

U 23/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annetun asetuksen uudelleenlaadinnaksi (POP-asetus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 22 päivänä maaliskuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annetun asetuksen uudelleenlaadinnaksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 9 päivänä toukokuuta 2018

Asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Neuvotteleva virkamies Ulla-Riitta Soveri

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PYSYVISTÄ ORGAANISISTA YHDISTEISTÄ ANNETUN ASETUKSEN UDELLEENLAADINNAKSI (POP-ASETUS)**1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet**

Euroopan komissio antoi 22 päivänä maaliskuuta ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annetun asetuksen uudelleenlaadinnaksi (COM(2018)144 final). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 850/2004 pysyvistä orgaanisista yhdisteistä sekä direktiivin 79/117/ETY muuttamisesta, jäljempänä *POP-asetus*, pannaan täytäntöön unionin velvoitteet, jotka johtuvat neuvoston päätöksellä 2006/507/EY unionin puolesta hyväksytystä pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevasta Tukholman yleissopimuksesta, jäljempänä *yleissopimus*, sekä neuvoston päätöksellä 2004/259/EY unionin puolesta hyväksytystä valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan vuoden 1979 yleissopimukseen liittyvästä pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevasta pöytäkirjasta, jäljempänä *POP-pöytäkirja*. Asetusta on muutettu useita kertoja huomattavilta osin. Koska siihen on tarpeen tehdä uusia muutoksia, asetusta on selkeyden vuoksi laadittava uudelleen.

Yleissopimuksen ja POP-pöytäkirjan keskeinen tavoite on suojella ympäristöä ja ihmisten terveyttä kieltämällä sellaisten kemikaalien käyttöä ja tuotantoa, jotka ovat myrkyllisiä ja hitaasti hajoavia yhdisteitä ja jotka kertyvät eliöihin ravintoketjussa sekä kulkeutuvat kauas päästöpaikastaan.

POP-asetus sisältää POP-yhdisteiden tuotannon, markkinoille saattamisen, käytön ja tuonnin kiellot, varastojen ja jätteiden käsittelyn velvoitteet sekä tahattomina epäpuhtauksina syntyvien POP-yhdisteiden päästöjen vähentämisvelvoitteet. Lisäksi POP-asetus edellyttää jäsenvaltioiden tuottavan päästöinventaarit tahattomina päästöinä tuotettaville POP-yhdisteille, valmistelevan kansallisen täytäntöönpanosuunnitelman, sekä järjestävän POP-yhdisteiden seurannan ja tietojenvaihdon mekanismit. Suomen ympäristökeskus toimii POP-asetuksen toimivaltaisena viranomaisena, kuitenkin niin, että POP-yhdisteitä sisältävien jätteiden jätehuoltoa koskevassa asetuksen 7 artiklassa tarkoitettuina toimivaltaisina viranomaisina toimivat ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaiset ympäristölupaviranomaiset.

POP-asetuksen uudistamisen tavoitteena on helpottaa asetuksen soveltamista, mukauttaa POP-asetusta Lissabonin sopimuksen määräyksiin ja EU:n yleiseen kemikaalilainsäädäntöön sekä osoittaa asetuksen mukaisia tehtäviä Euroopan kemikaalivirastolle, jäljempänä *kemikaalivirasto*.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

POP-asetuksen soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella toiminnallisiin säännöksiin ehdotetaan joitakin teknisiä muutoksia. Asetuksen nykyisiä määritelmiä tarkistettaisiin vastaamaan muussa EU:n kemikaalilainsäädännössä käytettyjä määritelmiä. Lisäksi asetukseen lisättäisiin valmistusta, käyttöä sekä tuotantolaitoksen alueella suljetussa prosessissa käytettävää väliainetta koskevat määritelmät.

POP-yhdisteiden valmistuksen, markkinoille saattamisen ja käytön rajoittamista koskevien poikkeuksien soveltamisen ajankohtia täsmennetään. Lisäksi tuotantolaitoksen alueella suljetussa prosessissa käytettävää välituotetta koskevasta yleissopimuksen sihteeristölle tehtävän ilmoittamisen ehdoista säädettäisiin delegoidulla säädöksellä.

Ehdotuksessa osoitettaisiin kemikaalivirastolle useita asetuksen täytäntöönpanoon liittyviä hallinnollisia, teknisiä ja tieteellisiä tehtäviä. Kemikaalivirasto antaisi komissiolle ja jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille apua ja ohjeita asetuksen soveltamisessa ja yleissopimuksen täytäntöönpanossa. Kemikaalivirasto myös avustaisi komissiota valmisteltaessa uusin aineiden lisäämistä yleissopimukseen tai POP-pöytäkirjaan.

Komissio ehdottaa myös, että POP-asetuksen täytäntöönpanon valvonnan koordinoinnissa jäsenvaltioissa käytettäisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1907/2006, jäljempänä *REACH-asetus*, perustettua valvontaforumia.

Lisäksi raportointia ja asetuksen täytäntöönpanon seurantaan pyritään tehostamaan. Komissio ehdottaa muutoksia raportoinnin ajankohtiin ja sisältöön. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi laadittava, julkistettava ja pidettävä ajan tasalla kertomus, joka sisältäisi tiedot muun muassa asetuksen täytäntöönpanon valvontatoimista, kansallisista täytäntöönpanosuunnitelmista, päästökartoituksista sekä jätteiden käsittelyä koskevista luvista. Voimassa olevan asetuksen mukaan tiedot on ollut toimitettava osin vuosittain ja osin kolmen vuoden välein. Jäsenvaltioiden olisi annettava komissiolle ja kemikaalivirastolle pääsy kertomuksissa oleviin tietoihin. Kemikaalivirasto kokoaisi ja julkaisisi tietojen perusteella unionin yleiskatsauksen ja päivittäisi katsauksen vähintään kerran kuudessa kuukaudessa.

Lissabonin sopimuksen voimaantulon johdosta komissio esittää, että asetuksen liitteitä muutettaisiin delegoiduilla säädöksillä nykyisen komitologiamenettelyn (valvonnan käsittävä sääntelymenettely) sijaan. Delegoituja säädöksiä voitaisiin 15 artiklan mukaan antaa liitteiden I, II ja III mukauttamiseksi yleissopimuksen tai POP-pöytäkirjan liitteissä esitetyn aineiden luettelon muutoksiin sekä liitteiden nykyisten merkintöjen tai säännösten mukauttamiseksi tieteen ja tekniikan kehitykseen. Myös jätehuoltoa ja jätteiden POP-yhdisteiden pitoisuusrajoja koskevia liitteitä IV ja V esitetään muutettavaksi delegoiduilla säädöksillä.

POP-asetuksen 16 artiklassa säädetään komiteasta, joka käsittelee asetuksen soveltamisalaan kuuluvia yleisiä asioita. Direktiivi, jonka perusteella komitea perustettiin, kumottiin sittemmin, minkä seurauksena mainittu komitea lakkasi olemasta 1. kesäkuuta 2015. Ehdotuksen mukaan komiteamenettelyä edellyttävät asiat käsiteltäisiin REACH-asetuksella perustetussa komiteassa (ns. REACH komitea).

Yleissopimuksen liitteisiin päätettiin vuonna 2015 pidetyssä yleissopimuksen osapuolten konferenssissa tehdä muutoksia, muun muassa liitteeseen I lisättiin kolme uutta ainetta. Nämä kolme ainetta, heksaklooributadieeni, pentakloorifenoli ja polyklooratut naftaleenit ehdotetaan vastaavasti lisättävän POP-asetuksen liitteeseen I.

3 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotuksella pyritään suojelemaan ympäristöä ja ihmisten terveyttä tavoitteena pysyvien orgaanisten yhdisteiden tuotannon ja käytön lopettaminen. Näin ollen ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohta (ympäristö). Asetus hyväksytään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

4 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Ehdotus on komission mukaan toissijaisuusperiaatteen mukainen (jaetun toimivallan osalta). Jäsenvaltiot eivät voi saavuttaa ehdotuksen tavoitteita, koska tarvitaan yhdenmukaista lähestymistapaa sen varmistamiseksi, että unioni yleissopimuksen sopimuspuolena täyttää kansainväliset velvoitteensa.

Komission mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska siinä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Muutoksia tehdään vain, jos niiden katsotaan olevan tarpeen ja asianmukaisia ehdotuksen asianmukaisen toiminnan kannalta tai ne ovat tarpeen muuhun lainsäädäntöön tehtyjen muutosten vuoksi.

Koska ehdotuksella korvattava lainsäädäntö on asetuksen muodossa, asetus on sopivin säädös.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Kyseessä on voimassa olevan asetuksen uudelleenlaadinta ja ehdotetuilla muutoksilla pyritään helpottamaan asetuksen täytäntöönpanoa. Komission mukaan muutosten kokonaisvaikutuksen odotetaan olevan rajallinen eikä komissio siten laatinut ehdotuksesta varsinaista vaikutusten arviointia.

Komission arvion mukaan tiettyjen tehtävien siirtäminen Euroopan komissiolta kemikaalivirastolle vähentäisi kokonaiskustannuksia ja lisäksi täytäntöönpanoon käytettävissä olevan tieteellisen tietämyksen määrää. Euroopan kemikaaliviraston suorittamat tehtävät rahoitetaan unionin talousarviosta. Ehdotuksessa esitetään Euroopan kemikaalivirastolle lisämäärärahaa yhteensä 0,632 miljoonaa euroa vuosille 2019-2020. Määrärahaehdotus on nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen mukainen ja rahoitetaan uudelleen kohdennuksin.

Ehdotuksessa on kyse asetuksesta, joten se tulisi jäsenvaltiossa suoraan sovellettavaksi. POP-asetuksen mukaiset kansalliset velvoitteet, kuten toimivaltaisesta viranomaisesta ja sen tehtävistä säätäminen, ja säännösten rikkomusten seuraamussäännökset sisältyvät kemikaalilakiin (599/2013), ympäristönsuojelulakiin (527/2014) ja rikoslakiin (39/1889), siten kuin se on muutettuna lailla (1683/2015). Asetus edellyttäisi voimaantullessaan muutoksia mainittuihin lakeihin siten, että näissä viitattaisiin nyt valmisteilla olevaan asetukseen. Sisällöllisiä muutoksia säännöksiin ei asetuksen voimaantulosta aiheutuisi.

Ehdotuksella ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia Suomessa eikä se vaikuta merkittävästi viranomaisten toimintaan, koska ehdotuksessa ei esitetä uusia tehtäviä voimassa olevaan asetukseen verrattuna. Raportointivaatimusten muuttaminen 1 ja 3 vuoden välein tapahtuvasta raportoinnista jatkuvaan raportoinnin ylläpitoon saattaa kuitenkin aiheuttaa merkittävästi lisätyötä.

Uudella asetuksella säilytettäisiin tämänhetkinen ihmisen terveyden ja ympäristön suojelun korkea taso eikä sillä siten voida katsoa olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia.

6 Ahvenanmaan asema

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

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Käsittely neuvoston ympäristötyöryhmässä on alkanut 23.4.2018. Euroopan parlamentin käsittelyaikataulu ei ole tiedossa.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ehdotusta on käsitelty kemikaalineuvottelukunnan tuotejaostossa ja EU-asiain komitean ympäristöjaoston kirjallisessa menettelyssä 20.-26.4.2018.

9 Valtioneuvoston alustava kanta

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotuksen oikeusperusta (SEUT 192 artiklan 1 kohta) on asianmukainen ja että ehdotus on myös toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Valtioneuvosto pitää asetusehdotusta yleisesti ottaen kannatettavana ja pitää tärkeänä, että asetus saatetaan ajan tasalle ja mukautetaan muuhun EU:n kemikaalilainsäädäntöön. Valtioneuvosto pitää ehdotettuja muutoksia määritelmiin ja Euroopan kemikaalivirastolle esitettyjä tehtäviä pääosin asianmukaisina.

Valtioneuvosto tukee lähtökohtaisesti tietojenvaihdon ja raportoinnin sähköistämistä ja tehostamista. Neuvottelujen edetessä on kuitenkin pyrittävä kiinnittämään huomiota siihen, ettei sääntely muodostu raportoinnin osalta liian raskaaksi. On jossakin määrin epäselvää esimerkiksi, mitä raportointiin liittyvä uusi velvoite pitää kertomus ajan tasalla edellyttää jäsenvaltioilta käytännössä.

Valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että komissiolle ehdotetaan siirrettäväksi toimivalta antaa delegoituja säädöksiä asetuksen kaikkien liitteiden muuttamiseksi. Liitteet sisältävät useita kohtia, jotka eivät ole pelkästään teknisiä säännöksiä vaan asetuksen olennaisia osia. Näitä olennaisia osia ovat esimerkiksi aineiden luetteloiden muutokset, joihin sisältyvät aineiden käyttöön mahdollisesti jäävät poikkeukset yksityiskohtaisine määritelmineen. Neuvotteluissa tulisi säilyttää komission toimivalta ainoastaan teknisluonteisissa asioissa. Siltä osin kuin säädösvallan siirto on perusteltua, valtioneuvosto katsoo, että asetuksen tarkemmassa muotoilussa tulee varmistaa, että säädösvallan siirtoa koskevat säännökset ovat riittävän selkeitä, tarkkarajaisia ja tarkoituksenmukaisia.