

U 72/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kertakäyttömuovidirektiivi)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 28 päivänä toukokuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutusten vähentämisestä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 13 päivänä heinäkuuta 2018

Asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Neuvotteleva virkamies Taina Nikula

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS DIREKTIIVIKSI TIETTYJEN MUOVITUOTTEIDEN YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN VÄHENTÄMISESTÄ

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 28.5.2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutusten vähentämisestä (COM(2018)340 final).

Ehdotus on yksi komission 16.1.2018 julkaisemassa EU:n muovistrategiassa (COM(2018)28 final) esitetyistä toimista ja sen taustalla on kierotalouden toimintasuunnitelma (COM(2015)614 final).

2 Ehdotuksen tavoite

Muovioskien määrä merissä lisääntyy koko ajan, mistä aiheutuu uhkia ekosysteemeille, biologiselle monimuotoisuudelle, ihmisten terveydelle sekä matkailulle, kalastukselle ja laivaliikenteelle. Ehdotuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää tiettyjen muovituotteiden vaikutuksia ympäristölle ja erityisesti vesiympäristölle sekä edistää siirtymistä kiertotalouteen.

Ehdotettu direktiivi on jatkoa nykyisille säännöille, kuten meristrategiapuitedirektiiville, jätedirektiiveille ja pakkaus- ja pakkausjätedirektiiville. Direktiiviehdotuksella myös täydennetään muita toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään merten roskaantumista, kuten satamien vastaanottolaitteista annettua direktiiviä ja ehdotettuja rajoituksia mikromuoveille ja oxohajoaville muoveille. Direktiiviehdotus edistää myös YK:n kestävän kehityksen (SDG) tavoitteiden toimeenpanoa erityisesti kestävän kulutuksen ja tuotannon tavoitteiden sekä merten suojelun osalta.

3 Ehdotuksen sisältö

3.1 Pääasiallinen sisältö

Komissio esittää ehdotuksessa toimia kymmenelle EU:n rannoilta eniten löytyvälle kertakäyttöiselle muovituotteelle sekä kadonneille ja hylätyille muovivaesille kalastusvälineille.

Keskeiset toimet ovat:

— asetetaan kansallisia tavoitteita kertakäyttöisten muovisten valmisruokapakkausten ja juomamukien kulutuksen merkittävälle vähentämiselle;

— kielletään muovi tietyissä tuotteissa, joille on kohtuuhintaisia vaihtoehtoisia tuotteita markkinoilla. Kieltoa sovelletaan muovisiin vanupuikkoihin, ruokailuvälineisiin, lautasiin, juomien sekoitustikkuihin, pilleihin ja ilmapallojen varsiin;

— asetetaan tuotesuunnittelua koskevat vaatimukset muovisten juomapakkausten kansien ja korkkien osalta;

— asetetaan merkintävaatimukset, joista käy ilmi, miten jäte on hävitettävä, onko tuotteella haitallisia vaikutuksia ympäristöön sekä se, onko tuotteessa muovia. Tätä sovelletaan ilmapal-loihin, kosteuspyyhkeisiin ja terveysseiteisiin;

— asetetaan velvollisuudet tuottajille osallistua jätehuollon, puhdistamisen sekä tiedotuksen kustannuksiin (ns. laajennettu tuottajavastuu). Tämä koskee muovisia elintarvikepakkauksia (tietyin edellytyksin) ja kääreitä, juomapakkauksia ja mukeja, ilmapalloja, tupakkatuotteita, joissa on suodattimet, kosteuspyyhkeitä, kevyitä muovikasseja ja kalastusvälineitä;

— asetetaan erilliskeräystavoite muovisille juomapulloille sekä

— lisätään kuluttajien tietoisuutta haitallisista vaikutuksista, joita aiheutuu kertakäyttöisistä muovituotteista ja kalastusvälineistä peräisin olevasta roskaantumisesta

3.2 Yksityiskohtainen sisältö

Seuraavassa tarkastellaan keskeisiä ehdotuksia viittaamalla direktiiviehdotuksen asianomai-seen kohtaan. Muovisia kalastusvälineitä lukuun ottamatta jäsenvaltiolle osoitetut alla kuvatut velvollisuudet kohdistuvat aina kertakäyttöisiin muovituotteisiin.

Direktiivin **1 artiklassa** säädettäisiin **tavoitteesta**. Direktiivin tavoitteena olisi ehkäistä ja vä-hentää tiettyjen kertakäyttöisten muovituotteiden ja muovia sisältävien kalastusvälineiden vai-kutusta ympäristöön ja ihmisten terveyteen sekä edistää siirtymistä kiertotalouteen, jossa käy-tetään innovatiivisia liiketoimintamalleja, tuotteita ja materiaaleja, ja siten edistää myös sisä-markkinoiden tehokasta toimintaa.

Direktiivin 2 artiklassa määriteltäisiin direktiivin soveltamisala. Direktiiviä sovellettaisiin tiettyihin kertakäyttöisiin muovituotteisiin, jotka yksilöidään ja määritellään ehdotuksen liit-teessä (kohdat A—G), samoin kuin muovia sisältäviin kalastusvälineisiin. Esimerkiksi lääkin-nälliseen tarkoitukseen tarkoitettut pillit ja teolliseen käyttöön tarkoitettut ilmapallot olisi liit-teessä rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Elintarvikepakkauksilla tarkoitettaisiin astioita, ku-ten kannelliset ja kannettomat rasiat, joissa säilytetään elintarvikkeita, jotka on tarkoitettu vä-littömään kulutukseen astiasta joko paikalla tai mukaan otettuna ilman lisävalmistamista, ku-ten elintarvikepakkaukset, joita käytetään pikaruokaa varten, lukuun ottamatta juomapakkauk-sia, lautasia ja ruokaa sisältäviä paketteja ja kääreitä.

Direktiivin **3 artikla** sisältäisi direktiivin tarkoittamat **määritelmät**. Siinä vahvistettaisiin mm. muovin, kertakäyttöisten muovituotteiden ja kalastusvälineiden määritelmät sekä tuottajan määritelmä, jota sovellettaisiin kulutuksen vähentämistä koskevien toimenpiteiden, tuotevaa-timusten ja laajennettua tuottajan vastuuta koskevien säännösten soveltamiseksi. ”Muovilla” tarkoitettaisiin materiaalia, joka koostuu REACH-asetuksen ((EY) N:o 1907/2006) 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua polymeeristä, johon on saatettu lisätä lisäaineita tai muita aineita ja joka soveltuu lopputuotteiden pääraakeneosaksi, lukuun ottamatta luonnonpolymeerejä, joita ei ole kemiallisesti muunnettu. ”Kertakäyttöisellä muovituotteella” puolestaan tarkoitettaisiin tuotetta, joka on tehty kokonaan tai osittain muovista ja jota ei ole suunniteltu tai saatettu markkinoille kestämään elinkaarensa aikana useita käyttökertoja siten, että se palautettaisiin tuottajalle täytettäväksi tai sitä käytettäisiin uudelleen alkuperäiseen tarkoitukseen. ”Kalastus-välineellä” tarkoitettaisiin esinettä tai laitteen osaa, jota käytetään kalastuksessa ja vesivilje-lyssä meren elollisten luonnonvarojen pyyntiin tai joka kelluu merenpinnalla ja jolla pyritään houkuttelemaan ja pyytämään tällaisia meren elollisia luonnonvaroja. ”Markkinoille saattami-sella” tuotteen asettamista ensimmäistä kertaa saataville unionin markkinoilla. ”Tuottajalla” tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka käytettävästä myyntitekniikasta

riippumatta (etämyynti mukaan lukien) saattaa unionin markkinoille kertakäyttöisiä muovituotteita ja muovia sisältäviä kalastusvälineitä, lukuun ottamatta kalastustoimintaa harjoittavia henkilöitä.

Direktiivin **4 artiklan** mukaan jäsenvaltioiden olisi toteutettava kuuden vuoden kuluessa päivästä, jona direktiivi on viimeistään saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä, tarvittavat toimenpiteet, joilla **vähennetään merkittävästi elintarvikepakkausten ja juomamukien** (liitteen osa A) **kulutusta**. Toimenpiteisiin voisivat kuulua kansallisen kulutuksen vähentämistä koskevat tavoitteet, toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kyseisille tuotteille vaihtoehtoisia uudelleenkäytettäviä tuotteita asetetaan myyntipaikassa loppukuluttajan saataville, kuten sen varmistaminen, ettei kertakäyttöisiä muovituotteita tarjota kuluttajalle ilmaiseksi. Toimenpiteet voisivat vaihdella tuotteiden ympäristövaikutuksista riippuen. Komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksen koskien merkittävän vähennyksen laskemiseksi ja todentamiseksi.

Direktiivin **5 artiklassa** säädettäisiin jäsenvaltioiden **velvollisuudesta kieltää** sellaisten kertakäyttöisten muovituotteiden **markkinoille saattaminen markkinoille**, joille on olemassa vaihtoehtoja markkinoilla. Kielto koskisi seuraavia kertakäyttöisiä muovituotteita (liitteen osa B): *vanupuikot, ruokailuvälineet, lautaset, pillit (pois lukien lääkinnällisiin tarkoituksiin tarkoitettut), juomien sekoitustikut ja ilmapallojen tikut*.

Direktiivin 6 artikla koskisi **tuotevaatimuksia** ja siinä edellytettäisiin jäsenmaita varmistamaan, että kertakäyttöisiin muovituotteisiin kuuluvat *juomapakkaukset* (liitteen osa C) voidaan saattaa markkinoille vain, jos niiden korkit ja kannet, joista merkittävä osa valmistetaan muovista, pysyvät kiinni tuotteessa käyttövaiheen ajan. Komissio pyytäisi eurooppalaisia standardointijärjestöjä laatimaan tätä varten yhdenmukaistettuja standardeja, joita olisi noudatettava.

Direktiivin 7 artiklassa edellytettäisiin jäsenmaita varmistamaan, että markkinoille saatettuihin *kotitaloudessa ja teollisuudessa käytettäviin kosteuspyyhkeisiin, terveysseiteisiin ja tampo-neihin sekä kuluttajille tarkoitettuihin ilmapalloihin* (liitteen osa D) on **merkitty näkyvästi** ja pysyvästi yksi tai useampi seuraavista tiedoista: sopivat jätteenkäsittelyvaihtoehdot tai sen osalta vältettävät jätteenkäsittelyvaihtoehdot, roskaantumisen tai kyseisten tuotteiden muusta epäasiallisesta jätteenkäsittelystä johtuvat haitalliset ympäristövaikutukset, tai tuotteessa oleva muovi. Tarkoituksena on muun muassa välttää kyseisten tuotteiden huuhtominen viemäriin ja tiedottaa kuluttajille jätteen epäasiallisen käsittelyn mahdollisista vaikutuksista merien roskaantumiseen Komissio antaisi tätä koskevan täytäntöönpanosäädöksen viimeistään vuosi ennen päivämäärää, jona direktiivin olisi saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Direktiivin 8 artikla koskisi **laajennettua tuottajan vastuuta**. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava *muovia sisältävien kalastusvälineiden* ja seuraavien kertakäyttöisten muovituotteiden osalta laajennettujen tuottajavastuu järjestelmien perustaminen: *valmisruokapakkaukset ja -kääreet, juomapakkaukset (kuten juomapullot ml korkit ja kannet), juomamukit, ilmapallot, suodattimelliset tupakkatuotteet ja tupakan kanssa käytettävät suodattimet, kosteuspyyhkeet sekä kevyet muoviset kantokassit* (liitteen osa E). Järjestelmiin sovellettaisiin jätteistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/98/EY (*jättedirektiivi*) vahvistettuja laajennettua tuottajan vastuuta koskevia yleisiä vähimmäisvaatimuksia. Edellä mainituista muovituotteista koostuvan jätteen keräyksestä sekä sen jälkeisestä kuljetuksesta ja käsittelystä aiheutuvien kustannusten lisäksi tuottajien tulisi kuitenkin vastata myös kustannuksista, jotka aiheutuvat roskaantumisen puhdistamisesta ja 10 artiklassa tarkoitetuista valistustoimenpiteistä. Muovia sisältävien kalastusvälineiden tuottajien tulisi huolehtia keräyksen kustannuksista, kun jäte on toimitettu asianmukaisiin sataman vastaanottolaitteisiin tai muihin vastaaviin keräysjärjestelmiin, jotka jäävät sataman vastaanottolaitteita koskevan unionin lainsäädännön ulkopuolelle, sekä jätteen sen jälkeisen kuljetuksen ja käsittelyn kustannuksista. Tuottajien

olisi niin ikään huolehdittava muovia sisältäviin kalastusvälineisiin liittyvistä 10 artiklassa tarkoitettujen valistustoimenpiteiden kustannuksista.

Direktiivin 9 artiklassa velvoitettaisiin jäsenvaltiot saavuttamaan vuoteen 2025 mennessä kertakäyttöisten muovisten *juomapullojen* (liitteen osa F) **erilliskeräystä** koskeva 90 painoprosentin vähimmäistavoite. Tavoitteen saavuttamiseksi jäsenvaltiot voisivat muun muassa perustaa pantillisia palautusjärjestelmiä tai asettaa erilliskeräystavoitteita asianmukaista laajennettua tuottajavastuuta koskevia järjestelmiä varten.

Direktiivin 10 artikla koskee **valistustoimenpiteitä**. Jäsenvaltiot velvoitettaisiin toteuttamaan toimenpiteitä tietoisuuden lisäämiseksi roskaantumisen ja jätteiden epäasianmukaisen käsittelyn vaikutuksista ympäristöön ja erityisesti vesiympäristöön, samoin kuin käytettävissä olevista uudelleenkäyttö- ja jätehuoltovaihtoehtoista. Vaatimus koskisi kaikkia direktiivin liitteessä mainittuja tuotteita lukuun ottamatta 5 artiklan perusteella kiellettäviä tuotteita (liitteen osa G).

Direktiivin 11 artikla koskee **toimenpiteiden koordinointia**. Artiklassa vahvistettaisiin jäsenvaltioiden velvollisuus yhteen sovittaa direktiivin täytäntöönpanemiseksi toteutettavat toimenpiteet ja varmistaa niiden johdonmukaisuus meristrategioiden (Suomessa merenhoitosuunnitelma) toimenpideohjelmien, jätehuoltosuunnitelmien ja jätteen synnyn ehkäisyn suunnitelmien sekä aluksista peräisin olevaa jätettä varten laadittujen jätteen vastaanotto- ja käsitelysuunnitelmien kanssa. Jäsenvaltioiden olisi myös 4—9 artiklan mukaisissa toimissaan noudatettava unionin elintarvikelainsäädäntöä, jotta varmistetaan, että elintarvikehygieniaa tai elintarviketurvallisuutta ei vaaranneta.

Direktiivin 12 artiklalla pantaisiin täytäntöön **Århusin yleissopimus** oikeussuojan saatavuuden osalta. Yleisön ja kansalaisjärjestöjen olisi voitava pyytää jäsenvaltioiden direktiivin nojalla tekemien päätösten, toimien tai laiminlyöntien laillisuuden tutkimista.

Täytäntöönpanon seuranta koskevista tiedoista säädettäisiin ehdotuksen **13 artiklassa**. Jäsenvaltioiden tulisi luoda tietokokonaisuus, jossa olisi tiedot 4 artiklan mukaisista rajoitettavista tuotteista ja niitä koskevista toimenpiteistä. Tietoja päivitetäisiin vuosittain. Tietokokonaisuudet olisi mahdollisuuksien mukaan luotava Euroopan yhteisön paikkainfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/2/EY mukaisesti. Euroopan ympäristökeskus avustaisi jäsenvaltioita tässä tehtävässä. Euroopan ympäristökeskuksella olisi oltava säännöllisesti pääsy näihin tietoihin ja se julkaisisi säännöllisesti yleiskatsauksen jäsenvaltioiden keräämien tietojen perusteella. Komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joissa vahvistetaan tietokokonaisuuksien ja tietojen muoto.

Direktiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi säädettävä direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista **seuraamuksista**.

Direktiivin 15 artiklassa vahvistettaisiin puitteet direktiivin tuleville **arvioinneille ja uudelleentarkastelulle**. Ensimmäinen arviointi toteutettaisiin kuusi vuotta direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä asetetun määräajan jälkeen. Komissio esittäisi kertomuksen arvioinnin tärkeimmistä tuloksista. Kertomuksessa arvioitaisiin myös tarve tarkistaa liitettä, mahdollisuus säätää määrälliset unionin tavoitteet kertakäyttöisten muovituotteiden vähentämiselle sekä tieteen ja huomioida tekniikan kehittyminen (esim. biohajoavuuden osalta) suhteessa rajoitusten purkamismahdollisuuksiin.

Direktiivin 16 artiklassa säädettäisiin komiteamenettelystä. Komissiota avustaisi jätedirektiivillä perustettu komitea. Täytäntöönpanosäädökset hyväksyttäisiin tarkastelumenettelyä noudattaen.

Jäsenvaltioiden olisi direktiivin **17 artiklan** mukaisesti **saatettava voimaan** direktiivin noudattamisen edellyttämä lainsäädäntö ja hallinnolliset määräykset viimeistään kahden vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta. Markkinoille saattamista koskevia rajoituksia (5 artikla) ja tuotteiden merkintävaatimuksia (7 artikla) tulisi soveltaa kahden vuoden kuluttua voimaantulosta, mutta 6 artiklan mukaisia tuotevaatimuksia koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi kolmen vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta alkaen.

Taulukko: Eri muovituoteryhmille ehdotetut toimenpiteet

	Kulutuksen vähentäminen	Markkinarajoitukset	Tuotesuunnitteluvaatimukset	Merkintävaatimukset	Laajennettu tuottajan vastuu	Erilliskeräystavoite	Valistus-toimenpiteet
Elintarvikepakkaukset	X				X		X
Juomakupit	X				X		X
Vanupuikot		X					
Ruokailuvälineet, lautaset, sekoittimet, pillit		X					
Ilmapallojen varret		X					
Ilmapallot				X	X		X
Pakkaukset ja kääreet					X		X
Juomapak-kaukset sekä niiden korkit ja kannet			X		X		X
- Juomapullot			X		X	X	X
Tupakkatuotteiden suodattimet					X		X
Hygieniatarvikkeet:				X	X		X
- kosteuspyyhkeet				X			X
- terveystiteet							
Kevyet muoviset kantokassit					X		X
Kalastusvälineet					X		X

3.3 Oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohta (ympäristö). Direktiivi hyväksytään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

3.4 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Ehdotus on komission mukaan toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska merien roskaantumisen on luonteeltaan valtioiden rajat ylittävää, eivätkä samat merialueet ja sisävedet jakavat valtiot voi niitä yksin käsitellä. Merten roskaantumista voi tehokkaasti ehkäistä ja vähentää ainoastaan EU:n tason toimintapoliittisella lähestymistavalla. Jäsenvaltioiden erilaiset tavoitetasot ja toimenpiteet voisivat vaarantaa toimivat sisämarkkinat. Ehdotuksessa jätetään joidenkin toimenpiteiden osalta tiettyä joustavuutta jäsenvaltioille. Jäsenvaltioilla on muun muassa laaja harkintavalta päättäessään kansallisista toimenpiteistä.

Direktiiviehdotus pohjautuu laskentoihin, joissa on arvioitu yleisimpien Euroopan rannoilta löydettyjen kertakäyttöisten muovituotteiden ja muovivaivojen sisältävien kalastusvälineiden määrää. Komission mukaan laskennat ovat ympäristövaikutusten sekä sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten paras indikaattori. Aloitteessa kohdistetaan toimia kymmeneen useimmin löydettyyn kertakäyttöiseen muovituotteeseen. Näiden osuus on 86 prosenttia kaikista laskennoissa löydettyistä kertakäyttöisestä muovituotteesta ja niiden osuus on 43 prosenttia kaikista meriroskista. Kaikkien rannoilta löydettyjen kertakäyttöisten muovituotetyyppien sääntely ei olisi oikeasuhtaista mahdolliseen lisäarvoon verrattuna. Se aiheuttaisi tarpeettomia kustannuksia ja tarpeetonta taakkaa jäsenvaltioille.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksen vaikutusten arviointi esitetään kolmeosaisessa vaikutusarviossa (SWD(2018)254 final — osat 1—3, SWD(2018)255 final tiivistelmä). Komissio on analysoinut vaikutuksia suhteessa useampaan toteuttamisvaihtoehtoon. Vaikutusarviointi on pääosin EU-tasoista eikä alueellisia eroja vaikutuksissa juurikaan huomioida. Komissio on järjestänyt valmistelun aikana sidosryhmätapaamisia sekä avoimen verkkokuulemisen (SWD(2018)257 final tiivistelmäraportti kuulemisista).

Direktiiviehdotuksen taustalla on komission Joint Research Centren (JRC) keräämä tieto rannoille päätyvän muoviroskan esiintymisestä. Komission mukaan Euroopan rannoilta löytyvistä roskista 85 prosenttia on muovivaivoja. Puolet roskista on kertakäyttöisiä muovituotteita, jotka hävitetään lyhyen käytön jälkeen. Roskista 27 prosenttia on hylättyjä, kadonneita tai muuten poisheitettyjä kalastusvälineitä. Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio HELCOM on toimittanut JRC:n käyttöön meristrategiadirektiiviä tukeneen ns. SPICE-hankkeen yhteydessä kerätyn yhdenmukaistetun rantaroska-aineiston Itämeren alueelta (pl. Venäjä).

4.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Ehdotuksen täytäntöönpano edellyttäisi todennäköisesti uutta kansallista lainsäädäntöä sekä muutoksia ainakin jätelakiin (646/2011), jätteistä annettuun valtioneuvoston asetukseen (179/2012) ja pakkauksista ja pakkausjätteistä (518/2014) annettuun valtioneuvoston asetukseen. Edellä mainittuja säädöksiä ollaan parhaillaan muuttamassa toukokuussa 2018 hyväksytyyn jätedirektiivipaketin toimeenpanemiseksi.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Komissio arvioi, että ehdotuksen avulla vältettäisiin ympäristövahinkoja 22 miljardin euron edestä vuoteen 2030 mennessä. Yrityksille aiheutuisi kustannuksia sääntöjen noudattamisesta noin 2 miljardia euroa ja jätehuollosta 510 miljoonaa euroa. Kuluttajat säästäisivät rahaa noin 6,5 miljardia euroa, mutta heille koituisi jonkin verran vaivaa. Arvioidut säästöt syntyisivät, kun kertakäyttötuotteista siirryttäisiin kestotuotteisiin. Lisätoimenpiteenä voitaisiin käyttää

pantillista palautusjärjestelmää tai vastaavaa järjestelmää, jolla vähennettäisiin huomattavasti merten roskaantumista kohtuullisin lisäkustannuksin (noin 1,4 miljardia euroa). Kalastusvälineiden osalta toimialalle aiheutuvat kustannukset olisivat noin 0,16 prosenttia tuloista.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotukset lisäisivät jonkin verran Suomessa eri toimijoille aiheutuvia kustannuksia. Kustannukset tulisivat pitkälti kuluttajien ja jätteen tuottajien maksettaviksi tuotteiden hintojen nousuina. Toisaalta muuttuva kulutus ja tuotanto avaisivat mahdollisuuksia suomalaiselle tuotekehitykselle ja osaamiselle esim. muovia korvaavien materiaalien osalta.

4.3 Hallinnolliset vaikutukset

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotus lisäisi yritysten ja viranomaisten hallinnollista taakkaa erityisesti tuottajavastuuseen liittyvien uusien toimien takia. Tuottajavastuuta valvovan viranomaisen (Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) työmäärää ehdotusten arvioidaan lisäävän vähintään 2 henkilötyövuoden verran. Artiklan 4 vähentämistoimien täytäntöönpanon seurantaan liittyvän tiedon kerääminen vaatisi kokonaan uuden seurantajärjestelmän luomisen.

4.4 Ympäristövaikutukset

Komission arvion mukaan direktiiviehdotuksen toteuttaminen vähentäisi merkittävästi merten roskaantumista. Kertakäyttöisten muovituotteiden osalta laskentojen perusteella vähennys on noin puolet. Vuoteen 2030 mennessä säästettäisiin kertakäyttöisten muovien osalta 2,6 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia.

Komissio on valinnut ehdotuksen pohjaksi rantaroskan. Rantaroskilla tarkoitetaan rannalle suoraan sekä ilman tai veden välityksellä päätyneitä roskia. Rantaroska on tällä hetkellä ainoa muoviroskaan yleisemmin liittyvä tunnusluku, josta alkaa olla tietoa jossain määrin jokaisesta jäsenvaltiosta. Suomen ympäristökeskuksen arvion mukaan on ilmeistä, että JRC:n keräämä tieto EU:n rantaroskasta on vain suuntaa antava. Se, minkä tyyppisiä rantoja on tarkastelussa mukana, vaikuttaa lopputulokseen. Esim. Suomen seurannassa mukana olleista rannoista iso osa on urbaaneja. HELCOM on arvioinut, että rannoilla olisi vain 15 prosenttia kaikesta meriroskasta. Toinen 15 prosenttia kelluu pinnan alla ja loput vajoaisi pohjaan. Näin ollen rantaroska voi lähtökohtaisesti antaa väärän kuvan merten roskaantumisesta. Muovin määrän vähentäminen on kuitenkin tärkeää, sillä veteen päätyessään ja hajotessaan isokokoinen muovirooska on myös mikromuovin lähde.

Roskien päästölähteitä Itämereen ovat meren ja rantojen virkistyskäyttö (ml. turismi), jokien tuoma kuormitus, jätevesipuhdistamoiden ohijuoksutukset ja purkuvedet, hulevedet, rakentaminen, vene- ja laivaliikenne, kalastus sekä roskien dumpaus.

Suomessa tehtyjen rantaroskaseurantojen (2012—2017) mukaan suuri osa merenrantojen roskasta on muovia. Muoviset kertakäyttötuotteet muodostavat roskista noin 27 prosenttia ja ne liittyvät pääosin syömiseen, juomiseen sekä tupakkaan. Kalastusvälineiden osuus rantaroskasta on keskimäärin noin 8 prosenttia.

Direktiivin toimeenpano edistäisi muovia korvaavien materiaalien käyttöönottoa ja muuttaisi kuluttajien tottumuksia, mikä edistäisi kiertotaloutta.

5 Ahvenanmaan asema

Ehdotusten päätavoitteena on ympäristönsuojelu, joka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan kuuluu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Ehdotusten käsittely aloitettiin neuvoston ympäristötyöryhmässä 8 päivänä kesäkuuta 2018. Ehdotus esiteltiin ympäristöneuvostossa 25.6.2018. Alustavien tietojen mukaan neuvoston puheenjohtajana 1 päivänä heinäkuuta 2018 aloittavan Itävallan tavoitteena on edistää ehdotuksen käsittelyä nopeasti ja aloittaa kolmikantaneuvottelut Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa jo loppusyksystä 2018.

Euroopan parlamentissa asian käsittelystä vastaa ympäristövaliokunta (ENVI). Raportoijana toimii Frédérique Ries (ALDE, BE).

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Komission ehdotusten kansallista käsittelyä varten on perustettu keskeisten ministeriöiden ja sidosryhmien edustajista koostuva epävirallinen asiantuntijaryhmä.

Kirjelmäluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisen EU-ympäristöjaoston (EU 23) kirjallisessa menettelyssä.

8 Valtioneuvoston alustava kanta

Valtioneuvosto pitää merten roskaantumisongelmaan puuttumista tärkeänä ja komission aloitetta ajankohtaisena. Kertakäyttökulttuuri ja ympäristön, erityisesti merten ja muun vesiympäristön roskaantuminen ovat ongelma, johon on tarpeen löytää ratkaisuja. Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että edellä kuvatut haasteet ovat globaaleja, minkä takia ratkaisuihin tulisi keskustella myös kansainvälisellä tasolla. Direktiivi voi edistää kertakäyttöisten muovituotteiden väistymistä markkinoilla ja korvautumista joko uusilla tai vaihtoehtoisilla raaka-aineilla sekä käyttäytymisen muutoksilla. Kehitteillä on muovin korvaavia ratkaisuja, vaikka niiden potentiaalia ja vaikuttavuutta ei vielä täysin tunneta. Muovia korvaaville materiaaleille on syntymässä kysyntää, johon suomalaisilla tutkimuslaitoksilla ja yrityksillä on kehitteillä ratkaisuja. Muovihaasteeseen tarvitaan ratkaisuja, ja niihin tähdätään myös Suomessa — valmisteilla on muun muassa kansallinen muovitiekartta.

Valtioneuvosto pitää tuotelähtöistä lähestymistapaa perusteltuna, mutta kiinnittää kuitenkin huomiota tuotteiden valintaan ja vaikuttavuuteen. Säädösehdotus ei varsinaisesti huomioi eroja jäsenmaiden välillä eikä merialueiden ja sisävesien välillä. Muovit ovat Suomenkin suurin rantaroskan lähde, mutta ehdotukseen valittu kymmenen tuotteen ryhmä ei täysin edusta Suomen rannoilta yleisemmin löytyviä roskia.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota muovin ja kertakäyttöisen muovituotteen määritelmiin (3 artikla). On tärkeää, että nämä ovat yksiselitteisiä. Kertakäyttöisen muovituotteen määritelmä kuitu- ja selluloosapohjaisten tuotteiden, osalta on kuitenkin epäselvä. On tärkeää, että kuitu- ja sellupohjaiset tuotteet, joissa on vain vähäinen määrä toiminnallisuuden kannalta olennaisia muovipinnoitteita, jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Myös kalastusvälineitä koskeva määritelmä voidaan tulkita eri tavoin ja se kaippaa selventämistä. Lisäksi tärkeää varmis-

taa, että komissiolla ja jäsenvaltioilla on yhteinen ymmärrys siitä, mitä liitteessä luetelluilla muovituotteilla tarkoitetaan.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että kulutuksen vähentämiseen liittyvät tavoitteet asetetaan ja toimenpiteet toteutetaan kansallisesti (4 artikla). Toteuttamiseen liittyy kuitenkin avoimena olevia kysymyksiä kuten, mitä pidetään direktiiviehdotuksen edellyttämänä merkittävänä kulutuksen vähentämisenä ja miten tämä vähennys käytännössä lasketaan ja todennetaan, miten vertailuvuosi valitaan ja miten huomioidaan jo tätä aiemmin tehdyt toimet.

Valtioneuvosto pitää tuotteiden markkinoille saattamisen kieltämistä (5 artikla) tehokkaana keinona, joka vauhdittaa myös tuotekehitystä sekä jo kehitettyjen korvaavien tuotteiden pääsyä markkinoille. Kieltojen toteutus jäisi ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden vastuulle. Valtioneuvosto pitäisi hyödyllisenä tunnustella mahdollisuutta toteuttaa kieltö EU-tason säädöksillä kansallisten säädösten sijaan, jolloin direktiivi voisi myös paremmin tukea tavoitetta sisämarkkinoiden yhtenäisyydestä ja toimivuudesta.

Valtioneuvosto pitää laajennettuun tuottajavastuuseen liittyviä ehdotuksia (8 artikla) toteutuksen kannalta joiltain osin haastavina. Järjestelmien perustaminen olisi jäsenvaltioiden vastuulla. Kansalliset järjestelmät olisivat osin erilaisia, vaikka niiden tulisi noudattaa jätedirektiiviin juuri hyväksytyjä tuottajavastuun vähimmäisvaatimuksia. Direktiivin toimeenpano on vasta alkamassa. Tämä voi aiheuttaa haasteen ympäristötavoitteiden ja sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta. Pakkaukset kuuluvat Suomessa jo nyt tuottajavastuun piiriin. Ehdotus toisi pakkausten tuottajille jonkin varren lisävastuuta, mm. rantaroskien siivoamisesta ja kerätyn roskan käsittelystä. Tuottajavastuujärjestelmä laajennettaisiin koskemaan pakkausten lisäksi mm. tupakantumppeja, kosteuspyyhkeitä, ilmapalloja ja kertakäyttöastioita sekä muovisia sisältäviä kalastusvälineitä. Ilmapallot ja kertakäyttöastiat saattaisivat sopia materiaalinsa puolesta olemassa oleviin erilliskeräysjärjestelmiin, mutta tupakantumppeiden ja kosteuspyyhkeiden osalta tuottajavastuu tarkoittaisi alustavien arvioiden mukaan lähinnä kustannusvastuuta jätteen keräyksestä ja käsittelystä sekä roskaantumisen puhdistamisesta. Kustannusvastuun jyvittäminen uusien tuottajavastuun piiriin tulevien tuoteryhmien osalta olisi haastavaa ja erityisen haastavaa se olisi merten ja rantojen muoviroskasta puhdistamisen kustannusten osalta. Valtioneuvosto toteaa, että näiden jätteiden osalta olisi hyvä tarkastella ja harkita vaihtoehtoa, jossa tuottajavastuusta säädettäisiin EU:n tasolla, kuten on tehty sähkö- ja elektroniikkaromun, romuajoneuvojen sekä akkujen ja paristojen osalta. On tärkeää varmistaa, että tuottajavastuujärjestelmän periaatteet ovat kohtuulliset, läpinäkyvät ja yhdenvertaiset. Valtioneuvosto esittää lisäksi keskusteltavaksi, että edellä mainittujen tuottajavastuun piiriin ehdotettujen uusien tuotteiden osalta tarkasteltaisiin myös yksinkertaisempaa vaihtoehtoista menettelyä, kuten esimerkiksi viranomaisten ja toimialojen välistä sopimusta, jossa tuottajavastuujärjestelmän sijaan tuottaja maksaisi markkinoille saattamastaan tuotteesta erillisen maksun roskaantumisen ehkäisyyn ja puhdistamiseen. Valtioneuvosto korostaa lisäksi, että tuottajavastuusääntely ei edelleenkään ota riittävästi huomioon jatkuvasti kasvavasta kansainvälisestä etäkaupasta aiheutuvia ongelmia tuottajavastuujärjestelmien toimivuudelle ja taloudelliselle kannattavuudelle.

Valtioneuvosto toteaa, että kertakäyttöisille muovipulloille on jo olemassa panttijärjestelmä, joka täyttäneen esitetyn 90 prosenttia kierrätystavoitteen (9 artikla).

Valtioneuvosto pitää yleisön muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden (12 artikla) turvaamista yleisesti tärkeänä tavoitteena. Ehdotuksen asianmukaisuuden arvioimiseksi jatkovalmistelussa on kuitenkin selvennettävä, mitä ”päätokeilla, toimilla ja laiminlyönneillä” tarkoitetaan tässä yhteydessä ja mihin ne kohdistuvat.

U 72/2018 vp

Valtioneuvosto pitää tärkeänä täytäntöönpanon seuraamista (artikla 13) sekä direktiivin arviointia ja uudelleen tarkastelua (15 artikla). Seurannan osalta on tärkeää, että se voidaan toteuttaa yhtenäisesti ja mahdollisimman kevyesti ja siltä osin kuin mahdollista, jo olemassa olevia seurantajärjestelmiä hyödyntäen.

Valtioneuvoston mielestä ehdotettu 24 kuukauden määräaika direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen vaatimusten soveltamista koskevat määräajat on riittävä lukuun ottamatta tuottajavastuuta koskevia velvoitteita. Tuottajavastuujärjestelmien kehittämiseen tulisi varata riittävä aika järjestelmien toimivuuden takaamiseksi.

Valtioneuvosto pitää komissio ehdottamaa oikeusperustaa (SEUT 192 artiklan 1 kohtaa (ympäristö)) asianmukaisena.