

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kemikaalilain 13 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kemikaalilakia muutettavaksi siten, että Tullilla olisi jatkossa erityisesti oikeus valvoa, että EU:n kemikaalilainsäädännön mukaisia kieltoja ja rajoituksia noudatetaan tuotaessa biosidivalmisteita ja käsiteltyjä esineitä EU:n jäsenvaltiosta toiseen.

EU:n markkinavalvonta-asetuksen takia kemikaalilakiin tehtyjen 11.4.2022 voimaan tulleiden muutosten mukaan Tulli voi kohdistaa markkinavalvontaa vain talouden toimijoihin ja vasta tavaraerän Suomessa tapahtuvan purkamisen ja varastoinnin yhteydessä. Tullin toimivaltuuksiin kuului ennen muutosta valvoa niitä kemikaaleja taikka kemikaaleja sisältäviä esineitä, joiden maahantuontia on rajoitettu tai maahantuonti on kielletty ns. REACH-asetuksen nojalla, sekä kemikaalilain ja EU:n biosidiasetuksen mukaisten biosidivalmisteiden hyväksymistä ja käsiteltyjen esineiden tuontia koskevien velvoitteiden noudattamista. Tämä toimivaltuus korvattiin Tullin toimivaltuuksilla markkinavalvontaviranomaisena, minkä seurauksena Tullilta poistui toimivalta valvoa mainittuja tuotteita, valmisteita tai käsiteltyjä esineitä yksityishenkilöiden maahan tuomina. Tällainen toimivallan rajausta ei lähtökohtaisesti ollut lainsäätäjän tarkoituksena EU:n markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpanossa, vaan tarkoituksena oli pitää ennallaan tuolloin voimassa olleet Tullin toimivaltuudet ja täydentää niitä siten, että Tulli voi lisäksi toimia markkinavalvontaviranomaisena myös EU:n sisämarkkinoilla vastaavasti kuin se toimii ulkorajoilla.

Jotta Tullilla olisi selkeä ja riittävä toimivalta erityisesti EU:n biosidiasetuksessa tarkoitettujen biosidivalmisteiden hyväksymistä ja käsiteltyjen esineiden tuontia koskevien velvoitteiden noudattamisen valvontaan maahantuonnin yhteydessä myös EU:n sisäliikenteessä ehdotetaan, että Tullille palautetaan oikeus valvoa tavarantoimen saapumista maahan EU:n muista jäsenvaltioista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.12.2025. Sitä sovellettaisiin myös Tullin hallussa lain voimaan tullessa jo olevien biosidivalmisteiden maahantuontiin.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Kemikaalilain ja markkina- ja valvontalain muutokset	4
2.2 Tullivalvonnan ja markkina- ja valvonnan ero	4
2.3 Tullin nykyiset tehtävät	5
2.4 Toimivallan jako ja käytännön yhteistyö	5
3 Ehdotus ja sen vaikutukset	6
3.1 Ehdotus	6
3.2 Pääasialliset vaikutukset	7
3.2.1 Taloudelliset vaikutukset	7
3.2.2 Ympäristö- ja terveysvaikutukset	7
4 Lausuntopalaute	8
5 Voimaantulo	8
6 Suhde perustuslakiin ja säätämisyhteistyö	9
LAKIEHDOTUS	12
Laki kemikaalilain 13 §:n muuttamisesta	12
LIITE	13
RINNAKKAISTEKSTI	13
Laki kemikaalilain 13 §:n muuttamisesta	13

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Tulli on kemikaalilain (599/2013) 13 §:ssä tarkoitettu lain valvontaviranomainen. Tullissa on havaittu kemikaalilain 13 §:n 3 momentin nojalla tehdyssä valvonnassa, ettei sillä ole mainitun säännöksen nojalla riittävää toimivaltaa puuttua yksityishenkilöiden EU:n alueelta verkkokaupasta tilaamien biosidivalmisteiden (esim. hyttyskarkotteet) tai käsiteltyjen esineiden (esim. kyllästetty puu tai eräät rakennuskemikaalit) maahantuontiin. Maahantuonnin valvonta on muuta valvontaa kuin markkinavalvontaa, ja se koskee sekä kaupallisten toimijoiden että yksityishenkilöiden maahantuomien tuotteiden valvontaa.

Biosidivalmisteista säädetään biosidivalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla ja niiden käytöstä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 528/2012, jäljempänä *biosidiasetus*.

Jotta biosidivalmiste olisi ylipäättään sallittu Suomen markkinoilla, sen tulee olla Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) hyväksymä ja luvanhaltijana tulee olla EU-alueella oleva toimija. Sallittuja biosidivalmisteita ovat Suomessa kansallisesti hyväksytyt valmisteet sekä valmisteet, joilla on unionin lupa eikä lupaan ole tehty Suomea koskevaa poikkeusta. Lisäksi biosidivalmisteen tulee sisältää Turvallisuus- ja kemikaaliviraston vahvistama suomen- ja/tai ruotsinkielinen käyttöohje ja sen tulee olla merkitty ja pakattu kemikaalilain 20 ja 30 §:ssä edellytetyllä tavalla sen lailliseksi asettamiseksi saataville Suomen markkinoilla.

Suomessa biosidivalmisteen käyttö on lähtökohtaisesti sallittua vain, jos valmiste täyttää EU:n biosidiasetuksen ja kemikaalilain mukaiset vaatimukset. Tämä koskee myös yksityishenkilöitä. Biosidivalmisteen käyttö voi olla säädösten vastaista esimerkiksi silloin, kun valmiste ei ole Turvallisuus- ja kemikaaliviraston hyväksymä, valmisteelta puuttuvat suomen- tai ruotsinkieliset käyttöohjeet tai sen tehoaine ei ole EU:ssa hyväksytty. Kemikaalilain 11 §:n mukaan biosidivalmisteen käytölle asetettujen ehtojen noudattamista valvovat ELY-keskukset ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Näin ollen myös yksityishenkilön hallussa oleva tai käyttämä biosidivalmiste voi olla valvonnan kohteena, jos sen käyttö ei ole säädösten mukaista.

Eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi eduskunnalle annetun hallituksen esityksen (HE 139/2021 vp.) mukaan talouden toimija, joka on asettanut biosidivalmisteen verkkosivuilla saataville EU:n sisämarkkinoilla, ei saisi lähtökohtaisesti toimittaa valmistetta Suomeen, koska valmisteelle ei ole myönnetty lupaa Suomessa eikä sitä ole näin ollen myöskään merkitty suomen tai ruotsin kielellä asianmukaisilla käyttöohjeilla (ml. hävittämisohteet). Koska Suomen viranomaiset eivät kuitenkaan voi estää EU:n sisämarkkinoilla olevan verkkokaupan toimintaa, pitää Tullilla olla mahdollisuus pysäyttää ei ainoastaan talouden toimijan, vaan myös yksityishenkilön verkon kautta tilaamat tai muutoin maahan tuomat laittomat biosidivalmisteet tai laittomat käsitellyt esineet niiden saapuessa maahan. Perusteena puuttumiselle ei ole ainoastaan biosidivalmisteen tai käsitellyn esineen vaatimustenvastaisuus Suomen markkinoilla, vaan myös siitä aiheutuva terveysriski tuojalle itselleen, muille ihmisille tai ympäristölle. Jos yksityishenkilöt voivat tilata verkkokaupasta rajoituksetta terveydelle tai ympäristölle riskiä aiheuttavia biosidivalmisteita tai käsiteltyjä esineitä, tämä voisi johtaa hallitsemattomaan tilanteeseen ja saattaisi entisestään lisätä laittomien biosidivalmisteiden tai käsiteltyjen esineiden tuomista Suomeen. Hyttyskarkotteiden lisäksi tällaisia biosidivalmisteita ovat esimerkiksi jyräjämyrkyt, joilla voisi väärin käytettynä olla haitallisia vaikutuksia koti- ja luonnonvaraisiin eläimiin sekä ihmisiin.

Käsiteltyjen esineiden joukko on laaja ja kattaa esimerkiksi tekstiilejä ja rakennusmateriaaleja. Tullin suorittamia laittomien biosidivalmisteiden tai käsiteltyjen esineiden valvontatapauksia on vuosittain Suomessa joitain kymmeniä.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Tullin ja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa.

Esityksestä on pyydetty lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä, ympäristöministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Terveystieteiden tutkimuskeskuksesta, Työterveyslaitokselta, Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta, Tullilta, Kemianteollisuus ry:ltä, Teollisuusliitto ry:ltä, Kuluttajaliitto- Konsumentförbundet ry:ltä, Kosmetiikka- ja hygieniateollisuus ry:ltä, Kaupan liitto ry:ltä, Suomen luonnonsuojeluliitolta ja Teknologiateollisuus ry:ltä.

Esitys on ollut lausuttavana lausuntopalvelu.fi-palvelussa 27.6.–14.8.2025 välisen ajan.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla valtioneuvoston hankkeita koskevassa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> hanketunnuksella STM065:00/2025.

Lausuntoja saatiin yhteensä seitsemän.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kemikaalilain ja markkinavalvontalain muutokset

Lain 13 § on muutettu EU:n markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpanotyön yhteydessä, jolloin eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettuun lakiin (1137/2016), jäljempänä *markkinavalvontalaki*, lisättiin kemikaalilaki lain soveltamisalaan eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain muuttamisesta annetun lain (248/2022) liitelakina (lailla kemikaalilain muuttamisesta 260/2022) osana eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi eduskunnalle annettua hallituksen esitystä (HE 139/2021 vp.).

Markkinavalvontalaki rajautuu talouden toimijoiden valvontaan, eikä Tullilla näin ollen ole toimivaltaa puuttua yksityishenkilöiden tuontiin EU:n sisämarkkinoilla. Suhteessa muihin markkinavalvontalain soveltamisalaan lisättyihin lakeihin, kemikaalisektorilla on omat erityispiirteensä, sillä Tullin tehtäviin kuuluvat lähtökohtaisesti tavaroiden Suomeen tuontia ja Suomesta vientiä sekä tavaroiden Suomen alueen kautta kuljettamista koskevan maahantuonnin valvonta myös unionin jäsenvaltioiden välisessä liikenteessä unionin oikeuden mukaisin edellytyksin. Ennen markkinavalvontalain 11.4.2022 voimaantullutta muutosta (248/2022) ja siihen liittyviä sektorilakimuutoksia, Tullilla on ollut kemikaalilain nojalla toimivaltaa puuttua biosidivalmisteiden ja käsiteltyjen esineiden yksityishenkilöiden tuontiin EU:n sisärajakaupassa.

2.2 Tullivalvonnan ja markkinavalvonnan ero

Markkinavalvonnassa, jota tehdään vasta, kun tavara on jo saapunut maahan ja jossa näytteenotto tapahtuu vasta tavaroiden purkamisen ja varastoinnin yhteydessä, ei lähtökohtaisesti rajoiteta toiminnanharjoittajan käyttöoikeutta tai määräysvaltaa tavaraan näytteenoton ja asian selvittämisen ajaksi. Markkinavalvonnan toimivaltuudet mahdollistavat kuitenkin väliaikaisen

kiellon määräämisen, jos tähän on erityisiä perusteita, kuten silloin, kun epäily tuotteen vaatimustenvastaisuudesta on ilmeinen.

Tullivalvonnassa tavara voidaan sen sijaan pidättää tutkimuksen ajaksi jo maahantuonnin yhteydessä. Pidättäminen tarkoittaa, että tavara poistetaan toiminnanharjoittajan tai yksityishenkilön määräysvallasta, jolloin näillä ei ole myöskään oikeutta käyttää tavaraa. Tämä mahdollistaa nopean puuttumisen vaatimustenvastaisuuksiin ja riskituotteisiin jo rajalla. Tavarantoimittajan pidättämisen edellytyksistä säädetään tullilaissa (304/2016). Varsinainen haltuunottopäätös voidaan tehdä esim. tutkimustulosten perusteella. Valvonta perustuu riskiperusteiseen arviointiin.

2.3 Tullin nykyiset tehtävät

EU:n markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpanosäännöksenä voimaan tulleen Tullin tehtävää sisämarkkinoilla koskevan kemikaalilain 13 §:n 3 momentti kuuluu seuraavasti:

”Kun tavaraerä saapuu Suomeen Euroopan unionin jäsenmaasta, Tulli toimii REACH-asetuksen liitteessä XVII tarkoitettujen rajoitusten sekä biosidiasetuksen ja tämän lain mukaisten biosidivalmisteiden hyväksymistä ja käsiteltyjen esineiden tuontia koskevien velvoitteiden noudattamisen markkinavalvontaviranomaisena Suomessa tapahtuvan tavaraerän purkamisen ja siihen liittyvän varastoinnin yhteydessä.”

Ongelmana lainkohdassa on se, että Tullin rooli markkinavalvontaviranomaisena on lainkohdassa rajattu suppeasti tavaraerän purkamisen ja varastoinnin yhteyteen, mikä rajoittaa valvontamahdollisuuksia. Lisäksi valvonta voi nykyisellään kohdistua vain kaupalliseen tuontiin, ei tuontiin yksityishenkilönä.

2.4 Toimivallan jako ja käytännön yhteistyö

Mainitun hallituksen esityksen (HE 139/2021 vp) perusteluissa todetaan, että-toimivallan jako Tullin ja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston välillä on ollut tarkoitus pitää ennallaan, koska tämä yhteistyömalli on osoittautunut mainittujen viranomaisten osaamisen ja resurssien käytön kannalta tehokkaaksi ja tarkoituksenmukaiseksi toimintatavaksi. Molemmilla viranomaisilla on myös itsenäinen päätösvalta valvontatapausten osalta. Tarkoituksena on ollut, että Tulli ei ainoastaan tekisi tarkastuksia ja ottaisi näytteitä, jotka tutkitaan tullilaboratoriossa, vaan myös tekisi hallinnolliset päätökset valvontatapauksissa. Tämä toimivallan jako on Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimesta myös raportoitu Euroopan komissiolle vuotuisen valvontaraportoinnin yhteydessä, ja toimintatapa on ollut myös Euroopan komission hyväksymä.

Vaikkakaan mainitussa hallituksen esityksessä ei ole suoraan viitattu yksityistä tuontia koskeviin käytänteisiin, on esitetyn toimivan työnjaon pohjalta tarkoituksenmukaista esittää ennen 11.4.2022 vallinneen oikeustilan palauttamiseksi, että Tullille säädetään oikeus valvoa maahantuontia laittomien biosidivalmisteiden ja käsiteltyjen esineiden osalta. Sama koskisi myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1907/2006 (ns. REACH-asetus) liitteessä XVII tarkoitettuja kemikaaleja, vaikkakaan näiden maahantuonnissa ei käytännön valvontatoimissa ole kuitenkaan havaittu vastaavia tarpeita maahantuonnin rajoittamiseen. On huomioitava, että Tullin toimivallasta on aina säädetty sektorilaissa, jotta Tulli voi käyttää sille tullilaissa säädettyä toimivaltaa. Tulli noudattaisi valvonnassaan tullilakia, ellei tässä laissa toisin säädetä. Tarkoituksena on ollut, että Tulli ei ainoastaan tekisi tarkastuksia ja ottaisi näytteitä, jotka tutkitaan tullilaboratoriossa, vaan myös tekisi tullilaissa tarkoitettua hallinnolliset päätökset valvontatapauksissa.

3 Ehdotus ja sen vaikutukset

3.1 Ehdotus

Tullin roolin selkeyttämiseksi erityisesti biosidivalmisteiden ja käsiteltyjen esineiden EU:n sisäraja-kaupassa ehdotetaan kemikaalilain 13 §:n 3 momenttia muutettavaksi.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Tullin toimivaltuuksista biosidivalmisteiden kansallisen hyväksymisen sekä näiden ja käsiteltyjen esineiden merkintävaatimusten, kuten pakkauksen kielivaatimusten ja käyttöohjeiden, valvontaan sekä käsitellyn esineen tehoaineen hyväksymisen valvontaan yksityishenkilöiden tuodessa näitä maahan.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että Tullilla olisi toimivaltaa sekä markkinavalvontaviranomaisena EU:n sisämarkkinoilla että toimivaltaa tullivalvonnan suorittamiseen REACH-asetuksen VII liitteessä tarkoitettujen kemikaalien ja kemikaalia sisältävien esineiden sekä biosidivalmisteiden ja käsiteltyjen esineiden saapua Suomessa Euroopan unionin jäsenmaasta yksityishenkilön toimesta. Tulli voisi puuttua henkilöiden ja tavaroiden vapaaseen liikkumiseen EU:n sisäliikenteessä, kun yksittäistapauksessa on kokonaisharkinnan perusteella epäiltävissä kieltoa tai rajoitusta koskevan säännöksen vastaisuutta. Tulli ei ainoastaan tee markkinavalvontaviranomaisena tarkastuksia, ota näytteitä, ja tee hallinnolliset päätökset, vaan sillä olisi muutoksen myötä mahdollisuus pysäyttää kieltojen ja rajoitusten vastainen tuonti jo tuotetta, valmistetta tai esinettä maahan tuotaessa, ei vasta purkamisen ja varastoinnin yhteydessä. Momentissa tarkoitettu maahantuonnin valvonta koskee sekä kaupallista että tuontia yksityishenkilönä. Momentti vastaisi muutoin sisällöltään nykyistä 3 momenttia. Lähtökohtaisesti Tulli soveltaisi valvonnassaan tullilakia. Tullilain soveltamisessa on huomioitava, että siinä säädettyjä keinoja on mahdollista käyttää myös EU:n sisäliikenteessä unionin oikeuden edellytysten mukaisesti kieltojen ja rajoitusten valvonnassa.

Tullilain 1 §:n 3 momentissa säädetään toimivaltuuksien käytöstä seuraavasti:

”Tässä laissa säädettyjä toimivaltuuksia voidaan käyttää unionin oikeuden mukaisin edellytyksin unionin jäsenvaltioiden (jäsenvaltio) välisessä liikenteessä (sisäliikenne) tavaroiden Suomeen tuontia ja Suomesta vientiä sekä tavaroiden Suomen alueen kautta kuljettamista koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamisen valvomiseksi.”

Tulli on tähän mennessä soveltanut tullilain mukaisia toimivaltuuksia tilanteissa, joissa yksityishenkilöt ovat tuoneet biosidivalmisteita, kuten hyttyskarkotteita, tai käsiteltyjä esineitä EU:n alueelta verkkokaupasta. Mikäli tuonti on ollut kieltojen ja rajoitusten alaista eikä näitä ole noudatettu, Tulli on puuttunut asiaan. Käytännön valvontatilanteissa on kuitenkin ilmennyt epäselvyyksiä sovellettavista normeista tuonnissa yksityishenkilönä. Tämän vuoksi ehdotetaan kemikaalilain täydentämistä siten, että Tullin toimivaltuudet selkeytyvät yksityishenkilöiden EU:n sisäliikenteessä tapahtuvan maahantuonnin osalta.

Ehdotettu kansallinen sääntely perustuu EU:n biosidiasetuksen täytäntöönpanoon, ja sen suhde Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 34 artiklan tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteeseen on arvioitava EU-oikeuden mukaisesti. Biosidiasetus edellyttää, että biosidivalmisteet ja biosidilla käsiteltyt esineet täyttävät tietyt hyväksyntä- ja merkintävaatimukset ennen niiden saataville asettamista markkinoilla. Biosidiasetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaan ”biosidivalmisteita ei saa asettaa saataville markkinoilla tai käyttää, ellei niille ole annettu tämän asetuksen mukaista lupaa.”

Vaikka biosidivalmiste tai käsitelty esine olisi laillisesti asetettu saataville markkinoilla toisessa jäsenvaltiossa, se ei täytä Suomen kansallisia vaatimuksia, jos siltä puuttuvat Turvallisuus- ja kemikaaliviraston hyväksyntä sekä kansallisesti vaaditut käyttöohjeet suomeksi tai ruotsiksi. Jos käsitellyn esineen tehoaine ei puolestaan ole hyväksytty EU:ssa, ei tuote ole EU:n sisämarkkinoilla sallittu, eikä sitä saisi tuoda siten myöskään Suomeen. Tämä johtuu siitä, että biosidiasetus mahdollistaa poikkeuksen kansallisten hyväksyntöjen vastavuoroisesta tunnustamisesta. Asetuksen 37 artiklan mukaan jäsenvaltio voi kieltäytyä tunnustamasta toisen jäsenvaltion myöntämää kansallista lupaa, jos se katsoo, että biosidivalmiste aiheuttaa merkittäviä riskejä ihmisten tai eläinten terveydelle tai ympäristölle, eikä riskejä voida riittävästi hallita kyseisessä jäsenvaltiossa. Tällainen poikkeus on biosidiasetuksen tavoitteiden mukainen, sillä asetuksen johdanto-osan 44 kappale korostaa huolta eläinten hyvinvoinnista ja edellyttää, että biosidivalmisteiden käyttö ei vaaranna eläinten terveyttä tai hyvinvointia.

Ehdotettu kansallinen sääntely ei rajoita tavaroiden vapaata liikkuvuutta SEUT 34 artiklan vastaisesti, vaan se toteuttaa EU-lainsäädännön mukaista terveys- ja turvallisuussuojelua. Sääntely täyttää Unionin tuomioistuimen edellytykset sallituille rajoituksille tavaraliikenteessä, sillä se kohdistuu erityisesti EU:n biosidiasetuksen vastaisiin biosidivalmisteisiin ja käsiteltyihin esineisiin, joiden käyttöön liittyy merkittäviä riskejä, eikä se sisällä uusia teknisiä vaatimuksia, vaan sen sijaan selkeyttää Tullin toimivaltuutta valvoa olemassa olevia velvoitteita myös yksityishenkilöiden tuonnissa. EU:n biosidiasetus ei, toisin kuin tuotesääntely yleensä, takaa biosidivalmisteiden vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä.

Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi siirtymäsäännös, jonka mukaan tätä lakia sovelletaan myös ennen tämän lain voimaantuloa toisesta EU:n jäsenvaltiosta Suomeen tuotujen, Tullin hallussa olevien biosidivalmisteiden tuontia koskevien velvoitteiden noudattamisen valvontaan. Siirtymäsäännös on tarpeen, jotta voidaan takautuvasti mahdollistaa Tullin tulkintakäytäntönsä mukaan haltuun ottamien biosidivalmisteiden maahantulon estäminen.

3.2 Pääasialliset vaikutukset

3.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Verkkokaupasta tilattujen biosidivalmisteiden ja käsiteltyjen esineiden tehokas valvonta parantaisi Suomen markkinoilla toimivien, laillisia biosidivalmisteita markkinoilla saataville asettavien tai käsiteltyjä esineitä markkinoille saattavien toiminnanharjoittajien toimintaedellytyksiä. Ilman valvonnan tehostamista säädösten vastaisia biosidivalmisteita tai käsiteltyjä esineitä Suomen markkinoilla saataville asettavat toimijat saisivat perusteetonta kilpailuetua suhteessa EU:n biosidiasetusta ja kansallista lainsäädäntöä noudattaviin toiminnanharjoittajiin.

3.2.2 Ympäristö- ja terveysvaikutukset

Yksityishenkilöiden toimesta tapahtuvan, biosidivalmisteiden tai käsiteltyjen esineiden tuonnin valvominen on tarpeen ympäristöön ja terveyteen mahdollisesti kohdistuvien riskien ennalta ehkäisemiseksi, sillä valmisteilla on oma erillinen hyväksymismenettelynsä. Ennakkohyväksymisen yhteydessä arvioidaan biosidivalmisteen ympäristö- ja terveysriskit sekä vahvistetaan käyttöohjeet valmisteen turvallisen käytön varmistamiseksi. Verkkokaupoista tilattavien biosidivalmisteiden osalta näin ei yleensä ole menetelty.

Mikäli biosidivalmisteen turvallisuutta Suomen oloissa ei ole varmistettu eikä kuluttajalla ole ymmärtämällään kielellä suomeksi tai ruotsiksi käyttöohjeita, hän saattaisi toiminnallaan esim. aiheuttaa riskin pohjaveden pilaantumisesta tai aiheuttaa haittaa tai vaaraa omalle tai muiden

terveydelle. Tästä johtuen on välttämätöntä säätää siitä, että valvontaviranomaiset voisivat puuttua terveydelle ja ympäristölle riskiä aiheuttavien Suomessa käytettäväksi tarkoitettujen biosidivalmisteiden tuontiin yksityishenkilönä.

Biosidilla käsiteltyjen esineiden käyttö ei ole kielletty, eikä niitä koske kansallinen lupamenettely. Kuluttajamarkkinoilla on kuitenkin paljon erilaisia tuotteita, jotka voivat sisältää esimerkiksi EU:ssa hyväksymättömiä tehoaineita kuten kyllästetty puu tai rakennuskemikaalit, jotka sisältävät säilytysaineina kiellettyjä tehoaineita. Em. perusteilla, jotka koskevat laittomien biosidivalmisteiden tuonnin rajoittamista, on tarpeen säätää viranomaisille oikeus puuttua myös laittomia biosideja sisältävien käsiteltyjen esineiden tuontiin yksityishenkilönä.

4 Lausuntopalaute

Lausunnonantajat ovat lähtökohtaisesti kannattaneet ehdotusta.

Ympäristöministeriö on todennut lausunnossaan, että esityksellä parannetaan laillisesti toimivien yritysten toimintaedellytyksiä ja täten markkinoiden toimivuutta.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto on esittänyt lausunnossaan, että Tullin haltuunottoimivaltaa tulisi laajentaa lausunnolla olleesta esityksestä siten, että kemikaalilain 46 §:n uuteen 2 momenttiin lisättäisiin biosidivalmisteiden lisäksi myös käsitellyt esineet.

Työ- ja elinkeinoministeriö on esittänyt, että esityksen perusteluja tulisi tarkentaa suhteessa hallituksen esitykseen eduskunnalle eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2021 vp.). Ministeriö on lisäksi lausunnossaan tuonut esille, että esityksessä ei ole viitattu niihin säännöksiin, joiden nojalla biosidivalmisteen hallussapito tai käyttö yksityishenkilön toimesta on kielletty, vaikka näiden säännösten nojalla valvontaa tehdään.

Edellä mainitut huomiot ja ehdotukset on otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö lausunnossaan tuonut esille toimia verkkokauppaan puuttumiseksi. Näitä toimia esityksessä ei ole käsitelty, koska yksityishenkilöiden maahantuomien laittomien biosidivalmisteiden ja käsiteltyjen esineiden valvonta ei ole markkinavalvontaa, vaan maahantuonnin valvontaa, johon EU:n markkinavalvontasääntely ei sovellu.

Osa lausunnonantajista on todennut, ettei niillä ole lausuttavaa asiassa tai ne eivät anna asiassa erillistä lausuntoa.

Ministeriö on jatkovalmistelussa yhteistyössä Tullin ja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa vielä varmistanut esityksen yhdenmukaisuuden tullilain kanssa. Tämän vuoksi lausuntokierroksella ollutta ehdotusta on yksinkertaistettu siten, että muutos koskee ainoastaan 13 §:n 3 momenttia, eikä Tullin toimivaltuudesta säädettäisi erillisellä lisätyllä momentilla samaan pykälään. Lisäksi kemikaalilain 46 §:n 2 momenttiin lausuntokierroksella sisältynyt ehdotus Tullin toimivaltuuden lisäämisestä laittoman biosidivalmisteen tai käsitellyn esineen hävittämiseen on poistettu esityksestä päällekkäisenä tullilaissa säädettyjen Tullin toimivaltuuksien kanssa. Esitystä on myös täydennetty perustuslain 15 §:n (omaisuuden suoja) osalta.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.12.2025.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Kemikaalilain muutosehdotuksessa Tullille esitetään vahvistettaviksi toimivaltuuksia valvoa erityisesti biosidivalmisteiden ja käsiteltyjen esineiden tuontia yksityishenkilönä EU:n sisärajalla. Koska valvonta kohdistuu tavaraan, joka on jo vapaassa liikkuvuudessa EU:n sisämarkkinoilla, on arvioitava, miten Tullin toimivaltuudet suhteutuvat perustuslain takaamiin perusoikeuksiin.

Tavaroiden maahantuontia koskevat kiellot ja rajoitukset perustuvat pääasiassa tavaroiden terveydelle, turvallisuudelle ja ympäristölle vaaraa aiheuttaviin ominaisuuksiin. Tullilain toimivaltuudet, joita Tulli voi siis käyttää muualla lainsäädännössä sille säädettyjen tavaroiden tuonnin lainmukaisuuden valvontatehtävien suorittamiseksi sisärajalla kohdistuvat useisiin eri perus- ja ihmisoikeuksiin. Esityksen ehdotuksia arvioitaessa merkitystä on erityisesti perustuslain säännöksellä omaisuuden suojasta (15 §). Maahantuonnin valvonnan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä käsitellään tarkemmin tullilain kokonaisuudistuksen yhteydessä hallituksen esityksessä eduskunnalle tullilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 153/2015 vp).

Esitystä on myös tarpeen arvioida perustuslain hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta koskevan perustuslain sääntelyn (21 §:n 2 mom.) viranomaisten toiminnan ennalta ennustettavuuden kannalta sekä terveyden ja ympäristön suojelua koskevan sääntelyn (19 §:n 3 mom. ja 20 §:n 2 mom.) näkökulmasta.

Omaisuudensuoja

Tullilain 10 §:n mukaan Tullilla olisi oikeus pidättää tavara tavaraa koskevan tuonnin edellytysten valvomiseksi tai selvittämiseksi. Tämä tullilakiin otettu tarkennus on ollut tarpeen erityisesti EU:n sisäliikenteen valvonnassa, jossa tavaraa ei tarvitse tulliselvittää. Tavarantoimittajan pidättämistä koskevassa 10 §:n 2 momentissa säädetään tyhjentävästi ne edellytykset, joiden täyttyessä oikeus tavarantoimittajan pidättämiseen lakkaa. Näin ollen pidättäminen tarkoittaisi perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaiseen omaisuuden suojaan kohdistuvaa tavarantoimittajan käyttöoikeuden ja määräämisvallan tilapäistä rajoitusta, eikä omaisuuden suojan rajoittaminen menisi pidemmälle kuin on perusteltua, kun otetaan huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin suhde rajoitettavaan omaisuudensuojaan.

Luottamuksensuoja

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetään hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Lainkohdan mukaan jokaisella on oikeus hyvään hallintoon sekä oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Esitystä on arvioitava luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta suhteessa biosidivalmisteiden ja käsiteltyjen esineiden tuontiin yksityishenkilönä.

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisen on toiminnassaan huomioitava yksityisen oikeutetut odotukset ja turvattava ne. Käytännössä luottamuksensuojan keskeisenä sisältönä on, että yksityishenkilöiden tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyyteen.

Luottamuksensuojaa voidaan pitää myös oikeusvarmuuden takeena. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityishenkilö voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja millainen turva hänellä on viranomaistoiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa esimerkiksi yksityishenkilölle suotuisten päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityishenkilölle haitalliseen suuntaan. Luottamuksensuojan periaatteeseen voidaan vedota paitsi yhteisön säädännäiseen oikeuteen kuuluvien asetusten pätevyyden arvioinnissa myös hallintopäätösten ja muiden yksittäistapauksellisten ratkaisujen kohdalla. Luottamuksensuojaperiaate suojaa yksilöä julkiselta vallalta tai tarkemmin sen mielivallalta.

Hallinto-oikeudellisena periaatteena luottamuksensuojaperiaate kohdistuu viranomaisten toimintaan. Periaate ei sellaisenaan muodosta ehdotonta estettä lainsäädännön muuttamiselle silloinkaan, kun muutoksella olisi vaikutusta aikaisempiin hallintopäätöksiin perustuvaan oikeustilaan (PeVL 12/2023 vp). Luottamuksensuojan saaminen edellyttää toisaalta, että hallinnon asiakas toimii myös itse rehellisesti ja vilpittömässä mielessä. Ei voida olettaa, että tavallinen yksityishenkilö olisi tietoinen EU:n biosidiasetuksen sääntelystä ja siitä, että EU:n alueelta verkkokaupasta tilattu biosidivalmiste tai käsitelty esine on tuotaessa se Suomeen lainvastainen valmiste. Luottamuksensuojan edellytysten täyttymisestä huolimatta asia voidaan ratkaista yksityishenkilön kannalta epäedullisesti, jos tähän on erityisiä syitä. Tällaisia erityisiä syitä voivat olla esim. yksityishenkilöiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimus sekä kansanterveyden ja ympäristön suojeleminen. Yhdenvertaisuus tarkoittaa, että samanlaiset tapaukset tulee käsitellä ja ratkaista tasapuolisesti ja samalla tavoin. Tähän mennessä Tulli on ratkaisukäytännössään katsonut, että myös biosidivalmisteiden tai käsiteltyjen esineiden yksityistä tuontia voidaan valvoa. Kuten esityksen jaksoissa 1.1. Tausta ja 3.1 Ehdotus on todettu, käytännön valvontatapauksen yhteydessä on havaittu, ettei Tullilla ole ollut asiassa riittävää toimivaltaa. Tämän vuoksi on päädytty esittämään lain muutosta, jotta Tullin toimivaltuuksia voitaisiin selkeyttää ja vahvistaa vuoden 2022 sääntelymuutoksen (lain 13 §) jälkeen. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (esim. PeVL 25/2013 vp, PeVL 12/2023 vp) todennut, että taannehtiva sääntely voi olla hyväksyttävää, mikäli siihen on erityisiä ja painavia perusteita eikä se kohtuuttomasti loukkaa yksityisten oikeutettuja odotuksia. Koska Tulli on kemikaalilain muuttamisesta annetun lain (260/2022) voimaantulon jälkeen jatkanut valvontaa aiemman oikeuskäytännön mukaisesti ja tehnyt useita vastaavia päätöksiä, esitystä ei voida pitää tosiasiallisesti taannehtivana sääntelynä. Kyse on näin ollen vakiintuneen hallintokäytännön lainsäädännöllisestä täsmentämisestä ja toimivallan selkeyttämisestä.

Luottamuksensuojasta poikkeamista ei vireillä olevassa valvontatapauksessa puolla kuitenkaan ainoastaan yksityishenkilöiden yhdenvertainen kohtelu, vaan eritoten heidän suojelunsa biosidivalmisteesta terveydelle sekä ympäristölle mahdollisesti aiheutuvilta riskeiltä, kuten jaksossa 3.2.2. Ympäristö- ja terveysvaikutukset todetaan. Näillä perusteilla kemikaalilain muuttaminen Tullin toimivaltuuden turvaamiseksi on välttämätöntä, eikä sääntely ole ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyn luottamuksensuojan kanssa.

Terveyden ja ympäristön suojeleminen

Esityksellä pyritään rajoittamaan sellaisten biosidivalmisteiden tai käsiteltyjen esineiden yksityishenkilöiden tuontia, jotka voivat aiheuttaa riskiä ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Tältä osin esitystä voidaan arvioida myös perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 20 §:n 2 momentin nojalla. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä, ja 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Nämä säännökset asettavat lainsäätäjälle velvoitteen ryhtyä toimiin kansanterveyden ja ympäristön suojelemiseksi.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 10/2016 vp) todennut, että perusoikeusvelvoitteet voivat oikeuttaa yksilön oikeuksien rajoittamista, kun kyse on yleisen edun suojaamisesta. Esityksessä ehdotetut muutokset kemikaalilakiin, joilla selkeytetään Tullin toimivaltuuksia valvoa biosidivalmisteiden tai käsiteltyjen esineiden yksityistä tuontia, tukevat näiden perustuslaissa säädettyjen tavoitteiden toteutumista. Esitys ei siten ole myöskään ristiriidassa perustuslain 19 §:n 3 momentin tai 20 §:n 2 momentin kanssa.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kemikaalilain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kemikaalilain (599/2013) 13 §:n 3 momenttia, sellaisena kuin se on laissa
260/2022,
seuraavasti:

13 §

Tulli

Kun tavaraerä saapuu Suomeen Euroopan unionin jäsenmaasta, Tulli valvoo REACH-asetuksen liitteessä XVII tarkoitettujen rajoitusten sekä biosidiasetuksen ja tämän lain mukaisten biosidivalmisteiden hyväksymistä ja käsiteltyjen esineiden tuontia koskevien velvoitteiden noudattamista ja toimii markkinavalvontaviranomaisena Suomessa tapahtuvan tavaraerän purkamisen ja siihen liittyvän varastoinnin yhteydessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia sovelletaan myös ennen tämän lain voimaantuloa toisesta Euroopan unionin jäsenvaltiosta Suomeen tuotujen, Tullin hallussa olevien biosidivalmisteiden tuontia koskevien velvoitteiden noudattamisen valvontaan.

Helsingissä 9.10.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen

Laki

kemikaalilain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kemikaalilain 13 §:n 3 momenttia, sellaisena kuin se on laissa 260/2022,
seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

13 §

13 §

Tulli

Tulli

Kun tavaraerä saapuu Suomeen Euroopan unionin jäsenmaasta, Tulli *toimii* REACH-asetuksen liitteessä XVII tarkoitettujen rajoitusten sekä biosidiasetuksen ja tämän lain mukaisten biosidivalmisteiden hyväksymistä ja käsiteltyjen esineiden tuontia koskevien velvoitteiden *noudattamisen* markkinavalvontaviranomaisena Suomessa tapahtuvan tavaraerän purkamisen ja siihen liittyvän varastoinnin yhteydessä.

Kun tavaraerä saapuu Suomeen Euroopan unionin jäsenmaasta, Tulli *valvoo* REACH-asetuksen liitteessä XVII tarkoitettujen rajoitusten sekä biosidiasetuksen ja tämän lain mukaisten biosidivalmisteiden hyväksymistä ja käsiteltyjen esineiden tuontia koskevien velvoitteiden *noudattamista ja toimii* markkinavalvontaviranomaisena Suomessa tapahtuvan tavaraerän purkamisen ja siihen liittyvän varastoinnin yhteydessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia sovelletaan myös ennen tämän lain voimaantuloa toisesta Euroopan unionin jäsenvaltiosta Suomeen tuotujen, Tullin hallussa olevien biosidivalmisteiden tuontia koskevien velvoitteiden noudattamisen valvontaan.