

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande av förluster av plastpellets i syfte att minska mikroplastförorening (*förordning om plastpellets*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 16 oktober 2023 till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande av förluster av plastpellets i syfte att minska mikroplastförorening (COM (2023) 645 final) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 8 februari 2024

Miljö- och klimatminister Kai Mykkänen

Miljöråd Merja Saarnilehto

UROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM FÖREBYGGANDE AV FÖRLUSTER AV PLASTPELLETS I SYFTE ATT MINSKA MIKROPLASTFÖRORENING**1 Bakgrund**

Europeiska kommissionen antog den 16 oktober 2023 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande av förluster av plastpellets i syfte att minska mikroplastförorening (COM(2023) 645 final).

Plastpellets är en av de största källorna till oavsiktliga utsläpp av mikroplast. De används som råvara för nästan all plasttillverkning.

Enligt kommissionens uppskattning släpptes 52 000 -184 000 ton plastpellets ut i miljön i EU under 2019. Detta motsvarar mellan 2 100 och 7 300 lastbilar fulla av pellets varje år. Förlust av plastpellets förekommer i alla led i leveranskedjan, produktion, bearbetning, transport och avfallshantering.

I regel är platspellets mindre än 5 mm i diameter. En liter plastpellets kan bestå av upp till 15 000 pellets. Plastpellets som läckt ut transporteras lätt såväl genom luften som via ytvatten i inlandet och marina strömmar. Därför är platspellets som väl finns i miljön nästan omöjliga att fånga in.

Den största orsaken till förluster av platspellets är felaktig hantering i leveranskedjan, till exempel under tillverkning eller transport. Strävan med förslaget är att säkerställa att alla aktörer som hanterar pellets i EU vidtar nödvändiga försiktighetsåtgärder för att förhindra läckagen och förluster av plastpellets.

Ett av målen för 2030 i kommissionens handlingsplan för nollförorening (COM (2021) 400 final) är att minska mängden mikroplast som släpps ut i miljön med 30 procent.

Mikroplast hamnar i miljön på flera olika sätt. Mikroplast i miljön härrör från

1. *övergivna, kasserade eller felaktigt bortskaffade plastprodukter* som bryts ned till mindre plastbitar i miljön,
2. *mikroplast som är avsiktligt tillsätts* vissa produkter, till exempel kosmetika, som i slutändan hamnar i miljön, och
3. *mikroplast som släpps ut oavsiktligt*, huvudsakligen beroende på nötning vid användningen eller dåliga hantering.

Föroreningar av vissa plastproduktioner och plastavfall i miljön begränsas redan av följande EU-akter:

- Ramdirektivet om avfall (2008/98/EG)

- Havsmiljödirektivet (2008/56/EG)
- Direktivet om förpackningar och förpackningsavfall (94/62/EG)
- Direktivet om engångsplast ((EU) 2019/904)

Under 2023 har Europeiska kommissionen också antagit de första initiativen för att begränsa uttryckligen utsläpp av mikroplast. De är förutom förslaget till förordning om plastpellets en ändring av Reach-förordningen ((EU) 2023/2055), som gäller begränsning av avsiktligt tillsatt mikroplast, samt förslaget till förordning om Euro 7, som innehåller åtgärder för att ta itu med mikroplastutsläpp från däck.

Detta förslag kompletterar bestämmelserna om pellets i den ovannämnda ändringen av Reach-förordningen ((EU) 2023/2055). Genom denna Reach-begränsning införs skyldighet för ekonomiska aktörer att 1) lämna information om användningen och bortskaffandet av pellets och att 2) rapportera om de uppskattade mängder som årligen släpps ut. I denna begränsning anges dock ingen metod för att uppskatta förlusterna. Genom det föreliggande förslaget utvecklas en standardiserad metod för att mäta pelletsförluster och ges befogenheter att använda den för att komplettera det rapporteringskrav som införts genom Reach-begränsningen.

Förluster av plastpelletsutsläpp har tills vidare inte beaktats i tillståndsvillkoren för anläggningar som omfattas av direktivet om industriutsläpp (2010/75/EU) eller i de befintliga slutsatserna om bästa tillgängliga teknik (BAT) som gäller dylika anläggningar.

I det förslag till ändring av direktivet om industriutsläpp som behandlas som bäst (COM (2022)156 final) förutsätts att de anläggningar som berörs av det inför ett miljöledningssystem enligt BAT-slutsatserna. Om en anläggning som hanterar plastpellets har registrerat sitt miljöledningssystem i enlighet med EU:s Emas-förordning ((EG) nr 1221/2009), fullgör anläggningen skyldigheterna i denna förordning i fortsättningen därigenom. Ekonomiska aktörer som är registrerade i enlighet med EU:s miljöledning- och miljörevisionsordning (Emas) undantas från skyldigheter om certifiering och underrättelse om riskhantering till behöriga myndigheter enligt denna förordning, förutsatt att riskhanteringskraven ingår i Emas-ordningen.

I de pågående internationella förhandlingarna om ett plastavtal har EU och dess medlemsstater betonat behovet av att det framtida instrumentet innehåller åtgärder för att minska oavsiktliga utsläpp av mikroplast. Genom detta förslag om förebyggande av förluster av plastpellets strävar kommissionen efter att främja åtgärder för att begränsa mikroplast även i de förhandlingarna.

Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) utvärderar likaså som bäst både frivilliga och obligatoriska åtgärder som skulle innebära strängare krav på transporterna av plastpellets till havs. Utgångspunkten för IMO:s beredning är storolyckor i havstransporter av plastpellets.

2 Förslagets syfte

Förslagets syfte är att avsevärt minska förlusterna av plastpellets och mängden mikroplast i miljön till följd därav i hela leveranskedjan. Förslaget kompletterar helheten av EU-akter för att begränsa utsläppen av vissa plastprodukter, plastavfall och mikroplast i miljön.

Enligt kommissionen är förluster av plastpellets i miljön är den tredje största källan av alla oavsiktliga utsläpp av mikroplast. Förluster av plastpellets är i allmänhet en följd av bristande medvetenhet och dåliga hantering och kan därför minskas genom snabba åtgärder i

leveranskedjan för att förhindra föroreningar som kan undvikas. Av denna orsak riktar kommissionen nu åtgärder till plastpellets.

De föreslagna åtgärderna uppskattas minska förlusterna av plastpellets med 54 - 74 procent i EU. Detta motsvarar en minskning på cirka 6 procent av den totala mängden oavsiktliga utsläpp av mikroplast i miljön, och förväntas därför bidra med omkring en fjärdedel av kommissionens mål.

på 30 procent minskning för mikroplast i miljön och skador till följd av mikroplast. Förluster av plastpellets i leveranskedjan och plastpellets i miljön skadar inte bara miljön och ekosystemen, utan också klimatet, potentiellt människors hälsa samt ekonomin. Vissa av dessa effekter är relaterade särskilt till pellets, medan andra är relaterade till mikroplast i allmänhet.

Plastpellets i miljön kan orsaka negativa ekonomiska konsekvenser för verksamheter som kommersiellt fiske och jordbruk samt rekreation och turism. Det är i allmänhet lokala samhällen som står för sanering av plastpellets i miljön och för saneringskostnaderna. Genom att begränsa förlusten av plastpellets och förekomsten av mikroplast kan även dessa negativa effekter förebyggas.

3 Förslagets innehåll

3.1 Förslagets huvudsakliga innehåll

Strävan med förslaget är att säkerställa att alla aktörer som hanterar plastpellets i EU vidtar nödvändiga försiktighetsåtgärder.

Kommissionen föreslår att aktörer som hanterar pellets ska

I. som första steg förebygga utsläpp av pellets i miljön

II. som andra steg innesluta utspillda pellets för att säkerställa att de inte blir en förlust ut i miljön, och

III. som sista steg sanera miljön efter ett spill eller en förlust.

I förordningen föreslås skyldigheter i anslutning till hanteringen av plastpellets i leveranskedjans samtliga steg för att förebygga förluster.

Kommissionen föreslår bland annat följande åtgärder:

- verksamhetsutövarna ska iaktta bästa hanteringspraxis
- större aktörer ska visa att verksamheten uppfyller kraven genom tredjepartscertifiering, och mindre företag ska avge egenförsäkras
- det ska också skapas en enhetligt validerad uppskattning av de totala förlusterna av pellets.

Små och medelstora företag ska åläggas mindre stränga krav.

3.2 Förslagets detaljerade innehåll

Tillämpningsområde, allmänna skyldigheter

Förordningen ska tillämpas på följande aktörer:

- a) Ekonomiska aktörer som hanterar plastpellets i unionen i mängder som överstiger fem ton under det föregående kalenderåret.
- b) EU-transportörer och transportörer från länder utanför EU som transporterar plastpellets i unionen.

Med ekonomisk aktör avses varje fysisk eller juridisk person som helt eller delvis driver eller kontrollerar en anläggning eller, om det finns bestämmelser om detta i den nationella lagstiftningen, varje person som har givits rätten att fatta avgörande ekonomiska beslut med avseende på anläggningens tekniska funktionssätt.

Med EU-transportör och transportör från ett land utanför EU avses varje fysisk eller juridisk person som är etablerad i en medlemsstat eller i ett tredjeland och som inom ramen för sin ekonomiska verksamhet transporterar plastpellets med vägfordon, järnvägsvagnar eller fartyg i inlandssjöfart. Förslaget till förordning gäller således inte havstransporter.

Ekonomiska aktörer och transportörer ska säkerställa att förluster undviks. Om förluster inträffar ska de ekonomiska aktörerna vidta omedelbara åtgärder för att sanera dessa.

Ekonomiska aktörer ska underrätta den behöriga myndigheten om varje anläggning som de driver och om när de utför transport av plastpellets samt om alla betydande ändringar i deras anläggningar och deras verksamhet med anknytning till hanteringen av plastpellets.

De behöriga myndigheterna ska upprätta och föra ett offentligt register med ovannämnda information.

Skyldigheter avseende hantering av plastpellets

I enlighet med förslaget ska ekonomiska aktörer ska vidta följande åtgärder:

- a) Upprätta en riskbedömningsplan för varje anläggning (i enlighet med bilaga I till förslaget till förordning).
- b) Installera den utrustning och utföra de förfaranden som beskrivs i riskbedömningsplanen.
- c) Underrätta de behöriga myndigheterna i medlemsstaten om riskbedömningsplanen och egenförsäkran om överensstämmelse (bilaga II till förslaget till förordning).

EU-transportörer och transportörer från länder utanför EU ska säkerställa att de åtgärder som anges i bilaga III genomförs under lastning och lossning, transportresor, rengöring och underhåll.

När ovannämnda åtgärder genomförs ska alla aktörer iaktta förordningens prioritetsordning (förebygga, innesluta, sanera).

Om åtgärderna misslyckas ska aktörer och transportörer så snart som möjligt vidta korrigerande åtgärder.

Ekonomiska aktörer ska uppdatera planer och förnya försäkringen som följer:

- små företag och mikroföretag, medelstora företag och stora företag där plastpellets i mängder som *understiger 1 000 ton* hanterats per år: riskhanteringsplanen och försäkringen om överensstämmelse ska uppdateras vart femte år och den behöriga myndigheten ska underrättas om dem

- företag som driver anläggningar där plastpellets i mängder som *överstiger 1 000 ton* hanterats per år och som inte är mikroföretag eller små företag: en årlig intern bedömning av status för anläggningens efterlevnad med kraven.

Ekonomiska aktörer och EU-transportörer ska

- säkerställa att deras personal utbildas i enlighet med sina ansvarsområden och har behövlig kompetens

- upprätthålla register över de åtgärder som vidtagits för att fullgöra skyldigheterna i förordningen och över de uppskattade årliga förlustmängderna och den totala mängden plastpellets som hanteras.

Certifiering och förhållande till miljöledningssystem

Stora företag ska visa att varje anläggning där plastpellets hanterats i mängder *över 1 000 ton* per år uppfyller kraven i bilaga I (riskbedömningsplan) genom att erhålla ett intyg utfärdat av en certifierare (certifikat) 24 månader efter förordningens ikraftträdande och därefter vart tredje år.

På motsvarande sätt ska medelstora företag där plastpellets hanteras i mängder *över 1 000 ton* per år visa att de uppfyller kraven genom att erhålla ett intyg utfärdat av en certifierare 36 månader efter förordningens ikraftträdande och därefter vart fjärde år.

Certifierare ska utföra stickprovskontroller för att säkerställa att riskbedömningsplanen som avses i förordningen (bilaga I) genomförs korrekt.

Certifierare ska utan onödigt dröjsmål underrätta den behöriga myndigheten om intyg som utfärdats och om ändringar i intyg.

De behöriga myndigheterna ska upprätta och underhålla ett register över intygen som ska vara tillgängligt för allmänheten på en webbplats.

Ekonomiska aktörer som är registrerade i EU:s miljölednings- och miljörevisionsordning i enlighet med förordning (EG) nr 1221/2009 (Emas) är undantagna från anmälningsskyldigheten (artikel 4.2) och certifieringsskyldigheterna (artikel 5.1 och 5.2) i denna förordning. Förutsättningen är att miljökontrollanten enligt Emas-förordningen har kontrollerat att kraven i bilaga I har tagits med i den ekonomiska aktörens miljöledningssystem och att de har genomförts.

Akreditering av certifierare

Med certifierare avses i detta förslag till förordning en aktör som har fått ackreditering i enlighet med EU:s ackrediteringsförordning ((EY) nr 765/2008) eller en miljökontrollant enligt EU:s Emas-förordning ((EG) nr 1221/2009).

Akrediteringen av certifierare ska omfatta en bedömning enligt denna förordning av efterlevnaden av vissa krav, inklusive oberoende, avsaknad av jäv, yrkesintegritet och teknisk kompetens, sakkunskap, utrustning och infrastruktur, kvalificerad och erfaren personal, iakttagande av tystnadsplikt och ansvar för underentreprenörer.

Kontroll av efterlevnad och rapportering

Enligt förslaget ska de behöriga myndigheterna kontrollera att verksamheten hos ekonomiska aktörer samt EU-transportörer och transportörer från länder utanför EU som omfattas av förordningens tillämpningsområde uppfyller kraven. För att säkerställa detta ska de behöriga myndigheterna utföra miljöinspektioner och vidta andra kontrollåtgärder, med en riskbaserad metod.

Om avvikelser upptäcks i efterlevnaden, ska de behöriga myndigheterna kräva korrigerande åtgärder i rätt proportion.

Medlemsstaterna ska fyra år efter dagen för förordningens ikraftträdande och vart tredje år därefter till kommissionen lämna en rapport med kvalitativ och kvantitativ information om genomförandet av förordningen under det föregående kalenderåret, som omfattar antalet aktörer och anläggningar enligt storleksklass, antalet EU-transportörer och transportmedel, antalet riskbedömningar och egenförsäkran samt certifieringar.

Kommissionen fastställer i genomförandeakter formatet för medlemsstaternas rapportering.

Bristande efterlevnad samt olyckor och tillbud

I händelse av en överträdelse av de regler som föreslås i förordningen ska ekonomiska aktörer och transportörer omedelbart

- a) underrätta den behöriga myndigheten,
- b) vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att efterlevnaden så snabbt som möjligt återställs,
- c) vidta eventuella kompletterande åtgärder som den behöriga myndigheten beslutar är nödvändiga för att återställa efterlevnaden.

Om överträdelsen av reglerna utgör en omedelbar fara för människors hälsa eller hotar att ha omedelbar betydande negativ inverkan på miljön får den behöriga myndigheten tillfälligt upphäva verksamheten i anläggningen till dess att efterlevnaden är återställd.

Vid olyckor och tillbud, i händelse av ett tillbud eller en oavsiktlig förlust av plastpellets som avsevärt påverkar människors hälsa eller miljön ska ekonomiska aktörer och transportörer omedelbart

a) underrätta den behöriga myndighet på vars territorium tillbudet eller olyckan inträffade och de uppskattade förlustmängderna,

b) vidta åtgärder för att begränsa hälso- eller miljökonsekvenserna och för att förhindra ytterligare tillbud eller olyckor.

Den behöriga myndigheten ska vid behov kräva kompletterande åtgärder för att begränsa hälso- eller miljökonsekvenserna och för att förhindra ytterligare tillbud eller olyckor.

I händelse av tillbud eller olyckor som i betydande grad påverkar en annan medlemsstat ska den behöriga myndighet underrätta den behöriga myndigheten i den andra medlemsstaten.

Utseende av behöriga myndigheter och deras befogenheter

Medlemsstaterna ska utse en eller flera behöriga myndigheter för tillämpningen och tillsynen av denna förordning.

Medlemsstaterna ska tilldela de behöriga myndigheterna befogenheter att genomföra nödvändiga inspektioner och nödvändig tillsyn för att säkerställa att denna förordning efterlevs.

Befogenheterna ska minst innehålla följande:

a) Rätt att få alla relevanta handlingar och relevanta data eller relevant information med anknytning till en överträdelse som omfattas av förordningen.

b) Befogenhet att begära relevanta data eller relevant information från fysiska eller juridiska personer, oberoende av deras lagringsmedium eller lagringsplats.

c) Befogenhet att på eget initiativ inleda en inspektion för att se till att överträdelser som omfattas av denna förordning upphör eller förbjuds

d) Befogenhet att få tillträde till anläggningar.

De behöriga myndigheterna får använda all information, alla handlingar, osv. som underlag för sina miljöinspektioner och andra kontrollåtgärder oavsett i vilken form eller på vilket medium de lagras.

Stöd för efterlevnaden

Enligt förslaget utarbetar kommissionen i samarbete medvetandehöjande material och utbildningsmaterial om hur kraven i denna förordning genomförs på ett korrekt sätt, i samråd med företrädare för ekonomiska aktörer, transportörer och certifierare.

Medlemsstaterna ska säkerställa att ekonomiska aktörer och transportörer, särskilt mikroföretag, små och medelstora företag, får tillgång till information och stöd för efterlevnaden av denna förordning.

Utan att det påverkar tillämpningen av reglerna för statligt stöd ska det stöd som avses ovan få ges i form av följande:

a) Ekonomiskt stöd.

- b) Tillgång till finansiering.
- c) Specialiserad utbildning av ledningen och personalen.
- d) Organisatoriskt och tekniskt stöd.

Medlemsstaterna ska främja utbildningsprogram för kvalificering av certifierarens personal.

Standardiserad metod

Kommissionen föreslår att en metod för att uppskatta förlustmängderna av plastpellets utvecklas i harmoniserade standarder i enlighet med förordning (EU) nr 1025/2012.

Om ingen europeisk standardiseringsorganisation accepterar begäran om att utarbeta en harmoniserad standard eller om kommissionen anser att den föreslagna standarden inte uppfyller de krav den syftar till att omfatta, ska kommissionen inrätta den metod som avses ovan genom en genomförandeakt.

Hantering av klagomål samt rättslig prövning

Fysiska eller juridiska personer eller organisationer med tillräckligt intresse enligt unionslagstiftningen eller de som anser att deras rättigheter har kränkts ska ha rätt att lämna in motiverade klagomål till behöriga myndigheter när de mot bakgrund av objektiva omständigheter anser att en ekonomisk aktör, EU-transportör eller transportör från ett land utanför EU inte följer bestämmelserna i denna förordning.

Icke-statliga enheter eller organisationer som främjar människors hälsa, miljö eller konsumentskydd anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses ovan.

De behöriga myndigheterna ska bedöma klagomålen och, om så krävs, vidta de åtgärder som behövs för att kontrollera dessa klagomål, och om klagomålen anses välgrundade ska de kräva att den ekonomiska aktören fullgör skyldigheterna enligt förordningen.

Behöriga myndigheter ska informera den som rapporterade sitt klagomål till myndigheten om sitt beslut att tillmötesgå eller avslå begäran om åtgärder som anges i klagomålet.

Medlemsstaterna ska säkerställa att den som lämnar in ett motiverat klagomål ska ha möjlighet att få alla beslut om klagomålet liksom den behöriga myndighetens beslut, handlingar eller underlåtelse att handla enligt denna förordning prövade i processrättsligt och materiellt hänseende i domstol eller av något annat oberoende och opartiskt offentligt organ, vilket inte ska påverka tillämpningen av nationell lagstiftning enligt vilken alla möjligheter till administrativ prövning ska vara uttömda innan en rättslig prövning kan komma i fråga. Prövningarna ska vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma, och ska ombesörja lämpliga och ändamålsenliga prövningsmekanismer som vid behov innefattar förbuds föreläggande interimistiska säkringsåtgärder.

Sanktioner och ersättningar

Medlemsstaterna ska föreskriva om sanktioner för överträdelser av denna förordning och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas.

Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Sanktionerna ska innefatta böter som är står i proportion till omsättningen för den juridiska person eller inkomsten för den fysiska person som är involverad. Böterna ska ändamålsenligt beröva de ekonomiska fördelar som härrör från överträdelserna, och nivån på böterna ska gradvis höjas vid upprepade överträdelser. Om det är fråga om en juridisk person ska det högsta bötesbeloppet vara minst fyra procent (4 %) av den ekonomiska aktörens årsomsättning.

När sanktionerna fastställs ska hänsyn tas till överträdelsens karaktär, allvar och omfattning samt om överträdelsen skett med uppsåt eller genom oaktsamhet, inverkan på människors hälsa och miljön samt inverkan på aktörens ekonomiska situation.

När skada på människors hälsa har inträffat till följd av en överträdelse av denna förordning ska medlemsstaterna säkerställa att de personer som berörs kan göra anspråk på och erhålla ersättning för denna skada från de relevanta fysiska eller juridiska personerna och, om så är lämpligt, från de relevanta behöriga myndigheter som är ansvariga för överträdelsen. Medlemsstaterna ska dessutom säkerställa att icke-statliga organisationer som främjar skydd av människors hälsa eller miljön har möjlighet att företräda de drabbade enskilda personerna och väcka grupptalan för ersättning. Medlemsstaterna ska också säkerställa att den person som är ansvarig för överträdelsen har bevisbördan och därmed ska bevisa att överträdelsen inte orsakade skadan eller bidrog till den. Rätten att väcka talan ska vara i minst fem år. Dessa preskriptionstider ska inte börja löpa förrän överträdelsen har upphört och personen som gör anspråk på ersättningen känner till eller rimligen kan förväntas känna till att han eller hon orsakats skada av en överträdelse.

Ändring av bilagorna, delegerade akter

Enligt förslaget delegeras till kommissionen befogenhet att anta delegerade akter enligt artikel 290 i EUF-fördraget med avseende på ändringar av bilagorna I - IV i syfte att beakta den tekniska och vetenskapliga utvecklingen.

När kommissionen antar delegerade akter ska följande beaktas:

- a) Erfarenheterna från genomförandet av de skyldigheter som anges i förordningen.
- b) Relevanta internationella standarder.
- c) Särdragen hos de berörda sektorerna.
- d) Mikroföretags, små och medelstora företags särskilda behov.

Kommissionen tilldelas befogenhet att anta delegerade akter under fem år från förordningens ikraftträdande. Kommissionen ska utarbeta en rapport om delegeringen av befogenhet senast nio månader före utgången av perioden på fem år.

Delegeringen av befogenhet förlängs genom tyst medgivande förlängas med perioder av samma längd, såvida inte Europaparlamentet eller rådet motsätter sig en sådan förlängning senast tre månader före utgången av perioden i fråga. Delegeringen av befogenhet får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet.

Innan kommissionen antar en delegerad akt ska den samråda med experter som utsetts av varje medlemsstat i enlighet med gemensamt överenskomna principer.

Ikraftträdande och tillämpning

Förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

Förordningen ska tillämpas 18 månader från dess ikraftträdande.

Artikel 3.1 om undvikande av förluster och omedelbara åtgärder för att sanera dessa ska dock tillämpas från och med dagen för förordningens ikraftträdande.

Förordningen är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

4 Förslagets rättsaktsform, rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Rättsaktsform

Kommissionen föreslår att det föreskrivs om förebyggande av förluster av plastpellets genom en förordning. Kommissionen motiverar valet av instrument med målet att säkerställa en hög miljöskyddsnivå genom att ändra de ekonomiska aktörernas hanteringsbeteende i fråga om plastpellets på ett enhetligt sätt i hela EU. Det är fråga om en självständig rättsakt som inte ändrar den gällande lagstiftningen.

Statsrådet anser att den föreslagna rättsaktsformen är motiverad.

Rättslig grund

Förslaget grundar sig på artikel 192.1 (miljö) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) eftersom det kommer att höja nivån på miljöskyddet i hela EU. Rådet och Europaparlamentet behandlar förslaget i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

Enligt kommissionen kommer det att leda till ytterligare harmonisering av pellets hanteringen och därigenom förhindra fragmentering av marknaden orsakad av olika nationella strategier i medlemsstaterna, men miljöskyddet är den dominerande aspekten.

Statsrådet anser att den rättsliga grund som kommissionen föreslår är ändamålsenlig.

Subsidiaritetsprincipen

Kommissionen betonar att en gemensam uppsättning krav för pellets hantering inom unionen är avgörande för att en hög miljöskyddsnivå ska säkerställas. I likhet med all mikroplast transporteras pellets lätt från en geografisk plats till en annan och de finns i alla miljöer, även på de mest avlägsna platserna. Pellets förluster är till en början huvudsakligen koncentrerade till ett geografiskt område (områden med petrokemisk industri eller polymerindustri, logistikplattformar såsom hamnar osv.) men de är extremt rörliga och sprids via ytvatten i inlandet, via havsströmmar och genom luften.

Enligt kommissionen är problems gränsöverskridande karaktär det viktigaste skälet till att agera på EU-nivå. Om medlemsstaterna agerar individuellt skulle åtgärderna bli mindre kostnadseffektiva och nivån på miljöskyddet skulle förbli suboptimal. Det finns också en risk för att konkurrerande bestämmelser införs.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen går kraven i förslaget inte utöver vad som är nödvändigt för att göra det möjligt för ekonomiska aktörer och transportörer som omfattas av förordningens tillämpningsområde att hantera plastpellets på ett säkert och ansvarsfullt sätt.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Genomförande av förslaget förutsätter nationell lagstiftningen. Det behövs nationella bestämmelser för att fastställa den behöriga myndigheten eller de behöriga myndigheterna, den behöriga myndighetens befogenheter, regler om påföljder samt assistans och eventuellt stöd för efterlevnaden av förordningen särskilt till små och medelstora företag. Enligt en preliminär bedömning behövs nationella bestämmelser också för att genomföra det offentliga register som avses i förslaget.

Det är möjligt att ta in de ovannämnda bestämmelserna i exempelvis miljöskyddslagen, genom vilken EU:s direktiv om industriutsläpp genomförs.

Som bäst behandlas ett förslag till ändring av direktivet om industriutsläpp (COM (2022)156 final), enligt vilket anläggningars miljötillstånd, som grundar sig på BAT-slutsatserna, i fortsättningen kan förutsätta att ett miljöledningssystem införs. I det aktuella förslaget till ändring av direktivet om industriutsläpp ingår ännu inte några närmare förpliktelser att använda ett visst miljöledningssystem eller använda en separat redovisning eller utomstående kontrollant. Om det miljöledningssystem som anläggningen inför är ett registrerat Emas-system, behöver anläggningen dock inte ansöka separat om certifiering enligt detta förslag till förordning och anläggningen behöver då inte iaktta skyldigheten om underrättelse om riskhanteringen enligt detta förslag till förordning. Detta underlättar genomförandet av detta förslag för Emas-registrerade anläggningar som omfattas av direktivet om industriutsläpp.

När förslagets artikel om sanktioner genomförs är den centrala frågan om man ska använda administrativa påföljdsavgifter eller straffrättsliga påföljder i fråga om de böter som förordningen förutsätter (artikel 15.2). Om genomförandet sker via miljöskyddslagen, bör man beakta att den lagen innehåller för närvarande inga administrativa påföljdsavgifter och om sådana införs i lagen innebär en betydande ändring jämfört med nuläget. Exempelvis i U-skrivelse 51/2022 rd, som gäller utsläppsportalförordningen, har man redan tagit upp behovet av att bedöma administrativa påföljdsavgifters nödvändighet och lämplighet för miljöskyddslagens helhet.

En mer allmän utmaning vid genomförandet förfaller vara att artikeln om sanktioner innehåller krav som avviker från lösningarna i den nationella rättsordningen och sålunda inskränker det nationella handlingsutrymmet vid valet mellan administrativa och straffrättsliga påföljder. Exempelvis straffrättsligt ansvar för juridiska personer kan hos oss för närvarande tillämpas endast på gärningar som är straffbara enligt strafflagen. Kravet på att sanktionen ska fastställas i form av böter som står i proportion till aktörens omsättning samt att den ekonomiska fördelen av överträdelsen ska berövas genom böter förefaller för närvarande i praktiken förutsätta att en administrativ påföljdsavgift används i Finland. När det gäller den sistnämnda skyldigheten beror

detta på att straffrättsliga förverkandepåföljder, såsom dömande av vinning som härrör från brott förverkad till staten, i Finland inte betraktas som straff utan som säkringsåtgärder (t.ex. LaUU 13/2021 rd, s. 5). Tanken i artikel 15.2 i förslaget att använda böter som förverkandepåföljd är således främmande för finsk straffrätt. Dessutom förblir det en öppen fråga huruvida avsikten är att tillämpa påföljderna enligt artikeln även på myndigheter. Grundlagsutskottet brukar konstatera att påföljdsavgifter ska inte påföras myndigheter (t.ex. GrUU 13/2023 rd, GrUU 37/2021 rd). Det är dessutom utmanande att bedöma genomförandet av artikeln därför att man också måste beakta skyldigheterna enligt det nya miljöbrottsdirektivet (förslag till direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om upphävande av direktiv 2008/99/EG; COM/2021/851 final, U 14/2022 rd). Detta kan leda till ändringar i den nationella rättsordningen åtminstone beträffande böter för juridiska personer.

Det föreliggande förslagets artikel om skadestånd för hälsoskador kräver likaså ändringar i den nationella lagstiftningen. Här är utmaningen att förslaget innehåller krav som avviker från lösningarna i den nationella skadestånds- och processlagstiftningen, och som det skulle vara svårt att samordna med de nationella bestämmelserna. Detta gäller till exempel rätten till grupptalan, de bestämmelser som hänvisar till omvänd bevisbörda samt bestämmelserna om preskriptionstid för talan. Saken har förklarats mer ingående till exempel i U-skrivelse 126/2022 rd om omarbetning av luftkvalitetsdirektiven.

På motsvarande sätt kräver även förslagets artikel om klagomål och möjlighet till rättslig prövning ändringar i den nationella lagstiftningen. Utmaningen här är enligt en preliminär bedömning att förslaget innehåller vissa krav som avviker från de rättsmedel som redan valts i den nationella lagstiftningen. Detta gäller i synnerhet rätten att anhängiggöra ärenden samt rättsmedel i anslutning till myndigheternas verksamhet.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

5.2.1 Konsekvenser för företagen

Den finska plastindustrin köper plastråvara i huvudsak i form av pellets. I vårt land finns också några företag som tillverkar och exporterar plastpellets. Behovet av plast i Finland är cirka 600 000 - 700 000 ton per år, varav hälften kommer sjövägen till Finland (300 000 -350 000 ton per år). Bland annat alla tekniska och specialplaster importeras. Den andra hälften av förbrukningen (PE, PP och PS-plaster) fås i första hand från Borgå, varifrån dessa plaster också exporteras utomlands, uppskattningsvis 350 000 ton per år. I mindre omfattning förekommer också andra plasttransporter på landsväg och järnväg samt pelletstillverkning av återvunnen plast och blandningar för export.

Enligt uppskattning transporteras i Finland och våra närområden varje år totalt drygt en miljon ton plast i form av pellets.

Kommissionens förslag skulle fastställa gemensamma åtgärder och krav i hela EU för hanteringen av plastpellets, vilket skulle främja rättvisa verksamhetsförutsättningar för företagen. Små och medelstora företag som hanterar plastpellets i mängder som understiger 1000 ton per år påförs lättare krav som lindrar de ekonomiska konsekvenserna.

Förslaget till förordning gäller hanteringen av plastpellets i hela leveranskedjan. I Finland finns det hundratals sådana företag och andra aktörer. En del av dessa aktörer omfattas av förfarandet med miljötillstånd och sannolikt har en del också ett miljöledningssystem enligt ISO-standarderna. Aktörerna har eventuellt också redan vidtagit frivilliga åtgärder för att undvika förluster av pellets, till exempel inom det frivilliga programmet *Operation Clean Sweep*.

Företag som hanterar plastpellets är plasttillverkare, tillverkare av plastprodukter, andra materialtillverkare som använder plastpellets som råvara, hamnaktörer och transportföretag samt avfallshanteringsaktörer. I Finland gäller förslaget inte avstjälningsplatser, eftersom det i princip har varit förbjudet att deponera organiskt avfall, alltså även plast, på avstjälningsplatser ända sedan början av 2016 (statsrådets förordning om avstjälningsplatser 331/2013).

Den största plasttillverkaren är Borealis Oy. Det finns totalt ett tiotal plasttillverkare, av vilka några även framställer återvunnen plast. Plastprodukter tillverkas av drygt 500 företag. Av dem har 230 företag över fem anställda. Dessutom används plastpellets bland annat inom skogsindustrin och vid kabeltillverkning.

Plastpellets transporteras i huvudsak som sjötransporter i havscontainrar eller med långtradare, i mindre omfattningen även på järnväg. Vid sidan av specialiserade transportföretag sköter även andra transportföretag plastpelletstransporter. Landsvägstransportföretagen i Finland är överlag små och medelstora företag. Krav ställs på både EU-transportörer och transportörer från länder utanför EU, som berörs av en del av kraven på EU-transportörer.

Att kraven utsträcks till transportörer från länder utanför EU bidrar till att förebygga pelletsförluster och till en rättvis verksamhetsmiljö. Övervakningen av aktörer från länderna utanför EU kan dock vara förenad med särskilda utmaningar.

Tills vidare finns det inga exakta uppgifter om i hur många företag inom förordningens tillämpningsområde den mängd pellets som anläggningen hanterar överstiger gränsvärdet 1 000 ton per år för certifiering.

Fullgörande av skyldigheterna förutsätter att företagen som berörs av förordningens tillämpningsområde både vidtar försiktighetsåtgärder och har ett system för att säkerställa att förluster inte inträffar, och att nödvändiga åtgärder vidtas vid olyckor och tillbud. Prioriteringen i enlighet med förslaget bidrar dock till att åtgärderna är effektiva och till att minska kostnaderna för dem. Enligt förslaget ska aktörerna i första hand undvika pelletspill i miljön, i andra hand försöka innesluta pelletspill och i sista hand sanera miljön, vilket kan vara svårt och orsaka betydande kostnader.

Kostnaderna för certifiering enligt förslaget är enligt en grov uppskattning några tusen euro per år (när priset för en tidsbunden certifiering på tre år antas vara 15 000 euro).

Skyldigheten för ekonomiska aktörer att föra register över en uppskattning av den mängd pellets som släpps ut i miljön per år, tillsammans med den totala mängd som hanteras, orsakar också kostnader. Den belastning som skyldigheten innebär minskas dock av möjligheten att använda dessa uppgifter för att uppfylla rapporteringskravet enligt kommissionens förordning (EU) 2023/2055.

De finska aktörer som omfattas av tillämpningsområdet för detta förordningsförslag har vid förslagstidpunkten veterligen inga Emas-registrerade miljöledningssystem som gör det möjligt att befrias från anmälnings- och certifieringsskyldigheterna om riskhantering enligt detta förslag till förordning. De största aktörerna kan dock ha ett miljöledningssystem enligt standarden ISO 14001, som även Emas-systemet grundar sig på. Det är möjligt att övergå från ett miljöledningssystem enligt ISO 14001 till Emas-systemet genom att organisationen utarbetar en miljöredovisning där den berättar om sina miljöfrågor för intressentgrupperna samt begär en utomstående kontrollant bekräfta att miljöledningssystemet och miljöredovisningen uppfyller kraven i Emas-förordningen.

5.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Förordningen förutsätter att en eller flera behöriga myndigheter utses för tillämpningen och genomförandet av förordningen. De behöriga myndigheterna ska säkerställa att verksamheten hos de berörda ekonomiska aktörerna samt EU-transportörerna och transportörerna från länder utanför överensstämmer med kraven samt utföra miljöinspektioner eller andra kontroller, med en riskbaserad metod. Medlemsstaterna ska tilldela sina behöriga myndigheter inspektions- och genomförandebefogenheter för att säkerställa att förordningen efterlevs.

Eftersom förordningens tillämpningsområde omfattar aktörer av mycket olika typ, kan som en lösning också övervägas att utse två behöriga myndigheter, en för anläggningar som hanterar plastpellets och en för transportörer.

En grov uppskattning av de behöriga myndigheternas resursbehov är sammanlagt 1,0 årsverken.

De behöriga myndigheterna ska också inrätta och föra ett register som innehåller rapporter från de aktörer som omfattas av förordningens tillämpningsområde om (a) anläggningar, transporter av plastpellets, hanterade pellets mängder och förluster av plastpellets samt alla ändringar i anläggningar och verksamheter med anknytning till hanteringen av plastpellets, (b) certifieringar enligt förordningen. Registret ska vara offentligt tillgängligt på en webbplats.

Kostnaderna för inrättande och förande av registret påverkas till exempel av valet av behörig myndighet samt av om registret eventuellt kan genomföras som en del av befintliga system. Kostnaderna för att inrätta registret är enligt en mycket grov uppskattning 500 000 euro.

Dessutom ålägger förslaget medlemsstaterna skyldighet att rapportera regelbundet till kommissionen om genomförandet av förordningen.

5.3 Konsekvenser för miljön

Kommissionens förslag syftar till att minska förlusterna av pellets i miljön och skulle enligt kommissionens konsekvensbedömning leda till en minskning på 54–74 procent jämfört med baslinjen. Detta motsvarar en minskning på cirka 6 procent av den totala mängden oavsiktliga utsläpp av mikroplast, vilket bidrar med omkring en fjärdedel av kommissionens mål på 30 procent minskning för mikroplast i miljön, bidrar till att bevara ekosystem och biologisk mångfald samt minskar de direkta och indirekta klimatskadorna. De föreslagna åtgärderna har också potential att förbättra informationen om pelletsförlusternas omfattning i hela leveranskedjan.

Det är känt att ett brett spektrum av marina arter och kustarter äter pellets. Efter förtärandet kan de orsaka fysisk skada eller död. Om de inte kan passera genom matsmältningssystemet kan de leda till undernäring eller svält. Som för all mikroplast utgör deras potential att fungera som bärare av adsorberade toxiska ämnen eller patogena mikroorganismer en integrerad del av problemet.

Plast och mikroplast bidrar till klimatförändringarna genom att de är ytterligare källor till både växthusgasutsläpp och belastning på ekosystemen och den biologiska mångfalden. Växthusgaser som släpps ut under plastens livscykel, från produktion till nedbrytning, och plasten i världshaven kan dessutom störa havens förmåga att absorbera och binda koldioxid.

Människor exponeras dagligen för mikroplaster via näringen, inomhus- och utomhusluften samt huden, men man känner inte till den exakta mängden exponering och inte vilka eventuella

effekter detta har på hälsan. I undersökningar på försöksdjur och cellmodeller har man sett tecken på negativa effekter, men de stora doseringsmängderna och jämna plastkvaliteterna i dessa undersökningar motsvarar inte den exponering som människor vanligen utsätts för. Även om bevis för hälsoeffekter är begränsade, har internationella vetenskapsorganisationer bedömt att mikroplastexponeringen i nuläget är så pass liten att den inte är en signifikant risk för människornas hälsa. Dock kan läget förändras när mikroplastföroreningarna i miljön ökar. (Finlands miljöcentralers rapporter 7/2022).

I enlighet med EU:s ramdirektiv om en marin strategi (2008/56/EG) borde mängden plastskräp på stränder, vattenytan och botten vara på sådan nivå att den inte förorsakar några skador på miljön.

I Finland saknas det tills vidare heltäckande uppgifter om mängden plastpellets på stränder och andra ställen i miljön. Finlands miljöcentral har utrett mängden plastpellets inom det relativt småskaliga projektet Pellettimeri. Där kartlades plastpellets på sju observationspunkter på Finska vikens kust. På samtliga observationspunkter hittades pellets, på en del rentav betydande mängder (0,1 – 28,8 / m²). I samband med projektet insamlades medborgarobservationer av pellets och sådana kom även från inlandet. Sporadiskt har stora mängder pellets hittats på skär i Finska viken. Pellets saneras också på stränderna, delvis upprepade gånger på samma områden. En lättanvänd möjlighet att meddela pelletsobservationer även i fortsättningen skulle bidra till mer heltäckande information.

Mängden plastpellets som släppts ut i miljön vid olyckor och de skador som de orsakar marina organismer och ekosystem kan vara mycket stora. Av denna orsak utvärderar även Internationella sjöfartsorganisationen IMO som bäst eventuella strängare krav på aktörer som hanterar pellets inom sjöfarten.

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Enligt statsrådets bedömning är förslaget till förordning av betydelse med avseende på flera bestämmelser i grundlagen (731/1999).

Förordningsförslagets mål och krav har att göra med att minska förlusterna av plastpellets som orsakar mikroplastföroreningen för att skydda miljön. Sålunda bidrar förslaget till förordning till att tillgodose den grundläggande rättigheten i fråga om miljön i 20 § i grundlagen.

Samtidigt innebär förslaget till förordning inskränkningar av näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen, såsom kravet på obligatorisk certifiering. Dessa inskränkningar kan dock betraktas som proportionella och godtagbara med tanke på att den grundläggande rättigheten i fråga om miljön tillgodoses bättre. Grundlagsutskottet har ansett att också eventuella större restriktioner som gäller näringsfriheten måste sättas i proportion till de miljö- och klimatmål som eftersträvas och som betraktas som betydande och därför är relaterade till målen med koppling till 20 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har också konstaterat att företag och andra näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att lagstiftningen om deras näringsverksamhet ska förbli oförändrad (GrUU 55/2018 rd, GrUU 32/2010 rd).

Kraven på certifiering i förslaget till förordning är av betydelse med avseende på 124 § i grundlagen om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter (t.ex. regeringens proposition 81/2023 rd om genomförande av den så kallade batteriförordning (EU) 2023/1542).

Det register som avses i förslaget till förordning innehåller enligt en preliminär bedömning även personuppgifter, varför det är fråga om en myndighets personregister. I en sådan situation är kraven på att registret ska vara offentligt av betydelse med avseende på både 10 § 1 mom. i grundlagen om skydd för privatlivet och 12 § 2 mom. i grundlagen om rätt att ta del av handlingar i anslutning till offentlighetsprincipen.

Förordningsförslagets krav som gäller klagomål och möjlighet till rättslig prövning har beröringsyta med 21 § i grundlagen om rättsskydd.

Förordningsförslagets krav på skadestånd för hälsoskador innehåller bestämmelser som gäller både relationer mellan den skadelidande och myndigheterna och relationer mellan den skadelidande och verksamhetsutövaren. Regleringen hänför sig sålunda för det första till den i 118 § i grundlagen skyddade rätten att kräva skadestånd för en rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag. Dessutom har regleringen anknytning till personlig integritet i 7 § i grundlagen, som skyddas bland annat via skadeståndslagstiftningen som reglerar relationer mellan privatpersoner (RP 309/1993).

Förslaget till förordning förutsätter nationell lagstiftning om behöriga myndigheter och deras befogenheter. Till dessa delar är förslaget till förordning av betydelse med avseende på 2 § 3 mom. i grundlagen. Enligt den bestämmelsen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Den rätt till information som enligt förslaget ska ingå i myndigheternas befogenheter måste bedömas även med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen om skydd för privatlivet.

Förslaget till förordning förutsätter också nationell lagstiftning om påföljder. Straffrättsliga påföljder, om man stannar för sådana i det nationella genomförandet, är av betydelse med tanke på legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen. Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter att brottsrekvisit ska vara noggrant avgränsade och exakta. Såsom framförts i till exempel U-skrivelse 57/2023 rd om den så kallade lagen om markövervakning tillämpas den straffrättsliga legalitetsprincipen inte som sådan på bestämmelser om administrativa påföljder. Grundlagsutskottet har emellertid i sin utlåtandep Praxis ansett att även bestämmelser om administrativa påföljder ska uppfylla de allmänna kraven på noggrannhet, exakthet och proportionalitet ((GrUU 14/2013 rd, s. 2/II, GrUU 34/2012 rd, s. 3, GrUU 17/2012 rd, s. 5–6).

Det föreslagna bötesstraffet som liknar en förverkandepåföljd är också relevant för egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. I sin Praxis har grundlagsutskottet ansett att grundlagens 15 § 1 mom. inte skyddar egendom som någon har skaffat genom ett brott eller som annars direkt knyter till brottsliga verksamhet (t.ex. GrUU 8/2016 rd). Grundlagsutskottets bedömning har dock till denna del gällt straffrättsliga förverkandepåföljder. Dylika påföljder, beträffande vilka allmänna bestämmelser ingår i 10 kap. i strafflagen, döms i Finland ut vid rättegångar i brottmål, och i enlighet med vad som sagts ovan betraktas de inte som straff utan som säkringsåtgärder. Enligt statsrådets uppfattning har grundlagsutskottet inte bedömt hur sådana böter som avses i förslaget till artikel 15.2 och som liknar en förverkandepåföljd och som döms ut i ett administrativt förfarande förhåller sig till egendomsskyddet och andra grundläggande rättigheter. Det bör påpekas att dylika påföljder har på senare tid godkänts i EU-lagstiftningen, till exempel i den så kallade avskogningsförordningen ((EU) 2023/1115, artikel 25.2 a).

Enligt kommissionens bedömning bidrar förordningen till en hög miljöskyddsnivå enligt artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt statsrådets bedömning har förslaget till förordning dessutom beröringsyta med åtminstone följande andra rättigheter enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna: skydd av personuppgifter (artikel

8), rätt till egendom (artikel 17), näringsfrihet (artikel 16), rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (artikel 47) samt principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff (artikel 49).

Enligt statsrådets bedömning har förslaget till förordning beröringsyta med åtminstone följande rättigheter enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna: rätt till en rättvis rättegång (artikel 6) och inget straff utan lag (artikel 7).

7 Ålands behörighet

Enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövård.

8 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens institutioner

Rådet torde inleda sin behandling under den senare hälften av Belgiens ordförandeskap (Q2/2024).

Europaparlamentet har inlett sin behandling så att utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet är ansvarig utskott och João Albuquerque (S&D, PT) rapportör.

9 Den nationella behandlingen av förslaget

Förslaget presenterades på ett möte för miljösektionen under kommittén för EU-ärenden den 5 december 2023.

Förslaget behandlades den 7 december 2023 inom samarbetsnätverket för Plastfärdplanen, där de centrala intressegrupperna är representerade.

Utkastet till U-skrivelse behandlades i ett skriftligt förfarande i miljösektionen och transportsektionen under kommittén för EU-ärenden 15.-21.12.2023.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att kommissionens syfte att minska mikroplastförordning av miljön är viktigt och stöder i huvudsak kommissionens förslag till förordning om förebyggande av förluster av plastpellets i alla steg i leveranskedjan. Statsrådet anser att förslaget gäller de snabbaste och lättaste åtgärderna att minska oavsiktlig mikroplastförorening.

Statsrådet understöder förslagets centrala strävan att säkerställa att aktörer som hanterar pellets vidtar nödvändiga försiktighetsåtgärder för att förebygga förluster, dock så att kraven är lindrigare för små och medelstora företag. Statsrådet anser det viktigt att man under förhandlingarna också granskar kraven på transportörer från länder utanför EU och övervakningen av dem med beaktande av ett effektivt förebyggande av pelletsförluster, en rättvis verksamhetsmiljö och utmaningar i anslutning till övervakningen.

Statsrådet anser att man under behandlingen av förslaget bör fästa uppmärksamhet vid på vilken grund gränsvärdet (1 000 ton per år) för den hanterade mängden plastpellets per år för att aktörer som hanterar plastpellets ska ha certifiering har satts och om den är på rätt nivå, med beaktande av den totala förlusten av plastpellets från olika källor samt den ytterligare börda som skyldigheterna enligt förordningen innebär för olika stora företag. Samtidigt finner statsrådet

det viktigt att också mindre aktörer erbjuds tillräckligt med information, assistans och stöd för att efterleva förordningen, så att även förlusten från flertalet små källor kan förebyggas effektivt.

Statsrådet anser det ändamålsenligt att förordningen inte omfattar sjötransporter med beaktande av att Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) som bäst bereder krav för att förebygga förluster av plastpellets.

Statsrådet välkomnar den föreslagna harmoniserade metoden för att mäta förluster av plastpellets samt anser det viktigt att komplettera den skyldighet att rapportera förluster av plastpellets som redan ingår i Reach-förordningen (EU) 2023/2055 genom att införa en standardiserad uppskattningsmetod. Det bör dock reserveras en tillräcklig övergångstid för införandet av den standardiserade metoden.

Statsrådet anser det viktigt att man under behandlingen av förslaget beaktar de krav som det ställer på medlemsstaterna samt förbereder sig på att uppfylla dem. Statsrådet anser att de skyldigheter som åläggs myndigheterna bör stå i rätt proportion till de risker som hänför sig till verksamheten och till antalet verksamhetsutövare. Onödig administrativ börda för myndigheter och aktörer bör minimeras till exempel när det gäller skyldigheterna för EU-transportörer. Dessutom måste lämpligheten av att utvidga registret till att omfatta transportörer bedömas. Ytterligare uppgift för de kommunala myndigheterna bör bedömas omsorgsfullt och i mån av möjlighet undvikas.

Statsrådet anser i princip att det är motiverat att tilldela kommissionen befogenhet att anta genomförandeakter och delegerade akter. Statsrådet förhåller sig dock reserverat till förslagen att kommissionen ska anta genomförandeakter (kraven på innehållet i medlemsstaternas rapporter; metoden för uppskattning av förlusten av plastpellets) utan att medlemsstaterna har möjlighet att kontrollera kommissionens genomförandebefogenheter i ett kommittéförfarande. Statsrådet anser att genomförandeakterna bör antas med iakttagande av det granskningsförfarande som anges i artikel 5 i den så kallade kommittéförfarandeförordningen (EU) nr 182/2011. Särskilt omfattningen av de befogenheter som gäller delegerade akter (ändring av bilagorna) bör granskas ingående liksom att befogenheterna är noggrant avgränsade.

Statsrådet förhåller sig reserverat till vissa krav avseende påföljder i artikeln som avviker från lösningarna i den nationella rättsordningen och sålunda krymper det nationella handlingsutrymmet vid valet mellan administrativa och straffrättsliga påföljder. I Finland kan det till exempel föreskrivas endast i strafflagen om böter för juridiska personer. Kravet på att sanktionen ska fastställas i form av böter som står i proportion till aktörens omsättning samt att den ekonomiska fördelen av överträdelsen ska berövas genom böter förefaller för närvarande i praktiken förutsätta att en administrativ påföljdsavgift används i Finland. I stället för detaljerade bestämmelser anser statsrådet det viktigt att de påföljder som införs i medlemsstaterna är effektiva och proportionerliga. Under de fortsatta förhandlingarna bör man eftersträva en lösning som kan samordnas med den nationella rättsordning. Dessutom måste det klarläggas om förordningen förutsätter att påföljder riktas även till myndigheterna och nationellt handlingsutrymme säkerställas till denna del. Under de fortsatta förhandlingarna bör dessutom kraven i förslaget till miljöbrottsdirektiv beaktas. Uppmärksamhet bör också fästas vid motsvarande påföljdsartiklar som ingår i andra miljölagstiftningsförslag, och de olika medlemsstaterna bör ha en horisontell approach till påföljdsbestämmelserna och genomförandefrågorna.

När det gäller det offentliga registret anser statsrådet det viktigt att de dataskyddsfrågor som hänför sig till frågan beaktas på behörigt sätt när beredningen fortsätter. När det gäller skadestånd för hälsoskador förhåller sig statsrådet reserverat till krav som avviker från den

nationella skadestånds- och processlagstiftningen. Detta gäller i synnerhet rätten till grupptalan, bestämmelserna som hänvisar till omvänd bevisbörda samt bestämmelserna om preskriptionstid för talan. Statsrådet anser att detaljerade bestämmelser om frågor av horisontell natur, såsom påföljder, skadestånd och rättegångsförfarande, bör undvikas i sektorspecifika EU-akter. Under den fortsatta beredningen bör man eftersträva en lösning som kan samordnas med den nationella lagstiftningen.

Statsrådet kan enligt en preliminär bedömning till stor del ställa sig positivt till förslaget om klagomål och rättsmedel. Under den fortsatta beredningen bör man dock försöka försäkra sig om att de föreslagna rättsmedlen är kompatibla med de nationella rättsmedlen.