

## Markkinavalvontasääntelyn koordinaatioryhmä – kirjallinen menettely 31.3.2020 – 14.4.2020

### Muistio 4: Kustannusten kattaminen

#### Markkinavalvontaviranomaisten kustannusten kattaminen

##### 1 Markkinavalvonta-asetus

EU:n markkinavalvonta ja vaatimustenmukaisuusasetuksen (EU) 2019/1020 artiklassa 15 säädetään markkinavalvontaviranomaisten kustannusten kattamisesta. Säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat antaa markkinavalvontaviranomaisilleen luvan periä asiaankuuluvilta talouden toimijoilta **kokonaisuudessaan kustannukset, jotka liittyvät vaatimustenvastaisuustapauksia koskeviin markkinavalvontaviranomaisten toimiin.**

Näihin kustannuksiin voivat sisältyä testauksen kustannukset, 28 artiklan 1 ja 2 kohdan<sup>1</sup> mukaisesti toteutettavien toimenpiteiden kustannukset sekä varastointikustannukset ja sellaisista toimista aiheutuvat kustannukset, jotka liittyvät vaatimustenvastaisiksi havaittuihin tuotteisiin, joiden osalta on toteutettava korjaavia toimia ennen niiden vapaaseen liikkeeseen luovutusta tai markkinoille saattamista.

Resitaali 49 mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että käytettävissä on aina riittävät taloudelliset resurssit, jotta markkinavalvontaviranomaisilla on mahdollisuus palkata soveltuvaa henkilöstöä ja hankkia asianmukaista välineistöä. Tehokas markkinavalvonta vaatii paljon resursseja. Resurssien olisi oltava vakaat ja vastattava tasoltaan kulloisiakin täytäntöönpanotarpeita. Jäsenvaltioilla olisi oltava mahdollisuus täydentää julkista rahoitusta perimällä maksuja asiaankuuluvilta talouden toimijoilta niiden kustannusten kattamiseksi, jotka syntyvät vaatimustenvastaisiksi todettuihin tuotteisiin liittyvän markkinavalvonnan toteuttamisesta.

---

<sup>1</sup> 28 artiklan 1 kohta: Jos markkinavalvontaviranomaiset toteavat tuotteen aiheuttavan vakavan riskin, niiden on toteutettava toimenpiteet, joilla kielletään tuotteen saattaminen markkinoille, ja vaadittava 25 artiklan 1 kohdan mukaisesti nimettyjä viranomaisia olemaan luovuttamatta sitä vapaaseen liikkeeseen. Niiden on lisäksi vaadittava kyseisiä viranomaisia sisällyttämään tullin tietojenkäsittelyjärjestelmään ja tapauksen mukaan tuotteen mukana seuraavaan kauppalaskuun ja muihin merkityksellisiin mukana seuraaviin asiakirjoihin seuraava ilmoitus:

”Vaarallinen tuote – luovutus vapaaseen liikkeeseen kielletty – asetus (EU) 2019/1020”

Markkinavalvontaviranomaisten on välittömästi syötettävä tämä tieto 34 artiklassa tarkoitettuun tieto- ja viestintäjärjestelmään.

28 artiklan 2 kohta: Jos markkinavalvontaviranomaiset toteavat, ettei tuotetta saa saattaa markkinoille sen vuoksi, ettei se ole siihen sovellettavan unionin oikeuden mukainen, niiden on toteutettava toimenpiteet, joilla kielletään tuotteen saattaminen markkinoille, ja vaadittava 25 artiklan 1 kohdan mukaisesti nimettyjä viranomaisia olemaan luovuttamatta sitä vapaaseen liikkeeseen. Niiden on lisäksi vaadittava kyseisiä viranomaisia sisällyttämään tullin tietojenkäsittelyjärjestelmään ja tapauksen mukaan tuotteen mukana seuraavaan kauppalaskuun ja muihin merkityksellisiin mukana seuraaviin asiakirjoihin seuraava ilmoitus:

”Tuote ei ole vaatimustenmukainen – luovutus vapaaseen liikkeeseen kielletty – asetus (EU) 2019/1020”

Markkinavalvontaviranomaisten on välittömästi syötettävä tämä tieto 34 artiklassa tarkoitettuun tieto- ja viestintäjärjestelmään.

## 2 Nykyinen kansallinen lainsäädäntö

Valtion viranomaisten tuottamien tavaroiden ja palvelusuoritteiden maksullisuuden perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992). Maksuperustelain 4 §:n mukaan maksullisia suoritteita ovat muun muassa päätökset, jotka on tehty hakemuksesta ja muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on ollut seurausta vastaanottajan toimenpiteestä. Viranomaisvalvonta kuten esim. markkinavalvonta on kuitenkin lähtökohtaisesti budjettirahoitettua viranomaistoimintaa.

### Markkinavalvontalaki

Markkinavalvontalain (laki eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta, 1137/2016) 10 §:ssä säädetään valvontaviranomaisten oikeudesta ottaa tuotteita tutkittavaksi sekä markkinavalvontaviranomaisen oikeudesta periä korvauksia tietyin edellytyksin talouden toimijalta. Säännöksen mukaan markkinavalvontaviranomaisella ja Tullilla on **oikeus ottaa tuotteita, näytteitä ja niiden osia tutkittavakseen**, jos se on tuotteen vaatimustenmukaisuuden valvonnan kannalta tarpeellista.

Säännöksen mukaan markkinavalvontaviranomaisen on talouden toimijan vaatimuksesta korvattava tutkittavaksi otettu tuote käyvän hinnan mukaan, jos se tutkimuksissa todetaan vaatimustenmukaiseksi. Säännös tuotteen korvaamisvelvollisuudesta koskee vain markkinavalvontaviranomaista - ei sen sijaan Tullia. Tulli voi ottaa näytteen ja periä näytteen tutkittavaksi ottamisesta tai tutkimuksesta maksun sen mukaan, kuin siitä on erikseen säädetty. Tulli voi olla oikeutettu perimään maksuja tuotteita koskevien näytteiden tutkimisesta Tullin suoritteiden maksullisuudesta valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla annetun valtiovaraministeriön asetuksen (1280/2018) mukaisesti. Markkinavalvontaviranomainen ei kuitenkaan ole velvollinen korvaamaan tuotetta talouden toimijan pyynnöstä tilanteissa, joissa Tulli on perinyt talouden toimijalta maksun tuotteen tutkittavaksi ottamisesta jo ulkorajavalvonnassa.

Markkinavalvontalain 10 §:n 3 momentin mukaan markkinavalvontaviranomainen voi velvoittaa talouden toimijan korvaamaan **tuotteen hankinnasta, testauksesta ja tutkimuksesta aiheutuneet kustannukset** silloin, kun tuote tehtyjen tutkimusten ja testien perusteella osoittautuu **merkittäväällä tavalla vaatimustenvastaiseksi**. Markkinavalvontaviranomainen voi myös markkinavalvontalain 14 §:n nojalla velvoittaa toimijaa korvaamaan ulkopuolisen asiantuntijan tutkimuksesta, testaamisesta ja arvioinnista aiheutuneet kustannukset. Korvaus on suoraan ulosottokelpoinen. Sen perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

Markkinavalvontalain 30 §:ssä säädetään Tullin maksullisista julkisoikeudellisista suoritteista. Säännöksessä viitataan informatiivisesti Tullin maksuja koskevaan sääntelyyn. Säännöksellä selkeytetään, että Tulli voi periä maksuja tekemästään valvonnasta. Pykälän mukaan Tullin maksullisista julkisoikeudellisista suoritteista on voimassa, mitä niistä valtion maksuperustelain nojalla säädetään. Tullin suoritteiden maksullisuudesta säädetään valtiovaraministeriön asetuksessa, joka on annettu valtion maksuperustelain 8 §:n, julkisuuslain 34 §:n ja eräiden ennakkoratkaisujen maksuperusteista annetun lain 5 §:n nojalla.

### Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan Tukes toimii EU:n rakennustuoteasetuksen (rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 305/2011

mukaisena markkinavalvontaviranomaisena. Lisäksi Tukes toimii eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetun lain ([954/2012](#)) soveltamisalaan kuuluvien rakennustuotteiden markkinavalvojana. Tukes huolehtii myös muiden rakennuskohteeseen pysyviksi osiksi liitettävien rakennustuotteiden markkinavalvonnasta silloin, kun rakennustuote voi vaikuttaa olennaisten teknisten vaatimusten täyttymiseen.

Rakennustuotteen maahantuoja tai valmistaja tai tämän valtuuttama edustaja **on velvollinen korvaamaan selvityksestä valtiolle aiheutuneet kustannukset, jos selvitys osoittaa, että rakennustuote ei ole kelpoinen rakennuskohteessa käytettäväksi**. Korvaus on suoraan ulosottokelpoinen. Sen perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa. Tarkoituksena on, että markkinavalvontaviranomainen voi soveltaa kyseistä momenttia **sekä CE-merkittyjen että CE-merkitsemättömien rakennustuotteiden markkinavalvonnasta aiheutuvien kustannusten perimiseen**.

#### Laki sähköisen viestinnän palveluista

Laissa sähköisen viestinnän palveluista (917/2014) 327 §:ssä säädetään markkinavalvontaviranomaisen (Liikenne- ja viestintävirasto) mahdollisuudesta ottaa telelaite tutkittavaksi. Sen mukaan, jos todennäköisin syin epäillään, että SVPL 253 §:ää, 262 §:n 2 momenttia taikka 263 tai 269 §:ää on rikkottu, tarkastajalla on oikeus ottaa radiolaite ja sen asiakirjat tutkittaviksi sekä kieltää laitteen käyttö, kaupan pitäminen, luovutus, hukkaaminen ja hävittäminen viivytyksettä suoritettavan tutkimuksen ajaksi. Sille, jolta laite on otettu tutkittavaksi, on annettava todistus, josta ilmenevät tutkittavaksi otettu omaisuus ja tutkittavaksi ottamisen syy. **Jos tutkittavaksi otettu radiolaite täyttää säännösten ja määräysten vaatimukset ja sen arvo on alentunut tutkimuksen vuoksi, omistajalle on vaatimuksesta maksettava laitteesta käypää hintaa vastaava korvaus**. Jos radiolaite on *olennaisella* tavalla **säännösten tai määräysten vastainen, markkinavalvontaviranomainen voi velvoittaa laitteen valmistajan tai maahantuojan korvaamaan tutkimuksesta aiheutuneet kustannukset ja poistamaan laitteet markkinoilta**.

### **3 Asetuksen sääntely ja vaihtoehtoiset toimeenpanotavat**

Markkinavalvonta-asetuksen 15 artikla antaa jäsenvaltioille liikkumavaraa täytäntöönpanon suhteen. Vaihtoehtoisia toteuttamistapoja olisivat a) sääntelyn ennalleen jättäminen tai b) eriasteisesti lisätä markkinavalvontaviranomaisen mahdollisuuksia periä valvonnasta aiheutuvia kustannuksia.

- a) Säännösten ennalleen jättäminen merkitsisi sitä, että markkinavalvontaviranomaisella olisi nykytilaa vastaavasti oikeus periä tuotteen hankkimisesta, testaamisesta ja tutkimisesta aiheutuneet kulut toimijalta (yleisimmin valmistaja tai maahantuoja), mikäli tuote osoittautuu merkittäväällä tavalla vaatimustenvastaiseksi. Kulut olisivat perittävässä, aiheutuivat ne sitten valvontaviranomaisen itsensä, tai ulkopuolisen asiantuntijan testauksesta, tutkimuksesta ja arvioinnista.
- b) Markkinavalvontaviranomaisen mahdollisuus kulujen perimiseen muissakin kuin nyky sääntelytilanteissa voitaisiin toteuttaa eriasteisesti.

Nyky säännösten mukaisesti perittävässä olevien tuotteen hankinta, testaus- ja tutkimiskulujen lisäksi valvontaviranomainen on ehdottanut, että toimijalta voitaisiin periä myös seuraavia kuluja.

- Kuljetus- ja siirtokustannukset (kaikki kuljetusmuodot ja -tavat)
- Varastointi-/säilytyskustannukset
- Tuotteen hankintaan liittyvät kulut (tuotteen ostohinnan lisäksi; käsittelykulut, jos esim. tukuri hoitaa kaikkien tuotteiden keräämisen, välivarastoinnin jne.)

- Työaika (ainakin joissain poikkeavissa tapauksissa, missä jouduttu käyttämään työaikaa huomattavasti normaalia enemmän)
- Mahdolliset käänköskulut, joita syntyy väistämättä kielilainsäädännön ja vaarallisista tuotteista ilmoittamista EU:ssa koskevan lainsäädännön (tai muutoinkin tapauksen tarkoituksen mukaisen edistämisen takia esim. ulkomaisen valmistajan kanssa) vuoksi.

Työaikakustannusten periminen saattaa johtaa hallinnollisen taakan lisääntymiseen. Laskutettava työaika pitäisi kirjata tarkasti, minkä lisäksi se pitäisi jälkikäteen varmentaa. Koska viranomaisvalvonta ei lähtökohtaisesti ole maksullista, olisi tarpeen määritellä, mitkä tilanteet olisivat sellaisia, joissa työaikaa veloitettaisiin.

#### Ratkaisuehdotus

Arviomme mukaan toimijoilta perittävässä olevien kuluerien lisäämistä olisi vaikeaa perustella (EU) markkinavalvonta-asetuksen 15 artiklan kansallisena täytäntöönpanotoimena. Kuten edellä todetaan, artiklan tavoitteena on varmistaa markkinavalvontaviranomaisen riittävät taloudelliset resurssit tehokkaan markkinavalvonnan toteuttamiselle. Vaatimusten vastaisen tuotteen hankintakustannukset ja testaamisesta perittävässä olevat kustannukset palautuvat valtion kassaan eivätkä näin ollen päädy valvontaviranomaiselle itselleen. Markkinavalvonta, kuten kaikki viranomaisvalvonta Suomessa on lähtökohtaisesti budjettirahoitettua. Näin ollen toimijoilta perittävässä olevien kustannuserien lisääminen saattaisi, siitä syntyvän hallinnollisen taakan vuoksi, johtaa jopa markkinavalvonnan resurssitarpeiden lisääntymiseen ja siitä aiheutuvien kustannusten kasvuun, ilman vastaavaa kompensatiota. Perittävässä olevien kustannuserien lisäämisellä ei näin ollen ainakaan suoraan saavutettaisi markkinavalvonta-asetuksen 15 artiklan tavoitetta markkinavalvonnan riittävien taloudellisten resurssien varmistamisesta.

Asian harkinnassa on myös hyvä ottaa huomioon valvontakustannusten perimiseen liittyvät eduskunnan valiokuntien aiemmat kannanotot. Markkinavalvontalain 10 §:n mukaan kustannukset voidaan periä, jos vaatimustenvastaisuus on merkittävä. Talousvaliokunnan [mietinnössä](#) (19/2016 vp) tämän osalta todettiin näin.

*Talousvaliokunta jakaa perustuslakivaliokunnan käsityksen, että viranomaistoimilta oletettava oikeasuhtaisuuden periaatteen toteutuminen tulee säännöksessä paremmin huomioiduksi, mikäli korvausvelvollisuus sidotaan merkittävään vaatimustenvastaisuuteen.*

Edelleen siinä todetaan:

*Vaikka markkinavalvonta rahoitetaan lähtökohtaisesti valtion talousarviosta, lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentti on tarpeen, jotta tuotteen vaatimustenvastaisuuden selvittämisestä viranomaiselle aiheutuneet kulut voidaan tietyin edellytyksin vaatia korvattaviksi tuotteesta vastuussa olevalta taholta.*

Markkinavalvontaviranomaisen oikeus periä valvonnasta aiheutuvia kuluja toimijoilta tiettyjen ehtojen täytyessä on siten arvioitu perustuslakivaliokuntaa myöten. Voitaneen kuitenkin pitää selvänä, että toimijoilta perittäväksi määrättävien kuluerien lisäämistä ei voi esittää säädettäväksi kevyin perustein.

Kustannuserät, joita markkinavalvontaviranomainen on esittänyt mahdollisesti lisättäväksi toimijalta perittävien kustannusten joukkoon, eivät tästä näkökulmasta nähden ole helposti perusteltavissa. Esimerkiksi kuljetus- ja siirtokustannusten voidaan toisaalta olettaa olevan kustannuserä, joka tarvit-

taessa voitaisiin sisällyttää jo nyky säännösten mukaan perittävässä oleviin tuotteen hankintakustannuksiin. Toisaalta jos kysymyksessä on tuotteen kuljettaminen testattavaksi, voitaneen kustannukset periä testauskustannuserän yhteydessä.

Käännöskulujen osalta on puolestaan vaikea mieltää, missä tilanteessa markkinavalvontaviranomaiselle syntyisi lakiin perustuva velvollisuus asiakirjojen kääntämiseen niin, että niistä muodostuisi kustannuserä, joka olisi tarkoituksenmukaista lisätä toimijalta perittävässä oleviin kustannuksiin. Esimerkiksi komission RAPEX -järjestelmässä<sup>2</sup> käytettävästä kielestä ei liene vaatimuksia lainsäädännössä. [Komission ohjeen](#) mukaan käytettävää kieltä valittaessa on otettava huomioon mm. RAPEX:n tavoitteet ja varmistettava nopea tietojenvaihto, mutta nimenomaisesti ei kielivaatimuksista säädetä.

Varastointikulut voisivat olla perittävässä oleva kuluerä. Niiden osalta on kuitenkin todettava käytännön hankaluus, joka aiheutuisi kuluerän yksilöimisestä ja eriyttämisestä. Miten määritettäisiin hinta esimerkiksi jonkin sähkölaitteen varastoinnissa käytetylle hyllytilalle.

Tarve työajan laskuttamiselle on tullut puolestaan valvontaviranomaisessa esiin erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa tietyn toimijan tuotteissa on jatkuvasti vaatimustenvastaisuuksia, jotka edellyttävät markkinavalvontaviranomaisen toimia. Tällaiset toimijat ja tuotteet kuormittavat markkinavalvontaa huomattavasti.

Työajan laskuttaminen on omiaan lisäämään hallinnollista taakkaa, sillä laskutettava työaika pitäisi kohdentaa ja kirjata tarkasti, minkä lisäksi se olisi voitava jälkikäteen varmentaa. Koska valvonta ei lähtökohtaisesti ole maksullista, olisi tarpeen määritellä, mitkä tilanteet ovat sellaisia, joissa valvontaviranomaisen käyttämästä työajasta veloittettaisiin.

Seuraamusmaksusta säättäminen voisi olla tarkoituksenmukaisempi ja tehokkaampi tapa ehkäistä tilanteita, joissa sama toimija jatkuvasti saattaa markkinoille tai asettaa saataville markkinoilla vaatimustenvastaisia tuotteita. Kulujen periminen kohdistuu kaikkiin toimijoihin (myös niihin, jotka haluavat korjata toimintaansa), mutta seuraamusmaksut kohdistettaisiin vain niihin, jotka velvollisuksistaan piittaamatta esimerkiksi toistuvasti tai törkeästi rikkovat velvoitteitaan ja siten eniten kuormittavat markkinavalvontaa. Kulujen periminen kohdistuu kaikkiin toimijoihin, ei vain niihin, jotka osoittavat piittaamattomuutta velvoitteistaan ja ääritapauksessa hakevat taloudellista hyötyä siitä, että eivät noudata säännöksiä. Tällainen toiminta vääristää kilpailua markkinoilla ja tuo oikeudetonta etua säännösten rikkojille. Seuraamusmaksut olisivat siten kulujen perimistä oikeudenmukaisempi ja tehokkaampi tapa puuttua markkinavalvonnan resurssija suuressa määrin kuluttavaan toimintaan.

Edellä esitetyn perusteella vaikuttaisi siltä, että lakiin ei olisi tarpeen lisätä markkinavalvonnasta perittävässä olevia kustannuseriä vaatimustenvastaisuustilanteissa. Sen sijaan seuraamusmaksun käyttöön ottamisella saattaisi olla tässä suhteessa tehokkaammat vaikutukset tavoiteltuihin päämääriin nähden, kuin varsinaisella kustannusten perimisellä.

---

<sup>2</sup> Yleisestä tuoteturvallisuudesta annetun direktiivin 2001/95/EY 12 artiklan nojalla perustetun Euroopan unionin nopea tietojenvaihtojärjestelmä (RAPEX).