

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 30.3.2022 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista ja direktiivin 2009/125/EY kumoamisesta (COM(2022) 142 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25.5.2022

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Erityisasiantuntija Eriika Melkas

TYÖ- JA ELINKENOMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2022/0392

25.5.2022

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KESTÄVIEN TUOTTEIDEN EKOLOGISELLE SUUNNITTELULLE ASETETTAVIEN VAATIMUSTEN PUITTEISTA JA DIREKTIIVIN 2009/125/EY KUMOAMISESTA

1 Tausta

Komission ehdotuksessa (COM(2022) 142 final) esitetään voimassa olevan energiaan liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/125/EY (ekosuunnitteludirektiivi) kumoamista ja korvaamista uudella asetuksella kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista.

Ekosuunnitteludirektiivi on puitedirektiivi, jossa säädettyjen valtuutuksien nojalla komissio on antanut asetuksia koskien yksittäisiin tuoteryhmiin kohdistettuja vaatimuksia. Nämä vaatimukset ovat voineet koskea energiatehokkuutta, materiaalitehokkuutta, resurssitehokkuutta, kierrätettävyyttä, korjattavuutta, vaarallisia kemikaaleja, tuotteen toiminnallisuutta, veden kulutusta, tai merkintöjä. Vaatimusten vähittäisellä kiristämällä on saatu heikoimpia tuotteita poistettua markkinoilta.

2 Ehdotuksen tavoite

Uudella asetuksella ehdotetaan laajennettavaksi sääntelyn soveltamisalaa siten, että asetus koskisi tuotteita yleensä, ei ainoastaan energiaan liittyviä tuotteita. Tuote-käsitteen piiristä suljetaisiin 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.

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 esittää vaatimukset täyttävien tuotteiden pääsyä markkinoille.

Tuotteiden ekosuunnittelusääntely on aiemmin keskittynyt lähinnä tuotteiden energiatehokkuuteen, mutta viime vuosina ekosuunnittelun painopistettä on viety kiertotalouden suuntaan, sillä ilmastonmuutoksen hillinnän lisäksi myös luonnonvarojen riittävyyteen ja kestäväan käyttöön on nähty olevan tarpeen kiinnittää huomiota. Vuonna 2019 julkaistiin ensimmäiset ekosuunnittelusetukset, 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, korjattavuus, kierrätettävyyden tai kierrätysmateriaalien käyttöön liittyen.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

1 luku Yleiset säännökset

Yleisiä säännöksiä koskevassa 1 luvussa määritellään asetusehdotuksen kohde ja soveltamisala (1 artikla), käytetyt termit (2 artikla) sekä yleisellä tasolla ehdotetaan säädettäväksi vapaasta liikkuvuudesta (3 artikla).

Ehdotuksen mukaan ekosuunnitteluasetus toimisi vastaavalla tavalla puitekehyksenä kuin voimassa oleva direktiivi, ja sen nojalla annettaisiin erilaisia tuoteryhmiä tai tuotejoukkoja koskevia delegoituja säädöksiä. Asetusehdotuksen 1 artiklassa määriteltäisiin yhdeksän aihealuetta, joita ehdotettavan asetuksen perusteella komission antamat delegoidut säädökset koskisivat. Nämä aihealueet ovat a) tuotteiden kestävyys ja luotettavuus; b) tuotteiden uudelleenkäytettävyys, c) tuotteiden päivitettävyys, korjattavuus ja kunnostaminen; d) huolta aiheuttavat aineet; e) tuotteiden kierrätysaste; f) tuotteiden uudelleenvalmistus ja kierrätys; g) tuotteiden hiili- ja ympäristöjalanjälki; ja h) arvio jätteiden syntymisestä. Artiklassa todetaan myös asetusehdotuksen niin ikään sisältämät säännökset digitaalisesta tuotepassista.

Soveltamisala olisi laaja; se kattaisi lähtökohtaisesti kaikki tuotteet, kuitenkin pois lukien ruoka, rehu, ihmisten ja eläinten lääkkeet, elävät kasvit, eläimet ja mikro-organismit, ihmisestä peräisin olevat tuotteet sekä kasveista ja eläimistä peräisin olevat, niiden tulevaan lisääntymiseen liittyvät tuotteet.

Asetusehdotuksessa määritellään tuote fyysiseksi esineeksi, joka saatetaan markkinoille tai otetaan käyttöön (2 artikla). Näiden tuotteiden vapaa liikkuvuus EU-alueella olisi ehdotetun asetuksen keskeisintä sisältöä. 3 artiklan mukaisesti markkinoille saatettavien tuotteiden tulisi täyttää ekosuunnitteluasetuksessa ja sen nojalla annetuissa delegoiduissa säädöksissä säädetyt vaatimukset, jotta ne voitaisiin saattaa markkinoille EU:ssa. Toisaalta säädetyt edellytykset täyttävien tuotteiden pääsyä markkinoille ei voitaisi estää.

2 luku Ekosuunnitteluvaatimukset

Asetusehdotuksen keskeisintä sisältöä ovat komissiolle ehdotettavat valtuutukset antaa eri tuoteryhmiin kohdistuvia delegoituja säädöksiä. Asetusehdotus ei ota kantaa siihen, mitä nämä tuoteryhmät olisivat, mutta kylläkin asettaa tiettyjä vaatimuksia sille, mihin delegoiduilla säädöksillä asetettavat vaatimukset kohdistuisivat. Tällaisia asioita olisivat tuotteiden kestävyys ja luotettavuus, tuotteiden uudelleenkäytettävyys, tuotteiden päivitettävyys, korjattavuus sekä kunnostettavuus, tuotteiden sisältämät huolta aiheuttavat aineet, tuotteiden energia- ja resurssitehokkuus, kierrätysmateriaalisältö, tuotteen uudelleenvalmistus ja kierrätys, tuotteen hiili- ja ympäristöjalanjälki sekä odotettavissa oleva jätteiden syntyminen.

Yleisvaltuutus delegoitujen säädösten antamiseen olisi 4 artiklassa, ja vaatimuksia niiden sisällölle 5–7 artikloissa.

Asetusehdotuksen 4 artiklan mukaisesti komissio voisi antaa delegoituja säädöksiä ekosuunnitteluvaatimusten asettamisesta tuotteille niiden ympäristöllisen kestävyysparantamiseksi.

Asetusehdotuksen 5 artiklassa määriteltäisiin ne tuotteiden ominaisuudet, joiden parantamiseksi ekosuunnitteluvaatimuksia olisi mahdollista antaa. Artiklan 1 kohdassa on luettelo tuotteiden

erilaisista mahdollisista ympäristövaikutusten kannalta relevanteista ominaisuuksista, kuten kestävyys, uudelleenkäytettävyys, korjattavuus sekä energiankulutus tai energiatehokkuus.

Asetusehdotuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan asetettavat vaatimukset koskisivat lähtökohtaisesti yksittäistä tuoteryhmää. Kahta tai useampaa tuoteryhmää koskevia vaatimuksia voitaisiin antaa, jos kyseiset tuoteryhmät ovat teknisiltä ominaisuuksiltaan siinä määrin samankaltaisia, että tuotteiden ominaisuuksia on mahdollista yhteisillä vaatimuksilla parantaa. Edelleen, 5 artiklassa säädettäisiin vaatimusten mahdollisesta sisällöstä, vaatimuksia asetettaessa huomioon otettavista seikoista, vaikutusarvioinnista ja 17 artiklassa tarkoitetun ekosunnittelufoorumin ("Ecodesign Forum") näkemysten huomioon ottamisesta.

Asetettavien vaatimusten tulisi täyttää tietyt kriteerit: Tuotteen toiminnalle ei saisi aiheutua merkittävää haittaa, ja tämä haitta tulisi arvioida käyttäjän näkökulmasta. Ihmisten terveydelle ja turvallisuudelle ei saisi aiheutua haittaa. Kuluttajien ei tulisi joutua kärsimään haittaa tuotteiden mahdollisen hinnannousun vuoksi, ottaen kuitenkin huomioon myös mahdollisuudet käytettyjen tuotteiden hyödyntämiseen, käyttöiän pidentymiseen sekä tuotteiden elinkaarikustannuksiin. Talouden toimijoiden kilpailukyvyille ei saisi aiheutua suhteettomia haittavaikutuksia, ainakaan pienten ja keskisuurten yritysten kannalta. Valmistajilta ja muilta talouden toimijoilta ei saisi edellyttää tietyn teknologian käyttöä, eikä näille saisi aiheutua suhteetonta hallinnollista taakkaa.

Tuotteen toimitusketjun toimijoille olisi myös mahdollista asettaa eräitä tiedonjakamiseen liittyviä velvoitteita.

Asetusehdotuksen 6 ja 7 artikloissa säädettäisiin suoritustaso- ja tietovaatimuksista. Tietovaatimuksilla tarkoitettaisiin 5 artiklan mukaisia tuotteiden ominaisuuksia, joista säädetään 4 artiklan perusteella annettavilla delegoiduilla säädöksillä. Vaadittavia tietoja olisivat minimissään niin ikään asetuksella säädettävään tuotepassiin liittyvät tiedot.

3 luku Digitaalinen tuotepassi

Asetusehdotuksen III luvun (8–13 artiklat) sisältämä digitaalista tuotepassia koskeva sääntely olisi uusi kokonaisuus. Digitaalisessa tuotepassissa olisi kysymys digitaalisessa muodossa olevasta tuotteesta koskevasta tiedosta, joka on liitetty tuotteeseen esim. QR-koodilla. Niille tuotteille, joille on saatavana digitaalinen tuotepassi, se olisi markkinoille pääsyn edellytys. Ehdotuksen mukaan digitaaliseen tuotepassiin voitaisiin koota kattavasti tietoa tuotteen ja sen raaka-aineiden ja komponenttien alkuperästä, haitallisten aineiden sisällöstä sekä tietoa ja ohjeistusta siitä, miten tuotteen voi korjata tai kierrättää. Sen avulla voitaisiin muun muassa parantaa tuotteiden jäljitettävyyttä arvoketjussa ja helpottaa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten suorittamaa tuotteen vaatimustenmukaisuuden tarkastamista.

Asetuksessa säädettäisiin tietyistä minimivaatimuksista digitaalisessa tuotepassissa annettaville tiedoille. Tällaisia olisivat esimerkiksi asetuksen III liitteessä luetellut tiedot sekä tuotepassin tietotunniste. Olennaista olisi arvoketjussa toimivien toimijoiden, erityisesti kuluttajien, talouden toimijoiden ja toimivaltaisten viranomaisten, tiedonsaanti.

Asetusehdotuksen 9 artikla koskee tuotepassin yleisiä vaatimuksia, jotka ovat suurimmaksi osaksi teknisluontoisia. Tämän lisäksi 10 artiklassa säädettäisiin tuotepassin teknisestä suunnittelusta ja käytöstä, ja 11 artiklassa yksilöllisestä toimijatunnuksesta ja yksilöllisestä laitostunnuksesta. 9 ja 11 artikloissa olisi myös valtuutukset delegoitujen säädösten antamiseen, mutta

ne olisivat olennaisesti suppeampia kuin 4 artiklassa säädettävä valtuutus. Komissiolla olisi näiden perusteella valtuutus antaa delegoituja säädöksiä viitattujen standardien muuttumisen aiheuttamasta päivityksestä.

Asetusehdotuksen 12 artiklan mukaisesti komissio perustaisi rekisterin tuotepasseille. Tuotepasseilla olisi 13 artiklan mukaisesti myös yhteys unionin tullijärjestelmään.

4 luku Merkit

Merkeissä on niin ikään kyse asetusehdotuksen 7 artiklan mukaisten tietovaatimusten täyttämisestä. Asetusehdotuksen mukaan tuotteisiin voisi tulla erilaisia kestävyysmerkintöjä (esim. korjattavuudelle tai kestävyydelle). Mahdollisten merkintöjen pitäisi olla selkeästi esillä tuotteissa ja myynnin yhteydessä.

Asetusehdotuksen 14 artiklassa asetetaan ehtoja merkkejä koskevien, 4 artiklaan perustuvien, delegoitujen säädösten asiasisällölle. Energiaan liittyvien tuotteiden osalta vaatimukset yhteensovitettaisiin energiamerkintäasetuksen (EU) 2017/1369 kanssa ja tarpeen vaatiessa perustettaisiin oma merkki. Lisäksi komissiolla olisi 14 artiklan 5 kohdan mukaan valtuutus täytäntöönpanosäädösten antamiseen tuotemerkkien ulkonäköä koskevista yhteisistä vaatimuksista.

5 luku Priorisointi, suunnittelu ja konsultointi

Asetusehdotuksen 16 artiklassa säädettäisiin komission suunnittelutyöstä ekosunnittelua koskevan sääntelyn alalla.

Asetusehdotuksen 17 artikla sisältää säännösehdotuksen ekosunnittelufoorumista (Ecodesign Forum), joka koostuisi jäsenvaltioiden ja intressiryhmien asiantuntijaedustajista.

Asetusehdotuksen 18 artiklassa säädettäisiin itsesääntelykeinoista, joita koskevaa sääntelyä on jo voimassa olevassa ekosunnitteludirektiivissä. Sen mukaisesti talouden toimijat voisivat jatkossakin sopia keskenään tuoteryhmiä koskevasta itsesääntelystä delegoitujen asetusten sijasta, kunhan sopimusten kattavuus on vähintään 80 % EU-alueella markkinoille saatetuista tai käyttöön otetuista yksiköistä.

Asetusehdotuksen 19 artikla sisältää säännösehdotuksen mikro-, pien- ja keskisuurten yritysten aseman huomioon ottamisesta ja tämän asetuksen ja sen nojalla annettujen delegoitujen säädösten täytäntöönpanon tukemisesta. Jäsenvaltioiden velvollisuuksien keskiössä olisivat näiden yritysten tiedonsaannin helpottaminen ja verkostoitumismahdollisuudet. Lisäksi tukimahdollisuuksiin kuuluisivat esimerkiksi taloudellinen tuki ja henkilöstön kouluttaminen.

6 luku Myymättömien kuluttajatuotteiden tuhoaminen

Talouden toimija, joka tuhoaa myymättä jääneitä kuluttajatuotteita, olisi ehdotetun 20 artiklan mukaan velvollinen antamaan asetuksessa määritellyt tiedot toimistaan ja niiden syistä. Ehdotuksessa on nostettu esille myös mahdollisuus delegoituihin säädöksiin liittyen myymättömien kuluttajatuotteiden tuhoamisen kieltoon, tosin tästä voi olla poikkeuksia liittyen esimerkiksi terveyteen ja turvallisuuteen. Artiklaa ei sovelleta pk-yrityksiin, lukuun ottamatta sitä, että tuotteiden tuhoamisen kieltoihin liittyen voi olla velvoitteita.

Ehdotetun 20 artiklan 2 kohdassa olisi valtuutus komissiolle täytäntöönpanosäädösten antamiseen tietojen antamisen muodosta, ja 3 kohdassa valtuutus komissiolle delegoitujen säädösten

antamiseen myymättä jääneiden kuluttajatuotteiden tuhoamisen kieltämisestä, jos tuhoamisella olisi merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

7 luku Talouden toimijoiden velvollisuudet

Asetusehdotuksen 7 luvussa (21–31 artiklat) asetetaan velvoitteita tuotteiden valmistajille, valtuutetuille edustajille, maahantuojille, jakelijoille, välittäjille, huolintapalvelujen tarjoajille, verkkokaupoille ja hakukoneille. Lukuun ehdotetut säännökset sisältävät myös tuotemerkintöihin, tietojen antamiseen, monitorointiin ja raportointiin liittyviä velvollisuuksia.

8 luku Tuotteiden vaatimustenmukaisuus

Asetusehdotuksen 8 luku sisältäisi säännökset testaus-, mittaus- ja laskentamenetelmistä (32 artikla), vaatimusten kiertämisestä suunnittelemalla laitteet niin, että ne muuttavat toimintaansa testauksilanteessa vaatimustenvastaisuuden havaitsemisen estämiseksi (33 artikla), sekä vaatimustenmukaisuusosoittamasta (34 artikla). Asetusehdotuksen 35 artikla sisältäisi säännöksen komission valtuuttamisesta antamaan tarkentavia täytäntöönpanosäädöksiä tietyistä, määritellyistä asiakysymyksistä. Näitä kysymyksiä olisivat ekosuunnitteluvaatimukset, tuotepassia koskevat olennaiset vaatimukset, sekä 32 artiklassa tarkoitetut testaus-, mittaus- ja laskentamenetelmät.

Edelleen, 8 luku sisältäisi säännökset vaatimustenmukaisuuden arvioinnista (36 artikla), EU-vaatimustenmukaisuusvakuutuksesta (37 artikla) sekä CE- ja muista merkinnöistä (38–40 artiklat).

9 luku Vaatimustenmukaisuuden arviointielinten ilmoittaminen

Asetusehdotuksen 9 luku sisältäisi säännökset vaatimustenmukaisuuden arviointielimen ilmoittamisesta komissiolle. Vaatimustenmukaisuuden arviointielimet ovat valtuutettuja toimijoita, joiden tehtävänä on suorittaa ulkopuolisena asiantuntijana vaatimustenmukaisuuden arviointia. Luku sisältäisi säännökset ilmoittavien viranomaisten nimeämisestä, näihin kohdistuvista vaatimuksista ja velvoitteista, ilmoitettuihin toimijoihin kohdistuvista vaatimuksista sekä muista ilmoitusmenettelyyn liittyvistä seikoista (41–56 artiklat).

10 luku Kannustimet

Asetusehdotuksen 10 luvussa ehdotetaan säännöksiä mahdollisista jäsenvaltioiden tuotteisiin liittyvistä kannustimista sekä vihreistä julkisista hankinnoista.

11 luku Markkinavalvonta

Asetusehdotuksen 11 luvun säännöksillä markkinavalvonnasta on ilmeinen yhteys EU:n markkinavalvonta-asetukseen (EU) 2019/1020. Ekosuunnitteluasetus ei vaikuttaisi markkinavalvonta-asetuksen soveltamiseen. Lukuun ehdotetaan säännöksiä markkinavalvonnan toimintasuunnitelmista, tarkastusten vähimmäismäärästä, raportoinnista ja viitearvojen määrittämisestä sekä markkinavalvonnan koordinoinnista ja tuesta (59–62 artiklat). 59 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot laativat markkinavalvontatoimia koskevan toimintasuunnitelman, johon on sisällyttävä "markkinoiden valvonnan painopisteet", jotka on yksilöitävä useiden artiklassa säädettyjen kriteerien sekä suunniteltujen tarkastusten luonteen ja lukumäärän perusteella.

Tarkastusten vähimmäismäärää koskeva 60 artikla sisältäisi valtuutuksen komissiolle delegoitujen säädösten antamiseen tämän artiklan mukaisten tarkastusten vähimmäismäärästä. Näillä

delegoiduilla säädöksillä voitaisiin myös täsmentää tarkastusten luonnetta ja menetelmiä. Artiklassa on myös tarkempia vaatimuksia ja reunaehtoja tarkastusten vähimmäismäärän määrittämiselle.

12 luku Suojamenettelyt

Asetusehdotuksen 12 luku sisältäisi säännökset menettelystä kansallisella tasolla riskin aiheuttavien tuotteiden kohdalla, asetuksen noudattamista turvaavan unionin suojamenettelyn, sekä jäsenvaltiolta edellytettävästä menettelystä toimijan laiminlyödessä asetuksen noudattamisen. (63–65 artiklat).

13 luku Säädösvallan delegointi ja komiteamenettely

Asetusehdotuksen 66 artiklan 2 kohdan mukaan säädösvalta delegoidaan komissiolle aina kuuden vuoden periodiksi kerrallaan. Nämä kuusivuotiskaudet toistuvat, ellei Euroopan parlamentti tai neuvosto vastusta delegoinnin jatkamista. Parlamentilla ja neuvostolla olisi myös mahdollisuus peruuttaa delegointi (66 artikla 3 kohta).

Ennen delegoidun säädöksen hyväksymistä komission tulisi konsultoida jäsenvaltioiden nimeämistä asiantuntijoista koottua ryhmää.

Hyväksyttyään delegoidun säädöksen komission on ilmoitettava siitä parlamentille ja neuvostolle, joilla on mahdollisuus kahden kuukauden kuluessa estää säädöksen voimaantulo.

Asetusehdotuksen 67 artiklassa viitataan asetukseen (EU) 182/2011. Ehdotuksen 67 artiklan 2 kohta viittaa mainitun asetuksen 4 artiklaan ja 3 kohta 5 artiklaan. Näissä säädetään komiteamenettelystä, jonka kahta vaihtoehtoista muotoa (neuvoo-antava menettely ja lausuntomenettely) käytettäisiin asetusehdotuksen täytäntöönpanosäädösten hyväksymisessä.

14 luku Loppusäännökset

Loppusäännökset sisältävässä 14 luvussa säädettäisiin jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvista rangaistussäännöksistä ja komission tehtäväksi tarkoitetusta asetuksen myöhemmästä arvioinnista. Luvussa olisi myös säännös voimassa olevan ekosuunnitteludirektiivin kumoamisesta sekä siirtymä- ja voimaantulosäännökset.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Asetusehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artikla, joka antaa unionille valtuudet toteuttaa tarvittavat toimenpiteet unionin sisämarkkinoiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Ekosuunnitteludirektiivi 2009/125/EY perustui Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklaan, jota nykyinen SEUT 114 artikla vastaa.

Asia käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Neuvoston päätöksenteko tapahtuu määräenemmistöllä.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksen oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena.

Ehdotus koskee sisämarkkinoita, mukaan lukien yritysten erilaisia lähtökohtia toimintansa muuttamisessa kestävämmäksi. Toistaiseksi kattavat vaatimukset sen varmistamiseksi, että kaikki EU-markkinoilla olevat tuotteet kehittyisivät entistä kestävämmiksi, puuttuvat. Tämän

seurauksena sääntely on EU:ssa hajanaista ja fragmentoitunutta ja nykyisen ekosuunnittelusääntelyn täytäntöönpano riittämätöntä.

Riittävien ja kattavien sisämarkkinasääntöjen puuttuminen jättää tilaa jäsenvaltioiden omille aloitteille sekä teollisuuden omille toimille, jotka komission mukaan heikentävät sisämarkkinoiden toimintaa johtamalla tosiasiallisiin kaupan esteisiin, fragmentaatioon ja koherenssin puutteeseen. Markkinoilla olevien ja niille tulevien tuotteiden tulee näin ollen täyttää eri maissa erilaisia vaatimuksia.

Tämän vuoksi komissio katsoo, että EU-tason sääntelyä on pidettävä tarpeellisena, ja siten toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Vain EU-tason sääntelyllä on katsottu olevan mahdollista saada aikaan koko EU:n kattavat harmonisoidut tuotevaatimukset ja niihin liittyviä kestävyysnäkökohtia koskevat tietovaatimukset. Tämä edelleen edesauttaisi sisämarkkinoiden toimintaa ja harmonisointia, ja poistaisi esteitä tavaroiden vapaalta liikkuvuudelta. Sisämarkkinoiden koko myös mahdollistaisi EU:lle roolin kestävän tuotepolitiikan edistäjänä maailmanlaajuisesti.

Suhteellisuuden osalta komissio on katsonut, että ehdotus ei ylitä sitä, mikä on tarpeen ekosuunnitteluvaatimusten kehittämiseksi kattamaan mahdollisimman laajasti tuotteita. Komissio katsoo, että jo ekosuunnitteludirektiivin kohdalla omaksuttu täytäntöönpanotoimenpiteisiin perustuva sääntelytapa, yhdessä vaikutusarviointien kanssa, on myös tässä perusteltu lähestymistapa, ja mahdollistaa suhteellisuusperiaatteen noudattamisen.

Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen on tarkoitus varmistaa sillä, että ehdotus on rakennettu joustavaksi puitesääntelyksi. Jokaisen yksittäisen vaatimuksen tulee olla perusteltu, jotta sitä voitaisiin alkaa soveltaa tuoteryhmään.

Aiemman direktiivin muuttamista asetukseksi komissio perustelee oikeusvarmuudella ja EU:n laajuisella markkinaintegraatiolla. Asetuksen velvoitteet kohdistuisivat suoraan, samanaikaisesti ja samalla tavoin toimijoihin kaikissa jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto katsoo, että ottaen huomioon asetusehdotuksen tavoitteet, ehdotuksen voidaan katsoa täyttävän toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.

Komissiolle ehdotettu toimivallan siirto koskee ekosuunnitteluvaatimusten antamista (4–7 artiklat), digitaalista tuotepassia (9 artiklan 1 kohta ja 11 artiklan 4 kohta sekä VII liite) sekä myymättömien kuluttajatuotteiden tuhoamisen kieltoa (20 artiklan 3 kohta). Näistä laajin ja asetuksen asiasisällön kannalta merkittävin siirto on 4–7 artikloilla tehtävä siirto. Digitaalinen tuotepassi on asiakokonaisuutena uusi ja merkittävä, mutta siihen esitetyt valtuudet ovat verraten kapeita.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksen vaikutusten arviointi perustuu pääosin maaliskuussa 2022 annetussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (SWD(2022) 82 final) esitettyihin näkemyksiin.

5.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Asetus on suoraan velvoittavaa oikeutta eikä edellyttäisi suoraan muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Kuitenkin, 42 artiklan mukaisen viranomaisen nimeäminen ja seuraamuksista säättäminen edellyttänevät kansallista lainsäädäntöä.

5.2 Taloudelliset ja muut vaikutukset

Kuluttajien on arvioitu hyötyvän kestävämpien tuotteiden ja niiden korjattavuuden, laajemmasta saatavuudesta. Heikoimpien tuotteiden asteittaisen markkinoilta poistumisen myötä muun muassa tuotteiden kestävyys, luotettavuus ja korjattavuus on arvioitu paranevan. Vaatimukset tuotteiden laadukkaasta kierrätyksestä ja kierrätyssisällön lisäämisestä lisäävät osaltaan uusioraaka-aineiden tarjontaa ja kysyntää. Tuotteiden kestävyysulottuvuutta koskevan tiedon saatavuuden parantaminen helpottaa kuluttajien valintoja.

Lisäksi syntyy ympäristöhyötyjä, kuten kasvihuonekaasupäästöjen merkittävää vähenemistä. Teknologiateollisuuden arvion mukaan Suomen mittakaavassa kiertotalouden arvonlisäpotentiaali olisi 2–3 miljardia vuodessa vuoteen 2030 mennessä viidellä eri sektorilla, minkä lisäksi siirtymällä kiertotalouteen voidaan vähentää tuotteen hiilijalanjälkeä 60–85 prosenttia.

Kokonaiskustannuksia on vaikea tunnistaa ja arvioida tarkasti. Merkittävimmät taloudelliset kustannukset syntyvät todennäköisesti, kun tuotteiden valmistukseen osallistuvien taloudellisten toimijoiden kustannukset kasvavat ja osa kustannuksista siirtyy myös kuluttajille. Kuluttajien pitkän aikavälin säästöjen arvioidaan kuitenkin olevan suuremmat kuin kustannusten kasvu. Kuluttajat hyötyvät myös tuotteiden eliniän pidentymisestä.

EU:n rajat ylittävillä yrityksillä yhdenmukaistetut vaatimukset EU-tasolla todennäköisesti alentavat vaatimustenmukaisuuden kokonaiskustannuksia, koska ne korvaavat erilaisia kansallisia vaatimuksia. Siirtymisen kestäviin tuotteisiin odotetaan tuovan myös uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Toisaalta uusien vaatimusten on ennakoitu johtavan hallinnollisen taakan kasvamiseen jossain määrin erityisesti pienissä ja keskisuurissa yrityksissä.

Jäsenvaltioille aiheutuu hallintokuluja pääasiassa henkilöstöresurssien lisätarpeesta. Kokonaisuutena niiden ei arvioida olevan merkittäviä verrattuna taloudellisiin, ympäristöllisiin ja sosiaalisiin hyötyihin.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin

Perustuslain 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Sen 1 momentin mukaisesti jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ehdotuksessa esitetään tuotteiden markkinoille saattamista säänneltäväksi ympäristöperusteisin vaatimuksin. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus on sopusoinnussa perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden kanssa ja osaltaan tukee sitä varmistamalla vaatimusten samanlaisuuden EU:n alueella.

Perustuslain 20 §:ssä säädetään vastuusta ympäristöstä. Sen mukaisesti vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus on tavoitteidensa ja keinojensa puolesta sopusoinnussa perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden kanssa ja tavoitteidensa ja asiasisältönsä puolesta tukee sen toteutumista.

EU:n perusoikeuskirjan artikloista ehdotuksen kannalta olennaisia ovat artikkelit 16 (elinkeinovapaus), 37 (ympäristönsuojelu) ja 38 (kuluttajansuoja). 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, 37 artiklan mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti, ja 38 artiklan mukaan Unionin politiikoissa varmistetaan kuluttajansuojan korkea taso. Asetusehdotus tavoittelee tuotteiden elinkaaren aikaisen ympäristökuormituksen pienentämistä ja siten ympäristönsuojelun tason parantamista. Tuotteita koskevien tietojen antamiseen liittyvien uusien

velvoitteiden sekä tuotteiden korjattavuuden parantumisen ja käyttöiän pidentymisen myötä uusi asetus parantaisi myös kuluttajan asemaa. Eri toimijoihin kohdistuvien velvollisuuksien samanlaistumisen samoin kuin tuotteiden markkinoille saattamisen edellytysten yhdenmukaisumisen kautta EU:n voidaan katsoa edesauttavan elinkeinovapauden toteutumista. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus on sopusoinnussa mainittujen perusoikeuskirjan artiklojen kanssa ja tukee niissä säädettyjen oikeuksien toteutumista.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu maakunnan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 ja 22 kohdan perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Yksittäiset delegoidut säädökset voivat kohdistua asioihin, joihin maakunnalla ei ole toimivaltaa, kuten mittayksiköihin, mittalaitteisiin ja mittamenetelmiin sekä standardointiin (27 § 19 kohta). Koska tässä vaiheessa on vielä epäselvää, mitä asioita tulevat delegoidut säädökset tulisivat koskemaan, ei ole mahdollista tehdä koko tulevaa sääntelykehikkoa koskevia johtopäätöksiä Ahvenanmaan toimivallasta.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio ei ole vielä esitellyt asetusehdotusta neuvoston työryhmässä.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

EU-asioiden komitean alainen kilpailukykyjaosto (jaosto 8), energia- ja Euratom-jaosto (jaosto 21) sekä ympäristöjaosto (jaosto 23) ovat käsitelleet EU:n kiertotalousaloitteita suullisesti 21.4.2022. Asetusehdotusta ja U-kirjelmäluonnosta on käsitelty lisäksi edellä mainittujen kolmen jaoston yhteisessä kirjallisessa menettelyssä 4.–9.5.2022. Lisäksi komission aloitteista on 12.4.2022 järjestetty sidosryhmille kuulemistilaisuus, jossa asetusehdotusta kommentoi esittelevien ministeriöiden lisäksi Teknologiateollisuus. Energiavirastoa ja Tukesia on myös kuultu U-kirjelmän valmistelun eri vaiheissa.

Valtioneuvoston U-kirjelmää on valmisteltu EU-ministerivaliokunnan kokouksessa 20.5.2022.

10 Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Valtioneuvosto pitää tärkeänä EU:n kiertotalousaloitteiden painotuksia tuotepolitiikkaan ja kestävään 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 käytäviin 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 kestävä tuotepolitiikan edistämisenä 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 materiaali-kiertojen 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 säästöjenkin 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 tarpeellisenä huolehtia, ettei päällekkäisyyksiä muun sääntelyn kanssa synny. Erityisesti on huolehdittava samanaikaisesti käsittelyssä 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 ylipäätään sääntelyn selkeyttä ensiarvoisen tärkeänä.

Edelleen, valtioneuvosto katsoo, että tavoite ekosuvunnittelun 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. Ekosuvunnittelun 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 artikkelit). 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.

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.