

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (vasta-
vuoroinen tunnustaminen)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 14 päivänä helmikuuta 2007 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tiettyjen kansallisten tek-

nisten määräysten soveltamisesta toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyihin tuotteisiin koskevista menettelyistä sekä päätöksen 3052/95/EY kumoamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 3 päivänä toukokuuta 2007

Kauppa- ja teollisuusministeri *Mauri Pekkarinen*

Ylitarkastaja Liisa Huhtala

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI TIETTYJEN KANSALLISTEN TEKNISTEN MÄÄRÄYSTEN SOVELTAMISESTA TOISESSA JÄSENVALTIOSSA LAILLISESTI KAUPAN PIDETTYIHIN TUOTTEISIIN KOSKEVISTA MENETTELYISTÄ SEKÄ PÄÄTÖKSEN 3052/95/EY KUMOAMISESTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 14 päivänä helmikuuta 2007 kolme tuotelainsäädäntöä koskevaa säädösehdotusta. Näistä kaksi ovat harmonisoitua sektoria koskevan ns. uuden lähestymistavan uudistusehdotuksia (KOM(2007) 37 lopullinen, KOM(2007) 53 lopullinen) ja kolmas harmonisoimatonta sektoria koskeva ehdotus (KOM(2007) 36 lopullinen) asetukseksi tiettyjen teknisten määräysten soveltamisesta toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyihin tuotteisiin koskevista menettelyistä. Ehdotukset ovat osa EU:n sisämarkkinoiden toiminnan edelleen kehittämiseen ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden varmistamiseen pyrkiviä uudistuksia.

Ehdotuksen tavoitteena on edistää niin sanotun vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen käytännön soveltamista niissä tilanteissa, joissa jäsenvaltiot ovat säätäneet tuotteita koskevia kansallisia teknisiä määräyksiä. Periaatteen sisältö on muotoutunut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EYTI) oikeuskäytännössä, jossa on tulkittu EY:n perustamissopimuksen (EY) 28 ja 30 artiklaa muun muassa niin, että määränpäänä olevat jäsenvaltiot eivät saa kieltää toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupanpidettyjen tuotteiden myyntiä alueellaan. Myynnin rajoittaminen voi olla mahdollista vain jos jäsenvaltion asettamat rajoitukset ovat suhteellisia ja ne voidaan perustella EY 30 artiklassa mainituilla syillä tai EYTI:n oikeuskäytännössä

tunnustetuilla yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä.

Komission lähtökohtana on se, ettei kakea tuotteita koskevaa lainsäädäntöä ole tarpeen harmonisoida yhteisötasolla. Soveltamalla vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta tehokkaasti saavutetaan tuotteiden toimivat sisämarkkinat sektoreilla, jotka jäävät harmonisoinnin ulkopuolella.

Periaatteen soveltamisen tehostamiseksi komissio on viime vuosina pyrkinyt muun muassa raportoimalla sen soveltamisesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle ja sekä julkaisemalla tulkitsevan tiedonannon. Toisaalta kansallisiin teknisiin määräyksiin on tullut sisällyttää vastavuoroisen tunnustamisen lausekkeet. Asetusehdotuksen liitteenä olevassa vaikutusarvioinnissa (SEK(2007) 113 ja SEK(2007) 112) on tarkasti punnittu myös näiden ei-lainsäädännöllisten toimenpiteiden tehokkuutta. Komissio kuitenkin katsoo, että tällaiset toimenpiteet eivät ole olleet riittäviä ja että lainsäädäntöehdotuksen antaminen on tarpeellista.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Aihe ja soveltamisala

Ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa EU:n sisämarkkinoiden toimivuutta tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta yhteisön harmonisoidun tuotelainsäädännön puuttuessa. Ehdotuksen soveltamisala kattaisi kaikki teollisesti

valmistetut tuotteet, maatalous- sekä kalataloustuotteet, joihin ei kohdistu yhteisötason yhdenmukaistettua lainsäädäntöä. Ehdotuksen menettelyt tulisivat sovellettaviksi kuitenkin ainoastaan silloin, kun tuotteeseen kohdistuu kansallista teknistä sääntelyä.

Ehdotuksella säädettäisiin menettelyistä, joita jäsenvaltion viranomaisen on noudatettava, mikäli se antaa kansallisen teknisen määräyksen nojalla päätöksen, jonka seurauksena rajoitetaan joko suoraan tai epäsuorasti toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyjen tuotteiden pääsyä markkinoille. Ehdotus tulisi siten sovellettavaksi sellaisten rajoittavien päätösten osalta, joiden seurauksena estetään tuotteen pääsy markkinoille tai vaaditaan sen markkinoilta poistamista tai mikäli tuotteeseen vaaditaan muutoksia ennen kuin se voidaan saattaa markkinoille tai pitää siellä.

Ehdotuksessa tarkoitettulla teknisellä määräyksellä tarkoitetaan esimerkiksi tuotteen laatuun, suorituskykyyn, turvallisuuteen, mittoihin, myyntinimeen, testaukseen tai testausmenetelmiin, pakkaukseen sekä merkin- töihin liittyviä kansallisia säädöksiä ja määräyksiä.

Ehdotusta ei sovellettaisi sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä kuluttajien suojelemiseksi vakavaa varaa aiheuttavien tuotteiden osalta. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös ihmisten ja eläinten terveyden sekä kuluttajien etujen suojelemiseksi välttämättömät ja nopeaa toimintaa edellyttävät toimenpiteet, joilla rajoitetaan elintarvikkeiden ja rehujen kaupan pitämistä.

Ehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät lisäksi rautatieturvallisuudirektiivin mukaiset liikkuvan kaluston käyttöön tarkoitettut kansalliset lupamenettelyt sekä suurten nopeuksien ja tavanomaisten rautatiejärjestelmien alaan kuuluvat järjestelmät ja laitteet. Ehdotusta ei myöskään sovellettaisi kansallisten tuomioistuinten tekemiin päätöksiin.

2.2 Teknisen määräyksen soveltaminen

Ehdotuksen mukaan, jos viranomainen aikoo soveltaa tuotteeseen kansallista teknistä määräystä, jolla rajoitetaan toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidetyn tuotteen

markkinoille pääsyä, sen tulee antaa asiasta elinkeinonharjoittajalle kirjallinen ilmoitus, joka sisältää mahdolliseen päätökseen vaikuttavat tieteelliset ja tekniset perustelut sen välttämättömyydestä ja oikeutuksesta EY 30 artiklassa lueteltujen syiden nojalla.

Elinkeinonharjoittajalle on varattava tämän jälkeen kaksikymmentä työpäivää huomautusten esittämiseen ennen lopullisen päätöksen antamista. Kirjallinen päätös perusteltui- neen on toimitettava asianomaiselle elinkeinonharjoittajalle. Päätöksen mukana tulee toimittaa muutoksenhakuohjeet.

2.3 Tuoteyhteyspisteet

Ehdotuksessa velvoitetaan jäsenvaltiot perustamaan yksi tai useampia tuoteyhteyspisteitä, joiden tehtävänä on tarjota muiden jäsenvaltioiden yrityksille ja viranomaisille tietoa kansallisesti sovellettavista teknisistä määräyksistä sekä niistä vastaavien toimivalt- taisten viranomaisten yhteystiedot. Lisäksi tuoteyhteyspiste antaisi tietoa kansallisesti sovellettavista muutoksenhakukeinoista.

Tuoteyhteyspisteen tulisi vastata kahdenkymmenen työpäivän kuluessa sille osoitet- tuun tietopyyntöön.

Ehdotuksella annettaisiin komissiolle mah- dollisuus tarvittaessa perustaa viranomaisten välinen sähköinen tietojenvaihtojärjestelmä.

2.4 Loppusäännökset

Ehdotus velvoittaa jäsenvaltiot raportoi- maan komissiolle asetuksen soveltamisesta ja sen mukaisesti annetuista päätöksistä. Komission velvollisuus on raportoida asetuksen soveltamisesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Ehdotuksella kumottaisiin tavaroiden va- paan liikkuvuuden periaatteesta yhteisössä poikkeavia kansallisia toimenpiteitä koske- van tietojenvaihtomenettelyn luomisesta an- nettu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 3052/95/EY.

Ehdotus tulisi voimaan kahdenkymmenen päivän kuluttua sen julkaisemisesta Euroopan

unionin virallisessa lehdessä ja se olisi kaikilta osiltaan velvoittava ja sellaisenaan sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa.

3 Ehdotuksen vaikutukset

3.1 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Ehdotuksella ei vaikuteta jäsenvaltioiden oikeuteen antaa kansallisia tuotteita koskevia teknisiä määräyksiä silloin, kun niihin ei sovelleta yhteisötason harmonisoitua lainsäädäntöä. Kansallisissa määräyksissä tulee kuitenkin ottaa huomioon EY 28 ja 30 artiklojen periaatteet. Suomessa tuotteita koskevia kansallisia teknisiä määräyksiä annetaan vuosittain viidestä viiteentoista. Näistä suuri osa koskee jo olemassa olevien säädösten uusimista.

Ehdotus annettaisiin asetuksena, mikä tarkoittaa, että se olisi kaikilta osin velvoittava ja tulisi sovellettavaksi sellaisenaan.

Ehdotus velvoittaa perustamaan tuoteyhteyspisteen, jonka tehtävänä olisi tarjota toisten jäsenvaltioiden yrityksille ja viranomaisille tietoa kansallisesti sovellettavista teknisistä määräyksistä. Tuoteyhteyspisteen kansallisesta perustamisesta voidaan antaa myöhemmin tarkempia säädöksiä.

Ehdotuksen menettelyt olisivat suurelta osin yhdenmukaisia Suomen hallintolain (434/2003) kanssa. Joistakin menettelyn yksityiskohdista säädeltäisiin hallintolakia tarkemmin, kuten esim. kahdenkymmenen työpäivän määräaika kuulemiselle. Tarkentavat määräykset eivät ole hallintolain kannalta kovin ongelmallisia, sillä täsmennykset ovat pääosin hyvän hallinnon kannalta perusteltuja ja oikeasuhtaisia hallintolain kanssa. Teknisesti täsmennykset eivät ole ongelmallisia, sillä hallintolaki on yleislaki, josta voidaan sen 5 §:n nojalla lailla poiketa.

3.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen velvoittaman kansallisen tuoteyhteyspisteen perustamiseen ja sen toimintoihin voi liittyä kustannuksia. Kustannukset

määräytyvät sen mukaan, miten tuoteyhteyspisteen toiminta kansallisesti järjestetään.

3.3 Yritysvaikutukset

Ehdotuksella pyritään parantamaan yritysten toimintaympäristön varmuutta ja vähentämään niille aiheutuvia kustannuksia niiden saattaessa tuotteitaan markkinoille toisessa jäsenvaltiossa. Ehdotuksella pyritään vahvistamaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta, jonka mukaan lähtökohtana ei tule olla kansallisen teknisen määräyksen soveltaminen tai tuotteen muuttaminen vastaamaan kansallisia vaatimuksia, mikäli EY 30 artiklasta ei johdu muuta. Yritykset voisivat hyödyntää toiminnassaan myös tuoteyhteyspisteiden tarjoamaa tietoa kansallisista menettelyistä. Voidaan arvioida, että erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset hyötyisivät siitä, että tietoa kansallisista teknisistä määräyksistä ja niiden soveltamisesta olisi helposti saatavilla.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltion viranomaisen tulee esittää riittävät tieteelliset ja tekniset perustelut elinkeinonharjoittajalle, mikäli se rajoittaa tuotteen markkinoille pääsyä kansallisen teknisen määräyksen nojalla. Viranomaisen on tällöin osoitettava, että tuotteeseen kohdistuvan kansallisen teknisen sääntelyn soveltaminen on oikeutettua EY 30 artiklan nojalla. Tämä ei kuitenkaan sulje pois normaaliin markkinavalvontaan liittyviä toimenpiteitä ja elinkeinonharjoittajan velvollisuutta toimittaa viranomaisen tältä edellyttämiä lisätietoja tuotteeseen liittyen jo ennen kuin viranomainen ilmoittaa elinkeinonharjoittajalle mahdollisesti tehtävästä rajoittavasta päätöksestä.

Komission teettämän vaikutusarvioinnin mukaan noin 21 % EU:n teollisuustuotannosta ja noin 28 % EU:n sisäisestä tavarakaupasta käydään harmonisoimattomalla alalla, johon vastavuoroisen tunnustamisen periaate tulee sovellettavaksi. Tämä on noin 5,4 % koko EU:n BKT:sta. Koska vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisesta ei ole olemassa tilastoitua tietoa, on erittäin vaikeaa esittää taloudellisia arvioita siitä, miten periaatteen tehokkaampi soveltaminen vaikuttaisi EU:n sisällä käytävään kauppaan. Tähän on syynä

lukuisat eri tekijät, kuten jäsenvaltioittain vaihtelevat käytännöt sekä se, että on tuotteita, jotka kuuluvat vain osittain harmonisointiin piiriin. Toisaalta lainsäädännön harmonisointityö etenee jatkuvasti yhteisötasolla samaan aikaan kun markkinoille saatetaan koonaan uusia tuotteita. Yritykset voivat lisäksi tietoisesti rajata markkinoitaan, vaikka pääsy toisen jäsenvaltion markkinoille olisi esteetöntä.

Vuosittain yhteisötasolla annetaan noin 500–700 kansallista tuotetta koskevaa teknistä määräystä, jotka periaatteessa kuuluvat ehdotuksen soveltamisalan piiriin. Eniten määräyksiä annetaan elintarvike- ja maatalouden tuotteisiin, rakennusalaan, koneisiin sekä tietoliikennesektoriin liittyen. Suomessa kansallista teknistä tuotelainsäädäntöä on suhteessa vähemmän kuin monessa muussa EU:n jäsenvaltiossa.

3.4 Vaikutukset kuluttajiin

Yleisestä tuoteturvallisuudesta annettujen määräysten mukaan markkinoille saa saattaa ainoastaan turvallisia tuotteita. Tuoteturvallisuudesta annettujen määräysten nojalla viranomaisilla on lupa ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin kuluttajille vakavaa vaaraa aiheuttavien tuotteiden kaupan pitämisen rajoittamiseksi. Ehdotuksella ei siten vaikutettaisi kuluttajien turvallisuuteen.

Ehdotuksella ei myöskään vaikututeta kansallisten viranomaisten oikeuteen ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin ihmisten ja eläinten terveyden sekä kuluttajien etujen suojelemiseksi elintarvikkeiden sekä rehujen markkinoille saattamisen rajoittamiseksi.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen tehokkaamman soveltamisen voidaan katsoa lisäävän siten kuluttajien vaihtoehtoja markkinoilla.

4 Perustuslaki ja Ahvenanmaan asema

Ehdotuksen sisällön voidaan katsoa olevan Suomen perustuslain säännösten mukainen erityisesti perustuslain 18 §:n elinkeinopauden ja oikeusturvaa käsittelevän 21 §:n

osalta, jossa säädetään oikeudesta tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös sekä hakea muutosta.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 22 kohdan mukaan elinkeinotoiminta kuuluu eräin poikkeuksin maakunnan lainsäädäntövaltaan. Teknisiä määräyksiä, tuoteturvallisuutta ja muu kulutushyödykkeitä koskeva lainsäädäntö on katsottu kuuluvan elinkeinotoimintaan ja siten maakunnan toimivaltaan, vaikka kuluttajansuojalainsäädäntö kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Valtakunnan tuoteturvallisuuslainsäädäntö on saatettu voimaan maakunnassa ns. blankettilaila. Toimivaltainen viranomainen Ahvenanmaalla on maakunnan hallitus.

5 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotus annettaisiin EY:n perustamissopimuksen artiklojen 37 ja 95 nojalla.

Valtioneuvosto katsoo oikeusperustan olevan asianmukainen.

6 Ehdotuksen kansallinen valmistelu ja käsittely EU:n toimieli- missä

Ehdotuksen kansallinen käsittely tapahtuu EU-asioiden komitean alaisessa kilpailukykyjaostossa (EU11). Lisäksi asiassa kuullaan kansallista markkina- ja valvontaviranomaisista koostuvaa verkostoa.

Komissio antoi asetusehdotuksen 14.2.2007. Ehdotuksen käsittely on aloitettu kilpailukykyneuvoston alaisessa kilpailukyky- ja kasvutyöryhmässä. Ehdotukseen sovelletaan EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan mukaista yhteispäätösmenettelyä. Puheenjohtajavaltion tämän hetkisenä tavoitteena on saavuttaa asiassa neuvoston yleisnäkemyks kevään 2007 aikana.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että toimivat sisämarkkinat ovat yhteisön kilpailukykyyn perus-

ta. Tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyy edelleen ongelmia ja siksi valtioneuvosto pitää komission ehdotusta tervetulleena.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen tehokas soveltaminen on tärkeää. Valtioneuvosto katsoo, että periaatteen soveltamisesta hyötyvät sekä elinkeinonharjoittajat että kuluttajat. Kuitenkin on huolehdittava siitä, että perustelluista syistä tavaroiden vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa, kuten asetusehdotuksessa on esitetty.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä tulee pyrkiä siihen, että ehdotuksen tavoite tavaroiden vapaan liikkuvuuden varmistamisessa jäsenvaltioiden välillä käy selkeästi ilmi asetuksesta.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu menettely on pääosin asianmukainen, mutta alla olevia yksityiskohtia tulee pyrkiä selkeyttämään. Ehdotuksessa asetetaan kansallista hallintolainsäädäntöömme yksityiskohtaisempia määräaikoja ja muita vaatimuksia yksittäisten tapausten käsittelylle, mutta täsmennyksiä voidaan pitää perusteltuina. Yhdenmukaistetuista menettelyistä on erityisesti hyötyä elinkeinonharjoittajalle, joka vie tuotteitaan toiseen jäsenvaltioon. Valtioneuvosto katsoo, että toimivaltaisten viranomaisten ja elinkeinonharjoittajien välisen tietojenvaihdon menettelyä tulee kuitenkin pyrkiä sel-

keyttämään. Ehdotuksen nykyinen menettely on epäselvä sen osalta, kenelle toimivaltainen viranomainen osoittaa tuotetta koskevan kirjallisen ilmoituksen ja päätöksen. Lisäksi markkinavalvonnan suhdetta menettelyyn tulisi pyrkiä selkeyttämään.

Koska ehdotuksen soveltamisala on hankalasti määriteltävissä, valtioneuvosto kannattaa ajatusta siitä, että komissio laatisi esimerkkiluettelon asetuksen soveltamisalaan kuuluvista tuotteista. Esimerkkiluettelo auttaisi sekä jäsenvaltioiden viranomaisia että talouden toimijoita.

Ehdotuksen mukaisten tuoteyhteyspisteiden perustamista valtioneuvosto pitää hyvänä tapana lisätä viranomaisten ja elinkeinonharjoittajien sekä viranomaisten keskinäistä tiedonvaihtoa ja avoimuutta. Ehdotuksen jatkokäsittelyssä tulee pyrkiä siihen, että tuoteyhteyspisteiden toiminta rajoittuu tiedonvälitykseen eikä sen tehtävänä tule olla osallistuminen konkreettisten tapausten selvittämiseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioille on jätetty laaja harkintavalta tuoteyhteyspisteiden toiminnan järjestämisessä.

Valtioneuvosto katsoo, että päätöksen 3052/95/EY kumoaminen on asianmukaista. Ehdotetulla asetuksella korvataan päätöksen sisältävät tiedonantovelvoitteet.