

Asia: VN/10618/2024

Lausuntopyyntö: Kuluttajansuojalain uudistaminen vihreän siirtymän edistämiseksi – Työryhmän mietintö

1. Yleiset huomionne

Kesko Oyj (jäljempänä Kesko) kiittää mahdollisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä.

Kesko pitää ehdotetun sääntelyn tavoitteita kannatettavina. Kuluttajia harhaanjohtavan ympäristö- ja kestävyysmarkkinoinnin ehkäiseminen on tärkeää niin yleisen luottamuksen vahvistamiseksi yritysten vastuullisuustyöhön kuin niiden yritysten kilpailukyvyn turvaamiseksi, jotka panostavat vastuullisuuteen perusteellisesti.

Vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiivi sisältää kuitenkin useita tulkinnanvaraisia määritelmiä ja epäselviä velvoitteita kaupan alan näkökulmasta, mikä vaikeuttaa merkittävästi valmistautumista uuteen lainsäädäntöön. Kesko korostaa selkeiden tulkintaohjeiden merkitystä ja niiden nopeaa julkaisemista.

Aikataulu kansallisen lainsäädännön soveltamisen alkamiselle on poikkeuksellisen tiukka. Lainsäädännössä tulisi varmistaa, että jo markkinoille saatetut tuotteet voidaan myydä, vaikka niiden merkinnät olisivat uuden sääntelyn näkökulmasta puutteellisia tai virheellisiä. Muutoin sääntely voi johtaa merkittäviin taloudellisiin menetyksiin ja ympäristövastuun kannalta kielteisiin seurauksiin, jotka ovat ristiriidassa direktiivin ja muiden EU:n ympäristölainsäädäntöhankkeiden tavoitteiden kanssa.

Jos muutettua kansallista lainsäädäntöä sovelletaan myös aiemmin markkinoille saatettuihin tuotteisiin, Keskolle aiheutuisi pelkästään varastojen alaskirjauksista huomattava taloudellinen haitta. Sen tarkkaa määrää on vaikea arvioida, mutta vaikutus voi olla useita miljoonia euroja. Näitä taustoja ja syitä on avattu tarkemmin tässä lausunnossa.

2. Vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiivin täytäntöönpano

2.1 Muutokset kuluttajansuojalakiin

Ehdotettujen muutosten tavoitteena on parantaa kuluttajien ymmärrystä hyödykkeiden ympäristövaikutuksista, helpottaa ympäristöystävällisten valintojen tekemistä sekä estää nykyistä tehokkaammin totuudenvastaisten tai harhaanjohtavien ympäristöväittämien esittäminen. Tavoitteet ovat kannatettavia.

Kuluttajansuojalain 2 luvun 6 §:ään ehdotetaan tarkennuksia erityisesti tuotteen yhteiskuntaan liittyvien ominaisuuksien osalta. Määritelmä on kuitenkin hyvin laaja ja tulkinnanvarainen, mikä vaikeuttaa ennakoimista siitä, mitä tietoja se lopulta kattaa. Vaikka sääntelyn tarkoituksena on selkeyttää oikeustilaa, määritelmän laajuus ja epäselvyys aiheuttavat erityisesti soveltamisen alkuvaiheessa epävarmuutta, ellei tarkempia tulkintaohjeita anneta hyvissä ajoin etukäteen.

2.2 Valtioneuvoston asetuksen uudistaminen ja perustelumuistio

Mietintö pitää sisällään myös valtioneuvoston asetusluonnoksen ja sen perustelumuistioluonnoksen, mitä Kesko pitää hyvänä asiana muuttuvan sääntelyn kokonaiskuvan hahmottamiseksi.

Asetusluonnos sisältää keskeisiä määritelmiä, kuten kestävyysmerkinnän määritelmän. Tämän perusteella ei kuitenkaan voida tehdä yksiselitteistä tulkintaa siitä, mitä merkintöjä pidetään sääntelyn mukaisina kestävyysmerkintöinä. Perustelumuistiossa todetaan, että määritelmä on laaja, ja erityisesti yhteiskunnallisten ominaisuuksien sisällyttäminen siihen laajentaa tulkintaa huomattavasti, kun otetaan huomioon muualla ehdotuksessa esitetyt kirjaukset.

Kuten Kaupan liitto lausunnossaan toteaa, asetusluonnoksen perustelumuistioluonnoksessa on pyritty esittämään rajauksia kestävyysmerkinnän soveltamisalaan, mikä on kannatettavaa. Elinkeinonharjoittajien oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden näkökulmasta on kuitenkin ongelmallista, että näin merkityksellisestä asiasta ei ole lainsäädännössä yksiselitteistä määritelmää. Tarvitaan tarkempia tulkintaohjeita sekä kansallisen viranomaisen ennakoivaa ohjeistusta hyvissä ajoin ennen uuden sääntelyn soveltamisen alkamista.

Kestävyysmerkinnän määritelmä tulisi rajata selkeästi. Esimerkiksi alkuperää, kotimaisuutta tai tuotteen tuotesisältöä ilmaisevia merkintöjä ei tulisi lukea kestävyysmerkinnöiksi. Samoin hyväntekeväisyyttä tai tietyn toiminnan tukemista kuvaavat symbolit tulisi rajata määritelmän ulkopuolelle. Vaikka perustelumuistioluonnoksessa todetaan, että tukihankkeita kuvaavat merkit eivät ole kestävyysmerkintöjä, ainakin toistaiseksi ei voida yksiselitteisesti todeta, koskeeko tämä esimerkiksi K-ryhmän ”Tuottajalle kiitos” -toimintamallia.

Sertifiointijärjestelmille asetetut vaatimukset ja lisäkriteerit ovat vaikeaselkoisia. Yksittäinen yritys ei kykene arvioimaan, täyttävätkö nykyiset sertifiointiohjelmat asetetut vaatimukset. Vähittäiskaupan toimijalle on erityisen haastavaa varmistaa, että kaikissa myytävissä tuotteissa käytetyt kestävyysmerkinnät perustuvat sääntelyn edellyttämään sertifiointijärjestelmään. Tietoja ei ole saatavilla keskitetysti, vaan ne on kerättävä jokaiselta merkin myöntäjältä erikseen, mikä aiheuttaa huomattavaa hallinnollista taakkaa ja epävarmuutta. Keskolla on käytössä kymmenittäin erilaisia merkkejä, joiden käyttöala vaihtelee toimialoittain, tuoteryhmittäin ja alkuperän mukaan. Edellä mainittujen epäselvyyksien vuoksi Kesko ei tällä hetkellä pysty kattavasti arvioimaan, minkälaisia muutoksia tuotepakkauksiin tulisi tehdä. Pakkaus uudistusten toteuttaminen syyskuuhun 2026 mennessä olisi edellyttänyt työn aloittamista jo kauan aikaa sitten, sillä uudistusprosessi on pitkä ja monet tuotteet tilataan hyvissä ajoin etukäteen (esim. sesonkituotteet, käyttötavarat, urheiluvaatteet, pitkään säilyvät teolliset tuotteet). Pakkaussuunnittelu sisältää useita vaiheita: muutostarpeiden kartoitus, direktiivin tulkinta (merkit, sertifikaatit ja väittämät), suunnittelutyö, painolaattojen valmistus ja materiaalien painatus. Lisäksi vanhat direktiivin vastaiset materiaalit on poistettava myynnistä ja hävitettävä, mikä aiheuttaa kustannuksia, ellei se tapahdu luonnollisen poistuman kautta.

Ympäristöväittämien täsmennysvaatimukset ovat myös epäselviä. On epävarmaa, kuinka laajasti ja yksityiskohtaisesti väittämä on eriteltävä sen yhteydessä, jotta se olisi hyväksyttävä. Pakkauksissa

tila on usein rajallinen, ja vaatimus perustella väittämä samassa yhteydessä voi käytännössä johtaa ympäristöväitteistä luopumiseen, vaikka ne olisivat perusteltuja ja kuluttajille hyödyllisiä. Sisältöluokituksessa tulisi huomioida viestintävälineiden ja markkinointikanavien tilarajoitteet. Pakkausten koon kasvattaminen pelkästään täsmennysvaatimusten vuoksi ei olisi ympäristön kannalta perusteltua. Koska väitteen tulee joka tapauksessa olla totuudenmukainen, yrityksen hallussa oleva lisäselvitys tulisi ottaa huomioon kokonaisarviossa.

Yleisen ympäristöväittämän esittäminen edellyttäisi jatkossa tunnustetun erinomaisen ympäristönsuojelullisen tason osoittamista. Ehdotuksen mukaan tämän tason osoittaminen on hyvin rajattua. Perustelumuistioloennoksessa mainittu mahdollisuus osoittaa taso noudattamalla muuta sovellettavaa unionin oikeutta jättää paljon tulkinnanvaraa, ja tähän tarvitaan selkeämpiä ohjeita. Lisäksi luonnoksessa todetaan, että tason on oltava merkityksellinen koko väittämän kannalta. Esimerkiksi väittämä ”ympäristöystävällinen” katsotaan yleiseksi ympäristöväittämäksi, mutta mietinnön perusteella jää epäselväksi, voiko tuotetta väittää ympäristöystävälliseksi, jos sillä on esimerkiksi Joutsenmerkki, koska Joutsenmerkki ei sisällä nimenomaista kriteeriä tälle.

Kuten Kaupan liitto lausunnossaan toteaa, vastuun ympäristöväittämistä ja kestävyysmerkinnöistä tulee olla yksiselitteisesti niiden laatijalla eli pääsääntöisesti tuotteiden valmistajalla. Jakelijan on voitava luottaa siihen, että valmistajan ilmoittamat tuotekohtaiset tiedot ovat paikkansapitävät ja lainsäädännön mukaiset.

2.3 Valvonta ja seuraamukset

2.4 Vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiivi on pantava täytäntöön viimeistään 27.3.2026, ja sen nojalla annettuja säännöksiä on alettava soveltaa 27.9.2026. Direktiivissä ei ole huomioitu sitä, että elinkeinonharjoittajien varastoissa voi olla sääntelyn soveltamisen alkaessa vielä tuotteita, joiden merkinnät eivät vastaa kaikilta osin ympäristöväittämiä ja kestävyysmerkintöjä koskevia uusia vaatimuksia. Pahimmillaan tuotteet, jotka on pakattu tai merkitty vanhojen käytäntöjen mukaan, voisi olla tarpeen hävittää. (Ks. tarkemmin työryhmän mietinnön s. 61–62).

Mietinnössä todetun mukaisesti Suomi pyrkii edelleen löytämään ratkaisua tähän direktiivin tavoitteiden vastaiseen kielteiseen ympäristövaikutukseen sekä yrityksille aiheutuvaan liiketaloudelliseen tappioon ja hallinnolliseen taakkaan neuvottelemalla asiasta Euroopan komission kanssa.

Jatkovalmistelussa arvioidaan, miten mietinnössä esiin nostettu ongelma olisi ratkaistavissa. Lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa siihen, mitä vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiivin artikloja siirtymäratkaisun tulisi koskea ja miten mahdollinen siirtymä tulisi toteuttaa.

Direktiivissä ei ole huomioitu sitä, että elinkeinonharjoittajien varastoissa voi uuden sääntelyn soveltamisen alkaessa olla tuotteita, joiden merkinnät eivät kaikilta osin vastaa uusia ympäristöväittämiä ja kestävyysmerkintöjä koskevia vaatimuksia. Direktiivin sanamuodon ja komission nykyisen tulkinnan mukainen soveltamisen aloittaminen aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia, erityisesti jo olemassa olevien varastojen läpikäynnin, merkintöjen tarkistamisen ja täsmentämisen sekä pahimmillaan tuotteiden hävittämisen vuoksi.

Kesko katsoo, että erityisesti kestävyysmerkintöjä ja yleisiä ympäristöväittämiä koskevat direktiivin artiklat ovat haastavia toteuttaa ehdotetussa aikataulussa. Pakkaus- ja markkinointimateriaalien uudistaminen on pitkä prosessi, eikä sääntelyn sisällöstä ole vielä varmuutta. Tämä voi johtaa

siihen, että jopa lyhyen kierron kuluttajatuotteiden osalta merkintöjen oikeellisuuden varmistaminen syyskuuhun 2026 mennessä on vaikeaa. Pidemmän hyllyiän tuotteiden (erityisesti käyttötavaroiden) osalta kyse olisi jo varastoissa olevien tuotteiden uudelleen merkitsemisestä tai markkinoilta poistamisesta, mikä ei ole direktiivin kestävästä kulutuksesta edistävän tarkoituksen kannalta järkevää. Uudelleenmerkintä jakelijan toimesta olisi käytännössä erittäin vaikeaa, koska alkuperäiset merkinnät on tehnyt valmistaja ja vastuu niistä kuuluu ensisijaisesti valmistajalle, ei jakelijalle.

Kesko esittää, että direktiivissä tulisi selkeästi säätää sen ajallisen soveltamisen rajauksesta: jo markkinoille saatetut tuotteet tulee voida myydä loppuun myös 27.9.2026 jälkeen riippumatta niiden merkinnöistä tai ympäristövaihtelusta, koska tuotteet on valmistettu sen hetkisen voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti. Vastaavasti ennen kyseistä päivää julkaistuja lehdistötiedotteita, muita tiedotteita, uutisia ja markkinointimateriaaleja ei tulisi jälkikäteen tarkistaa tai sensuroida, vaan sääntelyn tulisi koskea vain sen soveltamishetken jälkeen esitettyjä väitteitä. Tämä olisi yhdenmukaista EU:ssa olleelle pitkäaikaiselle traditiolle, jonka mukaan riittää, että tuotteet täyttävät kulloinkin voimassa olevat velvoitteet sillä hetkellä, kun ne saatetaan markkinoille, eli tuodaan ensimmäistä kertaa EU:hun. Tämä olisi toteutettavissa esimerkiksi muuttamalla direktiivin 4 artiklan alakohta 1 seuraavasti: *"Jäsenvaltioiden on sovellettava kyseisiä säännöksiä 27 päivästä syyskuuta 2026. Kyseisiä säännöksiä ei sovelleta väitteisiin, jotka on esitetty ennen 27 päivää syyskuuta 2026, eikä väitteitä sisältäviin tuotteisiin, jotka on saatettu markkinoille ennen kyseistä päivää."*

Edellä mainitusta rajauksesta tulisi ensisijaisesti säätää EU-tasolla yhdenmukaisen käytännön turvaamiseksi. Mikäli EU-tasolla ei säädetä rajauksesta, asia tulisi huomioida kansallisessa täytäntöönpanossa vähintään lykkäämällä säännösten soveltamisen alkua vähintään kuudella kuukaudella.

4. Vaikutusten arviointi

-

4.1 Yleiset huomionne

-

4.2 Vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiivin täytäntöönpano

Tällä hetkellä ei ole tarkkaa tietoa siitä, mitä merkintöjä ja siten mitä tuotteita ehdotettu sääntelymuutos tulee koskemaan, koska kestävyysmerkinnän määritelmä on edelleen epäselvä ja tulkinnanvarainen. Keskon päivittäistavarakaupan valikoimassa on noin 50 000 tuotenimikettä, minkä lisäksi kauppiaiden suorissa ostoissa on noin 60 000 nimikettä. Rakentamisen ja talotekniikan kaupassa tuotenimikkeitä on kaikissa toimintamaissa yhteensä yli 700 000. Pakkausmerkintöjen kokonaisuudesta ei ole saatavilla keskitettyä dataa, ja kun myös kestävyysmerkinnän määritelmä on epävarma, sääntelyn vaikutuksia on käytännössä mahdotonta arvioida tarkasti.

Käytännössä K-ryhmän 1800 myymälän valikoimien läpikäynti, ohjeistuksen laatiminen ja mahdollisten tuotteiden poistaminen aiheuttaisi merkittävää hallinnollista ja taloudellista taakkaa sekä hävikkiä, mikä olisi täysin vastoin sääntelyn tarkoitusta. Pakkausmuutosten toteuttaminen annetussa aikataulussa ei ole realistista. Lisäksi on huomioitava, että EU:lta on tulossa lähivuosina lisää sääntelyä, kuten pakkaus- ja pakkausjäteasetus (PPWR), ekosunnitteluasetus (ESPR) sekä

digitaalinen tuotepassi, mikä tarkoittaa yrityksille jatkuvia pakkaus uudistuksia ja huomattavia lisäkustannuksia.

Merkittävin välitön taloudellinen vaikutus kohdistuu varastoihin. Koko tuotevalikoiman saattaminen vaatimusten mukaiseksi 27.9.2026 mennessä on käytännössä mahdotonta. Varastoissa on tällä hetkellä – ja sinne saapuu jatkuvasti toimittajilta – tuotteita, joissa voi esiintyä direktiivin kieltämiä ympäristöväittämiä tai puutteellisia merkintöjä. Tällaisia pidemmän varastokierron tuotteita ovat esimerkiksi vaatteet, jalkineet, urheiluvälineet, kosmetiikka- ja kemikaalituotteet, puutarhatuotteet sekä sähkötyökalut. Tuhansien tuotteiden läpikäyminen keskitetysti on käytännössä mahdotonta, ja tuotteita siirtyy jatkuvasti myös kauppojen omiin varastoihin ja edelleen myyntihyllyille. Varastojen alaskirjaamisesta aiheutuisi erittäin merkittävä taloudellinen haitta, jonka tarkkaa suuruutta on vaikea arvioida, mutta vaikutus voi pahimmillaan olla useita miljoonia euroja. Arvioinnin tarkkuutta heikentää se, ettei sertifikaateista ole saatavilla kattavaa dataa, eikä myöskään ole selkeästi arvioitavissa, mitkä sertifikaatit täyttävät lain vaatimukset 27.9.2026 mennessä.

Pakkausten ja tuote-etikettien uudistaminen sekä mahdolliset brändiuudistukset aiheuttavat merkittäviä muutuskustannuksia. Tuotepakkauksiin on lisättävä tarvittavat uudet tiedot ja poistettava tai korvattava kielletyt väittämät, symbolit ja logot. Tämä tarkoittaa graafisen suunnittelun kuluja (uudet pakkauslayoutit), painatuskulujen nousua (uusien pakkausten tilaus) sekä mahdollisesti vanhojen pakkausmateriaalivarastojen hävikkiä. Kesko arvioi, että pelkästään päivittäistavarakaupan omien brändien tuotteiden pakkaus uudistukset aiheuttaa huomattavia kustannuksia.

Myös markkinointimateriaalien ja viestinnän sopeuttaminen aiheuttaa huomattavaa työtä. Pakkauksien lisäksi kaikki mainosmateriaalit, tuotekuvaukset, verkkosivut ja myymälämainonta on käytävä läpi ja päivitettävä. Jokaisen tuotekuvauksen osalta on tarkistettava, ettei siinä esiinny kiellettyjä ympäristöväitteitä (esim. ”kestävä” tai ”ympäristöystävällinen” ilman asianmukaista näyttöä). Näiden muutosten toteuttaminen vaatii sisältöjen uudelleenkirjoittamista, verkkokauppojen sisältöjen läpikäyntiä sekä laajaa yrityksen sisäisten sidosryhmien ja kumppaneiden koulutusta uusista säännöistä.

6. Muut huomiot

Jos olemassa olevaa varastoa ei voida myydä 27.9.2026 jälkeen, muuttuvan sääntelyn soveltaminen jo markkinoille saatettuihin tuotteisiin johtaisi todennäköisesti tarpeettomaan tuotteiden hävittämiseen, mikä on vastoin kestävän kehityksen periaatteita. Monet yritykset ovat asettaneet omia tavoitteitaan jätteen vähentämiseksi, ja tällainen velvoite olisi ristiriidassa näiden tavoitteiden kanssa. Soveltaminen ilman mahdollisuutta varaston loppuunmyyntiin voisi johtaa käyttökelpoisten tuotteiden poistamiseen ja aiheuttaa merkittäviä kielteisiä ympäristövaikutuksia. Tämä olisi myös vastoin muiden äskettäin käyttöön otettujen EU:n ympäristöaloitteiden, kuten pakkaus- ja pakkausjäteasetuksen (PPWR) ja ekosunnitteluasetuksen (ESPR), tavoitteita. Esimerkkinä voidaan mainita tuleva kiello hävittää myymättömiä kulutustuotteita.