

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin 2013/11/EU (ADR-direktiivi) muuttamiseksi sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetun asetuksen (EU) N:o 524/2013 (ODR-asetus) kumoamiseksi**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 17 päivänä lokakuuta 2023 tekemät ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin 2013/11/EU ja direktiivien (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 ja (EU) 2020/1828 muuttamiseksi sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetun asetuksen (EU) N:o 524/2013 kumoamiseksi ja asetusten (EU) 2017/2394 ja (EU) 2018/1724 muuttamiseksi.

Helsingissä 7.12.2023

Oikeusministeri Leena Meri

Lainsäädäntöneuvos Marja Luukkonen Yli-Rahnasto

**EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI KULUTTAJARIITOJEN VAIHTOEHTOISESTA RIIDANRATKAISUSTA ANNETUN DIREKTIIVIN 2013/11/EU (ADR-DIREKTIIVI) MUUTTAMISEKSI SEKÄ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KULUTTAJARIITOJEN VERKKOVÄLTTEISESTÄ RIIDANRATKAISUSTA ANNETUN ASETUKSEN (EU) N:O 524/2013 (ODR-ASETUS) KUMOAMISEKSI**

## **1 Tausta ja tavoite**

### **1.1 ADR-direktiivin muuttaminen**

Euroopan komissio on 17 päivänä lokakuuta 2023 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin 2013/11/EU (ADR-direktiivi) sekä direktiivien (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 ja (EU) 2020/1828 muuttamiseksi (COM(2023) 649 final) (jäljempänä *ADR-direktiivi*). Komissio antoi samalla ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetun asetuksen (EU) N:o 524/2013 kumoamiseksi ja asetusten (EU) 2017/2394 ja (EU) 2018/1724 muuttamiseksi (COM(2023) 647 final) (jäljempänä *ODR-asetus*). Lisäksi annettiin suositus verkkoalustojen ja toimialajärjestöjen riidanratkaisuprosessien laatuvaatimuksista (COM(2023) 7019 final).

ADR-direktiivi antaa kuluttajille mahdollisuuden viedä Euroopan unioniin sijoittautuneita elinkeinonharjoittajia koskevista sopimusvelvoitteista johtuvat riidat tuomioistuinten ulkopuolisiin riidanratkaisuelimiin ratkaistavaksi. Direktiivi on annettu noin kymmenen vuotta sitten, minkä vuoksi direktiiviä on komission mukaan aiheellista päivittää vastaamaan kuluttajamarkkinoiden uusia kehityssuuntia. EU:n alueella asuvat kuluttajat ostavat kulutushyödykkeitä yhä enemmän verkkokaupoista EU:n ulkopuolisista maista. Samalla kuluttajat altistuvat verkkorajapinnoilla niin kutsutuille pimeille käytännöille, jotka vääristävät tai heikentävät olennaisesti kuluttajien kykyä tehdä itsenäisesti ja tietoisesti valintoja tai päätöksiä, piilomainonnalle, harhaanjohtaville hinnoille tai puutteelliselle tiedonantovelvollisuuden täyttämislle. ADR-direktiivin suppeasti määritelty soveltamisala ei kata kaikkia riita-asioita, joita syntyy erityisesti digitaalisilla markkinoilla. Tavoitteena on muuttuneiden kuluttajamarkkinoiden huomioon ottamisen lisäksi yksinkertaistaa vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä muun muassa vähentämällä vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten (jäljempänä myös *ADR-elin*) raportointivelvoitteita sekä kannustaa elinkeinonharjoittajia lisäämään osallistumistaan vaihtoehtoisin riidanratkaisumenettelyihin ottamalla käyttöön vastausvelvollisuus.

### **1.2 ODR-asetuksen kumoaminen**

ODR-asetus annettiin samanaikaisesti ADR-direktiivin kanssa. Asetuksella perustettiin eurooppalainen verkkovälitteinen riidanratkaisufoorumi (jäljempänä *ODR-foorumi*), joka on ollut käytössä vuodesta 2016. Foorumilla kuluttajat voivat pyytää ratkaisemaan kuluttajan ja verkkokauppiain välisen erimielisyyden vaihtoehtoisen riidanratkaisuelimen avulla. ODR-foorumin kautta on käsitelty noin 200 EU:n laajuista tapausta vuosittain. Käsiteltävien määrä ei oikeuta kustannuksia, joita komissiolle aiheutuu foorumin ylläpidosta, eikä kustannuksia, joita julkishallinnoille ja verkkoyrityksille aiheutuu niiden ODR-asetuksen mukaisten velvoitteiden

noudattamisesta. ODR-asetus ehdotetaan näin ollen kumottavaksi ja ODR-foorumi siten lakkautettavaksi.

## **2 Ehdotusten pääasiallinen sisältö**

### **2.1 ADR-direktiivin muuttaminen**

Ehdotuksella muutettaisiin ADR-direktiivin 2 artiklassa säädettyä direktiivin soveltamisalaa. Ehdotuksen mukaan direktiivin soveltamisala laajennettaisiin koskemaan myös EU:n ulkopuolella sijaitsevia elinkeinonharjoittajia, jotka myyvät EU:ssa asuville kuluttajille tavaroita tai palveluja, mukaan lukien digitaalinen sisältö ja digitaaliset palvelut. Soveltamisala laajennettaisiin myös riitoihin, jotka liittyvät sopimussuhteen ulkopuolisiin tilanteisiin ja sopimuksentekoa edeltäviin tilanteisiin ja joita koskevat unionin oikeudessa säädetty kuluttajan oikeudet. Ehdotuksen mukaan tämä koskee sopimattomia kaupallisia menettelyitä ja ehtoja, ennen sopimuksen tekoa annettavia pakollisia tietoja, kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan perustuvaa syrjinnän kieltoa, palvelujen ja toimitusten saatavuutta, oikeussuojakeinoja tilanteissa, joissa tuotteet ja digitaalinen sisältö eivät ole vaatimusten mukaisia, oikeutta vaihtaa palveluntarjoajaa sekä matkustajien oikeuksia.

Ehdotuksella muutettaisiin ADR-direktiivin 4 artiklassa olevia määritelmiä ”valtion sisäinen riita” ja ”valtioiden rajat ylittävä riita”.

ADR-direktiivin 5 artiklaa muutettaisiin siten, että jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvat riidat, joissa on osallisena niiden alueelle sijoittautunut elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittaja, joka ei ole sijoittautunut minkään jäsenvaltion alueelle mutta tarjoaa niiden alueella asuville kuluttajille tavaroita tai palveluja, mukaan lukien digitaalinen sisältö ja digitaaliset palvelut, voidaan saattaa sellaisen vaihtoehdoisen riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi, joka täyttää ADR-direktiivissä säädetty vaatimukset. Saman artiklan 2 kohdan a alakohdta korvattaisiin velvoitteella varmistaa, että kuluttajat voivat tehdä valituksia ja toimittaa tarvittavat asiakirjat verkossa todennettavissa olevalla tavalla ja että kuluttajat voivat pyynnöstä toimittaa ja tutustua näihin asiakirjoihin myös muussa kuin digitaalisessa muodossa. Uudistetun b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että vaihtoehdoiset riidanratkaisuelimet tarjoavat digitaalisia vaihtoehdoisia riidanratkaisumenettelyjä helposti saavutettavissa olevien ja osallistavien välineiden avulla, kun taas 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan riidan osapuolilla on oltava oikeus pyytää luonnollista henkilöä tarkistamaan vaihtoehdoisen riidanratkaisumenettelyn ratkaisut, kun menettely on suoritettu automatisoidusti. Edelleen saman kohdan d alakohdassa säädettäisiin siitä, että vaihtoehdoiset riidanratkaisuelimet voivat yhdistää samankaltaiset asiat tiettyä elinkeinonharjoittajaa vastaan yhteen menettelyyn sillä edellytyksellä, että asianomaisille kuluttajille ilmoitetaan asiasta eivätkä he vastusta sitä.

Voimassa olevan 5 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat harkintansa mukaan sallia vaihtoehdoisten riidanratkaisuelinten pitää voimassa tai ottaa käyttöön menettelysääntöjä, jotka antavat niille mahdollisuuden kieltäytyä käsittelemästä tiettyä riitaa tietyillä perusteilla. Ehdotuksen mukaan a alakohdtaa täsmennettäisiin siten, että tällainen peruste voi olla se, että kuluttaja ei ole yrittänyt ottaa yhteyttä asianomaiseen elinkeinonharjoittajaan, mutta vaatimus ei saa sisältää suhteettomia sääntöjä tällaisen yhteydenpidon muodosta. Samaan artiklaan ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueelle sijoittautuneet elinkeinonharjoittajat, joihin kyseisestä tai toisesta jäsenvaltiosta tuleva vaihtoehdoisen riidanratkaisuelin ottaa yhteyttä, ilmoittavat kyseiselle vaihtoehdoiselle riidanratkaisuelimelle, suostuvatko ne osallistumaan ehdotettuun menettelyyn, ja vastaavat kohtuullisen ajan kuluessa, joka saa olla enintään 20 työpäivää.

ADR-direktiivin 7 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että vaihtoehtoisen riidanratkaisuelimen toimintakertomus olisi julkaistava vaihtoehtoisen riidanratkaisuelimen verkkosivuilla joka toinen vuosi vuosittaisen julkaisemisen sijaan. Lisäksi vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten ei enää tarvitsisi raportoida vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten verkostoissa tehtävästä yhteistyöstä rajat ylittävän riitojenratkaisun helpottamiseksi.

ADR-direktiivin 13 artiklasta ehdotetaan kumottavaksi 3 kohta, jossa velvoitetaan elinkeinonharjoittajat tiedottamaan vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta kuluttajille riippumatta siitä, aikovatko elinkeinonharjoittajat käyttää vaihtoehtoista riidanratkaisumenettelyä vai eivät.

ADR-direktiivin 14 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että rajat ylittävissä riidoissa kuluttajien lisäksi myös elinkeinonharjoittajat saavat apua löytääkseen yhden tai useamman kyseisessä asiassa toimivaltaisen vaihtoehtoisen riidanratkaisuelimen. Lisäksi artiklassa säädettäisiin jäsenvaltioille asetettavasta velvollisuudesta nimetä ADR-yhteyspiste, joka vastaa kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien auttamisesta valtioiden rajat ylittäviä kauppaa- tai palvelusopimuksia koskevilla riidoissa. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle ADR-yhteyspisteensä nimi ja yhteystiedot. Jäsenvaltioiden on annettava vastuu vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen yhteyspisteiden toiminnasta Euroopan kuluttajakeskusten verkostoon kuuluvalle keskukselleen tai, jos se ei ole mahdollista, kuluttajajärjestöille tai muille kuluttajansuojasta vastaaville elimille. Ehdotuksen mukaan yhteyspisteiden on pyydettäessä helpotettava osapuolten ja toimivaltaisen vaihtoehtoisen riidanratkaisuelimen välistä yhteydenpitoa. Tällaiset toimet voivat olla esimerkiksi valituksen toimittamisessa avustaminen tai yleinen tietojen antaminen EU:n kuluttajaoikeuksista. Jäsenvaltiot voivat myöntää yhteyspisteille oikeuden antaa artiklassa tarkoitettua apua kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille myös silloin, kun ne käyttävät vaihtoehtoisia riidanratkaisuelimiä valtion sisäisissä riita-asioissa.

Direktiiviehdotuksen mukaan ADR-direktiivin 19 artiklan 3 kohdan f, g ja h alakohdat kumottaisiin. Vaihtoehtoisilla riidanratkaisuelimillä ei olisi vastaisuudessa velvollisuutta toimittaa toimivaltaiselle viranomaiselle arviota ADR-verkostojen toimivuudesta, tietoja henkilöstölle annetuista koulutuksista taikka arviota siitä, miten ne aikovat parantaa suorituskykyään.

ADR-direktiivin 20 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 kohta, jonka mukaan komissio kehittää ja ylläpitää digitaalista interaktiivista välinettä, joka tarjoaa yleistä tietoa kuluttajien oikeussuojakeinoista ja linkkejä sille 20 artiklan 2 kohdan mukaisesti ilmoitettujen vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten verkkosivuille.

ADR-direktiivin 24 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle ADR-yhteyspisteensä.

## **2.2 Muut direktiiviehdotukset**

Direktiiviehdotuksen 2 artiklassa ehdotetaan muutettavaksi matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä annettua direktiiviä (EU) 2015/2302 siten, että viittaus ODR-foorumiin poistettaisiin 7 artiklan 2 kohdan g alakohdasta.

Direktiiviehdotuksen 3 artiklalla muutettaisiin niin kutsuttua kuluttajansuojan omnibus-direktiiviä (EU) 2019/2161. Ehdotuksen mukaan direktiivin 5 artiklan b kohta korvattaisiin siten, että viittaus ODR-foorumiin poistettaisiin ja sen tilalle tulisi viittaus Euroopan kuluttajakeskusten verkostoon kuuluvaan keskukseseen.

Direktiiviehdotuksen 4 artiklalla poistettaisiin kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista annetun direktiivin (EU) 2020/1828 liitteen I 44 kohta, jossa viitataan ODR-foorumiin.

### **2.3 Direktiiviehdotuksen täytäntöönpanoajasta**

Direktiiviehdotuksen 5 artiklassa säädettäisiin 1 artiklaa koskevasta yhden vuoden täytäntöönpanoajasta. Artiklojen 2, 3 ja 4 täytäntöönpanoajaksi olisi yksi vuosi siitä kun ODR-asetuksen kumoamista koskeva asetus on tullut voimaan.

### **2.4 ODR-asetuksen kumoaminen ja muut liitännäiset muutosehdotukset**

Asetusehdotuksen 1 artiklassa ehdotetaan kumottavaksi asetus (EU) No 524/2013 siten, että asetus olisi kumottu 6 kuukauden päästä siitä, kun asetusehdotus on tullut voimaan.

Asetusehdotuksen 2 artiklassa ehdotetaan, että ODR-foorumi suljetaan. Artiklan 2 kohdassa säädettäisiin valitusten tekemisen määräajoista, ja 3 kohdassa säädettäisiin komission informointivelvollisuudesta ODR-foorumin käyttäjille, joilla on vireillä olevia asioita. Artiklan 4 kohdassa säädettäisiin ODR-foorumilla olevien tietojen poistamisesta.

Asetuksen 3 artiklalla poistettaisiin kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun asetuksen (EU) 2017/2394 liitteen 22 kohta, jossa viitataan ODR-asetukseen.

Asetuksen 4 artiklalla muutettaisiin tietoja, menettelyjä sekä neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluja saataville tarjoavan yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta annetun asetuksen (EU) 2018/1724 III liitteen 7 kohtaa siten, että viittaus ODR-foorumiin poistettaisiin ja lisättäisiin viittaus vaihtoehtoihin riidanratkaisuelimiin.

## **3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin**

Sekä direktiiviehdotuksen että asetusehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 114 artikla (sisämarkkinat). Sen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyhteistyötä noudattaen sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Neuvosto päättää asiasta määränemmistöllä.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusten oikeusperustaa asianmukaisena.

Toissijaisuusperiaatteen osalta komission mukaan direktiiviehdotus parantaa kaikkien kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien mahdollisuuksia saada laadukas ja kustannustehokas tuomioistuinten ulkopuolinen riidanratkaisujärjestelmä, joka on mukautettu digitaalisiin markkinoihin. Vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen yksinkertaistaminen ja kustannustehokkuuden parantaminen rajat ylittävien riitojen ratkaisemiseksi sekä samankaltaisten tapausten yhdistämisen edistäminen yhteen menettelyyn auttaa tehostamaan riitojenratkaisua myös rajat ylittävissä yhteyksissä. Tämän pitäisi lisätä kuluttajien luottamusta verkkokauppaan, mutta myös matkailupalvelujen kulutukseen EU:ssa ja sen ulkopuolella. Ehdotetun toimen tavoitteita ei voida riittäväällä tavalla saavuttaa pelkästään jäsenvaltioiden toimin, vaan ne voidaan ehdotetun toimen laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n toimin. EU:n toimilla varmistettaisiin jatkuvasti korkeatasoinen kuluttajansuoja,

lisättäisiin kuluttajien luottamusta vaihtoehtoihin riidanratkaisumenettelyihin sekä lisättäisiin parhaiden käytäntöjen vaihtoa EU:n tasolla.

ODR-asetusta on perusteltu alkujaan toissijaisuuteen liittyvillä syillä. Kun komissio antoi ehdotuksensa ODR-asetukseksi vuonna 2011, digitaaliset markkinat olivat edelleen kehittymässä, eikä tuolloin ollut varmuutta riittävästä yksityisistä tai julkisista digitaalisista välineistä, joilla autettaisiin verkkokauppiasta ottamaan yhteyttä vaihtoehtoihin riidanratkaisuelimiin. ODR-foorumi on kuitenkin jäänyt merkityksettömäksi, koska verkkomarkkinapaikkojen sähköiset valitusten käsittelyjärjestelmät kehittyivät nopeasti, ja niistä itsestään tuli nopeasti yksi tärkeimmistä riidanratkaisukanavista verkkokauppaa käyville pk-yrityksille.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Suhteellisuusperiaatteen osalta komission mukaan direktiiviehdotus laajentaa ja selkeyttää direktiivin soveltamisalaa ja lisää siten kuluttajille ja koko yhteiskunnalle koituvaa hyötyä. Riitojen käsittelyä tuomioistuinten ulkopuolella voidaan lisätä. Lisäksi kuluttajien luottamusta markkinoihin voidaan lisätä ja samalla tehostaa markkinoita. Yksinkertaisempi riitojenratkaisu helpottaa myös yritysten myynnin jälkeistä toimintaa ja lisää läpinäkyvyyttä. Kun elinkeinonharjoittajille asetetaan velvollisuus vastata vaihtoehtoisten ADR-elinten pyyntöihin, menettelyt voivat olla joutuisampia, sillä on nopeasti selvää, suostuuko elinkeinonharjoittaja menettelyyn vai ei. Ehdotuksessa ei ylitetä sitä, mikä on ehdottoman välttämätöntä tavoitteiden saavuttamiseksi. Direktiivissä säilytetään minimiharmonisaatio, ja se antaa jäsenvaltioille jonkin verran joustavuutta muun muassa päättäessään, onko elinkeinonharjoittajien osallistuminen vaihtoehtoihin riidanratkaisumenettelyihin pakollista vai vapaaehtoista vai molempia markkinasektorista riippuen.

Vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten raportointivaatimusten vähentäminen vähentää hallinnollista taakkaa. Ehdotus rajoittuu niihin muutoksiin, jotka ovat tarpeen tehokkaan raportoinnin varmistamiseksi.

ODR-asetus ehdotetaan kumottavaksi, koska siitä ei ole merkittävää hyötyä verkkokuluttajille. Kumoaminen vähentää merkittävästi yritysten taakkaa, koska kaikkien EU:hun sijoittautuneiden verkkokauppioiden velvollisuus tarjota linkki ODR-foorumiin ja ylläpitää erillistä sähköpostiosoitetta poistetaan.

Ehdotus sisältää kohdennettuja toimenpiteitä, minkä vuoksi ehdotuksia voidaan komission mukaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen ja katsoo ehdotusten olevan suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

## **4 Ehdotusten vaikutukset**

### **4.1 Komission vaikutustenarviointi**

Komissio on vuonna 2023 suorittanut asiassa kattavan vaikutustenarvioinnin (SWD(2023) 335 final). Vaikutustenarvioinnissa analysoitiin neljä eri vaihtoehtoa. Etusijalle asetettiin direktiivin aineellisen soveltamisalan laajentaminen, rajat ylittävän vaihtoehtoisen riidanratkaisun yksinkertaistaminen ja elinkeinonharjoittajien vastausvelvollisuuden käyttöönotto. Komission mukaan soveltamisalan laajentaminen lisäisi mahdollisten vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjä koskevien riitojen määrää noin 4,5 prosenttia. Kansallisten toimivaltuisten viranomaisten (23) toimittamien tietojen mukaan koko EU:ssa keskimäärin 300 000 tapausta vuodessa hyväksytään ratkaistaviksi vaihtoehtoisella riidanratkaisumenettelyllä.

Noin puolet näistä ei etene muun muassa siitä syystä, että elinkeinonharjoittajat eivät useimmiten ole velvollisia osallistumaan menettelyyn.

Komissio arvioi, että jos direktiivissä otetaan käyttöön vastausvelvollisuus, yrityksille yhden vastauksen lähettämisen aiheuttavat kustannukset ovat noin 20 euroa per riita, jolloin yritysten kokonaiskustannukset olisivat vastausvelvollisuuden osalta 2,6 miljoonaa euroa vuodessa tai 23 miljoonaa euroa 10 vuodessa. Komission arvion mukaan vastausvelvollisuus voisi lisätä riitojen määrää EU:ssa jopa 200 000. Näiden 200 000 uuden riidan käsittely saattaa maksaa jopa 60 miljoonaa euroa (527 miljoonaa euroa 10 vuodessa) ADR-elimille. ADR-elinten mahdollisuus yhdistää samankaltaisia tapauksia tiettyä elinkeinonharjoittajaa vastaan toisi niille säästöjä käsittelyn tehostamisen ansiosta ja kompensoisi niiden kustannuksia 11 miljoonalla eurolla vuosittain (97 miljoonalla eurolla 10 vuodessa). Komissio arvioi, että ADR-ehdotuksen säästöt olisivat yrityksille 264 miljoonaa euroa. Säästö muodostuisi ADR-menettelyä koskevan tiedonantovelvollisuuden poistamisesta.

ADR-direktiivin vaikutustenarvioinnin yhteydessä tehtiin vaikutustenarvointi ODR-foorumista. ADR-elimet käsittelevät noin 200 ODR-foorumin kautta tullutta asiaa vuosittain EU:ssa. Foorumi vastaanottaa vuosittain kahdesta kolmeen miljoonaa kävijää. Vain noin 2 prosenttia näistä kuluttajista päättää kuitenkin ottaa yhteyttä asianomaiseen elinkeinonharjoittajaan ehdottaakseen vaihtoehtoisen riidanratkaisumenettelyn aloittamista. Foorumin kotisivun parantamisesta huolimatta vaihtoehtoista riidanratkaisumenettelyä koskevien pyyntöjen määrä ei kasvanut, vaan päinvastoin väheni, kun kuluttajat saivat paremmin tietoa järjestelmän tavoitteista ja toiminnasta. Komissio arvioi eri keinoja, joilla ODR-foorumin käyttöä voitaisiin lisätä, mutta ratkaisevia keinoja ei löytynyt. ODR-foorumin lakkauttaminen säästäisi komissiolta vuosittain 0,5 miljoonaa euroa (4,4 miljoonaa euroa 10 vuodessa). Foorumin lakkauttaminen säästäisi yrityksiltä yhteensä noin 370 miljoonaa euroa vuodessa.

Komissio arvioi, että ehdotuksien säästöt EU:n tasolla olisivat yhteensä jopa 634 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäkustannuksia aiheutuisi sen sijaan vastausvelvollisuudesta (2,6 miljoonaa euroa vuodessa), lisäriitojen käsittelystä (25 miljoonaa euroa vuodessa) sekä suosituksen noudattamisesta verkkoalustojen ylläpitäjille (11 miljoonaa euroa vuodessa).

Ehdotuksella on yhteiskunnallisia vaikutuksia. Vastausvelvollisuuden lisääminen antaisi kuluttajille varmuutta vaihtoehtoisen riidanratkaisun mahdollisuudesta. Direktiivin soveltamisalan laajentaminen vähentäisi tuomioistuinten ruuhkautumista. ODR-foorumin korvaamisella ei olisi yhteiskunnallista vaikutusta työllisyyteen, sillä kansalliset yhteyspisteet ottaisivat vastuulleen direktiivissä määritellyt tehtävät.

Direktiivin soveltamisalan laajentaminen koskemaan sopimuksen ulkopuolisia riitoja antaisi kuluttajille mahdollisuuden hakea korvauksia sopimattomista kaupallisista menettelyistä, myös harhaanjohtaviin vihreisiin väittämiin liittyvistä vahingoista. Kuluttajat voisivat esittää vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä koskevan vaatimuksen myös muista tapauksista, joilla on ympäristövaikutuksia, kuten tapauksista, jotka liittyvät harhaanjohtaviin tietoihin ennen sopimuksen tekoa energiasopimusten tai ympäristöväitteiden osalta. ODR-foorumin poistaminen pienentäisi Euroopan komission digitaalista hiilijalanjälkeä.

#### **4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön, ml. Ahvenanmaahan**

ADR-direktiiviehdotus edellyttäisi muutoksia ainakin muussa kuin viranomaisessa tapahtuvasta kuluttajariitojen ratkaisemisesta annettuun lakiin (1696/2015), kuluttajariitalautakunnasta

annettuun lakiin (8/2007) sekä liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta annettuun lakiin (959/2019).

Komission säädösehdotukset koskevat kuluttajansuojaa. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 10 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kuluttajansuojaa. Itsehallintolain 30 §:n 10 kohdan mukaan hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset kuitenkin niin, että valtakunnassa kuluttajariitalautakunnalle kuuluvista tehtävistä huolehtii maakunnassa erityinen, Ahvenanmaan maakunnan hallituksen asettama lautakunta. Kyseinen lautakunta ei ole ADR-elin, toisin kuin valtakunnan kuluttajariitalautakunta. Ahvenanmaan kuluttajariitalautakuntaa koskeva sääntely kuuluu maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Itsehallintolain esitöiden (HE 73/1990 vp) mukaan lautakunta on asetettu kielellisiin ja maantieteellisiin olosuhteisiin liittyvistä syistä. Tarkoituksena on ollut varmistaa, että paikallinen asia voidaan käsitellä Ahvenanmaalla. Lautakunnan perustamisella ei rajoiteta sellaisen kuluttajan, jolla on kotipaikka Ahvenanmaalla, oikeutta saattaa valituksensa valtakunnan kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi. Myöskään kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa ei rajata lautakunnan toimivallan ulkopuolelle sellaisia erimielisyyksiä, jotka itsehallintolain mukaan olisi mahdollista saattaa Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi. Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunnan ja kuluttajariitalautakunnan alueellinen toimivalta on siten päällekkäinen siltä osin kuin kuluttajariita-asia voidaan saattaa Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi.

#### **4.3 Vaikutukset kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien asemaan**

Ehdotettu ADR-direktiivin soveltamisalan laajennus voisi parantaa kuluttajien pääsyä vaihtoehtoihin riidanratkaisumenettelyihin sekä Suomessa että muissa EU-maissa. Direktiiviehdotus lisäisi todennäköisesti niiden elinkeinonharjoittajien määrää, joiden osalta riita-asia voitaisiin viedä ADR-elimien käsiteltäväksi, mikä voisi lisätä näiden elinkeinonharjoittajien hallinnollista taakkaa.

Elinkeinonharjoittajille ehdotettava vastausvelvoite ADR-prosessiin osallistumisesta voi jossakin määrin lisätä elinkeinonharjoittajien taakkaa. Vaikutukset lienevät kuitenkin vähäisiä.

ADR-direktiivin 13 artiklasta ehdotetaan kumottavaksi 3 kohta, jossa velvoitetaan elinkeinonharjoittajat tiedottamaan vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta kuluttajille riippumatta siitä, aikovatko elinkeinonharjoittajat käyttää vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyä vai eivät. Tämä voi hieman vähentää elinkeinonharjoittajien hallinnollista taakkaa.

ODR-asetuksen kumoaminen voi vähäisessä määrin vähentää joidenkin elinkeinonharjoittajien hallinnollista taakkaa. ODR-foorumia on käytetty suhteellisen vähän, minkä vuoksi foorumin lakkauttamisen vaikutukset myös kuluttajiin ovat vähäisiä. ADR-yhteyspisteen perustaminen voi helpottaa kuluttajien tiedonsaantia sekä asioimista muiden maiden ADR-elimissä.

#### **4.4 Vaikutukset ADR-eliimiin sekä muihin toimijoihin**

Suomessa on tällä hetkellä kolme ADR-eliintä: kuluttajariitalautakunta, Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine, johon kuuluvat myös Vakuutuslautakunta, Pankkilautakunta ja Sijoituslautakunta, sekä liikennevahinkojen osalta Liikenne- ja potilasvahinkolautakunta.

Ehdotuksen mukaan ADR-direktiivin soveltamisala laajennettaisiin myös riitoihin, jotka liittyvät sopimussuhteen ulkopuolisiin tilanteisiin ja sopimuksentekoa edeltäviin tilanteisiin, joita koskevat unionin oikeudessa säädetty kuluttajan oikeudet. Soveltamisala laajennettaisiin

koskemaan myös unionin ulkopuolella sijaitsevien elinkeinonharjoittajien ja unionissa asuvien kuluttajien välisiä riitoja. Komission arvion mukaan laajentaminen lisäisi riitojen määrää 4,5 prosenttia ADR-elimissä. Tarkkaa arviota on vaikea antaa, mutta todennäköistä on, että riitojen määrä tulisi kasvamaan etenkin kuluttajariitalautakunnassa. Tämä vaikuttaisi myös esimerkiksi kuluttajaneuvonnan asiamaerien lisääntymiseen. Direktiivin soveltamisalan laajentaminen voi johtaa resurssitarpeen lisääntymiseen kuluttajariitalautakunnassa ja kuluttajaneuvonnan.

Raportointivelvollisuuksien vähentäminen helpottaa hieman ADR-elinten hallinnollista taakkaa.

Ehdotuksilla on jossakin määrin vaikutusta Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen pisteeseen siltä osin kuin ODR-foorumi lakkautetaan ja ADR-yhteyspiste perustetaan. Direktiivissä määritellyt yhteyspisteen tehtävät ovat jossakin määrin erilaisia kuin ODR-foorumin tehtävät. Arvion mukaan ADR-yhteyspisteen tehtävät tulevat viemään huomattavasti enemmän Euroopan kuluttajakeskuksen työntekijöiden työaikaa verrattuna ODR-foorumiin liittyviin tehtäviin. On huomattava, että ADR-yhteyspiste neuvoisi kuluttajien lisäksi sekä EU-alueen että EU:n ulkopuolelle sijoittautuneita elinkeinonharjoittajia ADR-kysymyksissä. Erityisesti EU:n ulkopuoliset yritykset saattavat tarvita tietoa kuluttajan oikeuksista EU:ssa, mikä voi lisätä yhteyspisteen työmäärää huomattavastikin. Oletettavasti Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen yksikön resurssitarpeet tulisivat siten lisääntymään, jos direktiivi toteutuisi ehdotuksen mukaisena.

## **5 Ehdotusten kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa**

Oikeusministeriö järjesti komission ehdotuksista 14.11.2023 kuulemistilaisuuden, johon oli kutsuttu Suomessa toimivat vaihtoehtoiset riidanratkaisuelimet, keskeiset viranomaiset sekä elinkeinoelämän edustajia ja kuluttajajärjestöjä. Ehdotuksia koskeva U-kirjelmäluonnos on käsitelty kilpailukykyjaoston (EU 8) ja rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaoston (EU 10) kirjallisissa menettelyssä 21.–27.11.2023.

Ehdotusten käsittely alkoi Euroopan unionin neuvoston kuluttajansuoja- ja kuluttajavalistustyöryhmässä 28.11.2023.

## **6 Valtioneuvoston kanta**

ADR-direktiivin ja ODR-asetuksen antamisesta on kulunut noin kymmenen vuotta. Suomessa on kolme ADR-elintä ja ADR-menettely toimii pääsääntöisesti hyvin. Haasteita on ollut kuluttajariitalautakunnan pitkissä käsittelyajoissa. Suomen ADR-elinten ratkaisuja noudatetaan laajasti. Vaikka valtioneuvosto ei siten lähtökohtaisesti pidä ADR-direktiivin uudelleentarkastelua suomalaisten ADR-menettelyjen näkökulmasta välttämättömänä, on mahdollista, että direktiiviehdotus parantaisi suomalaisten kuluttajien asemaa näiden osallistuessa muiden maiden ADR-menettelyihin.

Valtioneuvosto kannattaa ODR-foorumin lakkauttamista ja kansallisten yhteyspisteiden perustamista. Neuvottelujen kuluessa olisi kuitenkin arvioitava, mitkä tehtävät ovat tarkoituksenmukaisia yhteyspisteille. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että nykyinen Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen toimipisteen ja kuluttajaneuvonnan työnjako voidaan säilyttää vastaisuudessakin.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ADR-direktiivin soveltamisalan maantieteelliseen laajentamiseen. Neuvottelujen kuluessa on kuitenkin selvitettävä, mitä maantieteellinen laajentaminen käytännössä tarkoittaisi Suomen ADR-elinten,

kuluttajaneuvonnan sekä Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen toimipisteen toiminnan näkökulmasta ja olisiko tällaisesta laajennuksesta tosiasiallista hyötyä kuluttajille. Erityisesti on selvitettävä, miten EU:n ulkopuoliset elinkeinonharjoittajat saataisiin noudattamaan ADR-elinten ratkaisusuosituksia.

Valtioneuvosto pitää epäselvänä ehdotettua soveltamisalan laajennusta siltä osin kuin direktiivi koskisi myös sellaisia riitoja, jotka koskevat sopimussuhteen ulkopuolisia kysymyksiä. Neuvottelujen kuluessa on arvioitava, millainen vaikutus soveltamisalan laajentamisella olisi suomalaisten ADR-elinten käsiteltäväksi tuleviin asioihin ja asiamääriin. Valtioneuvosto korostaa, että ADR-elimet ovat riidanratkaisuelimiä eikä niiden tehtäväksi tule antaa lainvalvonnan luonteisia tehtäviä.

Valtioneuvosto kannattaa ADR-elinten raportointivelvollisuuksien vähentämistä. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ADR-elimille annettavaan mahdollisuuteen yhdistää samankaltaiset, tiettyä elinkeinonharjoittajaa koskevat valitukset ja käsitellä ne yhdessä. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, ettei yhdistämisen edellytyksenä saa olla kuluttajan suostumus. Lisäksi neuvottelujen kuluessa on varmistettava, ettei säännös estä suomalaisten ADR-elinten nykyisiä vastaavan kaltaisia menettelytapoja ja että sääntelyssä huomioidaan toimialakohtaiset erityispiirteet.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella vastausvelvollisuuden asettamiseen elinkeinonharjoittajille. Ehdotuksen perusteella on epäselvää, mitä ehdotuksessa vastausvelvollisuudella tarkoitetaan. Valtioneuvosto pitää vastausvelvollisuudesta säätämistä tarpeettomana ainakin Suomen tyypisessä järjestelmässä, jossa käsittely ei edellytä elinkeinonharjoittajan suostumusta ja ADR-elin saa antaa asiassa ratkaisun, vaikka elinkeinonharjoittaja ei olisi antanut asiaan vastausta. Jos vastausvelvollisuudesta säädetään, on varmistettava, että vastausvelvollisuuden osalta säilytetään riittävä liikkumavara, joka mahdollistaa erilaiset kansalliset ratkaisut.

Valtioneuvosto kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen täytäntöönpanoajan on ADR-direktiivin osalta oltava riittävä. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että ehdotettujen säädösmuutosten täytäntöönpanoaika olisi 24 kuukautta.