

**KANSALLINEN
MARKKINAVALVONTAOHJELMA**

2015

Suomi

Sisällysluettelo

1. MARKKINAVALVONNAN YLEINEN ORGANISAATIO JA INFRASTRUKTUURI.....	3
1.1. Kansallisten markkina- valvontaviranomaisten tiedot ja vastualueet.....	3
1.2. Kansallisten markkina- valvontaviranomaisten väliset koordinointi- ja yhteistyöjärjestelyt.....	5
1.3. Kansallisten markkina- valvontaviranomaisten ja tullin yhteistyö.....	6
1.4. Nopea tietojenvaihtojärjestelmä RAPEX	6
1.5. ICSMS-tiedonvaihtojärjestelmä	6
1.6. Yleinen kuvaus markkina- valvontatoimista ja niihin liittyvistä menettelyistä.....	6
1.7. Yleiset puitteet yhteistyölle muiden jäsenvaltioiden ja unionin ulkopuolisten maiden kanssa	8
1.8. Markkina- valvontatoimien arviointi ja raportointi	8
1.9. Kaudelle suunnitellut monialaiset toimet	8

1. MARKKINAVALVONNAN YLEINEN ORGANISAATIO JA INFRASTRUKTUURI

1.1. Kansalliset markkina- ja valvontaviranomaiset ja vastualueet

Markkina- ja valvonta on Suomessa sektoroitunutta. Lainsäädäntöä on usealla eri hallinnonalalla, ja valvontaviranomaisia on useita. Suomen markkina- ja valvontaviranomaiset toimivat seitsemällä eri hallinnonalalla. Markkina- ja valvontaviranomaiset vastuualueineen ovat (vastuuministeriö ilmoitettu suluissa):

- **Elintarviketurvallisuusvirasto, Evira** (maa- ja metsätalousministeriö)
 - o Elintarvikkeet, elintarvikkeen kanssa kosketuksiin joutuvat materiaalit, elintarvikkeiden pakkausmerkinnät, lannoitevalmisteet ja rehut
- **Liikenteen turvallisuusvirasto, Trafi** (liikenne- ja viestintäministeriö)
 - o Ajoneuvot ja erilliset tekniset yksiköt, huviveneet (ml. vesiskootterit), laivavarusteet, laskuvarjot, riippuliitimet ja ultrakevyet lentokoneet
- **Poliisihallitus** (sisäministeriö)
 - o Aseet ja ampumatarvikkeet
- **Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Valvira** (sosiaali- ja terveysministeriö)
 - o Terveydenhuollon laitteet ja –tarvikkeet
- **Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastualueet**
 - o Ammattikäyttöön tarkoitetut henkilösuojaimet, köysiradat, ammattikäyttöön tarkoitetut koneet ja työssä käytettävät koneet
- **Säteilyturvakeskus, STUK** (sosiaali- ja terveysministeriö)
 - o Säteily, sähkömagneettiset kentät, ultraviolettisäteily, laser, säteily ja radioaktiivisuus kulutustavaroissa
- **Suomen ympäristökeskus, SYKE** (ympäristöministeriö)
 - o Kylmä- ja ilmastointilaitteet, muut fluorattuja kasvihuonekaasuja sisältävät laitteet
- **Tulli** (valtiovarainministeriö)
 - o Elintarvikkeet, elintarvikkeita jäljittelevät tuotteet, kemikaalit, kemikaalit kulutustavaroissa, kosmetiikka, kulutustavarat, kuluttajien käyttöön tarkoitetut henkilösuojaimet, lastenhoitotarvikkeet, lelut ja tekstiilit
- **Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Tukes** (työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö)
 - o Akut ja paristot, aerosolit, biosidit, elintarvikkeita jäljittelevät tuotteet, energiaan liittyvien tuotteiden ekologinen suunnittelu ja energiamerkintä, haihtuvat orgaaniset yhdisteet, hissit (ml. liukuportaat), huonekalut, jalometallituotteet, kaasulaitteet, kasvinsuojeluaineet, kemikaalit, kemikaalit kulutustavaroissa, koneiden melupäästöt, kosmetiikka, kulutustavarat, kuluttajapalvelut, kuluttajien käyttöön tarkoitetut henkilösuojaimet,

kuluttajien käyttöön tarkoitettut koneet, lastenhoitotarvikkeet, lelut, mittauslaitteet, kuljetettavat painelaitteet, pakkaukset ja pakkausjäte, pelastustoimen tarvikkeet ja laitteet, pesuaineet, pyrotekniset tuotteet, pysyvät orgaaniset yhdisteet, rakennustuotteet, savukkeensytyttimet, siviiliräjähdeet, sähkölaitteet, tekstiilit, vaarallisten aineiden kuljetussäiliöt ja -pakkaukset ja vaarallisten kemikaalien varastosäiliöt.

- **Viestintävirasto, FICORA** (liikenne- ja viestintäministeriö)
 - o Radio- ja telepätelaitteet
- **Kilpailu- ja kuluttajavirasto, KKV** (työ- ja elinkeinoministeriö)
 - o Tekstiilimerkinnot

Markkinavalvontaa tehdään pääasiassa keskushallinnon tasolla, joskin poikkeuksina tähän voidaan mainita mm. sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston sekä aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden tekemä, eräiden työssä käytettävien tuotteiden vaatimustenmukaisuuden valvonta, jossa markkinoille luovuttamisen rajoittamista koskevat päätökset tehdään ministeriössä. Myös Tullin tekemään valvontaan liittyy eräitä erityispiirteitä, joita on tuotu esiin jäljempänä luvussa 1.3.

Suomen markkinavalvontaviranomaisten yhteystiedot löytyvät sektorikohtaisista markkinavalvontaohjelmista sekä komission verkkosivuilta (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index_en.htm).

Suomen markkinavalvontaviranomaisten resurssit:

Markkinavalvontaviranomainen	Henkilöstö (htv)	Budjetti (€)
Evira	5	n/a
FICORA	1,5	310 000
KKV	0,02	n/a
Poliisihallitus	1,2	418 000
Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet (AVI)	6,6 (yhteensä) 1.8 (STM) 4.8 (AVI)	260 000 (yhteensä) 95 000 (STM) 165 000 (AVI)
STUK	2	220 000
SYKE	0,2	n/a
Trafi	4,8	530 000
Tukes	58	6 249 000
Tulli	18	1 000 000
Valvira	5	n/a

1.2. Kansallisten markkinavalvontaviranomaisten välinen koordinointi ja yhteistyö

Työ- ja elinkeinoministeriö hoitaa markkinavalvonnan koordinaatiotehtäviä ja vastaa EU:n akkreditointi- ja markkinavalvonta-asetuksen (765/2008/EY) kansallisen toimeenpanon koordinoinnista. Erillistä markkinavalvontaa koordinoivaa tai valtakunnallisesti ohjaavaa toimielintä ei työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi ole ja jokainen ministeriö on vastuussa markkinavalvonnasta omalla hallinnonalallaan. Työ- ja elinkeinoministeriö osallistuu komission Internal Market for Products –asiantuntijaryhmän kokouksiin (mukaan lukien markkinavalvontakokoukset) ja on vastuussa direktiivipaketin kansallisesta implementoinnista. Työ- ja elinkeinoministeriö on myös vastuussa markkinavalvontaan liittyvän yhteistyön koordinoimisesta eri ministeriöiden välillä.

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii vaatimustenmukaisuuden arviointiasiaain neuvottelukunta, joka on käytännössä toiminut työ- ja elinkeinoministeriön tukena markkinavalvontaan liittyvien tehtävien koordinoinnissa. Neuvottelukunnassa on edustettuina eri hallinnonalojen markkinavalvontaviranomaisia ja keskeiset sidosryhmät.

Neuvottelukunta nimitetään kolmeksi vuodeksi kerrallaan, ja se toimii kahdessa eri jaostossa, joista toinen käsittelee markkinavalvontaan liittyviä asioita ja toinen akkreditointiin liittyviä asioita. Jaostojen toimintaa koordinoi työjaosto. Jaostot kokoontuvat keskimäärin neljä kertaa vuodessa.

Neuvottelukunnan tehtävänä on:

- seurata akkreditointijärjestelmän toimintaa ja tehdä esityksiä sen kehittämiseksi;
- seurata muuta asetuksessa 765/2008/EY mainittua pätevyiden arviointi- ja toteamistoimintaa sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi;
- seurata tuote- ja olosuhdevalvontatoimintaa ja tehdä esityksiä näitä koskevien pätevyiden toteamismenettelyjen kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi;
- antaa lausuntonsa toiminnassa noudatettaviksi tarkoitetuista vaatimuksista sekä pyydettyä muista akkreditointia koskevista asioista;
- tehdä esityksiä toimintaa koskevan kotimaisen ja kansainvälisen yhteistoiminnan edistämiseksi;
- tehdä esityksiä koulutus- ja tiedotustoiminnan järjestämiseksi ja
- suorittaa muita sille erikseen annettuja tehtäviä.

Esimerkiksi lokakuussa 2014 neuvottelukunta järjesti seminaarin koskien verkossa myytävien tuotteiden turvallisuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii myös kuluttajaturvallisuusasiain neuvottelukunta, sähköturvallisuuden neuvottelukunta sekä turvallisuustekniikan neuvottelukunta.

Asianomaiset viranomaiset toimivat Rapex- ja ICSMS-järjestelmiin liittyvää kansallista yhteistyötä varten ns. Mativa (markkinavalvonnan tietojenvaihto) – verkostossa. Verkosto kokoontuu säännöllisesti, ja sillä on mm. oma extranet-sivustonsa, jossa on asiaan liittyvää tietoa ja työkaluja viranomaisille.

1.3. Kansallisten markkinavalvontaviranomaisten ja tullin yhteistyö

Tulli ja markkinavalvontaviranomaiset tekevät säännöllistä valvontayhteistyötä hyödyntäen Tullin järjestelmiin asetettavia poimintaehtoja ja riskisääntöjä.

Erityisen tärkeä yhteistyön alue on markkinavalvontaviranomaisten ja tulliviranomaisten välinen yhteistyö, jolla on tarkoitus toteuttaa EU:n akkreditointi- ja markkinavalvonta-asetuksen artiklojen 27 – 29 sääntelyä. Tullin ja markkinavalvontaviranomaisten yhteistyönä toteuttamalla riskiperusteisella kolmasmaavalvonnalla pyritään estämään määräystenvastaisten tuotteiden pääsy sisämarkkinoille (markkinoille saattaminen). Lisäksi kuluttajatuotteiden osalta tulli toimii joillain sektoreilla (lelut, kemikaalit, kosmetiikka ja kulutustavarat) laissa säädettynä toimivaltaisena valvontaviranomaisena maahan tuonnin yhteydessä, tietyin rajoituksin myös tuotaessa tuotteita muista jäsenmaista. Tulli toimii myös kansallisena markkinavalvontaviranomaisena kemikaalien osalta (tiedot markkinavalvonnan tehtävistä).

1.4. Nopea tietojenvaihtojärjestelmä RAPEX

Yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin (2001/95/EY) sekä akkreditointi- ja markkinavalvonta-asetuksen tarkoittamaa markkinavalvontaa tekevät viranomaiset ovat velvollisia tekemään näiden säädösten edellyttämiä ilmoituksia Euroopan komissiolle RAPEX- ja ICSMS-järjestelmiin. Suomessa kansallisena RAPEX-yhteyspisteenä toimii Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Vuonna 2012 RAPEX-järjestelmä laajennettiin koskemaan myös ammattikäyttöön tarkoitettuja tuotteita. Kaikki luvussa 1.1 mainitut markkinavalvontaviranomaiset (mukaan lukien Tulli) käyttävät RAPEX-järjestelmää.

1.5. ICSMS-tiedonvaihtojärjestelmä

ICSMS-järjestelmää on käytetty Suomessa vuodesta 2012 alkaen. Suomen kansallinen ICSMS-yhteyspiste on Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja järjestelmää käyttävät kaikki luvussa 1.1 mainitut markkinavalvontaviranomaiset (mukaan lukien Tulli).

Esimerkki kansallisesta markkinavalvonnan tietokannasta on Tukesin ylläpitämä Markkinavalvontarekisteri, joka sisältää tiedot niistä tuotteista, joiden myyntiä ja markkinointia Tukes on rajoittanut kolmen viime vuoden aikana. Rekisteriin kootaan myös toiminnanharjoittajien vapaaehtoisesti tekemät vaarallisia tuotteita koskevat takaisinvedot, markkinoilta poistamiset ja turvallisuustiedotteet. Tietokannassa julkaistaan tuotteita koskevat yksityiskohtaiset tiedot mukaan lukien tuotteen kuva, toiminnanharjoittajan yhteystiedot, toimenpiteiden syyt, tuotteisiin liittyvät vaarat tai puutteet sekä toimintaohjeet kuluttajille.

1.6. Yleinen kuvaus markkinavalvontatoimista ja niihin liittyvistä menettelyistä

Markkinavalvontaa toteutetaan sekä proaktiivisesti että reaktiivisesti. Proaktiivista valvontaa tehdään esim. erilaisina valvontahankkeina, jotka ovat usein valtakunnallisia, pohjoismaisia tai EU-tason yhteisprojekteja, sekä kenttävalvontana, jossa tarkastukset kohdistetaan esim. liikkeissä myytäviin tuotteisiin tai työpaikoilla käytössä oleviin tuotteisiin. Reaktiivista valvontaa puolestaan tehdään mm. kuluttajilta, toiminnanharjoittajilta, RAPEX- ja ICSMS-tietojenvaihtojärjestelmistä tai joskus Business Application - ilmoitusjärjestelmästä saatavien tietojen perusteella sekä tapahtuneiden onnettomuuksien tai tapaturmien seurauksena.

Markkinavalvonnassa tärkeä riskinarviointi on merkityksellistä myös valvonnan kohdentamisessa. Sekä proaktiivisesti tehtävässä valvonnassa että reaktiivisesti eri tahojen aloitteesta käynnistetyssä valvonnassa otetaan resurssien rajallisuuden vuoksi huomioon tapauskohtainen riskinarviointi. Lisäksi EU:n ulkopuolisista maista tulevien tuotteiden valvonnassa (ns. kolmasmaavalvonnassa) saatavia tietoja hyödynnetään markkinavalvonnassa ja sen suunnittelussa sekä toisinpäin. Myös Euroopan komission tulli- ja markkinavalvontaviranomaisten yhteistyöstä julkaisemia ohjeita hyödynnetään valvontayhteistyössä.

EU:n akkreditointi- ja markkinavalvonta-asetuksen lisäksi kullakin sektorilla on pääasiassa oma, tiettyjä tuoteryhmiä koskeva kansallinen markkinavalvontasääntelynsä. Suomessa ei siis ole kansallista, kaikkia sektoreita koskevaa, ns. horisontaalista markkinavalvontasääntelyä, mutta eri sektorien lainsäädäntö on markkinavalvonnan osalta kuitenkin hyvin samankaltaista ja akkreditointi- ja markkinavalvonta-asetuksen mukaista. Lisäksi kulutustavaroiden kyseessä ollessa valvonnassa voidaan tarvittaessa soveltaa yleistä kuluttajaturvallisuussääntelyä täydentävästi, jos sektorisääntelyssä ei ole esim. turvallisuuden kannalta riittäviä toimivaltuuksia valvontaviranomaiselle. Markkinavalvonnassa tehdään tarkastuksia ja selvityksiä, ja tarvittaessa markkinavalvontaviranomaiset voivat rajoittaa vaarallisen tai vaatimustenvastaisen tuotteen markkinoilla oloa esimerkiksi kieltämällä sen myynnin tai käyttöön luovuttamisen tai määräämällä tuotteen palautusmenettelystä. Markkinavalvontaa tehdään riskiperusteisesti. Riippumatta siitä, onko tuotteen vaatimusten vastaisuus havaittu markkinavalvontaprojektin yhteydessä tai kuluttajalta tai talouden toimijalta tulleen ilmoituksen perusteella, markkinavalvontaviranomaisten tulee perustaa markkinavalvontatoimensa riskinarviointiin.

Suomessa ei ole yhtä yksittäistä, kansallista tapaturma- ja onnettomuustietokantaa, vaan tietoa terveystarpeista kerätään useampaan rekisteriin. Jotkut markkinavalvontaviranomaiset sekä talouden toimijat keräävät tietoa tapaturmista ja onnettomuuksista. Yksi esimerkki tällaisesta tietokannasta on Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ylläpitämä VARO, johon kerätään tietoa vaarallisiin kemikaaleihin, painelaitteisiin, kaivoksiin, sähkölaitteistoihin ja -laitteisiin sekä hisseihin liittyvistä onnettomuuksista ja vaaratilanteista. VARO-rekisteriin on tällä hetkellä kirjattu noin 7 000 tapausta tai yhteenvedoa. Vanhimmat onnettomuustiedot ovat 1970-luvun alusta. Rekisteriin kirjataan nykyään noin 250 tapausta vuodessa. Onnettomuuskuvauksia julkaistaan osoitteessa <http://varo.tukes.fi>, jolloin eri toimialat voivat hyödyntää niitä esimerkiksi riskienarvioinnin apuna tai turvallisuuskoulutuksissa.

Hallinnolliset toimenpiteet ovat yleisin seuraus talouden toimijalle, jos tuote tai sitä koskevat asiakirjat eivät täytä vaatimuksia. Markkinavalvontaviranomainen voi sovellettavan lainsäädännön nojalla esimerkiksi kieltää vaatimustenvastaisen tuotteen, tai tuote-erän, myynnin ja velvoittaa talouden toimijaa huolehtimaan riskiä aiheuttavan tuotteen pois markkinoilta tai toteuttamaan tuotetta koskeva palautusmenettely. Tarvittaessa markkinavalvontaviranomainen voi tehostaa määräästään asettamalla uhkasakon tai teettämällä toimenpiteet talouden toimijan laskuun, jos toimija ei ryhdy toimiin vapaaehtoisesti. Markkinavalvontaviranomainen voi monilla sektoreilla myös velvoittaa talouden toimijalta tuotteen ostohinnan sekä testauskulut, jos tuotteen havaitaan olevan vaatimusten vastainen. Tämä toimii osaltaan kannustimena talouden toimijoille varmistaa tuotteidensa vaatimustenmukaisuus. Markkinavalvontaviranomaiset voivat tiedottaa kuluttajia vaarallisista tuotteista tiedotteilla. Markkinavalvontaviranomainen voi myös velvoittaa asiaankuuluvan taloudentoimijan tiedottamaan kuluttajille toimijan omalla kustannuksella.

Vakavammista lainvastaisuuksista voidaan myös määrätä vakavampia rangaistuksia. Esimerkiksi lelujen ja kulutustavaroiden osalta voidaan tuomita kuluttajaturvallisuusrikkomuksesta kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) 50 §:n nojalla sakkoon. Rikoslain (39/1889) 44 luvun 1 §:n mukaan rangaistus terveysrikkoksesta on vähintään sakko ja enimmillään kuuden kuukauden vankeusrangaistus.

Eri markkinavalvontaviranomaisten välisen yhteistyön lisäksi markkinavalvontaviranomaiset tekevät yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa. Yhteistyötä tehdään esimerkiksi vaatimustenmukaisuuden arviointiasiaain neuvottelukunnan toiminnan kautta sekä säännöllisissä markkinavalvontaviranomaisten ja sidosryhmien välisissä yhteistyötapaamisissa. Sidosryhmäyhteistyö on yksi keskeisistä teemoista vaatimustenmukaisuuden arviointiasiaain neuvottelukunnan toiminnassa vuonna 2015.

1.7. Yleiset puitteet yhteistyölle muiden jäsenvaltioiden ja unionin ulkopuolisten maiden kanssa

Markkinavalvontaviranomaiset tekevät aktiivisesti yhteistyötä muiden kansallisten ja eurooppalaisten viranomaisten kanssa. Yhteistyötä tehdään sekä kahden- että monenvälisesti, mm. yhteisten valvontaprojektien ja erilaisen tietojenvaihdon muodossa. Merkittävää yhteistyötä jäsenmaiden viranomaisten kesken tehdään eri tuotesektoreiden hallinnollisissa yhteistyöryhmissä (ADCO:issa). Markkinavalvontaviranomaiset osallistuvat myös markkinavalvontaviranomaisten epävirallisen yhteistyöelimen, PROSAFE:n projekteihin.

Yhteistyö muiden unionin jäsenvaltioiden sekä unionin ulkopuolisten valtioiden kanssa on pääasiassa sektorikohtaista.

1.8. Markkinavalvontatoimien arviointi ja raportointi

Suomessa ei ole horisontaalista suunnitelmaa markkinavalvontatoimien arvioimiseksi. Sen sijaan raportointia ja arviointia toteutetaan sektorikohtaisesti. Yhteisten riskinarviointimenetelmien kehittäminen olisi hyödyllistä markkinavalvontatoimien horisontaalisen arvioinnin kannalta.

1.9. Kaudelle 2015 suunnitellut monialaiset markkinavalvontatoimet

Suomessa markkinavalvontatoimet ovat pääasiassa sektorikohtaisia. Kuitenkin joissakin tämänhetkisissä markkinavalvontatoimissa on mukana markkinavalvontaviranomaisia useammalta kuin yhdeltä hallinnonalalta. Kansallisesti ajankohtainen aihe on verkossa myytävien tuotteiden markkinavalvonta. Lisäksi viime aikoina markkinavalvontaviranomaiset, talouden toimijat sekä tietosuojavaltuutettu ovat yhteistyössä pohtineet edellytyksiä hyödyntää kauppojen kanta-asiakasrekisterien tietoja tuotteiden takaisinvetotilanteissa. Nämä projektit jatkuvat myös vuonna 2015.

Koska direktiivipaketin säännöksiä tulee soveltaa kansallisesti 20.4.2016 lähtien eikä kaavailtu tuoteturvallisuus- ja markkinavalvontapaketti ole edennyt neuvostossa odotetusti, Suomi on kaavailut horisontaalisen markkinavalvontalain laatimista, joka sisältäisi direktiivipaketin direktiivien markkinavalvontasäännökset. Markkinavalvontalain valmistelu on käynnissä.

Markkinavalvonnassa tulee pohtia tarve kehittää horisontaalisia riskinarviointimenetelmiä ja yhteisiä markkinavalvonnan indikaattoreita.