

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta sisämarkkinoiden hätäapuvälinettä koskevaksi lainsäädäntöpaketiksi (*SMEI-paketti*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 19 päivänä syyskuuta 2022 antamat ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisämarkkinoiden hätäapuvälineestä (SMEI); asetukseksi toimenpiteistä kriisin kannalta olennaisten tavaroiden tarjonnan ja saatavuuden helpottamiseksi sisämarkkinoiden hätätilan yhteydessä; ja direktiiviksi kiireellisten menettelyjen käyttöönotosta vaatimustenmukaisuuden arviointia, yhteisten eritelmien hyväksymistä ja markkinavalvontaa varten sisämarkkinoiden hätätilan yhteydessä.

Helsingissä 27.10.2022

Työministeri Tuula Haatainen

Johtava asiantuntija Hannele Timonen

19.10.2022

KOMISSION EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON (1) ASETUKSEKSI SISÄMARKKINOIDEN HÄTÄAPUVÄLINEESTÄ; (2) ASETUKSEKSI TOIMENPITEISTÄ KRIISIN KANNALTA OLENNAISTEN TAVAROIDEN TARJONNAN JA SAATAVUUDEN HELPOTTAMISEKSI SISÄMARKKINOIDEN HÄTÄTILAN YHTEYDESSÄ; JA (3) DIREKTIIVIKSI KIIREELLISTEN MENETTELYJEN KÄYTTÖÖNOTOSTA VAATIMUSTENMUKAISUUDEN ARVIOINTIA, YHTEISTEN ERITELMIEN HYVÄKSYMISTÄ JA MARKKINAVALVONTAA VARTEN SISÄMARKKINOIDEN HÄTÄTILAN YHTEYDESSÄ.

1 Tausta

Komissio antoi 19.9.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisämarkkinoiden hätäapuvälineeksi¹. Samassa yhteydessä komissio antoi asetusehdotuksen² ja direktiiviehdotuksen³, joilla on tarkoitus muuttaa EU:n alakohtaisissa kehyksissä vahvistettuja yhdenmukaistettuja tuotesääntöjä siten, että säännöistä on mahdollista poiketa hätätilan aikana.

Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti ehdotuksen valmistelusta helmikuussa 2021 EU Industry Days -tapahtuman yhteydessä. Komissio mainitsi ehdotuksesta myös toukuussa 2021 antamassa tiedonannossaan teollisuusstrategian päivittämisestä⁴. Ehdotuksen valmistelun taustalla on COVID-pandemia. Varsinkin pandemian alussa yritykset ja kansalaiset kärsivät rajojen sulkemisesta, toimitushäiriöistä sekä ennakoitavuuden puutteesta. Vaikka sisämarkkinatyökälut osoittivat kriisin aikana hyödyllisyytensä, komissio korostaa tarvetta parantaa sisämarkkinoiden toimivuutta kriisitilanteissa.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa sisämarkkinoiden toiminta eli tavaroiden, palveluiden ja ihmisten vapaa liikkuvuus kriisitilanteissa sekä vahvistaa sisämarkkinoiden kriisinsietokykyä

¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisämarkkinoiden hätäapuvälineen perustamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2679/98 kumoamisesta, KOM(2022) 459 lopullinen

² Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteistä kriisin kannalta olennaisen tavaroiden tarjonnan ja saatavuuden helpottamiseksi sisämarkkinoiden hätätilan yhteydessä sekä asetuksen (EU) 2016/424, asetuksen (EU) 2016/425, asetuksen (EU) 2016/426, asetuksen (EU) 2019/1009 ja asetuksen (EU) 305/2011 muuttamisesta, KOM(2022) 461 lopullinen

³ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 2000/14/EY, 2006/42/EY, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU ja 2014/68/EU muuttamisesta sekä kiireellisten menettelyjen käyttöönotosta vaatimustenmukaisuuden arviointia, yhteisten eritelmien hyväksymistä ja markkina- ja valvontaa varten sisämarkkinoiden hätätilan yhteydessä, KOM(2022) 462 lopullinen

⁴ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: ”Vuoden 2020 uuden teollisuusstrategian päivittäminen: vahvemmat sisämarkkinat Euroopan elpymistä varten”, tiedonannossa (KOM (2021) 350 lopullinen), Valtioneuvoston selvitys EJ 6/2021 vp 28.5.2021

sekä varautumista erityyppisiin kriiseihin sekä kysynnän ja tarjonnan häiriöihin. Instrumentti täydentää EU:n olemassa olevia sekä uusia aloitteita ja mekanismeja, kuten terveysalan hätätilanteiden valmiusviranomaista (HERA), liikenteen varautumissuunnitelmaa, Euroopan elintarviketurvan kriisivalmius- ja kriisinhallintamekanismeja (EFSCM), Schengen rajasaännösten uudistamista, poliittisen kriisitoiminnan integroituja järjestelyjä (IPCR) sekä direktiiviä kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamisesta (CER).

Sisämarkkinoiden hätäapuvälineellä on tarkoitus varmistaa parempi tiedonvaihto, koordinaatio, yhteistyö ja solidaarisuus, kun jäsenvaltiot ottavat käyttöön kriisiin liittyviä toimia. Ehdotuksen tavoitteena on luoda mekanismi, jolla voidaan tehokkaasti puuttua myös kriittisten tuotteiden pulaan vauhdittamalla tuotteiden saatavuutta. Tavoitteena on myös varmistaa parempi varautuminen kriiseihin muun muassa monitoroinnilla sekä strategisella varastoinnilla.

Nykyisissä EU-säädöksissä vahvistettujen yhdenmukaistettujen sääntöjen muuttamista koskevien asetus- ja direktiiviehdotusten tavoitteena on mahdollistaa kriisitilanteissa mahdollisuus poiketa yhdenmukaistetuista tuotevaatimuksista tuotteiden markkinoille saatavuuden turvaamiseksi ja nopeuttamiseksi.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Ehdotus asetukseksi sisämarkkinoiden hätäapuvälineen perustamisesta (SMEI)

Asetusehdotuksen kohde, soveltamisala ja yleiset säännökset (1–5 artiklat)

Aloitteen tavoitteena on luoda unionissa kokonaisvaltainen rakenne sisämarkkinoiden kriiseihin varautumiseksi ja vastaamiseksi. Asetusta sovellettaisiin siltä osin kuin unioni ei ole tarkentanut tarkemmin toimia, jotka koskevat tiettyjä aloja, toimintalojkoja, kriisin tyyppejä tai niihin liittyviä näkökohtia. Asetusta ei sovellettaisi lääkinnällisiin tuotteisiin, laitteisiin tai lääkinällisiin vastatoimiin, puolijohteisiin, energiatuotteisiin tai rahoituspalveluihin.

Komissio on ehdotuksessaan määritellyt kriisin niin, että se tarkoittaisi poikkeuksellista yllättävää ja äkillistä, luonnollista tai ihmisen aiheuttamaa poikkeuksellista, luonteeltaan ja laajuudeltaan poikkeuksellista tapahtumaa, joka tapahtuu unionin sisällä tai sen ulkopuolella.

Keskeisiä määritelmiä ovat myös kehys sisämarkkinoiden valmiustilasta ja sisämarkkinoiden hätätila. Sisämarkkinoiden valmiustilan aikana puututtaisiin strategisesti tärkeiden tavaroiden ja palveluiden tarjonnan merkittävään häiriintymiseen liittyvään uhkaan, jotka voi laajentua sisämarkkinoiden hätätilaksi seuraavan kuuden kuukauden aikana. Sisämarkkinoiden hätätilalla puolestaan tarkoitettaisiin laajaa kriisitilannetta, joka vakavasti häiritsee vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla tai sellaisten toimitusketjujen toimintaa, jotka ovat välttämättömiä elintärkeiden yhteiskunnallisten tai taloudellisten toimintojen säilyttämiseksi sisämarkkinoilla.

Ehdotuksen pääelementit koostuvat neuvoa-antavasta ryhmästä, suunnitelmasta kriiseihin varautumiseksi, kehyksestä sisämarkkinoiden valmiuden vahvistamiseksi ja kehyksestä sisämarkkinoiden hätätilanteisiin. Lisäksi ehdotus sisältää ehdotuksia toimenpiteiksi liikkuvuuden varmistamiseksi hätätilanteissa.

Komission ehdotuksessa neuvoa-antavan ryhmän tarkoituksena on varmistaa riittävä koordinaatio ja neuvoa komissiota tarkoituksenmukaisista toimista kriisien ehkäisemiseksi. Ryhmän tehtävänä on vastata myös kriisin sisämarkkinavaikutuksiin. Ryhmä ehdottaa valmius- ja hätämekanismien käyttöönottoa ja laajuutta sekä analysoi vapaaehtoisesti ja velvoitetusti talouden toimijoilta kerättyjä tietoja. Ryhmään tulee edustaja komissiosta, yksi kustakin jäsenvaltiosta

sekä tarkkailijajäseniä muista kriisirelevantista ryhmistä kuten poliittisen kriisitoiminnan integroitu järjestely (IPCR), terveysalan hätätilanteiden valmiusviranomais (HERA), Euroopan puolijohdeneuvosto, elintarviketurvan kriisivalmius- ja kriisinhallintamekanismi (*European Food Security and Crisis Response Expert Group*). Komissio järjestää ja johtaa kokouksia.

Jäsenvaltioiden tulisi nimetä yhteistyöstä ja tiedonvaihdosta vastuullinen viranomais (yhteyspiste), jonka tehtävänä olisi kerätä tietoja jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta ja osallistua jäsenvaltioiden ja komission väliseen yhteistyöhön. Komissio nimeäisi unionin yhteyspisteen osaksi järjestelmää.

Komissio esittää, että ehdotettu asetus kumoaisi vuonna 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2679/98 sisämarkkinoiden toimivuudesta jäsenvaltioiden välisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta (*ns. mansikka-asetus*). Tarkoituksena on yksinkertaistaa säädöskehikkoa. Kumottavaksi ehdotetussa asetuksessa säädettyjä mekanismeja on käytetty harvoin, ja sen mahdollistama tietojenvaihtojärjestelmä on komission mukaan vanhanaikainen ja hitaudessaan riittämätön.

Kriisivalmiussuunnitelma (6–8 artiklat)

Asetusehdotuksessa esitetään varautumista koskevan suunnitelman laatimista. Suunnitelma sisältäisi kriisiprotokollan, ennakkovalmiusjärjestelmän sekä komission järjestämiä koulutuksia kansallisille yhteyspisteille.

Komission delegoidulla säädöksellä säädettäisiin järjestelyt kriisiprotokollasta, joka koskee yhteistyöstä ja viestintää sisämarkkinoiden valmius- ja hätätilanteissa. Komissio järjestää koulutuksia ja harjoituksia keskitetyille yhteyspisteille.

Kansalliset yhteyspisteet olisivat velvollisia ilmoittamaan perustettavaan ennakkovalmiusjärjestelmään tapahtumista, jotka merkittävästi vaikuttavat tai niillä on potentiaalia merkittävästi vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan tai tavaroiden ja palveluiden toimitusketjuihin. Häiriön vakavuutta ja merkittävyyttä arvioidaan asetuksessa säädettyjen parametrien mukaisesti, joita ovat muun muassa talouden toimijoiden määrän, johon häiriö vaikuttaa sekä maantieteellisen alueen koko ja häiriön keston.

Sisämarkkinoiden valmiustila (9–12 artiklat)

Sisämarkkinoiden valmiustila otettaisiin käyttöön tilanteissa, joista ei vielä ole muodostunut sisämarkkinoiden hätätilannetta, mutta tarvitaan valmiutta vahvistavia toimia. Valmiustila käynnistettäisiin komission täytäntöönpanosäädöksellä sen jälkeen kun komissio on ottanut huomioon neuvoston ryhmän lausunnon. Täytäntöönpanosäädös annettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 182/2011 (jäljempänä *komitologia-asetus*) tarkastelumenettelyn mukaisesti. Komissiota avustaa komitologia-asetuksessa määritelty jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea. Komiteassa päätökset tehdään määräenemmistöllä. Täytäntöönpanosäädös sisältää arvion mahdollisen kriisin vaikutuksista, listan strategisesti merkittävistä tuotteista ja palveluista sekä käyttöönotettavista valmiustoimista. Valmiustila voisi olla voimassa enintään kuusi kuukautta. Valmiustilaa voitaisiin täytäntöönpanosäädöksellä jatkaa enintään kuusi kuukautta tai lopettaa kesken, jos sen käytölle ei ole enää perusteita.

Valmiustilan toimet

1) Seuranta. Asetuksessa veloitettaisiin kansallisia toimivaltaisia viranomaisia seuraamaan strategisesti merkittävien tuotteiden ja palveluiden toimitusketjuja, jotka on määritelty valmiustilan käynnistämistä koskevassa komission täytäntöönpanosäädöksessä. Jäsenvaltiot olisivat velvollisia selvittämään ja ylläpitämään tietoja keskeisimmistä talouden toimijoista täytäntöönpanosäädöksessä määritellyissä toimitusketjuissa sekä tekemään tietopyyntöjä strategisesti merkittävien tuotteiden ja palveluiden toimitusketjujen toimijoille sekä muille keskeisille jäsenvaltioissa toimiville sidosryhmille. Tietopyynnot kohdistetaan tekijöihin, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi strategisesti merkittävien tuotteiden ja palveluiden saatavuuteen ja ne voivat koskea esimerkiksi tuotantokapasiteettia, varastoja, toimijoiden kyvykkyyttä muuttaa tai korvata toimitusketjuja, tarjontaan vaikuttavia olosuhteita ja pullonkauloja. Vastaaminen tietopyyntöön olisi talouden toimijalle vapaaehtoista. Neuvoa antava ryhmä voisi keskustella saatujen tietojen perusteella ja komissio voisi julkaista tiedoista raportin.

2) Strateginen varastointi. Asetusehdotuksen mukaisesti komissio voisi erillisellä täytäntöönpanosäädöksellä velvoittaa jäsenvaltiot antamaan tietoja valmiustilan käynnistämistä koskevassa täytäntöönpanosäädöksessä määriteltyjen strategisesti merkittävien tuotteiden varastoista, mahdollisuuksista ostoihin ja vaihtoehtoisin lähteisiin. Ehdotuksen mukaisesti jäsenvaltioiden tulisi pyrkiä strategisesti merkittävien tuotteiden varastojen kasvattamiseen ottaen huomioon myös talouden toimijoilla olevat kyseisiä tuotteita sisältävät varastot. Komissio voisi täytäntöönpanosäädöksellä asettaa jäsenvaltioille tavoitteita strategisten varastojen rakentamisesta. Komissio voisi täytäntöönpanosäädöksellä päättää yksittäiselle tai useammalle jäsenvaltiolle pakollisista varastointitavoitteista poikkeuksellisessa tilanteessa, jos kyseisen tuotteen kysyntä on pysynyt samana tai kasvanut eikä jäsenvaltio ole vapaaehtoisesti riittävästi tehnyt toimia varastointitavoitteiden saavuttamiseksi ja kyseiset tuotteet ovat välttämättömiä sisämarkkinahätätilanteeseen varautumiseksi. 14 jäsenvaltiota voi myös pyytää komissiolta päätöksen sitovista varastointitavoitteista. Tässä tapauksessa komissio ottaa huomioon jäsenvaltion merkityksen kyseisen tuotteen toimitusketjussa. Komissio ottaa varastoinnissa huomioon jäsenvaltion nostamat kansalliseen turvallisuuteen liittyvät huolet. Täytäntöönpanosäädökset annettaisiin komitologia-asetuksen tarkastelumenettelyn mukaisesti.

Sisämarkkinoiden hätätilan käynnistäminen, jatkaminen ja päättäminen (13–15 artiklat)

Komissio esittää, että sisämarkkinoiden hätätilan käyttöönotto käynnistää välittömästi hätätilan toimet. Hätätila käynnistettäisiin neuvoston täytäntöönpanosäädöksellä. Komissio antaisi esityksen neuvoston täytäntöönpanosäädökseksi kuultuaan neuvoa-antavaa ryhmää. Komissio arvioi ennen ehdotuksen tekemistä neuvostolle asetuksessa säädettyjä kriteereitä muun muassa muita neuvoston kriisin vastaamisen mekanismeja, kriisin vaikutuksia taloudellisiin toimijoihin ja tuotteen sekä palvelun merkitystä muihin sektoreihin. Hätätilan kesto voi olla enintään kuusi kuukautta. Hätätilan toteaminen ei edellytä, että valmiustila olisi ollut voimassa ennen sitä. Hätätilaa voidaan jatkaa enintään kuusi kuukautta kerrallaan neuvoston täytäntöönpanosäädöksellä ja neuvosto voi myös päättää hätätilan. Hätätilan toteamisen jälkeen komissio ehdottaisi täytäntöönpanosäädöksellä listan kriisin kannalta välttämättömistä tuotteista ja palveluista. Komission täytäntöönpanosäädös annettaisiin komitologia-asetuksen tarkastelumenettelyn mukaisesti. Perustelluista syistä komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksen myös komitologia-asetuksen 8 artiklan mukaista kiireellisyysmenettelyä noudattaen.

Sisämarkkinoiden hätätilan toimet vapaan liikkuvuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi (16–22 artiklat)

Jäsenvaltioille säädettäisiin velvollisuus ilmoittaa kaikista ehdotetuista kansallisista toimista, jotka kohdistuvat kriisille merkittäviin tai strategisiin tuotteisiin sekä palveluihin. Jäsenvaltion tulee ilmoittaa myös henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoituksista. Asetuksessa velvoitettaisiin jäsenvaltiot tiedottamaan toimenpiteistä laajasti myös kansalaisille, kuluttajille, yrityksille, työntekijöille ja kaikille sidosryhmille, joihin vapaan liikkuvuuden rajoitukset mahdollisesti vaikuttaisivat. Ilmoituksen pitää sisältää perustelut toimille.

Ehdotus sisältää listan toimista, joilla voidaan helpottaa vapaata liikkuvuutta hätätilanteissa. Jäsenvaltioita kielletään esimerkiksi asettamasta EU:n sisäisiä vientirajoituksia kriisirelevantteille tuotteille ja palveluille sekä vientirajoituksia kaikille tuotteille ja palveluille, jos rajoitukset lisäävät niukkuutta sisämarkkinoilla tai aiheuttavat kriisirelevanttien tuotteiden toimitusketjuihin häiriöitä. Lisäksi jäsenvaltiot eivät saa asettaa syrjiviä rajoituksia suhteessa toisen jäsenvaltioon tai sen kansalaisiin esimerkiksi suoraan kansalaisuuden tai yritysten osalta kotipaikan perusteella.

Jäsenvaltioille luetellaan myös vapaan liikkuvuuden rajoituksiin joitakin kieltoja, joista voidaan kuitenkin joustaa, jos se on välttämätöntä kriisin luonteen takia. Näitä olisivat esimerkiksi kielto evätä valikoivasti muista jäsenvaltioista peräisin olevien tavaroiden pääsy jäsenvaltioon tai matkustajaliikenteen pääsyn estäminen. Toimet henkilöiden ja tuotteiden vapaan liikkuvuuden rajoittamiseksi pitäisi käynnistää vain viimeisenä keinona.

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle teknisiä määräyksiä koskevan direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisella ilmoitusmenettelyllä kaikki tavaroiden, palveluiden, henkilöiden ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoituksiin liittyvien toimien luonnokset ja niiden perustelut. Ilmoitus ei estä jäsenvaltioita toteuttamasta kyseisiä toimia välittömästi, jos ne ovat tarpeen vakavista ja ennalta arvaamattomista syistä johtuen. Jäsenvaltioiden on kuitenkin ilmoitettava toteutetusta toimesta välittömästi ja perusteltava sen kiireellisyys. Rajoitusten tulee perustua tarkkaan ja rajoitettuun yleistä etua koskeviin perusteisiin. Niiden tulee olla ajallisesti rajattuja ja ne tulee poistaa heti kun mahdollista. Neuvoa-antavan ryhmä voi toimittaa komissiolle mielipiteensä rajoituksista.

Jäsenvaltioiden on perustettava keskitettyjä yhteyspisteitä kansalaisille, kuluttajille, talouden toimijoille ja työntekijöille ja heidän edustajilleen, joista nämä saavat tietoa hätätilan aikana aktivoituvasta kansallisista vapaan liikkuvuuden rajoituksista. Lisäksi komissio perustaa unionin tason yhteisen yhteyspisteen tiedonjakamiseen ja käyttöön otetuissa kriisimenettelyissä avustamiseen. Unionin tason yhteyspiste laatii luettelon kaikista kansallisista kriisitoimenpiteistä ja kansallisista yhteyspisteistä.

Kohdennetut tietopyynnot ja kriisirelevanttien tuotteiden ja palveluiden saatavuus hätätilan aikana (23–31 artiklat)

Komission ehdotus sisältää hätätilanteessa käytettävissä olevat toimet, jotka vaativat kaksivaiheista päätöksentekomenettelyä. Toimet voitaisiin ottaa käyttöön, kun hätätila on käynnistetty neuvoston täytäntöönpanosäädöksellä ja komissio on antanut komission täytäntöönpanosäädöksen.

Komissio voi tehdä talouden toimijoille tietopyyntöjä tuotantokapasiteetista, kriisirelevanttien tuotteiden varastoista, sopimuksista tai hankinnoista toimijan tuotantolaitoksissa unionin ja kol-

mansien maiden alueelle ja toimitusketjujen häiriöistä. Jos talouden toimija ei toimita määräajassa pyydettyjä tietoja tai esitä pätevää syytä tietojen toimittamatta jättämiselle, komissio voi täytäntöönpanosäädöksen mukaisella päätöksellä velvoittaa talouden toimijoita tai niitä edustavia organisaatioita toimittamaan pyydetty tiedot. Tiedot käsitellään luottamuksellisesti ja niitä käytetään vain asetusehdotuksen mukaiseen tarkoitukseen.

Komissio voi myös käynnistää täytäntöönpanosäädöksillä kiireelliset menettely yhdenmukaisesti tuotesääntöjen muuttamisesta (U-kirjelmän luku 3.2.).

Komissio voi pyytää unioniin sijoittautuneita kriisirelevanttien toimitusketjujen taloudellisia toimijoita asettamaan etusijalle tiettyjen tuotteiden tuotannon tai ensisijaisiksi luokitellut tilaukset. Jos talouden toimija ei hyväksy pyyntöä, komissio voi omasta aloitteestaan tai 14 jäsenvaltion pyynnöstä pyytää taloudellista toimijaa toimittamaan näkemyksensä määräajassa. Kyseisen arvioinnin jälkeen komissio voi osoittaa kyseiselle talouden toimijalle täytäntöönpanosäädöksen, jonka mukaan sen on joko hyväksyttävä ja asetettava etusijalle täytäntöönpanosäädöksessä määritellyt ensisijaisiksi luokiteltavat tilaukset tai perusteltava, miksi tämä ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Komission tulee päätöksessään perustella, miksi tilausten priorisointi on välttämätöntä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi sisämarkkinoilla.

Jos talouden toimijat eivät noudata säännöksiä kriisirelevanttien tuotteiden ja palveluiden tietopyynnöistä tai ensisijaisiksi luokitelluista tilauksista, komissio voi määrätä toimijalle enintään 200 000 euron suuruisen sakon. Jos talouden toimija ei noudata aiemmin hyväksymäänsä velvoitetta kriisirelevantin tuotteen ensisijaiseksi luokitellusta tilauksesta, komissio voi määrätä uhkasakon, joka on enintään 1 prosentti yrityksen päivittäisestä liikevaihdosta.

Muut toimet kriisirelevanttien tuotteiden ja palveluiden saatavuuden turvaamiseksi (32–33 artiklat)

Jos strategiset varastot osoittautuvat riittämättömiksi, komissio voi neuvoa-antavan ryhmän lausunnon huomioon ottaen suositella jäsenvaltioille strategisten varastojen jakamista kohdenneusti. Komissio voi myös suositella jäsenvaltioille erityistoimia, joilla varmistetaan toimitusketjujen ja tuotantolinjojen tehokas uudelleenjärjestely ja lisätään kriisirelevanttien tavaroiden ja palveluiden saatavuutta ja tarjontaa olemassa olevien varastojen avulla mahdollisimman nopeasti.

Yhteiset julkiset hankinnat valmius- ja hätätilan aikana (34–39 artiklat)

Komissio ehdottaa, että se voisi tehdä kahden tai useamman jäsenvaltion puolesta kriisirelevantteja tuotteita ja palveluita koskevia julkisia hankintoja. Lisäksi ehdotuksessa on säännöt jäsenvaltioiden kriisirelevanttien tuotteiden hankintojen koordinoinnista ja konsultaatiosta.

Kun sisämarkkinoiden hätätila on käynnistetty ja komissio on käynnistänyt jäsenvaltioiden puolesta tekemän hankinnan, siihen osallistuvien jäsenvaltiot eivät saa hankkia tällaisten hankintojen piiriin kuuluvia tavaroita tai palveluja muilla tavoin.

Yleiset säännökset (40–46 artiklat)

Komissio ja jäsenvaltiot voivat perustaa yhteentoimivia digitaalisia työkaluja tai tietoteknisiä infrastruktuureja, jotka tukevat asetuksen tavoitteita. Komissio vahvistaa täytäntöönpanosäädöksillä tällaisten välineiden tai infrastruktuurien tekniset näkökohdat.

Komissiota avustaa sisämarkkinoiden hätäapukomitea asetuksessa (EU) 182/2011 tarkoitetulla tavalla.

Komissiolla olisi toimivalta antaa delegoituja säädöksiä kriisiprotokollasta (6 artikla).

Asetuksen uudelleentarkastelu tehtäisiin ensimmäisen kerran tiettyyn päivämäärään mennessä, joka sovitaan asetuksen neuvottelujen kuluessa. Tämän jälkeen uudelleentarkastelu tehtäisiin joka viides vuosi.

Asetuksen soveltaminen alkaisi heti asetuksen voimaantultua.

3.2 Asetusehdotus ja direktiiviehdotus yhdenmukaistettujen tuotesääntöjen muuttamisesta sisämarkkinoiden hätätilan yhteydessä

SMEI-pakettiin sisältyy asetus- ja direktiiviehdotus, joilla muutettaisiin useissa nykyisissä EU:n säädöksissä vahvistettuja yhdenmukaistettuja sääntöjä. Tällä hetkellä lainsäädäntö ei mahdollista yhdenmukaistetuista vaatimuksista poikkeamista hätätilan aikana. Komission ehdotusten tavoitteena on ottaa käyttöön tällainen mahdollisuus muuttamalla viittä asetusta ja neljäätoista direktiiviä.

Muutettavat asetukset olisivat (EU) 2016/424 köysiratalaitteistoista, (EU) 2016/425 henkilösuojaimista; (EU) 2016/426 kaasulaitteista, (EU) 2019/1009 lannoitteista ja (EU) 305/2011 rakennustuotteista.

Muutettavat direktiivit olisivat 2000/14/EY ulkona käytettävien laitteiden melupäästöistä ympäristöön, 2006/42/EU koneista, 2010/35/EU kuljetettavista painelaitteista, 2013/29/EU pyroteknisistä tuotteista, 2014/28/EU siviilikäyttöön tarkoitetuista räjähdystarvikkeista, 2014/29/EU yksinkertaisista painesäiliöistä, 2014/30/EU sähkömagneettisesta yhteensopivuudesta, 2014/31/EU muista kuin automaattisista vaaoista, 2014/32/EU mittauslaitteista, 2014/33/EU hisseistä, 2014/34/EU räjähdysvaarallisista laitteista, 2014/35/EU pienjännitelaitteista, 2014/53/EU radiolaitteista ja 2014/68/EU painelaitteista.

Komission ehdottamat muutokset kattaisivat seuraavat näkökohdat:

- kriisin kannalta olennaisiksi määriteltujen tuotteiden vaatimustenmukaisuuden arvioinnin asettaminen etusijalle ilmoitetuissa laitoksissa;
- kansallisten toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuus myöntää tietyin edellytyksin väliaikaisia lupia kriisin kannalta olennaisille tuotteille, joihin ei ole sovellettu vakioituja vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjä;
- valmistajien mahdollisuus tukeutua asiaankuuluviin kansainvälisiin ja kansallisiin standardeihin hätätilan aikana, jos yhdenmukaistettuja standardeja ei ole saatavilla ja jos vaihtoehtoisilla standardeilla varmistetaan vastaava turvallisuustaso;
- komission mahdollisuus hyväksyä delegoiduilla säädöksillä vapaaehtoisia tai pakollisia yhteisiä teknisiä eritelmiä kriisin kannalta olennaisia tuotteita varten;
- kriisin kannalta olennaisten tavaroiden markkinavalvontatoimien priorisointi.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

4.1 Ehdotus asetukseksi sisämarkkinoiden hätäapuvälineen perustamisesta (SMEI)

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (*SEUT-sopimus*) 114 artikla sekä 21 ja 45 artikla. SEUT 114 artiklan tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ja varmistaa lainsäädännön yhtenäinen ja syrjimätön soveltaminen unionissa. SEUT 21 artikla koskee henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja 45 artikla työntekijöiden vapaata liikkuvuutta unionin alueella.

Ehdotus käsitellään Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettelyssä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Neuvosto päättää ehdotuksen hyväksymisestä määränemistöllä.

Komission mukaan oikeusperusta on asianmukainen, sillä ehdotuksen säännösten on tarkoitettu parantamaan sisämarkkinoiden toimintaa sekä varmistamaan tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus kriisitilanteissa. Komission mukaan toimet, jotka koskevat tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta katetaan SEUT 114 artiklan mukaisella sisämarkkinaoikeusperustalla. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat toimet edellyttävät komission mukaan turvautumista SEUT 45 ja 21 artikloihin. Ehdotetuilla toimilla pyritään varmistamaan johdonmukainen reagointi tuleviin kriiseihin ja välttämään sisämarkkinoiden pirstaloituminen. Komissio katsoo, että jos sisämarkkinoiden toimintaan kohdistuu merkittäviä riskejä tai jos strategisesti tärkeiden tuotteiden kysyntä on erittäin suurta, EU-tason toimet kriisirelevanttien tuotteiden saatavuuden varmistamiseksi, kuten strategiset varastot tai ensisijaisiksi luokitellut tilaukset, voivat osoittautua välttämättömiksi sisämarkkinoiden normaalin toiminnan palauttamiseksi.

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että säännösten tavoitteet ovat toteutettavissa EU:n toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

Komissio pitää asetusehdotusta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden mukaisina. Komissio katsoo, ettei sisämarkkinoiden sujuvaa ja häiriötöntä toimintaa kriisitilanteissa voida saavuttaa pelkästään kansallisilla toimenpiteillä. Kansalliset toimenpiteet voivat itse asiassa edelleen vaikeuttaa kriisiä lisäämällä rajoituksia sisämarkkinoiden perusvapauksille. Asetuksen toimenpiteet täydentävät jäsenvaltioiden toimenpiteitä, milloin asetuksen tavoitteita ei voida saavuttaa kansallisin toimin. Suhteellisuusperiaatteen osalta komissio katsoo, että ehdotuksen sisältämät toimenpiteet eivät mene sen pidemmälle, kuin mitä sisämarkkinoiden sujuvan ja häiriöttömän toiminnan varmistaminen vaatii. Toimenpiteet ottavat huomioon taloudellisten toimijoiden tarpeet hallita normaaleja liiketoimintariskejä, laatia omat varautumissuunnitelmansa sekä tehdä aloitteita toimitusketjujen ongelmien ratkaisemiseksi.

EU-tuomioistuimien on vakiintuneesti katsonut, että säädös voidaan hyväksyä SEUT 114 artiklan perusteella ainoastaan, mikäli siitä ilmenee objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen. SEUT 114 artikla antaa kuitenkin tuomioistuimen mukaan lainsäätäjälle varsin laajaa harkintavaltaa sen nojalla toteutettavien toimenpiteiden suhteen. SEUT 114 artiklaa ei kuitenkaan sovelleta henkilöiden vapaata liikkuvuutta eikä työntekijän oikeuksia koskeviin säännöksiin. Komissio on ehdottanut tältä osin säädöksen oikeusperustaksi SEUT 21 ja 45 artiklaa.

Asetusehdotuksen oikeusperustaksi esitetyn SEUT 114 artiklan voidaan katsoa olevan asianmukainen niiltä osin kuin ehdotus liittyy sisämarkkinoiden kehittämiseen ja sisämarkkinoiden toiminnan turvaamiseen kriisitilanteissa. Lisäksi valtioneuvoston pitää alustavasti asianmukaisena henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja työntekijöiden oikeuksia koskevien säännösten osalta esitettyä oikeusperustaa. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission asetusehdotuksen oikeusperustaksi esitettyyn siltä osin, kun kyse on säännöksistä, joissa säädettäisiin valmiustilan ja hätätilan olosuhteissa vaadituista toimenpiteistä, kuten jäsenvaltioiden strategiaan varastoihin liittyvistä velvollisuuksista ja tietopyynnöistä sekä komission suoraan taloudellisiin toimijoihin kohdistuvista toimista. Valtioneuvosto katsoo, että SEUT 114 artiklan, 21 ja 45 artiklan käyttö edellyttää, että säännöksillä tosiasiallisesti ja objektiivisesti arvioiden parannetaan sisämarkkinoiden toimintaa. Vastaavia toimivaltuuksia komissiolle on hyväksytty sisämarkkinaoikeusperustaan nojautuen digimarkkinasäädöksessä (EU) 2022/1925, mutta säädöksen vaikutus sisämarkkinoiden toiminnan tehostamiseen on selkeämpi kuin nyt käsitellyssä olevan asetusehdotuksen.

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotusta voidaan pääosin pitää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisina. Yhteistyörakenteiden ja tiedonvaihdon kehittäminen ja kielletyistä toimenpiteistä säättäminen edellyttävät EU-tasoisia toimenpiteitä.

4.2 Asetusehdotus ja direktiiviehdotus yhdenmukaistettujen tuotesääntöjen muuttamisesta sisämarkkinoiden hätätilan yhteydessä

Ehdotusten oikeusperustana on SEUT 114 artikla. Direktiiviä kuljetettavien painelaitteista kuitenkin muutettaisiin oikeusperustaa SEUT 91 artiklaa (liikenne ja liikenneturvallisuus) käyttäen.

Komissio toteaa, että ehdotuksilla pyritään muuttamaan useiden EU:n sektorikohtaisia harmonisoituja sääntöjä. Niissä ei ole säädetty jäsenvaltioille mahdollisuutta poiketa yhdenmukaistetuista säännöistä kriisin aikana. Muutokset asetuksiin ja direktiiveihin voidaan tehdä vain EU-tasolla.

Suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta komissio toteaa, että kokemukset menneistä kriiseistä ovat osoittaneet, että tuotantokapasiteetti jakautuu usein epätasaisesti EU:n alueelle. Myös kriittisten tavaroiden tai palveluiden kysyntä kriisitilanteessa on EU:n alueella epätasaista. Tavoitteena on varmistaa sisämarkkinoiden häiriötön toiminta, jota ei voida saavuttaa kansallisesti tehtävin yksipuolisin toimin. Jäsenvaltioiden omat toimet saattavat jopa kärjistää kriisiä entisestään koko EU:ssa, sillä ne lisäävät esteitä tuotteiden vapaalle liikkuvuudelle tai syventävät tuotepulaa.

Valtioneuvosto katsoo, että asetus- ja direktiiviehdotuksen oikeusperustaa on pidettävä asianmukaisena. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että ehdotukset ovat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisia. EU-tuotelainsäädännön muuttaminen edellyttää EU-tasoisia toimenpiteitä.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutusarvio

Komissio korostaa, että väline vähentäisi talouden toimijoille ja jäsenvaltiolle koituvia kustannuksia, joita syntyy koordinoimattomista ja pirstaleisista toimista EU:ssa sekä tarjonnan ja kysynnän häiriöistä. Ehdotuksesta syntyy hallinnollisia kustannuksia esimerkiksi tiedonkeruun

osalta, mutta komission mukaan kustannuksia vähentäisi esimerkiksi paremmin koordinoituiden toimet sekä läpinäkyvyyden vahvistaminen.

Komissio toteaa vaikutustenarviossaan SWD(2022) 289 final, että sisämarkkinoiden hätäapuväline ei aiheuttaisi välittömiä hallinnollisia kustannuksia yrityksille ja kansalaisille lainkaan sisämarkkinoiden normaalin toiminnan aikana. Sitä vastoin hätätilan ja valmiustilan toimet voisivat aiheuttaa yrityksille jonkin verran hallinnollisia kustannuksia. Kustannukset liittyisivät enimmäkseen tietopyyntöihin vastaamiseen. Koska toimien käyttöönotto tapahtuisi ennalta arvaamattomien kriisien seurauksena, toteaa komissio olevan mahdotonta ennustaa yritysten määrää, johon kustannusvaikutukset kohdistuisivat.

Suoria vaikutuksia yrityksiin voisivat aiheuttaa pakollinen tuotantokapasiteetin laajentaminen ja ensisijaisiksi luokitellut tilaukset. Kuitenkin komission mukaan toimien vaikutuksista voisi olla nettohyötyä.

Komission jäsenvaltioiden puolesta tekemät yhteiset julkiset hankinnat voivat vaikuttaa markkinoihin tai kilpailuun eri tavoin. Yhteishankinnat voivat suosia erityisesti suurempia yrityksiä, joilla voi olla paremmat mahdollisuudet osallistua suurempiin tarjouksiin. Kokonaisvaikutusten komissio arvioi kuitenkin olevan yrityksille edullinen, koska yhteishankinnat parantaisivat kriisituotteiden saatavuutta ja markkinat hajautuisivat vähemmän.

Komission mukaan hätätilan aikana käynnistettyjen toimien kustannukset, erityisesti strategisiin varastoihin, julkisiin hankintoihin ja ensisijaisiksi luokiteltuihin tilauksiin liittyen jäisivät yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulle, eikä niillä olisi vaikutusta unionin resursseihin.

Komissio on arvioinut varoja käytettävän sisämarkkinoiden hätäaputyövälineeseen kuluvana rahoituskehyskaudella vuosina 2023–2026 yhteensä noin 3 miljoonaa euroa. Vuositasolla kulut vaihtelisivat 0,771 miljoonasta eurosta 0,836 miljoonaan euroon. Kokonaissummasta henkilöstökuluja olisi 2,512 miljoonaa euroa (otsake 7), koulutuksiin ja tietojärjestelmiin liittyviä hallinnollisia kuluja 0,240 miljoonaa euroa (0,122 milj. euroa otsakkeen 1 sisämarkkinaohjelmasta ja 0,120 milj. euroa otsakkeesta 7) sekä kuluja tavaroiden ja palveluiden sisämarkkinoiden kehittämiseen liittyvistä toimista 0,325 miljoonaa euroa (otsake 1).

Komissio on jo kohdentanut hätäapuvälineen valmisteluun ja ohjaukseen 4 henkilötyövuotta asian käsittelystä vastaavalle komission sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosastolle (DG-GROW). Nämä 4 henkilötyövuotta jatkaisivat myös vuosina 2023–2026. Lisäksi tarvitaan yksi henkilötyövuosi asetuksen myötä perustettavan neuvonantavan ryhmän sihteeristöön.

Komissio toteaa, että ehdotuksen ainoa ympäristövaikutus aiheutuisi lupamenettelyjen nopeuttamisesta, jossa lupien myöntäminen yksinkertaisemmilla vaatimuksilla voisi johtaa ympäristövaikutusten vähäisempään tarkasteluun.

Ehdotuksella olisi positiivisia sosiaalisia vaikutuksia. Toimilla, joilla helpotetaan tuotteiden ja palveluiden liikkuvuutta, on merkittävä vaikutus työntekijöihin, sillä toimet turvaisivat työllisyyden lisääntyneen rajat-ylittävän kaupan ja elinkeinotoiminnan häiriöiden vähentymisen vuoksi. Lisäksi henkilöiden vapaan liikkuvuuden helpottamisella on merkittävä yhteiskunnallinen vaikutus rajat ylittäviin työntekijöihin.

5.2 Vaikutukset Suomen kannalta

Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta EU:n jäsenvaltioissa. Suomi hyötyy sisämarkkinoiden toiminnan tehostamisesta myös kriisitilanteissa. Jäsenvaltioiden ilmoitusmenettelyn tehostaminen ja perusteettomien rajoitusten estäminen lisäävät markkinoiden läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta sekä turvaisivat osaltaan tuotteiden, palveluiden ja ihmisten vapaan liikkuvuuden.

Ehdotuksessa yrityksille ja jäsenvaltioille tulee velvoitteita toimittaa tietoja kysynnän ja tarjonnan merkittävistä vaihteluista sekä toimitusketjujen häiriöistä. Nämä tiedot ovat tyypillisesti sen luonteisia, että niitä on pidetty Suomen lainsäädännössä liikesalaisuuksina tai muilla perusteilla salassa pidettävinä. Tietojenvaihdon helpottamiseksi jäsenvaltioiden on säädettävä näitä päivityksiä koskevista mekanismeista ja hallinnollisista järjestelyistä. Näistä vaatimuksista seuraa todennäköisesti resurssitarpeita. Kustannuksiin tulee vaikuttamaan, perustetaanko toimintaa varten kokonaan uusi viranomainen vai voidaanko tehtävät sisällyttää osaksi jo olemassa olevan viranomaisen tehtäviä. Lisäksi, jotta tietoja voitaisiin välittää turvallisesti, tulee tietojenvaihtoon käyttää turvallista tietojenvaihtojärjestelmää. Ehdotuksen 41 artiklassa mainitaan, että komissio ja jäsenvaltiot voivat perustaa yhteentoimivia digitaalisia työkaluja tai tietoteknisiä infrastruktuureja, jotka tukevat asetuksen tavoitteita. Komissio ei ole eritellyt järjestelmistä syntyviä kustannuksia. On mahdollista, että yhteentoimivuuden varmistaminen aiheuttaa kustannuksia myös kansallisella tasolla.

Asetusehdotuksen perusteella ei ole selvää, mihin ja kenen tarpeeseen jäsenvaltion tulisi strategisia varastoja ylläpitää. Lisäksi on epäselvää, mikä tulee olemaan strategisten varastojen ja kansallisten varmuus-, turva- ja velvoitevarastojen keskinäinen suhde. On tärkeää määritellä, lasketaanko varmuus-, turva- ja velvoitevarastot osaksi strategisten varastojen tavoitemääriä, vai ovatko nämä erillisiä toisistaan, ja vaikuttavatko talouden toimijoiden omat varastot jollain tavalla strategisten varastojen tavoitemäärien laskentaan. Asialla on myös budjettivaikutus, koska strategisista varastoista aiheutuvat kustannukset tulisivat kokonaan jäsenvaltioiden maksettaviksi.

Ehdotuksessa ei esitetä tarkemmin, millä perusteella varastojen tasot määriteltäisiin. Jatkoneuvotteluissa on selvennettävä, otettaisiinko huomioon vain jäsenvaltion omat kulutustarpeet vai myös jäsenvaltion viennit muihin EU-maihin. Ehdotuksesta ei käy ilmi, missä määrin toisten jäsenvaltioiden odotetaan paikkaavan toisten jäsenvaltioiden puutteita varastoinnissa. Ehdotuksessa mainitaan, että varastointia voidaan jakaa tai koordinoida jäsenvaltioiden kesken. On kuitenkin epäselvää, mitä tämä tarkoittaisi käytännössä erityisesti varastointikustannusten osalta, joista jäsenvaltiot vastaavat omalla rahoituksellaan.

Ehdotus vaikuttaa Suomen huoltovarmuussäätelyyn ja toimintamalliin. Ehdotuksen yksityiskohtaisista vaikutuksista tiedetään tarkemmin vasta käsittelyn edetessä. Suomessa huoltovarmuustyötä tehdään yhteistyössä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Kukin ministeriö vastaa varautumisesta omalla toimialallaan. Myös muilla valtion viranomaisilla sekä kunnilla ja kuntayhtymillä on valmiuslain mukainen varautumisvelvoite varmistaa omien tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoito poikkeusoloissa. Varastoinnista on säädetty eri laeilla. Monilla yhteiskunnan toiminnalle tärkeillä toimialoilla lainsäädäntö edellyttää, että toimijat turvaavat oman toimintansa jatkuvuuden kannalta välttämättömät prosessit häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Osalta yrityksiä lainsäädäntö edellyttää myös vakavimpien kriisien varalle valmiussuunnittelua.

Suomessa valtion varmuusvarastoista on säädetty laissa huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992). Lain mukaisesti huoltovarmuuden turvaamiseksi kaikissa oloissa on luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja

ulkomaankaupan ohjaamiseksi. Valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulolle, elinkeinoelämän toiminnalle ja maanpuolustusta tukevalle tuotannolle sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista. Varastojen käyttöön otosta päättää valtioneuvosto. Ministeriöt kehittävät huoltovarmuutta omalla toimialallaan. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on turvata välttämättömien tavaraj- ja palvelutuotanto, hoitaa velvoite- ja turvavarastointia sekä ylläpitää valtion varmuusvarastoissa materiaaleja, jotka ovat välttämättömiä poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta väestön toimeentulon ja maan talouselämä turvaamiseksi. Sekä turva- että velvoitevarastoista on olemassa oma lainsäädäntönsä. Huoltovarmuuskeskus ylläpitää varmuus- ja turvavarastointijärjestelmää pääosin elinkeinonharjoittajien kanssa tehtyjen sopimusten kautta. Kyseiset elinkeinonharjoittajat sekä velvoitevarastoja ylläpitävät tahot ovat hätäapumekanismiasetuksessa tarkoitettuja talouden toimijoita. Huoltovarmuuskeskus tukee huoltovarmuuden kannalta kriittisiä yrityksiä tarjoamalla välineitä jatkuvuudenhallinnan kehittämiseksi.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä ”perusoikeuskirja”, 16 artiklassa määrätään elinkeinovapaudesta. Eräät ehdotetut toimet, erityisesti ensisijaisiksi luokitellut tilaukset ja tuotantolinjojen uudelleen suuntaamista sekä tuotantokapasiteetin laajentamista helpottavat toimet vaikuttaisivat sisämarkkinoiden hätätilanteessa toimivien elinkeinonharjoittajien EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklassa säädettyyn elinkeinovapauteen ja sopimusvapauteen. Komissio toteaa pyrkineensä räätälöimään rajoitukset huolellisesti ja toteaa niiden olevan tasapainossa yhteiskunnan elintärkeiden etujen kanssa. Ensisijaisiksi luokiteltuja tilauksia koskevissa säännöksissä säädetään eräistä suojaustoimista niiden kohteena oleville elinkeinonharjoittajille rajoituksen voimakkuuden tasapainottamiseksi.

Lisäksi taloudellisille toimijoille määrättävät seuraamusmaksut pakollisia tietopyyntöjä ja ensisijaisiksi luokiteltuja tilauksia koskevien määräysten rikkomisesta rajoittavat EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa säädettyä omistusoikeutta. Komissio pitää seuraamusmaksuja oikeasuhtaisina ja perusteltuina omistusoikeuden rajoituksina. Komissio katsoo sakkojen määrän olevan varoittavia, mutta ei liian suuria, ja niiden soveltamisaika on rajattu ajallisesti.

Perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklaa vastaavat oikeudet turvataan perustuslain 15 §:ssä (omaisuuden suoja) ja 18 §:ssä (elinkeinonvapaus). Perusoikeuksien rajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia vaikeuttaa se, että asetusehdotuksessa ei yksityiskohtaisesti määritellä sitä, millaisissa kriisitilanteissa ja mitä perusoikeutta tai julkista etua rajoituksilla pyritään suojaamaan. Valmiustilan ja hätätilan toteamisen edellytyksiä tulee arvioida neuvottelujen kuluessa perusoikeuksien suojan näkökulmasta.

Luottamuksellisten tietojen käsittelyä ja asetusehdotuksen sisältöä viranomaisten asiakirjojen julkisuuden osalta on arvioitava perustuslain 12 § nojalla. Nykyisin Huoltovarmuuskeskuksella ja huoltovarmuusjärjestelmään kuuluvilla pooleilla on oikeus saada elinkeinonharjoittajilta ja elinkeinoelämän järjestöiltä tietoja tuotantokapasiteetista, toimitiloista, henkilöstöresursseista sekä muista seikoista, jotka ovat välttämättömiä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Saatuihin tietoihin sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään asiakirjasalaisuudesta sekä vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Asetusehdotus sisältää esitykset suojaustoimista ja takuista sille, että tällaisia tietopyyntöjä tehdään vain, jos asiaankuuluvat tiedot ovat välttämättömiä sisämarkkinatilanteen ratkaisemiseksi eikä niitä ole saatavilla vapaaehtoisesti tai yleisesti saatavilla olevista lähteistä. Saadut tiedot käsiteltäisiin huolellisesti ja varmistaen arkaluonteisten yritystietojen salassapito- ja vaitiolovelvollisuus ja että tietopyynnöt ovat oikeasuhtaisia ja perusteltuja.

Asetusehdotusta on tarkasteltava perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Ehdotuksessa säädetään mahdollisuudesta vastustaa komission asettamaa velvoitetta sitä edeltävässä hallinnollisessa menettelyssä. Lisäksi asetusehdotus viittaa Euroopan unionin rajoittamattomaan toimivaltaan arvioida talouden toimijalle asetetun tiedonantovelvoitteen ja seuraamusmaksupäätöksen asianmukaisuutta. Asetusehdotusta tulee neuvottelujen kuluessa täsmentää ja tarkentaa niin, että siinä aidosti varmistetaan tehokkaat oikeussuojakeinot talouden toimijoille.

Ehdotetut hätätilaa koskevat säännökset voivat olla merkityksellisiä perustuslain 23 §:n (perusoikeudet poikkeusoloissa) kannalta. Perusoikeuspoikkeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla. Poikkeusten tulee olla tilapäisiä, välttämättömiä, oikeasuhtaisia ja perusteltuja. Perustuslain 23 §:n soveltaminen vaatii poikkeusolojen toteamisen lainsäädäntöprosessin osana ja kynnys pykälän käyttämiselle on korkea. Myös poikkeusoloissa perusoikeuksien rajoittaminen tulisi toteuttaa tavallisella lailla perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä noudattaen. Perusoikeuspoikkeusten ja -rajoitusten oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä tulee arvioida suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 3 luvun 18 §:n 22 kohdan sekä 5 luvun 27 §:n 8, 10 ja 41 kohtien perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Sisämarkkinoiden hätäapuvälineen valmisteluun liittyen valtioneuvosto on toimittanut 11.6.2022 eduskunnalle E-jatkokirjeen EJ 6/2021 vp vuoden 2020 uuden teollisuusstrategian päivittäminen – vahvemmat sisämarkkinat Euroopan elpymistä varten. Valtioneuvosto on myös toimittanut 2.5.2022 eduskunnalle valtioneuvoston selvityksen sisämarkkinoiden hätäapuvälineen valmistelusta E 57/2022 vp.

Komissio antoi lainsäädäntöehdotukset 19.9.2022. Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti asetusehdotuksista kuulemistilaisuuden sidosryhmille 22.9.2022.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty 11.10.2022 kilpailukykyjaoston (EU-8) ja maatalous ja elintarvikejaoston (EU-18) kokouksessa.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty myös 19.10.2022 EU-ministerivaliokunnassa.

Lainsäädäntöpaketin käsittely on alkanut neuvoston kilpailukyky ja kasvu -työryhmässä 20.9.2022. EU-puheenjohtajamaa Tšekin tarkoituksena on esitellä ehdotuksen käsittelystä edistymisraportti joulukuun kilpailukykyneuvostossa.

Euroopan parlamentissa ehdotusten pääkäsittelystä vastaa sisämarkkinat ja kuluttajansuoja - valiokunta (IMCO). Mietinnön esittelijöitä ei ole vielä valittu.

9 Valtioneuvoston kanta

9.1 Ehdotus asetukseksi sisämarkkinoiden hätäapuvälineen perustamisesta (SMEI)

Valtioneuvosto tukee ehdotuksen tavoitetta unionin kriisinsietokyvyn vahvistamiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että unionin kriisivarautumisen tulee olla horisontaalista, kaikki relevantit politiikka-alat kattavaa, hyvin koordinoitua ja siinä tulee varautua erilaisiin, eri EU:n alueita tai koko EU:ta koskeviin sekä myös yhtäaikaisiin kriiseihin.

Tavoitteena tulisi olla, että EU-tason kriisivarautumisen toimintatavat olisivat valmiiksi suunniteltuja ja tarvittaessa nopeasti käyttöön otettavissa erilaisissa kriisitilanteissa. Jäsenvaltioiden tulee sitoutua EU-tasolla yhteisesti tehtyjen päätösten tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Monet kriisivarautumisen osa-alueet kuuluvat kansalliseen toimivaltaan, mutta on pohdittava, miltä osin EU:n kriisivarautuminen edellyttää EU:n yhteisten tavoitteiden ajamista puhtaasti kansallisten intressien sijaan. Valtioneuvosto katsoo, että sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen on keskeistä myös EU:n kriisivarautumisen kehittämisessä.

On tärkeää varmistaa sisämarkkinoiden toimivuus eli tavaroiden, palveluiden ja henkilöiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla myös kriisitilanteissa. Valtioneuvosto tukee komission esityksiä, jotka vahvistavat koordinaatiota, yhteistyötä ja tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden ja komission välillä. Ilmoitusmenettelyjen tehokkaampi käyttö ja asetuksessa ehdotetut kiellot jäsenvaltioille asettaa vientirajoituksia tai rajoituksia henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen edistäisivät sisämarkkinoiden toimintaa kriisitilanteessa. Lisäksi valtioneuvosto tukee esityksiä komission voimakkaammista toimivaltuuksista puuttua jäsenvaltioiden kiellettyihin toimiin. Neuvotteluissa tulee kuitenkin varmistaa muun muassa lakko-oikeuden toteutuminen. Valtioneuvosto tukee EU-tason yhteisten julkisten hankintojen kehittämistä.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että asetuksen määritelmiä ja säännöksiä tarkennetaan ja selkeytetään neuvottelujen kuluessa. Erityisesti kriisin määritelmää tulee tarkentaa ja selkeyttää siten, että kyseessä voi olla vain poikkeuksellinen kriisitilanne. Myös kriittisten tuotteiden määritelmää tulee selkeyttää. Valmiustilan ja hätätilan käyttöönoton ehtojen tulee olla tarkoin rajatut. Jäsenvaltioilla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa sekä valmiustilan että hätätilan käyttöönottoon ja jäsenvaltioiden päätösvalta hätätilan toteutamisessa tulee turvata. Valtioneuvosto korostaa, että asetusehdotuksessa ehdotettujen horisontaalisten toimien tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia unionin kriisivarautumisen vahvistamisen ja kriiseihin vastaamisen kannalta.

Valtioneuvosto korostaa, ettei unionin tason yhteinen varautuminen kriiseihin korvaa tai rajoita jokaisen jäsenvaltion vastuuta omasta kansallisesta varautumisestaan. Neuvotteluissa on selvennettävä ehdotuksen suhde ja vaikutus kansalliseen huoltovarmuusjärjestelmään ja varmistettava, että sen peruseriaatteet voidaan säilyttää eikä kansallisen huoltovarmuusjärjestelmän toimivuus heikkene.

Lisäksi neuvotteluissa tulee varmistaa, että sisämarkkinoiden hätäapuväline muodostaa toimivan ja johdonmukaisen kokonaisuuden yhdessä muiden huoltovarmuusjärjestelmään vaikuttavien ja muiden kriisivarautumista koskevien EU-säännösten kanssa. Eri EU-aloitteiden yhteisvaikutuksia kansalliseen huoltovarmuustyöhön tulee arvioida.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotuksiin, joilla pyritään turvaamaan strategisten tuotteiden ja palveluiden sekä kriisin hoitamisen kannalta kriittisten tuotteiden saatavuus unionissa valmiustilan aikana määrättävillä pakollisilla varastointivelvoitteilla tai voimakkailla markkinainterventioilla. Valtioneuvosto korostaa, että mahdollisia tuotteiden tai palveluiden saatavuusongelmia voidaan ehkäistä tehokkaimmin markkinalähtöisesti. Markkinoiden tulisi

ensisijaisesti antaa korjata mahdolliset ongelmat itse. Mahdollisten julkisen vallan toimien tulisi olla vain sitä varten, että markkinat saavat riittävästi aikaa palautua normaaleiksi. Asetuksessa tulisi tarkemmin säätää perusteista, joiden nojalla komissio täytäntöönpanosäännöksiin säätäisi varastointivelvoitteiden tasoista, velvoitteen tarkemmasta sisällöstä ja varastojen käyttötarkoituksesta. Jatkovalmistelussa olisi myös selvítettävä ehdotuksen yhteensovittaminen ja johdonmukaisuus muiden EU tasolla tehtyjen varastointialoitteiden kanssa.

Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle esitettyjä toimivaltuuksia tulee arvioida asetusehdotuksen ehdotetun oikeusperustan oikeellisuuden kannalta ja valtioneuvosto pitää tarpeellisenä neuvoston oikeuspalvelun kannanottoa asiassa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan tällä hetkellä ei ole selvää, miten kaikki varautumista koskevat esitykset parantavat sisämarkkinoiden toimintaa, mikä on edellytyksenä sisämarkkinaoikeusperustan käytölle.

Valtioneuvosto katsoo, että toimivallan siirron asianmukaisuutta ja laajuutta komissiolle ja neuvostolle tulee arvioida tarkkaan neuvottelujen kuluessa. On tärkeää, että siirrettävä toimivalta on riittävän tarkkarajaista, oikeasuhteista, tarkoituksenmukaista ja perusteltua. Erityisesti komissiolle siirrettävän säädösvallan ja täytäntöönpanovallan laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on syytä tarkastella asetuksen jatkovalmistelussa. Valtioneuvosto katsoo, että tuotantokapasiteettia, kriisirelevanttien tuotteiden varastoja ja toimitusketjujen häiriöitä koskevat tietopyynnöt talouden toimijoille tulisi jatkossakin kuulua ensisijaisesti kansalliseen toimivaltaan. Lisäksi valtioneuvosto kiinnittää kriittistä huomiota siihen, että komissiolle annettaisiin toimivaltaa esittää pyyntöjä tilausten priorisoinnista tai velvoittaa talouden toimijat siihen. Jatkovalmistelussa on huolehdittava, että asetusehdotus ei puutu suhteettomasti yritysten toimintavapauksiin. Täytäntöönpanosäädösten antamista taloudellisia toimijoita koskevista velvollisuuksista ja oikeuksista tulee tarkastella erityisen huolellisesti asetuksen jatkovalmistelussa.

Edellä mainittujen tietopyyntöjen osalta on neuvotteluissa varmistettava, että ne on rajattu niin, että eri kokoisten yritysten hallinnollinen taakka ei kasva tarpeettomasti. Lisäksi on varmistettava, että tietojen antamiselle asetettu määräaika on riittävä. Valtioneuvosto katsoo, että tietopyyntöjen kohteena olevien yritysten oikeuksista on huolehdittava sekä yritysten tietojen tietoturvasisästä välittämisestä, käsittelystä ja säilyttämisestä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä pk-yrityksiin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä kansallista liikkumavaraa luottamuksellisten tietojen käsittelyssä kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että jatkovalmistelussa huolellisesti arvioidaan, ovatko komission ehdottamat seuraamukset talouden toimijoille tarpeellisia, tarkkarajaisia ja oikeasuhteisia. Tarkastelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota pk-yrityksiin. Seuraamusmaksujen uhan sijaan kriisiin varautumisen tulisi ensisijaisesti perustua vapaaehtoiselle toiminnalle, johon talouden toimijat näkevät tarpeelliseksi sitoutua yhteiskunnan toiminnan ja siten myös yrityksen oman kilpailukyvyyn turvaamiseksi. Jos seuraamusmaksut katsotaan asianmukaisiksi, säännösten sisältöä tulee tarkentaa. Säännöksistä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi seuraamusmaksun määräämisen peruste ja se, mitkä seikat vaikuttavat seuraamusmaksun määräämiseen.

Komission suorittamaan kriisirelevantteja tuotteita ja palveluita tuottavien talouden toimijoiden listaamiseen ja komission suosituksiin jäsenmaille järjestellä talouden toimijoiden toimitus- ja tuotantoketjuja uudelleen voi liittyä yrityksen markkina-asemaan ja toimintaedellytyksiin liittyviä ongelmia. Neuvotteluissa on kiinnitettävä erityistä huomiota näiden toimien vaikutuksiin sopimusoikeuteen, kolmasmaasuhteisiin ja -kauppaan kriisirelevanttien tuotteiden toimittamisessa. Asetuksen WTO-sopimuksen mukaisuutta tulee myös arvioida.

9.2 Asetusehdotus ja direktiiviehdotus yhdenmukaistettujen tuotesääntöjen muuttamisesta sisämarkkinoiden hätätilan yhteydessä

Valtioneuvosto pitää EU:n yhdenmukaistettujen tuotesääntöjen arviointia tarpeellisenä tuotteiden nopean markkinoille saattamisen varmistamiseksi kriisitilanteissa. Valtioneuvosto katsoo, että komission asetus- ja direktiiviehdotukset ovat lähtökohdiltaan perusteltuja.

Asetus- ja direktiiviehdotuksiin liittyy kuitenkin kysymyksiä, joita on jatkoneuvotteluissa selvennettävä. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä sitä, ettei ehdotetuilla muutoksilla lasketa tuoteturvallisuuden tasoa enempää kuin on välttämätöntä tuotteiden nopean markkinoille saattamisen varmistamiseksi kriisitilanteessa. Lisäksi jatkoneuvotteluissa on valtioneuvoston näkemyksen mukaan tarpeen varmistaa se, ettei markkinoille jää turvallisuuden kannalta alemman tasoisia tuotteita kriisitilanteen päättymisen jälkeen.