

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi viherväitteistä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi viherväitteistä (U 25/2023 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Taina Nikula, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Auli Väänänen, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Lauri Wilenius, työ- ja elinkeinoministeriö
- tutkija Tero Heinonen, Suomen ympäristökeskus
- erityisasiantuntija Satu Vehviläinen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toimialapäällikkö Terhi Virtanen, Elintarviketeollisuusliitto ry
- tuoteasiantuntija Katriina Valkeapää, Metsäteollisuus ry
- asiantuntija, kestävä kehitys Noora Kuparinen, Teknologiateollisuus ry
- vaikuttamistyön päällikkö Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto ry
- ilmastoasiantuntija Lasse Leipola, Finnwatch ry
- ohjelmajohtaja Bernt Nordman, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 22. maaliskuuta 2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi nimenomaisten ympäristöväitteiden perustelemisesta ja esittämisestä (Viherväitteitä koskeva direktiivi) (COM(2023) 166 final). Direktiiviehdotus täydentää komission maaliskuussa 2022 antamaa ehdotusta vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiiviksi (COM(2022) 143 final), jonka tavoitteena muun ohella on parantaa kuluttajien mahdollisuuksia tehdä luotettavampaan ympäristötietoon perustuvia päätöksiä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita yleisesti ottaen hyvinä ja kannatettavina. Direktiivi toisi selkeyttä ja yhtenäisyyttä vihreiden väitteiden arviointiperusteisiin, todentamiseen ja esittämiseen sekä ehkäisisi ennalta harhaanjohtavaa markkinointia. Direktiivi myös tukee Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa sekä kiertotalouden toimintasuunnitelmassa asetettua tavoitetta merkittävästi vähentää EU:ssa käytettyjen tuotteiden ympäristöjalanjälkeä ja edistää EU:n ilmastoneutraaliustavoitetta vuoteen 2050 mennessä.

Valtioneuvosto korostaa, että ehdotuksen jatkovalmistelussa on varmistettava ehdotuksen yhteensopivuus ja johdonmukaisuus muun unionin lainsäädännön, ennen kaikkea sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin (2005/29/EY) sekä vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiivin (COM/2022/143 final) kanssa. Samoin on varmistettava yhteensopivuus kestävyysraportointia koskevan direktiivin (2022/2464/ EU) kanssa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä vaatimusten yhdenmukaistamista ja harmonisoitua toimeenpanoa EU-tasolla. Ympäristöväitteiden vertailukelpoisuus edellyttää, että ne pohjautuvat yhtenäisiin ja laadukkaisiin metodologioihin ilmasto- ja ympäristövaikutusten arvioimiseksi. Direktiivin toimeenpanon myötä on tarpeen arvioida tarvetta tarkemmille ohjeille metodologiasta, jotta erilaiset toteutustavat jäsenmaiden välillä eivät johda markkinoiden vinoutumiseen. Toimeenpanossa on kuitenkin syytä välttää ylimääräistä sääntelytaakkaa. Ympäristöväitteitä tulisi tarkastella uudelleen vain siinä tapauksessa, että olosuhteissa on tapahtunut olennainen muutos.

Valtioneuvosto pitää keskeisenä kysymyksenä sääntelyn vaikuttavuutta. Jatkovalmistelussa tulee arvioida huolellisesti ehdotettujen keinojen tarkoituksenmukaisuutta tavoiteltavien vaikutusten varmistamiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa ehdotuksen jatkovalmistelussa, että direktiivin toimeenpano tuottaa lisäarvoa, eikä uusista viranomaistehtävistä aiheudu suhteettomia kustannuksia.

Valtioneuvosto katsoo, että viranomaisten toimivaltuuksia sekä oikeussuojakeinoja koskevien direktiiviehdotuksen säännösten laajuutta, tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida tarkoin jatkovalmistelussa. Kansallisilla viranomaisilla tulee säilyä mahdollisuus päättää valvonnan ja resurssien kohdentamisesta.

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2023 vp

Ehdotettujen seuraamusten tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava jatkovalmistelussa. Ehdotuksen sisältämään menettämisseuraamukseen tulee suhtautua varauksella, koska menettämisseuraamus ei ole Suomessa hallinnollinen vaan rikosoikeudellinen seuraamus.

Valtioneuvosto korostaa, että on tärkeää asettaa direktiiviehdotuksen mukaiset vaatimukset ympäristömerkintäjärjestelmille. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella siihen, että kansalliset ISO14024 standardin mukaiset alueelliset ja kansalliset ympäristömerkit ovat direktiivin soveltamisalassa, mutta EU-ympäristömerkintäjärjestelmä on jätetty direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Kansalliset, viralliset ISO14024 standardin mukaiset ympäristömerkintäjärjestelmät tulisi jättää soveltamisalan ulkopuolelle EU-ympäristömerkintäjärjestelmän tavoin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ilmastoväitteiden käytöstä säädetään riittävällä tarkkuudella. Erityisesti ilmastoyksiköiden (kompensaatioiden) käyttöä koskevista väitteistä tulisi säätää niin, että yksiköiden käytön vaikutus ilmastoon käy ilmi ymmärrettävästi ja läpinäkyvästi.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että komissio voi antaa tarkempia säädöksiä liittyen ympäristöväitteiden perusteleamiseen ja niistä viestimiseen. Valtioneuvosto näkee tärkeäksi sidosryhmien ja teollisuuden osallistamisen komission delegoitujen säädösten valmisteluun.

Valtioneuvosto tarkentaa kantojaan ehdotukseen neuvotteluiden edetessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta katsoo valtioneuvoston kantaan yhtyen, että direktiiviehdotuksen tavoitteet ovat yleisesti ottaen hyviä ja kannatettavia. Direktiivi ehkäisisi ennalta harhaanjohtavaa markkinointia sekä selkeyttäisi ja yhtenäistäisi vihreiden väitteiden arviointiperusteita, todentamista ja esittämistä. Tavoitteena on suojata sekä kuluttajia että yrityksiä viherpesulta ja mahdollistaa kuluttajien osallistuminen omilla valinnoillaan vihreän siirtymän toteuttamiseen. Kuluttajat tarvitsevat päätöksenteon avuksi luotettavaa ja merkityksellistä tietoa tuotteista sekä niiden ympäristö- ja ilmastovaikutuksista. Myös yritykset hyötyisivät siitä, että harhaanjohtavien viherväittämien esittämistä ehkäistään tehokkaammin, ja näin vähennetään myös kilpailijoiden välisiä epäreiluja markkinointikäytäntöjä.

Soveltamisala

Valiokunta pitää erittäin huolestuttavana sitä, että EU:n markkinoilla yli puolet vihreistä väitteistä on komission selvityksen mukaan joko epämääräisiä, huonosti perusteltuja tai harhaanjohtavia taikka kokonaan perustelemattomia¹. Uuden suomalaisen selvityksen mukaan myös yli puolet

¹ Environmental claims in the EU: Inventory and Reliability Assessment Final report, Euroopan komissio 2020. Saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/pdf/2020_Greenclaims_inventory.zip

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2023 vp

suomalaisista ympäristöväitteistä on asiattomia, monitulkintaisia tai epäoleelliseen, kokonaisuuden kannalta vähäiseen parannukseen keskittyviä². Selvityksen mukaan ympäristöväitteiden todenperäisyyden arviointi on kuluttajille vaikeaa ja myös yritykset kaipaavat tukea markkinointiväitteiden esittämisessä.

EU:n ympäristömerkki ehdotetaan jätettäväksi direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, mutta kansalliset, viralliset ympäristömerkintäjärjestelmät, kuten pohjoismainen joutsenmerkki, kuuluisivat sen soveltamisalaan. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden tulisi varmistaa niiden täyttävän direktiivin vaatimukset ja että ne todennetaan direktiivin mukaisesti. Valtioneuvoston tavoin valiokunta suhtautuu tähän rajaukseen varauksellisesti pitäen lähtökohtaisesti tärkeänä, että EU-ympäristömerkin tavoin kansalliset, viralliset ISO14024 standardin mukaiset merkit olisivat soveltamisalan ulkopuolella. Asiantuntijakuulemisessa on myös tuotu esiin, että olisi tarkoituksenmukaista, että globaalisti käytettyjä, vakiintuneita ja standardoituja kolmannen osapuolen verifiointia ympäristösertifikaatteja, kuten metsäsertifikaatteja, ei tarvitsisi erikseen ennakolta hyväksyttää myös viherväitedirektiivin edellyttämällä tavalla.

Toinen merkittävä soveltamisalan rajausta liittyy mikroyrityksiin (alle kymmenen työntekijää ja vuotuinen liikevaihto enintään kaksi miljoonaa euroa). Suomessa jopa yli 90 % yrityksistä on mikroyrityksiä, jolloin merkittävä osa yrityskentästä jäisi lähtökohtaisesti ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle. Valiokunta toteaa, että mikroyritysten rajaaminen soveltamisalan ulkopuolelle heikentää periaatteessa sääntelyn vaikuttavuutta. On kuitenkin olennaista huomata, että niidenkin on kuitenkin noudatettava vaatimuksia, jos ne haluavat saada ympäristöväitteelleen vaatimustenmukaisuustodistuksen. Lisäksi suurempia yrityksiä koskeva kestävyysääntely vaikuttaa todennäköisesti huomattavasti myös pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, sillä niiden tulee toimittaa vaatimusten mukaisia tietoja alihankkijana toimitusketjussa. Asiakkaiden ja rahoittajien esittämien vaatimusten kautta on siten todennäköistä, että sääntely vaikuttaa välillisesti myös mikroyrityksiin. Myös komissio perustelee direktiiviehdotuksen myönteisiä ympäristövaikutuksia sillä, että mikroyritykset ovat usein osa isompien yritysten arvoketjua tai toteuttavat alihankintaa, joten sääntely koskee niitä kuitenkin.

Sääntelystä aiheutuva taakka ja kustannukset ovat pk-yrityksille suhteessa suuria yrityksiä suuremmat, mikä tulisi ottaa huomioon. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee ottaa käyttöön sopivia keinoja tukea pk-yrityksiä direktiivin vaatimusten noudattamisessa. Valiokunta toteaa, että komission kestävä rahoituksen tiedonannossa ja siihen liittyvässä suosituksessa komissio on yleisemminkin tunnistanut, että pk-yritysten kannalta kohtuuton hallinnollinen kuorma tai aiheutuvat kustannukset voivat estää niiden kehittymistä kestäväan suuntaan. Komissio aikoo tukea aktiivisesti yrityksiä kestävä rahoituksen kehityksen toimien käyttöönotossa ja edistää sen käytettävyyttä erilaisille ja erikokoisille yrityksille³.

Vaikuttavuus ja yhdenmukaiset vaatimukset

Valiokunta korostaa, että direktiiviehdotuksessa olennaista on ottaa käyttöön sellaisia ympäristöväitteiden perustelemista ja esittämistä koskevia vähimmäisvaatimuksia, jotka edellyttävät kol-

2 Ympäristöväittämät Suomen markkinoilla, Heinonen, Tero ja Nissinen, Ari; Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:48.

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2023 vp

mannen osapuolen toteuttamaa todentamista ennakkollisesti eli ennen kuin väitteitä voidaan käyttää kaupallisessa viestinnässä. Tämä on sääntelyn sisällön kannalta hyvin erilainen vaatimus kuin nykyinen kuluttaja-asiamiehen tehtävä valvoa kuluttajansuojalain noudattamista jälkivalvontana ja siinä erityisesti kuluttajiin suunnatun markkinoinnin lainmukaisuuden valvonta, joka on lisäksi kollektiivista luonteeltaan.

Uuden sääntelyn yhteensopivuus olemassa olevan sääntelyn eli ennen kaikkea kuluttajansuojadirektiivin ja sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin kanssa on tärkeää, jotta direktiivin toimeenpano tuottaa lisäarvoa, eikä uusista viranomaistehtävistä aiheudu suhteettomia kustannuksia saavutettaviin hyötyihin nähden. Tästä syystä on tärkeää, että kansallisilla viranomaisilla säilyy mahdollisuus päättää valvonnan ja resurssien kohdentamisesta. Valiokunta toteaa, että vallitseva harhaanjohtavien väitteiden suuri määrä markkinoilla ilmentää myös sitä tosiasiaa, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston resurssit puuttua kuluttajia harhaanjohtaviin ja reilua kilpailua romuttaviin viherväitteisiin ovat riittämättömät. Riittävien resurssien turvaaminen ja kohdentaminen ovat siten keskeisiä kysymyksiä.

Valiokunta pitää tärkeänä myös valtioneuvoston keskeiseksi kysymykseksi nostamaa sääntelyn vaikuttavuutta. Jatkovalmistelussa on tärkeää arvioida ehdotettujen keinojen tarkoituksenmukaisuutta tavoiteltavien vaikutusten kannalta ja yritysten kannalta sekä varmistaa, että direktiivin toimeenpano tuottaa lisäarvoa kuluttajanäkökulmasta. Ympäristön kannalta parempia ratkaisuja ja tuotteita tuottavien yritysten tulee voida markkinoida tuotteita näillä perusteilla ilman kohtuuttomia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Vastaavasti harhaanjohtavan tai suorastaan valheellisen väitteen käyttämiseen markkinoinnissa tulee voida tehokkaasti puuttua ennakkollisesti tai jälkivalvonnan keinoin tai näiden tarkoituksenmukaisena yhdistelmänä.

Valiokunta korostaa myös vaatimusten yhdenmukaistamista ja harmonisoitua toimeenpanoa Eutasolla. Ympäristöväitteiden vertailukelpoisuus edellyttää, että ne pohjautuvat yhtenäisiin ja laadukkaisiin metodologioihin ilmasto- ja ympäristövaikutusten arvioimiseksi. Erityisesti hiilineutraaliusväitteet ovat nykyään yleisiä palvelu- ja tuotetasolla, eivätkä ne useinkaan pohjaudu laadukkaisiin metodologioihin, vaan ovat tieteellisesti epätarkkoja ja hämärtävät kuluttajien mahdollisuuksia ymmärtää tuotteiden ja palveluiden todellisia ilmastovaikutuksia. Todentamista tekeviltä arviointilaitoksilta tulee myös edellyttää riittävää elinkaariarviointimenetelmien ja teollisuuden tuntemusta, mikä edistäisi todentamisen yhdenmukaista toteutumista eri jäsenmaissa. Reilun kilpailun näkökulmasta samojen vaatimusten tulee aina koskea myös EU:n ulkopuolelta tuotavien tuotteiden markkinointia. Toimeenpanon tueksi on tarpeen jatkaa yhteisen metodologian, avoimen ympäristödatapankin ja digitaalisten työkalujen kehittämistä.

3 Komission suositus (EU) 2023/1425, annettu 27. päivänä kesäkuuta 2023, kestävään talouteen siirtymisen rahoituksen helpottamisesta, (kohta 16: pk-yritykset saattavat tarvita rahoitusta siirtymäänsä, ja jos näin on, ne voisivat hyödyntää siirtymärahoitusta julkistamalla keskeiset kestävyystiedot. Pk-yritysten koon ja rajallisempien resurssien vuoksi tämä voi kuitenkin olla vaikeaa ja kallista. Pk-yritykset saattavat tarvita arvoketjuunsa kuuluvien rahoituskumppanien, tavarantoimittajien ja asiakkaiden tukea harkitessaan siirtymärahoitustarpeitaan ja saadakseen siirtymärahoitusta käytännössä. Suuria yrityksiä ja rahoituksen välittäjiä kannustetaan soveltamaan suhteellisuusperiaatetta tehdessään yhteistyötä pk-yritysten kanssa ja noudattamaan pidättyvyyttä pyytäessään tietoja pk-yritysten arvoketjun kumppaneilta, tavarantoimittajilta ja asiakkailta.

Valiokunnan lausunto YmVL 5/2023 vp

Muita huomioita

Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo lopuksi, että ehdotettujen seuraamusten tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava jatkovalmistelussa. Ehdotuksen sisältämä menettämisseuraamus on oikeudellisesti ongelmallinen, koska menettämisseuraamus ei ole Suomessa hallinnollinen vaan rikosoikeudellinen seuraamus.

Delegoinnin osalta valiokunta korostaa, että se tulee rajata teknisten yksityiskohtien selventämiseen, eikä sillä tule muuttaa sääntelyn soveltamisalaa. Direktiiviehdotuksen mukainen rajausta esimerkiksi arviointimenetelmien ja olennaisten päästöjen, prosessien tai materiaalien ja tuotteen käyttötapojen sekä tiedon laadun täsmentämiseen vaikuttavat tässä suhteessa tarpeellisilta ja oikeasuuntaisilta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 22.9.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jenni Pitko vihr
varapuheenjohtaja Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Marko Asell sd
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Petri Huru ps
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Pinja Perholehto sd
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Mikko Polvinen ps
jäsen Tere Sammallahhti kok
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos