

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi
(myynninedistäminen sisämarkkinoilla)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella asetukseksi myynninedistämisestä
lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen sisämarkkinoilla ja ehdotuksesta laadittu
komission 2 päivänä lokakuuta 2001 tekemä muistio.
ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston

Helsingissä 20 päivänä joulukuuta 2001

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöneuvos Marjo Lahelma

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/171001/0813

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI
MYNNINEDISTÄMISESTÄ SISÄMARKKINOILLA**

1. Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 2 päivänä lokakuuta 2001 tiedonannon myynninedistämisestä sisämarkkinoilla sekä esitti samassa asiakirjassa ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi myynninedistämisestä sisämarkkinoilla (KOM (2001) 546 lopullinen). Tiedonanto ja asetusehdotus liittyvät komissiossa pitkään vireillä olleeseen kaupallista viestintää sisämarkkinoilla koskevaan hankkeeseen. Vuonna 1996 komissio julkaisi aiheesta vihreän kirjan (KOM(96) 192 lopullinen) ja vuonna 1998 tiedonannon vihreän kirjan seurannasta (KOM(1998) 121 lopullinen). Kaupallista viestintää koskevia jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen eroja ja yhdenmukaistamisen tarvetta on sittemmin selvitetty jäsenvaltioiden edustajista koottussa komission asiantuntijaryhmässä.

Komission mukaan myynninedistämiskeinoja, kuten alennuksia, kylkiäisiä ja muita lisäetuja sekä markkinointiarpajaisia ja -kilpailuja koskevat kansalliset kiellot ja rajoitukset ovat vanhentuneita ja muodostuneet kaupan esteiksi sisämarkkinoilla. Poistamalla yleiset kiellot ja hyväksymällä muiden myynninedistämistä rajoittavien säännösten osalta lainsäädäntöjen vastavuoroisen tunnistamisen periaate voitaisiin varmistaa mainontapalvelujen vapaa liikkuvuus ja edistää etenkin pienten ja keski suurten yritysten tuotteiden rajat ylittävää tarjontaa. Kuluttajansuoja turvattaisiin lisäämällä ja

yhtenäistämällä myynninedistämiskeinoista markkinoinnissa annettavia tietoja.

Komission mukaan säädösmuodoksi on valittu direktiivin sijasta asetus erityisesti oikeusvarmuuden takaamiseksi: sääntely saadaan täysin yhdenmukaiseksi ja samanaikaisesti voimaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Asetuksen ehdotettu oikeusperusta on perustamissopimuksen 95 artiklan 1 kohta.

Ehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä ei ole vielä alkanut. Suomen- ja ruotsinkielisiä toisintoja asiakirjasta ei ole vielä saatu.

Ehdotus täydentää komission samana päivänä antamaa vihreää kirjaa kuluttajansuojasta Euroopan unionissa KOM(2001) 531 lopullinen. Vihreän kirjan tarkoituksena on käynnistää EU:n kuulemismenettely kuluttajansuojapolitiikan tulevasta suunnasta, ja siinä esitetään vaihtoehtoja yhteisön kuluttajansuojalainsäädännön, erityisesti markkinointilainsäädännön kehittämiseksi. Vihreästä kirjasta toimitetaan eduskunnalle perustuslain 97 §:n mukainen selvitys.

2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1. Tavoite ja soveltamisala

Ehdotetun asetuksen tavoitteena on 1 artiklan mukaan vahvistaa säännöt myynninedistämiskeinojen käyttämiselle ja niihin liittyvälle kaupalliselle viestinnälle sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi.

Kaupallinen viestintä on määritelty 2 artiklan a kohdassa samalla tavalla kuin sähköisen kaupankäynnin direktiivissä 2000/31/EY. Määritelmä vastaa asiasisällöltään Suomessa vakiintuneesti käytettyä markkinoinnin käsitettä. Myynninedistämällä tarkoitetaan 2 artiklan b kohdan mukaan alennuksia, ilmaislahjoja, kylkiäisiä ja muita lisäetuja sekä markkinointiarpajaisia ja –kilpailuja. Nämä myynninedistämisen keinot määritellään kukin erikseen 2 artiklan c—i kohdassa.

Asetus koskisi sekä kuluttajille että elinkeinonharjoittajille suunnattua myynninedistämistoimintaa. Asetusta sovellettaisiin riippumatta siitä, mitä palvelua tai tavaraa myynninedistäminen koskee.

2.2. Kansallisten yleisten kieltojen poistaminen sekä lainsäädäntöjen vastavuoroinen tunnustaminen

Asetusehdotuksen 3 artiklan 1 kohdassa kielletään jäsenvaltioita ja ei-julkisia sääntelyelimiä asettamasta yleistä kieltoa käyttää myynninedistämistä tai siihen liittyvää kaupallista viestintää, paitsi jos kiello perustuu yhteisön lainsäädäntöön. Yleisellä kiellolla tarkoitetaan asetusehdotuksessa kieltoa, joka ei ole tietyn tyyppistä tavaraa tai palvelua koskeva erityiskiello.

Lisäksi kohdassa kielletään asettamasta myynninedistämiskeinoille arvorajoja, lukuun ottamatta kirjojen hinnanalennuksia. Eräissä jäsenvaltioissa voimassa olevat kiellot tarjota alennuksia kausialennusmyyntejä edeltävänä aikana eivät liioin olisi enää sallittuja. Myynninedistämiskeinojen käyttämiselle ei saisi asettaa ennakkolupaa koskevia tai vaikutuksiltaan vastaavia vaatimuksia.

Asetusehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja ei-julkiset sääntelyelimet eivät saa rajoittaa myynninedistämisestä hyötyvää palvelujen vapaata tarjontaa tai tavaroiden vapaata liikkumista sillä perusteella, että myynninedistämiskeinoja käytetään tai että niihin viitataan kaupallisessa viestinnässä. Kohdan tarkoituksena on saattaa voimaan markkinointilainsäädäntöjen vastavuoroisen

tunnustamisen periaate. Tämä merkitsisi, että myynninedistämistä tavalla tai toisella rajoittavia jäsenvaltion säännöksiä voitaisiin soveltaa vain kyseisessä valtioissa toimiviin elinkeinonharjoittajiin, mutta ei muista jäsenvaltioista peräisin olevaan rajat ylittävään toimintaan. Kohta koskee kaikkia niitä kansallisia rajoituksia, joita ei artiklan 1 kohdan nojalla suoraan kielletä. Näitä ovat paitsi sallitut erityiskiellot myös esimerkiksi hyvän tavan noudattamista edellyttävät markkinoinnin yleislausekkeet.

2.3. Myynninedistämisen yhteydessä annettavat tiedot

Myynninedistäjän on 4 artiklan mukaan varmistettava, että myynninedistämistä koskeva kaupallinen viestintä täyttää tiedoiltaan asetuksen liitteessä olevat vaatimukset. Liitteessä on ensinnäkin lueteltu tiedot, jotka olisi annettava kaikessa myynninedistämisessä. Myynninedistäjän olisi omasta aloitteestaan annettava tiedot kyseisen myynninedistämiskeinon lajista, tarjottujen tuotteiden hinnoista, myynninedistäjän henkilöllisyydestä, tarjouksen kestosta sekä siitä, mistä saa lisätietoja mm. tarjoukseen mahdollisesti liittyvistä ehdoista. Asiakkaan pyynnöstä olisi ilmoitettava myynninedistäjän nimi ja maantieteellinen osoite sekä tarjouksen ehdot.

Lisäksi liitteessä on lueteltu kutakin myynninedistämiskeinoa koskevat erityiset tietovaatimukset. Nämäkin tiedot on jaettu kahteen ryhmään: oma-aloitteisesti annettaviin ja pyynnöstä annettaviin. Pääasiassa tiedot koskevat tarjottavien lisätujen arvoa sekä niiden saamista koskevia ehtoja tai rajoituksia.

2.4. Yhdenmukaiset rajoitukset lasten ja nuorten suojelemiseksi

Asetusehdotuksen 5 artikla sisältää yhteisössä yhdenmukaisesti sovellettavat myynninedistämisen rajoitukset. Kaikki rajoitukset perustuvat lasten ja nuorten suojelemiseen. Lapsella tarkoitetaan asetusehdotuksessa alle 14-vuotiaasta henkilöä. Artiklan mukaan myynninedistäjä

ei saa kerätä henkilötietoja lapsesta ilman toteen näytettävissä olevaa huoltajan ennakkolupaa (1 kohta). Suoraan lapselle ei saa toimittaa sellaista ilmaislahjaa tai kylkiäistä, joka voi vaarantaa lapsen fyysisen terveyden (2 kohta). Alkoholiuomaa ei saa antaa ilmaislahjana alle 18-vuotiaalle (3 kohta).

2.5. Oikeussuoja

Asetusehdotuksen 6 artikla koskee eräitä oikeussuojaan liittyviä järjestelyjä. Myynninedistäjän on tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen pyynnöstä esitettävä selvitys 4 artiklassa tarkoitettujen tietojen oikeellisuudesta (1 kohta). Myynninedistäjän on myös ilmoitettava maksutta osoite, jonne asiakkaat voivat toimittaa valituksensa. Jos myynninedistäjällä on puhelinpalvelu, sen on oltava maksuton ja sille on varattava asianmukaiset resurssit. (2 kohta). Valituksen on vastattava kuuden viikon kuluessa valituksen vastaanottamisesta sillä kielellä, jota myynninedistämässä on käytetty (3 kohta). Myynninedistäjän olisi vielä ilmoitettava ne tuomioistuimen ulkopuoliset riitojen ratkaisumenettelyt sekä käytäntösäännöt, joihin hän on sitoutunut, ja annettava niistä pyynnöstä tietoja (4 kohta).

3. Vaikutukset Suomen kannalta

3.1. Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö

Myynninedistämistä säännellään Suomessa paitsi markkinointia yleisesti koskevilla säännöksillä myös tiettyjä myynninedistämiskeinoja tai tiettyjä tuotteita koskevilla erityissäännöksillä. Kuluttajiin kohdistetun markkinoinnin perusnormi on kuluttajansuojalain 2 luvun 1 §:n yleislauseke, jonka mukaan markkinoinnissa ei saa käyttää hyvän tavan vastaista tai muutoin kuluttajien kannalta sopimatonta menettelyä. Vastaavia hyvän tavan noudattamiseen perustuvia yleissäännöksiä on sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetussa laissa, luottolaitostoiminnasta annetussa laissa, arvopaperimarkkinalaissa ja

vakuutusyhtiölaissa.

Markkinatuomioistuimien on kuluttajansuojalain yleislausekkeen nojalla kieltänyt lapsiin kohdistetun kylkiäismarkkinoinnin. Kuluttaja-asiamies on markkinointiohjeissaan edellyttänyt, ettei suoramarkkinointikirjeitä saa osoittaa suoraan lapselle.

Tiettyjä myynninedistämiskeinoja koskevia yleisiä rajoituksia on Suomessa voimassa alennuksista ja markkinointiarpajaisista. Kuluttajansuojalain 2 luvun 3 §:n mukaan kulutushyödykkeen hintaa ei saa ilmoittaa alennetuksi enempää kuin se tosiasiallisesti alittaa elinkeinonharjoittajan aikaisemmin perimän hinnan. Saman luvun 5 §:n mukaan markkinoinnissa ei saa luvata sattumanvaraista etua, jonka saaminen edellyttää vastiketta, kulutushyödykkeen ostamista tai ostotarjouksen tekemistä. Samankaltainen markkinointiarpajaisien vastikkeettomuutta edellyttävä säännös on sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 3 §:ssä. Vastikkeelliset arpajaiset kuuluvat arpajaislain soveltamisalaan, ja niitä saa toimeenpanna vain yleishyödyllinen yhteisö varojen hankkimiseksi yleishyödyllisen toiminnan edistämiseen.

Yhdistettyjä tarjouksia ja kylkiäisiä koskeneet kuluttajansuojalain yleiset rajoitukset poistettiin 1 päivänä maaliskuuta 2001 voimaan tulleella lailla. Telepäätelaitteiden kauppaa koskeva telemarkkinalain 24 §:n erityissäännös on edelleen voimassa. Pykälän mukaan telepäätelaitteen myyntihinta ei saa riippua siitä, hankkiiko ostaja telepäätelaitteen myyjältä myös teletoimintaan kuuluvia tuotteita.

Rahoituslalla on voimassa joitakin myynninedistämistä rajoittavia erityissäännöksiä. Kuluttajansuojalain 7 luvun 5 §:n mukaan kulutusluoton myöntämistä ei saa käyttää pääasiallisena markkinointikeinona markkinoitaessa muita kulutushyödykkeitä. Luottolaitostoiminnasta annetun lain 82 §:ssä kielletään muita kuin talletuspankkeja käyttämästä markkinoinnissaan sanaa talletus yleisöltä vastaanotettavista takaisinmaksettavista varoista. Sijoitusrahastolain 130 §:n mukaan

Euroopan talousalueelle sijoittautuneen yhteissijoitusyrityksen on toimitettava markkinointiaineistonsa Rahoitustarkastukselle ennen kuin yritys aloittaa osuuksiensa markkinoinnin Suomessa.

Tupakan, alkoholin ja lääkkeiden myynninedistämistoimintaa on erityisesti kansanterveyssyistä olennaisesti rajoitettu. Toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain 8 §:n mukaan tupakkatuotteen sekä suora että epäsuora mainonta ja muu myynninedistämistoiminta on kielletty. Kielto koskee myös tupakkaa, tupakkajäljitelmiä ja tupakointivälineitä. Näitä tuotteita ei lain 9 §:n mukaan saa myöskään kytkeä muiden tuotteiden myyntiin tai luovutukseen taikka palvelujen antamiseen. Alkoholilain 33 §:ssä kielletään väkevän alkoholijuoman suora ja epäsuora mainonta ja myynninedistäminen. Miedon alkoholijuoman mainonnalle ja myynninedistämiselle on samassa pykälässä asetettu mainonnan sopivuutta ja hyvän tavan mukaisuutta koskevia yksityiskohtaisia vaatimuksia. Lääkkeiden markkinoinnista on erityissäännöksiä lääkela in 91—94 §:ssä. Säännöksillä pyritään ehkäisemään lääkkeiden tarpeettomaan käyttöön houkuttelevaa tai muuten epäasiallista lääkemainontaa. Lääkelaitos on antanut tarkempia määräyksiä lääkkeiden mainonnasta ja myynninedistämisestä.

3.2. Asetuksesta aiheutuvat muutokset ja niiden merkitys Suomen kannalta

Ehdotetun asetuksen voimaantulo merkitsisi alennushintailmoittelua koskevan kuluttajansuojalain 2 luvun 3 §:n kumoutumista. Pykälän tarkoituksena on estää perusteettomia alennusväitteitä edellyttämällä, että alennus on laskettava saman liikkeen samasta tuotteesta aiemmin perimästä hinnasta. Asetusehdotuksessa ei ole vastaavaa vaatimusta. Asiakkaalla olisi kuitenkin oikeus saada pyynnöstä tietää aikaisempi hinta, jotta hän voisi varmistua alennuksen todellisuudesta.

Totuudenvastaiseen tai harhaanjohtavaan alennushintailmoitteluun voidaan asetuksen voimaantulon jälkeenkin puuttua

kuluttajansuojalain 2 luvun 2 §:n nojalla. Tästä huolimatta nykyisen erityissäännöksen kumoutuminen ei ole toivottavaa, sillä harhaanjohtavuuden arviointiperusteet muuttuisivat nykyistä epäselvemmiksi.

Suoraan asetuksen nojalla kumoutuisivat myös kuluttajansuojalain 2 luvun 5 §:n ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 3 §:n säännökset sattumanvaraisen edun tarjoamisesta markkinoinnissa. Lisäksi olisi muutettava uuden arpajaislain 2 §:n määritelmää arpajaisista, sillä markkinointiarpajaisiin ja –kilpailuihin osallistumisen saisi asetuksen mukaan kytkeä tuotteen ostamiseen. Tämä olisi ristiriidassa uuden arpajaislain peruslinjausten kanssa ja hämärtäisi vastikkeettomien kaupallisten arpajaisten ja vastikkeellisten yleishyödyllisten arpajaisten rajanvetoa. Asetusehdotus on tältä osin Suomen kannalta hyvin ongelmallinen.

Muut 3.1. jaksossa mainitut kansalliset säännökset tulisivat lainsäädäntöjen vastavuoroisen tunnustamisen piiriin: säännöksiä ei siten voitaisi soveltaa toisesta jäsenvaltiosta Suomeen suunnattuun myynninedistämiseen. Toisaalta muut jäsenvaltiot eivät saisi estää Suomesta peräisin olevaa myynninedistämistoimintaa sen perusteella, ettei toiminta täytä vastaanottajanvaltion lainsäädännön vaatimuksia.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaate tulisi sovellettavaksi alueella, jolla jäsenvaltioiden lainsäädännöissä on vielä suuria eroja ja yhteisön säädöksiä vähän. Tämän takia periaatteen yleiseen käyttöönottoon liittyy myös ongelmia sekä kuluttajansuojan että kilpailuneutraliteetin kannalta.

Kansallisilla myynninedistämiskeinojen rajoituksilla on pyritty suojaamaan paitsi kuluttajia epäasianmukaiselta vaikuttamiselta myös kilpailijoita hyvän liiketavan vastaisilta menettelyiltä. Jos kansallisia säännöksiä voitaisiin soveltaa vain Suomessa toteutettuun markkinointiin, saattaa ilmetä pyrkimystä lain kiertämiseen: muista jäsenvaltioista voitaisiin toteuttaa yksinomaan Suomeen suunnattuja Suomen lain vastaisia myynninedistämiskampanjoita.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaate synnyttäisi myös painetta perusteltuinakin pidettyjen kansallisten rajoitusten poistamiseen, jotta Suomessa ja muissa jäsenvaltioissa toimivien elinkeinonharjoittajien edellytykset kilpailla Suomen markkinoilla eivät poikkeaisi toisistaan. Sen sijaan että pyritäisiin saavuttamaan yhteisössä yhdenmukainen korkean kuluttajansuojan taso, kehitys saattaa kääntyä markkinoinnin menettelytapoja vähiten rajoittavaan suuntaan.

Suomen kannalta erityisen ongelmallista olisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ulottaminen tupakan, alkoholin ja lääkkeiden markkinointiin. Kansallisten myyninedistämisrajoitusten tarkoituksena on ohjata näiden tuotteiden kulutusta ja ehkäistä niiden käyttöön liittyviä terveyshaittoja ja alkoholin osalta myös sosiaalisia haittoja. Rajat ylittävän myyninedistämisen vapautuminen haittaisi vakavasti näiden tavoitteiden toteutumista.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaate vastaa asiallisesti sähköisen kaupankäynnin direktiivissä omaksuttua alkuperämaaperiaatetta.

Alkuperämaaperiaatteesta on kuitenkin direktiivissä useita sekä yleisiä että yksittäistapauksissa sovellettavia poikkeuksia. Asetusehdotuksessa vastaavia poikkeuksia ei ole. Asetusehdotuksessa ei myöskään säädetä valvontaviranomaisten yhteistyötä koskevista järjestelyistä kuten sähköisen kaupankäynnin direktiivissä. Sähköiseen verkkomarkkinointiin sovellettaisiin siten osittain erilaisia säännöksiä kuin muun tyyppiseen rajat ylittävään markkinointiin. Tämä olisi vastoin Suomessa tärkeänä pidettyä välineneutraalisuuden periaatetta.

Säädösmuodoksi ehdotettu asetusta on myös ongelmallinen. Kuten 3.1. jaksosta käy ilmi, kansallisia säännöksiä on useissa sekä yleisissä että sektorikohtaisissa laeissa. Jos kysymyksessä olisi direktiivi, voitaisiin tarvittavat täytäntöönpanosäännökset sijoittaa muiden samaan asiakokonaisuuteen liittyvien säännösten yhteyteen. Näin voitaisiin säilyttää lainsäädännön selkeys, johdonmukaisuus ja terminologian

yhdenmukaisuus. Hallituksen esityksessä voitaisiin lisäksi selventää säännösten soveltamista ja tulkintaa perusteellisemmin kuin asetusehdotuksen johdanto-osassa.

4. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää sinänsä tärkeänä ja tarpeellisenä säätää myös yhteisön tasolla hyvään markkinointitapaan liittyvistä seikoista ja suhtautuu myönteisesti yhteisön lainsäädännön kehittämiseen tällä alalla. Ehdotettu asetusta on kuitenkin Suomen kannalta ongelmallinen.

Valtioneuvoston mielestä edellä 3.2. jaksossa esitetyt ongelmat ovat niin merkittäviä, ettei asetusta voida sellaisenaan hyväksyä. Valtioneuvosto pitää ensinnäkin tärkeänä, että tupakan, alkoholin ja lääkkeiden myyninedistäminen suljetaan kokonaan pois asetuksen soveltamisalasta. Edelleen valtioneuvosto pitää tärkeänä, että markkinointiarpajaisten ja -kilpailujen vastikkeettomuutta koskevat vaatimukset voidaan säilyttää ja että vaatimuksia voidaan soveltaa sekä kansalliseen että rajat ylittävään myyninedistämistoimintaan.

Ehdotuksen neuvostokäsittelyssä olisi myös pyrittävä muuttamaan säädös direktiiviksi. Uuden säädöksen suhde sähköisen kaupankäynnin direktiivin mukaiseen sääntelyyn olisi selvennettävä ja varmistettava se, etteivät sovellettavat säännökset ilman erityistä syytä vaihtelisi sen mukaan, mitä teknologiaa myyninedistämiseen käytetään.

Myyninedistämisen yhteydessä annettavien tietojen lisääminen ja yhtenäistäminen on sinänsä myönteistä. Asetusehdotuksen mukainen jako aina annettaviin tietoihin ja vain asiakkaan pyynnöstä annettaviin tietoihin ei kuitenkaan vaikuta onnistuneelta. Markkinoinnissa olisi annettava pyytämättä kaikki ne tiedot, jotka ovat tarpeen myyninedistämistarjouksen edullisuuden arvioimiseksi ja tarjouksen hyväksi käyttämiseksi.

Asetusehdotuksen liitteen mukaiset yksityiskohtaiset tiedonantovelvoitteet tulisivat sovellettaviksi myös yritysten välisessä myyninedistämistoiminnassa. Valtioneuvoston mielestä tämänkaltaisia

pakottavia velvoitteita ei liikesuhteissa tarvita.

Valtioneuvosto kiinnittää vielä huomiota edellä 1. jaksossa mainittuun komission samana päivänä antamaan vihreään kirjaan kuluttajansuojasta Euroopan unionissa. Vihreässä kirjassa esitetään keskusteltaviksi eri vaihtoehtoja yhteisön markkinointilainsäädännön kehittämiseksi.

Valtioneuvoston mielestä olisi asianmukaista, että ensin käytäisiin vihreässä kirjassa esitetty periaatekeskustelu yhteisön markkinointilainsäädännön tulevasta suunnasta ja sen jälkeen harkittaisiin, onko ehdotettu asetus periaatekeskustelun pohjalta valittavan kehityssuunnan mukainen ja ylittääkö tarpeellinen.