

Ympäristövaliokunta

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 ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Eriika Melkas, työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöneuvos Taina Nikula, ympäristöministeriö
- johtava asiantuntija Juha Toivanen, Energiavirasto
- johtava asiantuntija Marja Ola, Kaupan liitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
- Teknologiateollisuus ry
- WWF Suomi

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Energiateollisuus ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio ehdottaa ns. ekosunnitteludirektiivin kumoamista ja korvaamista uudella asetuksella kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista. Asetuksella

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2022 vp

sääntelyn soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan tuotteita yleensä, ei ainoastaan energiaan liittyviä tuotteita.

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.

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 säädöstenkin 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 ekosuvunnitteluasetuksen 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.

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2022 vp

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 viranomaistointintaan 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. 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 asetusehdotuksen 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.

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2022 vp

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

Uudessa asetusehdotuksessa ehdotetaan tuotteiden ekologisen suunnittelun sääntelyn soveltamisalaa laajennettavaksi energiaan liittyvien tuotteiden lisäksi kaikkiin tuotteisiin. Tuote-käsitteen piiristä suljetaan ehdotuksen mukaan kuitenkin pois esimerkiksi ruoka, rehu ja lääkkeet. Komission tavoitteena on muuttaa sääntelyn avulla sisämarkkinoilla myytävät tuotteet kestäviksi ja pienentää niiden ympäristö- ja ilmastovaikutuksia.

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää asetusehdotusta kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle tärkeänä ja keskeisenä aloitteena kiertotalouden edistämiseksi. Tarvitaan konkreettisia ratkaisuja ja toimintamalleja tuotanto- ja kulutustapojen muuttamiseksi nykyistä kestävämmiksi, jotta myös ilmastotavoitteet voidaan saavuttaa ja luonnon monimuotoisuuden häviäminen estää. Voimassa oleva tuotteiden energiatehokkuutta parantava sääntely on ollut vaikuttavaa ja tehokasta, mutta ilmastomuutoksen hillinnän ohella on yhä tärkeämpää tavoitella myös luonnonvarojen kestäväää käyttöä niiden riittävyyden turvaamiseksi.

Olennaista on kohdistaa politiikkaohjausta tuotesuunnitteluun, sillä suurin osa olennaisista ratkaisuista tehdään suunnitteluvaiheessa. Paine luonnonvarojen käytön hillitsemiseen ja kiertotalouden edistämiseen kasvaa, sillä luonnonvarojen käytön ennustetaan globaalisti yli kaksinkertaistuvan vuoteen 2060 mennessä. Ilmastomuutoksen hillitsemisen ohella tärkeä tavoite yhteiskunnan sähköistyessä on sen edellyttämien kriittisten materiaalien kulutuksen hillintä korkeaan teknologiaan tarvittavien raaka-aineiden saatavuuden niukentuessa.

Ekosuunnitteluasetuksella ja sen nojalla annettavilla delegoiduilla säädöksillä säädettäisiin vaatimukset tuotteiden kestävyydelle, uudelleenkäytölle, korjattavuudelle ja kierrätettävyydelle sekä

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2022 vp

tuotteiden energia- ja resurssitehokkuudelle. Vaatimukset voivat koskea myös kierrätetyn sisälön vähimmäismääriä. Valiokunta korostaa, että näiden kunnianhimoisuus ja systemaattisuus ovat tärkeitä tavoitteita. Valiokunta pitää merkittävänä, että lainsäädännöllä tulee olemaan vaikutuksia myös globaalisti, sillä kestävien tuotteiden vaatimukset koskevat paitsi EU:ssa valmistettavia myös unioniin tuotavia tuotteita. Globaalia ylikulutuksen ongelmaa luonnonvarojen kokonaiskulutuksen vähentämiseksi ekosuunnitteludirektiivi ei kuitenkaan ratkaise.

Valiokunta korostaa, että sääntely tulisi kohdistaa sellaisiin vaatimuksiin, joilla on merkittävä vaikutus tuotteen elinkaaren aikaisiin ympäristövaikutuksiin. Tämä myös vähentäisi sääntelystä aiheutuvaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Erityisesti pk-yrityksille on tarpeen järjestää ohjausta ja tukea osaamisen parantamiseksi ja täytäntöönpanokustannusten pitämiseksi kohtuullisina. Kuluttajat tarvitsevat myös tietoa esimerkiksi tuotteiden korjattavuudesta tottumustensa muuttamiseksi.

Sääntelyn johdonmukaisuus ja yhteensopivuus muun EU-lainsäädännön kanssa on sen toimivuuden kannalta tärkeää, mihin valtioneuvosto kiinnittääkin kannassaan huomiota. Valiokunta huomauttaa vielä, että immateriaalioikeuksiin tai luottamuksellisiksi katsottaviin tietoihin liittyvää tietoa ei tulisi vaatia, vaan tältäkin osin sääntelyn tulee olla yhteensopivaa muun sääntelyn kanssa.

Valiokunta kannattaa myös ehdotusta uudesta digitaalisesta tuotepassista. Digitaalisella tuotepassilla tarkoitetaan digitaalisessa muodossa olevaa tuotetta koskevaa tietoa, joka on liitetty tuotteen esimerkiksi QR-koodilla. Niille tuotteille, joille se on saatavana, se olisi myös markkinoille pääsyn edellytys. Valiokunta korostaa, että tuotepassiin sisältyvien tietojen tulee olla luotettavia ja merkityksellisiä sen tarkoituksen saavuttamisen kannalta. Digitaalisen tuotepassin vahvuudet ja heikkoudet riippuvat tiedon luotettavuudesta, turvallisuudesta, helppokäyttöisyydestä ja kustannustehokkuudesta. Käyttöönnoton onnistumisen kannalta yksi olennainen tekijä liittyy eri tietokantojen/järjestelmien välisten rajapintojen rakentamiseen ja käytettävyyteen. Vaikuttavuuden osalta on myös tunnistettava se, että jäsenvaltioiden resurssit valvoa tuotteiden vaatimustenmukaisuutta ovat rajalliset erityisesti EU:n ulkopuolisessa etäkaupassa.

Digitaalinen tuotepassi voi helpottaa eri toimijoiden mahdollisuuksia valvoa, onko erilaiset tuotetta koskevat tiedonanto- ja muut velvoitteet täytetty. Ehdotus kuitenkin lisää kysyntää ICT-osaajista, joista on pulaa, joten koulutusta alalle tulisi lisätä. Myös siirtymäaikaisten tulee olla riittävän pitkiä, jotta yritykset pystyvät yhteensovittamaan omat digitaaliset järjestelmänsä asetuksen vaatimusten kanssa. Pk-yritysten haasteisiin tältäkin osin on kyettävästi vastaamaan.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota markkinavalvontaviranomaisen käytettävissä olevien resurssien sekä tehokkaiden ja vaikuttavien keinojen varmistamiseen, sillä markkinavalvontaviranomaisen tehtävämäärä tulee asetuksen myötä kasvamaan. Tietojen mahdollinen puuttuminen tai niiden virheellisyys ovat asetuksessa tarkoitettuja vaatimustenvastaisuuksia, mutta keinot puuttua niihin ovat rajalliset, kun myyntikieltoa pehmeämpien keinojen kuten seuraamusmaksun käyttö ei ole Suomessa mahdollista. Lainsäädäntöä tulisi tältä osin kehittää.

Valiokunnan lausunto YmVL 32/2022 vp

Valiokunta korostaa lopuksi valtioneuvoston tavoin sitä, että delegoitujen säännösten kautta tapahtuvaa toimivallan siirtoa komissiolle on tarkasteltava huolellisesti, jotta vältetään perusteeton toimivallan siirto jäsenvaltioilta komissiolle, ja delegoitujen säännösten sisältö rajautuu teknisluontoisiin seikkoihin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 14.9.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juha Sipilä kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Ari Torniainen kesk
varajäsen Jouni Kotiaho ps
varajäsen Sari Multala kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos