

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta, asetuksen (EU) 2019/1020 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 305/2011 kumoamisesta (rakennustuoteasetus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan unionin komission 30 päivänä maaliskuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta, asetuksen (EU) 2019/1020 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 305/2011 kumoamisesta.

Helsingissä 15.9.2022

Ympäristö- ja ilmastoministeri Maria Ohisalo

Hallitusneuvos Kirsi Martinkauppi

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI RAKENNUSTUOTTEIDEN KAUPAN PITÄMISTÄ KOSKEVIEN EHTOJEN YHDENMUKAISTAMISESTA, ASETUKSEN (EU) 2019/1020 MUUTTAMISESTA JA ASETUKSEN (EU) N:O 305/2011 KUMOAMISESTA (RAKENNUSTUOTEASETUS)**1 Tausta ja nykytila**

Euroopan komissio antoi 30 päivänä maaliskuuta 2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta, asetuksen (EU) 2019/1020 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 305/2011 kumoamisesta (COM(2022) 144 final) (*ehdotus*). Ehdotuksellaan komissio pyrkii vastaamaan voimassa olevan rakennustuoteasetuksen puutteisiin.

Rakennustuoteasetuksella varmistetaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja rakennustuotteiden vapaa liikkuvuus EU:ssa. Se toteutetaan yhdenmukaistetuilla teknisillä eritelmillä, joissa esitetään yhteisellä teknisellä kielellä, miten rakennustuotteiden suoritustaso (esimerkiksi palonkestävyys, lämmönjohtavuus tai äänieristys) testataan ja ilmoitetaan. Standardien käyttö on valmistajille pakollista, kun niiden viitetiedot julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä, jäljempänä 'EUVL'. Standardien piiriin kuuluvissa rakennustuotteissa on oltava CE-merkintä, joka osoittaa, että ne ovat ilmoitettujen suoritustasojen mukaiset. Tämän jälkeen tällaiset tuotteet voivat liikkua vapaasti sisämarkkinoilla. EU:n jäsenvaltiot eivät saa vaatia mitään lisämerkkejä, -todistuksia tai -testejä. Rakennustuoteasetuksessa ei säädetä tuotevaatimuksista. EU:n jäsenvaltiot ovat vastuussa turvallisuus-, ympäristö- ja energiavaatimuksista, joita sovelletaan rakennuksiin ja tie- ja vesirakennustöihin.

Rakennustuoteasetuksen täytäntöönpanosta vuonna 2016 annetussa Euroopan komission kertomuksessa¹ yksilöitiin rakennustuoteasetuksen täytäntöönpanossa ilmenneitä puutteita ja useita haasteita, jotka liittyvät muun muassa standardisointiin, yksinkertaistettujen menettelyjen käyttöön mikroyrityksissä ja markkinavalvontaan. Rakennustuoteasetuksen arviointi², REFIT-foorumien lausunnot sekä jäsenvaltioiden ja sidosryhmien palaute osoittavat selvästi, että asetuksen täytäntöönpanossa ilmenneet puutteet ja haasteet haittaavat rakennustuotteiden sisämarkkinoiden toimintaa, eikä asetuksen tavoitteita ole näin ollen saavutettu.

Rakennustuoteasetus on mainittu lukuisissa komission tiedonannoissa. ”Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille”-tiedonannossa³ korostettiin, että kasvu- ja työllisyyspotentiaalia on vapautettava parantamalla rakennustuotteiden edelleen hajanaisten sisämarkkinoiden

¹ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta 9 päivänä maaliskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 305/2011 täytäntöönpanosta (COM(2016) 445 final).

² Komission yksikköjen valmisteluasiakirja SWD(2019)1770 ”Evaluation of Regulation (EU) No 305/2011 laying down harmonised conditions for the marketing of construction products and repealing Council Directive 89/106/EEC”.

³ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille – Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille (COM(2016) 860).

toimintaa. Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa koskevassa tiedonannossa⁴, kiertotaloutta koskevassa toimintasuunnitelmassa⁵ ja rakennusten perusparannusaaltoa koskevassa tiedonannossa⁶ korostettiin rakennustuoteasetuksen roolia toimissa, joilla tähdätään energia- ja resurssitehokkaisiin rakennuksiin ja peruskorjauksiin ja käsitellään rakennustuotteiden kestävyyttä. Rakennusten ja rakennusaineiden kasvihuonekaasupäästöt on mainittu rakennusten energiatehokkuutta koskevan direktiivin tarkistusehdotuksessa⁸ ja EU:n metsästrategiassa⁹ sekä kestävää hiilen kiertoa koskevassa tiedonannossa¹⁰. Sekä Euroopan parlamentti että neuvosto ovat vaatineet toimia, joilla edistetään rakennustuotteiden kiertoa, puututaan rakennustuotteiden sisämarkkinoilla oleviin esteisiin ja edistetään Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja kiertotaloutta koskevan toimintasuunnitelman tavoitteita.¹¹

Suurin ongelma jäsenvaltioiden kannalta on se, että toista sataa harmonisoitua tuotestandardia odottaa, että komissio julkaisisi niiden viitetiedot Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Toinen harmonisoituihin tuotestandardeihin liittyvä ongelma on niissä ilmenneet puutteet. Koska harmonisoitujen tuotestandardien katsotaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön⁷ valossa olevan kaikenkattavia, jäsenvaltioilla ei ole mahdollisuutta säätää kansallisesti terveellisyyteen ja turvallisuuteen liittyviä tuotevaatimuksia, vaikka standardi ei kyseisiä vaatimuksia tosiasiaassa kattaisi. Mikroyritysten hallinnollista taakkaa pyrittiin rakennustuoteasetuksessa helpottamaan niin sanotuilla yksikertaisilla menettelyillä, joiden olemassaoloa eduskunta piti tärkeänä. Valittavasti yksinkertaistetut menettelyt eivät ole toimineet käytännössä odotetusti.

Suomen EU:n neuvoston puheenjohtajuuskaudella valmisteltiin neuvoston päätelmät kiertotaloudesta rakennusalaalla⁸. Neuvoston päätelmien mukaan rakennustuoteasetuksen uudistamisedotuksessa on otettava huomioon rakennustuotteiden uudelleenkäyttö. Rakennustuoteasetuksen liitteen maininta luonnonvarojen kestävästä käytöstä on sisällytettävä harmonisoituihin tuotestandardeihin. Rakennustuotteen ominaisuudet on voitava ilmoittaa tavalla tai toisella, vaikka standardissa olisi kyseisiä ominaisuuksia koskeva puute, kuten hiilijalanjälki. Rakennustuotteiden uudelleenkäytön on lähdeittävä vapaaehtoiselta pohjalta. Neuvoston päätelmissä korostettiin, että turvallisuus ja terveellisyys eivät saa vaarantua rakennustuotteiden uudelleenkäytössä eikä käytettäessä kierrätetystä materiaalista valmistettuja tuotteita. Lisäksi tunnistettiin, että rakennustuotteiden kierrätys ja uudelleenkäyttö ei ratkea ainoastaan rakennustuoteasetuksen muutoksella, vaan siihen liittyvä muu EU-lainsäädäntö on myös otettava huomioon. Päätelmät sisältävät lisäksi listan asioita, joita komissio voi harkita ja joiden väliltä se voi valita konkreettiseksi toimenpiteiksi rakennustuoteasetusta valmisteltaessa.

1.1 Jätelain määritelmiä ja rakennustuoteasetus

Ehdotuksella tavoitellaan sitä, että tuote ei tulisi jätelain⁹ (jätedirektiivin¹⁰) mukaiseksi jätteeksi vaan voitaisiin käyttää sellaisenaan uudelleen joko samassa tai uudessa käyttötarkoituksessa.

⁴ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali- komitealle ja alueiden komitealle – Euroopan vihreän kehityksen ohjelma (COM(2019) 640 final).

⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali- komitealle ja alueiden komitealle – Uusi kiertotalouden toimintasuunnitelma – Puhtaamman ja kilpailukykyisemmän Euroopan puolesta (COM (2020) 98 final).

⁶ COM(2020) 662 final.

⁷ C-475/19 P

⁸ Kiertotalous rakennusalaalla – Neuvoston päätelmät (hyväksytty 28. marraskuuta 2019), 14653/19

⁹ 646/2011

¹⁰ 2008/98/EY

Jätteellä tarkoitetaan ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä.

Uudelleenkäytöllä tarkoitetaan jätelainsäädännössä sitä, että tuotetta tai sen osaa käytetään uudelleen samaan tarkoitukseen kuin mihin se on alun perin suunniteltu. Tällöin tuote ei vielä muutu jätteeksi. Koska uudelleenkäytön tiukka määrittely rajaa saman tuotteen käytön uudessa käyttötarkoituksessa pois, jätedirektiivin muutoksen valmistelussa on noussut keskusteluun, että tarvittaisiin uusi termi, jossa tuote ei muuttuisi jätteeksi, mutta sitä voitaisiin käyttää myös uudessa tarkoituksessa (termi voisi olla esimerkiksi uudelleenvalmistus).

2 Ehdotuksen tavoite

Asetusehdotuksen kahtena yleistavoitteena komission mukaan on 1) saavuttaa rakennustuotteiden hyvin toimivat sisämarkkinat ja 2) edistää vihreän ja digitaalisen siirtymän tavoitteita, etenkin nykyaikaista, resurssitehokasta ja kilpailukykyistä taloutta. Ehdotus kuuluu sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan REFIT-ohjelman piiriin ja on sen tavoitteiden mukainen, koska sillä yksinkertaistetaan EU-lainsäädäntöä, tehdään siitä kohdennetumpaa ja helpotetaan sen noudattamista.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen suurimmat muutokset nykyiseen rakennustuoteasetukseen verrattuna ovat asetuksen soveltamisalan muuttuminen merkittävästi aiempaa laajemmaksi ja toisaalta joidenkin tuoteryhmien, kuten hissien, vesi- ja viemärilaitteiden, saniteettilaitteiden ja liikenneopasteiden poistaminen soveltamisalasta. Muutoksien myötä ei säänneltäisi enää puhtaasti rakennustuotteiden sisämarkkinakysymyksistä, vaan ehdotus pitää sisällään muun muassa suoria valmistajia sitovia tuotekohtaisia vaatimuksia, rakentamista ja kohdetta koskevia vaatimuksia, niiltä osin, kun CE-merkintävelvoite laajenee koskemaan muun muassa omakotitaloja ja rakennuspaikalla valmistettuja rakennustuotteita sekä tuotteisiin liittyviä palveluita koskevaa sääntelyä.

Asetus laajenee rakennustuotteiden vapaan liikkuvuuden varmistamisesta sisämarkkinoilla Euroopan unionin ilmastotavoitteiden saavuttamisen välineeksi. Ehdotuksen mukaan rakennustuotteiden ympäristöominaisuudet tulevat osaksi yhdenmukaistettuja teknisiä eritelmiä ja sitä myöden suoritustasoilmoituksia. Kiertotalousnäkökulma on otettu huomioon monissa artikloissa. Ehdotus pitää sisällään rakennustuotteiden uudelleenkäyttöä koskevat säännökset sekä valmistajille suunnattuja lisävelvoitteita koskien muun muassa tuotteiden ympäristöominaisuuksien arviointia, pakkauksia, kierrätetyn sisällön vaatimuksia, tuotteiden ennen aikaisen vanhenemisen ehkäisemistä ja tuotteiden suunnitteleminen korjattaviksi ja helposti kunnostettavaksi. Valmistajan on muun muassa pohdittava jo tuotetta valmistaessaan sen käyttöikä ja uudelleenkäytettävyys.

Osa standardeista olisi pakollisia ja osa vapaaehtoisia. Lähtökohtaisesti pakollisia olisivat harmonisoidut tuotestandardit ja vapaaehtoisuus liittyisi horisontaalisuuteen ja tuoteturvallisuuteen. Näin ollen valmistaja laatisi tilanteesta riippuen suoritustasoilmoituksen tai vaatimustenmukaisuusilmoituksen.

Ehdotus laajentaa huomattavasti taloudellisten toimijoiden piiriä, pitäen sisällään perinteisten valmistajien, maahantuojien ja jakelijoiden lisäksi esimerkiksi palveluntarjoajia, kuten asentajia ja purku-urakoitsijoita sekä verkkoalustoja. Komissiolle ehdotetaan valtuutusta eurooppalaisen digitaalisen tuotetietokannan tekemiseen.

Komission ehdotus lisää komission valtaa antaa delegoituja säädöksiä tuotteiden ominaisuuksista ja materiaalivaatimuksista ja täydentää siten yhdenmukaistettuja teknisiä eritelmiä tai antaa delegoituja säädöksiä eurooppalaisen standardisointijärjestö CEN:in standardien sijaan.

4 Ehdotuksen yksityiskohtainen sisältö

Ehdotuksen I luku sisältää yleiset säännökset.

Sen **1 artiklassa** kuvataan kohde ja viitataan nykyisestä poiketen nimenomaisesti ympäristöön, ilmastoon ja turvallisuuteen liittyvään rakennustuotteiden suoritustasoon niiden perusominaisuuksien osalta sekä tuotteen ympäristö-, ilmasto- ja turvallisuusvaatimuksiin ja toiminnallisiin vaatimuksiin.

Sen **2 artiklassa** määritellään soveltamisala, jota on huomattavasti laajennettu nykyiseen verrattuna. Ehdotuksen mukaan soveltamisalaan kuuluvat esimerkiksi rakennustuotteet, 3D-tulostukseen liittyvät tuotteet ja palvelut, yhdenmukaistetun teknisen eritelmän tai eurooppalaisten arviointiasiakirjojen piiriin kuuluvat tuotejärjestelmät tai kokoonpanot sekä tehdasvalmisteiset omakotitalot. Soveltamisalan ulottaminen rakennuspaikalla valmistettuihin rakennustuotteisiin, tuotteisiin, joita voidaan pitää rakennustuotteina, vaikkei niiden valmistaja ole tarkoittanut niitä rakennustuotteiksi sekä tuotteiden lisäksi myös niitä koskeviin palveluihin (muun muassa 3D-tulostus, asennus ja purkaminen) tarkoittaisi suurta muutosta nykytilaan verrattuna. Tietyissä tapauksissa asetusta sovellettaisiin soveltamisalan laajennuksen myötä myös käytettyihin rakennustuotteisiin. Lisäksi rakennustuoteasetuksen soveltamisalasta on nykyisestä poiketen rajattu tietyt tuoteryhmiä pois, jotta vältettäisiin päällekkäisyydet esimerkiksi juomavesidirektiivin³³ ja yhdyskuntajätevesidirektiivin³⁴ kanssa, mikä käytännössä saattaisi tarkoittaa useiden julkaistujen harmonisoitujen tuotestandardien vetämistä pois Euroopan unionin virallisesta lehdestä.

Ehdotuksen **3 artiklassa** annetaan määritelmät. Sen lisäksi, että rakennustuotteen määritelmää on laajennettu, sisältää ehdotus kokonaan uusia määritelmiä, kuten suora asennus, rakennus, talouden toimija, keskeinen osa, kokoonpano ja käytetty tuote. Useat esitetyistä määritelmistä liittyvät muuhun lainsäädäntöön, eritoten koskien jätteitä ja markkinaevalvontaa.

Sen **4 artiklassa** määritellään rakennuskohteen perusvaatimukset ja yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaisesti vahvistetaan rakennustuotteiden perusominaisuudet (suoritustasoon perustuvat, esim. kierrätetyn materiaalin osuus). Tämä tehdään liitteessä I olevassa A osassa esitettyjen rakennuskohteen perusvaatimusten perusteella, ja ne muodostavat yhdessä arviointimenettelmien kanssa osan standardeista, joista tulee pakollisia tätä asetusta sovellettaessa. Komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä, joissa määritellään perusominaisuuksiin liittyvät kynnysarvot ja suoritustasoluokat. Lisäksi, jos standardisointiprosessi viivästyy tai siinä on puutteita, komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä, jotka sisältävät teknisiä eritelmiä. Lisäksi komissiolle siirretään valta muuttaa liitteessä I olevaa A osaa delegoiduilla säädöksillä, jotta voidaan ottaa huomioon tekniikan edistyminen tai kattaa uudet riskit ja ympäristönäkökohdat. Vastaava tekniikkaa esitetään tekoälyasetusehdotuksessa (40–52 artiklat). Myös esim. leludirektiivissä 2009/48/EY säädetään komission valtuuksista muuttaa direktiivin liitteitä tekniseen kehitykseen sopeutumiseksi (46 artikla). Lisäksi komissiolla on mahdollisuus tehdä muutoksia esim. kemikaaleja koskevaan REACH-asetukseen (EY) N:o 1907/2006. Komissiolle siirrettävä laaja säädösvalta, standardien luokitteluun pakollisiin ja vapaaehtoisin sekä muutokset standardisointimenettelyyn merkitsevät huomattavaa muutosta nykytilaan verrattuna.

Asetuksen **5 artiklassa** todetaan, että kaikkien asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden on täytettävä yleiset suoraan sovellettavat vaatimukset sekä kutakin tuoteperhettä tai -luokkaa

koskevat vaatimukset, jotka esitetään liitteessä I olevassa D osassa. Siinä myös siirretään komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä, joissa määritellään tarkemmat tuotevaatimukset liitteessä I olevan B, C ja D osan mukaisesti. Näitä delegoituja säädöksiä voidaan täydentää vapaaehtoisilla yhdenmukaistetuilla standardeilla, jotka on laadittu standardisointipyynnön nojalla. Lisäksi komissiolle siirretään valta muuttaa liitteessä I olevaa B, C ja D osaa delegoiduilla säädöksillä, jotta voidaan ottaa huomioon tekniikan edistyminen tai kattaa uudet riskit ja ympäristönäkökohdat. Artiklan mukainen ehdotus merkitsee merkittävää muutosta nykytilaan, jossa rakennustuoteasetus sääntelee ainoastaan markkinoille saattamista.

Sen **6 artiklassa** annetaan komissiolle valtuudet määrittää sovellettava arviointi- ja varmennusjärjestelmä, mukaan lukien lisävaiehet, jotka tarvitaan järjestelmällisen vaatimustentvas-taisuuden torjumiseksi.

Asetuksen **7 artiklassa** määritellään 'yhdenmukaistettu toiminta-ala' erotuksena aloista, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden vastuulle. Jäsenvaltioiden on noudatettava ehdotuksen mukaan yhdenmukaistettua toiminta-alaa kansallisessa lainsäädännössään, muissa säännöis-sään tai hallinnollisissa tomissaan, eivätkä ne saa asettaa lisävaatimuksia sen piiriin kuuluville tuotteille. Lisäksi säädetään mekanismista, jolla käsitellään terveyttä, turvallisuutta tai ympäristön, myös ilmaston, suojelua koskevia jäsenvaltioiden välttämättömiä sääntelytar-peita. Kyseessä on nyky sääntelyyn verrattuna uusi tärkeä menettely, jota sovellettaisiin me-nettelysäännöksenä tilanteissa, joissa kansallisesti nähdään vakavia puutteita yhdenmu-kaistetun toimialan piiriin kuuluvissa yhdenmukaistetuissa teknisissä eritelmissä.

Asetuksen **8 artiklassa** säädetään komissiolle siirrettävästä vallasta antaa delegoituja sää-döksiä, joiden tarkoituksena on välttää tuotteiden kaksinkertainen arviointi tämän asetuksen ja unionin muun lainsäädännön nojalla.

Asetuksen II luvussa (9–18 artikla) esitetään menettely, ilmoitukset ja merkinnät.

Asetuksen **9–12 artiklassa** säädetään suoritusasoilmoituksesta ja sitä koskevista poikkeuksista. Suoritusasoilmoitusta koskeviin peruserusperiaatteisiin ei esitetä ehdotuksessa muutoksia (9 artikla). Sen rinnalle esitetään kuitenkin uutena avauksena niin sanottuna modifioitua suoritus-tasoilmoitusta, joka laadittaisiin käytettyjen, uudelleenvalmistettujen ja ylijääneiden tuotteiden osalta (12 artikla). Ehdotuksessa on laajennettu vapautuksia suoritusasoilmoituksen laadin-nassa nykyiseen verrattuna (10 artikla) siten, että jäsenmaille on varattu mahdollisuus tehdä erinäisiä vapautuksia tilanteissa, joissa on varmistettu, että tuote ei liiku kyseisen jäsenvaltion alueen ulkopuolella (mukaan lukien itsenäiset mikroyritykset, jotka eivät harjoita valtioiden ra-jat ylittävää kauppaa, tietyin edellytyksin: uudelleenvalmistetut tuotteet tai rakennuskohteen osat, jotka on valmistettu uudelleenkäyttöä varten tai jotka on uudelleenvalmistettu).

Sen **13 ja 14 artiklassa** annetaan vaatimustenmukaisuusilmoitusta koskevat säännöt (vaatimus-tenmukaisuusilmoitus, tuotevaatimusten mukaisuus 5 artiklan mukaisesti). Hallinnollisen rasit-teen minimoimiseksi vaatimustenmukaisuusilmoitus ja suoritusasoilmoitus olisi yhdistettävä. Rakennustuoteasetus ei nykyisellään edellytä vaatimustenmukaisuusilmoituksen laatimista.

Asetuksen **15 artiklan** nojalla vaatimustenmukaisuus- ja suoritusasoilmoitus voidaan toimittaa sähköisessä muodossa tai pysyvän linkin kautta. Ne on toimitettava sen jäsenvaltion vaatimalla kielellä tai kielillä, jossa valmistaja aikoo asettaa tuotteen saataville.

Asetuksen **16–18 artiklassa** vahvistetaan CE-merkintää ja muiden merkintöjen käyttöä koskevat yleiset periaatteet ja edellytykset.

Asetuksen III luvussa (**19–33 artikla**) määritellään talouden toimijoiden oikeudet ja velvoitteet. Talouden toimijoiden oikeuksia, mutta eritoten velvollisuuksia on nykyiseen verrattuna huomattavasti laajennettu ja tarkennettu. Valmistajille ja muille toimijoille ehdotetaan laajasti uusia velvoitteita muun muassa ympäristöön liittyen (22 artikla).

Asetuksen IV lukuun (**34–42 artikla**) sisältyy rakennustuotestandardeja ja eurooppalaisia arviointiasiakirjoja koskevia sääntöjä.

Asetuksen V luvussa (**43–46 artikla**) vahvistetaan teknisestä arvioinnista vastaavista laitoksista vastuussa olevia nimeäviä viranomaisia koskevat vaatimukset sekä niiden nimeämistä, seurantaa ja arviointia koskevat säännöt.

Asetuksen VI luvussa (**47–63 artikla**) säädetään ilmoittavien viranomaisten tehtävät (48 artikla), näihin viranomaisiin sovellettavat vaatimukset (49 artikla), ilmoitettuja laitoksia koskevat vaatimukset (50 artikla), vaatimustenmukaisuutta koskeva oletama (51 artikla), viralliset vastalauseet (52 artikla), ilmoitetun laitoksen velvoitteet suhteessa sen alihankkijaan tai tytäryhtiöön (53 artikla) sekä ilmoitetun laitoksen muiden tilojen kuin testauslaboratorion käytöstä (54 artikla). Lisäksi säädetään ilmoittamista koskevasta menettelystä, kuten hakemuksen toimittamisesta ja ilmoitukseen tehtävistä muutoksista (55–60 artiklat) sekä ilmoitettuja laitoksia koskevasta tiedonantovelvoitteesta (61 artikla).

Asetuksen VII luvussa (**64–67 artikla**) säädetään yksinkertaistamista koskevista menettelyistä. Hallinnollisen rasitteen keventämiseksi, etenkin pk- ja mikroyritysten osalta, luvussa säädetään yksinkertaistamista koskevista menettelyistä. Yksinkertaistettuun menettelyyn on tehty ehdotuksessa nykytilaan verrattuna täydennyksiä (65 artikla). Ehdotuksen mukaan teknisestä arvioinnista vastaavan laitoksen tai ilmoitetun laitoksen on arvioitava ja vahvistettava tämän artiklan vaatimusten täyttyminen myös tilanteissa, joissa yhdenmukaistetun teknisen eritelmän piiriin kuuluvia tuotteita valmistavat mikroyritykset käsittelevät tuotteita, joihin sovelletaan järjestelmää 3, järjestelmää 4 koskevien säännösten mukaisesti. Myös ehdotuksen 66 artiklan mukaisessa tilanteessa, jossa valmistetaan ei-sarjavalmistamista tilaustuotetta ilmoitetun laitoksen tai teknisestä arvioinnista vastaavan laitoksen on kuitenkin arvioitava ja sertifioitava artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen velvoitteiden asianmukainen täyttyminen.

Asetuksen VIII luvussa (**68–76 artikla**) esitetään markkinavalvontaa ja suojamenettelyjä koskevat säännöt. Ehdotuksen 68 artiklan mukaan komissio perustaisi valitusportaalijärjestelmän, jonka avulla luonnolliset tai oikeushenkilöt voisivat jakaa tämän asetuksen mahdollisiin rikkomuksiin liittyviä valituksia tai raportteja. Jos komissio pitää valitusta tai raporttia merkityksellisenä ja perusteltuna, se osoittaa sen markkinavalvontaviranomaiselle. Kyseessä on nykytilaan verrattuna uusi järjestelmä ja menettely. Ehdotuksen 69 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä markkinavalvontaviranomaistensa parista yksi tai useampi 'toimivaltainen viranomainen', jolla on tarvittava tekninen ja oikeudellinen erityisosaaminen tuotteiden arvioimista varten. Lisäksi toimivaltaisten viranomaistensa parista tulisi nimetä 'kansallinen toimivaltainen viranomainen', joka toimii yhteyspisteenä yhteydenpidossa muiden jäsenvaltioiden kanssa. Ehdotuksessa on tehty nykytilaan verrattuna joitain tarkennuksia ja täydennyksiä artikloissa 70 (vaatimustenvastaisuuksien tapauksessa sovellettava menettely), 71 (unionin suojamenettely), 72 (vaatimustenmukaiset tuotteet, jotka kuitenkin aiheuttavat riskin), mutta niistä ei kuitenkaan aiheudu isoja muutoksia nykytilaan verrattuna. Ehdotuksen 73 artiklassa esitetään uutena asiana komissiolle valta antaa delegoiduin säädöksin tarkempia säännöksiä markkinavalvonnan vähimmäistarkastuksien ja henkilöresurssien vähimmäismääristä, jotta voitaisiin varmistaa, että tarkastukset suoritetaan riittävällä laajuudella tehokkaan täytäntöönpanon turvaamiseksi. Ehdotuksen 74 artiklassa esitetään säännöksiä markkinavalvonnan koordinoitua ja tukea, 75 artiklassa kustannusten kattamista ja 76 artiklassa raportointia ja vertailuarvoja koskien.

Asetuksen IX luvussa (**77–81 artikla**) määritellään tiedottamisen ja hallinnollisen yhteistyön periaatteet. Tarkoituksena on vahvistaa yleistä järjestelmää ja asetuksen soveltamista ja välttää erilaiset päätökset, jotka saattavat luoda eriarvoiset toimintaedellytykset.

Asetuksen X luvussa (**82 artikla**) vahvistetaan edellytykset muiden kuin EU-maiden kanssa tehtävälle yhteistyölle. Tarkoituksena on myös rajoittaa näihin maihin sijoittautuneiden talouden toimijoiden vaatimustenvastaisuuksista johtuvia kielteisiä vaikutuksia sisämarkkinoilla.

Asetuksen XI luvussa (**83 ja 84 artikla**) käsitellään nykytilaan verrattuna uutena asiana jäsenvaltioiden kannustimia ja vihreitä julkisia hankintoja. Artiklassa 84 komissiolle siirretään valta täydentää tätä asetusta delegoiduilla säädöksillä, joissa vahvistettaisiin julkisiin hankintoihin sovellettavat kestävyysvaatimukset, mukaan lukien jäsenvaltioiden suorittama näiden vaatimusten täytäntöönpano ja seuranta ja niistä raportointi.

Asetuksen XII luvussa (**85 artikla**) annetaan komissiolle valtuudet määrittää, onko jokin tarvike rakennustuote.

Asetuksen XIII luvulla (**86 artikla**) muutetaan asetusta (EU) 2019/1020 siten, että sitä sovelletaan myös rakennustuotteisiin.

Asetuksen XIV luvussa (**87–94 artikla**) esitetään loppusäännökset.

5 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklaan, koska asetuksen päätarkoituksena on poistaa rakennusalan tuotteiden liikkuvuutta sisämarkkinoilla häiritsevät esteet.

Valtioneuvosto pitää komission ehdottamaa oikeusperustaa asianmukaisena.

Komissio perustelee ehdotuksensa toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta sillä, että rakennustuoteasetuksen puutteita ei ilman EU:n sääntelyä voida korjata kansallisilla laeilla, koska jäsenvaltioilla ei ole valtuuksia muuttaa rakennustuoteasetusta eikä oikaista sen puutteita kansallisilla toimenpiteillä. Ainoastaan EU:n tasolla voidaan vahvistaa edellytykset, joilla varmistetaan rakennustuotteiden vapaa liikkuvuus ja samalla tasapuoliset toimintaedellytykset ja pyrkiminen kestävyystavoitteisiin. Mitä tulee EU:n tason toimien lisäarvoon, ehdotuksella parannetaan rakennustuotteiden sisämarkkinoiden toimivuutta lisäämällä oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta, parantamalla rakennusekosysteemin tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja puuttamalla rakennustuotteiden ilmasto- ja ympäristötehokkuuteen ja kiertoon liittyviin näkökohtiin, joita voidaan käsitellä vain EU:n tasolla.

Komission mukaan ehdotus on myös suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska siinä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen rakennustuotteiden hyvin toimivien sisämarkkinoiden kannalta, ja se on oikeasuhteinen haluttujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Ehdotuksen tarkoituksena on käsitellä puutteita, joita rakennustuoteasetuksessa on yksilöity olevan, ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja kiertotaloutta koskevan toimintasuunnitelman tavoitteita rakennustuotteisiin liittyen. Se pohjautuu rakennustuoteasetuksen perusperiaatteisiin (mukaan lukien eurooppalaisien standardisointiorganisaatioiden laatimat yhdenmukaistetut standardit). Rakennustuoteasetuksen ydintoimintoihin, etenkin standardisointiprosessiin, puuttuminen ja niiden parantaminen on ratkaisevan tärkeää toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Joitakin uusia

ominaisuuksia, kuten tuotevaatimuksia tai teknisiä eritelmiä sisältäviä komission säädöksiä, sovelletaan vain tarvittaessa tiettyihin tuotteisiin.

SEU 5 artiklan 3 kohdan mukaan ”Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla”. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on lähtökohdiltaan myös toissijaisuusperiaatteen mukainen, sillä ehdotus perustuu toimivallan ja vastuun jakamiseen unionin ja jäsenvaltioiden välillä rakentamisen ohjauksessa ja valvonnan siten, että rakennustuotteiden ominaisuuksien ilmoittamistavasta sisämarkkinoilla säätäminen kuuluu unionin toimivaltaan, ja rakennuskohteen rakentamista koskeva sääntely kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan. Valtioneuvoston mielestä ehdotus on lähtökohtaisesti myös suhteellisuusperiaatteen mukainen. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista on tarkasteltava jatkovalmistelussa erityisesti toiminnanharjoittajiin kohdistuvan soveltamisalan laajentamisen sekä rakennuskohteessa tapahtuvan rakennustuotteiden valmistamisen kannalta.

Komissiolle ehdotettu toimivallan siirto

Säädösvallan siirto

Komissiolle siirrettäisiin lukuisten säännösten osalta valta antaa SEUT 290 artiklan mukaisesti delegoituja säädöksiä. Delegoidut säädösten käyttäminen siirtäisi komissiolle muun muassa valtion säätää rakennustuotteille vapaaehtoisia ja pakollisia perusominaisuuksia ja arviointimenetelmiä esimerkiksi tilanteessa, jossa standardisointityö viivästyy kohtuuttomasti taikka standardit eivät kata jäsenvaltioiden sääntelytarpeita tai EU:n ilmasto- ja ympäristölainsäädännön tavoitteita. Lisäksi komissio voisi säätää kynnysarvoja ja suoritustasoluokkia. Päällekkäisen unionin lainsäädännön välttämiseksi komissiolle säädettäisiin valta täydentää rakennustuoteasetusta delegoiduilla säädöksillä, joissa määritetään edellytykset, joiden nojalla muun unionin lainsäädännön mukaisten velvoitteiden täyttäminen täyttäisi myös tämän asetuksen tietyt velvoitteet, jos muutoin samaa terveyteen, turvallisuuteen tai ympäristönsuojeluun liittyvää näkökohtaa arvioitaisiin rinnakkain tämän asetuksen ja unionin muun lainsäädännön nojalla. Lisäksi komissio voisi säätää delegoidulla säädöksellä esimerkiksi markkinavalvontaviranomaisen tekemien tarkastusten vähimmäismäärästä sekä henkilöresurssien vähimmäismäärästä. Niin ikään komissiolle olisi valtaa säätää delegoidulla säädöksellä muun muassa oikeasuhteisista vähimmäis seuraamuksista talouden toimijoille, teknisestä arvioinneista vastaaville laitoksille ja ilmoitetuille laitoksille, jotka osallistuvat suoraan tai välillisesti tämän asetuksen mukaisten velvoitteiden rikkomiseen. Valtioneuvoston käsityksen mukaan seuraamusten osalta jäsenvaltion valittavaksi jää seuraamusten laatu.

Ehdotuksen sisältämät delegoidut säädökset ovat joltain osin varsin laajoja, eivätkä sisällä ainoastaan teknisluoteista sääntelyä. Tämän vuoksi on syytä kiinnittää erityistä huomiota delegoitujen säädösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Lisäksi delegoidut säädökset saattavat koskea osittain joko välittömästi tai välillisesti sellaisia sääntelyn keskeisiä seikkoja, joista olisi syytä säätää itse asetuksessa, esimerkiksi soveltamisalaa, sekä yksilön oikeuksiin ja velvoitteisiin liittyvät seikat.

Täytäntöönpanovallan siirto

Talouden toimijoiden velvoitteita ja oikeuksia koskevat välttämättömät säännökset annettaisiin esityksen 33 artiklan mukaisesti täytäntöönpanosäädöksenä. Komissio voisi ehdotuksen 85 artiklan mukaan jäsenvaltion asianmukaisesti perustellusta pyynnöstä tai omasta aloitteestaan

määrittää täytäntöönpanosäädöksillä, kuuluuko tietty tarvike tai tarvikeluokka 'rakennustuotteen' määritelmän piiriin vai onko se 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tarvike.

6 Ehdotuksen vaikutukset

6.1 Komission vaikutusarviointi

Ehdotukseen liittyy komission vaikutusten arviointi (SWD (2022) 88 final) sekä tiivistelmä vaikutusten arvioinnista (SWD (2022) 89 final).

Komissio tarkasteli vaikutusarvioinnissa eri toimenpiteitä viidellä vaihtoehdolla, jotka edustivat eri laajuista muutosta nykyiseen rakennustuoteasetukseen verrattuna. Vaihtoehto A edusti tilannetta, jossa mitään muutoksia verrattuna nykyiseen ei tehtäisi, vaihtoehto B:ssä sääntelyä korjattaisiin, vaihtoehto C:ssä tarkennettaisiin sääntelyä, vaihtoehto D:ssä sääntelyä parannettaisiin ja vaihtoehto E:ssä sääntely kumottaisiin. Vaihtoehdot edustivat minimaalista, keskitasoista ja kokonaisvaltaista muutosta nykyiseen verrattuna. Lopullisessa komission ehdotuksessa on kannatettu vaihtoehto D:tä suositeltuna vaihtoehtona sillä perusteella, että analyysin perusteella vaihtoehto D mahdollistaisi parhaiten suunniteltujen tavoitteiden saavuttamisen.

Vaihtoehdosta riippumatta suurimmat vaikutukset tulisivat koskemaan rakennustuotteiden valmistajia. Vaikutuksia tulisi olemaan myös rakennusyritysten ja rakennustyöntekijöiden toimintaan heidän ollessa rakennustuotteiden pääkäyttäjiä. Suoria vaikutuksia voisi olla myös kuluttajille, koska rakennustuotteita myydään pienissä määrin myös rakennusliikkeissä. Myös jäsenvaltioiden viranomaisiin, erityisesti rakennusvalvontaan, kohdistuu vaikutuksia. Suurimmat taloudelliset vaikutukset tulevat komission mukaan olemaan hallinnollisesta työstä aiheutuvat kulut, säännösten noudattamisesta aiheutuvat kulut ja sääntelymaksut.

Vaihtoehto D kattaisi vaihtoehdoista parhaiten Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa asetettavat tavoitteet ja siirtymän kestävämpään rakennettuun ympäristöön arvioimalla tulevassa rakennustuoteasetuksessa kaikki turvallisuuteen, kestäväan rakentamiseen, kiertotalouteen ja ilmastoon liittyvät näkökohdat. Tähän kuuluisi myös mahdollisuus tuotteille asetettavista vaatimuksista. Vaihtoehto D perustuisi myös vaihtoehtoon B eli nykyisen lain korjaamiseen, mutta toisin kuin muut vaihtoehdot, sisältäisi vaihtoehtoon D terveyttä, turvallisuutta ja ympäristöä koskevia vaatimuksia rakennustuotteille. Vaihtoehto lisäisi vuosittaisia kustannuksia rakennustuotteiden valmistajille arviolta 200 miljoonaa euroa eli nostaisi vuosittaisia hallinnollisia kustannuksia noin 8 prosenttia perustason kustannuksista. Arvioidut kustannusnousut johtuvat CE-merkintöjen valmisteluun ja suorituskykyilmoitukseen liittyvien kustannusten noususta. Markkinavalvonnan parantumisen myötä menetettyjen tuottojen määrä vähenisi, kun markkinoilla olevien valvomattomien rakennustarvikkeiden määrä vähenisi standardien yhtenäistymisen myötä. Mikroyrityksille saattaisi muodostua lisäsäästöjä, kun jäsenvaltioille mahdollistettaisiin tiettyjen mikroyritysten jättäminen rakennustuoteasetuksen velvoitteiden ulkopuolelle.

Rakennustuotteiden ilmasto- ja ympäristövaikutuksiin pystyttäisiin parhaiten vaikuttamaan vaihtoehto D:n avulla sääntelemällä rakennustuotteiden ympäristövaikutuksista. Tämä olisi myös tehokkain tapa vaikuttaa rakennustuotteiden ympäristövaikutuksiin. Tällä on suuri vaikutus myös kokonaisuudessaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja Kiertotalouden toimintasuunnitelman toteutumisen kannalta.

6.2 Valtioneuvoston vaikutusarviointi

6.2.1 Lainsäädännölliset ja hallinnolliset vaikutukset

Ehdotus annettaisiin asetuksena, jolloin se olisi kaikilta osin velvoittava ja tulisi sovellettavaksi sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Kansallisesti ehdotuksesta aiheutuu hallinnollista taakkaa, koska 7 artiklan säännös edellyttäisi noudattamaan yhdenmukaistettua toiminta-alaa kansallisessa lainsäädännössä ja yhdenmukaistettava kansallinen sääntely vastaamaan EU:n rakennustuotteille asetettavia vaatimuksia. Lähelläkohtaisesti kansallisesti voitaisiin säätää harmonisoitujen standardien soveltamisalan mukaisia vaatimuksia. Jäsenvaltion olisi ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle perusominaisuudet, joita se vaatisi kunkin tuoteryhmän tai -luokan osalta, vastaavat tuotevaatimukset ja sovelletut arviointimenetelmät. Jäsenvaltioiden olisi myös rekisteröitävä yhteiseen digitaaliseen palveluväylään kaikki kansallinen sääntely ja hallinnolliset toimenpiteet, jotka vaikuttavat suoraan tai välillisesti tuotteiden käytettävyyteen niiden alueella. Jäsenvaltio voisi 10 artiklan mukaan tietyin edellytyksin vapauttaa tietyt tuotteet ja mikroyritykset tuotteita koskevien velvoitteiden soveltamisesta. Jäsenvaltioiden olisi 12 artiklan mukaisesti vahvistettava purkajia koskevat vaatimukset ja annettava todistus, jonka vuoksi tuotteesta tulee käyttöön soveltumaton. Viranomaisille syntyisi 20 artiklan myötä uusia velvollisuuksia, muun muassa toimenpiteiden, päätösten ja määräysten hyväksymistä ja perustelua.

Taloudellisia kuluja aiheutuisi jäsenvaltioille lisäksi myös 77 artiklan mukaisen kansallisen tietojärjestelmän tai sähköpostipalvelun perustamisesta, jonka kautta viranomaisille, niiden alueella toimiville talouden toimijoille, teknisestä arvioinnista vastaaville laitoksille ja ilmoitetuille laitoksille, joiden toimipaikka on niiden alueella, ja pyynnöstä myös muille teknisestä arvioinnista vastaaville laitoksille ja ilmoitetuille laitoksille ilmoitetaan kaikista seikoista, jotka ovat merkityksellisiä tämän asetuksen kannalta. Jäsenvaltioiden on tuettava talouden toimijoita rakennustuoteyhteyspisteiden avulla ja nimettävä ainakin yksi rakennustuoteyhteyspiste alueelleen. Komission ehdotuksen 79 artiklan mukaan tätä rakennustuoteyhteyspistettä olisi tuettava ja varmistettava, että rakennustuoteyhteyspisteellä olisi tarvittavat valtuudet ja resurssit tehtäviensä asianmukaista hoitamista varten. Jäsenvaltiossa on myös huolehdittava siitä, että markkinavalvontaviranomaiset, nimeävien viranomaisten, teknisestä arvioinnista vastaavien laitosten, ilmoittavien viranomaisten ja ilmoitettujen laitosten henkilöstö pysyisi ajan tasalla toimivaltaansa kuuluvalla alalla ja saa säännöllistä koulutusta asetuksessa annettujen sääntöjen yhdenmukaisesta tulkinnasta ja soveltamisesta artiklan 80 mukaisesti.

Kansallisessa lainsäädännössä rakennustuotteiden hyväksymisestä rakentamisessa käytettäväksi on säädetty lailla liikenneväylien ja yleisten alueiden rakennustuotteiden hyväksynnästä (797/2007) sekä lailla eräiden rakennustuotteiden hyväksynnästä (954/2012). Lisäksi rakennustuotteiden hyväksyntää koskevia pykäliä on maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), laissa pelastustoimen laitteista (10/2007), maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (885/1999), eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetussa asetuksessa (555/2013) sekä asetuksessa palovaroittimien teknisistä ominaisuuksista (291/2009). Kyseiset säädökset eivät kuitenkaan ole päällekkäisiä eivätkä ristiriidassa rakennustuoteasetuksen kanssa eikä niihin kohdistu muutostarpeita.

Uudessa rakennustuoteasetuksessa vahvistettaisiin rakennustuotteiden perusominaisuudet. Rakennuskohteiden perusvaatimukset muodostaisivat yhdessä asetuksessa määriteltävien arviointimenetelmien kanssa asetuksen soveltamisen myötä pakottaviksi muodostuvat standardit. Uuden asetuksen myötä standardit olisivat siis pakottavia ja komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoituja säädöksiä, joissa määriteltäisiin perusominaisuuksiin liittyvät kynnysarvot ja suoritustasoluokat. Tämä voisi yhtenäistää jäsenvaltioiden rakennustuotteiden laatua ja parantaa suomalaisten rakennustuotteiden kilpailukykyä myös muissa maissa, kun perusvaatimukset olisivat kaikille samat ja tämän myötä tähän mennessä kilpailussa mukana olleet vaatimustenvastaiset, mahdollisesti muita tuotteita edullisemmat, tuotteet poistuisivat markkinoilta.

6.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Jäljempänä tässä jaksossa mainittuihin mahdollisiin valtion lisärahoitustarpeisiin otetaan kantaa normaaliin tapaan julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevissa menettelyissä sen jälkeen, kun asetusehdotuksen käsittely Euroopan unionissa on edennyt ja kustannusarviot tarkentuvat.

Asetus sinällään tuo tullessaan joitakin uusia vaatimuksia ja tehtäviä, jotka aiheuttavat lisäkustannuksia sekä eurooppalaisille että kansallisille viranomaisille.

Uuden rakennustuoteasetuksen arvioidaan lisäävän rakennustuotteiden valmistajien hallinnollista rasitetta. Tämä vaikuttaa kansallisella tasolla yrityksiin, jotka valmistavat rakennustuotteita. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa työmäärän lisääntymistä yrityksissä, joka taas voisi edellyttää työvoiman lisäämistä. Yritysten kulut saattaisivat siis nousta hallinnollisen rasitteen nousun myötä.

Rakennustuotteiden valmistajien vuosittaisten kustannusten on arvioitu olevan Euroopan unionin tasolla noin 200 miljoonaa euroa. Tämä nostaisi rakennustuotteiden valmistajien vuosittaisia kustannuksia noin kahdeksan prosenttia. Suurin osa näistä lisääntyvistä kuluista johtuu hallinnollisten rasitteiden lisääntymisestä ja CE-merkintöjen valmisteluun ja suoritustasoilmoitukseen liittyvien kustannusten noususta.

Infrarakentamisessa kustannuksia syntyy lähtökohtaisesti suurien massojen kuljettamisesta, minkä vuoksi on tärkeää voida hyödyntää louhinnan yhteydessä syntyvää kiviainesta. Epäsuoria kustannuksia aiheutuu logistiikasta ja varastoinnista. Uusiomateriaalien käytön voidaan arvioida olevan infrarakentamisessa kustannustehokasta.

Menetettyjen tulojen määrä, jonka yritykset nykyisellään menettävät markkinoilla olevien valvomattomien rakennustarvikkeiden kilpailussa, vähenisivät markkinavalvonnan parantumisen myötä. Tästä syntyisi yrityksille mahdollisia lisätuloja.

Uuden rakennustuoteasetuksen myötä jäsenvaltioiden olisi mahdollista tehdä tiettyjen mikroyritysten osalta poikkeuksia rakennustuoteasetuksen velvollisuuksista. Tästä muodostuisi mikroyrityksille lisäsäästöjä, kun niiden ei tarvitsisi noudattaa kaikkia rakennustuoteasetuksen muodostamia velvoitteita samalla tavalla kuin suurempien yritysten, ja esimerkiksi hallinnollisten kulujen määrä mikroyrityksillä vähenisi.

Uudelleenvalmistettujen tuotteiden osalta tuotteen alkuperäisen valmistajan tekemään suoritustasoilmoitukseen voidaan viitata myös uudelleenvalmistuksen jälkeen, jos aiottu käyttötarkoitus ei ole alentunut tai supistunut, alkuperäisen tuotteen käyttöikä tai kestäkykyyn liittyvä suoritustaso on täsmennetty alkuperäisessä suoritustasoilmoituksessa, yhdenmukaistetussa teknisessä eritelmässä, johon alkuperäinen suoritustasoilmoitus perustui, tai se on yleisesti tunnettu yleisen rakennusteknisen tietämyksen perusteella ja aika, joka on kulunut siitä, kun tuote liitettiin ensimmäisen kerran rakennuskohteeseen, ei ylitä tuotteen käyttöikää tai kestäkykyyn liittyvää suoritustasoa, sen mukaan kumpi on lyhyempi. Alkuperäiseen suoritustasoilmoitukseen kohdistuisi tämän myötä kovat odotukset suoritustason pysymisestä tuotteen koko käyttöajan myös sen jälkeen, kun joku muu kuin alkuperäinen valmistaja ottaisi tuotteen käyttöön uudelleenvalmistettuna tuotteena. Tämä saattaisi kasvattaa rakennustuotteita valmistavien yritysten oikeudellisia ja taloudellisia riskejä. Rakennustuotteiden uudelleen käytöstä aiheutuvat kustannukset riippuvat osittain siitä, voidaanko rakennustuotetta käyttää samaan tarkoitukseen vai sekundääriseen tarkoitukseen.

Rakennustuotteiden uudelleen käytössä purkukustannusten voidaan arvioida aluksi nousevan. Kustannuksia aiheutuu siitä, että tarvitaan uusia yrityksiä, jotka ottavat vastaan tuotteita, varastoivat niitä ja hyödyntävät toisaalla. Sitä mukaan, kun uudelleen käytettävien rakennustuotteiden markkinoille saattaminen helpottuu, liiketoiminta kehittyy ja alkaa tuottaa voittoja. Muutos tarjoaa siten tulevaisuuden liiketoimintamahdollisuuksia yrityksille.

Mahdollisia taloudellisia vaikutuksia voi kohdistua kuluttajiin vähäisessä määrin silloin, kun rakennustuotteita myydään kuluttajille rakennusliikkeiden kautta.

Rakennustuoteasetus koskee rakennustuotteiden sisämarkkinoita eikä se koske henkilöitä. Näin ollen asetuksella ei ole sukupuolivaikutuksia.

6.2.3 Ympäristövaikutukset

Selkeyttäessään rakennustuotteiden uudelleenkäyttöön liittyviä tulkintoja uusi asetus luo edellytykset purkumateriaalien laadukkaalle hyödyntämiselle ja uudelleenkäyttöön perustuvalla liiketoiminnalle. Uudelleenkäyttö tehostaa jätehierarkian mukaisesti luonnonresurssien tehokasta hyödyntämistä, mutta sillä on myös muita positiivisia ympäristövaikutuksia kuten ilmasto-
hyötyjä; esimerkiksi purkubetonin uudelleenkäyttö korvatesaen uuden betonin valmistamista tuottaa merkittäviä kasvihuonekaasupäästöhyötyjä verrattuna tällä hetkellä vallalla olevaan hyödyntämistapaan, betonimurskeen käyttöön pohjarakenteissa.

Rakennustuotteiden sisämarkkinoiden toteutuminen edellyttää kaikkien tuotteiden osalta tiettyjen vähimmäisvaatimusten täyttymistä, millä voidaan edistää kiertotalouden toteutumista kaikissa jäsenmaissa. Tämän seurauksena kilpailu tuotteille, jotka tähänkin mennessä ovat noudattaneet tiettyjä yhteisiä tai alueellisia vähimmäisstandardeja, helpottuisi. Tämä voisi näkyä ympäristön kannalta parempien tuotteiden kilpailukykyyn vahvistumisena ja tuotteiden laadun parantumisena ympäristöystävällisyyden ja kierrätettävyyden näkökulmasta jäsenmaissa. Kansallinen mahdollisuus säädellä rakennustuotteita omilla tuotestandeilla poistuisi uuden rakennustuoteasetuksen myötä, mikä voisi heikentää Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa standardien sisältöön ja tavoitetasoon. Tällainen, yleisiä vaatimuksia tiukempi sääntely ympäristön suoje-
luun liittyvien pakottavien syiden perusteella olisi edelleen mahdollista, mutta tällöin asiasta olisi informoitava komissiota ja tarve olisi perusteltava. Etukäteen on vaikea arvioida, kuinka suurella todennäköisyydellä komissio eväisi tällaisen toimenpiteen tai kuinka tarkat perustelujen olisi oltava. Menettelyn voidaan arvioida pidentävän aikaa, joka uusien kansallisten säänte-
lyiden toimeenpanoon kuluisi.

Käytettyjen tuotteiden ja uudelleenvalmistettujen tuotteiden lisääminen yhteisten standardien piiriin yhtenäistäisi näiden tuotteiden käytön sääntelyä ja parantaisi käytettyjen ja uudelleenvalmistettujen tuotteiden turvallisuutta. Käytettyjen tuotteiden standardisoinnin myötä käytettyjen tuotteiden käytön määrä voisi lisääntyä ja tämä edistäisi kiertotalouteen siirtymistä.

Ehdotuksen artiklan 7 mukainen menettely tarjoaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää kansallisesti terveyteen, turvallisuuteen tai ympäristönsuojeluun liittyen tilanteessa, jossa unionin sääntely ei sitä kata. Tämä mahdollistaa kiertotalouden kansallisen edistämisen standardisointia nopeammin, millä on suotuisia vaikutuksia ilmastomuutoksen torjunnalle.

Esityksessä yhdenmukaistetaan tapa, jolla ilmoitetaan rakennustuotteisiin liittyviä ympäristövaikutuksia. Yhdenmukaistaminen helpottaa tuotteiden vertailun siten, että myös ympäristövaikutukset tuodaan näkyviksi. Ympäristöön liittyvillä 22 artiklan mukaisilla valmistajien lisävelvoitteilla on lähtökohtaisesti myönteinen vaikutus ympäristöön. Vaikutuksia on kuitenkin tässä

vaiheessa vaikea tunnistaa ja arvioida tarkasti, sillä ehdotuksen keskeinen sisältö jää monelta osin komission jatkotoimien varaan.

Komission ehdotuksen kansallisten vaikutusten arviointia Suomen osalta tarkennetaan jatkokesittelyn edetessä.

7 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Uudessa rakennustuoteasetuksessa on ehdotettu perustettavan EU:n rakennustietokanta tai -järjestelmä, johon lisätään tiedot muun muassa valmistajien suoritusilmoituksista ja vaatimustenmukaisuusilmoituksista, sekä tietoja talouden toimijoista, kuten yhteystietoja vero- ja yritystietorekisterinumerot ja pankkitilit. Rakennustietokannan tai -järjestelmän osalta huomiota on kiinnitettävä tietokannan sisältöön ja mahdollisiin liitoksiin perus- ja ihmisoikeuksiin, jos tietokantaan rekisteröidään tietoja, jotka kuuluvat yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 alaisuuteen. Tietokannan tarkemmasta toiminnasta ei ole säädetty asetuksessa.

Artiklassa 90 on säädetty seuraamuksista. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tämän asetuksen noudattamatta jättämiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että säännöt pannaan täytäntöön. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle näistä säännöistä ja toimenpiteistä ja ilmoitettava sille viipymättä kaikista niihin vaikuttavista myöhemmistä muutoksista. Jäsenvaltioiden on säädettävä artiklassa mainittujen vaatimustenvastaisuuksien osalta talouden toimijoille ja teknisestä arvioinnista vastaaville laitoksille ja ilmoitettaville laitoksille langetettavista seuraamuksista. Asetuksen sisältämän rangaistavuussäädöksen on täytettävä yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta ollakseen perustuslain kriminalisoinnille asetettavien perusteiden mukainen. Rangaistusten säätäminen on asetuksen mukaan jätetty jäsenvaltioiden vastuulle. Rangaistuksia säädettäessä on otettava huomioon perustuslaki.

Ehdotuksen sisällön voidaan katsoa olevan Suomen perustuslain säännösten mukainen.

8 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaa itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat rakennus- ja kaavoitustointa sekä asuntotuotantoa (7 kohta), luonnon- ja ympäristönsuojelua (10 kohta) ja elinkeinotoimintaa (22 kohta). Asetusehdotus koskee sisämarkkinoita ja voidaan katsoa sääntelevän elinkeinotoimintaa. Ehdotuksen katsotaan kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

9 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio antoi 30.03.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta, asetuksen (EU) 2019/1020 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 305/2011 kumoamisesta (COM(2022) 144 fi-

nal). Ehdotuksen käsittely neuvoston asettamassa työryhmässä Tekninen harmonisointi (rakennustuotteet) on alkanut 20.05.2022. Tähän mennessä asiaa on käsitelty työryhmässä neljä kertaa.

Euroopan parlamentin raportööriksi on valittu Christian Doleschal, ja asiaa tullaan käsittelemään IMCO-valiokunnassa.

10 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu ympäristöministeriössä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, sisäministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, väyläviraston sekä turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa. Komission ehdotus esitettiin kilpailukykyjaoston kokouksessa 16.6.2022. Luonnos käsiteltiin kilpailukykyjaoston kirjallisessa menettelyssä 22.6.–29.6.2022 sekä EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 6.7.–8.7.2022.

11 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu komission ehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä ehdotuksen tavoitetta edistää kiertotaloutta ja sisämarkkinoiden toimintaa rakennusalaalla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä mahdollisuutta nykyistä laajempaan rakennustuotteiden uudelleen käyttöön.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyvien siirrettyä säädösvaltaa, täytäntöönpanosäädöksiä ja komiteamenettelyä koskevien säännösten osalta on syytä varmistua, että ne sopivat käyttötarkoitukseensa ehdotetuissa muodoissaan. Ehdotetun toimivallan siirron laajuutta ja asianmukaisuutta arvioidaan neuvottelujen edetessä tarkemmin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että harmonisoituja standardeja hyödynnetään EU-lainsäädännön vaatimusten tukena jatkossakin ensisijaisesti suhteessa komission laatimiin tekniisiin ja yhteisiin eritelmiin. Silloin, kun teknisiä ja yhteisiä eritelmiä poikkeuksellisesti käytetään, tulee varmistaa sidosryhmien mahdollisuudet osallistua niiden laadintaprosessiin. Delegoituja säädöksiä voidaan kuitenkin pitää tarkoituksenmukaisena menettelynä siltä osin, kun kysymyksessä on standardisointityön pysähtyneisyydestä johtuva luokkien ja lukuarvojen määrittely sisämarkkinoiden toiminnan varmistamiseksi. Delegoituja säädöksiä ei kuitenkaan tarvita esimerkiksi asioihin, joista tavallisesti päättävät valvontaviranomaiset. Seuraamusten osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä kansallisen oikeusjärjestelmän lähtökohtien ja suhteellisuusperiaatteen kunnioittamista. On tärkeää varmistaa, että kansallinen liikkumavara sallitaan kyseisten velvoitteiden osalta. Jatkovalmistelussa on myös varmistuttava, että lopullinen asetus ei sisällä kansallisen oikeusjärjestelmän perusratkaisujen vastaisia velvoitteita.

Lisäksi valtioneuvosto pitää tarpeellisena varmistaa, ettei päällekkäisyyksiä muun sääntelyn kanssa synny. Erityisesti on huolehdittava samanaikaisesti käsittelyssä 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.

Kiertotalousnäkökulman sisällyttäminen rakennustuoteasetukseen on olennaisen tärkeää. Asetuksen soveltamisalan täsmentämiseen käytettyjen tuotteiden osalta tulee jatkovalmistelussa kuitenkin kiinnittää huomiota.

Valtioneuvosto ei pidä hyvänä komission ehdotusta rakennustuoteasetuksen soveltamisalan merkittävästä muuttamisesta nykyisestä. Komission ehdotus laajentaisi soveltamisalan koskemaan muun muassa suoria asennuksia; komponentteja, joita voidaan pitää rakennustuotteina, vaikkei valmistaja olisi tarkoittanut niitä rakennustuotteiksi; uudelleen käytettäviä rakennustuotteita; 3D-tulostettavia rakennustuotteita; rakennuspaikalla valmistettavia rakennustuotteita sekä tehdasvalmisteisia omakotitaloja. Toisaalta komission ehdotus rajaisi soveltamisalan ulkopuolelle joukon rakennustuotteita, jotka tällä hetkellä kuuluvat sen soveltamisalaan. Valtioneuvosto ilmaisee huolensa siitä, että soveltamisalan muutos voi aiheuttaa rakennusallalle merkittäviä lisäkustannuksia. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että valmistelun yhteydessä selvennetään ero rakentamisen ja rakennustuotteen valmistamisen välillä. Esimerkiksi rakennuspaikan luonnonmateriaaleista rakennettavaan rakennukseen tehtävät rakennusmateriaalit ja -osat taikka infrarakentamisen yhteydessä murskattava kiviaines eivät kuuluisi rakennustuoteasetuksen soveltamisalaan. Kaikkia rakennustuotteiden valmistajia on kohdeltava tasapuolisesti riippumatta tuotantomenetelmästä. Uudelleen käytettävien rakennustuotteiden osalta on selvennettävä, milloin ne tosiasiallisesti kuuluvat soveltamisalaan ja milloin eivät.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että pk-sektorilla on mahdollisuus tuotteiden markkinoille saattamiseen yksinkertaistettuja menettelyjä noudattaen ja että suoritustasoi-
muutoksen laatimisesta on mahdollista tietyin edellytyksin vapautua. Valtioneuvosto pitää suotavana muutosehdotuksen myönteistä vaikutusta rakennusalan standardisointiin. Koska siirtymäaika on pitkä, valtioneuvosto edellyttää, että valmistelun yhteydessä etsitään kestäviä ratkaisuja voimassa olevan rakennustuoteasetuksen soveltamisessa ilmenneisiin ongelmiin. Valtioneuvoston näkemyksen mukaisesti komission ehdotus ei ratkaise voimassa olevan rakennustuoteasetuksen mukaisten rakennustuotteiden standardisoinnissa ilmenneitä ongelmia. Valtioneuvosto pitää yli kahdenkymmenen vuoden siirtymäaikaa pitkänä ja haastavana rakennusallalle.

Valtioneuvosto huomauttaa, että tuotekohtaisten ominaisuuksien ilmoittamistavan yhdenmukaistaminen ei poista rakentamisen ohjauksen kansallista tarvetta. Vastuu kansalaistensa turvallisuudesta ja rakennuskohteen terveellisyydestä on edelleenkin jäsenvaltioilla. Valtioneuvosto pitää hyvänä mahdollisuutta säätää terveyteen, turvallisuuteen tai ympäristön, myös ilmaston, suojeluun liittyvien pakottavien syiden vuoksi kansallista lainsäädäntöä edellyttäen, että sillä ei rapauteta standardisointia sisämarkkinoiden toimivuuden perustana. On olennaisen tärkeää, että tätä sääntelyä sovelletaan jo voimassa olevan rakennustuoteasetuksen aikana julkaistuihin harmonisoi-
tuote-standardeihin.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaisesti on tärkeää huolehtia, että ehdotuksen suhde EU:n markkina-
valvonta-asetuksen (2019/1020) kanssa on selkeä ja vältetään päällekkäisyydet. Rakennustuoteasetuksessa tulisi säätää vain sellaisista markkina-
valvontaviranomaisten toimivaltuuksista, jotka ovat tarpeellisia rakennustuotesektorin erityispiirteistä johtuen. Ehdotetussa asetuksessa tulisi säätää markkina-
valvonnasta ainoastaan siltä osin, kuin halutaan poiketa markkina-
valvonta-asetuksesta.

Valtioneuvoston kantaa tarkistetaan jatkovalmistelun yhteydessä yksityiskohtien osalta.