

Ympäristövaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muovipellettien hävikkien estämisestä mikromuovisaasteen vähentämiseksi (muovipellettiasetus) (U 2/2024 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Merja Saarnilehto, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Niina Honkasalo, liikenne- ja viestintäministeriö
- erikoistutkija Sari Kauppi, Suomen ympäristökeskus
- johtava asiantuntija Mikko Västilä, Liikenne- ja viestintävirasto
- erityisasiantuntija Miina Grönlund, Liikenne- ja viestintävirasto
- johtava asiantuntija Eliisa Irpola, Kemianteollisuus ry edustaen Muoviteollisuus ry:tä
- ympäristöasiantuntija Maarit Saarinen, Borealis Polymers Oy
- HSE-päällikkö Mats Roos, Borealis Polymers Oy
- meriasiantuntija Iris Kokkonen, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 16.10.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muovipellettihävikin estämisestä mikromuovisaasteen vähentämiseksi (COM(2023 645 final).

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 helpimpiin toimiin tahattoman mikromuovisaasteen vähentämiseksi.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotuksen keskeistä pyrkimystä varmistaa, että pellettejä käsittelevät toimijat toteuttavat tarvittavat varotoimenpiteet hävikin estämiseksi, kuitenkin niin, että pienille ja keskisuurille 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.

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2024 vp

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 ratkaisuihin 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 varmistuttava 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 ryhmäkannenoikeutta, 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää tärkeänä tavoitetta vähentää ympäristöön päätyvää mikromuovisaastetta kohdistamalla toimia tahattomiin muovipellettipäästöihin. Muovipel-

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2024 vp

letit ovat yksi tahattomien mikromuovisaasteiden suurimmista lähteistä maalien ja autonrenkaiden jälkeen. Muovipellettihävikki johtuu yleensä tietämyksen puutteesta ja huonosta käsittelystä, ja tahattomia päästöjä voidaan näin ollen torjua nopeasti ja helposti yksinkertaisilla toimitusketjussa tehtävillä toimenpiteillä. Valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin.

Muovin määrä ympäristössä lisääntyy globaalisti edelleen ja sitä hajoaa jatkuvasti mikromuoviksi. Ympäristöön päässyttä mikromuovia on lähes mahdotonta puhdistaa. Havaintoja pellettipäästöistä on myös Suomessa sekä rannikkoalueilta että sisämaasta, ja havaitut määrät ovat paikoin suuria. Tutkimustietoa mikromuovin vaikutuksista ihmisen terveydelle ja ympäristölle on toistaiseksi rajallisesti, mutta tähän asti tehdyt löydökset ovat huolestuttavia ja siksi toimet mikromuovipäästöjen vähentämiseksi ovat perusteltuja. Nykytietämyksen perusteella terveysriskit ovat hyvin pieniä tämänhetkisillä altistumäärillä, mutta tilanne voi muuttua, jos mikromuovien määrä ympäristössä lisääntyy ja altistuminen kasvaa. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että mikromuovien ympäristö- ja terveysvaikutusten tutkimista jatketaan. Myös muoveja koskevaa lainsäädäntöä on tarpeen kehittää ja seurata sen vaikuttavuutta.

Valiokunta pitää hyvänä, että Suomessa on laadittu kansallinen muoviohjelma eli Muovitiekartta 2.0, jonka tavoitteena on muovin kiertotalouden läpimurto vuoteen 2030 mennessä. Vuonna 2018 laaditun, vuonna 2022 päivitetyn Muovitiekartan tavoitteena on vähentää muovista aiheutuvaa roskaantumista ja muita ympäristöhaittoja, välttää muovin turhaa kulutusta, tehostaa muovin kierrätystä sekä korvata perinteistä fossiilista muovia muilla materiaaleilla ja ratkaisulla. Tärkeää on ottaa huomioon myös kestävä tuotesuunnittelu, uudelleenkäyttö, tuotteiden kierrätettävyyden ja kierrätetyn muovin käytön lisääminen. Kansallisella muoviohjelmalla tuetaan myös YK:n globaalia muovisopimusta koskevia neuvotteluja, jotka on tarkoitus saada päätökseen vuoden 2024 loppuun mennessä.

EU on aikaisemmin rajoittanut lainsäädännöllä mikromuovien käyttöä esimerkiksi kosmetiikassa, pesuaineissa, lannoitteissa ja tekonurmikentillä käytettävässä kumirouheessa. Synteettisiä polymeerimikrohiukkasia (mikromuoveja) säädellään EU:n kemikaaliasetuksen (REACH) liitteellä. Rajoitus kattaa kaikki alle 5 mm:n polymeerihiukkaset sekä alle 15 mm:n pituiset kuitumaiset polymeerihiukkaset, jotka eivät liukene veteen eivätkä hajoa ympäristössä. Asetuksessa kielletään mikromuovien markkinoille saattaminen eli EU:hun tuonti, myynti ja muu luovuttaminen. Kielto koskee myös sellaisia seoksia, joihin mikromuoveja on tarkoituksella lisätty 0,01 painoprosenttia tai enemmän.

Komission asetusehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että pellettejä käsittelevät toimijat toteuttavat tarvittavat varotoimenpiteet hävikin estämiseksi, kuitenkin niin, että pienille ja keskisuurille yrityksille asetetaan kevyempiä vaatimuksia. Asetusta on tarkoitus soveltaa taloudellisiin toimijoihin, jotka käsittelevät muovipellettejä EU:n alueella yli viisi tonnia vuodessa sekä EU:n ja EU:n ulkopuolisiin liikenteenharjoittajiin, jotka kuljettavat muovipellettejä EU:n alueella. Sääntely koskee kuljetuksia ajoneuvoilla, junavaunuilla ja sisävesialuksilla. Taloudellisiin toimijoihin voi sisältyä myös satamatoimintoja.

Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että asetusehdotus ei kata meriliikennettä, sillä Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (IMO) valmistellaan parhaillaan omia vaatimuksia muovipellettihävikin estämiseksi. Meriliikenne on pääsääntöisesti kansainvälistä, joten IMO-tasoinen

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2024 vp

sääntely vastaisi merikuljetusta koskevasta vaatimustenmukaisuudesta parhaiten ja näin välttään päällekkäiseltä sääntelyltä. Onnettomuustilanteissa ympäristöön päässeiden muovipellettien määrät ja niiden aiheuttamat haitat merieliöstölle ja ekosysteemeille voivat olla erittäin suuria.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin kannatettavana ehdotettua yhdenmukaista menetelmää muovipellettihävikin määrän arvioimiseksi. Tiedot pellettihävikistä eivät ole tällä hetkellä luotettavia, koska olemassa olevat raportointivelvoitteet eivät ole yhdenmukaisia.

Valiokunta pitää hyvänä, että ehdotettu sääntely koskee muovipellettien käsittelyä koko toimitusketjussa. Suomessa sen soveltamisalan piiriin tulisi satoja yrityksiä ja muita toimijoita. Osa toimijoista on ympäristölupamenettelyn piirissä ja osalla on käytössä myös ISO-standardin mukainen ympäristöjärjestelmä tai vapaaehtoisia toimia pellettihävikin välttämiseksi, kuten Operation Clean Sweep -ohjelma. Ehdotuksen tarkoituksena on täydentää olemassa olevia velvoitteita. Esimerkiksi kemikaaliasetus velvoittaa jo sen soveltamisalaan kuuluvia toimijoita antamaan tietoa pellettien käytöstä ja hävittämisestä sekä ilmoittamaan arvioiduista pellettien päästömääristä vuosittain, mutta asetus ei koske kuljettajia. Valiokunta pitää tärkeänä varmistaa, ettei asetus johda epäselvyyttä aiheuttavaan päällekkäiseen sääntelyyn, vaan täydentää velvoitteet koskemaan olennaisesti puuttuvia toimijoita.

Valiokunta korostaa myös tarvetta selventää asetuksen soveltamisalaa. Pellettien määrittely selkeästi on olennaista sääntelyn toimivuuden ja valvottavuuden kannalta ja sääntelyn tulisi koskea pellettien ohella myös jauhe- ja hiutalemuotoista muovia kemikaaliasetuksen tavoin.

Asetusehdotuksen liitteessä on esitetty pakkauskokojen rajoittamista yhdeksi pellettipäästöjen estämiskeinoksi. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että pakkauskokojen rajoittaminen pellettihävikin ehkäisemiseksi ei välttämättä vähennä pellettipäästöjä. Pakkauskoon pienentäminen voi sen sijaan aiheuttaa varastokapasiteetin kasvattamisen tarvetta ja johtaa pellettikuljetusten kuljetusmäärien kuten rekkaliikenteen lisääntymiseen ja tätä kautta haitallisten ympäristövaikutusten kasvuun. Pakkauskokojen rajoittamista koskevaa ehdotusta on siten tärkeää arvioida jatkovalmistelussa, jotta välilliset vaikutukset voidaan tunnistaa ja haitalliset ympäristövaikutukset arvioida ja estää.

Asetusehdotus sisältää useita uusia viranomaistehtäviä. Näitä ovat esimerkiksi erilaiset rekisterinpitotehtävät, valvonta, koulutusjärjestelmän rakentaminen liikenteenharjoittajia varten, toiminnanharjoittajien sertifiointi ja raportointi EU-komissiolle. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että jatkovalmistelussa selvennetään välttämättömien tehtävien asettamat vaatimukset, minimoidaan tarpeetonta hallinnollista taakkaa ja arvioidaan rekisterin ulottamisen tarkoituksenmukaisuutta liikenteenharjoittajiin.

Asetusehdotukseen sisältyy Suomen vahingonkorvaus- ja prosessilainsäädännön ratkaisuihin verrattuna poikkeavia ehdotuksia muun muassa korvausvelvollisuudesta, ryhmäkannemahdollisuudesta, todistustaakasta ja kanne oikeuden vanhentumisajasta. Valiokunta toteaa, että nämä eivät kuulu ympäristövaliokunnan toimialaan, mutta valtioneuvoston tavoin valiokunta korostaa tarvetta pyrkiä jatkovalmistelussa yleisesti ratkaisuihin, jotka ovat yhteensovitettavissa kansallisen lainsäädännön kanssa ja jättävät riittävästi kansallista liikkumavaraa.

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2024 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 13.3.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jenni Pitko vihr
jäsen Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Marko Asell sd
jäsen Petri Huru ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Pinja Perholehto sd
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Tere Sammallahhti kok
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos