



Bryssel 4.11.2013
COM(2013) 761 final

2013/0371 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI

Pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta kevyiden muovisten kantokassien kulutuksen vähentämiseksi

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

{SWD(2013) 443 final}

{SWD(2013) 444 final}

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

1.1. Yleinen tausta

Samat ominaisuudet – keveys ja kestävyys – jotka ovat tehneet muovisista kantokasseista taloudellisen menestyksen, ovat myös edistäneet niiden valtavaa leviämistä. On arvioitu, että vuonna 2010 kukin EU:n kansalainen käytti 198 muovista kantokassia, joista arviolta noin 90 prosenttia oli kevyitä kasseja. Niitä käytetään uudelleen harvemmin kuin paksumpia kasseja, ja ne aiheuttavat enemmän roskaantumista. Jos tilanteen annetaan jatkua ennallaan, muovisten kantokassien kulutuksen odotetaan lisääntyvän entisestään.

Arviot osoittavat myös, että vuonna 2010 yli 8 miljardista muovisesta kantokassista tuli roskaa EU:ssa. Muoviset kantokassit jäävät jätehuoltovirtojen ulkopuolelle ja kerääntyvät ympäristöön. Ne aiheuttavat erityisesti merien roskaantumista, joka yhä suuremmassa määrin tunnustetaan maailmanlaajuisesti ongelmaksi. On myös selkeää näyttöä suurista jätekertymistä Euroopan merissä. Muovisten kantokassien aiheuttama ongelma vesien ekosysteemeissä ei liity ainoastaan rannikkovaltioihin, koska suuri määrä maalta tulevaa jätettä kulkeutuu meriin jokien kautta. Kun muovinen kantokassi heitetään pois, se voi säilyä vuosisatoja, yleensä pieninä osina. Näiden kassien runsas ja jatkuvasti lisääntyvä kulutus ei ole toivottavaa myöskään resurssitehokkuuden kannalta.

EU:ssa muoviset kantokassit katsotaan pakkauksiksi pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin (direktiivi 94/62/EY) perusteella. EU:ssa ei kuitenkaan ole annettu lainsäädäntöä tai toteutettu toimia, jotka koskisivat nimenomaisesti muovisia kantokasseja. Muutamissa jäsenvaltioissa on jo ryhdytty toimiin muovisten kantokassien käytön vähentämiseksi esimerkiksi hinnoittelun, vähittäiskauppasektorin kanssa tehtyjen sopimusten tai tiedotuskampanjoiden avulla. Tulokset ovat vaihtelevia. Sen jälkeen, kun jotkin jäsenvaltiot yrittivät kieltää muoviset kantokassit, ympäristöneuvosto keskusteli asiasta 14. maaliskuuta 2011 ja pyysi komissiota analysoimaan mahdollisia EU:n toimia muovikassien käyttöä vastaan.

1.2. Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Tämän muovisia kantokasseja koskevan ehdotuksen yleisenä tavoitteena on rajoittaa kielteisiä vaikutuksia ympäristöön, erityisesti roskaantumista, sekä vaikuttaa jätteen syntymisen vähentämiseen ja tehokkaampaan resurssien käyttöön, samalla kun rajoitetaan negatiivisia sosioekonomisia vaikutuksia. Ehdotuksen tavoitteena on erityisesti vähentää EU:ssa sellaisten muovisten kantokassien käyttöä, joiden paksuus on alle 50 mikronia (0,05 millimetriä).

2. KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTIEN TULOKSET

2.1. Kuuleminen ja asiantuntemus

2.1.1. Tutkimukset

Vuonna 2011 tehtiin selvitys muovisten kantokassien tuotanto- ja kulutustavoista, niiden vaikutuksista ja eri toimien vaikutuksesta niiden käytön vähentymiseen¹. Lisäksi vuonna 2012 suoritettiin yksityiskohtaisempi lisätutkimus eri toimien sosioekonomisista vaikutuksista.²

2.1.2. Sisäinen kuuleminen

Kesäkuussa 2011 perustettiin komission yksiköiden välinen ohjausryhmä, jossa oli edustajia ympäristöasioiden pääosastosta, yritys- ja teollisuustoiminnan pääosastosta, pääsihteeristöstä, oikeudellisesta yksiköstä ja terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosastosta. Tätä ennen oli laadittu vaikutustenarviointi.

2.1.3. Ulkoinen kuuleminen

Julkinen kuuleminen järjestettiin 17. toukokuuta ja 9. elokuuta 2011 välisenä aikana konsultointiin sovellettavien vähimmäisvaatimusten mukaisesti.

Kuulemiseen saatiin 15 538 vastausta. Tämä osoitti, että muovisten kantokassien kestävämmästä käytöstä ollaan laajasti huolissaan ja että tähän liittyviin EU:n toimiin kohdistuu korkeita odotuksia.

2.2. Vaikutusten arviointi

Vaikutustenarviointikertomus ja sen tiivistelmä julkaistaan yhdessä tämän säädösehdotuksen kanssa. Vaikutustenarvioinnissa käsitellään sitä, millaisia merkittäviä ympäristöön liittyviä, sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia olisi eri vaihtoehtojilla muovisten kantokassien käytön vähentämiseksi. Vaikutustenarvioinnissa tarkastellaan erilaisia tavoitetasoja ja niitä verrataan ”perusskenaarioon”. Tarkoituksena on selvittää, mitkä ovat parhaat välineet, joilla voidaan minimoida kustannukset ja maksimoida hyödyt.

Komission vaikutustenarviointilautakunta antoi vaikutustenarvioinnista myönteisen lausunnon 15. maaliskuuta 2013, vaikkakin se teki joitakin suosituksia sen viimeistelyä varten. Kommentoidessaan mahdollisuutta ottaa käyttöön yhteinen, EU:n laajuinen tavoite muovisten kantokassien käytön vähentämiseksi, lautakunta kehotti arvioimaan sitä, missä määrin muovisten kantokassien aiheuttamaan roskaantumisongelmaan voitaisiin puuttua jäsenvaltioiden tasolla toteutettavilla toimilla.

Kun toimintavaihtoehtoja on tarkasteltu uudestaan, on tultu siihen tulokseen, että olisi vaikeaa suunnitella ja panna täytäntöön EU:n laajuinen vähennystavoite, jota sovellettaisiin kaikissa jäsenvaltioissa. Sen sijaan, että asetettaisiin EU:n yhteinen tavoite, on parempi ottaa käyttöön direktiivissä 94/62/EY kaikkia jäsenvaltioita koskeva velvoite vähentää kevyiden muovisten kantokassien kulutusta samalla kun jäsenvaltiot voivat asettaa omat kansalliset vähennystavoitteensa ja päättää

¹ BioIntelligence, 2011. Assessment of impacts of options to reduce the use of single-use plastic carrier bags, Final Report.

² Eunomian 2012. Assistance to the Commission to complement an assessment of the socio-economic costs and benefits of options to reduce use of single-use plastic carrier bags in the EU, Final Report.

toimenpiteistä kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Myöhemmässä vaiheessa voidaan kuitenkin harkita EU:n laajuisen vähennystavoitteen asettamista.

3. EHDOTUKSEN OIKEUDELLISET NÄKÖKOHDAT

3.1. Ehdotetun toimen lyhyt kuvaus

Ehdotuksella muutetaan direktiivin 94/62/EY 4 artiklaa (pakkausjätteiden syntymisen ehkäiseminen) siten, että jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, joilla vähennetään kevyiden muovisten kantokassien kulutusta. Siinä säädetään, että nämä toimenpiteet voivat sisältää myös taloudellisten välineiden käyttöä sekä markkinoille saattamista koskevia rajoituksia, mikä poikkeaa direktiivin 18 artiklasta. Viimeksi mainitulla säännöksellä näin ollen laajennetaan jäsenvaltioiden käytettävissä olevia välineitä, joilla voidaan puuttua muovisten kantokassien kestävämpään kulutukseen.

Tämän direktiivin soveltamista varten 3 artiklaan (määritelmät) lisätään "kevyiden muovisten kantokassien" määritelmä.

3.2. Oikeusperusta ja oikeus toimia

Tällä ehdotuksella on sama oikeusperusta kuin direktiivillä 94/62/EY (SEUT-sopimuksen 100 a artikla, nykyään 114 artikla).

EU:n oikeus toimia perustuu siihen, että muovisten kantokassien suuret käyttömäärät muodostavat sekä yhteisen että rajat ylittävän ongelman, ja sen vuoksi tarvitaan EU:n laajuista aloitetta ongelman ratkaisemiseksi yhtenäisellä ja tehokkaalla tavalla. Tällä hetkellä yksittäisten jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet eivät aina ole johdonmukaisia asetettuihin tavoitteisiin nähden. Lisäksi yksipuoliset toimenpiteet, joihin liittyy markkinoille saattamisen rajoituksia, herättävät kysymyksiä toimenpiteiden yhteensopivuudesta direktiivin 94/62/EY kanssa sen nykyisessä muodossa. Samaan aikaan useissa jäsenvaltioissa saadut myönteiset kokemukset osoittavat, että muovisten kantokassien kulutusta on mahdollista vähentää huomattavasti.

EU:n toimet, joilla vähennetään muovisten kantokassien käyttöä, noudattavat täysin pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY tavoitteita, erityisesti tavoitteita pakkausten ja pakkausjätteiden ympäristövaikutusten ehkäisemisestä ja vähentämisestä.

Tämän ehdotuksen erityisluonteen ja taustan vuoksi ehdotus esitetään erillisenä aloitteena ennen EU:n jätepolitiikan yleistä tarkistusta, jonka komissio aikoo esittää keväällä 2014.

3.3. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Ehdotus noudattaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta, joista määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa. Siinä rajoitutaan direktiivin 94/62/EY muuttamiseen ja luodaan puitteet yhteisille tavoitteille samalla kun jäsenvaltioille jätetään vapaus päättää tarkoista toteutustavoista.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotuksella ei ole vaikutusta Euroopan unionin talousarvioon, ja tämän vuoksi sen liitteeksi ei ole laadittu rahoituselvytystä, josta säädetään varainhoitoasetuksen (unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston

asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta 25 päivänä lokakuuta 2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012/31 artiklassa.

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI**Pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta kevyiden muovisten kantokassien kulutuksen vähentämiseksi**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 114 artiklan, ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen³, sen jälkeen kun esitys lainsäätämisyksityksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille, ottavat huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon⁴, ovat kuulleet alueiden komiteaa⁵, noudattavat tavallista lainsäätämisyksitystä, sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Kun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY⁶ hyväksyttiin, tavoitteena oli yhdenmukaistaa kansalliset toimenpiteet pakkausten ja pakkausjätteiden ympäristövaikutusten estämiseksi tai vähentämiseksi. Vaikka muoviset kantokassit ovat kyseisessä direktiivissä tarkoitettuja pakkauksia, direktiivissä ei säädetä erityisistä toimenpiteistä, jotka liittyisivät muovisten kantokassien kulutukseen.
- (2) Muovisten kantokassien kulutus johtaa runsaaseen roskaantumiseen ja tehottomaan resurssien käyttöön, ja ilman lisätoimia kulutuksen odotetaan lisääntyvän. Muovisten kantokassien aiheuttama roskaantuminen pahentaa merien roskaantumista, joka uhkaa meren ekosysteemejä maailmanlaajuisesti.
- (3) Unionissa käytettävistä muovisista kantokasseista selkeästi suurin osa on paksuudeltaan alle 50 mikronia, ja näitä kasseja käytetään uudestaan huomattavasti harvemmin kuin paksumpia muovisia kantokasseja, ja ne aiheuttavat muita helpommin roskaantumista, joka uhkaa merien ekosysteemejä maailmanlaajuisesti.
- (4) Muovisten kantokassien kulutuksen määrä vaihtelee huomattavasti eri puolilla unionia kulutustottumusten, ympäristötietoisuuden sekä jäsenvaltioiden toimien tehokkuuden mukaisesti. Jotkin jäsenvaltiot ovat onnistuneet vähentämään muovisten kantokassien kulutuksen määrää huomattavasti. Keskimääräinen kulutuksen taso niissä seitsemässä

³ EUVL C , , s. .

⁴ EUVL C , , s. .

⁵ EUVL C ...

⁶ EYVL L 365, 31.12.1994, s. 10.

jäsenvaltiossa, jossa on saatu parhaimmat tulokset, on vain noin 20 prosenttia EU:n keskimääräisestä kulutuksesta.

- (5) Jotta voidaan edistää samanlaisia vähennyksiä kevyiden muovisten kantokassien keskimääräisessä kulutuksessa, jäsenvaltioiden olisi toteutettava toimenpiteitä, joilla vähennetään paksuudeltaan alle 50 mikronin muovisten kantokassien kulutusta jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19. marraskuuta 2008 annetussa Euroopan parlamentin neuvoston direktiivissä 2008/98/EY⁷ säädettyjen unionin jätepolitiikan yleisten tavoitteiden ja jätehierarkian mukaisesti. Tällaisissa vähennystoimenpiteissä olisi otettava huomioon muovisten kantokassien tämänhetkiset kulutusmäärät yksittäisissä jäsenvaltioissa siten, että korkeammat määrät edellyttävät kunnianhimoisempia toimia. Jotta voidaan seurata edistymistä kevyiden muovisten kantokassien käytön vähentymisessä, kansallisten viranomaisten on toimitettava tietoja niiden käytöstä direktiivin 94/62/EY 17 artiklan mukaisesti.
 - (6) Jäsenvaltioiden toimenpiteisiin voi kuulua taloudellisia välineitä, kuten veroja ja maksuja, jotka ovat osoittautuneet erityisen tehokkaiksi pyrkimyksissä vähentää muovisten kantokassien käyttöä, sekä markkinoille saattamista koskeviin rajoituksiin, kuten kieltoja, joilla poiketaan direktiivin 94/62/EY 18 artiklasta; tällöin on noudatettava Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 34–36 artiklassa esitettyjä vaatimuksia.
 - (7) Toimenpiteiden, joilla vähennetään muovisten kantokassien kulutusta, ei tulisi aiheuttaa pakkauksien syntymisen yleistä lisääntymistä.
 - (8) Tällä direktiivillä säädettävät toimenpiteet noudattavat Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle suunnattua komission tiedonantoa "Etenemissuunnitelma kohti resurssitehokasta Eurooppaa"⁸, ja niillä pyritään edistämään toimia roskaantumisen ehkäisemiseksi yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista 17 päivänä kesäkuuta 2008 annetun direktiivin 2008/56/EY⁹ (meristrategiadirektiivi) mukaisesti.
 - (9) Direktiivi 94/62/EY olisi näin ollen muutettava,
- OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN DIREKTIIVIN:

1 artikla

Muutetaan direktiivi 94/62/EY seuraavasti:

- (1) Lisätään 3 artiklaan 2 a kohta seuraavasti:

”2 a. ”kevyillä muovisilla kantokasseilla” muovisista materiaaleista, sellaisina kuin ne määritellään komission asetuksen (EU) N:o 10/2011* 3 artiklan 1 kohdassa, valmistettuja kasseja, joiden paksuus on alle 50 mikronia ja joita toimitetaan kuluttajille tuotteiden tai tavaroiden myyntipisteessä.

* EUVL L 12, 15.1.2011, s. 1.”

- (2) Lisätään 4 artiklaan 1 a kohta seuraavasti:

⁷ EYVL L 312, 22.11.2008, s. 3.

⁸ KOM(2011) 571 lopullinen.

⁹ EYVL L 164, 25.6.2008, s. 19-40.

”1 a. Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään kevyiden muovisten kantokassien kulutusta alueellaan, kahden vuoden kuluessa tämän direktiivin voimaantulosta.

Näihin toimenpiteisiin voi kuulua kansallisia vähennystavoitteita, taloudellisia välineitä sekä markkinoille saattamisen rajoituksia poiketen siitä, mitä tämän direktiivin 18 artiklassa säädetään.

Jäsenvaltioiden on raportoitava näiden toimenpiteiden vaikutuksista pakkausjätteiden syntymiseen kertomuksessa, jonka ne laativat komissiolle tämän direktiivin 17 artiklan mukaisesti.”

2 artikla

1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään kahdentoista kuukauden kuluttua tämän direktiivin voimaantulosta. Niiden on viipymättä toimitettava nämä säännökset komissiolle kirjallisina.

Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.

2. Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset säännökset kirjallisina komissiolle.

3 artikla

Tämä direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

4 artikla

Tämä direktiivi on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä

Euroopan parlamentin puolesta
Puheenjohtaja

Neuvoston puolesta
Puhemies