

## U 16/2013 vp

### **Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle kahdesta komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (tuoteturvallisuusasetus ja markkinavalvontaasetus)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 13 päivänä helmikuuta 2013 tekemä (1) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kulutustavaroiden turvallisuudesta sekä neuvoston direktiivin 87/357/ETY ja direktiivin 2001/95/EY kumoamisesta ja (2) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tuotteiden markkinavalvonnasta ja neuvoston direktiivien 89/686/ETY ja 93/15/ETY sekä Euroopan parlamentin ja

neuvoston direktiivien 94/9/EY, 94/25/EY, 95/16/EY, 97/23/EY, 1999/5/EY, 2000/9/EY, 2000/14/EY, 2001/95/EY, 2004/108/EY, 2006/42/EY, 2006/95/EY, 2007/23/EY, 2008/57/EY, 2009/48/EY, 2009/105/EY, 2009/142/EY ja 2011/65/EU, asetuksen (EU) N:o 305/2011, asetuksen (EY) N:o 764/2008 ja asetuksen (EY) N:o 765/2008 muuttamisesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 11 päivänä huhtikuuta 2013

Työministeri *Lauri Ihalainen*

Kaupallinen neuvos Tomi Lounema

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO  
11.4.2013EU/2013/0656  
EU/2013/0658

Tomi Lounema

**KOMISSION EHDOTUKSET KAHDEKSI EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KULUTUSTAVAROIDEN TURVALLISUUDESTA SEKÄ TUOTTEIDEN MARKKINAVALVONNASTA**

## 1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 13 päivänä helmikuuta 2013 osana sisämarkkinoiden II toimenpidepakettia kaksi asetusehdotusta, jotka yhdessä kahden muun asiakirjan kanssa muodostavat niin sanotun tuoteturvallisuus- ja markkinavalvontapakettin. Asetusehdotukset ovat:

1) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kulutustavaroiden turvallisuudesta sekä neuvoston direktiivin 87/357/ETY ja direktiivin 2001/95/EY kumoamisesta, jäljempänä tuoteturvallisuusasetus, ja

2) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tuotteiden markkinavalvonnasta ja neuvoston direktiivien 89/686/ETY ja 93/15/ETY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 94/9/EY, 94/25/EY, 95/16/EY, 97/23/EY, 1999/5/EY, 2000/9/EY, 2000/14/EY, 2001/95/EY, 2004/108/EY, 2006/42/EY, 2006/95/EY, 2007/23/EY, 2008/57/EY, 2009/48/EY, 2009/105/EY, 2009/142/EY ja 2011/65/EU, asetuksen (EU) N:o 305/2011, asetuksen (EY) N:o 764/2008 ja asetuksen (EY) N:o 765/2008 muuttamisesta, jäljempänä markkinavalvonta-asetus.

Tuotteiden markkinavalvontaa koskevan asetusehdotuksen nimessä mainitut, asetuksella muutettaviksi ehdotetut säädökset koskevat henkilönsuojaimia, siviilikäyttöön tarkoitettuja räjähteitä, räjähdysvaarallisissa tiloissa käytettäviksi tarkoitettuja laitteita ja suojajärjestelmiä, huviveneitä, hissejä, painelaitteita, radio- ja telepäätelaitteita, henkilökuljetukseen tarkoitettuja köysiratalaitteistoja, ulkona käytettävien laitteiden melupäästöjä, sähkömagneettista yhteensopivuutta, ko-

neita, tietyllä jännitealueella toimivia sähkölaitteita, pyroteknisiä tuotteita, rautatiejärjestelmän yhteentoimivuutta, lelujen turvallisuutta, yksinkertaisia paineastioita, kaasumaisia polttoaineita käytäviä laitteita, tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamista sähkö- ja elektroniikkalaitteissa, rakennustuotteita sekä akkreditointia ja markkinavalvontaa.

Koska asetusehdotukset liittyvät samaan aihekokonaisuuteen ja ovat osa mainittua tuoteturvallisuus- ja markkinavalvontapakettia, ehdotukset käsitellään samassa valtioneuvoston kirjelmässä.

Mainittujen asetusehdotusten lisäksi tuoteturvallisuus- ja markkinavalvontapakettiin sisältyy komission tiedonanto Kaksikymmentä toimea tuotteiden turvallisuuden ja vaatimustenmukaisuuden parantamiseksi Euroopassa: tuotteiden valvontaa EU:ssa koskeva monivuotinen toimintasuunnitelma sekä komission kertomus asetuksen 765/2008 täytäntöönpanosta.

Lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä sisältävän tuoteturvallisuuspaketin antaminen on kirjattu yhdeksi lokakuussa 2011 annetun sisämarkkinoiden II toimenpidepaketin 12 avaintoimesta.

## 2 Tuoteturvallisuus ja markkinavalvonta sisämarkkinoilla

Tuotteita koskevaa EU:n sääntelyä on nykyisin sekä yksittäisissä harmonisointisäädöksissä että kulutustavaroiden osalta yleisessä tuoteturvallisuusdirektiivissä (2001/95/EY). Harmonisointisäädöksistä osa on sopeutettu EU:n uuteen lainsäädäntöpuiteeseen (ns. NLF- eli New Legislative Framework -kehys) eli ne on uudistettu tuotteita

den kaupan pitämiseen liittyvistä yhteisistä puitteista ja päätöksen 93/465/ETY kumoamisesta tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 768/2008/EY mukaisiksi. Valtaosaa harmonisointisäädöksistä ei ole vielä sopeutettu uuteen lainsäädäntöpuutteeseen, ja joidenkin sopeuttaminen on parhaillaan käynnissä.

Yleinen tuoteturvallisuusdirektiivi koskee kuluttajille tarjottavia tuotteita, ja siinä asetetaan tuotteille yleinen turvallisuusvaatimus. Direktiiviä sovelletaan kulutustavaroiden turvallisuuteen siltä osin kuin muualla lainsäädännössä ei ole säännöksiä, joilla saavutetaan sama turvallisuuden taso. Kyseessä on siis kulutustavaroiden turvallisuuden osalta tietynlainen turvaverkkosäädös. Yleisessä tuoteturvallisuusdirektiivissä on myös säädetty sen soveltamisalaan koskevien tuotteiden markkinavalvonnasta sekä perustettu ns. Rapex-järjestelmä, jolla Euroopan komissiolle ilmoitetaan vakavaa vaaraa aiheuttavien tuotteiden johdosta jäsenmaissa toteutetuista toimenpiteistä. Komissio toimittaa tiedot eteenpäin muille jäsenmaille asianomaisen tuotesektorin toimivaltaisen markkinavalvontaviranomaisen käsittelyä varten. Myös kuluttajat saavat komission Rapex-järjestelmän verkkosivuilta tietoa vaarallisista tuotteista.

Tuotteiden markkinavalvonnasta on nykyisellään säädetty jopa kolmen eri sääntelyn puitteissa. Vuonna 2008 annetussa ns. NLF-asetuksessa eli tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa N:o 765/2008 on säädetty jäsenvaltioiden markkinavalvonnasta yleisistä puitteista sekä muun muassa markkinavalvontaohjelmista ja muita kuin kulutustavaroita koskevista jäsenmaiden valvontaviranomaisten ilmoituksista Euroopan komissiolle toteutetuista toimenpiteistä. Asetuksessa säädetään myös akkreditoinnista ja tuotteiden CE-merkinnästä. Markkinavalvontaa koskevaa sääntelyä on lisäksi kunkin tuotesektorin omassa harmonisointisääntelyssä sekä siis yleisessä tuoteturvallisuusdirektiivissä.

Kokonaisuutena sääntely on siis monita-  
hoista. Talouden toimijoiden kannalta on epätoivottavaa, että tuotteita koskeva lain-

säädäntö on erilaista yhtäältä harmonisoiduilla sektoreilla ja toisaalta harmonisoimattomalla alueella. Yleinen tuoteturvallisuusdirektiivi rakentuu nykyisellään mm. erilaisten määritelmien ja toimijoiden roolien varaan kuin harmonisoitu sektorisääntely. Yleisessä tuoteturvallisuusdirektiivissä ei myöskään nykyisellään edellytetä esimerkiksi niin tehokasta tuotteiden jäljitettävyyden toteuttamista kuin erityisesti uusissa harmonisointisäädöksissä, ja tätä on pidetty epäkohtana.

Markkinavalvonnan kannalta on haasteellista, että sitä koskevaa sääntelyä on monella taholla, ja valvontaan soveltuva sääntely riippuu siitä, onko tuotetta koskeva sääntely harmonisoitu vai ei. Myös esimerkiksi markkinavalvonnan tietojenvaihtoa koskevaa sääntelyä on eri säädöksissä.

Tuotteiden turvallisuuden ja sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta merkityksellistä on, että markkinoilta löytyy jatkuvasti vaarallisia ja vaatimustenvastaisia tuotteita. Tärkeä syy tähän on luonnollisesti se, että kaikki talouden toimijat eivät noudata lainsäädännön vaatimuksia, mutta myös markkinavalvontaa toteutetaan jäsenmaissa eri tavoin. Markkinavalvonta on jäsenmaiden vastuulla, mutta komissio on jo jonkin aikaa pyrkinyt tehostamaan jäsenmaiden markkinavalvonnan koordinoitua. Nykyinen sääntely ja muun muassa sen sirpaleisuus ei kuitenkaan ole omiaan edistämään tätä.

### 3 Ehdotuksen tavoitteet

Ehdotusten yleinen tavoite on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa ja varmistaa korkea kuluttajien, tuotteiden muiden käyttäjien ja ympäristön suojaamisen sekä muiden yleisten etujen kuten mittautarkkuuden, sähkömagneettisen yhteensopivuuden ja energiatehokkuuden suojaamisen taso EU:n markkinoilta löytyvien vaarallisten ja vaatimustenvastaisten tuotteiden vähentymisen kautta.

Erityisesti ehdotuksilla pyritään kokoomaan ja vahvistamaan EU:n tuoteturvallisuusvaatimuksia, tehostamaan markkinavalvontaa ja koordinoimaan sitä paremmin sekä yksinkertaistamaan EU-sääntelyn rakennetta.

## 4 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

### 4.1 Tuoteturvallisuusasetus

Asetusehdotuksessa yhdistettäisiin voimassa olevan yleisen tuoteturvallisuudirektiivin (2001/95/EY) ja elintarvikejäljitelmiä koskevan neuvoston direktiivin (87/357/ETY) sääntely. Muilta osin sääntelyn soveltamisalaa ei tehtäisi muutoksia.

Yleisen tuoteturvallisuudirektiivin sisältämään yleiseen kulutustavaroiden turvallisuusvaatimukseen ei tehtäisi muutosta, vaan edelleen kyseessä olisi kulutustavaroille yleisen turvallisuusvaatimuksen asettava, myös muuta kulutustavaroita koskevaa lainsäädäntöä täydentävä säädös. Asetusehdotuksen yleiset säännökset sisältävää I lukua sovellettaisiin kaikkiin kulutustavariihin siltä osin kuin muusta lainsäädännöstä ei aiheudu tarkempia vaatimuksia. Muualla lainsäädännössä harmonisoimattomia tuotteita koskevan sääntelyn osalta vaatimuksia kuitenkin lähennettäisiin muuhun tuotesääntelyyn nähden mm. määritelmien sekä toimijoiden roolien ja velvollisuuksien osalta. Erityisesti tuotteiden jäljitettävyyttä parannettaisiin nykyiseen sääntelyyn nähden. Lisäksi uutena asetuksen mukaan tuotteiden valmistajien tulisi laatia tuotteeseen liittyviin mahdollisiin vaaroihin suhteutettu tekninen asiakirja.

Voimassa olevasta sääntelystä poiketen ehdotetussa asetuksessa säädettäisiin poikkeuksista eräistä talouden toimijoiden velvollisuuksista kuten velvollisuudesta ilmoittaa valvontaviranomaiselle vaaran aiheuttavasta tuotteesta.

Lisäksi asetusehdotukseen sisältyy uusi, tuotteiden alkuperämaamerkintää koskeva säännös.

Tuotteiden markkinavalvontaa sekä Rapex-tietojenvaihtojärjestelmää koskeva sääntely poistettaisiin yleisestä tuoteturvallisuussäädöksestä, koska se siirtyisi markkinavalvonta-asetukseen.

### 4.2 Markkinavalvonta-asetus

Asetusehdotuksessa säädettäisiin tuotteiden markkinavalvonnasta sekä EU:ssa harmonisoitujen tuotteiden että harmonisoimattomien kulutustavaroiden osalta. Asetusta ei siis so-

vellettaisi harmonisoimattomia muuhun kuin kuluttajakäyttöön tarkoitettuja tuotteita koskevien alojen markkinavalvontaan.

Asetusta ei sovellettaisi lainkaan eräillä sektoreilla kuten elintarvike- ja rehualalla, ja sitä sovellettaisiin vain rajoitetusti joillain toisilla aloilla kuten kuljetettavien painelaitteiden sekä kemikaalien valvonnassa.

Asetuksessa säädettäisiin unionin markkinavalvontapuitteista, muun muassa jäsenmaiden velvollisuudesta tehdä markkinavalvontaa ja suunnitella sitä. Asetuksessa säädettäisiin myös aiempaa markkinavalvontasääntelyä selkeämmin markkinavalvonnassa noudatettavasta menettelystä kronologisen kuvauksen myötä, tuotteen tunnistamisesta ja riskinarvioinnista toimijan korjaaviin toimenpiteisiin ja mahdollisiin markkinavalvontaviranomaisen toimenpiteisiin. Unionin ulkorajavalvonnan osalta asetuksessa säädettäisiin paljolti voimassa olevaa ns. NLF-asetusta vastaavasti ulkorajavalvonnasta vastaavien viranomaisten ja markkinavalvontaviranomaisten toimenpiteistä.

Markkinavalvontaan liittyen ilmoitusten osalta menettelyjä yksinkertaistettaisiin siten, että erillisten Rapex- ja suojalausekeilmoitusten sijasta jatkossa vaatimustenvastaisista tuotteista ja niihin liittyvistä toimenpiteistä tehtäisiin vain yksi ilmoitus, jonka käsittelyssä komissio huomioisi tarpeelliset seikat. Asetuksessa säädettäisiin lisäksi markkinavalvonnan tiedotus- ja viestintäjärjestelmästä (ICSMS-järjestelmä) ja siihen toimitettavista tiedoista.

Asetuksella perustettaisiin myös Euroopan markkinavalvontafoorumi, jonka toimintaan jäsenmaiden tulisi osallistua.

Asetuksessa säädettäisiin myös uusista EU:n vertailulaboratorioista, joita komissio voisi täytäntöönpanosäädöksin nimittää. Vertailulaboratoriot tarjoaisivat asiantuntemusta ja puolueetonta teknistä neuvontaa ja testausta.

### 4.3 Komiteamenettely ja delegoidut säädökset

Tuoteturvallisuusasetusehdotukseen sisältyy täytäntöönpanosäädöksiä (sekä neuvonantava komiteamenettely että tarkastelumenettely) ja siirrettyä säädösvaltaa koskevia

säännöksiä. Standardisointiin liittyvän päätöksenteon osalta menettelyä yhdenmukaistetaan eurooppalaisesta standardisoinnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 1025/2012 mukaiseksi.

Markkinavalvonta-asetusehdotukseen sisältyy säännöksiä täytäntöönpanosäädöksistä (tarkastelumenettely tai välittömästi sovellettava täytäntöönpanomenettely yhdistettynä tarkastelu-menettelyyn).

#### 4.4 Ehdotuspaketin muut osat kuin säädösehdotukset

Säädösehdotusten lisäksi komission ehdotuspakettiin sisältyy kaksi muuta toimenpidettä. Ensimmäinen, markkinavalvonnan monivuotinen toimintasuunnitelma, sisältää luettelon 20 toimesta, joihin on komission mukaan määrä ryhtyä seuraavien kolmen vuoden aikana. Toimet ovat:

1. Helpotetaan testiraporttien "siirrettävyyttä" unionissa
2. Maksimoidaan ICSMS:n hyödyt
3. Luodaan synergiaa GRAS-RAPEXin ja ICSMS:n välille
4. Arvioidaan EU:n onnettomuus-/vammatietokannan (AIDB) kustannukset ja hyödyt
5. EU:n yleinen tuotteiden riskinarviointimenetelmä
6. Kehitetään markkinavalvontatoiminnan tehokkuuden keskeisiä vertailuarvoja
7. Tutkitaan mahdollisuutta toteuttaa huiputeknologiatuotteiden ja innovatiivisten tuotteiden turvallisuuden ja vaatimustenmukaisuuden tarkastuksia
8. Valmistellaan toimeenpanevan sihteeristön perustamista
9. Yhteiset täytäntöönpanotoimet
10. Virkamiesvaihto
11. Lisätään tukea hallinnollisen yhteistyön ryhmille (ADCO)
12. Verkossa myytävät tuotteet
13. Kuluttajia sekä pk-yrityksiä ja muita yrityksiä edustavien eurooppalaisten järjestöjen aktiivinen osallistuminen
14. Parannetaan tuotteiden jäljitettävyyttä
15. Markkinavalvontaviranomaisten toteuttama vaatimustenmukaisuusohjelma

16. Ammattikäyttöön tarkoitetut yhdenmukaistamattomat tuotteet - tutkimus turvallisuuskysymyksistä

17. Tuetaan ohjeiden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa

18. Tehostetaan rajalla tehtäviä turvallisuus- ja vaatimustenmukaisuustarkastuksia

19. Kartoitetaan eroja unioniin tulevien tuotteiden turvallisuus- ja vaatimustenmukaisuustarkastusten hoitamisessa

20. Laaditaan yhteinen riskien käsittelytapa tullin toteuttamia turvallisuus- ja vaatimustenmukaisuustarkastuksia varten.

Lisäksi pakettiin sisältyy komission asetuksen (EY) N:o 765/2008 36 artiklan 2 kohdan ja 40 artiklan mukaisesti laatima kertomus asetuksen täytäntöönpanosta. Komissio on kertomuksessa arvioinut kyseisen asetuksen täytäntöönpanoa ja unionin rahoitusta saavien vaatimustenmukaisuuden arviointia, akkreditoitua ja markkinoiden valvontaa koskevien toimien asiaankuuluvuutta. Komission mukaan arvioinnin tulokset ovat auttaneet selvittämään, miten toimintaa voitaisiin parantaa, ja ne on otettu huomioon ehdotetuissa uusissa säännöissä.

#### 5 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksiin liittyy komission vaikutusten arviointi SWD(2013) 33 final/2 sekä tiivistelmä vaikutusten arvioinnista SWD(2013) 34 final.

Ehdotuksilla on useita positiivisia vaikutuksia. Ehdotuksilla yhdenmukaistetaan EU:n tuotesääntelyä ja selkeytetään ja kehitetään markkinavalvontasääntelyä edistäen näin sisämarkkinoiden toteutumista ja toimintaa.

Kehittämällä tuoteturvallisuutta koskevaa sääntelyä parannetaan sisämarkkinoiden toimintaa sekä kuluttajien suojelua EU:ssa, ja lähentämällä yleistä tuoteturvallisuussääntelyä muuhun tuotelainsäädäntöön johdonmukaistetaan ja selkiytetään sääntelyn kokonaisuutta myös toimijoiden kannalta.

Uudistamalla ja selkiyttämällä markkinavalvontaa koskevaa sääntelyä helpotetaan tilannetta sekä talouden toimijoiden että osin myös markkinavalvonnan kannalta, kun mahdollisimman laajaa joukkoa tuotteita koskee sama markkinavalvontasääntely. Markkinavalvonnan osalta ehdotettu sääntely

tosin sisältää joitakin uusia vaatimuksia. Samalla komissio toivoo parempaa markkinavalvonnan koordinoitua ja tehokkaampaa markkinavalvontaa eri puolilla EU:ta.

### **5.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Tuoteturvallisuusasetusehdotuksen osalta ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia toimijoille ei vielä pystytä arvioimaan täsmällisesti. Erityisesti tuotteiden pakollista alkuperämaamerkintää koskevasta vaatimuksesta saattaa aiheutua merkittäviä taloudellisia vaikutuksia toimijoille, koska kyseessä on uusi vaatimus. Asiaa ei varsinaisesti käsitellä ehdotuksia koskevassa komission vaikutusten arvioinnissa. Suomi on aiemmin suhtautunut kielteisesti tuolloin esillä olleeseen ehdotukseen kolmansista maista tuotavien tuotteiden pakollisesta alkuperämerkinnästä. Nyt ehdotettu sääntely kohdistuisi laajasti kaikkiin kulutustavariin. Komission mukaan sääntely täydentäisi tuotteiden jäljitettävyyttä koskevaa sääntelyä ja helpottaisi markkinavalvontaa.

Myös joistain muista tuoteturvallisuusasetusehdotuksen säännöksistä kuten tuotteiden jäljitettävyyteen liittyvistä säännöksistä voi aiheutua kustannuksia toimijoille. Samalla kuitenkin tuotteiden jäljitettävyyden ja tuoteelta vaadittavan dokumentaation osalta kyse on yleisen tuoteturvallisuussäntelyn saattamisesta paljolti vastaamaan muuta EU:n nykyistä tuotelainsäädäntöä, ja ehdotus lähtee siitä, että kyse on tuotteiden turvallisuuden, kuluttajien suojaamisen ja sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta perustelluista muutoksista sääntelyyn. Lisäksi voidaan arvioida, että yleisen tuoteturvallisuussäntelyn mukauttaminen vastaamaan harmonisoitua tuotesääntelyä olisi talouden toimijoiden kannalta selkeyttävä ja täten myönteinen muutos.

Sekä tuotteiden pakollista alkuperämaamerkintää että tuotteiden jäljitettävyyttä koskevien säännösten osalta on tarpeen myöhemmin arvioida tarkemmin talouden toimijoille aiheutuvaa taloudellista ja mahdollisesti muuta rasitusta.

Markkinavalvonta-asetusehdotuksen osalta vaikutukset talouden toimijoihin jäänevät

pieniksi, koska asetuksen pääasiallinen kohde on markkinavalvonta ja viranomaisten toiminta. Markkinavalvontaa koskevan sääntelyn ja tämän myötä markkinavalvonnan yhdenmukaistumisen voidaan tosin arvioida olevan talouden toimijoiden kannalta myönteinen asia. Myös aiempaa selkeämpi sääntely menettelystä markkinavalvonnassa lienee talouden toimijoiden kannalta hyvä asia, erityisesti sääntelyn ollessa pääsääntöisesti toimijoiden omiin korjaaviin toimenpiteisiin painottuva.

Markkinavalvonta-asetusehdotukseen sisältyy valvontaviranomaisten mahdollisuus tietyissä tilanteissa periä talouden toimijoilta maksuja, jotka kattavat markkinavalvontatoimenpiteistä aiheutuneet kustannukset kokonaan tai osittain. Suomessa voimassa olevassa, markkinavalvontaa koskevassa sääntelyssä lähdetään pääosin siitä, että markkinavalvontaviranomainen voi periä toimijalta esim. tuotteen testauttamisesta aiheutuneet kustannukset hieman sektorista riippuen, jos tuote osoittautuu vaatimusten vastaiseksi. Tältä osin ehdotettu sääntely ei toisi toimijoille uusia taloudellisia rasitteita, mutta muiden kustannusten osalta kyse olisi lähtökohtaisesti uudesta velvollisuudesta toimijoille, tosin vain tiettyihin tilanteisiin rajoituen. Näitä toimijoille aiheutuvia kustannuksia tai viranomaisille tulevia maksuja ei tässä vaiheessa vielä pystytä arvioimaan tarkemmin.

Markkinavalvonta-asetusehdotukseen sisältyy joitakin säännöksiä, joiden voidaan arvioida olevan talouden toimijoiden kannalta edullisia. Tällainen on esimerkiksi ajatus muissa maissa teetettyjä tuotetestauksia koskevien testiraporttien hyödyntämisestä markkinavalvonnassa, uusien testien teettämisen sijaan.

Markkinavalvontaviranomaisten kannalta tuoteturvallisuusasetusehdotuksella ei liene merkittäviä vaikutuksia, koska ehdotusten myötä markkinavalvonnasta säädettäisiin yleisen tuoteturvallisuussäädöksen sijaan markkinavalvonta-asetuksessa.

Markkinavalvonta-asetusehdotuksessa säädettäisiin aiempaa EU-sääntelyä selkeämmin menettelystä markkinavalvonnassa. Tällä pyritään mahdollisimman yhdenmukaiseen ja tasalaatuiseen valvontaan eri puolilla unio-

nia. Asetusehdotuksessa lähdetään siitä, että todettaessa tuotteen aiheuttavan riskin, talouden toimijoita pääsääntöisesti kannustetaan huolehtimaan itse korjaavista toimenpiteistä, viranomais-toimenpiteiden ollessa vasta toissijaisia. Joissakin tilanteissa, minkä osalta ehdotuksen sisältö tarkentunee käsittelyn kuluessa, viranomaisetkin voisivat asetuksen mukaan ryhtyä heti toimenpiteisiin, jos tilanne vaatii nopeita toimia. Vaikka jotkut säännösten kohdat kaipaavatkin tarkempaa tarkastelua ja selventämistä, asetusehdotuksen sisältämä sääntely markkinavalvonnan menettelyistä ei vaikuta sellaiselta, että suomalaisten markkinavalvontaviranomaisten olisi vaikea sitä noudattaa.

Markkinavalvonta-asetusehdotuksessa säädetäisiin aiempaa tiukemmin muun muassa markkinavalvontaohjelmien laatimisesta. Vaikka kyseessä on osittain uusi tai tarkennettu velvoite, suomalaiset markkinavalvontaviranomaiset ovat pääasiassa jo toimineet ehdotuksen mukaisesti, vaikkei nykyinen sääntely sitä edellytäkään.

Markkinavalvonta-asetusehdotukseen sisältyvän, jäsenmaiden välistä keskinäistä avunantoa koskevan artiklan 23(2) osalta ei ole tiedossa, minkälaisia hallinnollisia tai muita rasitteita siitä aiheutuisi. Säännös mahdollistaisi, että yhden jäsenmaan valvontaviranomainen voisi pyytää toisen maan viranomaista toimittamaan tietoja tai ryhtymään tarkastuksiin tai muihin toimenpiteisiin, ja ehdotuksen mukaan pyyntö velvoitaisi näin toimimaan. Tämän tyyppinen sääntely velvoittavasta pyynnöstä jäsenmaiden välillä olisi uutta, eikä ole tiedossa, miten paljon näin tehtäisiin. On mahdollista, että pyynnöt kohdistuisivat usein maihin, joissa tuote on saatettu markkinoille EU:ssa. Tällöin kyseeseen saattaisivat usein tulla esimerkiksi Keski-Euroopan maat, joissa on suuria tuontisatamia.

Markkinavalvonta-asetusehdotuksella perustettavan Euroopan markkinavalvontaforumin osalta on arvioitava, että sen toimintaan osallistumisesta aiheutuisi jonkin verran lisää hallinnollista rasitusta markkinavalvontaviranomaisille. Myös markkinavalvonnan tiedotus- ja viestintäjärjestelmän (ICSMS) käyttäminen asetuksen edellyttämässä laa-

juudessa aiheuttaisi markkinavalvontaviranomaisten lisätyötä.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että markkinavalvonta-asetusehdotuksesta aiheutuisi jonkin verran lisätyötä valvontaviranomaisille, esimerkiksi myös edempänä mainitun, muissa maissa laadittujen testausraporttien laajemman hyödyntämismenettelyn ja tähän mahdollisesti liittyvien käytännön haasteiden kuten kielikysymysten myötä. Erityisesti keskinäistä avunantoa, ICSMS-järjestelmän käyttöä sekä markkinavalvontaviranomaisten ja ulkorajavalvontaviranomaisten välistä yhteistyötä koskevan sääntelyn kannalta tulisi tarkastella viranomaisten resurssien riittävyttä.

Markkinavalvonta-asetusehdotus koskisi useita eri valvontaviranomaisia Suomessa. Asetusehdotus koskisi varsinaisten markkinavalvontaviranomaisten lisäksi Tullia, joka vastaa Suomessa unionin ulkorajavalvonnasta. Tulli on lisäksi joillakin sektoreilla markkinavalvontaviranomainen, mikä on osoittautunut toimivaksi järjestelyksi. Nykyisen akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevan asetuksen tavoin markkinavalvonta-asetusehdotus edellyttäisi siis tiivistä yhteistyötä markkinavalvontaviranomaisten ja Tullin välillä.

EU:n vertailulaboratorioita koskevan säännöksen osalta ehdotuksesta jää avoimeksi useita kysymyksiä kuten niiden nimeämiseen liittyvät menettelylliset seikat sekä vertailulaboratorioiden toimien rahoitus.

## 5.2 Vaikutukset lainsäädäntöön

Ehdotuksilla olisi laajahkoja vaikutuksia tuoteturvallisuutta ja markkinavalvontaa koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Nykyinen yleinen tuoteturvallisuusdirektiivi on pantu Suomessa täytäntöön kuluttajaturvallisuuslailla (920/2011). Laissa on säädetty kulutustavaroille ja kuluttajapalveluille asetetusta yleisestä turvallisuusvaatimuksesta sekä näihin liittyvästä markkinavalvonnasta. Ehdotetun tuoteturvallisuusasetuksen myötä tämä sääntely tulisi muutettavaksi, koska asetuksen sisältyvä kulutustavaroiden turvallisuutta koskeva sääntely olisi asetuksena lähtökohtaisesti sellaisenaan suoraan sovellettavaa sääntelyä, joten sitä vastaava kansallinen

sääntely tulisi kumota. Markkinavalvonnasta taas säädettäisiin kulutustavaroiden osalta uudessa markkinavalvonta-asetuksessa ja sen mahdollisesti edellyttämässä kansallisessa lainsäädännössä. Näin ollen nykyiseen, yleistä kuluttajaturvallisuutta koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön jäisi lähinnä kuluttajapalveluiden turvallisuutta ja sen valvontaa koskeva sääntely. Kulutustavaroiden turvallisuutta koskevan sääntelyn osalta ehdotus merkitsisi joidenkin toiminnanharjoittajien velvollisuuksien osalta muutosta sekä itse vaatimusten kuten edellä kuvatusti tuotteiden jäljitettävyyden että sääntelyn rakenteen kautta, koska asetuksena tuoteturvallisuusasetus olisi lähtökohtaisesti suoraan sovellettavaa sääntelyä ilman erityistä kansallista täytäntöönpanoa.

Markkinavalvonnan osalta asiasta on nykyisin säädetty Suomessa sektoreittain siten, että kullakin sektorilla on oma, joskin yleensä karkeasti ottaen samantyyppinen markkinavalvontasääntelynsä. Ehdotuksen mukaisen markkinavalvonta-asetuksen myötä tulisi arvioitavaksi vastaavia asioita koskevien kansallisten säännösten muutos- tai kumoamistarve. Tämä merkitsisi laajahkoa eri sektoreiden tuotesääntelyn muutostarpeen arvioimista eri hallinnonaloilla.

Ehdotettu markkinavalvonta-asetus soveltuisi laajasti eri sektoreilla ja eri hallinnonaloilla eli olisi lähtökohtaisesti niin sanottu horisontaalinen markkinavalvontasäädös. Muun muassa tämän markkinavalvonta-asetuksen horisontaalisen soveltuvuuden kannalta olisi syytä arvioida kansallisen markkinavalvontaa koskevan yleislain tarve, ottaen huomioon, että asetuksen suorasta sovellettavuudesta huolimatta eräistä esimerkiksi viranomaisen toimivaltuuksia koskevista asioista on tarpeen säätää kansallisessa laissa.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on parhaillaan menossa yhdeksän tuoteharmonisointidirektiivin uudistamistyöhön (ns. direktiivipaketti) liittyvä kansallisen asianomaisen tuotelainsäädännön ja markkinavalvontasääntelyn uudistustyö. Nyt ehdotettuun sääntelyyn liittyvä kansallinen sääntelytarve olisi tarkoituksenmukaista sovittaa yhteen mainitun tuotelainsäädäntöä ja markkinavalvontasääntelyä koskevan uudistamistyön kanssa.

## **6 Ahvenanmaan toimivalta**

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallan jaosta. Tuoteturvallisuusasetusehdotus koskee asioita, jotka itsehallintolain 18 §:n mukaan ovat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallassa. Markkinavalvonta-asiat kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan, jos kyse on tuoteturvallisuusasioista ja valtakunnan lainsäädäntövaltaan, jos kyse on kuluttajansuoja-asioista.

## **7 EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta ja päätöksentekomenettely**

Molemmat ehdotukset annettaisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 114 artiklan nojalla, markkinavalvonta-asetuksen osalta tämän lisäksi artiklojen 33 ja 207 nojalla. Päätöksentekomenettely on tavallinen lainsäädäntöjärjestys. Valtioneuvosto katsoo oikeusperustan olevan asianmukainen.

## **8 Toissijaisuusperiaate**

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 5 artiklassa vahvistettua toissijaisuusperiaatetta sovelletaan sikäli kuin ehdotus ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Unioni ja jäsenvaltiot jakavat toimivallan sisämarkkinoilla. Sisämarkkinoilla, jossa tuotteet voivat liikkua vapaasti, tuoteturvallisuudesta voidaan tehokkaasti säätää vain unionin tasolla.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia. Asetusehdotusten tavoitteita ei voitaisi riittävästi saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla.

## **9 Suhteellisuusperiaate**

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Ehdotetuissa muutoksissa ei suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ylitetä sitä, mikä on asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen, ennen kaikkea sisämarkkinoiden moitteetto-



man toiminnan saavuttamiseksi. Vaikka jotkut kohdat ehdotuksissa kaipaavat vielä tarkennusta, ei vaikuta siltä, että uusilla tai muutetuilla velvollisuuksilla aiheutettaisiin tarpeettomia rasitteita tai kustannuksia yrityksille eikä viranomaisille.

## **10 Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä**

Asetusehdotusten käsittely on alkanut EU:ssa neuvoston työryhmätasolla 26 päivänä helmikuuta 2013. Käsittely on alkuvaiheessa.

## **11 Kansallinen valmistelu**

U-kirjelmä ja siihen liittyvä valtioneuvoston kannanotto on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Tuoteturvallisuus- ja markkinavalvontapakettia koskevaa asiaa on esitelty ennen komission ehdotusten antamista sisämarkkinajaoston kokouksessa 4 päivänä helmikuuta 2012, ja lisäksi U-kirjelmäluonnosta on käsitelty kirjallisesti sisämarkkinajaostossa sekä kuluttaja-asiain jaostossa. Lisäksi ennen tätä U-kirjelmäluonnos on ollut alustavasti kommentoitavana erällä tuotesääntelyä ja markkinavalvontaa tuntevilla sidosryhmillä.

## **12 Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto suhtautuu ehdotuksiin pääosin myönteisesti. Ehdotusten yleiset tavoitteet, sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen ja korkean kuluttajien suojaamisen ja muiden yleisten etujen suojaamisen tason varmistaminen, ovat valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotuksissa paljolti tasapainossa. Yleisen tuoteturvallisuussääntelyn uudistaminen vastaamaan enemmän muuta tuotesääntelyä on valtioneuvoston näkemyksen mukaan perusteltua kuluttajien turvallisuuden takaamiseksi. Toisaalta markkinavalvonta-asetusehdotuksella pyritään tehostamaan ja eri puolilla EU:ta aiempaa yhdenmukaisempaan markkinavalvontaan, millä olisi suotuisia vaikutuksia sisämarkkinoi-

den toimintaan, koska markkinoilla olisi vähemmän vaarallisia ja vaatimustenvastaisia tuotteita sekä vähemmän häiriöitä talouden toimijoiden kilpailukyvyille.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksilla olisi myös EU:n tuote- ja markkinavalvontasääntelyä selkeyttävä vaikutus. Markkinavalvonta-asetusehdotuksen osalta valtioneuvosto pitää hyvänä markkinavalvontaa koskevan sääntelyrakenteen selkiyttämistä. On sekä talouden toimijoiden että markkinavalvontaviranomaisten etu, että markkinavalvonnasta on säädetty yhdessä paikassa ja mahdollisimman laajasti kaikkia sektoreita koskien.

Markkinavalvonnan menettelyjä kuvaavien säännösten osalta valtioneuvosto pitää hyvänä sääntelyn yhdenmukaistamista, eikä ehdotettu sääntely, jossa pyritään sitouttamaan talouden toimijoita lainsäädännön noudattamiseen suosimalla pääsääntöisesti toimijoiden omia toimenpiteitä vaatimustenvastaisten tuotteiden kohdalla viranomaistoimien ollessa lähtökohtaisesti toissijaisia, vaikuta ongelmalliselta. Tietyissä tilanteissa riskin niin vaatiessa viranomaiset voisivat suoraan ryhtyä turvallisuuden edellyttämiin toimiin.

Tuoteturvallisuusasetusehdotuksen osalta valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että ehdotukseen sisältyvien siirrettyä säädösvaltaa, täytäntöönpanosäädöksiä ja komiteamenettelyä koskevien säännösten osalta on syytä selvittää, ovatko ne perusteltuja ehdotetuissa muodoissaan. Ehdotukseen sisältyvän tuotteiden alkuperämerkintää koskevan säännöksen osalta valtioneuvosto kannattaa kyseisenkaltaisen sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden selvittämistä sekä talouden toimijoiden että markkinavalvonnan kannalta ja sen tarpeellisuuden selvittämistä kuluttajaturvallisuuden kannalta. Erityisesti ehdotetun sääntelyn aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia toimijoille on syytä arvioida tarkemmin. Suomen kantaa täsmennetään vaikutusten arvioinnin perusteella. Alkuperämerkintöjen selvitystyötä jatketaan myös ns. siirtokunta-tuotteiden osalta ja edistetään aktiivisesti EU:n yhteisen ohjeistuksen luomista asiassa.

Markkinavalvonta-asetusehdotuksen osalta valtioneuvosto kiinnittää huomiota ehdotukseen sisältyviin lukuisiin täytäntöönpanosäädöksiä koskeviin säännöksiin sekä valvonta-

viranomaisille uusista velvoitteista mahdollisesti aiheutuviin rasitteisiin. Mainittujen asioiden osalta on tarpeen selvittää ehdotusten tarkoituksenmukaisuus. Erityisesti ehdotuk-

sen artiklaan 23(2) sisältyvien velvoitteiden osalta ehdotettu sääntely saattaa edellyttää tarkentamista.