

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pysyvistä orgaanisista yhdisteistä sekä neuvoston päätöksiksi pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen ja ECE:n pöytäkirjan ratifioimisesta yhteisön puolesta (POPs-asetus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 12 päivänä kesäkuuta 2003 tekemät ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pysyvistä orgaanisista

yhdisteistä ja neuvoston päätöksiksi pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen ja ECE:n pöytäkirjan ratifioimisesta yhteisön puolesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 2003

Ympäristöministeri *Jan-Erik Enestam*

Neuvotteleva virkamies Pirkko Kivelä

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
Neuvotteleva virkamies
Pirkko Kivelä

MUISTIO
19.9.2003

KOMISSION EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI PYSYVISTÄ ORGAANISISTA YHDISTEISTÄ JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSIKSI PYSYVIÄ ORGAANISIA YHDISTEITÄ KOSKEVAN TUKHOLMAN YLEISSOPIMUKSEN JA ECE:N PÖYTÄKIRJAN RATIFIOIMISESTA YHTEISÖN PUOLESTA

EU-asianumerot: EU/2003/0798 (KOM 331), EU/2003/0792 (KOM 332) ja EU/2003/0789 (KOM 333)

1. Yleistä

Pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskeva Tukholman yleissopimus hyväksyttiin 22 päivänä toukokuuta 2001. Sen on allekirjoittanut 151 valtiota sekä Euroopan yhteisö. Yleissopimus tulee voimaan 90. päivänä siitä kun 50. yleissopimuksen ratifiointia, hyväksymistä tai virallista vahvistamista taikka siihen liittymistä koskeva asiakirja on talletettu. Yleissopimuksen oli 1 päivänä syyskuuta 2003 ratifioinut 35 valtiota, joista kuusi on Euroopan unionin jäsenvaltiota (Alankomaat, Itävalta, Luxemburg, Ruotsi, Saksa ja Suomi).

Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot allekirjoittivat valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan Yhdistyneiden kansakuntien (YK) Euroopan talouskomission (UNECE) alueelliseen yleissopimukseen (CLRTAP) liittyvän pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan pöytäkirjan 24 päivänä kesäkuuta 1998. Pöytäkirja tulee voimaan 23 päivänä lokakuuta 2003. Pöytäkirjan ovat ratifioineet Alankomaat, Bulgaria, Islanti, Itävalta, Kanada, Luxemburg, Moldova, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Sveitsi, Tanska ja Tsekin tasavalta.

Kahden neuvoston päätösehdotuksen tarkoituksena on Tukholman yleissopimuksen (KOM (2003) 331) ja ECE:n pöytäkirjan (KOM (2003) 332) hyväksyminen yhteisön puolesta. Samanaikaisesti näiden ehdotusten

kanssa komissio on tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (KOM (2003) 333), jolla on tarkoitus panna yleissopimuksen ja pöytäkirjan määräykset täytäntöön yhteisössä.

2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus

Asetuksella pantaisiin täytäntöön Tukholman yleissopimuksen ja ECE:n pöytäkirjan tärkeimmät määräykset tarkoituksellisesti tuotetuista pysyvistä orgaanisista yhdisteistä kieltämällä pääsääntöisesti sopimuksissa tarkoitettujen aineiden tuotanto, käyttö ja markkinoille saattaminen. Jotta voidaan varmistaa terveyden ja ympäristön suojelun korkea taso, asetus ei sisältäisi kansainvälisten sopimusten tarjoamaa mahdollisuutta sallia joidenkin sopimuksessa mainittujen aineiden tuotanto, markkinoille saattaminen ja käyttö. HCH-yhdisteiden käyttö yleensä rajoitettaisiin kemianteollisuuden välituotteeksi ja sen yhden isomeerin, lindaanin 1 päivään syyskuuta 2006 asti yksilöityihin käyttötarkoituksiin hyönteismyrkkynä.

Asetus sisältäisi joitakin varastoja ja jätteitä koskevia säännöksiä, jotka olisivat yleissopimuksen määräyksiä hiukan tarkempia. Koska tarvittava yhteisölainsäädäntö päästöjen säätelemiseksi on suurelta osin annettu, asetukseen sisällytettäisiin ainoastaan sään-

nöksiä, jotka koskevat päästökartoituksia sekä kansallisten toimintasuunnitelmien laatimista ja toteuttamista.

Lisäksi asetuksessa säädettäisiin tietojen vaihdosta, seurannasta sekä asetuksen toimeenpanon raportoinnista. Asetuksen mukaan jäsenmaiden tulisi kansallisessa lainsäädännössään säätää seuraamusjärjestelmää, jota sovelletaan asetuksen säännösten rikkomiseen sekä nimettävä toimivaltainen viranomainen, joka vastaa asetuksen edellyttämistä hallinnollisista tehtävistä. Asetusta muutettaisiin sääntelykomiteamenettelyllä, kun on kyse sopimuksiin lisättävistä uusista aineista.

Komissio katsoo, että asetuksen tulee perustua perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohtaan sekä 95 artiklan 1 kohtaan, koska vaikka sopimuksen päätavoite ja pääasiallinen sisältö liittyvät ympäristönsuojeluun, on rajoittamista koskevilla toimilla myös merkitystä sisämarkkinoiden toiminnalle.

Neuvoston direktiivistä 79/117/ETY kumottaisiin asetukseen sisältyvien kahdeksan torjunta-aineen markkinointi- ja käyttörajoitukset tarpeettomina. PCB-jätteitä koskevaan direktiiviin 96/59/EY tehtäisiin pieniä tarkennuksia PCB:n käsittelyn osalta.

2.2. Tukholman sopimus

Tukholman yleissopimuksen tavoitteena on suojella ihmisen terveyttä ja ympäristöä pysyviltä orgaanisilta yhdisteiltä. Sopimuksella pyritään 12 pysyvän yhdisteen tuotannon, käytön, tuonnin ja viennin lopettamiseen, yhdisteiden turvallisen käsittelyn ja jätehuollon varmistamiseen sekä tuotannosta aiheutuvien päästöjen vähentämiseen tai lopettamiseen. Lisäksi sopimus sisältää määräykset pysyvien orgaanisten yhdisteiden lisäämisestä sopimukseen. Tässä menettelyssä tullaan soveltamaan ennalta varautumisen periaatetta, joka sisältyy Rion julistuksen 15. periaateeseen.

Liitteessä A luetellun yhdeksän kemikaalin (aldriini, dieldriini, endriini, heksaklooribentseeni eli HCB, heptakloori, klordaani, mirex, polyklooratut bifenyylit eli PCB ja toksafeeni) tuotanto ja käyttö on kielletty. Kiellosta on kuitenkin yleisiä ja yksittäisiä vapautuksia

ja käyttö sallitaan laboratoriotutkimuksissa, vertailustandardeina ja vierasainejääminä tuotteissa ja tavaroissa. Lisäksi yleissopimuksen liitteessä B rajoitetaan huomattavasti DDT:n tuotantoa ja käyttöä. DDT on torjunta-aine, jota monissa kehitysmaissa käytetään edelleen malarian ja muiden tautien tartunnanlevittäjien torjuntaan.

Sopimuksella myös rajoitetaan POP-yhdisteiden (POP = Persistent Organic Pollutant) tuontia ja vientiä. Kun kaikki ainekohtaiset vapautukset ovat päättyneet, näiden tuonti ja vienti sallitaan vain ympäristön kannalta asianmukaista jätteenä käsittelyä varten erikseen määritellyissä olosuhteissa.

Sopimuksen liitteessä C mainittujen sivutuotteiden (dioksiini ja furaanit, PCB- ja HCB-yhdisteet) päästöjä pyritään jatkuvasti vähentämään, ja tavoitteena on, jos mahdollista, niiden eliminointi kokonaan. Tässä työssä ovat välineenä kansalliset toimintasuunnitelmat, joiden tulisi sisältää päästökartoitukset ja päästöarviot sekä suunnitelmat päästöjen vähentämiseksi. Sopimuspuolten on myös edistettävä ja toimintasuunnitelmiansa mukaisesti vaadittava parhaan käytettävissä olevan tekniikan soveltamista uusiin päästölähteisiin merkittävimpien päästölähdeyyppiensä osalta.

Sopimuksessa määrätään myös pysyvistä orgaanisista yhdisteistä koostuvien tai niitä sisältävien varastojen tunnistamisesta ja turvalliseen käsittelystä. POP-yhdisteistä koostuvat, niitä sisältävät tai niiden saastuttamat jätteet olisi käsiteltävä siten, että niiden sisältämät pysyvät orgaaniset yhdisteet hävitetään tai muunnetaan palautumattomasti siten, että jätteeseen ei jää jäljelle pysyviä orgaanisia yhdisteitä. Jos tämä ei ole ympäristön kannalta suositeltava vaihtoehto tai POP-pitoisuus on alhainen, jäte on muutoin käsiteltävä ympäristön kannalta asianmukaisella tavalla. Hyödyntäminen tai uudelleen käyttö on erikseen kielletty.

Sopimus sisältää lisäksi useita yleisiä velvoitteita. Sopimuspuolten on laadittava ja pyrittävä toteuttamaan kansalliset täytäntöönpanosuunnitelmat, vaihdettava POP-yhdisteitä koskevia tietoja tai helpotettava tietojen vaihtoa sekä edistettävä ja helpotettava POP-yhdisteitä koskevaa tiedotusta. So-

rimuspuolten on kannustettava ja harjoitettava tutkimusta, kehitystyötä, seurantaa ja yhteistyötä, joka liittyy pysyviin orgaanisiin yhdisteisiin, ja silloin kun se on tarkoituksenmukaista, yhdisteiden vaihtoehtoihin. Sopimuspuolten tulee myös säännöllisesti raportoida yleissopimuksen määräysten täytönpanosta.

Sopimuksessa otetaan huomioon kehitysmaiden ja siirtymätalouden maiden erityistarpeet, ja sen vuoksi sopimus sisältää määräyksiä teknisestä avusta sekä rahoituksesta ja rahoitusjärjestelmästä.

2.3. ECE:n pöytäkirja

Yhteisö ja kaikki sen jäsenvaltiot allekirjoittivat YK:n Euroopan talouskomission alueelliseen yleissopimukseen liittyvän pöytäkirjan 24 päivänä kesäkuuta 1998. Pöytäkirjan tavoitteena on rajoittaa, vähentää tai poistaa pysyvien orgaanisten yhdisteiden vuotoja, päästöjä tai hävikkejä, jotka kaukokulkeutuessaan ilmakehässä vaikuttavat haitallisesti terveyteen ja ympäristöön. Lopullisena tavoitteena on eliminoida kaikki pysyvien orgaanisten yhdisteiden päästöt veteen ja ilmaan sekä niiden häviöt.

Pöytäkirjassa kielletään kokonaan kahdeksan pysyvän orgaanisen yhdisteen (aldrini, dieldriini, endriini, heksabromibifenyyl, klordaani, klordekoni, mirex ja toksafeeni) tuotanto ja käyttö. Lisäksi pöytäkirjalla rajoitetaan viiden aineen (DDT, HCH ml. lindaan, heptakloori, heksaklooribentseeni ja PCB) käyttöä. Sopimuspuolten on myös toteutettava tehokkaita toimia vähentääkseen dioksiinien, furaanien, heksaklooribentseenin ja PAH-yhdisteiden (polysykliset aromaattiset hiilivedyt) vuotuisia kokonaispäästöjä. Yhdyskuntajätteen, vaarallisen jätteen ja sairaalajätteen polttoa varten vahvistetaan erityiset raja-arvot.

2.4. Neuvoston ratifiointipäätökset

Komissio katsoo, että ratifiointeja koskevat neuvoston päätökset tulee perustua perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohtaan sekä 95 artiklan 1 kohtaan yhdessä 300 artiklan

kanssa. Vaikka sopimuksen ja pöytäkirjan päätavoite sekä pääasiallinen sisältö liittyvät ympäristönsuojeluun, on komission mielestä rajoittamista koskevilla toimilla myös merkitystä sisämarkkinoiden toiminnalle. Sen varmistamiseksi, että ehdotuksilla uusien aineiden lisäämisestä sopimukseen ja pöytäkirjaan on yhteisössä riittävä tuki, päätöksissä ehdotetaan, että vain komissio voi tehdä sihteeristölle ehdotuksia aineiden lisäämisestä sopimukseen ja pöytäkirjaan.

3. Ehdotusten lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset

Ratifioimalla Tukholman yleissopimuksen ja ECE:n pöytäkirjan sekä antamalla asetuksen sen toimeenpanosta yhteisö hyväksyy sopimuksen ja pöytäkirjan määräykset sekä myötävaikuttaa yleissopimuksen voimaantuloon.

3.1. Lainsäädännölliset vaikutukset

Asetus edellyttäisi voimaantullessaan muutoksia kemikaalilakiin (744/1989), koska asetuksen mukaan tulee kansallisesti säätää seuraamuksista ja toimivaltaisista viranomaisista. Samalla tulisi kumottavaksi valtioneuvoston asetus (735/2002), jolla Suomi on pannut täytäntöön Tukholman yleissopimuksen ja ECE:n pöytäkirjan.

3.2. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksilla ei ole Suomessa merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

3.3. Hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset

Ehdotuksilla ei ole Suomessa merkittäviä hallinnollisia eikä organisatorisia vaikutuksia.

4. Ehdotusten käsittelyvaiheet EY:n toimielimissä

Komissio on esitellyt ehdotukset 29 päivä-

nä heinäkuuta 2003 neuvoston ympäristötyöryhmässä.

5. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee yleisesti komission ehdotusta asetukseksi pysyvistä orgaanisista yhdisteistä sekä ehdotuksia neuvoston päätöksiksi Tukholman sopimuksen ja ECE:n pöytäkirjan ratifioimisesta yhteisön puolesta.

Komissio ehdottaa asetuksen annettavaksi perustamissopimuksen artiklojen 175 ja 95 nojalla. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että vastaava asetus kemikaalien viennistä ja tuonnista solmitun Rotterdamin yleissopimuksen toimeenpanemisesta ja siihen liittyvä neuvoston päätös yhteisön ratifioimisesta annettiin perustamissopimuksen artiklan 175 nojalla.

Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan säädös on ensisijaisesti perustettava yhteen ainoaan oikeudelliseen perustaan eli siihen, jota sen tarkoitus tai pääasiallinen tekijä edellyttää. Useampaa oikeusperustaa tulisi käyttää ainoastaan poikkeustapauksessa.

Yhteisöjen tuomioistuin on käsitellyt kattavasti oikeusperustan valintaa 175, 95 ja 133 artiklojen välillä muutamissa viimeaikaisissa ratkaisuissaan (esim. Asia C-281/01, Energy Star ja Asia C-2/00 Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja). Arvioitaessa Tukholman

sopimuksen tarkoitusta ja sisältöä edellä mainittujen ratkaisujen valossa voidaan todeta, että sopimuksen pääasiallinen ja määräävä tarkoitus on ympäristön- ja terveydensuojelu. Sen sijaan sopimuksen sisämarkkinavaikutukset näyttäisivät olevan liitännäisiä ja välillisiä.

Näin ollen valtioneuvosto katsoo, että käsiteltävänä oleva asetus tulisi hyväksyä yhden oikeusperustan, eli 175 artiklan 1 kohdan, nojalla. Päätöksien oikeusperustana tulisi vastaavasti olla 175 artiklan 1 kohta yhdessä 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen (määräenemmistö) ja 300 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan (Euroopan parlamentin kuuleminen) kanssa.

Päätöksien osalta valtioneuvosto kiinnittää lisäksi huomiota artikloihin, joiden mukaan vain komissiolla on oikeus tehdä ehdotuksia sopimuksen ja pöytäkirjan muuttamisesta niihin lisättävien aineiden osalta sen jälkeen kun asiasta on tehty neuvoston päätös määräenemmistöllä komission ehdotuksen perusteella. Sopimuksen ja pöytäkirjan mukaan kaikilla osapuolilla on kyseinen oikeus. Koska sekä yhteisö että jäsenvaltiot ovat sopimuksen ja pöytäkirjan osapuolia, päätösehdotukset vaikuttaisivat tältä osin olevan ristiriidassa yhteisön ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltaa koskevien periaatteiden kanssa.