



Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi eräiden EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksen velvoitteiden toimeenpanosta ja valvonnasta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä lausuntoa otsikon asiassa. Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää lausuntomahdollisuudesta. Ministeriö lausuu luonnoksesta siltä osin kuin siinä käsitellään EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksen (EU) 2024/1252 edellyttämää sääntelyä toimivaltaisista markkinavalvontaviranomaisista. Ministeriö haluaa erityisesti kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisten välisen toimivallan rajoista ei säädetä esitysluonnoksessa riittävän täsmällisesti.

Yleiset huomiot markkinavalvontaviranomaisen määräytymistä koskevasta ehdotuksesta

Esitysluonnoksen mukaan kriittisten raaka-aineiden asetuksen edellyttämistä kestopagneetteja sisältävien tuotteiden kierrätysvaatimuksia koskevasta markkinavalvontavaltavontatehtävistä säädettäisiin noudattaen kansallisessa lainsäädännössä lähtökohtana olevaa tuotesektorikohtaista jaottelua sen sijaan, että valvontaa olisi keskitetty yhteen viranomaiseen. Valittu ratkaisu on lakiteknisesti toteutettu siten, että 1. lakiehdotuksen 3 §:n (kestopagneettien kierrätettävyyteen ja kierrätys sisältöön liittyvä markkinavalvonta) mukaan markkinavalvontaviranomaisena toimisi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, ellei tuotteen turvallisuuden valvonta kuulu muun lainsäädännön perusteella jollekin toiselle viranomaiselle. Näissä tapauksissa markkinavalvontaviranomainen olisi kyseinen tuotteen turvallisuutta valvova viranomainen. Näin ei kuitenkaan olisi silloin, jos muun lainsäädännön nojalla tehtävä valvonta koskee vain yksittäisiä turvallisuuskäsitteitä. Tällöin valvonnasta vastaisi liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan Tukes.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvänä esitysluonnoksessa korostettua lähtökohtaa, jonka mukaan markkinavalvontaviranomaisten nykyistä toimivaltajakoa ei olisi tarkoitus muuttaa. Ministeriö katsoo kuitenkin, että tätä lähtökohtaa ei kaikilta osin noudateta esitysluonnoksessa, tai että luonnoksen perustelut ovat vähintään ristiriitaiset. Ministeriö kantaa huolta markkinavalvontaviranomaisen määräytymistä koskevan ehdotuksen epäselvyydestä ja toistaa jo aiemmin valmistelun aikana esittämänsä huolen viranomaisille siitä mahdollisesti aiheutuvista tulkinta- ja soveltamishaasteista.

Liikenne- ja viestintäviraston markkinavalvonta ja suhde muihin markkinavalvontaviranomaisiin

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluva Liikenne- ja viestintävirasto on yksi keskeinen markkinavalvontaviranomainen Suomessa. Sen valvottavaksi kuuluu erilaisia tuotteita tai niiden ominaisuuksia niitä koskevan sektorilainsäädännön mukaisesti. Esitysluonnoksen kannalta keskeisiä tällaisia tuotteita ovat etenkin ajoneuvot ja miehittämättömät ilma-alukset, joita käsitellään jäljempänä. Tukes on Suomessa yleinen tuotteiden ja palveluiden turvallisuutta valvova viranomainen.



Markkinavalvontaviranomaisen toimivallan määräytymisen kannalta on tärkeää huomioida, että sektorikohtaisissa säädöksissä ei välttämättä ole säädetty koko "tuotteen" markkinavalvontaa yhdelle viranomaiselle, vaan sen vastuu voi kattaa tuotteen ominaisuudet tai osat siltä osin, kuin ne on säädetty kyseisen viranomaisen valvottavaksi. Yhdellä tuotteella voi siten olla useita valvovia viranomaisia. Tämä seikka on huomioitu esitysluonnoksessa esimerkiksi kevyiden kulkuneuvojen osalta toteamalla, että niiden valvonta jakautuu nykyisin Liikenne- ja viestintäviraston ja Tukesin välillä (s. 16).

Ajoneuvolain 174 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto valvoo, että autot ja niiden perävaunut, L-luokan ajoneuvot sekä traktorit ja niiden perävaunut täyttävät niille EU:n niin kutsutuissa puiteasetuksissa asetetut vaatimukset. Virasto valvoo myös kansallisen ajoneuvolain nojalla, että ajoneuvot, järjestelmät, komponentit, erilliset tekniset yksiköt, osat ja varusteet täyttävät niille ajoneuvolaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä säädetyt vaatimukset. CE-merkintää virasto valvoisi vain silloin, kun sen käytöstä on ajoneuvolaissa tai sen nojalla erikseen säädetty, mutta CE-merkintää ei niissä edellytetä. Ajoneuvolain vaatimusten tarkoituksena on varmistaa ajoneuvon turvallinen käyttö tieliikenteessä. Sellaisille ajoneuvoille, joita EU:n puiteasetukset eivät koske ja jotka jäävät ajoneuvolain sääntelyn varaan (esim. kevyet sähköajoneuvot ja sähköavusteiset polkupyörät), säädetään vain tietyt turvallisen tieliikennekäytön edellyttämät vaatimukset, kuten vaatimukset valoista, heijastimista, jarruista, enimmäisnopeudesta tai -tehosta.

Kriittisten raaka-aineiden asetuksella muutettiin autojen- ja niiden perävaunujen puiteasetusta (EU) 2018/858 sekä L-luokan ajoneuvojen puiteasetusta (EU) N:o 168/2013. Kestomagneettien kierrätettävyysvaatimukset lisättiin muutosten seurauksena osaksi edellä mainittujen asetusten tyyppihyväksyntävaatimuksia, ja ajoneuvolain 174 §:n johdosta Liikenne- ja viestintävirasto on jatkossa niiden toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen. Kansallisia lainsäädäntömuutoksia markkinavalvontaviranomaisesta ei siten näiden ajoneuvoluokkien osalta tarvita, mikä on huomioitu esitysluonnoksen sivulla 16.

Kriittisten raaka-aineiden asetuksessa käytetään ajoneuvosääntelystä eroavaa määritelmää "kevyet kulkuneuvot", jotka voivat olla joko L-luokan ajoneuvoja tai muita, L-luokan ajoneuvojen puiteasetuksen soveltamisalaan kuulumattomia ajoneuvoja, kuten kevyitä sähköajoneuvoja (esim. sähköpotkulaudat) tai sähköavusteisia polkupyöriä. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, tällaisten muiden kuin L-luokan puiteasetuksen soveltamisalaan kuuluvien ajoneuvojen markkinavalvonta on jo tänä päivänä jakautunut Liikenne- ja viestintäviraston ja Tukesin välillä. Liikenne- ja viestintävirasto valvoo niiden tieliikennevaatimusten täyttymistä ainoastaan ajoneuvolain perusteella. Esitysluonnoksessa todetaankin, että ehdotettavassa laissa on tarpeen säätää markkinavalvontaviranomaisesta, joka valvoo kriittisten raaka-aineiden asetuksen mukaisia vaatimuksia näiden muiden kuin L-luokkaan kuuluvien kevyiden kulkuneuvojen osalta. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, kuka valvova viranomainen lopulta olisi. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan markkinavalvontaviranomaisen ei tässä tapauksessa tule olla Liikenne- ja viestintävirasto, koska kestomagneettien kierrätettävyysvaatimukset eivät johdu ajoneuvolainsäädännöstä. Muunlainen ratkaisu johtaisi nykytilan ja nykyisen toimivaltajaon muuttamiseen, josta ei ole tehty minkäänlaisia vaikutusarvioita. Ministeriö katsoo, että vastuu markkinavalvonnasta tulee jakautua virastojen ydinosaamisen ja -tehtävien mukaisesti.

Miehittämättömän ilmailun osalta tilanne on sikäli samankaltainen, että myös miehittämättömiä ilma-aluksia valvoo jo nykyisin usea viranomainen sektorilainsäädäntönsä perusteella (Liikenne- ja



viestintävirasto, Tukes, Säteilyturvakeskus). Liikenne- ja viestintävirasto toimii ilmailulain 3 a §:n perusteella miehittämättömistä ilma-alusjärjestelmistä ja kolmansien maiden miehittämättömien ilma-alusjärjestelmien käyttäjistä annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2019/945 mukaisena markkinavalvontaviranomaisena. Käytännössä viraston tehtävänä on valvoa, että markkinoille saatetut miehittämättömät ilma-alukset täyttävät delegoidussa asetuksessa määritellyt tekniset vaatimukset, jotka liittyvät operatiiviseen lentotoimintaan. Kriittisten raaka-aineiden asetusta ollaan parhaillaan muuttamassa lisäämällä siviilikäyttöön tarkoitetut miehittämättömät ilma-alukset nimenomaisesti mukaan 28 artiklassa lueteltuihin tuoteryhmiin. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemys on, että myös miehittämättömän ilmailun osalta tulee säilyttää nykyinen markkinavalvontaviranomaisten välinen toimivaltajaottelu, jossa Liikenne- ja viestintäviraston valvonta perustuu ilmailua koskevaan EU- ja kansalliseen sääntelyyn. Liikenne- ja viestintäviraston vastuulle ei tule kuulua kriittisten raaka-aineiden asetuksen velvoitteiden valvonta tässäkään "tuoteryhmässä", vaan vastuu markkinavalvonnasta tulee kohdentua virastojen ydinosuamisen ja -tehtävien mukaisesti.

Markkinavalvontaviranomaista koskevaa sääntelyä tulee selkeyttää

Esitysluonnoksessa ei oteta kantaa siihen, miten toimivalta kestopagneettien kierrätettävyysvaatimusten valvonnan osalta lopulta määräytyy edellä kuvatuissa tilanteissa, joissa toimivaltaisista markkinavalvontaviranomaisista on jo tällä hetkellä useita. Luonnoksessa todetaan ainoastaan, että tuotteita valvova viranomaisena määräytyisi viimekädessä tapauskohtaisen lainsäädännön tulkinnan ja rajanvedon pohjalta, ja että rajapintatapaukset voidaan jättää lain soveltamiskäytännön ja viranomaisten välisen tavanomaisen yhteistoiminnan varaan. Esitysluonnoksen perustelut eivät sisällä lainkaan käytännön esimerkkejä näistä tilanteista. Perusteluissa ei kuvata, mitä tarkoitetaan sillä, että valvova viranomaisena on se joka "valvoo muun lainsäädännön nojalla tuotteen turvallisuutta", tai milloin kyse voisi olla "vain yksittäisistä turvallisuusnäkökohdista", jolloin valvonnasta vastaisi Tukes. Esityksestä ei käy yksiselitteisesti selväksi, mitä tarkoitetaan tuotteella (ottaen huomioon se, että koko tuotteen valvontaa ei välttämättä ole säädetty kenellekään viranomaiselle, vaan eri viranomaiset voivat valvoa tiettyjä ominaisuuksia). Selventää voisi myös sitä, mitä tarkoitetaan tuotteen turvallisuudella (ns. perinteistä turvallisuutta vai esimerkiksi kyberturvallisuutta). Lisäksi olisi tärkeä selventää, milloin voisi olla kyse vain yksittäisistä turvallisuusnäkökohdista (jos esimerkiksi kaksi viranomaista valvoo jo nyt eri säädöksiin perustuen tiettyjä eri ominaisuuksia, millä perusteilla jommankumman voi katsoa valvovan vain yksittäisiä näkökohtia). Perustelut olisivat keskeisiä lakia soveltavien viranomaisten tulkinnan tueksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei pidä asianmukaisena sitä, että viranomaisten toimivallan jakautuminen jätettäisiin näin laajasti tapauskohtaisen tulkinnan ja soveltamiskäytännön varaan. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota ja etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaisena ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (ks esim PeVL 32/2012 vp s. 6 ja siinä viitatus lausunnot). Ministeriö katsoo, että viranomaisten toimivallan rajoista ei säädetä esitysluonnoksessa riittävän täsmällisesti, eivätkä ne olisi ennakoitavissa. Sen lisäksi, että viranomaisille aiheutuisi asiasta tulkintahaasteita ja ylimääräistä selvitystyötä, yritykset ja kansalaiset eivät pystyisi helposti ennustamaan ja selvittämään, kuka viranomaisena vastaa valvonnasta ja kehen voi tarvittaessa olla yhteydessä.



Luonnoksen säännöskohtaiset perustelut ovat ministeriön näkemyksen mukaan myös hieman ristiriitaiset. Luonnoksen sivulla 24 todetaan, että ”sääntelyllä ei olisi vaikutusta Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja muun viranomaisen väliseen sektorikohtaiseen toimivallanjakoon, joka perustuisi nykyiseen tapaan sektorikohtaisessa erityislainsäädännössä säädettyyn. Sektorilainsäädännön nojalla myös muut markkinavalvontaviranomaiset olisivat velvoitettuja asetuksen mukaisten vaatimusten valvomiseen niiden valvoessa tuotetta sektorilainsäädännön nojalla.” Tämä ei ministeriön mielestä pidä paikkaansa ainakaan Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaa koskevan sektorilainsäädännön osalta. Esimerkiksi ajoneuvolain 174 §:n mukaan virasto on toimivaltainen valvomaan pykälässä mainituista EU-puiteasetuksista sekä ajoneuvolaista tai sen nojalla annetuista säännöksistä tai määräyksistä johtuvia vaatimuksia. Ajoneuvolaki on esitysluonnoksessa tarkoitettu sektorilaki, mutta Liikenne- ja viestintäviraston ei voida sen nojalla katsoa olevan velvoitettu valvomaan EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksista johtuvia vaatimuksia (muiden kuin niiden kahden puiteasetuksen osalta, joita on muutettu kriittisten raaka-aineiden asetuksella ja joihin on sisällytetty suoraan kestopagneettien kierrätettävyyteen liittyvä valvonta). Jos tällainen toimivalta olisi tarkoitus säätää virastolle, se tosiasiaa vaikuttaisi viranomaisten väliseen sektorikohtaiseen toimivallanjakoon. Liikenne- ja viestintäministeriö ei kannata tällaisten uusien toimivaltuuksien säätämistä virastolle sektorilainsäädännön ulkopuolella.

Yhteenveto

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että Liikenne- ja viestintävirastolle tulee jo uusia kriittisten raaka-aineiden asetuksista johtuvia valvontatehtäviä siltä osin kuin kestopagneettien kierrätettävyyksivaatimukset on lisätty osaksi autojen ja niiden perävaunujen puiteasetusta sekä L-luokan ajoneuvojen puiteasetusta. Tämä on asianmukaista, koska vaatimukset ovat jatkossa osa ajoneuvoteknistä sääntelyä, jonka valvonnasta virasto vastaa. Muilta osin Liikenne- ja viestintävirastolle ei tule osoittaa uusia kriittisten raaka-aineiden asetuksista johtuvia tehtäviä.

Sääntelyn selkeyden ja sujuvan viranomaisyhteistyön varmistamiseksi ministeriö esittää, että sen tässä lausunnossa esittämät seikat huomioidaan esitysluonnoksen jatkovalmistelussa. Ministeriö osallistuu mielellään asian jatkovalmisteluun.

Olli-Pekka Rantala

Kansliapäällikkö

Jenni Rantio

Hallitusneuvos

VN/8636/2025-LVM-13

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: