

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ERÄISTÄ MUOVITUOTTEISTA

1 Pääasiallinen sisältö

Asetus olisi uusi ja se olisi osa tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/904 täytäntöönpanoa. Asetuksella pantaisiin kansallisesti täytäntöön direktiivin edellyttämiin tuotekieltoihin ja merkintävaatimuksiin liittyvät yksityiskohtaiset vaatimukset. Asetusta täydennettäisiin myöhemmin myös muilla direktiivin täytäntöönpanoon liittyvillä yksityiskohtaisilla vaatimuksilla.

Direktiivin edellyttämät tuotekiellot ja merkintävaatimukset on pantava täytäntöön sellaisenaan, eli kansallista liikkumavaraa ei ole.

Asetus annettaisiin jätelain 9 §:n ja 10 §:n nojalla, sellaisina kuin ne ovat jätelain muuttamista koskevassa laissa x/x.

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan direktiivin edellyttämänä ajankohtana eli 3.7.2021.

2 Taustaa

Tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/904, jäljempänä *SUP-direktiivi*, annettiin kesäkuussa 2019.

SUP-direktiivin tavoitteena on ehkäistä ja vähentää sen soveltamisalaan kuuluvien muovituotteiden vaikutusta ympäristöön, erityisesti vesiympäristöön, ja ihmisten terveyteen sekä edistää siirtymistä kiertotalouteen, jossa käytetään innovatiivisia ja kestäviä liiketoimintamalleja, tuotteita ja materiaaleja. Siten tavoitteena on edistää myös sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa.

SUP-direktiivin soveltamisalaan kuuluvat direktiivin liitteessä nimenomaisesti luetellut kertakäyttöiset muovituotteet, kaikki oxo-hajoavasta muovista valmistetut tuotteet sekä kaikki muovia sisältävät kalastusvälineet. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat muovituotteet ovat muovituotteita, joita useimmin löytyy roskana EU:n rannoilta.

SUP-direktiivin soveltamisalaan kuuluville muovituotteille säädetään eri artikloissa eri vaatimuksia. Vaatimukset koskevat kansallisia kulutuksen vähennystoimia (4 artikla), tuotekieltoja (5 artikla), tuotevaatimuksia (6 artikla), merkintävaatimuksia (7 artikla), laajennettua tuottajavastuuta (8 artikla), erilliskeräysvaatimuksia (9 artikla), valistustoimenpiteitä (10 artikla) ja EU-raportointia (13 artikla).

SUP-direktiivin liite sisältää seitsemän osaa (A-G) ja kunkin artiklan alussa on viitattu siihen liitteen osaan, jossa juuri kyseisen artiklan piiriin kuuluvat muovituotteet on lueteltu. Useat muovituotteet kuuluvat useamman artiklan piiriin.

SUP-direktiivin vaatimukset olisi saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 3.7.2021. SUP-direktiivin vaatimuksia on alettava soveltaa 3.7.2021 – 13.7.2024 välisenä aikana siten, että direktiivin edellyttämiä tuotekieltoja (5 artikla) ja merkintävaatimuksia (7 artikla) on alettava soveltaa jo 3.7.2021. Tämän vuoksi näiden vaatimusten täytäntöönpanon edellyttämät lakitason muutokset sekä ko. vaatimusten valvontatoimivaltuus on sisällytetty niin sanotun EU:n

jätesäädöspaketin täytäntöönpanoa koskevaan hallituksen esitykseen 40/2021 vp. Valvontatoimivaltuus on mainitussa hallituksen esityksessä osoitettu jätelain valvontaviranomaisena jo toimivalle Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle (Tukes). Tukes on kevään 2021 aikana jo ryhtynyt valmistautumaan tulevaan valvontatehtävään neuvonnalla. Osana neuvontaa Tukes on avannut direktiivin tuotekieltoja ja merkintävaatimuksia koskevan verkkosivuston. Siellä on koottuna myös usein kysytyjä kysymyksiä vastauksineen. Verkkosivusto löytyy alla olevasta linkistä:

<https://tukes.fi/tuotteet-ja-palvelut/kertakayttoiset-muovituotteet-sup#5b80b5fe>

Muiden direktiiviin vaatimusten täytäntöön panemisesta laaditaan erillinen jätelain muuttamista koskeva hallituksen esitys, jota ei voida antaa eduskunnalle, ennen kuin hallituksen esityksessä 40/2021 vp ehdotetut jätelain muutokset on vahvistettu. Nyt ehdotettavaa asetusta täydennettäisiin myöhemmin näihin muihin direktiivin vaatimuksiin liittyvillä yksityiskohtaisilla vaatimuksilla.

Ympäristöministeriön verkkosivuilla on koottuna tietoa direktiivin täytäntöönpanosta ja kaikista jo valmistuneista komission täytäntöönpanosäädöksistä. Verkkosivusto löytyy alla olevasta linkistä:

<https://ym.fi/kertakayttomuovien-kulutuksen-rajoittaminen-lainsaadannolla>

Edellä selostettuun viitaten asetusta olisi osa direktiiviin kansallista täytäntöönpanoa ja täydentäisi edellä mainitussa hallituksen esityksessä 40/2021 vp ehdotettuja jätelain muutoksia.

3 Pykäläkohtaiset perustelut

Tarkoitus (1 §)

Pykälässä ilmaistaisiin asetuksen tarkoitus viittaamalla SUP-direktiivin ja jätelakiin. Ensivaiheessa asetuksessa säädettäisiin yksityiskohtaiset vaatimukset direktiivin edellyttämien tuotekieltojen ja merkintävaatimusten täytäntöön panemiseksi. Asetusta täydennettäisiin myöhemmin myös muilla direktiivin täytäntöönpanon edellyttämällä yksityiskohtaisilla vaatimuksilla.

Määritelmät (2 §)

Pykälään sisällytettäisiin asetuksen sisällön kannalta merkitykselliset SUP-direktiivin 3 artiklan edellyttämät määritelmät: ”muovi” (3 artiklan 1 kohta), ”oxo-hajoava muovi” (3 artiklan 3 kohta), ”kertakäyttöinen muovituote” (3 artiklan 2 kohta), ”markkinoille saattaminen” (3 artiklan 6 kohta) ja ”asettaminen saataville markkinoille” (3 artiklan 7 kohta).

Muovin määritelmän ja kertakäyttöisen muovituotteen määritelmän tulkinnan kannalta keskeinen merkitys tulee olemaan direktiivin 12 artiklan nojalla annettavilla komission ko. määritelmiä koskevilla suuntaviivoilla (guidelines). Ne olisi SUP-direktiivin mukaan tullut antaa 3.7.2020, mutta komission aikataulu on merkittävästi viivästynyt direktiivissä säädetyistä. Viimeisimmän tiedon mukaan suuntaviivat annettaisiin toukokuussa 2021.

Muovin määritelmässä korvattaisiin SUP-direktiivin REACH-asetukseen viittaava teksti viittauksella kemikaalilain (593/2013) sisältämään REACH-asetuksen määritelmään.

Määritelmissä ”markkinoille saattaminen” ja ”asettaminen saataville markkinoille” korvattaisiin SUP-direktiivissä käytetty termi ”jäsenvaltio” termillä ”Suomi”. Huomionarvioista on, että markkinoille saattamisen määritelmää ei ole direktiivissä sidottu koko EU:n alueeseen vaan nimen-

omaan jäsenvaltiotasolle. Tämä on haastava lähtökohta sekä valvonnan ja että EU:n sisämarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta.

Tuotteiden markkinoille saattamista koskevat kiellot (3 §)

Pykälällä ja siinä mainitulla asetuksen liitteellä 1 pantaisiin kansallisesti täytäntöön SUP-direktiivin 5 artikla ja SUP-direktiivin liitteen B osaan sisältyvä tuoteluettelo. Niiden mukaan tuotekieltojen piiriin kuuluvat kaikki oxo-hajoavasta muovista valmistetut tuotteet sekä seuraavat kertakäyttöiset muovituotteet:

- 1) Vanupuikot, paitsi jos ne kuuluvat neuvoston direktiivin 90/385/ETY (1) tai neuvoston direktiivin 93/42/ETY (2) soveltamisalaan;
- 2) Ruokailuvälineet (haarukat, veitset, lusikat, syömäpuikot).
- 3) Lautaset.
- 4) Pillit, paitsi jos ne kuuluvat direktiivin 90/385/ETY tai direktiivin 93/42/ETY soveltamisalaan.
- 5) Juomien sekoitustikut.
- 6) Ilmapalloihin kiinnitettävät ja niitä tukevat varret, lukuun ottamatta ilmapalloja, jotka on tarkoitettu teolliseen tai muuhun ammattimaiseen käyttöön ja joita ei jaeta kuluttajille, mukaan lukien kyseisten varsien mekanismit.
- 7) Vaahdotetusta polystyreenistä valmistetut elintarvikepakkaukset eli astiat, kuten kannelliset ja kannettomat rasiat, joissa säilytetään elintarvikkeita, jotka
 - a) on tarkoitettu syötäväksi välittömästi joko paikalla tai mukaan otettuna,
 - b) syödään tavallisesti astiasta, ja
 - c) ovat valmiita syötäväksi ilman lisävalmistamista, kuten kypsentämistä, keittämistä tai lämmittämistä,
 mukaan lukien elintarvikepakkaukset, joita käytetään pikaruokaa tai muuta välittömästi syötäväksi tarkoitettua ateriaa varten, lukuun ottamatta juomapakkauksia, lautasia ja ruokaa sisältäviä annospakkauksia ja kääreitä.
- 8) Vaahdotetusta polystyreenistä valmistetut juomapakkaukset, niiden korkit ja kannet mukaan luettuina.
- 9) Vaahdotetusta polystyreenistä valmistetut juomamukit, niiden korkit ja kannet mukaan luettuina.

Edellä oleva kertakäyttöisten muovituotteiden luettelo otettaisiin osaksi asetuksen liitettä 1 lähes sellaisenaan. Tästä poiketen vaahdotetusta polystyreenistä valmistettuja elintarvikepakkauksia koskevassa kohdassa 7 olevaa täsmentävää säännöstä ”*mukaan lukien elintarvikepakkaukset, joita käytetään pikaruokaa tai muuta välittömästi syötäväksi tarkoitettua ateriaa varten, lukuun ottamatta juomapakkauksia, lautasia ja ruokaa sisältäviä annospakkauksia ja kääreitä*” ei sellaisenaan otettaisi asetuksen liitteeseen. Ko. täsmentävästä säännöksestä otettaisiin asetuksen liitteeseen sisällytettävän täsmennykseen vain kansallisesta näkökulmasta aidosti selkiyttävät osat. Näin ollen asetuksen liitteeseen sisällytettävään täsmennykseen otettaisiin sään-

nös, jonka mukaan ”Edellä 7 kohdassa tarkoitettuina elintarvikepakkauksina ei pidetä juomapakkauksia sekä joustavasta materiaalista valmistettuja annospakkauksia ja kääreitä”. Tämä täsmennys ei siis sisältäisi lainkaan tekstiä, joka kuuluu ”mukaan lukien elintarvikepakkaukset, joita käytetään pikaruokana tai muuta välittömästi syötäväksi tarkoitettua ateriaa varten”. Mainittu teksti on kansallisesta näkökulmasta kohdan 7 ja siihen liittyvien alakohtien a-c tarpeetonta toistoa. Täsmennykseen ei myöskään sisällytettäisi lautasia, sillä kaikki muovisia sisältävät lautaset ovat joka tapauksessa kiellettyjä kohdan 3 perusteella ja lautasten mainitseminen tässä kohtaa johtaisi epäselvään ja tulkinnanvaraiseen kansalliseen lainsäädäntöön. Täsmennyksessä mainittaisiin ”joustavasta materiaalista valmistetut” annospakkaukset ja kääreet, jotta sääntely olisi yhdenmukaista SUP-direktiivin liitteen E osan terminologian kanssa.

Edellä olevan luettelon kohtien 1 ja 4 mukaan tuotekieltojen piiriin kuuluvat vain sellaiset vanupuikot ja pillit, jotka eivät kuulu niin sanottujen lääkelaitedirektiivien soveltamisalaan. Lääkelaitedirektiivien soveltamisalaan kuuluvia tuotteita valvoo Suomessa Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus eli Fimea. Kyseisille laitteille on haettava CE-merkintää ja CE-merkitty tuote liikkuu vapaasti EU-alueella. CE-merkintä siis erottaa lääkelaitedirektiivien soveltamisalaan kuuluvat sallitut vanupuikot ja pillit SUP-direktiivin soveltamisalaan kuuluvista kielletyistä vanupuikoista ja pilleistä. Kotimaisen valmistajan on ilmoitettava lääkelaitedirektiivien soveltamisalaan kuuluvien tuotteensa Fimean laiterekisteriin. Fimealta asetuksen valmistelun aikana saadun tiedon mukaan laiterekisteristä löytyy CE-merkittyjä muovisia sisältäviä vanupuikkoja yhdeltä kotimaiselta valmistajalta.

Tuotteiden merkintävaatimukset (4 §)

Pykälällä ja siinä mainitulla asetuksen liitteellä 2 pantaisiin kansallisesti täytäntöön SUP-direktiivin 7 artikla ja direktiivin liitteen D osaan sisältyvä tuoteluettelo. Niiden mukaan merkintävaatimusten piiriin kuuluvat direktiiviin mukaan seuraavat kertakäyttöiset muovituotteet:

- 1) Terveysiteet, tamponit ja tamponien asettimet.
- 2) Kosteuspyyhkeet eli henkilökohtaiseen hygieniaan ja kotitalouksien käyttöön tarkoitetut esikosteutetut pyyhkeet.
- 3) Suodattimelliset tupakkatuotteet ja suodattimet, joita pidetään kaupan käytettäväksi yhdessä tupakkatuotteiden kanssa.
- 4) Juomamukit.

Merkintävaatimukset on käytännössä toteutettava komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2020/2151 vahvistetulla tavalla. Tämän vuoksi pykälän 2 momentissa viitattaisiin mainittuun täytäntöönpanoasetukseen, jäljempänä komission täytäntöönpanoasetus. Jokaiselle merkintävaatimusten piiriin kuuluvalla tuoteryhmällä on komission täytäntöönpanoasetuksessa säädetty tietty kuvamerkintä ja tietoteksti, joka ilmaisee, että tuotteessa on muovia tai että tuote on tehty muovista. Komission täytäntöönpanoasetuksessa on säädetty myös yksityiskohtaiset säännökset siitä, missä kohtaa ja missä pakkauksissa merkinnän on kunkin tuoteryhmän osalta oltava ja millä kielellä, sekä käytettävät kirjaskoot ja värit. Komission täytäntöönpanoasetuksen mukaan kuvamerkintöjen on oltava:

- terveysiteiden, tamponien, tamponien asettimien ja kosteuspyyhkeiden osalta kuluttajapakkauksessa ja ryhmäpakkauksessa;

- suodattimellisten tupakkatuotteiden osalta vähittäismyyntipakkauksessa ja myyntipäällyksessä;
- juomamukien osalta jokaisessa mukissa.

Komisison täytäntöönpanoasetus olisi SUP-direktiivin mukaan pitänyt antaa jo 3.7.2020. Komissio viivästyi täytäntöönpanoasetuksen valmistelussa niin, että asetus julkaistiin vasta joulukuussa 2020 ja sen kuvamerkintöjen eri kieliversiot valmistuivat vasta maaliskuussa 2021.

Merkintävaatimusten toteuttamisesta vastuussa olevista tahoista säädetään jätelain 9 §:ssä. Tämän vuoksi pykälän 3 momenttiin otettaisiin informatiivinen viittaus mainittuun lakitason säännökseen. Jätelain 9 §:n 2 momentin mukaan ensisijainen vastuu merkintävaatimusten toteuttamisesta on tuotteen valmistajalla. Jätelain 9 §:n 3 momentin mukaan tuotteen markkinoille saattajalla ja jakelijalla on valmistajan ensisijaista vastuuta täydentävä vastuu eli niiden on mahdollisuuksien mukaan varmistuttava siitä, että markkinoille saatettavat tuotteissa on tässä asetuksessa tarkoitetut merkinnät. Merkintävaatimusten laiminlyöntitilanteissa valvontaviranomaisena toimiva Tukes selvittää, mihin tahoon tai tahoihin valvontatoimet kulloinkin kyseessä olevassa tapauksessa lopulta kohdistetaan.

Tuotteen valmistajaa ei ole nimenomaisesti määritelty SUP-direktiivissä eikä myöskään jätelaissa.

Tuotteen markkinoille saattajaa ei ole nimenomaisesti määritelty SUP- direktiivissä eikä myöskään jätelaissa. SUP direktiivin markkinoille saattamisen määritelmän perusteella markkinoille saattaja on se taho, joka tuo tuotteen ensimmäistä kertaa Suomeen tai tuotteen valmistaja.

Tuotteen jakelijaa ei ole nimenomaisesti määritelty SUP- direktiivissä, mutta se on määritelty kansallisesti jätelain 6 §:n 1 kohdan 28 alakohdassa. Määritelmän mukaan tuotteen jakelijalla tarkoitetaan tuotteen ammattimaista myyjää tai muuta tahoa, joka tarjoaa tuotteen käyttäjän saataville.

Pykälän 6 momentissa viitattaisiin SUP- direktiivin 7 artiklan 3 kohtaan perustuen tupakkalaissa (549/2016) ja sen nojalla säädettyihin tupakkatuotteita koskeviin merkintävaatimuksiin. Tupakkalaissa ja sen nojalla säädettyjen merkintävaatimusten tavoite on kansanterveydellinen ja niitä valvovat tupakkalain mukaisesti sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) että kunnat. SUP- direktiivin edellyttämien merkintävaatimusten tavoite on ympäristönsuojellullinen ja niitä valvoo jätelain valvontaviranomaiseksi määritelty Tukes. SUP- direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä on tunnistettu tarve tehdä SUP- direktiivin edellyttämien merkintävaatimusten valvonnassa yhteistyötä tupakkalain ja jätelain mukaisten valvontaviranomaisten välillä. Tukes ja Valvira ovat alkaneet pohtia tämän viranomaisyhteistyön toteuttamiseksi sopivia toimintatapoja keväällä 2021.

Voimaantulo (5 §)

Pykälässä säädettäisiin asetuksen voimaantulosta. Asetus tulisi voimaan SUP- direktiivin 17 artiklan edellyttämänä ajankohtana eli 3.7.2021. Ennen 3.7.2021 markkinoille saatetut asetuksen 3 §:n ja 4 §:n soveltamisalaan kuuluvat tuotteet saisivat direktiivin mukaisesti ko. päivän jälkeenkin edelleen olla laillisesti markkinoilla ilman mitään siirtymäaika. Toisin sanoen asetuksen 3 §:n ja 4 §:n mukaiset tuotekiellot ja merkintävaatimukset koskisivat direktiivin mukaisesti vain 3.7.2021 tai sen jälkeen markkinoille saatettuja tuotteita. Tukesin verkkosivuilla on pyritty selvittämään sitä, milloin tuote katsotaan markkinoille saatetuksi ennen 3.7.2021. Joka tapaukses-

sa kauppojen hyllyillä voi 3.7.2021 jälkeen laillisesti olla sellaisia tuotteita, joissa ei ole merkintöjä sellaisia tuotteita, joissa on merkinnät. Tämä voi olla haasteellista sekä kuluttajien että valvonnan näkökulmasta.

4 Esityksen vaikutukset

Direktiivin edellyttämien tuotekieltojen ja merkintävaatimusten vaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksessä 40/2021 vp. Tällä asetuksella ei ole itsenäisiä vaikutuksia mainittuun hallituksen esitykseen verrattuna. Direktiivin edellyttämien tuotekieltojen ja merkintävaatimusten vaikutustenarvioinnin kannalta keskeiseksi haasteeksi on mainitussa hallituksen esityksessä todettu se, että komissio ei ole pystynyt antamaan muovin ja muovituotteiden määrittelyä koskevia suunta- viivoja direktiivissä säädettyinä ajankohtana eli 3.7.2020. Tämän asetuksen valmisteluhetkellä olevan tiedon mukaan komissio antaisi kyseiset suuntaviivat toukokuussa 2021.

5 Asetuksen valmistelu

Asetus on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä.

Asetusluonnos oli lausuntokierroksella x-x välisen ajan ja siitä saatiin yhteensä x lausuntoa. Lausunnoista on laadittu yhteenveto, joka löytyy hankeikkunasta (nro tähän).

Lausuntopalaute tiivistettynä...

Lausuntopalautteen perusteella asetukseen tehdyt muutokset...

Asetuksen laintarkastustiedot...