EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 13.2.2013
SWD(2013) 34 final

Tuoteturvallisuus- ja markkinavalvontapaketti

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja asiakirjaan

TUOTETURVALLISUUS- JA MARKKINAVALVONTAPAKETTI

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kulutustavaroiden turvallisuudesta ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tuotteiden markkinavalvonnasta

{COM(2013) 75 final}
{COM(2013) 78 final}
{SWD(2013) 33 final}

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja asiakirjaan

TUOTETURVALLISUUS- JA MARKKINAVALVONTAPAKETTI

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kulutustavaroiden turvallisuudesta ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tuotteiden markkinavalvonnasta

1. TIIVISTELMÄ ONGELMAN KUVAUKSESTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA TAVOITTEET

1.1. Poliittinen tausta

Turvallisten ja vaatimustenmukaisten tuotteiden vapaa liikkuvuus on yksi Euroopan unionin kulmakivistä. Tämä periaate on sisämarkkinoiden tukipilari, ja sen ansiosta kuluttajat ja yritykset voivat ostaa tai myydä tuotteita toisessa jäsenvaltiossa.

Vaikutustenarviointi koskee muita valmistettuja tuotteita kuin elintarvikkeita, joihin sovelletaan tiettyjen tuoteluokkien osalta EU:n yhdenmukaistamissääntöjä ja kulutustavaroiden osalta yleisestä tuoteturvallisuudesta annettua direktiiviä 2001/95/EY. Näillä EU:n säännöillä on vahvistettu tuoteturvallisuusvaatimukset erittäin suuren tuotejoukon osalta, ja jäljelle jääviä tuoteluokkia säännellään perussopimuksen vapaata liikkuvuutta koskevilla määräyksillä ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteella.

Tehokkaan markkinavalvonnan avulla olisi voitava tunnistaa vaaralliset tai muulla tavoin haitalliset tuotteet, estää niiden pääsy markkinoille tai vetää ne pois markkinoilta sekä määrätä seuraamuksia vilpillisille tai jopa rikollisille toimijoille. Sen olisi toimittava myös tehokkaana pelotteena. Koska tavarat liikkuvat sisämarkkinoilla vapaasti, markkinavalvonnan on oltava hyvin koordinoitua ja pystyttävä reagoimaan nopeasti valtavan suurella alueella.

Markkinavalvonta ei kuitenkaan ole pysynyt unionin sääntelypuitteiden kehityksen mukana. Kymmenen viime vuoden aikana on edistytty siten, että on pantu täytäntöön yleisestä tuoteturvallisuudesta annettu direktiivi, joka oli saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 15. tammikuuta 2004, sekä alettu soveltaa 1. tammikuuta 2010 asetusta, (EY) N:o 765/2008 joka koskee tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevia vaatimuksia. Nämä säädökset sekä unionin joitakin alakohtaisia yhdenmukaistamissäädöksiä koskevat markkinavalvontasäännöt luovat tällä hetkellä markkinavalvontaan liittyvän EU:n oikeusperustan kaikkien kulutustavaroiden osalta (sekä yhdenmukaistetut että yhdenmukaistamattomat tuotteet) ja kaikkien yhdenmukaistettujen tuotteiden osalta (kuluttajille ja ammattikäyttöön tarkoitetut tuotteet). Markkinavalvontasäännöt ovat kuitenkin pirstoutuneet ja jakautuvat hajanaisesti unionin eri säädöksiin (asetus 765/2008, yleisestä tuoteturvallisuudesta annettu direktiivi ja unionin alakohtaiset yhdenmukaistamissäädökset), mikä aiheuttaa sekaannuksia sekä toimijoiden että kansallisten viranomaisten keskuudessa.

Tuoteturvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta koskevien unionin sääntöjen kokonaisuus

Tuotteet	Kuluttajat	Ammattikäyttäjät
Yhdenmukaistetut	Alakohtaiset direktiivit ja asetukset sekä yleisestä tuoteturvallisuudesta annettu direktiivi	Alakohtaiset direktiivit ja asetukset
Yhdenmukaistamattomat	Yleisestä tuoteturvallisuudesta annettu direktiivi	Kansalliset tuoteturvallisuussäännöt vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun asetuksen nojalla SEUT-sopimuksen 34–36 artikla

Tämä aloite on yksi niistä tärkeistä toimista, jotka sisältyvät Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelmaan[1] ja toiseen sisämarkkinoiden toimenpidepakettiin[2]; komissio hyväksyi nämä molemmat vuonna 2012.

1.2. Ongelman määrittely – sisämarkkinoilla olevat vaaralliset ja vaatimustenvastaiset tuotteet

Tuotteiden sisämarkkinat ovat valtavat. Vuonna 2010 EU:n sisäisen, yhdenmukaistettujen ja yhdenmukaistamattomien kulutustavaroiden kaupan arvo oli lähes 1 biljoona euroa. Yhdenmukaistettujen alojen (sekä kulutustavarat että ammattituotteet) arvon arvellaan olevan EU:n 27 jäsenvaltiossa peräti 2 100 miljardia euroa.

EU:n sisämarkkinoilla turvallisten tuotteiden olisi voitava liikkua vapaasti. Jotta vapaan liikkuvuuden periaatetta voitaisiin soveltaa tehokkaasti tuoteturvallisuuden alalla, sen arviointi, onko tuote turvallinen vai ei ja pitäisikö sen näin ollen pysyä markkinoilla vai ei, on tehtävä samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa. Turvallisten tuotteiden vapaata liikkuvuutta olisi edistettävä ja vaaralliset tuotteet olisi jäljitettävä tehokkaasti ja poistettava EU:n sisämarkkinoilta.

1.2.1. Ongelma 1: Vaikeudet EU:n tuoteturvallisuusvaatimusten noudattamisessa

Talouden toimijoiden on usein vaikea noudattaa EU:n tuoteturvallisuusvaatimuksia, sillä niin sanottuja yhdenmukaistamattomia tuotteita koskevat vaatimukset eivät yleensä ole samanlaiset kuin yhdenmukaistettuja tuotteita koskevat. Lisäksi EU:n tuoteturvallisuussäännöt ovat yhdenmukaistamattomilla aloilla usein moniselitteisiä, eikä niiden turvallisuuden arviointia varten ole tarkkoja vertailuarvoja. Yhdenmukaistetuilla aloilla puolestaan tuoteturvallisuutta koskevat erilaiset ja päällekkäiset säännöt heikentävät oikeusvarmuutta.

Vaaralliset ja vaatimustenvastaiset tuotteet aiheuttavat riskejä kuluttajille ja muille käyttäjille, ja niistä aiheutuu myös huomattavia taloudellisia seurauksia: ne johtavat vilpilliseen kilpailuun. Toimijat, jotka eivät noudata sääntöjä, voivat säästyä vaatimustenmukaisuudesta aiheutuvilta merkittäviltä kustannuksilta. Sen vuoksi ne

[1] COM(2012) 225 final.
[2] COM(2012) 573 final.

voivat tarjota tuotteitaan halvemmalla kuin niiden lakia noudattavat kilpailijat. Euroopan teollisuus on epäsuotuisassa asemassa aloilla, joilla edulliseen hintaan tuodut tuotteet aiheuttavat kovaa kilpailua. Tilanne siis rankaisee lainkuuliaista valmistajaa, sillä vaatimustenmukaisuudesta tulee kilpailuhaitta.

Koska kauppa globaalistuu jatkuvasti, vaarallisten ja vaatimustenvastaisten tuotteiden ongelma koskee lisääntyvästi (muttei yksinomaan) kolmansista maista tuotuja tavaroita.

1.2.2. Ongelma 2: Tuotteiden markkinavalvonta sisämarkkinoilla on pirstaleista

Tuotteita koskevia turvallisuusnormeja ja muita vaatimuksia (esimerkiksi ympäristövaatimuksia) on laajalti yhdenmukaistettu unionissa, ja useita tuotteita markkinoidaan säännöllisesti useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa, mutta tästä huolimatta sisämarkkinoita säännellään 27 erillisellä täytäntöönpanojärjestelmällä.

Suurena syynä siihen, että markkinoilla on niin paljon vaatimustenvastaisia tuotteita, on se, että markkinavalvonta ei toimi tehokkaasti Euroopan unionissa. EU:n sisämarkkinoiden markkinavalvonnan tehottomuuden ja tuloksettomuuden pääasiallisina syinä ovat eri jäsenvaltioiden markkinavalvontaviranomaisten heikko koordinointi, tuotteiden aiheuttamia riskejä koskevaan tietojenvaihtoon liittyvien EU-menettelyjen huono toimivuus ja EU:n laajuisten tuoteturvallisuustoimien epäjohdonmukainen täytäntöönpano.

Kun on toteutettava rajat ylittäviä toimia, viranomaisten on turvauduttava toisissa jäsenvaltioissa toimiviin kollegoihinsa. Toisin kuin muilla aloilla, kuten kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen tai palveludirektiivin alalla, markkinavalvontaviranomaisilla ei ole tuoteturvallisuuden alalla käytettävissään tehokkaita rajat ylittäviä lainvalvontamenettelyjä. Merkittävät voimavarat menevät näin hukkaan, ja menetetään tärkeitä synergiaetuja.

1.3. EU:n toimivalta

Tuotteiden sisämarkkinat on Euroopan unionin keskeinen saavutus. Kansallisten rajojen poistaminen kulutustavaroiden ja muiden tuotteiden kaupalta tarjoaa kuitenkin lukuisia mahdollisuuksia säännöistä piittaamattomille kauppiaille, jotka eivät noudata kuluttajansuojasääntöjä tai kieltäytyvät soveltamasta EU:n tuotelainsäädäntöä. EU:lla on sen vuoksi oikeus toteuttaa toimia SEUT-sopimuksen 114 artiklan nojalla, jotta se voi varmistaa sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan kulutustavaroiden osalta ja tehostaa rajat ylittävää markkinavalvontaa. Tätä toimivaltaa täydentävät SEUT-sopimuksen 168 artiklan 1 kohta ja 169 artiklan 1 kohta. Ensin mainitussa määrätään, että kaikkien yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu, ja toiseksi mainitussa määrätään, että kuluttajien etujen suojaamiseksi ja kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi unioni muun muassa myötävaikuttaa kuluttajien terveyden, turvallisuuden ja taloudellisten etujen suojaamiseen.

EU:n sisämarkkinoiden olemassaolosta huolimatta tuoteturvallisuusvaatimusten täytäntöönpano on jäsenvaltioiden vastuulla. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltiot huolehtivat toimista, jotka liittyvät riskin aiheuttaviin tuotteisiin. Markkinavalvonnan toteutus- ja organisointitapa vaihtelee kuitenkin suuresti jäsenvaltioittain.

Kansallisen tason markkinavalvonnan järjestämisessä vallitsevat erot aiheuttavat ongelmia, kun asiaa tarkastellaan tilanteessa, jossa kansallisia rajatarkastuksia ei

käytännöllisesti katsoen enää ole. Sen varmistamisessa, että markkinoilla on vain turvallisia ja vaatimustenmukaisia tuotteita, jokainen jäsenvaltio on riippuvainen naapurivaltioidensa markkinavalvonnasta. Näin ollen yhden jäsenvaltion markkinavalvonnan organisoinnissa olevat heikkoudet voivat vakavasti heikentää toisten jäsenvaltioiden toteuttamia toimia. Tämän vuoksi EU:n toimet ovat perusteltuja tässä asiassa.

1.4. Tavoitteet

1.4.1. Yleiset tavoitteet

Tämän aloitteen yleisenä tavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden toimivuutta ja saattaa kuluttajien ja tuotteiden muiden käyttäjien suojelu korkealle tasolle vähentämällä markkinoilla olevien vaarallisten tai vaatimustenvastaisten tuotteiden määrää.

1.4.2. Erityistavoitteet

- EU:n tuoteturvallisuusvaatimusten yhdistäminen ja vahvistaminen;
- markkinavalvontatoimien koordinoinnin ja tehokkuuden parantaminen tavaroiden sisämarkkinoilla;
- EU:n lainsäädäntökehyksen yksinkertaistaminen.

1.4.3. Toimintapoliittiset tavoitteet:

- EU:n tuoteturvallisuusvaatimusten yhdenmukaisuuden varmistaminen;
- tuoteturvallisuusvaatimusten moniselitteisyyden vähentäminen yhdenmukaistamattomien kulutustavaroiden osalta;
- EU:n yhteistyömekanismien vahvistaminen;
- EU:n tuoteturvallisuusmenettelyjen yhtenäistäminen;
- EU:n laajuisten tuoteturvallisuustoimien tehostaminen.

2. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Komissio laati esitettävät toimintavaihtoehdot tiiviissä yhteistyössä kaikkien eri sidosryhmien kanssa. Eräät toimintavaihtoehdot kuitenkin hylättiin aikaisessa vaiheessa, esimerkiksi palvelujen turvallisuuden sääntely, tuoteturvallisuusvaatimusten vahvistaminen yhdenmukaistamattomille ammattituotteille[3], erityissääntöjen vahvistaminen internetin kautta markkinoitaville tuotteille ja sen yleisen vaatimuksen poistaminen, että kaikkien kulutustavaroiden on oltava turvallisia.

2.1. Erityistavoite 1: EU:n tuoteturvallisuussääntöjen yhdistäminen ja vahvistaminen

2.1.1. Toimintapoliittinen tavoite: EU:n tuoteturvallisuusvaatimusten yhdenmukaisuuden varmistaminen

Vaihtoehto 1.A – perusskenaario: säilytetään eroavuudet kulutustavaroiden turvallisuusvaatimusten ja yhdenmukaistettujen tuotteiden turvallisuusvaatimusten välillä

[3] Ammattikäyttöön tarkoitetuilla tuotteilla tarkoitetaan tuotteita, joita käyttävät ainoastaan ammattilaiset, eivät kuluttajat. Tällaisia ovat esimerkiksi teollisuuskoneet, raaka-aineet tai puolivalmisteet.

Vaihtoehto 1.B – linjataan kulutustavaroiden turvallisuusvaatimukset yhdenmukaistettujen tuotteiden turvallisuusvaatimusten kanssa

Vaihtoehto 1.C – kulutustavaroiden turvallisuusvaatimukset määritellään väljemmin kuin yhdenmukaistettujen tuotteiden turvallisuusvaatimukset

Vaihtoehto 1.D – kulutustavaroiden turvallisuusvaatimukset määritellään tiukemmin kuin yhdenmukaistettujen tuotteiden turvallisuusvaatimukset

2.1.2. Toimintapoliittinen tavoite: tuoteturvallisuusvaatimusten moniselitteisyyden vähentäminen yhdenmukaistamattomien kulutustavaroiden osalta

Vaihtoehto 2.A – perusskenaario: standardoinnin valmistelumenettelyt sellaisten yhdenmukaistamattomien kulutustavaroiden osalta, joita ei ole linjattu Euroopan uuden standardointijärjestelmän mukaisesti

Vaihtoehto 2.B – tapauskohtaisten turvallisuusvaatimusten välitön sovellettavuus

Vaihtoehto 2.C – ei-sitovien tapauskohtaisten turvallisuusvaatimusten muodollisen hyväksymisen poistaminen (linjaus Euroopan uuteen standardointijärjestelmään)

Vaihtoehto 2.D – nopeutettu menettely jo olemassa olevien eurooppalaisten standardien hyväksymiseksi ilman toimeksiantoja

2.2. Erityistavoite 2: markkinavalvontatoimien koordinoinnin ja tehokkuuden parantaminen tavaroiden sisämarkkinoilla

2.2.1. Toimintapoliittinen tavoite: EU:n yhteistyömekanismien vahvistaminen

Vaihtoehto 3.A – perusskenaario: säilytetään vallitseva tilanne, joka perustuu pääasiassa markkinavalvonnan vapaaehtoiseen koordinointiin

Vaihtoehto 3.B – käytännön tasolla toteutettavasta markkinavalvonnasta seuraavien toimenpiteiden rajat ylittävän täytäntöönpanon koordinointi

Vaihtoehto 3.C – markkinavalvontatoiminnan koordinoinnin yleinen rationalisointi

Vaihtoehto 3.D – EU:n markkinavalvonnan keskittäminen muiden tuotteiden kuin elintarvikkeiden alalla (EU:n markkinavalvontavirasto)

2.2.2. Toimintapoliittinen tavoite: EU:n tuoteturvallisuusmenettelyjen yhtenäistäminen

Vaihtoehto 4.A – perusskenaario: säilytetään RAPEX-menettelyyn ja turvatoimimenettelyyn kuuluvat rinnakkaiset ilmoitukset

Vaihtoehto 4.B – RAPEX-menettelyn yksinkertaistaminen

Vaihtoehto 4.C – RAPEX-menettelyn yksinkertaistaminen ja sen yhdenmukaistaminen turvatoimimenettelyn kanssa

2.2.3. Toimintapoliittinen tavoite: EU:n laajuisten tuoteturvallisuustoimien tehostaminen

Vaihtoehto 5.A – perusskenaario: säilytetään EU:n laajuiset tuoteturvallisuustoimenpiteet välillisesti sovellettavina ainoastaan yhden vuoden ajan

Vaihtoehto 5.B – ulotetaan EU:n laajuisten tuoteturvallisuustoimenpiteiden soveltamisala koskemaan yhdenmukaistettuja tuotteita, jotka eivät ole kulutustavaroita

Vaihtoehto 5.C – tehdään EU:n laajuisista tuoteturvallisuustoimenpiteistä välittömästi sovellettavia

Vaihtoehto 5.D – poistetaan EU:n laajuisten tuoteturvallisuustoimenpiteiden rajoitettu voimassaoloaika

Vaihtoehto 5.E – vaihtoehtojen 5.B, 5.C ja 5.D yhdistelmä

2.3. Erityistavoite 3: EU:n lainsäädäntökehyksen yksinkertaistaminen

Kahta ensimmäistä erityistavoitetta täydentää tuoteturvallisuutta ja markkinavalvontaa koskevan lainsäädäntökehyksen yksinkertaistamistavoite. Yksinkertaistaminen koostuu seuraavista: 1) yhdistetään eri säädöksiin sisältyvät markkinavalvontasäännöt yhdeksi horisontaaliseksi markkinavalvonta-asetukseksi, 2) muunnetaan yleisestä tuoteturvallisuudesta annettu tarkistettu direktiivi asetukseksi ja 3) kumotaan direktiivi 87/357/ETY ja siirretään sen ajatus siitä, että elintarvikkeita jäljittelevät tuotteet eivät saa vaarantaa kuluttajien terveyttä ja turvallisuutta, uuteen kulutustavaroiden turvallisuutta koskevaan asetukseen, joka korvaa yleisestä tuoteturvallisuudesta annetun direktiivin.

3. VAIKUTUSTEN ANALYSOINTI JA KAAVAILTUJEN TOIMINTAVAIHTOEHTOJEN VERTAILU

Koska vaarallisten ja yhdenmukaistamattomien kulutustavaroiden määrästä ja vaatimustenvastaisten yhdenmukaistettujen tuotteiden määrästä ei ole luotettavia tilastoja tai edes arvioita, vaihtoehtojen arviointi on pääasiassa laadullinen.

3.1. Erityistavoite 1: EU:n tuoteturvallisuussääntöjen yhdistäminen ja vahvistaminen

3.1.1. Toimintapoliittinen tavoite: EU:n tuoteturvallisuusvaatimusten yhdenmukaisuuden varmistaminen

Jotta kuluttajille ja muille käyttäjille voidaan tarjota yhtä korkea suoja vaarallisia tuotteita vastaan koko EU:n alueella sekä ehkäistä esteiden syntyminen EU:n sisämarkkinoilla, EU:n tuoteturvallisuussääntöjen on oltava selkeitä ja yhdenmukaisia eri tuotealoilla.

Vaihtoehtojen vertailu perusskenaarioon nähden

Vaihtoehdot / Käsiteltävät asiat	Vaihtoehto 1.B	Vaihtoehto 1.C	Vaihtoehto 1.D
Kuluttajien turvallisuus	++	-	++
Oikeudellinen selkeys ja oikeusvarmuus	++	+	-
Markkinavalvonnan tehokkuus ja tuloksellisuus	++	--	+

Talouden toimijoille aiheutuvien kustannusten muutosten vertailu perusskenaarioon nähden

Vaihtoehdot / Kustannuslajit	Vaihtoehto 1.B	Vaihtoehto 1.C	Vaihtoehto 1.D
Tiedonhankintakulut / oikeuskulut	Vähennys	Hienoinen vähennys	0

Tuotantokustannukset	0*	0	Lisäys

* hienoinen lisäys lukuun ottamatta hyvin pientä tuottajajoukkoa

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto: Vaihtoehto 1.B – kulutustavaroiden turvallisuusvaatimusten linjaaminen yhdenmukaistettujen tuotteiden turvallisuusvaatimusten kanssa

3.1.2. Toimintapoliittinen tavoite: tuoteturvallisuusvaatimusten moniselitteisyyden vähentäminen yhdenmukaistamattomien kulutustavaroiden osalta

Toimintavaihtoehtoja, joilla pyritään vähentämään tuoteturvallisuusvaatimusten moniselitteisyyttä yhdenmukaistamattomien kulutustavaroiden osalta, arvioidaan sen mukaan, miten helposti ne voivat johtaa eurooppalaisten standardien kehittämiseen yleisten tuoteturvallisuussääntöjen puitteissa, miten yhtenäisiä menettelyt ovat uuden standardointiasetuksen (EU) N:o 1025/2012 yleisen järjestelmän kanssa ja mitkä ovat julkishallinnolle aiheutuvat kustannukset.

Nopeuden ja hallinnollisen rasituksen vähenemisen kannalta vaihtoehtoja 2.C ja 2.D voidaan pitää vaihtoehtoa 2.B parempina. Kun tarkastellaan standardien laadintaan liittyvien menettelyjen yhtenäisyyttä, vaihtoehto 2.C on parempi kuin vaihtoehto 2.D.

Vaihtoehtojen vertailu ennalta määriteltyihin arviointiperusteisiin nähden

Vaihtoehdot / Arviointiperusteet	**Vaihtoehto 2.B**	**Vaihtoehto 2.C**	**Vaihtoehto 2.D**
Nopeus	-	+	++
Yhtenäisyys	-	+	-
Viranomaisille aiheutuvat kustannukset (sekä kansalliset viranomaiset että EU)	Ei muutoksia	Vähennys	Vähennys

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto: Vaihtoehto 2.C – ei-sitovien tapauskohtaisten turvallisuusvaatimusten muodollisen hyväksymisen poistaminen (linjaus Euroopan uuden standardointijärjestelmän mukaisesti)

3.2. Erityistavoite 2: markkinavalvontatoimien koordinoinnin ja tehokkuuden parantaminen tavaroiden sisämarkkinoilla

3.2.1. Toimintapoliittinen tavoite: EU:n yhteistyömekanismien vahvistaminen

Eri toimintavaihtoehtojen vaikutukset arvioidaan ja niitä vertaillaan markkinavalvonnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta koskevien arviointiperusteiden mukaisesti siten, että otetaan huomioon käytettävissä olevat resurssit ja tavoite varmistaa saumaton markkinavalvonta EU:n sisämarkkinoilla.

Toisin kuin vaihtoehdot 3.B ja 3.C, joissa pyritään tekemään enemmän samalla resurssimäärällä, vaihtoehto 3.D johtaisi todennäköisesti suurempiin hyötyihin EU:n sisämarkkinoiden ja kuluttajien turvallisuuden kannalta, mutta se edellyttäisi huomattavia investointeja, kun rakennettaisiin markkinavalvontaa koskevat keskitetyt EU-puitteet muiden tuotteiden kuin elintarvikkeiden tuoteturvallisuuden

alueella. Myöskään vaihtoehdossa 3.D ei kuitenkaan voitaisi siirtää keskitetylle EU:n tasolle kuin joitakin toimintoja (kuten järjestelmää koskevat tarkastukset, jäsenvaltioiden markkinavalvontaviranomaisten toiminnan laatua koskevat vertaisarvioinnit, täytäntöönpanoviranomaisten välisen koordinoinnin seuranta ja kansalliset RAPEX-yhteyspisteet). Keskeisten markkinavalvontatoimien, kuten valmistajia, tuojia ja jakelijoita koskevien paikalla tehtävien tarkastusten, tuotteiden testauksen, riskinarvioinnin ja riskinhallinnan, olisi sen sijaan jäätävä kansalliselle tasolle.

Näin ollen vaihtoehto 3.C vaikuttaa sopivimmalta siltä osin kuin kyse on tavoitteesta luoda yhtenäiset ja saumattomat puitteet EU:n sisämarkkinoiden hajautettua markkinavalvontaa varten. Hyötyjen kannalta se on parempi kuin vaihtoehto 3.B, vaikkakin mahdollisesti huonompi kuin vaihtoehto 3.D. Kustannusten suhteen se on yhtä hyvä kuin vaihtoehto 3.B, mutta parempi kuin vaihtoehto 3.D.

Vaihtoehtojen vertailu perusskenaarioon nähden

Vaihtoehdot / Käsiteltävät asiat	Vaihtoehto 3.B	Vaihtoehto 3.C	Vaihtoehto 3.D
Kuluttajien/käyttäjien turvallisuus	+	++	++
Sääntöjä noudattavien talouden toimijoiden kilpailukyky	+	++	++
Markkinavalvonnan tehokkuus	+	++	+++
Markkinavalvonnan tuloksellisuus	+	++	+
Täytäntöönpanomenettelyjen yhdenmukaistamismahdollisuudet sisämarkkinoilla	+	++	+++

Viranomaisille aiheutuvien kustannusten muutosten vertailu perusskenaarioon nähden

Vaihtoehdot / Kustannuslajit	Vaihtoehto 3.B	Vaihtoehto 3.C	Vaihtoehto 3.D
Kansallisille markkinavalvontaviranomaisille aiheutuvat kustannukset	Hienoinen lisäys	Hienoinen lisäys	Lisäys
EU:lle aiheutuvat kustannukset	Hienoinen lisäys	Hienoinen lisäys	Suuri lisäys

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto: Vaihtoehto 3.C – EU:n sisämarkkinoilla toteutettavan hajautetun markkinavalvonnan yleisen koordinoinnin rationalisointi.

3.2.2. Toimintapoliittinen tavoite: EU:n tuoteturvallisuusmenettelyjen yhtenäistäminen

Vaihtoehtojen arvioinnissa ja vertailussa arviointiperusteina ovat vaarallisten tuotteiden jäljittämisen tehokkuus ja EU:n ilmoitusmenettelyjen hallinnoinnin tuloksellisuus jäsenvaltioiden ja komission osalta.

Vaihtoehto 4.A ei poistaisi tai lieventäisi mitään EU:n nykyisten ilmoitusmenettelyjen puutteita, eikä se sen vuoksi ole sovelias tavoitteen täyttämisen kannalta. Vaihtoehdot 4.B ja 4.C tarjoaisivat molemmat tehokkaan keinon jäljittää vaarallisia tuotteita EU:n sisämarkkinoilla, sillä molemmat vaihtoehdot yksinkertaistaisivat RAPEX-ilmoituksen tekemistä koskevia edellytyksiä, ja saavutettaisiin tavoite eli muita vaarallisia tuotteita kuin elintarvikkeita koskevien hälytysmenettelyjen parempi toiminta. Vaihtoehto 4.C vaikuttaa olevan parempi kuin vaihtoehto 4.B, sillä se toisi lisähyötynä eri menettelyjen yhtenäistämisen eli tekisi niistä helppokäyttöisempiä.

Muutosten vertailu perusskenaarioon nähden viranomaisten suhteen

Vaihtoehdot / Arviointiperusteet	Vaihtoehto 4.B	Vaihtoehto 4.C
Vaarallisten tuotteiden jäljittämisen tehokkuus	Lisäys	Lisäys
Kansallisille markkinavalvontaviranomaisille aiheutuvat kustannukset	Hienoinen vähennys	Vähennys
EU:lle aiheutuvat kustannukset	0	Vähennys

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto: Vaihtoehto 4.C – RAPEX-menettelyn yksinkertaistaminen ja sen yhdenmukaistaminen turvatoimimenettelyn kanssa

3.2.3. Toimintapoliittinen tavoite: EU:n laajuisten tuoteturvallisuustoimien tehostaminen

Jotta voidaan saavuttaa riskin aiheuttaviin tuotteisiin sovellettavien EU-tason toimien tehostamistavoite etenkin tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden yksittäisin toimin ei saada aikaan yhtenäistä vaikutusta, kansallisten markkinavalvontaviranomaisten on toteutettava tuoteturvallisuutta koskevat EU:n toimenpiteet ajoissa, ennakoitavasti ja tehokkaasti.

Paras keino reagoida turvallisuuskysymyksiin ajoissa, tehokkaasti ja ennakoitavasti on, että EU:n tuoteturvallisuustoimenpiteistä tehdään välittömästi sovellettavia ja tähän yhdistetään mahdollisuus ottaa toimenpiteitä käyttöön tapauskohtaisesti määritellyksi määräajaksi tai rajaamatta niiden voimassaoloaikaa. EU:n tuoteturvallisuustoimenpiteistä voitaisiin tehdä välittömästi sovellettavia siten, että markkinavalvontaviranomaiset voisivat ryhtyä täytäntöönpanotoimiin ilman lisäviiveitä tai epävarmuustekijöitä, jotka liittyvät toimenpiteiden saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä kussakin jäsenvaltiossa.

Vaihtoehtojen 5.B, 5.C ja 5.D vertailu ennalta määriteltyihin arviointiperusteisiin nähden

Vaihtoehdot / Arviointiperusteet	Vaihtoehto 5.B	Vaihtoehto 5.C	Vaihtoehto 5.D	Vaihtoehto 5.E
Nopeus	0	+	+	++
Ennakoitavuus	0	0	+	++
Tehokas soveltaminen	+	++	0	+++

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto: Vaihtoehto 5.E – vaihtoehtojen 5.B, 5.C ja 5.D yhdistelmä

4. SÄÄDÖSTEN MUOTO

Komissio ehdottaa, että valitut vaihtoehdot sisällytetään kahteen säädökseen.

Ongelma 1 ratkaistaisiin hyväksymällä kulutustavaroiden turvallisuutta koskeva asetus, jolla korvattaisiin yleistä tuoteturvallisuutta koskeva direktiivi. Asetuksessa säilytettäisiin yleinen vaatimus, että kaikkien kulutustavaroiden on oltava turvallisia, ja talouden toimijoiden velvoitteet linjattaisiin päätöksen N:o 768/2008/EY liitteessä 1 oleviin vastaaviin säännöksiin[4]. Ongelmaan 2 vastattaisiin uudella tuotteiden markkinavalvontaa koskevalla asetuksella, joka olisi keskeinen säädös muiden kuin elintarvikkeiden markkinavalvonnan alalla. EU:n sisämarkkinalainsäädäntöön sisältyvät markkinavalvontaa koskevat säännökset, jotka ovat tällä hetkellä hajallaan useissa alakohtaisissa EU-säädöksissä, asetuksessa (EY) N:o 765/2008 ja yleistä tuoteturvallisuutta koskevassa direktiivissä, korvattaisiin tämän uuden asetuksen säännöksillä.

Koska asetusta sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, sen avulla kulutustavaroiden turvallisuutta ja markkinavalvontaa koskevat säännöt saataisiin yhdenmukaistettua hyvin pitkälle. Kulutustavaroiden turvallisuutta koskevalla asetuksella asetettaisiin talouden toimijoille velvoitteita, joita sovellettaisiin sellaisenaan (ja luotaisiin näin tasapuoliset toimintaedellytykset), ja annettaisiin markkinavalvontaviranomaisille valtuudet toimia välittömästi tapauksissa, joissa on kyse vaarallisista kulutustavaroista tai vaatimusten noudattamatta jättämisestä, ilman että näitä sääntöjä tarvitsisi saattaa osaksi kansallisia lainsäädäntöjä.

5. SEURANTA JA ARVIOINTI

Sen lisäksi, että säädökset arvioidaan viiden vuoden kuluttua niiden voimaantulosta, tuoteturvallisuutta koskevien EU:n sääntöjen soveltamista seurataan keräämällä asiaa koskevaa tietoa i) kuluttajien turvallisuutta koskevista Eurobarometri-kyselyistä, ii) GRAS-RAPEX-ilmoitusjärjestelmästä, iii) ICSMS-järjestelmästä ja iv) täytäntöönpanoa koskevien indikaattoreiden seurantatoimista, joilla seurataan tiettyjä markkinavalvonnan indikaattoreita jäsenvaltioissa.

Eurobarometri-kyselyillä voidaan mitata sitä, millaiseksi kuluttajat ja talouden toimijat kokevat markkinoilla olevien tuotteiden turvallisuuden. Tämä kokemus on merkityksellinen arvioitaessa sitä, onko aloite osaltaan lisännyt kulutustavaroiden turvallisuuden tasoa ja kuluttajien luottamusta markkinoihin ja sääntelykehykseen.

Tulevan lainsäädännön vaikutuksia talouden toimijoille vaatimusten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten vähenemiseen ja etuihin, joita aiheutuu reilummasta kilpailusta ja vaatimuksia noudattamattomien toimijoiden poistamisesta markkinoilta, voitaisiin arvioida tapauskohtaisilla tutkimuksilla, joita etenkin toimiala voisi toteuttaa.

Sisämarkkinoiden markkinavalvontatoimien koordinoinnin ja tehokkuuden paraneminen voitaisiin osoittaa täytäntöönpanoa koskevien indikaattoreiden seurantatoimilla sekä tiedoilla, joita ilmoitetaan ja vaihdetaan tietoteknisten järjestelmien kautta, joita kehitetään edelleen uuden lainsäädännön mukaisesti.

[4] R1–R7 artikla.