

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muovipellettien hävikkien estämisestä mikromuovisaasteen vähentämiseksi (*muovipellettiasetus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 16 päivänä lokakuuta 2023 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muovipellettihävikin estämisestä mikromuovisaasteen vähentämiseksi (COM (2023) 645 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8.2.2024

Ympäristö- ja ilmastoministeri Kai Mykkänen

Ympäristöneuvos Merja Saarnilehto

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI MUOVIPELLETTIHÄVIKIN ESTÄMISESTÄ
MIKROMUOVISAASTEEN VÄHENTÄMISEKSI****1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 16 päivänä lokakuuta 2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muovipellettihävikin estämisestä mikromuovisaasteen vähentämiseksi (COM(2023) 645 final).

Muovipelletit ovat yksi tahattomien mikromuovisaasteiden suurimmista lähteistä. Niitä käytetään raaka-aineena lähes kaikkien muovien valmistuksessa.

Komission arvion mukaan EU:ssa pääsi vuonna 2019 ympäristöön 52 000 -184 000 tonnia muovipellettejä, mikä vastaa 2 100 – 7 300 täyttä pellettirekkaa vuodessa. Muovipellettien hävikkiä aiheutuu toimitusketjun kaikissa vaiheissa, tuotannossa, jalostuksessa, kuljetuksissa ja jätehuollon toiminnassa.

Pääsääntöisesti muovipelletit ovat halkaisijaltaan alle 5 mm. Yksi litra muovipellettejä voi koostua jopa 15 000 pelletistä. Karkuun päässeet muovipelletit kulkeutuvat helposti sekä ilmassa että maan pintavesien ja merivirtojen mukana. Tästä syystä ympäristöön päässeitä muovipellettejä on lähes mahdotonta kerätä talteen uudelleen.

Suurin syy muovipellettien hävikkiin on niiden virheellinen käsittely toimitusketjussa, kuten esimerkiksi valmistuksen tai kuljetuksen aikana. Ehdotuksella pyritäänkin varmistamaan, että kaikki pellettejä EU:ssa käsittelevät toimijat toteuttavat tarvittavat varotoimenpiteet muovipellettien vuotojen ja hävikin estämiseksi.

Komission saasteettomuustoimintaohjelman (COM (2021) 400 final) tavoitteena on vähentää ympäristöön päätyviä mikromuoveja 30 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

Ympäristöön mikromuoveja päätyy useita eri reittejä pitkin. Ympäristöön päätyvien mikromuovien lähteitä ovat:

1. *hylätyt, käytöstä poistetut tai virheellisesti hävitetyt muovituotteet*, jotka hajoavat pienemmiksi kappaleiksi ympäristössä
2. tiettyihin tuotteisiin kuten kosmetiikkaan *tarkoituksella lisätyt mikromuovit*, jotka lopulta päätyvät ympäristöön
3. *tahattomasti vapautuva mikromuovi*, mikä syntyy tuotteen normaalin käytön aikaisesta kulumisesta tai sen huonosta käsittelystä

Tiettyjen muovituotteiden ja muovijätteen joutumista ympäristöön rajoittavat jo osaltaan seuraavat EU:n säädöskokonaisuudet:

- Jätepuitedirektiivi (2008/98/EY)

- Meristrategiapuitedirektiivi (2008/56/EY)
- Pakkaus- ja pakkausjätedirektiivi (94/62/EY)
- Eräitä kertakäyttöisiä muovituotteita koskeva direktiivi ((EU) 2019/904)

Vuoden 2023 aikana Euroopan komissio on hyväksynyt myös ensimmäiset nimenomaan mikromuovipäästöjen rajoittamista koskevat aloitteet. Muovipellettejä koskevan asetusehdotuksen lisäksi niitä ovat REACH-asetuksen muutos ((EU) 2023/2055), joka koskee tarkoituksellisesti lisättyjen mikromuovien rajoittamista sekä EURO7-asetusehdotus, joka sisältää toimenpiteitä renkaiden mikromuovipäästöjen torjumiseksi.

Tällä ehdotuksella täydennettäisiin edellä mainittuun REACH-asetuksen muutokseen ((EU) 2023/2055) sisältyviä muovipellettejä koskevia säännöksiä. Kyseisellä REACH-rajoituksella velvoitetaan talouden toimijat 1) antamaan tietoa pellettien käytöstä ja hävittämisestä sekä 2) ilmoittamaan arvioituista pellettien päästömääristä vuosittain. Kyseisessä rajoituksessa ei kuitenkaan säädetä pellettihävikin mittaamenetelmistä. Nyt käsillä olevan ehdotuksen mukaisesti kehitettäisiin standardoitu menetelmä pellettihävikin mittaamiseksi ja valtuutettaisiin sen käyttö täydentämään REACH-rajoituksessa käyttöön otettua raportointivaatimusta.

Muovipellettipäästöjä ei toistaiseksi ole huomioitu teollisuuspäästädirektiivin (2010/75/EU) piiriin kuuluvien laitosten lupamääräyksissä eikä kyseisiä laitoksia koskevissa parasta käytökelpoista ja käytettävissä olevaa tekniikka (BAT) koskevissa päätelmissä.

Parhaillaan vireillä olevassa teollisuuspäästädirektiivin muutosehdotuksessa (COM (2022) 156 final), sen piirissä olevia laitoksia edellytetään ottamaan käyttöön BAT-päätelmien mukainen ympäristöasioiden hallintajärjestelmä. Mikäli muovipellettejä käsittelevän laitoksen ympäristöjärjestelmä on EU:n EMAS -asetuksen ((EY) N:o 1221/2009) mukaisesti rekisteröity, tulevat tämän asetuksen velvoitteet jatkossa sen kautta noudatettavaksi kyseisessä laitoksessa. Talouden toimijat, jotka on rekisteröity EU:n ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmän (EMAS) mukaisesti, vapautettaisiin tämän asetuksen mukaisesta riskienhallinnan ilmoitusvelvollisuudesta sekä sertifiointivelvoitteista, edellyttäen että ko. riskienhallinnan vaatimukset on sisällytetty EMAS-järjestelmään.

Meneillään olevissa kansainvälisissä muovisopimusta koskevissa neuvotteluissa EU ja sen jäsenvaltiot ovat korostaneet, että tulevaan välineeseen on sisällytettävä toimenpiteitä mikromuovien tahattoman vapautumisen vähentämiseksi. Tällä muovipellettien hävikkien estämistä koskevalla ehdotuksella komissio pyrkii tukemaan mikromuovien rajoittamista koskevien toimien edistämistä myös näissä neuvotteluissa.

Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) arvioi niin ikään parhaillaan sekä vapaaehtoisia että pakollisia toimenpiteitä, jotka asettaisivat pellettien merikuljetukseen nykyisestä tarkennettuja vaatimuksia. Lähtökohtana IMO:n valmistelulle ovat suuronnettomuudet muovipellettien merikuljetuksissa.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on vähentää merkittävästi muovipellettihävikkiä ja siitä aiheutuvaa ympäristöön päätyvän mikromuovin määrää koko toimitusketjussa. Ehdotuksella täydennetään EU:n säädöskokonaisuutta, jolla rajoitetaan tiettyjen muovituotteiden, muovijätteen ja mikromuovien joutumista ympäristöön.

Komission mukaan muovipellettien hävikki ympäristöön on kolmanneksi suurin tahattomien mikromuovien lähde. Muovipellettihävikki johtuu yleensä tietämyksen puutteesta ja huonosta käsittelystä, ja tällaista vältettävissä olevaa saastumista voidaan näin ollen torjua nopeammin ja helpommin yksinkertaisilla toimenpiteillä toimitusketjussa. Tämän vuoksi komission kohdentaa nyt toimenpiteet muovipelletteihin.

Ehdotettujen toimien arvioidaan vähentävän muovipellettien hävikkiä 54 - 74 prosenttia EU:n alueella. Tämä vastaisi noin kuuden prosentin vähennystä tahattomasti ympäristöön pääsevien mikromuovien kokonaismäärässä, ja sillä saavutettaisiin noin neljännes komission 30 prosentin tavoitteesta vähentää ympäristöön päätyviä mikromuoveja ja niistä aiheutuvia haittoja.

Muovipellettien hävikki toimitusketjussa ja niiden päätyminen ympäristöön aiheuttaa haittaa paitsi ympäristölle ja ekosysteemeille, myös ilmastolle, mahdollisesti ihmisten terveydelle sekä taloudelle. Osa näistä vaikutuksista liittyy nimenomaan pelletteihin, osa mikromuoviin yleensä.

Ympäristöön päätyneistä muovipelleteistä voi aiheutua merkittävää taloudellista haittaa esimerkiksi kaupalliselle kalastukselle, maataloudelle, matkailulle ja virkistykselle. Ympäristöön päässeiden muovipellettien siivoamisesta ja sen kustannuksista vastaavat yleensä paikalliset yhteisöt. Muovipellettihävikin ja mikromuovien rajoittamisella voidaan ehkäistä myös näitä kielteisiä vaikutuksia.

3 Ehdotuksen sisältö

3.1 Ehdotuksen keskeinen sisältö

Ehdotuksella pyritään varmistamaan, että kaikki muovipellettejä EU:n alueella käsittelevät toimijat toteuttavat tarvittavat varotoimenpiteet.

Komissio ehdottaa, että pellettejä käsittelevien toimijoiden täytyy:

I. *ensisijaisesti* estää pellettien päästäminen ympäristöön

II. *toissijaisesti* eristää ympäristöön päässeet pelletit niiden leviämisen estämiseksi ja

III. *viimeisenä vaihtoehtona* puhdistaa ympäristö vuodon tai hävikin jälkeen.

Asetuksessa säädettäisiin muovipellettien käsittelyä koskevista velvoitteista toimitusketjun kaikissa vaiheissa hävikin estämiseksi.

Ehdotuksessa komissio esittää muun muassa seuraavia toimia:

- toiminnanharjoittajien olisi noudatettava tiettyjä parhaita käsittelykäytäntöjä

- suurempien toimijoiden olisi saatava riippumattoman kolmannen osapuolen myöntämä todistus siitä, että toiminta täyttää vaatimukset, ja pienempien yritysten olisi annettava oma vakuutus

- olisi myös luotava yhdenmukainen menetelmä pellettihävikin arvioimiseksi.

Pienille ja keskisuurille yrityksille asetettaisiin kevyempiä vaatimuksia.

3.2 Ehdotuksen yksityiskohtaisempi sisältö

Sovellettamisala, yleiset velvoitteet

Asetusta sovellettaisiin seuraaviin toimijoihin:

a) talouden toimijat, jotka ovat edellisenä kalenterivuonna käsitelleet unionissa yli 5 tonnia muovipellettejä;

b) muovipellettejä unionissa kuljettavat EU:n liikenteenharjoittajat ja EU:n ulkopuoliset liikenteenharjoittajat.

Talouden toimijalla tarkoitetaan ketä tahansa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka käyttää tai jolla on hallinnassaan laitos tai, jos kansallisessa lainsäädännössä niin määrätään, jolle on luovutettu ratkaiseva taloudellinen päättävältä laitoksen teknisen toiminnan suhteen.

EU:n ja EU:n ulkopuolisella liikenteenharjoittajalla tarkoitetaan jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan sijoittautunutta luonnollista henkilöä, joka harjoittaa osana taloudellista toimintaansa muovipellettien kuljetusta ajoneuvoilla, junavaunuilla tai sisävesialuksilla. Asetusehdotus ei siten koske meriliikennettä.

Talouden toimijoiden ja kyseisten liikenteenharjoittajien olisi varmistettava, että hävikin syntyminen vältetään. Jos hävikkiä tapahtuu, toimijoiden olisi ryhdyttävä välittömiin toimiin sen puhdistamiseksi.

Talouden toimijoiden olisi ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle käyttämistään laitoksista sekä muovipellettien kuljetuksista sekä kaikista merkittävistä muutoksista muovipellettien käsittelyyn liittyvissä laitoksissa ja toiminnoissa.

Toimivaltaisten viranomaisten olisi perustettava julkinen rekisteri, joka sisältää edellä mainitut tiedot.

Muovipellettien käsittelyyn liittyvät velvoitteet

Ehdotuksen mukaisesti talouden toimijoiden tulisi:

a) laatia ja ylläpitää riskinarviointisuunnitelma kullekin laitokselle (asetusehdotuksen liitteen I mukaisesti);

b) asentaa laitteet ja suoritettava menettelyt riskinarviointisuunnitelmassa kuvatulla tavalla;

c) ilmoittaa riskinarviointisuunnitelma ja vaatimustenmukaisuusvakuutus (asetusehdotuksen liite II) jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle.

EU:n ja EU:n ulkopuolisten liikenteenharjoittajien olisi varmistettava, että asetusehdotuksen liitteessä III esitetyt toimet toteutetaan lastaus- ja purkutöissä, kuljetuksissa, siivouksessa ja huoltotoimissa.

Edellä mainittuja toimia toteuttaessaan kaikkien toimijoiden olisi noudatettava asetuksen mukaista prioriteettijärjestystä (estä, eristä, puhdistaa).

Toimien epäonnistuessa talouden toimijoiden ja liikenteenharjoittajien olisi ryhdyttävä korjaaviin toimiin mahdollisimman pian.

Talouden toimijoiden tulisi päivittää suunnitelmat ja vakuutukset seuraavasti:

- pien- ja mikroyritykset, keskiuuret yritykset ja suuryritykset, joiden laitoksissa muovipellettejä on käsitelty *alle 1 000 tonnia* vuodessa: riskinarviointisuunnitelman ja vaatimustenmukaisuusvakuutuksen päivitys viiden vuoden välein ja näitä koskevat ilmoitukset toimivaltaiselle viranomaiselle

- yritykset, joiden käyttämissä laitoksissa muovipellettejä on käsitelty *yli 1 000 tonnia* vuodessa ja jotka eivät ole mikro- tai pienyrityksiä: sisäinen arvio laitoksen vaatimuksenmukaisuudesta vuosittain.

Talouden toimijoiden ja EU:n liikenteenharjoittajien olisi

- varmistettava työntekijöiden tehtävänmukainen koulutus ja tarvittava osaaminen

- pidettävä kirjaa toimista asetuksen velvoitteiden noudattamiseksi sekä hävikin arvioituista vuosittaisista määristä sekä käsiteltyjen muovipellettien kokonaismäärästä.

Sertifiointi ja suhde ympäristöjärjestelmiin

Suurten yritysten olisi osoitettava, että jokainen laitos, jossa muovipellettejä on käsitelty *yli 1 000 tonnia* vuodessa, toimii liitteessä I (riskinarviointisuunnitelma) esitettyjen vaatimusten mukaisesti hankkimalla sertifioijan antama todistus (sertifikaatti) 24 kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulosta ja sen jälkeen joka kolmas vuosi.

Vastaavasti *yli 1000 tonnia* muovipellettejä vuodessa käsittelevien keskiuurten yritysten olisi osoitettava vaatimustenmukaisuutensa sertifioijan myöntämällä todistuksella 36 kuukautta asetuksen voimaantulosta ja sen jälkeen joka neljäs vuosi.

Sertifioijien olisi tehtävä pistotarkastuksia sen varmistamiseksi, että asetuksen mukainen riskienarviointisuunnitelma (liite I) pannaan asianmukaisesti täytäntöön.

Sertifioijien olisi ilmoitettava sertifioinnit ja niiden muutokset toimivaltaiselle viranomaiselle ilman aiheetonta viivytystä.

Toimivaltaisten viranomaisten olisi perustettava ja pidettävä yllä sertifiointirekisteriä, joka on julkisesti saatavilla verkkosivuilla.

Talouden toimijat, jotka on rekisteröity EU:n ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmän asetuksen (EY) N:o 1221/2009 mukaisesti (EMAS), vapautettaisiin tämän asetuksen (4 artiklan 2 kohdan) mukaisesta riskienhallinnan ilmoitusvelvollisuudesta sekä (5 artiklan 1 ja 2 kohdan) mukaisista sertifiointivelvoitteista. Edellytyksenä olisi, että

EMAS-asetuksen mukainen ympäristötodentaja on tarkastanut, että liitteessä I vahvistetut vaatimukset on sisällytetty taloudellisen toimijan ympäristöjärjestelmään ja pantu täytäntöön.

Sertifioijien akkreditointi

Sertifioijalla tässä asetusehdotuksessa tarkoitetaan EU:n akkreditointiasetuksen ((EY) N:o 765/2008) mukaisesti akkreditoitua toimijaa tai EU:n EMAS-asetuksen ((EY) N:o 1221/2009) mukaista ympäristötodentajaa.

Sertifioijien akkreditointiin olisi sisällytettävä tässä asetuksessa määritelty arviointi tiettyjen vaatimusten noudattamisesta, mukaan lukien riippumattomuus, jäävittömyys, ammatillinen luotettavuus ja tekninen pätevyys, asiantuntemus, tarvittavat laitteet ja infrastruktuuri, pätevä ja kokenut henkilöstö, salassapitovelvollisuuden noudattaminen ja vastuu alihankkijoista.

Vaatimustenmukaisuuden todentaminen ja raportointi

Ehdotuksen mukaan toimivaltaisten viranomaisten olisi tarkistettava asetuksen soveltamisalaan kuuluvien talouden toimijoiden sekä EU:n ja EU:n ulkopuolisten liikenteenharjoittajien toiminnan vaatimustenmukaisuus. Tämän varmistamiseksi toimivaltaisten viranomaisten tulisi suorittaa ympäristötarkastuksia ja muita todentamistoimenpiteitä riskiperusteista lähestymistapaa noudattaen.

Mikäli toiminnassa havaitaan poikkeamia vaatimustenmukaisuudesta, tulisi toimivaltaisten viranomaisten vaatia oikeassa mittasuhteessa olevia korjaavia toimenpiteitä.

Jäsenvaltioiden olisi neljän vuoden kuluttua tämän asetuksen voimaantulopäivästä ja sen jälkeen joka kolmas vuosi toimitettava komissiolle selvitys, joka sisältää laadulliset ja määrälliset tiedot asetuksen täytäntöönpanosta edellisen kalenterivuoden aikana sisältäen toimijoiden ja laitosten lukumäärät kokoluokittain, EU liikenteenharjoittajien ja kuljetusvälineiden määrät, riskienarviointien ja omien ilmoitusten sekä sertifiointien lukumäärät.

Komissio vahvistaisi täytäntöönpanosäädöksillä jäsenvaltioiden raportointien muodon.

Noudattamatta jättäminen sekä onnettomuudet ja vaaratilanteet

Jos asetuksessa ehdotettuja sääntöjä rikotaan, talouden toimijoiden ja liikenteenharjoittajien olisi välittömästi:

- a) tiedotettava asiasta toimivaltaiselle viranomaiselle;
- b) toteutettava viipymättä tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että toiminta saatetaan vaatimusten mukaiseksi mahdollisimman pian;
- c) toteutettava kaikki täydentävät toimenpiteet, jotka toimivaltainen viranomainen katsoo tarpeellisiksi vaatimustenmukaisuuden palauttamiseksi.

Jos sääntöjen rikkominen aiheuttaa välittömän vaaran ihmisten terveydelle tai uhkaa aiheuttaa välittömiä huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle, toimivaltainen viranomainen voisi keskeyttää laitoksen toiminnan, kunnes vaatimustenmukaisuus on palautettu.

Onnettomuus- tai vaaratilanteissa, mikäli satunnainen tai vahingossa tapahtuva muovipellettien hävikki vaikuttaa merkittävästi ihmisten terveyteen tai ympäristöön, tulisi talouden toimijoiden ja liikenteenharjoittajien välittömästi

a) ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueella vaaratilanne tai onnettomuus tapahtui, asiasta sekä ympäristöön päässeiden pellettien arvioidusta määrästä

b) toteuttaa toimenpiteet terveys- ja ympäristövaikutusten rajoittamiseksi ja uusien vaaratilanteiden ja onnettomuuksien välttämiseksi.

Toimivaltaisen viranomaisen olisi tarvittaessa vaadittava täydentäviä toimenpiteitä vaikutusten rajoittamiseksi ja uusien vaaratilanteiden sekä onnettomuuksien estämiseksi.

Tapauksissa, joissa onnettomuus- tai vaaratilanteella on merkittäviä vaikutuksia toisessa jäsenvaltiossa, toimivaltaisen viranomaisen olisi varmistettava, että asiat ilmoitetaan kyseisen valtion toimivaltaiselle viranomaiselle.

Toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen ja valtuudet

Jäsenvaltioiden olisi nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen, joka on vastuussa tämän asetuksen soveltamisesta ja täytäntöönpanon valvonnasta.

Jäsenvaltioiden olisi siirrettävä toimivaltaisille viranomaisilleen tämän asetuksen noudattamisen varmistamiseksi tarvittavat tarkastus- ja täytäntöönpanovaltuudet.

Valtuuksiin olisi sisällyttävä ainakin seuraavat seikat:

a) oikeus saada kaikki asiakirjat ja tiedot, jotka liittyvät asetuksen rikkomiseen

b) valtuudet vaatia mitä tahansa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä toimittamaan tarvittavat tiedot niiden säilytyspaikasta tai -tavasta riippumatta

c) valtuudet aloittaa omasta aloitteestaan tutkinta tai menettelyt tämän asetuksen rikkomisen lopettamiseksi tai kieltämiseksi

d) valtuudet päästä laitoksiin.

Toimivaltaiset viranomaiset voisivat käyttää mitä tahansa tietoa, asiakirjaa, jne. todisteena ympäristötarkastuksia ja muita varmennustoimenpiteitä varten riippumatta siitä, missä muodossa ja mihin ne on tallennettu.

Sääntöjen noudattamiseen liittyvä apu

Ehdotuksen mukaan komissio kehittää yhteistyössä valistus- ja koulutusmateriaalia asetuksessa säädettyjen velvoitteiden järkevää täytäntöönpanoa varten kuullen talouden toimijoiden, liikenteenharjoittajien ja sertifioijien edustajia.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että talouden toimijat ja liikenteenharjoittajat, erityisesti mikroyritykset ja pienet ja keskisuuret yritykset saavat tietoa ja apua tämän asetuksen noudattamisessa.

Rajoittamatta valtiontukisääntöjen soveltamista voitaisiin edellä tarkoitettu tuki antaa seuraavissa muodoissa:

- a) taloudellinen tuki;
- b) rahoituksen saanti;
- c) johdon ja henkilöstön erityiskoulutus;
- d) organisatorinen ja tekninen tuki.

Jäsenvaltioiden olisi edistettävä sertifioijien henkilöstön pätevöitymistä koskevia koulutusohjelmia.

Standardoitu menetelmä

Komissio ehdottaa, että muovipellettien hävikin määrän arvioimiseksi tulisi kehittää asetuksen (EU) N:o 1025/2012 mukainen harmonisoitu standardi.

Jos mikään eurooppalainen standardointiorganisaatio ei hyväksy pyyntöä laatia yhdenmukaistettu standardi tai jos komissio katsoo, että ehdotettu standardi ei täytä vaatimuksia, jotka sen on tarkoitus kattaa, komissio vahvistaisi edellä tarkoitettun menetelmän täytäntöönpanosäädöksellä.

Valitusten käsittely ja oikeussuoja

Luonnollisilla henkilöillä, oikeushenkilöillä tai organisaatioilla, joiden etua asia kansallisen lainsäädännön mukaisesti riittävästi koskee, tai niillä, jotka katsovat, että heidän oikeuksiaan on loukattu, olisi oikeus tehdä toimivaltaisille viranomaisille perusteltuja valituksia, jos ne katsovat objektiivisten olosuhteiden perusteella, että talouden toimija, EU:n liikenteenharjoittaja tai EU:n ulkopuolinen liikenteenharjoittaja ei noudata tämän asetuksen säännöksiä.

Edellä tarkoitettu riittävä etu katsottaisiin olevan valtioista riippumattomilla ihmisten terveyttä, ympäristönsuojelua tai kuluttajansuojaa edistävillä yhteisöillä ja järjestöillä.

Toimivaltaisten viranomaisten olisi arvioitava valitukset ja tapauksen mukaan toteutettava tarvittavat toimenpiteet valitusten todentamiseksi, ja mikäli ne osoittautuvat perustelluiksi, talouden toimijan asetuksen mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi.

Toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava valituksen tehneelle taholle päätöksestä hyväksyä tai hylätä valituksessa esitetty toimenpidepyyntö.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että perustellun valituksen tehneellä taholla on mahdollisuus kääntyä sellaisen tuomioistuimen tai muun riippumattoman ja puolueettoman julkisen elimen puoleen, joka on toimivaltainen toteuttamaan menettelyllisen ja aineellisen laillisuuden uudelleentarkastelun kyseistä valitusta koskevalle päätökselle tai toimivaltaisen viranomaisen tämän asetuksen nojalla tekemille päätöksille, toimille tai toimimatta jättämiselle, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisen lainsäädännön sellaisten säännösten soveltamista, joissa edellytetään, että hallinnolliset muutoksenhakumenettelyt on käytettävä loppuun ennen oikeudenkäyntimenettelyn aloittamista. Näiden muutoksenhakumenettelyjen on oltava oikeudenmukaisia, tasapuolisia, oikea-aikaisia maksuttomia tai kohtuuhintaisia, ja niiden on

tarjottava asianmukaiset ja tehokkaat oikeussuojamekanismit, mukaan lukien tarvittaessa väliaikaiset turvaamistoimet.

Seuraamukset ja korvaukset

Jäsenvaltioiden olisi säädettävä tämän asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden soveltamisen varmistamiseksi.

Säädettyjen seuraamusten olisi oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Seuraamuksiin olisi sisällyttävä sakot, jotka ovat oikeasuhteisia oikeushenkilön liikevaihtoon tai sitoutuneen luonnollisen henkilön tuloihin. Sakkojen olisi tosiasiallisesti poistettava rikkomisesta saatava taloudellinen hyöty ja niiden määrän tulisi kasvaa asteittain toistuvien rikkomusten vuoksi. Jos kyseessä on oikeushenkilö, sakkojen enimmäismäärä tulisi olla vähintään neljä prosenttia (4 %) taloudellisen toimijan vuotuisesta liikevaihdosta.

Seuraamusten määrittelyssä olisi huomioitava rikkomusten luonne, vakavuus ja laajuus sekä tahallisuus tai tuottamuksellisuus, vaikutus ihmisten terveyteen ja ympäristöön sekä vaikutus toimijan taloudelliseen tilanteeseen.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että mikäli tämän asetuksen rikkomisen seurauksena on aiheutunut vahinkoa ihmisten terveydelle, olisi yksilöillä, joita asia koskee, oikeus vaatia ja saada korvausta kyseisestä haitasta asianomaisilta luonnollisilta tai oikeushenkilöiltä ja tarvittaessa rikkomisesta vastuussa olevalta toimivaltaiselta viranomaiselta. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että terveyden- ja ympäristönsuojelua edistävillä kansalaisjärjestöillä olisi mahdollisuus edustaa ko. yksilöitä ja nostaa ryhmäkanteita korvauksen saamiseksi. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että rikkomisesta vastuussa olevan henkilön vastuulla on osoittaa, että rikkominen ei aiheuttanut haittaa tai myötävaikuttanut sen syntymiseen. Kanneoikeuden tulisi olla vähintään viisi vuotta. Tämä määräaika ei saa alkaa kulua ennen kuin rikkominen on päättynyt ja korvausta hakeva henkilö tietää kärsineensä haittaa rikkomisesta tai hänen voidaan kohtuudella olettaa tietävän tämän.

Liitteiden muuttaminen, delegoidut säädökset

Ehdotuksen mukaan komissiolle siirrettäisiin valta antaa SEUT 290 artiklan mukaisia delegoituja säädöksiä muuttaa liitteitä I - IV tekniikan ja tieteen kehityksen huomioon ottamiseksi.

Antaessaan delegoituja säädöksiä komission tulisi ottaa huomioon:

- a) asetuksen velvoitteiden täytäntöönpanosta saadut kokemukset
- b) asiaa koskevat kansainväliset standardit
- c) toimialojen erityispiirteet
- d) mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten erityistarpeet.

Komissiolla olisi valta antaa delegoituja säädöksiä viiden vuoden ajan asetuksen voimaantulosta. Komissio laatisi säädösvallan siirtoa koskevan raportin viimeistään yhdeksän kuukautta ennen viisivuotiskauden päättymistä.

Säädösvallan siirtoa jatkettaisiin hiljaisesti saman pituisella kaudella, ellei EU:n parlamentti tai neuvosto vastusta tätä viimeistään kolme kuukautta ennen kunkin jakson loppua. Euroopan parlamentti tai neuvosto voi milloin tahansa peruuttaa kyseisen säädösvallan siirron.

Ennen delegoidun säädöksen antamista komission tulee kuulla kunkin jäsenvaltion asettamaa asiantuntijaa yhteisesti sovittujen menettelytapojen mukaisesti.

Voimaantulo ja soveltaminen

Asetus tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Asetusta tulisi soveltaa 18 kuukauden kuluttua sen voimaantulosta.

Kuitenkin 3 artiklan 1 kohtaa koskien hävikin välttämistä ja niiden välittömiä puhdistustoimia tulisi soveltaa asetuksen voimaantulopäivästä lähtien.

Asetus olisi kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä olisi sovellettava suoraan kaikissa jäsenvaltioissa.

4 Ehdotuksen säädösmuoto, oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

Säädösmuoto

Komissio ehdottaa, että muovipellettihävikin estämisestä säädettäisiin asetuksella. Komissio perustelee säädösinstrumentin valintaa tavoitteella varmistaa ympäristönsuojelun korkea taso muuttamalla kaupallisten toimijoiden muovipellettien käsittelyyn liittyviä toimintatapoja yhdenmukaisella tavalla koko EU:n alueella. Kyseessä on itsenäinen säädös, jolla ei muuteta olemassa olevaa lainsäädäntöä.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua säädösmuotoa perusteltuna.

Oikeusperusta

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 1 kohtaan (ympäristö), koska se parantaisi ympäristönsuojelun tasoa kaikkialla EU:ssa. Neuvosto ja Euroopan parlamentti käsittelevät ehdotuksen tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä.

Komission mukaan ympäristönsuojelua koskeva ulottuvuus on ensisijainen, vaikka aloitteella edistetään myös pellettien käsittelyn yhdenmukaistamista, minkä avulla vältetään jäsenvaltioiden erilaisista kansallisista lähestymistavoista johtuva markkinoiden pirstoutuminen.

Valtioneuvosto pitää komission ehdottamaa oikeusperustaa asianmukaisena.

Toissijaisuusperiaate

Komissio korostaa, että yhteiset vaatimukset muovipellettien käsittelylle unionissa ovat olennaisen tärkeitä ympäristönsuojelun korkean tason varmistamiseksi. Kuten kaikki mikromuovit, pelletit kulkeutuvat helposti maantieteellisestä paikasta toiseen ja niitä löytyy kaikista ympäristöistä, myös kaikkein syrjäisimmistä paikoista. Vaikka pellettejä pääsee ympäristöön yleensä ensin tietyllä maantieteellisellä alueella (esimerkiksi petrokemian tuotteisiin tai polymeereihin keskittyneillä teollisuusalueilla tai logistisilla alustoilla, kuten satamissa), ne kulkeutuvat erittäin helposti eteenpäin ja hajaantuvat eri suuntiin maan pintavesien ja merivirtojen mukana sekä ilman välityksellä.

Komission mukaan tärkein syy toimia EU:n tasolla on ongelman rajat ylittävä luonne. Jos jäsenvaltiot toimisivat erikseen, toimet olisivat vähemmän kustannustehokkaita ja ympäristönsuojelun taso jäisi alle optimaalisen tason. Vaarana olisi myös, että laadittaisiin erilaisia kilpailevia lainsäädäntöjä.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Suhteellisuusperiaate

Komission mukaan ehdotukseen sisältyvät vaatimukset eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen, jotta sen soveltamialassa olevat talouden toimijat ja liikenteenharjoittajat voivat käsitellä muovipellettejä turvallisesti ja vastuullisesti.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Ehdotuksen täytäntöönpano edellyttää kansallista lainsäädäntöä. Kansallisilla säädöksillä on tarpeen määritellä toimivaltainen viranomainen tai toimialtaiset viranomaiset, toimivaltaisen viranomaisen toimivaltuudet, seuraamuksia koskevat säännöt sekä asetuksen noudattamiseksi annettava apu ja mahdollinen tuki erityisesti pk-toimijoille. Kansallista sääntelyä tarvittaisiin alustavan arvion mukaan myös ehdotuksessa tarkoitetun julkisen rekisterin täytäntöön panemiseksi.

Edellä mainitut säännökset olisi mahdollista sisällyttää esimerkiksi ympäristönsuojelulakiin, jolla toimeenpannaan EU:n teollisuuspäästädirektiiviä.

Parhaillaan käsittelyssä on teollisuuspäästädirektiivin muutosehdotus (COM (2022)156 final), jonka mukaan direktiivin piiriin kuuluvien laitosten ympäristöluvut, jotka perustuvat BAT-päätelmiin, saattavat jatkossa edellyttää ympäristöjärjestelmän käyttöönottoa. Kyseisessä teollisuuspäästädirektiivin muutosehdotuksessa ei ole tarkemmin velvoitettu tiettyyn ympäristöjärjestelmään eikä erillisen selonteon tai ulkopuolisen todentajan käyttämiseen. Mikäli laitoksen käyttöön ottama ympäristöjärjestelmä olisi kuitenkin rekisteröity EMAS-järjestelmä, laitoksen ei tarvitsisi erikseen hankkia tämän asetusehdotuksen mukaista sertifiointia eikä laitoksen tällöin tarvitsisi noudattaa tämän asetusehdotuksen mukaista riskienhallinnan ilmoitusvelvollisuutta. Tämä helpottaisi teollisuuspäästädirektiivin piirissä olevien EMAS-rekisteröityjen laitosten osalta tämän nyt käsillä olevan ehdotuksen toimeenpanoa.

Ehdotuksen seuraamuksia koskevaa artiklaa täytäntöön pantaessa keskeinen kysymys on, käytettäisiinkö asetuksen edellyttämien sakkojen (15 artiklan 2 kohta) osalta hallinnollisia seuraamusmaksuja vai rikosoikeudellisia seuraamuksia. Mikäli täytäntöönpano tapahtuisi ympäristönsuojelulain kautta, tulee ottaa huomioon, että kyseinen laki ei tällä hetkellä sisällä lainkaan hallinnollisia seuraamusmaksuja ja niiden lisääminen lakiin olisi merkittävä muutos nykytilaan. Esimerkiksi päästöportaaliasetusta koskevassa U-kirjelmässä 51/2022 vp, on jo tuotu esiin tarve arvioida hallinnollisten seuraamusmaksujen tarpeellisuutta ja niiden soveltumista ympäristönsuojelulain kokonaisuuteen.

Yleisemmin täytäntöönpanossa haasteeksi vaikuttaisi muodostuvan se, että seuraamuksia koskeva artikla sisältää vaatimuksia, jotka poikkeavat kansallisen oikeusjärjestelmän ratkaisusta ja kaventavat siten kansallista liikkumavaraa hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten valinnassa. Esimerkiksi oikeushenkilön rangaistusvastuuta voidaan meillä nykyisin soveltaa vain rikoslaissa rangaistavaksi säädettyihin tekoihin. Edelleen vaatimus sakkona määrättävästä seuraamuksesta, jonka suuruudessa on otettava huomioon toimijan liikevaihto ja se, että sakolla poistetaan rikkomuksella saavutettu taloudellinen hyöty, vaikuttaisi tällä hetkellä käytännössä edellyttävän k Suomessa hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöä. Viimeksi mainitun velvollisuuden osalta tämä johtuu siitä, että rikosoikeudellisia menettämisseuraamuksia, kuten rikoksen tuottaman hyödyn tuomitsemista valtiolle menetetyksi, ei pidetä Suomessa rangaistuksina vaan turvaamistoimina (esim. LaVL 13/2021 vp s. 5). Ehdotuksen 15 artiklan 2 kohdan mukainen ajatus sakon käyttämisestä menettämisseuraamuksena on siten Suomen rikosoikeudelle vieras. Lisäksi avoimeksi jää kysymys siitä, onko artiklan mukaisia seuraamuksia tarkoitus soveltaa myös viranomaisiin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei seuraamusmaksuja tule kohdistaa viranomaisiin (esim. PeVL 13/2023 vp, PeVL 37/2021 vp). Oman haasteensa seuraamuksia koskevan artiklan täytäntöönpanon arviointiin tuo lisäksi se seikka, että on huomioitava myös tulevan uuden ympäristörikosdirektiivin (ehdotus direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta; COM/2021/851 final, U 14/2022 vp) mukaiset velvoitteet. Kyseinen ehdotus saattaa johtaa kansallisen oikeusjärjestelmän muutoksiin ainakin oikeushenkilölle määrättävien sakkojen osalta.

Nyt käsillä olevan ehdotuksen terveyshaittoihin liittyviä vahingonkorvauksia koskeva artikla vaatisi niin ikään muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Haasteeksi tässä muodostuisi se, että ehdotus sisältää kansallisen vahingonkorvaus- ja prosessilainsäädännön ratkaisusta poikkeavia vaatimuksia, joiden täytäntöönpano olisi vaikeasti yhteen sovitettavissa kansallisen sääntelyn kanssa. Tämä koskee esimerkiksi ryhmäkanneoikeutta, käännettyyn todistustaakkaan viittaavia säännöksiä sekä kanteen vanhentumisaikaa koskevaa sääntelyä. Asiaa on tarkemmin selostettu esimerkiksi ilmanlaatudirektiivin uudistamista koskevassa U-kirjelmässä 126/2022 vp.

Vastaavasti myös ehdotuksen valituksia ja oikeussuojakeinoja koskeva artikla vaatisi muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Haasteeksi tässä muodostuisi alustavan arvion mukaan se, että ehdotus sisältää eräitä vaatimuksia, jotka poikkeavat kansallisessa lainsäädännössä jo valituista oikeussuojakeinoista. Tämä koskee erityisesti vireillepano-oikeutta sekä viranomaisten toimintaan liittyviä oikeussuojakeinoja.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

5.2.1 Vaikutukset yrityksiin

Suomen muoviteollisuus ostaa muoviraaka-aineet pääosin pelletteinä. Maassamme toimii myös muutamia muovipellettejä valmistavia ja vieviä yrityksiä. Muovien tarve Suomessa on noin 600 000 - 700 000 t/a, josta puolet tulee meriteitse Suomeen (300 000 -350 000 t/a). Muun

muassa kaikki tekniset ja erikoismuovit ovat tuontia. Toinen puoli kulutuksesta (PE, PP ja PS -muovit) saadaan lähinnä Porvoosta, josta sitä myös viedään ulkomaille, arviolta 350 000 tonnia vuodessa. Vähäisemmässä määrin on myös muita muovikuljetuksia maa- ja rautateitse sekä kierrätetyn muovin ja seosten pellettivalmistusta vientiin.

Kaikkiaan Suomessa ja lähialueillamme liikkuu muovia pellettinä arviolta runsas miljoona tonnia vuodessa.

Komission ehdotus määritteli yhteiset EU:n laajuiset toimenpiteet ja vaatimukset muovipellettien käsittelylle, mikä edistäisi yritysten toimintaedellytysten tasapuolisuutta. Lisäksi pienille ja keskisuurille yrityksille, jotka käsittelevät alle 1000 tonnia muovipellettejä vuosittain, asetettaisiin taloudellisia vaikutuksia lieventäviä kevyempiä vaatimuksia.

Asetusehdotus koski muovipellettien käsittelyä koko toimitusketjussa. Suomessa näitä yrityksiä ja muita toimijoita on kaikkiaan satoja. Osa näistä toimijoista on ympäristölupamenettelyn piirissä ja todennäköisesti osalla on käytössä myös ISO-standardin mukainen ympäristöjärjestelmä. Toimijat ovat myös mahdollisesti jo toteuttaneet vapaaehtoisia toimia pellettihävikin välttämiseksi esimerkiksi vapaaehtoisessa *Operation Clean Sweep* -ohjelmassa.

Muovipellettejä käsitteleviä yrityksiä ovat muovin valmistajat, muovituotteiden valmistajat, muut muovipellettejä raaka-aineena käyttävät materiaalivalmistajat, satamatoimijat ja kuljetusliikkeet sekä jätehuollon toimijat. Kaatopaikkoja ehdotus ei Suomessa koske, koska orgaanisen jätteen, siis myös muovin sijoittaminen kaatopaikalle on käytännössä ollut kiellettyä jo vuoden 2016 alusta alkaen (valtioneuvoston asetus kaatopaikoista 331/2013).

Muovin valmistajista suurin on Borealis Oy. Kaikkiaan muovin valmistajia on kymmeniä, joista muutamat valmistavat myös kierrätysmuovia. Muovituotteita valmistaa reilu 500 yritystä. Näistä yli viiden henkilön yrityksiä on 230. Lisäksi muovipellettejä käytetään mm. metsäteollisuudessa ja kaapelien valmistuksessa.

Pääosin muovipelletit kuljetetaan merikuljetuksina merikonteissa tai rekoissa, vähäisemmissä määrin myös rautateitse. Erikoistuneiden kuljetusliikkeiden ohella myös muut kuljetusliikkeet hoitavat muovipellettien kuljetuksia. Maantiekuljetusalan yritykset ovat yleisesti ottaen Suomessa pääosin pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Vaatimuksia asetetaan sekä EU:n että EU:n ulkopuolisille liikenteenharjoittajille, joita koskee osa EU:n liikenteenharjoittajille asetettavista vaatimuksista.

Vaatimusten ulottaminen EU:n ulkopuolisiin liikenteenharjoittajiin edistää pellettihävikin estämistä ja tasapuolista toimintaympäristöä. EU:n ulkopuolisten toimijoiden valvontaan voi kuitenkin liittyä erityisiä haasteita.

Toistaiseksi ei ole täsmällistä tietoa siitä, kuinka monessa asetuksen soveltamisalan yrityksessä laitospöytä vuotuinen käsittelymäärä ylittää sertifiointin edellyttämän raja-arvon 1000 tonnia.

Velvoitteiden täyttäminen edellyttää asetuksen soveltamisalan yrityksiltä sekä varotoimia että järjestelmää sen varmistamiseksi, ettei hävikkejä tapahdu, ja että välttämättömät toimenpiteet tulevat toteutetuksi onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Ehdotuksen mukainen toimien priorisointi kuitenkin edesauttaa toimien tehokkuutta ja pienentää niistä aiheutuvia kustannuksia. Toimijoiden tulee ehdotuksen mukaan ensisijaisesti estää pellettien pääsy ympäristöön, toissijaisesti pyrkiä estämään ympäristöön päässeiden pellettien leviäminen ja viimeisenä

vaihtoehtona puhdistaa ympäristö, mikä voi olla vaikea toteuttaa ja aiheuttaa huomattavia kustannuksia.

Ehdotuksen mukaisen sertifiointin kustannuksiksi voidaan karkeasti arvioida muutamia tuhansia euroja vuodessa (olettaen kolmen vuoden määräaikaisen sertifiointin hinnaksi 15 000 euroa).

Talouden toimijoiden velvoite pitää kirjata vuosittain ympäristöön joutuneiden pellettien arvioidusta määrästä sekä käsitelystä kokonaismäärästä aiheuttaisi myös kustannuksia. Velvoitteesta aiheutuvaa rasitetta vähentää kuitenkin mahdollisuus käyttää näitä tietoja komission asetuksen (EU) 2023/2055 mukaisen raportointivaatimuksen täyttämiseksi.

Tämän asetusehdotuksen soveltamisalaan kuuluvilla suomalaisilla toimijoilla ei ehdotusajankohtana tiettävästi ole EMAS-rekisteröityjä ympäristöjärjestelmiä, joilla on mahdollista vapautua tämän asetusehdotuksen riskienhallinnan ilmoittamis- ja sertifiointivelvoitteista. Suurimmilla toimijoilla saattaa kuitenkin olla käytössään ISO 14001 -standardiin perustuva ympäristöjärjestelmä, johon myös EMAS-järjestelmä perustuu. ISO 14001 mukaisesta ympäristöjärjestelmästä on mahdollista siirtyä EMAS-järjestelmään siten, että organisaatio laatii ympäristöselonteon, jossa se kertoo ympäristöasioistaan sidosryhmille sekä pyytää ulkopuolisen todentajan varmistamaan, että ympäristöjärjestelmä ja -selonteko täyttävät EMAS-asetuksen vaatimukset.

5.2.2 Vaikutukset viranomaisiin

Asetus edellyttäisi yhden tai useamman toimivaltaisen viranomaisen nimeämistä asetuksen soveltamista ja täytäntöönpanoa varten. Toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava ao. talouden toimijoiden sekä EU:n ja EU:n ulkopuolisten liikenteenharjoittajien toiminnan vaatimustenmukaisuus sekä suoritettava ympäristötarkastuksia ja muita tarkastuksia riskiperusteista lähestymistapaa noudattaen. Jäsenvaltioiden on annettava toimivaltaisille viranomaisilleen tarkastus- ja toimeenpanovaltuudet asetuksen noudattamisen varmistamiseksi.

Koska asetuksen soveltamisalaan kuuluu hyvin erityyppisiä toimijoita, voitaisiin ratkaisuna harkita myös kahden toimivaltaisen viranomaisen nimeämistä erikseen muovipellettejä käsitteleville laitoksille ja liikenteenharjoittajille.

Toimivaltaisten viranomaisten resurssitarpeeksi arvioidaan karkeasti yhteensä 1,0 henkilötyövuotta.

Toimivaltaisten viranomaisten olisi myös perustettava ja pidettävä yllä rekisteriä, joka sisältää asetuksen soveltamisalan piirissä olevien toimijoiden ilmoitukset käyttämistään (a) laitoksista, muovipellettien kuljetuksista, käsittelyistä pellettimäärästä ja niiden hävikistä sekä kaikista merkittävistä muutoksista muovipellettien käsittelyyn liittyvissä laitoksissa ja toiminnoissa, (b) asetuksen mukaisista sertifiointeista. Rekisterin on oltava julkisesti saatavilla verkkosivuilla.

Rekisterin perustamisen ja ylläpidonkin kustannuksiin vaikuttaa esimerkiksi toimivaltaisen viranomaisten valinta sekä se, onko kyseistä rekisteriä mahdollista toteuttaa osana olemassa olevia järjestelmiä. Rekisterin perustamiskustannuksiksi arvioidaan hyvin karkeasti 500 000 euroa.

Lisäksi ehdotus asettaa jäsenvaltioille velvoitteen raportoida komissiolle säännöllisesti asetuksen toimeenpanosta.

5.3 Ympäristövaikutukset

Komission ehdotuksen tavoitteena on vähentää pellettien hävikkiä, ja komission vaikutusarvioinnin mukaan ehdotuksen arvioidaan vähentävän ympäristöön pääsevien pellettien määrää 54 - 74 prosenttia perustasoon verrattuna. Tämä vastaisi noin kuuden prosentin vähennystä tahattomasti ympäristöön pääsevien mikromuovien kokonaismäärässä, ja sillä saavutettaisiin noin neljännes komission 30 prosentin tavoitteesta vähentää ympäristöön päätyviä mikromuoveja ja niistä ympäristölle kuten ekosysteemeille ja biodiversiteetille sekä ilmastolle suoraan tai välillisesti aiheutuvia haittoja. Ehdotetuilla toimilla voidaan myös parantaa tietoa pellettihävikin suuruusluokasta pellettien koko toimitusketjussa.

Useiden meri- ja rannikkoeläinten tiedetään syövän pellettejä. Nieltyinä ne voivat aiheuttaa fyysistä vahinkoa tai kuoleman. Jos muovipelletit eivät pääse kulkeutumaan ruoansulatuskanavan läpi vaan jäävät sinne, ne voivat johtaa aliravitsemukseen tai nälkään. Kuten kaikki mikromuovit, niiden kyky toimia absorboituneiden myrkyllisten aineiden tai patogeenisten mikro-organismien kantajana on olennainen osa ongelmaa.

Muovit ja mikromuovit edistävät ilmastomuutosta lisäämällä sekä kasvihuonekaasupäästöjä että ekosysteemiin ja biologiseen monimuotoisuuteen kohdistuvia paineita. Kasvihuonekaasupäästöjä syntyy muovien koko elinkaaren ajan tuotannosta hajoamisprosesseihin, ja valtamerissä olevat muovit voivat myös häiritä valtamerten kykyä absorboida ja sitoa hiilidioksidia.

Ihmiset altistuvat mikromuoveille ravinnon, sisä- ja ulkoilman sekä ihon kautta päivittäin. Altistumisen määrää ja mahdollisia vaikutuksia ei kuitenkaan tunneta tarkasti. Koe-eläimillä ja solumalleilla tehdyissä tutkimuksissa on saatu viitteitä haitallisista vaikutuksista, mutta tutkimuksissa tutkittavuuden parantamiseksi käytetyt suuret annosmäärät ja tasalaatuiset muovimäärät eivät vastaa ihmisen tavanomaista altistumista. Kansainväliset tiedejärjestöt ovat kuitenkin arvioineet, että tällä hetkellä mikromuovialtistus on sen verran pientä, että ihmisten terveydelle ei aiheudu mikromuovialtistuksesta merkittävää riskiä. Terveysvaikutukset voivat kuitenkin muuttua merkittävästi mikromuovipäästöjen kasvaessa. (Suomen ympäristökeskuksen raportteja 7/2022).

EU:n meristrategiapuitedirektiivin (2008/56/EY) mukaisesti muoviroskan määrä rannoilla, veden pinnalla ja pohjalla pitäisi on sellaisella tasolla, että siitä ei aiheudu haittaa ympäristölle.

Suomessa kattavaa tietoa muovipellettien määrästä rannoilla tai muualla ympäristössä ei toistaiseksi ole. Suomen ympäristökeskus on selvittänyt muovipellettien määrää suhteellisen pienessä Pelletteri -hankkeessa. Siinä muovipellettejä kartoitettiin seitsemällä havaintopisteellä Suomenlahden rannikolta. Kaikilta havaintopisteiltä löytyi pellettejä, osalta jopa huomattavia määriä (0,1 – 28,8 / m²). Hankkeen yhteydessä kerättyjä kansalaishavaintoja pelleteistä saatiin myös sisämaasta. Satunnaisesti pellettejä on löytynyt suuria määriä Suomenlahden luodoilta. Pellettejä myös siivotaan rannoilta, osin toistuvasti samoilta alueilta. Helppokäyttöinen mahdollisuus pellettihavaintojen ilmoittamiseen myös jatkossa tukisi tiedon kattavuuden parantamista.

Onnettomuustilanteissa ympäristöön päässeiden muovipellettien määrät ja niiden aiheuttamat haitat merieliöstölle ja ekosysteemeille voivat olla erittäin suuria. Tästä syystä myös

kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO arvioi parhaillaan mahdollisia tiukempia vaatimuksia pellettien käsittelyn toimijoille merenkulussa.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Valtioneuvoston arvion mukaan asetusehdotus on merkityksellinen useiden perustuslain (731/1999) säännösten kannalta.

Asetusehdotuksen tavoitteet ja vaatimukset liittyvät mikromuovisaastetta aiheuttavan muovipellettihävikin vähentämiseen ympäristön suojelemiseksi. Näin ollen asetusehdotus toteuttaa osaltaan perustuslain 20 §:ssä tarkoitettua ympäristöperusoikeutta.

Samalla asetusehdotus tarkoittaa rajoituksia perustuslain 18 §:n tarkoittamaan elinkeinovapauteen, kuten vaatimuksen pakollisesta sertifioinnista. Näitä rajoituksia voidaan kuitenkin pitää oikeasuhtaisina ja hyväksyttävänä ympäristöperusoikeuden entistä paremman toteutumisen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että elinkeinovapauden merkittävätkin rajoitukset on suhteuttava tavoiteltaviin merkittävinä pidettäviin ilmaston ja ympäristön suojeluun liittyviin ja siten perustuslain 20 §:ään kiinnittyviin tavoitteisiin. Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 55/2018 vp, PeVL 32/2010 vp).

Sertifioijia koskevat asetusehdotuksen vaatimukset ovat merkityksellisiä hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 § kannalta (esim. niin sanotun akkuasetuksen (EU) 2023/1542 täytäntöönpanoon liittyvä hallituksen esitys 83/2023 vp).

Asetusehdotuksessa tarkoitettu rekisteri sisältäisi alustavan arvion mukaan myös henkilötietoja, jolloin kyse olisi viranomaisen henkilörekisteristä. Tässä tilanteessa rekisterin julkisuuteen liittyvät vaatimukset ovat merkityksellisiä sekä yksityiselämän suojaa koskevan perustuslain 10 §:n 1 momentin, että perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaiseen julkisuusperiaatteeseen liittyvän tiedonsaantioikeuden kannalta.

Asetusehdotuksen valituksia ja oikeussuojan saatavuutta koskevilla vaatimuksilla on liittymäpintaa oikeusturvaa koskevaan perustuslain 21 §:ään.

Asetusehdotuksen vaatimukset terveyshaittoja koskevista vahingonkorvauksista sisältävät säännöksiä, jotka kohdistuvat sekä haitankärsijän ja viranomaisten välisiin suhteisiin, että haitankärsijän ja toiminnanharjoittajien välisiin suhteisiin. Sääntely liittyy näin ollen ensinnäkin perustuslain 118 §:ssä turvattuun oikeuteen vaatia vahingonkorvausta oikeudenloukkauksesta tai vahingosta, joka on aiheutunut virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnistä. Lisäksi sääntely liittyy perustuslain 7 §:ssä säädettyyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, jota turvataan muun muassa yksityisten välisiä suhteita sääntelevän vahingonkorvauslainsäädännön välityksellä (HE 309/1993).

Asetusehdotus edellyttää kansallista lainsäädäntöä toimivaltaisista viranomaisista ja niiden toimivaltuuksista. Näiltä osin asetusehdotus on merkityksellinen perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta. Kyseisen säännöksen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Viranomaisten toimivaltuuksiin asetusehdotuksen mukaan sisällytettäviä tiedonsaantioikeuksia tulee arvioida myös yksityiselämän suojaa koskevan perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta.

Asetusehdotus edellyttää kansallista lainsäädäntöä myös seuraamuksista. Rikosoikeudelliset seuraamukset, mikäli niihin kansallisessa täytäntöönpanossa päädytään, ovat merkityksellisiä perustuslain 8 §:ssä säädetyn laillisuusperiaatteen kannalta. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rikostunnusmerkistön tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Kuten esimerkiksi niin sanottuun maaperädirektiiviin liittyvässä U-kirjelmässä 57/2023 vp on tuotu esiin, rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ei sellaisenaan sovelleta hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kuitenkin katsottu, että myös hallinnollisten seuraamusten sääntelyn tulee täyttää yleiset tarkkuuden, täsmällisyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 14/2013 vp, s. 2/II, PeVL 34/2012 vp, s. 3–4, PeVL 17/2012 vp, s. 6).

Ehdotettu menettämisseuraamuksen kaltainen sakko olisi merkityksellinen myös perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 15 §:n 1 momentti ei tarjoa suojaa omaisuudelle, joka on rikoksella hankittu tai joka muutoin liittyy välittömästi rikolliseen toimintaan (esim. PeVL 8/2016 vp). Perustuslakivaliokunnan arviointi on kuitenkin tältä osin kohdistunut rikosoikeudellisiin menettämisseuraamuksiin. Tällaiset seuraamukset, joita koskevat yleiset säännökset ovat rikoslain 10 luvussa, tuomitaan Suomessa rikosoikeudenkäynnissä eikä niitä edellä lausutusti pidetä rangaistuksina vaan turvaamistoimina. Valtioneuvoston käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnassa ei ole arvioitu, miten ehdotetun 15 artiklan 2 kohdan kaltainen menettämisseuraamuksen kaltainen sakko, joka tuomittaisiin hallinnollisessa menettelyssä, suhtautuu omaisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin. Huomionarvoista on, että tällaisia seuraamuksia on viime aikoina hyväksytty EU-lainsäädännössä, esimerkiksi niin sanotussa metsäkatoasetuksessa ((EU) 2023/1115, 25 artiklan 2 kohdan a alakohta).

Komission arvion mukaan asetus parantaisi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklan mukaisesti ympäristönsuojelun korkeaa tasoa. Valtioneuvoston arvion mukaan asetusehdotuksella on lisäksi liittymäpintaa ainakin seuraaviin muihin perusoikeuskirjan oikeuksiin: henkilötietojen suoja (8 artikla), omistusoikeus (15 artikla), elinkeinonvapaus (16 artikla), oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla) sekä laillisuusperiaate ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate (49 artikla).

Valtioneuvoston arvion mukaan asetusehdotuksella on liittymäpintaa ainakin seuraaviin Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuksiin: oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (6 artikla) ja ei rangaistusta ilman lakia (7 artikla).

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Neuvoston käsittely alkanee Belgian puheenjohtajuuskauden toisella puoliskolla (Q2/2024).

Euroopan parlamentin käsittely on käynnistynyt ympäristön, kansanterveyden ja ruokaturvallisuuden valiokunnan vastuulla, raportojana on João Albuquerque (S&D, PT).

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ehdotus esiteltiin EU-asioiden ympäristöjaoston kokouksessa 5.12.2023.

Ehdotusta käsiteltiin 7.12.2023 Muovitiekartan yhteistyöverkostossa, jossa edustettuna ovat keskeiset sidosryhmät.

U-kirjelmaluonnoksen kirjallinen menettely EU-asioiden komitean ympäristöjaostossa ja liikennejaostossa 15.-21.12.2023.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission tavoitetta vähentää ympäristöön päätyvää mikromuovisaastetta tärkeänä ja tukee pääpiirteissään komission ehdotusta asetukseksi muovipellettien hävikkien estämiseksi toimitusketjun kaikissa vaiheissa. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus kohdistuu nopeimpiin ja helpoimpiin toimiin tahattoman mikromuovisaasteen vähentämiseksi.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotuksen keskeistä pyrkimystä varmistaa, että pellettejä käsittelevät toimijat toteuttavat tarvittavat varotoimenpiteet hävikin estämiseksi, kuitenkin niin, että pienille ja keskiuurille yrityksille asetetaan kevyempiä vaatimuksia. Valtioneuvosto pitää tärkeänä tarkastella neuvotteluissa myös EU:n ulkopuolisia liikenteenharjoittajia koskevia vaatimuksia ja niiden valvontaa huomioiden pellettihävikin tehokas estäminen, tasapuolinen toimintaympäristö ja valvontaan liittyvät haasteet.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen käsittelyssä tulee kiinnittää huomioita siihen, millä perusteella muovipellettejä käsittelevien toimijoiden sertifiointin muovipellettien vuotuiheen käsittelymäärään perustuva raja-arvo (1 000 t/a) on asetettu ja onko se oikealla tasolla, ottaen huomioon eri lähteistä muodostuvan muovipellettien kokonaishävikin suuruus sekä eri kokoisille yrityksille asetuksen velvoitteista aiheutuva lisätaakka. Samalla valtioneuvosto pitää tärkeänä, että myös pienemmille toimijoille tarjotaan riittävästi tietoa, apua ja tukea asetuksen noudattamiseen, jotta hävikin syntymistä lukuisista pienistäkin lähteistä voidaan tehokkaasti ehkäistä.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että asetus ei kata meriliikennettä, ottaen huomioon Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) toimesta parhaillaan valmisteltavat vaatimukset muovipellettihävikin estämiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua yhdenmukaista menetelmää muovipellettihävikin määrän arvioimiseksi tervetulleena sekä näkee tärkeänä täydentää REACH -asetukseen (EU) 2023/2055) jo sisältyvää muovipellettihävikin ilmoitusvelvollisuutta ottamalla käyttöön standardoitu arviointimenetelmä. Standardoidun menetelmän käyttöönottoon tulee kuitenkin varata riittävä siirtymäaika.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä huomioida ehdotuksen käsittelyssä sen jäsenvaltioille asettamat vaatimukset sekä valmistautua niiden toimeenpanoon. Valtioneuvosto katsoo, että viranomaisille tulevien velvoitteiden tulee olla oikeassa suhteessa toimintaan liittyviin riskeihin ja toiminnanharjoittajien määrään. Tarpeetonta hallinnollista taakkaa viranomaisille ja toimijoille tulee minimoida esimerkiksi EU:n liikenteenharjoittajia koskevien velvoitteiden osalta. Lisäksi rekisterin ulottamisen tarkoituksenmukaisuutta liikenteenharjoittajiin tulee arvioida. Kuntien viranomaisille tulevia lisätehtäviä tulee arvioida huolellisesti ja pyrkiä mahdollisuuksien mukaan välttämään.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti perusteltuna siirtää komissiolle valta antaa täytäntöönpanosäädöksiä ja delegoituja säädöksiä. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti ehdotuksiin, joiden mukaan komissio antaisi täytäntöönpanosäädöksiä (jäsenvaltioiden raporttien sisältövaatimukset; muovipellettien hävikin määrän

arviointimenettely) ilman jäsenvaltioiden mahdollisuutta valvoa komission täytäntöönpanovallan käyttämistä komiteamenettelyssä. Valtioneuvosto katsoo, että täytäntöönpanosäädökset tulisi antaa ns. komitologia-asetuksen (EU) N:o 182/2011 5 artiklassa säädettyä tarkastelumenettelyä noudattaen. Erityisesti delegoituja säädöksiä (liitteiden muuttaminen) koskevien valtuutusten laajuutta ja tarkkarajaisuutta on vielä tarkasteltava huolellisesti.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti eräisiin seuraamuksia koskevan artiklan vaatimuksiin, jotka poikkeavat kansallisen oikeusjärjestelmän ratkaisusta ja kaventavat siten kansallista liikkumavaraa hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten valinnassa. Esimerkiksi oikeushenkilölle määrättävästä sakosta voidaan Suomessa säätää vain rikoslaissa. Edelleen vaatimus sakkona määrättävästä seuraamuksesta, jonka suuruudessa on otettava huomioon toimijan liikevaihto sekä rikkomuksella saavutetun taloudellisen hyödyn poistaminen, vaikuttaisi tällä hetkellä käytännössä edellyttävän Suomessa hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöä. Yksityiskohtaisen sääntelyn sijaan valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioissa käyttöön otettavat seuraamukset ovat tehokkaita ja oikeasuhtaisia. Jatkoneuvotteluissa on pyrittävä ratkaisuun, joka on yhteen sovitettavissa kansallisen oikeusjärjestelmän kanssa. Lisäksi on selvennettävä, edellyttääkö asetus seuraamusten kohdentamista myös viranomaisiin, ja varmistettava kansallisesta liikkumavarasta tältä osin. Jatkoneuvotteluissa on lisäksi huomioitava ympäristörikosdirektiiviehdotuksen vaatimukset. Huomiota on myös kiinnitettävä muissa ympäristölainsäädäntöehdotuksissa esitettyihin vastaaviin seuraamusartikloihin, ja tuotava esiin horisontaali lähestymistapa seuraamussääntelyssä ja sen toimeenpanon kysymyksissä eri jäsenvaltioissa.

Julkisen rekisterin osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asiaan liittyvät tietosuojakysymykset otetaan jatkovalmistelussa asianmukaisesti huomioon. Terveyshaittoja koskevien vahingonkorvausten osalta valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti kansallisen vahingonkorvaus- ja prosessilainsäädännön ratkaisuihin poikkeaviin vaatimuksiin. Tämä koskee erityisesti ryhmäkanneoikeutta, käännettyyn todistustaakkaan viittaavaa sääntelyä sekä kanteen vanhentumisaikaa koskevaa sääntelyä. Valtioneuvosto katsoo, että sektorikohtaisissa EU-säädöksissä tulisi välttää yksityiskohtaista sääntelyä luonteeltaan horisontaalisista kysymyksistä kuten seuraamuksista, vahingonkorvauksista ja oikeudenkäyntimenettelystä. Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä ratkaisuun, joka olisi yhteen sovitettavissa kansallisen lainsäädännön kanssa.

Valtioneuvosto voi alustavan arvion mukaan suhtautua suurelta osin myönteisesti valituksia ja oikeussuojakeinoja koskevaan ehdotukseen. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin pyrkiä varmistamaan ehdotettujen oikeussuojakeinojen yhteensopivuudesta kansallisten oikeussuojakeinojen kanssa.