



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 16. lokakuuta 2023
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2023/0373(COD)

14248/23
ADD 6

ENV 1129
MI 862
IND 535
CONSOM 367
COMPET 996
MARE 22
PECHE 439
RECH 452
SAN 593
ENT 215
ECOFIN 1053
CODEC 1895
IA 259

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	16. lokakuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2023) 333 final
Asia:	KOMISSIION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI muovipellettiä estämisestä mikromuovisaasteen vähentämiseksi

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2023) 333 final.

Liite: SWD(2023) 333 final

Bryssel 16.10.2023
SWD(2023) 333 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI
muovipellettihävikin estämisestä mikromuovisaasteen vähentämiseksi

{COM(2023) 645 final} - {SEC(2023) 346 final} - {SWD(2023) 330 final} -
{SWD(2023) 332 final}

A. Toimenpiteen tarve

Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

Muovipellettejä pidetään luonteensa ja kokonsa vuoksi mikromuoveina. Mikromuovisaaste on yhä suurempi yhteiskunnallinen ja tieteellinen huolenaihe. Mikromuovia esiintyy ympäristössä 1) epäasianmukaisesti poisheitettyjen, hävitettyjen tai ympäristöön hylättyjen suurempien muovinpalojen hajoamisen vuoksi, 2) tarkoituksellisesti lisättyjä mikromuoveja sisältävien tuotteiden käytön vuoksi ja 3) mikromuovien tahattomien ympäristöön joutuvien päästöjen vuoksi. Tämän aloitteen tavoitteena on puuttua yhteen tahattoman ympäristöön pääsyn lähteeseen. Se perustuu tärkeimpien lähteiden määrittämiseksi ja kuvaamiseksi tehtyyn alustavaan tutkimukseen.

Aloitteen kohteena ovat muovipelletit, joka on yleiskäsite kaikkien muovituotteiden raaka-aineelle, joka voi esiintyä eri muodoissa (esimerkiksi pelletteinä, hiutaleina tai jauheena). Ympäristöön päässeet pelletit ovat kolmanneksi suurin ympäristöön päätyvien mikromuovien lähde. Tässä tutkimuksessa arvioidaan, että pellettejä pääsee joka vuosi ympäristöön 52 000 – 184 000 tonnia (luvut ovat peräisin vuodelta 2019). Ympäristöön päässeitä pellettejä on lähes mahdotonta saada talteen, ne ovat erittäin liikkuvia ja eri organismien ja eläinten tiedetään syövän niitä, mikä vahingoittaa luonnon monimuotoisuutta ja ekosysteemejä ja voi olla haitallista ihmisten terveydelle. Pelletit voivat hajota pienemmiksi hiukkasiksi, jotka voivat aiheuttaa vieläkin enemmän vahinkoa suuremman määrän ja pienemmän kokonsa vuoksi. Pellettihävikkiä tapahtuu toimitusketjun kaikissa vaiheissa (tuottajat, muovituotteiden valmistajat, kierrättäjät, kuljetus- ja varastointipalvelujen tarjoajat, säiliöiden puhdistusasemat). Tämä johtuu pääosin huonoista pellettien käsittelykäytännöistä ja on siksi suurelta osin vältettävissä.

Huonot pellettien käsittelykäytännöt johtuvat useista tekijöistä:

- Koko toimitusketjussa ei ole riittävästi tietoa pellettihävikin laajuudesta, sen vaikutuksista ja siitä, miten se voidaan estää.
- Pellettihävikin vähentämiseen ei ole taloudellista kannustinta, koska aiheutuvaa vahinkoa ei sisällytetä pellettien hintaan.
- Sääntelykehyksessä ei tällä hetkellä puututa kattavasti pellettien käsittelyyn toimitusketjussa.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Tällä aloitteella edistetään merkittävästi Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa, muovistrategiassa, kiertotalouden toimintasuunnitelmassa ja saasteettomuustoimintasuunnitelmassa tehtyjen sitoumusten täyttämistä. Sen tavoitteena on vähentää mikromuoveihin liittyvää saastumista estämällä nykyisistä pellettien käsittelykäytännöistä aiheutuva pellettihävikki ja vähentämällä sitä. Tämä muunnetaan kolmeksi erityistavoitteeksi:

- (1) estetään pellettihävikki ja vähennetään se tasolle, joka vastaa komission tavoitetta siitä, että ympäristöön pääseviä mikromuoveja vähennetään vuoteen 2030 mennessä 30 prosenttia (vuoden 2016 tasoihin verrattuna)
- (2) lisätään tietoa pellettihävikin suuruusluokasta koko toimitusketjussa
- (3) varmistetaan, että asiaan liittyvistä toimenpiteistä toimitusketjuun osallistuviin pk-yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia lievennetään asianmukaisesti.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Pellettisaaste on rajat ylittävä kysymys, koska pelletit liikkuvat ympäristössä ja niiden käsittelytoiminta ja toimitusketjut ovat luonteeltaan rajat ylittäviä. Tätä ongelmaa ei voida ratkaista pelkästään kansallisilla toimilla, vaan EU:n tason toimilla varmistetaan ympäristönsuojelun korkea taso koko EU:ssa.

EU:n tason toimilla estetään sisämarkkinoiden pirstaloituminen varmistamalla, että kaikkiin toimijoihin sovelletaan samoja sääntöjä, mikä tasapuolistaa toimintaedellytyksiä. Se auttaa kattamaan koko toimitusketjun ja on kustannustehokkaampi kuin alakohtaiset tai kansalliset toimet.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehtoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi?

Kirjallisuuskatsauksen ja sidosryhmiltä (alustavasta vaikutustenarvioinnista, avoimesta julkisesta kuulemisesta ja pk-yrityksille kohdennetusta kyselytutkimuksesta) saatujen tietojen perusteella harkittiin neljää toimenpidevaihtoehtoa:

Vaihtoehto 1: Pakollinen standardoitu pellettihävikin mittaamenetelmä

Vaihtoehto 2: Uudella EU:n säädöksellä käyttöön otettavat pakolliset vaatimukset (jotka perustuvat teollisuuden parhaisiin käytäntöihin, kuten Operation Clean Sweep -ohjelmaan) pellettihävikin estämiseksi ja vähentämiseksi, yritysten pakollinen sertifiointi ja kolme alavaihtoehtoa kevyemmistä vaatimuksista

2 a: mikroyrityksille

2 b: mikroyrityksille ja pienille yrityksille

2 c: mikroyrityksille sekä pienille ja keskiuurille yrityksille

Vaihtoehto 3: Pakkaamisen parantaminen pelletteihin liittyvässä logistiikassa

Vaihtoehto 4: Pellettihävikin vähentämistä koskeva EU:n tavoite.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto laadittiin yhdistämällä kustannustehokkaimmat ja asianmukaisimmat vaihtoehdot niiden odotettavissa olevien ympäristöön liittyvien, taloudellisten ja sosiaalisten seurausten, hallinnollisten kustannusten sekä vaikuttavuuden, tehokkuuden, johdonmukaisuuden ja oikeasuhteisuuden kannalta.

Parhaaksi arvioitu toimenpidevaihtoehto on vaihtoehdon 1 (pakollinen standardoitu pellettihävikin mittaamenetelmä) ja alavaihtoehdon 2 b (EU:n säädöksellä käyttöön otettavat pakolliset vaatimukset sekä kevyemmät vaatimukset mikroyrityksille ja pienille yrityksille) yhdistelmä. Vaihtoehdolla 1 saadaan lisää tietoa pellettihävikin suuruusluokasta koko toimitusketjussa (tavoite 2). Alavaihtoehdolla 2 b vähennetään suoraan EU:ssa tapahtuvan pellettihävikin määrää (tavoite 1) ja lievennetään mahdollisia vaikutuksia toimitusketjun pk-yrityksiin (tavoite 3).

Kunkin toimenpidevaihtoehdon vähentämispotentiaali arvioitiin ja ilmoitettiin käyttämällä vaihteluväliä, koska pellettihävikin perustasoon liittyy jonkin verran epävarmuutta. Eri vaihtoehtojen vertailu on kuitenkin suhteellisen varmalla pohjalla, koska siitä käy ilmi vaihtoehtojen keskinäinen järjestys.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Noin 80 prosenttia avoimeen julkiseen kuulemiseen vastanneista oli yhtä mieltä siitä, että mikromuovisaaste on vaarallista ympäristölle ja ihmisten terveydelle. Enemmistö oli sitä mieltä, että nykyisessä pelletteihin liittyvässä toiminnassa tapahtuu epäasianmukaista käsittelyä, ja 87 prosenttia vaati kattavaa EU:n tason sääntelyjärjestelmää pellettejä käsitteleville yrityksille.

Kansalaisjärjestöt tukivat ponnekkaasti yhdenmukaisten pakollisten vaatimusten vahvistamista EU:n tasolla. Tuottajat katsoivat, että nämä vaatimukset voitaisiin panna täytäntöön helposti ja nopeasti, kunhan ne perustuvat niiden nykyiseen sertifiointijärjestelmään (Operation Clean Sweep). Kierrättäjät kannattivat EU:n tason vaatimuksia tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi. Muovituotteiden valmistajat, joista suurin osa on pk-yrityksiä, ilmoittivat, että joitakin vaatimuksia olisi vaikea panna täytäntöön vähäisten resurssien vuoksi.

Pk-yrityksille kohdennetussa kyselytutkimuksessa mikroyritykset ja pienet yritykset totesivat, että tiettyjen pakollisten vaatimusten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat niille liian raskaita, ja enemmistö vastaajista mainitsi taloudellisen tuen ja mittaustandardin tukitoimenpiteiksi, joista

olisi eniten apua pellettihävikin torjumisessa. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on näin ollen sidosryhmien näkemysten mukainen, ja sen pitäisi sopia sekä asiaan liittyville sidosryhmille että suurelle yleisölle.
C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt?
Parhaaksi arvioituun vaihtoehtoon sisältyvillä toimenpiteillä varmistetaan, että koko pellettien toimitusketjuun EU:ssa sovelletaan samoja pakollisia vaatimuksia. Sen odotetaan vähentävän ympäristöön päätyvien pellettien määrää 60–83 prosenttia (25 000 – 141 000 tonnia vuodessa), mikä tarkoittaa noin neljänneistä komission yleisestä tavoitteesta, joka on, että ympäristöön pääseviä mikromuoveja vähennetään 30 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Pellettihävikin vähentämisestä on hyötyä ympäristölle ja taloudelle (muovipellettien pienempi määrä ympäristössä esimerkiksi parantaa houkuttelevuutta matkailijoiden kannalta ja lisää kalansaaliita). Lisäksi se toimii varotoimenpiteenä mahdollista ihmisten terveydelle aiheutuvaa riskiä vastaan. Se myös vähentää vaikutuksen kohteena olevien alueiden paikallisten yhteisöjen kustannuksia, koska niiden ei tarvitse rahoittaa puhdistusta pellettihävikin jälkeen. Lisäksi mittausstandardin ansiosta saatavilla on parempaa tietoa pellettihävikistä. Yritykset saavat myös jonkin verran kustannussäästöjä, koska niiden tarvitsee soveltaa vain yhtä mittausstandardia ja niiden pellettihävikki pienenee. Ne hyötyvät myös tasapuolisista toimintaedellytyksistä, koska niihin sovelletaan vain yhtä pakollisten vaatimusten joukkoa.
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset?
Ehdotettujen toimenpiteiden odotetaan maksavan yrityksille 376–491 miljoonaa euroa vuodessa, koska yritysten on mukautettava estämis- ja vähentämistoimenpiteitään. Yritysten on myös rahoitettava toimenpiteidensä ulkoinen auditointi ja sertifiointi ja ilmoitettava niistä viranomaisille. Mittausstandardista aiheutuu aluksi mukautuskustannuksia, jotka ovat 1,3–3,2 miljoonaa euroa. Pitkällä aikavälillä yritykset voivat kuitenkin säästää rahaa sen täytäntöönpanon ansiosta, koska niiden tarvitsee soveltaa vain yhtä mittausprosessia noudattaakseen pellettihävikkiä koskevaa REACH-asetuksen mukaista erillistä raportointivaatimusta. Jäsenvaltioiden viranomaisille aiheutuu jonkin verran ylimääräisiä käsittely- ja täytäntöönpanokustannuksia, koska niiden on perustettava sertifioituja yrityksiä koskeva julkinen rekisteri ja varmistettava asetuksen noudattaminen. Sen vastapainoksi saadaan kuitenkin säästöjä siitä, ettei puhdistustoimia tarvita. Muovituotteiden kuluttajahinnat saattavat kohota hieman, jos pellettien tuottajat eivät kata pellettien kustannusten pientä nousua.
Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?
Monet pellettien toimitusketjun yrityksistä ovat pk-yrityksiä. Tuottajat ja kierrättäjät ovat enimmäkseen suuria yrityksiä, kun taas arvioiden mukaan noin 89 prosenttia muovituotteiden valmistajista ja noin 96 prosenttia logistiikkapalvelujen tarjoajista on pk-yrityksiä. Jotta voitiin arvioida parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutuksia pk-yrityksiin, toteutettiin kohdennettu kyselytutkimus. Enemmistö 330 vastaajasta ilmoitti, että he hyväksyisivät kevennetyn version pakollisista vaatimuksista. Tämä otettiin huomioon soveltamalla alavaihtoehtoa 2 b, joka vähentää mikroyritysten ja pienten yritysten vaatimustasoa (esimerkiksi ulkoinen auditointi suoritetaan harvemmin, ei velvoitetta investoida tiettyihin kalliisiin laitteisiin tai menettelyihin). Kuten kyselytutkimukseen vastanneet pyysivät, parhaaksi arvioitu vaihtoehto sisältää taloudellista ja muuta kuin taloudellista tukea näille pienemmille toimijoille sekä mahdollisuuden antaa niille enemmän aikaa sopeutua uusiin vaatimuksiin.

Tarkasteltaessa EU:n muovipellettialan kilpailukykyä yleisemmin voidaan todeta, että parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset ovat noin 0,13 prosenttia EU:n muovialan liikevaihdosta. Ne eivät näin ollen muodosta merkittävää uhkaa alan kilpailukyvyille. Vaikka vaikutukset voisivat olla vakavampia pk-yrityksille, näille asetettavien kevyempien vaatimusten pitäisi auttaa lieventämään vaikutuksia. Toimenpiteet koskevat vain EU:n sisäistä toimintaa. Tällä on hyvin pieni kielteinen vaikutus EU:n toimijoiden kansainväliseen kilpailukykyyn. EU:n toimijat ovat kuitenkin edullisemmassa asemassa, jos/kun muut maat ottavat käyttöön vastaavia vaatimuksia esimerkiksi kansainvälisen sopimuksen, kuten maailmanlaajuisen muovisaastesopimuksen, nojalla.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Ulkoista auditointia koskevan raportoinnin käsittelyyn ja asetuksen täytäntöönpanon valvontaan liittyy vähäisiä kustannuksia (313 000 euroa ensimmäisenä vuonna ja 125 000 euroa vuodessa EU:n laajuisesti).
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Ei.
Miten suhteellisuusperiaate toteutuu?
Aloitteen arviointi osoitti, ettei parhaaksi arvioitu vaihtoehto ylitä sitä, mikä on tarpeen aloitteen tavoitteiden saavuttamiseksi. Se on linjassa sen kanssa, mitä teollisuus oli ilmoittanut pitävänsä asianmukaisena pellettihävikin vähentämiseksi tehokkaasti, ja siihen sisältyy kevyempiä vaatimuksia mikroyrityksille ja pienille yrityksille, jotka olivat ilmoittaneet tämän olevan tarpeen. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto vähentää merkittävästi mikromuovien tahatonta pääsyä ympäristöön, ja hyödyt, jotka tästä saadaan ympäristölle ja mahdollisesti ihmisten terveydelle, ovat suuremmat kuin siihen liittyvät lisäkustannukset.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Yleinen tavoite ympäristöön pääsevien mikromuovien vähentämisestä 30 prosentilla on asetettu vuodeksi 2030. Edistymistä tämän tavoitteen saavuttamisessa arvioidaan saasteettomuuden seurantaraportissa kahden vuoden välein (2024, 2026, 2028 ja 2030). Aloitetta voitaisiin tarkastella uudelleen vuoden 2030 raportin jälkeen.