

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista ja direktiivin 2009/125/EY kumoamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista ja direktiivin 2009/125/EY kumoamisesta (U 44/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Eriika Melkas, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Juha Toivanen, Energiavirasto
- ylitarkastaja Teemu Hartikainen, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
- johtaja, EU-regulaatio Jussi Mäkinen, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- Suomen Tekstiili ja Muoti ry
- Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Uudella asetuksella ehdotetaan laajennettavaksi sääntelyn soveltamisalaa siten, että asetus koskisi tuotteita yleensä, ei ainoastaan energiaan liittyviä tuotteita. Tuote-käsitteen piiristä suljettaisiin kuitenkin pois ruoka, rehu, ihmisten ja eläinten lääkkeet, elävät kasvit, eläimet ja mikro-organismit, ihmisestä peräisin olevat tuotteet sekä kasvien ja eläinten tulevaan lisääntymiseen välittömästi liittyvät tuotteet.

Valiokunnan lausunto TaVL 38/2022 vp

Komission ehdotuksen tavoitteena on tehdä kestävästä tuotteista normi EU:n markkinoilla ja pienentää niiden yleisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia. Ympäristöpoliittisten tavoitteidensa lisäksi asetusehdotus tavoittelee tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja sisämarkkinoiden vahvistamista. Asetusehdotuksen 3 artiklan mukaan asetuksen soveltamisalaan kuuluva tuote voitaisiin saattaa markkinoille EU:ssa ainoastaan, jos se täyttää asetuksessa ja sen nojalla annettavissa delegoiduissa säädöksissä säädetyt edellytykset. Toisaalta jäsenvaltiot eivät myöskään voisi estää vaatimukset täyttävien tuotteiden pääsyä markkinoille.

Tuotteiden ekosuunnittelusääntely on aiemmin keskittynyt lähinnä tuotteiden energiatehokkuuteen, mutta viime vuosina ekosuunnittelun painopistettä on viety kiertotalouden suuntaan, sillä ilmastomuutoksen hillinnän lisäksi myös luonnonvarojen riittävyyteen ja kestäväan käyttöön on nähty olevan tarpeen kiinnittää huomiota. Vuonna 2019 julkaistiin ensimmäiset ekosuunnitteluasetykset, joissa kiertotalous otettiin varsinaisesti huomioon ja tuoteryhmille asetettavat vaatimukset kohdistuvat energiatehokkuuden lisäksi myös muun muassa laitteiden korjattavuuteen ja kierrätettävyyteen.

Ehdotettu asetus nostaisi kiertotalouden aiempaa vahvemmin energiatehokkuuden rinnalle. Ekosuunnitteluvaatimuksia voitaisiin jatkossa asettaa tuotteen elinkaareen kaikkiin vaiheisiin liittyen, esimerkiksi tuotteiden kestävyys, korjattavuuteen, kierrätettävyyteen tai kierrätysmateriaalien käyttöön liittyen.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Valtioneuvosto pitää tärkeänä EU:n kiertotalousaloitteiden painotuksia tuotepolitiikkaan ja kestäväan tuotesuunnitteluun, koska tuotesuunnittelussa tehdyt valinnat ratkaisevat pitkälti tuotteiden elinkaaren aikaiset ympäristövaikutukset. Keskeisiä tavoitteita tulee olla luonnonvarojen säästeliäs ja resurssitehokas käyttö, tuotteiden käyttöiän pidentäminen, kierrätysmateriaalien osuuden käytön lisääminen sekä haitallisten aineiden vähentäminen. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että keskeiset toimenpiteet ovat kustannustehokkaita, kohdistetaan paljon resursseja käyttäviin toimialoihin, ja tarjoavat mahdollisuuksia uusiin liiketoimintamalleihin ja markkinoihin.

Valtioneuvosto katsoo, että on olennaista kehittää tuotepolitiikan ohjausta, joka kannustaa valmistamaan uudelleenkäytettäviä, kestäviä ja korjattavia sekä muunneltavia, päivitettäviä ja turvallisesti kierrätettäviä tuotteita. Tulee myös pyrkiä poistamaan esteitä näiltä ja estämään uusien esteiden syntymistä.

Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tunnistetaan myös ekologisesti kestävästi ja vastuullisesti tuotettujen uusiutuvien raaka-aineiden mahdollisuudet kestäväan tuotepolitiikan edistäjänä esimerkiksi osaltaan korvaamassa uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä.

Kierrätysmateriaalien osuutta tulee lisätä tuotteissa mahdollisuuksien mukaan ja luoda korkealaatuisille uusioraaka-aineille hyvin toimivat EU:n sisämarkkinat. Käytettäviä materiaaleja ei tule rajata tarpeettomasti.

Valiokunnan lausunto TaVL 38/2022 vp

Samalla on varmistettava materiaalikiertojen turvallisuus ja muun muassa vähennettävä haitallisten aineiden käyttämistä uusissa tuotteissa niiden ominaisuuksia heikentämättä. On myös tärkeää, että kierrätysmateriaalien käytön lisääminen voidaan toteuttaa turvallisesti.

Valtioneuvosto korostaa tarvetta varmistaa asiantuntemuksen, kuten ICT-osaamisen, oikea-aikainen saatavuus yrityksille niin uuden asetuksen kuin sen nojalla annettavien delegoitujen säästöstenkin kohdalla. Tältä osin keskeistä on riittävien siirtymäaikojen varmistaminen.

Valtioneuvosto katsoo, että käytettyjen määritelmien tulee olla johdonmukaisia, ymmärrettäviä ja linjassa muualla käytettyjen kanssa. Lisäksi valtioneuvosto pitää tarpeellisena huolehtia, ettei päällekkäisyyksiä muun sääntelyn kanssa synny. Erityisesti on huolehdittava samanaikaisesti käsitellyssä olevan rakennustuoteasetuksen ja ekosuunnitteluasetuksen keskinäisestä johdonmukaisuudesta. Mahdollisesti syntyviä ja vältettäviä päällekkäisyyksiä on ennakoitu olevan myös yritysvastuuta koskevan sääntelyn samoin kuin kemikaalisääntelyn (REACH) kanssa. Valtioneuvosto pitää ylipäättään sääntelyn selkeyttä ensiarvoisen tärkeänä.

Edelleen, valtioneuvosto katsoo, että tavoite ekosuunnittelun sääntelyn laajentamisesta energiaan liittyvistä tuotteista muihin tuotteisiin on ajankohtainen ja tärkeä. Tarpeettoman hallinnollisen taakan aiheutumista tulee kuitenkin välttää.

Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että markkinavalvontaan ja muuhun kansalliseen viranomaistoimintaan tulee varmistaa riittävät resurssit. Ekosuunnittelun laajeneminen tarkoittaisi käytännössä markkinavalvonnan tehtävien ja EU-tason säädösvalmisteluvastuiden lisääntymistä.

Delegoidut säädökset

Sääntelyn kustannustehokkuus tulee ottaa jatkossakin huomioon, ja vaatimuksilla tulee vaikuttaa todistettavasti materiaalitehokkuuden parantamiseen tai muiden ympäristövaikutusten pienentymiseen. Edelleen, vaatimuksia asetettaessa tulee tarkastella niiden aiheuttamaa työmäärää ja kustannuksia suhteessa niiden todellisiin vaikutuksiin.

Vaatimuksia, joille ei ole osoitettavissa relevanttia vaikutusta tuotteen elinkaaren aikaisiin ympäristövaikutuksiin, ei tule säätää, jotta yritysten turhalta sääntelytaakalta voidaan välttyä. Annettaville vaatimuksille on myös oltava osoitettavissa selkeä tarve.

Valtioneuvosto katsoo, että delegoiduissa asetuksissa esitettävät vaatimukset voivat työllistää yrityksiä, erityisesti pk-yrityksiä, paljon, joten yrityksille tulee antaa riittävästi työkaluja osaamisen parantamiseksi sekä hallinnollisen taakan pienentämiseksi. Kuluttajille tulee tarjota tietoa, jotta he voivat ottaa tuotteen merkittävimmät ympäristövaikutukset mahdollisimman hyvin ostopäätöksessään huomioon. Erityisesti tuotteiden korjattavuudesta pitäisi jakaa tietoa, jotta kuluttajat alkaisivat muuttaa tottumuksiaan (esimerkiksi tuotteen pois heittäminen korjaamisen sijaan).

Valtioneuvosto katsoo, että asetustekstissä delegoitujen asetusten valtuutussäännöksistä tulisi käydä ilmi, että yksityiskohtaisia vaatimuksia asetettaessa tulisi ottaa huomioon niiden tosiasiallinen valvottavuus. Tulee ottaa huomioon, että kansallinen markkinavalvoja voi valvoa vain kansallisesti, ja että vaatimusten noudattamisen tulee olla mitattavissa tai muuten todennettavissa.

Valiokunnan lausunto TaVL 38/2022 vp

Valvonnan kannalta tuotteille kohdistettavia vaatimuksia asetettaessa tulee myös ottaa huomioon se, että yksittäisen tuotteen testaamisesta aiheutuu usein varsin suuret kustannukset.

Delegoiduilla säädöksillä siirretään komissiolle merkittävässä määrin päätösvaltaa jäsenmailta. Osin nämä delegoinnit ovat varsin laajoja, kuten on laita ekosuunnitteluvaatimuksia koskevien delegoitujen säädösten kohdalla (asetusehdotuksen 4–7 artiklat). Kun asetusehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, mitä tuoteryhmiä tulevat delegoidut säädökset tulisivat koskemaan, jää asetus ehdotuksen perusteella epäselväksi keskeisiä kysymyksiä sen arvioinnin kannalta, kuten soveltamisala.

Tämän lisäksi jäsenvaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa säädösten sisältöön kapenevat merkittävässä määrin aiempaan verrattuna. Valtioneuvosto katsoo, että delegoitujen säädösten sijasta tuoteryhmäkohtaisten vaatimusten säätämiseen tulisi ensisijaisesti käyttää nykytilaa vastaten täytäntöönpanosäädöksiä, joiden päätöksentekomenettelyssä jäsenvaltioilla on enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa.

Valtioneuvosto katsoo, että 4–7 artikloilla tehtävä toimivallan siirto ei olisi laatunsa ja laajuutensa vuoksi riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen. Mainittujen artiklojen osalta delegoitujen säädösten sijaan täytäntöönpanosäädökset mahdollistaisivat enemmän vaikutusvaltaa jäsenvaltioille säädösten sisällön ja kohteiden osalta ja olisivat siten helpommin hyväksyttävissä. Sen sijaan muut ehdotetut toimivallan siirtoa tarkoittavat säännökset ovat enemmän teknisluontoisina hyväksyttävissä.

Komissiolle siirrettävän säädösvallan laajuutta ja asianmukaisuutta arvioidaan vielä tarkemmin neuvottelujen edetessä.

Digitaalinen tuotepassi

Valtioneuvosto pitää digitaalista tuotepassia sinänsä hyödyllisenä työkaluna, mutta korostaa, että tuotepassiin sisältyvien tietojen tulee olla merkityksellisiä sen tarkoituksen saavuttamisen kannalta. Valtioneuvosto katsoo, että myös tuotepassin kustannustehokkuus tulee ottaa tulevassa sääntelyssä huomioon.

Edelleen, valtioneuvosto katsoo, että kuluttajille jaettavan tiedon tulee olla oikeellista, luotettavaa, turvallista ja ymmärrettävää.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Komission ehdotuksessa esitetään, että nykyinen EU:n ekosuunnitteludirektiivi korvataan uudella asetuksella kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavista vaatimuksista. Sekä voimassa oleva ekosuunnitteludirektiivi että ehdotettu asetukset ovat ns. puitelainsäädäntöä. Puitelainsäädännön nojalla myönnetyn toimivallan puitteissa komissio voi asettaa eri tuoteryhmiä kos-

Valiokunnan lausunto TaVL 38/2022 vp

keviä vaatimuksia, joilla parannetaan muun muassa tuotteiden energia-, materiaali- tai resurssi-tehokkuutta, kierrätettävyyttä ja korjattavuutta.

Ehdotuksen tavoitteena on entisestään vähentää tuotteiden ympäristö- ja ilmastovaikutuksia. Ekosuunnittelua koskevan sääntelyn soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi myös muihin kuin energiaa koskeviin tuotteisiin. Kiertotalouteen ja luonnonvarojen riittävyyteen liittyvät kysymykset pyritään nostamaan aiempaa vahvemmin energiatehokkuutta koskevien vaatimusten rinnalle, ja ekosuunnitteluvaatimuksia voitaisiin jatkossa asettaa tuotteen elinkaaren kaikkiin vaiheisiin. Ympäristöpoliittisten tavoitteiden lisäksi asetusehdotuksella pyritään lisäämään tavaroiden vapaata liikkuvuutta EU:ssa ja vahvistamaan sisämarkkinoita. Talousvaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita kannatettavina.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan on tärkeää, että tuotteiden kestävyyttä ja kierrätettävyyttä koskevissa EU-hankkeissa painotetaan tuotesuunnittelun merkitystä, koska tuotesuunnittelussa tehdyt valinnat ratkaisevat pitkälti tuotteiden ympäristövaikutukset koko niiden elinkaaren ajalta. On olennaista, että EU:n tuotepolitiikalla kannustetaan yrityksiä valmistamaan uudelleenkäytettäviä, kestäviä, korjattavia, muunneltavia, päivitettäviä ja turvallisesti kierrätettäviä tuotteita. Sääntelyn tulee olla sellaista, että se mahdollistaa innovatiivisia ratkaisuja. Esimerkiksi tuotteen kunnostamista ei tule rajata liian kapein ja ehdottomin kriteerein. EU:n ekosuunnittelussa ja sitä koskevassa päätöksenteossa pitää myös varmistaa teknologianeutraalius ja sen täytyä mahdollistaa kustannustehokkaat ratkaisut. Talousvaliokunta katsoo, että ehdotuksessa tulee huomioida uusiutuvien raaka-aineiden mahdollisuudet fossiilisten luonnonvarojen korvaajina.

Valiokunta kannattaa ehdotusta, jonka mukaan muiden yritysten kuin pk-yritysten tulee antaa selvitys toimistaan ja niiden syistä, jos ne tuhoavat myymättä jääneitä kuluttajatuotteita. Lisäksi komissio voisi sille delegoidun säädösvallan nojalla asettaa yksittäisiä tuoteryhmiä koskevia tuhoamiskieltoja. Näin voitaisiin tehokkaasti estää tuotteiden tarpeetonta tuhoamista ja siitä aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia.

Delegoidut säädökset

Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan ekosuunnittelua koskevien tuoteryhmäkohtaisten vaatimusten tulee olla sellaisia, että ne aidosti toteuttavat asetusehdotuksen tavoitteita. Vaatimuksille on pystyttävä osoittamaan selkeä tarve, ja lisäksi pitää ottaa huomioon niiden aiheuttama työmäärä ja kustannukset. Erityisesti pk-yrityksiin kohdistuvaa liiallista hallinnollista taakkaa pitää pyrkiä välttämään. Vaatimusten pitää olla sellaisia, että niiden täytäntöönpanoa pystytään tosiasiallisesti valvomaan.

Valtioneuvoston kirjelmässä kiinnitetään huomiota siihen, että ehdotuksen mukaisilla delegoiduilla säädöksillä päätösvaltaa siirretään merkittävässä määrin jäsenmailta komissiolle. Näin on erityisesti tuotteiden ominaisuuksia koskevien ekosuunnitteluvaatimusten sekä tuotteiden toimintusketjun toimijoille asetettavien tiedonjakovaatimusten osalta (4—7 artiklat). Ehdotuksen perusteella komissiolle olisi toimivaltaa päättää, mille tuoteryhmille asetetaan ekosuunnitteluvaatimuksia. Lisäksi jäsenvaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa komission tuoteryhmäkohtaisten sää-

Valiokunnan lausunto TaVL 38/2022 vp

dösten sisältöön vähenisivät merkittävästi. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan delegoitujen säädösten sijasta tuoteryhmäkohtaiset ekosuunnitteluvaatimukset tulisi jatkossakin antaa komission täytäntöönpanosäädöksinä, joiden sisältöön jäsenmailla olisi paremmat mahdollisuudet vaikuttaa.

Talousvaliokunta toteaa vielä, että vaikka ekosuunnittelun laajentaminen energiatuotteista muihin tuotteisiin on kannatettavaa, asetuksen soveltamisala jää ehdotuksessa liian avoimeksi. Tämän takia sääntelyn vaikutuksia ja eri toimijoille aiheutuvia kustannuksia on hyvin vaikea arvioida etukäteen. Suomen näkökulmasta on myös merkityksellistä, että asetusehdotuksen perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä esimerkiksi siitä, miltä osin yksittäiset tuotekohtaiset säännökset kuuluisivat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) toimivaltaan.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan sekä ympäristöön että markkinoiden toimivuuteen liittyvät näkökohdat huomioivalla ja hyvin toteutetulla EU:n ekosuunnittelulla voidaan merkittävästi edistää vihreää siirtymää ja EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamista sekä helpottaa tavaroiden liikkuvuutta ja näin vahvistaa EU:n sisämarkkinoita.

Talousvaliokunta korostaa sääntelyn selkeyden merkitystä. Valiokunta tähdentää valtioneuvoston tavoin, että päällekkäisyyksiä muun EU-sääntelyn kanssa on vältettävä. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan päällekkäisyyksiä voi ilmetä esimerkiksi valmisteilla olevan rakennustuoteasetuksen sekä yritysvastuuta koskevan sääntelyn ja kemikaalisääntelyn (REACH) kanssa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TaVL 38/2022 vp

Helsingissä 30.9.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Väättäinen sd

jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen