

Asia: VN/12383/2021

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu lakiehdotukseen sisällyvistä asiakokonaisuuksista seuraavaa:

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä vaativat hankkeet

Lakiehdotuksen tavoitteena on tehostaa ympäristövaikutusten huomioon ottamista YVA-menettelyä edellyttävissä hankkeissa myös rakennuslupakäsittelyn osalta. Lisäksi rakennuslupamenettelyä muutetaan myös hankkeissa, joilla on todennäköisesti merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia.

Edellä mainittuja tavoitteita koskevat konkreettiset osallistumisoikeuden laajennukset, kuten YVA-menettelyyn kuuluvien kohteiden rakennuslupapäätösten valitusoikeuden laajentaminen koskemaan myös ehdotuksessa mainittuja rekisteröityjä yhteisöjä ja YVA-hankkeisiin liittyvän rakennusluvan kuulemisen laajentaminen koskemaan kunnan jäseniä ja osallisia, ovat perusteltuja YVA-direktiivin (2011/92/EU, muutettu direktiivillä 2014/52/EU) asianmukaiseksi täytäntöönpanemiseksi.

Rakennustuotteiden markkinavalvonta ja rakennustuotteiden tuoteyhteyspisteen tehtävän järjestäminen kansallisesti

Yleistä

Esityksellä nimettäisiin kansallisesti rakennustuoteyhteyspiste siten, kuin EU:n rakennustuoteasetuksen (EU) N:o 305/2011 10 artikla jäsenmailta edellyttää. Samalla yhteyspisteen kansallinen ylläpito siirrettäisiin Tukesin tehtäväksi. Rakennustuotteiden markkinavalvonnan menettelyjen osalta viitattaisiin suoraan markkinavalvonta- asetukseen ja lakiin.

Tukes pitää yleisesti tärkeänä sitä, että maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettäviä markkinavalvontaa koskevia pykäläiä päivitetään ja samalla huomioidaan uuden EU-markkinavalvonta-asetuksen edellyttämät muutokset, jotka liittyvät rakennustuotteiden markkinavalvontaan.

Nyt lausunnolla olevaan ehdotukseen liittyen vireillä on myös kansallisen markkinavalvontalain (laki eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta 1137/2016) muutos. Muutosta koskevaa hallituksen esitystä ei ole vielä annettu. Lausunnolla olleen esitysluonnoksen mukaan useat EU:n markkinavalvonta-asetuksen soveltamisalaan kuuluvat tuoteryhmät, pois lukien rakennustuotteet, tullaan sisällyttämään kansalliseen markkinavalvontalakiin. Tukes katsoo, että markkinavalvonnan menettelyjen selkeyden ja yhdenmukaisten käytäntöjen sekä markkinavalvonta-asetuksen ((EU) 2019/1020) 14 artiklan mukaisten markkinavalvontaviranomaisten toimivaltaa koskevien velvoitteiden toteuttamisen kannalta olisi ollut hyvä, että myös rakennustuotteet olisivat kuuluneet kokonaisuudessaan markkinavalvontalain soveltamisalaan.

Kansallisen markkinavalvontalain muutoksella tullaan esimerkiksi markkinavalvontaviranomaisten toimivalta määrittämään yksityiskohtaisesti. Toimivallasta säädetään muun muassa 8-10 §:ssä (tiedonsaanti-, tarkastus - ja tuotteiden tutkinta- ja valeosto-oikeus) 17 §:ssä (tuotemenettelyjen vaatimuksenmukaisuutta koskeva toimenpidemääräys) ja 22a §:ssä (tuotteen tietojen poisto verkkorajapinnalta). Lisäksi esitys sisältää markkinoille saattamiseen ja markkinavalvontaan liittyviä määritelmiä.

Markkinavalvontalain uuden verkkorajapintaa koskevan 22a §:n mukaan verkkotunnus voitaisiin määrätä merkittäväksi markkinavalvontaviranomaisen nimiin. Tämä muutos ei perustu markkinavalvonta- asetukseen, vaan on puhtaasti kansallista säätelyä. Koska rakennustuotteet eivät kuuluisi markkinavalvontalain soveltamisalaan säätely poikkeaisi tältä osin rakennustuotteiden osalta.

Tukes katsoo, että rakennustuotteiden valvontaa koskevasta viranomaistoimivallasta sekä ylipäättänsä rakennustuotteiden markkinavalvonnasta ja markkinoille saattamisesta tulisi säätää vastaavalla tarkkuudella maankäyttö- ja rakennuslaissa, jos rakennustuotteiden valvonnasta ei säädetä kansallisessa markkinavalvontalaissa.

Perustuslaissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen ja siihen olennaisesti liittyvän hallinnon lainalaisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Toimivallan tulee olla yksiselitteistä ja tarkkarajaista.

Perustellusti voidaan kysyä, täyttääkö nyt lausunnolla olevassa esityksessä omaksuttu tapa, jolla rakennustuotteiden valvontaa koskeva viranomaistoimivalta määritellään pelkästään viittaamalla markkinavalvonnasta toisaalla EU-asetuksissa tai kansallisessa lainsäädännössä säädettyyn, perustuslain vaatimukset.

Lisäksi Tukes katsoo, että pelkkä viittaus markkinavalvonta-asetuksen yksittäisiin artikloihin johtaa siihen, että valvontaviranomaiselle siirtyy lainsäätäjän tehtävä (eri säädösten yhteensovittaminen siten, että niillä pannaan EU-sääntely asianmukaisesti täytäntöön). Tämä johtaa tulkintaongelmiin myös käytännön valvontatyössä ja vaikeuttaa valvontaa.

Viittausproblematiikasta esitetään esimerkkejä pykäläkohtaisten kommenttien kohdalla.

Ehdotettuja pykäläiä ja niiden perusteluja koskevat kommentit

Ehdotetun 181 §:n 2 momentissa Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimivalta määritellään viittaamalla markkinavalvonta-asetuksen ja rakennustuoteasetuksen artikloihin sekä markkinavalvontalain pykälisiin.

Tukes katsoo, että säännöksessä luetellut viittaukset ja niiden nojalla Tukesille säädetyt oikeudet ryhtyä erilaisiin valvontatoimenpiteisiin ovat jossain määrin epäselvät.

Ehdotuksen mukaan Tukes voi ryhtyä markkinavalvontalain 9 §:n (tiloihin pääsy ja tarkastusoikeus) mukaisiin toimenpiteisiin. Markkinavalvontalain 9 §:n mukaiset valvontaoikeudet on sidottu lain 1 §:ssä määriteltyyn soveltamisalaan. Rakennustuotteita ei mainita lain soveltamisalaan kuuluvana toimintana.

Edelleen ehdotuksen mukaan Tukes voi ryhtyä markkinavalvonta-asetuksen 11 ja 25-28 artiklan mukaisiin toimenpiteisiin. Markkinavalvonta-asetuksen 11 artiklassa määritellyillä toimilla tarkoitetaan markkinavalvontaviranomaiselle määriteltyjä tehtäviä ja markkinavalvontamenettelyjä eikä markkinavalvontaviranomaisen toiminnanharjoittajaan kohdistamia toimenpiteitä.

Tukes esittääkin, että viittaus markkinavalvonta-asetuksen 11 artiklaan muutetaan siten, että Tukesin on markkinavalvonnassaan toimittava artiklan 11 mukaisesti. Jos artiklan 11 mukaisilla markkinavalvontatoimenpiteillä päädytään siihen, että rakennustuote ei täytä ilmoitettuja suoritustasoja tai aiheuttaa riskin, on markkinavalvontaviranomaisen ryhdyttävä rakennustuoteasetuksen 56-59 mukaisiin toimenpiteisiin.

Markkinavalvonta-asetuksen 25-28 artiklassa (VII luku) säädetään ulkorajavalvonnasta ja markkinavalvontaviranomaisen ja ulkorajavalvontaviranomaisen velvoitteista ja toimivallasta. Jäsenvaltio voi nimetä markkinavalvontaviranomaisen myös ulkorajavalvontaviranomaiseksi. Esitetyn muotoilun perustella voi saada sen käsityksen, että Tukesille on tarkoitus sisällyttää myös ulkorajavalvontaviranomaisen tehtävät. Viittaus on epäselvä.

Ehdotetun 181 §:n 3 momentissa määritellään ne tahot, jotka voidaan velvoittaa korvaamaan valtiolle selvityksistä aiheutuneet kulut. Muutokseen ei ole sisällytetty eikä esityksessä oteta muutenkaan kantaa jakelupalvelun tarjoajan vastuuseen. Jakelupalvelujen tarjoajalla tarkoitetaan markkinavalvonta-asetuksen 3 artiklan 11 kohdassa tarkoitettua luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on eri taho kuin jakelija.

Ehdotetun 181 §:n perustelujen osalta Tukes esittää, että seuraavaa sivulla 17 esitettyä kappaletta muutettaisiin tarkentamaan sitä, mitä menettelyillä tarkoitetaan.

”Aiemmin pykälässä oli säädetty, mihin toimiin Turvallisuus- ja kemikaalivirastolla oli mahdollisuus ryhtyä. Koska menettelytapojen yhdenmukaistaminen on omiaan sujuvoittamaan prosessia, ehdotetaan, että menettelyjen osalta laissa viitattaisiin markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2019/1020 (markkinavalvonta-asetus) ja eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettuun lakiin (1137/2016) (markkinavalvontalaki).”

Ehdotus:

”Koska markkinavalvontamenettelytapojen (tai markkinavalvonnan menettelytapojen) yhdenmukaistaminen on omiaan sujuvoittamaan markkinavalvontaprosessia, ehdotetaan, että menettelyjen osalta laissa viitattaisiin markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2019/1020 (markkinavalvonta-asetus) ja eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettuun lakiin (1137/2016) (markkinavalvontalaki).”

Ehdotetun 181 §:n perusteluihin on myös kirjattu, että selvittelyjä koskevat kustannukset perittäisiin siltä toimijalta, joka ensimmäisenä saattaa tuotteen Suomen markkinoille. Tukes pitää tätä tarkennusta tarpeellisena.

Rakennustuoteysteypisteen siirtoa koskeva resurssointi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rakennustuoteysteypisteen siirtoa ympäristöministeriöstä Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle. Hallituksen esityksessä ehdotetaan 20 000 euron vuosittaista määrärahaa tehtävän hoitamiseen. Tukes pitää esitettyä määrärahaa riittävänä, jos toiminnan volyymi pysyy arvioituna. Jos toiminnan volyymi kasvaa arvioidusta, määrärahan tarvetta on arvioitava uudelleen. Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan huomioitu Tukesin esittämää kertaluonteista erää (10 000 euroa) tietoteknisten järjestelmien ja verkkosivujen päivittämiseen toiminnan alussa.

Muita muutostarpeita nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin

Tukes esittää, että tässä yhteydessä tehtäisiin maankäyttö- ja rakennuslakiin myös seuraavat muutokset:

- Markkinavalvontaa koskeva voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 183 §:n 4 momentti tulisi kumota, se on sisällöltään päällekkäinen ehdotetun 181 §:n kanssa.
- Muutoksenhausta Tukesin päätöksiin säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 190a §:ssä. Siinä viitataan hallintolainkäyttölakiin, joka on kumottu lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL). Säädökseen kirjatusta valitusluvasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei myöskään tarvitse erikseen säätää, koska valituslupa on pääsääntö HOL:n mukaan.

Peltonen Kimmo
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes

Poskiparta Mikko
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto