

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tavaroiden korjaamista edistävistä yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (EU) 2017/2394 ja direktiivien (EU) 2019/771 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tavaroiden korjaamista edistävistä yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (EU) 2017/2394 ja direktiivien (EU) 2019/771 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta (U 13/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Marja Luukkonen Yli-Rahnasto, oikeusministeriö
- ryhmäpäälikkö Riikka Rosendahl, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- asiantuntija Johanna Linna, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Tea Taivalkoski, Kaupan liitto ry
- pääsihteeri Juha Beurling-Pomoell, Kuluttajaliitto ry
- asiantuntija Sanna Lempiäinen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Helsingin yliopisto, Kuluttajatutkimuskeskus

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksessa säädettäisiin tavaroiden korjaamista edistävistä yhteisistä säännöksistä. Ehdotuksessa esitetään säädettävän eurooppalaisesta korjaustietolomakkeesta sekä siitä, että ensisijaisesti tavarantoittajalla olisi velvollisuus tarjota kuluttajille korjauspalveluita tietyille tavaroille, kuten kotitalouksien pyykin- ja astianpesukoneille. Lisäksi ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että niiden alueella toimii vähintään yksi verkkoalusta, jonka avulla kuluttajat voivat löytää tietoa korjauspalveluista tarjoavista elinkeinonharjoittajista. Ehdotuksella

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2023 vp

muutettaisiin myös tavarankauppadirektiiviä siten, että tavarán virhetilanteissa tavarán korjaaminen olisi ensisijainen oikaisukeino, jos korjaaminen olisi halvempaa kuin virheettömán tavarán toimittaminen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä direktiiviehdotuksen tavoitetta siitä, että kulutuksesta aiheutuvia kielteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia pyritään vähentämään edistämällä kiertotalouden toimintamallien käyttöönottoa ja tarjoamalla kuluttajille korjauspalveluita ja käytettyjä tavaroita. Vaikkakin tavoitteet ovat kannatettavia, ehdotuksessa esitettyjä säännöksiä tavoitteiden saavuttamiseksi on direktiivineuvottelujen kuluessa arvioitava perusteellisesti niin kuluttajansuojan korkean tason turvaamisen näkökulmasta kuin myös siitä näkökulmasta, että ne eivät aiheuta kohtuutonta hallinnollista taakkaa elinkeinonharjoittajille. Neuvottelujen kuluessa on myös pyrittävä yleisesti saamaan selvennystä direktiivin sanamuotoihin ja määritelmiin. Direktiiviehdotuksessa esimerkiksi viitataan monien määritelmien, kuten tuottajan, valtuutetun edustajan ja tuojan, osalta tuotteiden ekologista suunnittelua koskevan asetusehdotuksen määritelmiin, mitä ei voida pitää hyvänä sääntelytekniikkana.

Ensisijaisesti tavaroiden tuottajille (valmistajille) ehdotettu velvollisuus tarjota joko itse tai alihankintana korjauspalveluita olisi omiaan lisäämään korjauspalveluiden saatavuutta ja voisi siten kannustaa kuluttajia kestäviin ja kiertotalouden mukaisiin toimintamalleihin ja valintoihin. Velvollisuus koskisi ehdotuksen liitteessä luetelluissa säädöksissä tarkoitettuja kestokulutustavaroita, joita ovat esim. pesukoneet ja kylmäsäilytyslaitteet, ja se kestäisi säädöksissä määritellyn ajan. Tapauksissa, joissa tuottaja sijaitsee EU:n ulkopuolella, velvollisuus voisi kohdistua tilanteen mukaan myös tuottajan unionissa sijaitsevaan valtuutettuun edustajaan, asianomaisen tavarán tuojaan tai tavarán jakelijaan eli myyjään. Neuvottelujen kuluessa on syytä erityisesti selvittää, voiko tavarán myyjälle viime kädessä asetettu velvollisuus tarjota tai järjestää korjauspalvelu muodostua kohtuuttoman hankalaksi yksittäisille tavarán myyjille.

EU:n kuluttajansuojalainsäädäntö sisältää jo nykyisin kattavat tiedonantovelvoitteet, joita sovelletaan muun ohella korjauspalveluihin. Ehdotettu korjaustietolomake voisi tästä huolimatta helpottaa kuluttajaa tarjolla olevien palvelujen vertailussa, mutta toisaalta aiheuttaa eräissä tapauksissa kohtuutonta hallinnollista taakkaa elinkeinonharjoittajalle, koska velvollisuus toimittaa korjaustietolomake kuluttajan pyynnöstä koskee kaikkia tavaroiden korjauspalveluita riippumatta siitä, mistä tavarasta tai minkälaisesta korjauksesta on kyse.

Jos valtaosa jäsenvaltioista pitää lomakkeen käyttöönottamista kannatettavana, neuvottelujen kuluessa olisi selvitettävä, voisiko lomakkeen toimittamisvelvollisuuden sitoa esimerkiksi tietyn hinnan ylittäviin korjauspalveluihin. Lisäksi neuvotteluissa olisi huomiota kiinnitettävä erityisesti siihen, että korjaaja voisi veloittaa kuluttajalta lomakkeen toimittamisesta aiheutuvat kustannukset. Tätä ei voida pitää asianmukaisena, sillä lomake sisältää osaltaan tietoja, jotka korjaajalla on ilman direktiiviehdotuksen mukaista sääntelyäkin palveluntarjoajana lain nojalla velvollisuus antaa kuluttajalle ennen sopimuksen tekemistä ilman eri maksua. Toisaalta on tavanomaista, että kodinkoneiden ja muiden elektronisten tavaroiden vioittuessa vian syytä voidaan joutua selvittämään ennen kuin pystytään antamaan arvio mahdollisen korjauksen laajuudesta, aikataulusta ja hinnasta ja että tästä selvittelykulusta peritään maksu kuluttajalta. Jos vakiomuotoinen eurooppa-

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2023 vp

lainen korjaustietolomake katsotaan tarkoituksenmukaiseksi keinoksi toteuttaa tiedonantovelvoitteiden täyttäminen suhteessa kuluttajiin, tulisi lomakkeen itsessään olla maksuton, mutta virheen selvittämisestä aiheutuvat kulut tulisi voida osapuolten sopimuksen mukaisesti kuluttajalta periä. Huomiota olisi neuvotteluissa kiinnitettävä myös siihen, että lomakkeella annetut tiedot eivät muodostu osaksi palvelusopimusta siltä osin kuin osapuolet sopivat nimenomaisesti toisin jostakin lomakkeella mainitusta seikasta, kuten palvelun suoritusajasta.

Ehdotuksen mukainen verkkoalusta voisi lisätä kuluttajien tietoisuutta korjauspalveluista sekä mahdollisesti saattaisi korjauspalveluita tarjoavat elinkeinonharjoittajat ja korjauspalveluita tarvitsevat kuluttajat yhteen. Sen sijaan, että jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että niiden alueella toimii vähintään yksi verkkoalusta, ehdotuksessa voitaisiin kannustaa jäsenmaita edistämään tällaisten verkkoalustojen käyttöönottoa. Näin voitaisiin välttää kohtuuttomien kustannusten aiheutuminen jäsenvaltioille verkkoalustojen käyttöönottamisesta.

Tavarankauppadirektiiviin ehdotettu muutos, jonka mukaan myyjän on korjattava tavara sen saattamiseksi sopimuksen mukaiseksi, jos vaihtamisesta aiheutuvat kustannukset ovat vähintään yhtä suuret kuin korjauskustannukset, on vaikutuksiltaan epäselvä. Ehdotetun säännöksen perusteella ei ole selvää, rajoitetaanko vain myyjän oikeutta kieltäytyä korjaamisesta vai myös kuluttajan oikeutta valita korjaamisen ja vaihtamisen välillä. Erityisesti selvää ei ole se, voiko myyjä kieltäytyä virheen oikaisusta toimittamalla virheetön tavara silloinkin, kun korjaaminen aiheuttaisi kuluttajalle merkittävää haittaa.

Valtioneuvosto kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että tavarankorjaaminen ensisijaisena oikaisukeinona ei jokaisessa yksittäistapauksessa turvaa kuluttajien oikeusasemaa asianmukaisesti elinkeinonharjoittajan sopimusrikkomustilanteessa. Tavarankauppadirektiivi koskee monenlaisia tavaroita, joista osa on välttämättömiä normaalissa arkielämässä. Tavaroiden korjauskäytännöt ovat eri tavaroissa erilaisia ja osin vakiintumattomia. Korjausaika voi vaihdella tavaroiden ja virheiden erilaisuuden vuoksi. Tavarankorjaamisen ensisijaisuusvaatimus voisikin tavarasta riippuen muodostua kuluttajalle kohtuuttoman hankalaksi.

Ehdotettua tavarankauppadirektiivin muutosta olisi neuvottelujen kuluessa välttämätöntä selkeyttää. Ottaen huomioon, että sopimusrikkomustilanteissa on ensisijaista turvata asianmukaisella tavalla kuluttajan oikeusasema, neuvottelujen kuluessa olisi pyrittävä vaikuttamaan siihen, että ainakin niissä tilanteissa, joissa korjaamisesta aiheutuisi kuluttajalle kohtuutonta haittaa, tällä säilyisi oikeus saada virheetön tavara siitä huolimatta, että korjaaminen olisi elinkeinonharjoittajalle halvempaa kuin virheettömän tavarankorjaaminen.

Valtioneuvosto kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettavien kansallisten säännösten soveltamisen tulisi alkaa aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua direktiivin täytäntöönpanoajan päättymisestä, jotta toimijoilla olisi riittävä aika valmistautua niiden noudattamiseen. Siirtymäajan riittävän pituuden lisäksi neuvottelujen kuluessa on muutoinkin varmistettava, että siirtymäsäännökset ovat asianmukaiset. Epäselvää on muun muassa, miksi korjauspalvelun tarjoamisvelvollisuutta koskevien säännösten soveltamisen alkaminen on kytetty kuluttajan kanssa tehdyn sopimuksen tekoaikaan.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Direktiiviehdotus on osa komission vihreän siirtymän ohjelmaa, ja sillä edesautetaan saavuttamaan ohjelman kestävän kulutuksen tavoitetta. Käsiteltävänä olevan ehdotuksen päätavoitteena on kannustaa kuluttajia käyttämään kulutustavaroita entistä pidempään korjauttamalla viallisia tavaroita ja ostamalla enemmän käytettyjä ja kunnostettuja tavaroita.

Komission ehdotuksen perusteluissa todetun mukaisesti kuluttajien ostamien korjattavissa olevien tavaroiden ennakainen hävittäminen lisää jätteiden määrää, aiheuttaa kasvihuonekaasupäästöjä ja kasvattaa arvokkaiden resurssien kysyntää uusien tavaroiden tuotantoa varten. Tavaroiden korjaamista edistävillä yhtenäisillä säännöksillä pyritään osaltaan turvaamaan sisämarkkinoiden toimivuutta ja varmistamaan kuluttajan- ja ympäristönsuojelun korkeaa tasoa. Direktiivi on täysharmonisoiva, eli jäsenvaltiot eivät saa säätää kansallisessa lainsäädännössään direktiivistä poikkeavia säännöksiä.

Komission ehdotus edistää kestävää kulutusta tuotteen koko elinkaaren ajan, ja sen tarkoituksena on helpottaa kuluttajia korjauttamaan virheellisiä tavaroita, tehdä korjaamisesta edullisempaa, vähentää jätettä ja hiilidioksidipäästöjä sekä edistää korjausalaan. Talousvaliokunta pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita kannatettavina. Valiokunta pitää kuitenkin myös tärkeänä arvioida ehdotettuja säännöksiä tavoitteiden saavuttamiseen liittyvän suhteellisuusperiaatteen toteutumisen kannalta niin kuluttajansuojan kuin elinkeinonharjoittajille aiheutuvan hallinnollisen taakan näkökulmasta.

Talousvaliokunta korostaa, että ehdotetun sääntelyn tulee turvata kuluttajansuojan korkea taso ja että uudet säännökset eivät saa aiheuttaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa ja merkittäviä kustannuksia elinkeinonharjoittajille. Sääntelyn lisäksi tarvitaan myös kannustimia, jotta tavaroiden korjaaminen olisi sekä kuluttajille että elinkeinonharjoittajille houkuttelevaa ja kannattavaa.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan tavoitteena on neuvoston yleisnäkemyksen saavuttaminen joulukuussa 2023. Tässä vaiheessa säännökset vaikuttavat kuitenkin vielä melko keskeneräisiltä. Lisäksi neuvottelujen aikana olisi syytä pohtia, miten direktiivin sääntelyä voitaisiin ulottaa myös kuluttajien suoraan kolmansista maista tilaamien tavaroiden korjaamiseen.

Korjauspalveluiden tarjoaminen

Ehdotuksen liitteestä II käyvät ilmi ne kestokulutustavarat, joihin direktiivin korjausvelvollisuutta koskevia säännöksiä on tarkoitus soveltaa. Näitä tuotteita ovat mm. pyykinpesukoneet, astianpesukoneet, kylmäsäilytyslaitteet, elektroniset näytöt, pölynimurit, matkapuhelimet ja tabletit. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että elinkeinonharjoittajiin kohdistuva sääntelytaakka riippuu siitä, millä kuluttajamarkkinoilla ne toimivat. Talousvaliokunta toteaa, että korjausvelvollisuutta koskevan sääntelyn piirissä on erilaisia tuoteryhmiä, joita kaikkia koskee EU:n tasolla säädetyt korjattavuutta koskevat vaatimukset mm. varaosien saatavuuden osalta. Näin varmistetaan, että artiklan soveltamisalaan kuuluvat tuotteet ovat teknisesti korjattavissa.

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2023 vp

Kuten valiokunnan asiantuntijalausunnossa todetaan, on korjaaminen useissa tapauksissa ympäristölle parempi vaihtoehto kuin tavarankorjaaminen uudella vastaavalla tuotteella. Yhtä oikeaa ratkaisua ei kuitenkaan ole kaikkiin tapauksiin, vaan kustannustehokkuuden ja ekologisuuden kannalta paras ratkaisu vaihtelee tuote- ja tapauskohtaisesti.

Tavaroiden valmistajille asetettava velvollisuus tarjota korjauspalveluita ulotetaan tietyissä tilanteissa unionissa olevaan valtuutettuun edustajaan, tavarantoimittajaan ja viime kädessä tavarankorjaajalle eli myyjälle. Valtioneuvoston kannan mukaan neuvottelujen kuluessa on syytä erityisesti selvittää, voiko viime kädessä myyjälle asetettava velvollisuus tarjota tai järjestää korjauspalvelu muodostua kohtuuttoman hankalaksi yksittäisille tavarantoimittajille. Talousvaliokunta pitää tärkeänä huolehtia siitä, ettei tavarantoimittajalle asetettava velvollisuus tarjota tai järjestää korjauspalvelua johda myyjän kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin.

Eurooppalainen korjaustietolomake

Direktiiviehdotuksen 4 artiklassa säädetään korjauspalvelua tarjoavan velvollisuudesta toimittaa pyynnöstä liitteen I mukainen eurooppalainen korjaustietolomake kuluttajalle. Säännös koskee kaikkia korjauspalveluja tarjoavia riippumatta siitä, mistä tavarasta tai minkälaisesta korjauksesta on kyse. Talousvaliokunta suhtautuu ehdotettuun säännökseen pakollisesta korjaustietolomakkeesta kriittisesti. Lomake voi mahdollisesti helpottaa kuluttajaa tarjolla olevien palvelujen vertailussa, mutta riskinä on, että säännöksestä aiheutuu kohtuutonta hallinnollista taakkaa elinkeinonharjoittajalle. Myös valiokunnan asiantuntijalausunnossa on katsottu, että lomakkeen aiheuttama hallinnollinen kustannus yrityksille on suurempi kuin lomakkeesta kuluttajille aiheutuva hyöty.

Kuten valtioneuvoston kannassa todetaan, sisältää EU:n kuluttajansuojalainsäädäntö jo nykyisin kattavat tiedonantovelvoitteet, joita sovelletaan myös korjauspalveluihin. Näin ollen talousvaliokunta kyseenalaistaa myös tällä perusteella lomakkeesta saatavan lisäarvon. Direktiivin jatkovalmistelussa on tarpeellista varmistaa, ettei ehdotetussa erityissääntelyssä säädetä eurooppalaisesta korjaustietolomakkeesta siten, että sääntely syrjäyttäisi EU:n kuluttajansuojalainsäädännön ja siihen sisältyvät voimassa olevat tiedonantovelvoitteet. Sääntelystä ei myöskään saa aiheutua tarpeettomia kustannuksia kuluttajille.

Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston kantaan sisältyviä säännöksen rajausta ja täsmentämistä koskevia kirjauksia perusteltuina. Mikäli korjaustietolomakkeen antamiseen liittyvää sääntelyä ei saada muutettua vapaaehtoisuuteen perustuvaksi, on syytä selvittää mahdollisuudet sitoa lomakkeen toimittamisvelvollisuus esimerkiksi tietyn hinnan ylittäviin korjauspalveluihin. Samoin korjaustietolomakkeen maksullisuuteen liittyvät säännökset edellyttävät täsmennyksiä.

Verkkoalusta

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueella on vähintään yksi verkkoalusta, jonka avulla kuluttajat voivat löytää korjaajia. Lisäksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että verkkoalusta sisältää myös tuoteluokkaan perustuvan hakutoiminnon, jonka avulla on mahdollista hakea kunnostettujen tavaroiden myyjiä sekä tahoja, jotka ostavat viallisia tavaroita kunnostamista varten.

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2023 vp

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon siitä, että verkkoalusta voisi lisätä kuluttajien tietoisuutta korjauspalveluista sekä mahdollisesti saattaisi korjauspalveluita tarjoavat elinkeinonharjoittajat ja korjauspalveluita tarvitsevat kuluttajat yhteen. Valiokunta suhtautuu kuitenkin valtioneuvoston tavoin varauksellisesti velvoittavaan säännökseen.

Valiokunta pitää perusteltuna, että ehdotuksessa voitaisiin kannustaa jäsenmaita edistämään tällaisten verkkoalustojen käyttöönottoa. Tarkoituksenmukaisinta on, että tällaiset alustat syntyvät markkinaehtoisesti. Mikäli jäsenvaltioiden velvollisuudesta huolehtia verkkoalustasta korjauspalveluiden tarjoamiselle kuitenkin säädetään, on tärkeää varmistaa se, että alustan käyttäminen on yrityksille vapaaehtoista.

Tavarankauppadirektiivin muuttaminen

Ehdotetun muutoksen mukaan myyjän on korjattava tavara sen saattamiseksi sopimuksen mukaiseksi, jos vaihtamisesta aiheutuvat kustannukset ovat vähintään yhtä suuret kuin korjauskustannukset. Ehdotettu säännös voisi rajoittaa kuluttajien valinnanvapautta ja yleistä sopimusvapautta. Valiokunta suhtautuu ehdotettuun tavarankauppadirektiivin muutokseen kriittisesti ja katsoo, että säännöstä on neuvottelujen kuluessa tarpeen vähintään täsmentää ja selkeyttää, mikäli 12 artikla säilyy direktiiviehdotuksessa nykymuotoisena.

On tärkeää huolehtia siitä, ettei tavarankorjaamiseen liittyvä sääntely johda kuluttajien kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin. Kuten valtioneuvoston kannassa todetaan, korjaaminen ei aina turvaa kuluttajan oikeusasemaa riittävästi elinkeinonharjoittajan sopimusrikkomustilanteessa. Korjaamiseen saattaa esimerkiksi kulu kohtuuttoman pitkä aika, kun kyseessä on tavara, jota ilman kuluttaja ei tule toimeen. Ehdotetun kategorisen sääntelyn sijaan tavarankauppadirektiiviä koskevassa muutoksessa tulisi huomioida nämä kohtuuttoman haitan tilanteet.

Valiokunta yhtyy asiantuntijalausunnossa esitettyyn näkemykseen siitä, että ympäristönäkökohdista voitaisiin edistää ehdotetun 12 artiklan sijaan esimerkiksi selventämällä nykyisen 13 artiklan ja kuluttajansuojalain 5 luvun 18 §:n tulkintaa. Nykyinen sääntely ei aseta virheen hyvittämisessä vaihtoehtoiksi tavarankorjaamista ja tavarankorjaamista uuteen tavaraan. Käytäntöjen kehityksessä kuluttajalle hyvityksenä annettava vaihtotavara voisikin mahdollisesti olla myyjälle palautunut tavara, kuten verkkokaupassa palautettu tai virheettömäksi korjattu vastaava tavara.

Valiokunta toteaa myös, että tavarankauppadirektiiviä sovelletaan eri hintaisiin tavaroihin. Kaikki kuluttajat eivät aina reklamoi virhetilanteissa myyjälle, vaan hylkäävät virheelliseksi osoittautuneen tavarankorjaamisen. Tästä aiheutuvaan ympäristöongelmaan ei voida vaikuttaa ehdotetulla säännöksellä tai tavarankauppadirektiivillä muutoinkaan. Tavaroiden hylkäämiseen vaikutetaan tehokkaammin toimilla, jotka vaikuttavat tavarankorjaamisen laatuun ja virheettömyyteen ennen kuin tavara myydään kuluttajalle. Tältä osin keskeiseen rooliin nousevat niin tuotesuunnittelu, tavaroiden valmistusprosessit kuin kuluttajakaupan laaduntarkkailu.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2023 vp

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 15.9.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Pia Sillanpää ps
jäsen Joakim Strand r
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Heikki Vestman kok (osittain)
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen