

U 18/2025 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle kansainvälisestä oikeudellisesti sitovasta sopimuksesta muovisaasteen lopettamiseksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio kansainvälisen oikeudellisesti sitovan sopimuksen neuvottelemisesta muovisaasteen lopettamiseksi.

Helsingissä 28.5.2025

Ympäristö- ja ilmastoministeri Sari Multala

Ympäristöneuvos Tarja-Riitta Blauberg

**NEUVOTTELUT KANSAINVÄLISESTÄ OIKEUDELLISESTI SITOVASTA
SOPIMUKSESTA MUOVISAASTEEN LOPETTAMISEKSI****1 Tausta**

Muovisaasteen ympäristöön päätyksen lopettamiseksi perustettiin hallitusten välinen neuvottelukomitea kansainvälisen oikeudellisesti sitovan ja koko muovin elinkaaren kattavan sopimuksen laatimiseksi maaliskuussa 2022 YK:n ympäristökokouksen (UNEA) päätöslauselmalla 5/14. Neuvottelukomitean seuraava kokous järjestetään 5.–14.8.2025, Genevessä, Sveitsissä. Neuvottelukomitean käsiteltävänä on komitean puheenjohtajan ehdotus kansainväliseksi muovisopimukseksi. Geneven neuvottelukierroksen on tarkoitus löytää yhteisymmärrys sopimuksen sisällöstä ja sopimus on tarkoitus allekirjoittaa diplomaattisessa konferenssissa loppuvuodesta 2025.

Muovisopimusneuvotteluiden käynnistyttyä komissio antoi 12.7.2022 suosituksen (COM(2022) 342 final) neuvoston päätökseksi, jolla oli tarkoitus valtuuttaa komissio neuvottelemaan Euroopan unionin puolesta, sen toimivaltaan kuuluvilta osin, kansainvälinen sopimus muovin aiheuttaman saastumisen lopettamiseksi. Neuvosto valtuutti komission osallistumaan neuvotteluihin EU:n toimivaltaan kuuluvilta osin ja hyväksyi yleiset neuvotteluohjeet päätöksellään 24.10.2022. Asiasta informoitiin eduskuntaa E-kirjeellä (E 132/2022 vp).

Sopimusneuvottelut käynnistäneen YK:n ympäristökokouksen (UNEA) päätöslauselman mukaisesti uuden kansainvälisen laillisesti sitovan muovisopimuksen tavoitteena olisi lopettaa muovin aiheuttama saastuminen kaikkialla ympäristössä, mukaan lukien meriympäristössä. Sopimuksen tulisi kattaa muovin koko elinkaari, olla laillisesti sitova ja ottaa huomioon ympäristöä ja kestävää kehitystä koskevat Rion julistuksen periaatteet.

2 Sopimusehdotuksen pääasiallinen sisältö

Kansainvälisen muovisopimuksen hallitusten välinen neuvottelukomitea on kokoontunut vuosina 2022–2024 kaikkiaan viisi kertaa. Sopimuksen luonnostekstistä on käsitelty useita eri versioita, jotka ovat pohjautuneet neuvottelukomitean jäsenmaiden ehdotuksiin, ja joita neuvottelukomitean puheenjohtaja on laatinut. Viimeisimmän neuvottelukokouksen (Busan, Etelä-Korea 25.11.–1.12.2024) lopputuloksena neuvottelukomitea hyväksyi komitean puheenjohtajan sopimustekstilunnonksen jatkoneuvotteluiden pohjatekstiksi. Seuraavassa esitellään puheenjohtajan ehdotuksen pääasiallinen sisältö. Puheenjohtajan sopimustekstilunnon on kuitenkin kaikilta osin avoinna jatkoneuvotteluille.

Sopimustekstin johdantokappaleet

Puheenjohtajan tekstilunnon ehdottaa sopimuksen johdantokappaleissa ilmaistavan huoli nopeasti laajenevasta muovisaastumisongelmasta sekä samanaikaisesti muovimateriaalin tarpeellisuudesta yhteiskunnalle. Sopimustekstin ehdotetaan tunnistavan keskeiset työntekijöiden sekä alkuperäiskansojen oikeudet ja Rion kestävä kehityksen periaatteet sekä sopimusosapuolten eroavat kansalliset olosuhteet.

Artikla 1 – Tavoite

Muovisopimuksen tavoitteeksi ehdotetaan ihmisen terveyden ja ympäristön, ml. meriympäristön suojelua. Tavoitemuotoiluun on lisäksi ehdotettu sisällytettäväksi mainintaa muun muassa kokonaisvaltaisesta kiertotalouslähestymistapaan perustuvasta lähestymistavasta.

Artikla 1 bis – Periaatteet

Mikäli neuvotteluosapuolet päättävät sisällyttää sopimustekstiin sopimuksen periaatteita koskevan artiklan, puheenjohtaja ehdottaa kolmea eri vaihtoehtoista muotoilua, jotka pohjautuvat yleisiin kansainvälisen oikeuden periaatteisiin YK:n peruskirjan ja Rion kestävä kehityksen periaate 2 (maiden suvereniteetti luonnonvaroihin), periaate 3 (oikeus kehittyä), periaate 7 (yhteinen, mutta eriävä vastuu), periaate 15 (ennalta varautuminen) sekä periaate 16 (saastuttaja maksaa). Puheenjohtajan vaihtoehtoinen, laajempi ehdotus periaatteita koskien sisältää edellisten lisäksi muun muassa maininnan historiallisesta vastuusta, kaupan esteiden välttämisestä sekä oikeudenmukaisesta siirtymästä.

Artikla 2

Puheenjohtajan ehdotus tunnistaa muun muassa termit muovi, muovisaastuminen, muovituote ja muovijäte sellaisiksi, joihin sopimuksessa tulisi löytää yhteinen määritelmä. Tarkoituksena on hyödyntää jo olemassa olevien ympäristösopimusten määritelmiä mahdollisimman kattavasti.

Artikla 3 – Muovituotteet

Puheenjohtaja ehdottaa, että jäsenmaat toteuttaisivat sääntely tai muita toimia, joilla rajoitettaisiin muovituotteiden valmistusta, markkinoille saattamista sekä tuontia ja vientiä sellaisille muovituotteille, jotka sopimuksen alle perustettavan arviointikomitean arvion mukaan:

- a) aiheuttavan roskaantumista,
- b) sisältävät ympäristölle tai terveydelle vaarallisia kemikaaleja,
- c) eivät ole uudelleen käytettävissä tai kierrätettävissä,
- d) haittaavat kiertotaloutta tai
- e) sisältävät tarkoituksella lisättyjä mikromuoveja.

Puheenjohtajan ehdotuksen mukaan sopimus voisi myös sisältää liitteet, joihin listattaisiin muovituotteita arviointikomitean suosittelemalla tavalla ja joiden rajoittamiseen kaikkien osapuolten tulisi sitoutua osapuolikokouksen hyväksymässä aikataulussa, ellei osapuoli toimita asiaa koskevaa poikkeushakemusta sopimussihteeristölle. Kunkin osapuolen tulisi raportoida sopimussihteeristölle toteuttamistaan tuoterajoituksista ja muista toimista.

Sopimuksen ensimmäisen osapuolikokouksen ehdotetaan perustavan arviointikomitean muovituotteiden haitallisuuden arvioimiseksi ja sopimusliitteen sekä suositeltavien rajoitusten määrittelemiseksi. Arviointikomitea voisi valmistella sopimuksen osapuolikokouksen ohjauksessa kriteerit tuoterajoituksille sekä ohjeet tuoterajoitusten toimeenpanemiseksi.

Muovituotteiden rajoittamistoimien ei tulisi aiheuttaa epätasa-arvoista asemaa osapuolten välillä eikä kansainvälisen kaupan esteitä, mukaan lukien Maailman kauppajärjestön (WTO) säännöt huomioiden. Muovituotteiden tuonnissa ja viennissä tulisi myös noudattaa avointa ja luotettavaa tiedonsaantia muovituotteiden ja priorisoitujen niiden sisältämien kemikaalien osalta läpi koko toimitusketjun. Osapuolikokouksen ehdotetaan laativan tietojen ilmoittamista koskevat ohjeet.

Artikla 4 – Poikkeukset

Sopimukseen ehdotetaan sisällytettäväksi säännöt, joiden mukaisesti sopimusosapuolet voivat hakea poikkeusta artikkelissa 3 asetetuista rajoituksista taikka rajoitusten voimaantulon määrärajoista. Määräaikaisen rajoituksista poikkeamisen hakemus tulisi toimittaa sopimuksen osapuolikokoukselle käsiteltäväksi ja sopimussihteeristön ehdotetaan pitävän rekisteriä hyväksytyistä poikkeuksista.

Artikla 5 – Muovituotteiden suunnittelu

Puheenjohtajan ehdotuksen mukaan osapuolten tulisi toteuttaa toimia, joilla parannettaisiin muovituotteiden kierrätettävyyttä, kestävyyttä, uudelleenkäytettävyyttä, kunnostettavuutta sekä korjattavuutta. Toimenpiteiden tulisi edistää turvallisten lisäaineiden käyttöä sekä ympäristöystävällistä, jätehierarkian mukaista jätehuoltoa ja minimoida muovin päästöt ympäristöön. Osapuolten tulisi myös edistää muovien korvaavien kestävien ja turvallisten vaihtoehtojen tutkimusta ja kehittämistä.

Osapuolikokouksen ehdotetaan laativan alakohtaiset tuotesuunnittelua koskevat ohjeet, jotka ottaisivat huomioon kansainväliset sopimukset, standardit ja suuntaviivat.

Artikla 6 – Muoviraaka-aineen tuotanto

Puheenjohtajan ehdotus on, että muovien tuotantoa koskeva artikla voidaan joko jättää kokonaan pois tai vaihtoehtoisesti edellyttää osapuolilta toimia, joilla saavutettaisiin globaali muovin tuotannon ja/tai kulutuksen vähentämistä koskeva tavoite. Tavoite hyväksyttäisiin uuden muovisopimuksen ensimmäisessä osapuolikokouksessa, jossa päätettäisiin myös muovin tuotanto ja käyttömäärien raportoinnista ja tavoitteen toimeenpanon aikataulusta. Tavoitetta tarkasteltaisiin uudestaan viiden vuoden välein.

Artikla 7 – Muovien päästöt

Puheenjohtajan ehdotuksen mukaan osapuolten tulisi tehdä toimia estääkseen, vähentääkseen ja mahdollisuuksien mukaan lopettaakseen päästöt ympäristöön, jotka aiheutuvat muovien ml. mikromuovien päästöistä kaikista lähteistä, muovipelleteistä ja kalastusvälineistä.

Osapuolten tulisi tehdä yhteistyötä muovipäästöjen tutkimuksessa ja päästöjä ehkäisevän tekniikan kehittämisessä sekä edistää parhaiden käytettävissä olevien ja edullisten tekniikoiden ja ympäristökäytäntöjen käyttöä päästöjen ehkäisemisessä. Osapuolikokous voisi antaa ohjeita muovipäästöjä koskevien toimien täytäntöönpanon tukemiseksi.

Artikla 8–9 – Jätehuolto ja muovilla saastuneet ympäristöt

Puheenjohtajan ehdotus velvoittaisi osapuolia toteuttamaan kattavasti ympäristöystävällistä jätehuoltoa, ottaen huomioon vaarallisten jätteiden maan rajat ylittävien siirtojen ja käsittelyn

valvonnasta tehdyn Baselin yleissopimuksen ja muiden asiaankuuluvien sopimusten mukaisesti.

Ehdotetut toimet kattaisivat muovijätteen asianmukaisen ja turvallisen käsittelyn, lajittelun, keräyksen, ja kierrätyksen, ottaen huomioon kansalliset valmiudet ja olosuhteet. Osapuolien tulisi asettaa kansalliset tavoitteet muovijätteen keräykselle ja kierrätykselle sekä tehdä toimia roskaantumisen ehkäisemiseksi sekä avopolton ja mereen dumpppauksen kieltämiseksi. Osapuolilta edellytettäisiin lisäksi toimia, joilla estettäisiin hylättyjen, kadonneiden tai pois heitettyjen muovisten kalastusvälineiden joutumista ympäristöön. Jätehuoltoon liittyvissä toiminna tulisi edistää oikeudenmukaista siirtymää muovijätehuollon työntekijöille, erityisesti epävirallisen sektorin työntekijät, pienkalastajat ja haavoittuvassa asemassa olevat.

Osapuolia kannustettaisiin perustamaan laajennettua tuottajavastuuta koskevia järjestelmiä. Osapuolikokous voisi myöhemmin laatia asiaa koskevia työohjelmia ja ohjeita.

Puheenjohtajan ehdotuksessa osapuolet velvoitettaisiin, kansalliset olosuhteet ja voimavarat huomioon ottaen, arvioimaan roskaantumisalueita, joihin nykyinen muovin saastuttaminen eniten vaikuttaa sekä tekemään tarvittaessa yhteistyötä kansainvälisillä alueilla. Osapuolten tulisi toteuttaa puhdistustoimenpiteitä ympäristön kannalta järkevällä tavalla, ottaen huomioon paras käytössä oleva teknologia sekä edistää tarpeen mukaan alkuperäiskansojen, paikallisten yhteisöjen, tutkijoiden ja yksityisen sektorin osallistumista. Osapuolikokous voisi jatkossa antaa ohjeita ja laatia asiaankuuluvia työohjelmia helpottaakseen tämän artiklan täytäntöönpanoa.

Artikla 10 – Oikeudenmukainen siirtymä

Ehdotuksen mukaan osapuolten tulisi edistää oikeudenmukaista siirtymää, kansalliset olosuhteet huomioon ottaen. Erityisesti tulisi ottaa huomioon mm. muoviteollisuuden työntekijät, jätteenkerääjät, pienimuotoiset kalastajat, pienet ja keskiuuret yritykset, sekä ryhmät, joihin siirtymä vaikuttaa suhteettoman paljon, kuten alkuperäiskansat, naiset ja lapset.

Artikla 11 – Rahoitus ja rahoitusmekanismi

Ehdotuksen mukaan osapuolten tulisi rahoittaa toimia sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi esimerkiksi kansallisen, kahdenvälisen ja monenvälisen rahoituksen sekä yksityisen sektorin investointien ja rahoituksen kautta. Mahdollisina kansallisen tason keinoina mainitaan mm. muovisaastumismaksu, laajennettu tuottajavastuujärjestelmä sekä kansalliset budjetit. Ehdotus huomioi, että erityisesti kehittyvien maiden toimeenpanon tehokkuus riippuu rahoituksen ja toimeenpanon tuen saatavuudesta. Sopimukseen ehdotetaan sisällytettäväksi rahoitukseen, toimintavalmiuksien vahvistamiseen, tekniseen tukeen ja teknologian siirtoon liittyviä mekanismeja ja kansainvälisiä yhteistyötoimia. Sopimus huomioisi kehittyvien maiden erityiset tarpeet erityisesti vähiten kehittyneiden maiden, pienten kehittyvien saarivaltioiden ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien maiden osalta. Ehdotuksen mukaan osapuolten tulisi tarjota rahoitusta kehittyville maille sopimusvelvoitteiden noudattamiseksi.

Osapuolten tulisi pyrkiä kohdistamaan rahoitusvirtoja sopimuksen tavoitteiden mukaisesti ja kasvattaa rahoitusta kahdenvälisistä, alueellisista ja monenvälisistä lähteistä sekä yksityiseltä sektorilta.

Puheenjohtajan ehdotuksen mukaan sopimukselle perustettaisiin rahoitusmekanismi, joka toimisi osapuolikokouksen ohjauksessa. Mekanismiin voisi ehdotuksen mukaan sisältyä yksi tai useampi näistä vaihtoehtoista:

- 1) uusi, itsenäinen monenvälinen rahasto,
- 2) saastuneiden alueiden kunnostukseen keskittyvä rahasto,
- 3) olemassa oleva rahasto,
- 4) Maailman ympäristörahassto (Global Environment Facility, GEF), ja/tai
- 5) joku muu rahasto tai toimija.

Ehdotuksessa on mukana vaihtoehtoiset muotoilut rahoitusmekanismien rahoittamiseksi. Toisen ehdotuksen mukaan rahoittajamaiden tulisi täydentää rahoitusta monenvälistä rahastoa säännöllisesti osapuolikokouksen päätöksen mukaisesti tukea tarvitsevien osapuolten tarpeiden arvioinnin pohjalta. Vaihtoehtoisesti ne osapuolet, joilla on siihen taloudelliset edellytykset ja vastuu muovin aiheuttamasta saastumisesta (korkea muovintuotanto, polymeerien tuotanto tai korkeat määrät ei-asianmukaisesti käsiteltyä muovijätettä), osallistuvat rahoitukseen vapaaehtoisesti. Lisäksi rahoitusmekanismi pyrkisi katalysoimaan lisäresursseja kaikista lähteistä.

Rahoitusmekanismi kanavoisi lahjamuotoista tukea ja lainoja edullisin ehdoin sopimuksen toimeenpanon tueksi. Rahoitettaviksi toimiksi ehdotetaan muun muassa mahdollistavia toimia ja sovittuja toimeenpanosta aiheutuvia lisäkustannuksia, kansallisten raporttien ja toimintasuunnitelmien laatimista ja toimeenpanoa.

Ehdotus tunnistaa laajempien rahoitusvirtojen, kuten kotimaisen rahoituksen, kahdenvälisten, alueellisten ja monenvälisten yhteisöjen sekä yksityisen sektorin rahoituksen, mobilisointi ja yhdenmukaistaminen on tarpeen.

Ehdotuksen mukaan Maailman ympäristörahassto tukisi lisäksi investointien vauhdittamista jätehuollon infrastruktuurin kehittämisen, muovijätteen saastuttamien ympäristöjen puhdistamisen ja jätteen synnyn ehkäisyn osalta, mm. sekarahoituksella, lahjamuotoisella ja ei-lahjamuotoisella avulla.

Ehdotus ei sisällä numeerisia tavoitteita rahoitukselle. Useissa artiklan kohdissa on mukana yhtenä muotoiluvaihtoehtona kehittyvien ja kehittyneiden maiden osapuolten vastuiden eriyttäminen.

Artikla 12 – Toimintavalmiuksien vahvistaminen, tekninen apu ja teknologian siirto

Ehdotuksen mukaan kehittyneiden maiden osapuolten tulisi tarjota toimintavalmiuksien vahvistamista, teknistä apua ja teknologian siirtoa yhteisesti sovituin ehdoin kehittyvien maiden osapuolille, erityisesti vähiten kehittyneille maille ja pienille kehittyville saarivaltioille. Toimintavalmiuksien vahvistamisen tulisi perustua kansallisesti määriteltyihin tarpeisiin ja prioriteetteihin. Kaikkia toimia voitaisiin toteuttaa eri tasoisten järjestelyjen (alueellinen, osa-alueellinen, kansallinen, monenvälinen, kahdenvälinen) ja kumppanuuksien kautta sidosryhmiä osallistaen (mm. yksityinen sektori, alkuperäiskansat ja paikallisyhteisöt) ja yhteistyössä paikallishallintojen kanssa.

Osapuolten tulisi tehdä yhteistyötä edistääkseen ja helpottaakseen teknologioiden kehittämistä, siirtoa, levittämistä sekä niihin pääsyä kehittyville maille. Kehittyneiden maiden osapuolet velvoitettaisiin myös edistämään tutkimusta, innovaatioita sekä teknistä ja tieteellistä

yhteistyötä ja investointeja. Osapuolten tulisi myös edistää kansainvälistä yhteistyötä keskeisissä hallitustenvälisissä järjestöissä ja muissa yhteisöissä.

Ehdotuksen mukaan sopimukselle perustettaisiin myös nk. yhteistyömekanismi artiklan 12 toimien edistämiseksi. Toimien edistämisessä tulisi huomioida kehittyvien maiden tarpeet, erityisesti vähiten kehittyneiden maiden, pienten kehittyvien saarivaltioiden sekä muiden erityistä tukea tarvitsevia kehittyvien maiden osalta.

Artikla 13–18 – Sopimuksen toimeenpanoa tukevat mekanismit

Ehdotuksen mukaan sopimuksen täytäntöönpanoa edistäisi ja noudattamista valvoisi komitea. Komitean kokoonpanosta ja menettelyistä päätettäisiin tarkemmin osapuolikokouksen päätöksellä.

Ehdotuksen mukaan sopimuksella olisi tyypilliset ympäristösopimuksen toimeenpanoon liittyvät mekanismit. Kukin osapuolen tulisi laatia kansallinen suunnitelma toimista, joihin se aikoo ryhtyä muovisopimuksen täytäntöön panemiseksi. Suunnitelma laadittaisiin kansalliset olosuhteet huomioon ottaen ja sen laadinnassa sekä päivittämisessä tulisi noudattaa osapuolikokouksen ohjeita. Osapuolten tulee säännöllisesti raportoida osapuolikokoukselle kansallisen suunnitelman toimista, joita ne ovat tehneet sopimuksen toimeenpanemiseksi. Sopimuksen raportit tulee toimittaa sopimussihteeristölle osapuolikokouksen määrittämän aikataulun mukaisesti ja sen laatimien ohjeiden mukaisesti. EU ja sen jäsenvaltiot tukevat kansallisten suunnitelmien laatimista ja raportointivelvoitetta.

Sopimuksen osapuolikokouksen ehdotetaan arvioivan sopimuksen tehokkuutta ja täytäntöönpanoa säännöllisin väliajoin käytettävissä olevien tieteellisten tietojen perusteella. Sopimuksen puitteissa ehdotetaan myös tehtäväksi tiedonvaihtoa osapuolten ja sidosryhmien välillä sekä edistämään tiedonsaantia, yleistä tietoisuutta ja koulutusta.

Artikla 19 – Terveys

Sopimukseen on mahdollisesti tulossa ehdotus muovisaastumista ja ihmisen terveyttä koskevaksi artiklaksi, mutta puheenjohtaja ei ole ehdottanut tätä koskevaa tekstiluonnosta.

Artikla 20–32 – Sopimuksen hallinnolliset rakenteet ja loppumääräykset

Ehdotuksen mukaan sopimuksella olisi tavanomaiset hallinnolliset rakenteet. Sopimuksen ylin päättävä elin olisi osapuolikokous, joka ensimmäisessä kokouksessaan hyväksyisi itselleen menettelytapasäännöt ja taloudelliset säännöt konsensuksella. Ensimmäinen osapuolikokous päättäisi myös yhden tai useamman tieteellistä ja teknistä tietoa ja neuvoa tarjoavan alaelimen perustamisesta päätöksenteon tueksi. Sopimuksen sihteeristön tehtäviä hoitaisi UNEP.

Sopimuksen ehdotetut loppumääräykset (riidanratkaisu, sopimusmuutokset, äänestys oikeus, allekirjoittaminen, sitoutuminen, voimaantulo, varaukset, eroaminen, tallettaja, todistusvoimaiset tekstit) noudattavat valtiosopimusten tavanomaisia muotoiluja. Ehdotuksen mukaan sopimusmuutoksista ja muutoksista sopimuksen liitteisiin olisi viime kädessä mahdollista äänestää.

3 Oikeusperusta

Sopimuksen neuvottelemista, allekirjoittamista ja tekemistä unionin puolesta koskee Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artikla. Sopimuksen aineellinen oikeusperusta on todennäköisesti SEUT 192 artiklan 1 kohta (ympäristö).

Jos aineellisena oikeusperustana käytetään SEUT 192 artiklan 1 kohtaa, tekee neuvosto päätökset sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä unionin puolesta määränemmistöllä SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti.

Neuvoston päätös sopimuksen allekirjoittamisesta ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemistai hyväksyntää. Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä edellyttää kuitenkin parlamentin hyväksyntää SEUT 218 artiklan 6(a) kohdan mukaan. Parlamenttia tiedotetaan asiasta menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

Suomi on neuvottelujen aikana katsonut sopimuksen olevan sekasopimus, joka sisältäisi sekä EU:n että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Tarkempi arvio sopimuksen määräysten suhteesta EU:n toimivaltaan on mahdollista tehdä vasta siinä vaiheessa, kun lopullinen sopimusteksti on valmiina.

4 Sopimuksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Sopimuksen rahoitusta koskevilla määräyksillä on taloudellisia vaikutuksia, sillä sopimus tulee velvoittamaan osapuolia ja todennäköisesti erityisesti kehittyneitä maita tukemaan kehittyviä maita sopimuksen toimeenpanossa. Sopimuksen taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida vasta myöhemmin, kun sopimusteksti on sovittu ja selvitettyessä sopimuksen ratifiointia sekä EU:n että Suomen puolesta.

Sopimuksen vuosimaksu olisi pakollinen sopimuksen sihteeristön ja työohjelman rahoittamiseksi. Sopimuksen toimeenpanon rahoittaminen kuuluisi kehittyneiden maiden sopimusvelvoitteisiin, mutta olisi vapaaehtoista. Ei ole odotettavissa, että sopimustekstissä asetettaisiin määrällisiä tavoitteita rahoitukselle.

4.2 Ympäristövaikutukset

Sopimuksen ympäristövaikutukset riippuvat sopimuksen lopullisesta sisällöstä ja siitä, mitkä maat liittyvät osapuoliksi. Pohjoismaisessa yhteistyössä laaditun ”globaalien sääntöjen skenaarion”¹ mukaan olisi mahdollista vuoteen 2040 mennessä vähentää asianmukaisen jätehuollon ulkopuolelle päätyvän muovin määrää 90 % vuoden 2019 tasosta - 95 % verrattuna nykykehityksen mukaiseen skenarioon. Näin suuri vähennys edellyttäisi toimia kaikkialla maailmassa sekä neitseellisen muoviraaka-aineen tuotannon vähentämistä. Myös Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD² on arvioinut, että kunnianhimoisilla, koko muovin elinkaareen kohdistuvilla toimilla voitaisiin melkein lopettaa muovin päätyminen ympäristöön vuoteen 2040 mennessä (96 % vähennys ”business as usual” -tasoon verrattuna).

¹ Nordic Council of Ministers (2023), Towards Ending Plastic Pollution by 2040, Towards Ending Plastic Pollution

² OECD (2024), Policy Scenarios for Eliminating Plastic Pollution by 2040, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/76400890-en>

5 Sopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön, perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Sopimus tulisi valtioneuvoston alustavan arvion mukaan sisältämään sekä EU:n että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Näin ollen kyse olisi sekasopimuksesta, joka edellyttäisi jäsenvaltioiden kansallisia hyväksymistoimia. Lopullinen arvio toimivallan jakautumisesta voidaan tehdä vasta, kun neuvottelut on saatettu päätökseen ja sopimusteksti on kokonaisuudessaan valmis. Myös sopimuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön selvitetään tarkemmin myöhemmässä vaiheessa.

EU:n jätteiden käsittelyä, haitallisia kemikaaleja ja tuotesuunnittelua koskeva lainsäädäntö on kansainvälisesti katsottuna hyvin edistysellistä ja vaativaa. On todennäköistä, että EU:n lainsäädäntö kattaisi hyvin pitkälti sopimuksessa asetetut vaatimukset.

Esimerkiksi puheenjohtajan ehdotuksessa olevat esimerkit rajoitettavista muovituotteista ja haitallisista aineista ovat pääsääntöisesti sellaisia, joiden käyttöä jo rajoitetaan EU:n lainsäädännössä. Puheenjohtajan luonnoksessa kiellettyjen muovituotteiden listalla on kuitenkin kertakäyttöiset muoviset kantokassit, joista EU:ssa on kielletty tietyin poikkeuksin ainoastaan erittäin kevyet muoviset kantokassit (paksuus alle 15 mikronia) vuodesta 2030 alkaen. Mikäli sopimuksen nojalla kiellettäisiin sellaisia muovituotteita tai niissä käytettäviä haitallisia aineita, joita ei EU:n lainsäädännössä ole jo kielletty, tulisi niiden osalta muuttaa joko EU:n ja/tai kansallista lainsäädäntöä.

Samoin on hyvin todennäköistä, että EU:n ja siten myös Suomen lainsäädäntö täyttäisi jo nykyisellään sopimukseen mahdollisesti tulevat muovijätteiden kansainvälisiä siirtoja, jätehuollon järjestämistä, lajittelua ja kierrätystä koskevat velvoitteet, eikä niiden osalta tarvittaisi uutta lainsäädäntöä.

Puheenjohtajan ehdotuksen mukaan sopimukseen voisi tulla tavoitteita muovin tuotannon tai kulutuksen vähentämiseksi. Vastaavia tavoitteita ei toistaiseksi ole EU:n eikä Suomen lainsäädännössä. Toisaalta muovin käytön vähentämisestä säädetään välillisesti esimerkiksi EU:n pakkaus- ja pakkausjäteasetuksen (EU) 2025/40 sitovilla pakkausjätteen määrän ja kertakäyttöisten muovisten kantokassien vähentämistavoitteilla sekä muovipakkauksia koskevilla kierrätetyn muovin käyttösuosvelvoitteilla. Mikäli tavoite asetettaisiin globaaliksi tavoitteeksi, ei se sinällään edellyttäisi kansallisen lainsäädännön muutoksia. Mahdolliset kansalliset toimet tavoitteeseen pääsemiseksi saattaisivat kuitenkin edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Suomi tunnustaa myös oikeuden turvalliseen, puhtaaseen, terveelliseen ja kestävään ympäristöön ihmisoikeutena ja tuki tämän oikeuden poliittista tunnustamista YK:n ihmisoikeusneuvostossa (syyskuu 2021) ja YK:n yleiskokouksessa (heinäkuu 2022).

Sopimuksen tavoite on ihmisen terveyden ja ympäristön, ml. meriympäristön suojele. Sopimuksen hyväksyminen ja täytäntöönpano toteuttaa edellä mainittuja perustuslain säännöksiä. Sopimuksen voidaan odottaa vahvistavan myös ihmisoikeuksien, kuten edellä mainitun ympäristöihmisoikeuden toteutumista. Samansuuntaisesti vaikuttaa myös se, että sopimuksen neuvottelujen aikana ympäristön saastumiseen ja oikeudenmukaiseen siirtymään

liittyvät ihmisoikeuskysymykset ovat nousseet keskusteluun, mikä edistää tietoisuutta ympäristöön liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1999) 18 §:n 10 kohdan mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat luonnon- ja ympäristönsuojelua.

7 Asian käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Neuvoteltava kansainvälisen muovisopimus koskee sekä EU:n että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia asioita. Neuvosto valtuutti komission osallistumaan neuvotteluihin unionin puolesta EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilta osin ja hyväksyi yleiset neuvotteluohjeet päätöksellään 24.10.2022. Päätöksellä neuvosto valtuuttaa komission neuvottelemaan EU:n puolesta, sen toimivaltaan kuuluvilta osin ja sen mukaan komission tulee pyrkiä varmistamaan, että neuvoteltava sopimus on johdonmukainen EU:n lainsäädännön sekä EU:n muiden kansainvälisten sopimusten mukaisten sitoumusten kanssa. Neuvoston päätöksen liitteenä olevien neuvotteluohjeiden mukaan kansainvälisen muovisopimuksen tulee noudattaa koko muovin elinkaaren kattavaa lähestymistapaa ja sisältää soveltuvilta osin oikeudellisesti sitovia velvoitteita ja toimia, joiden päämääränä on muovisaasteen lopettaminen. Komission neuvottelumandaatin käsittelyn yhteydessä asiasta informoitiin eduskuntaa E-kirjeellä (E 123/2022 vp). E-kirjeen kannan mukaisesti Suomi piti erittäin tärkeänä aloittaa neuvottelut ja löytää yhteisymmärrys kansainvälisestä sopimuksesta, jolla muovin aiheuttamaan saastumiseen puututaan maailmanlaajuisesti yhtenäisin toimin.

EU:n ja jäsenvaltioiden valmistautuessa neuvottelukomitean viidenteen kokoukseen (INC5, 25.11.–1.12.2024, Busan) puheenjohtajavaltio katsoi neuvottelutilanteen edellyttävän ministeriöiden ohjausta toivottuun neuvottelutulokseen pääsemiseksi. EU-ministerit keskustelivat sopimusneuvotteluiden etenemisestä ympäristöneuvostossa 14.10.2024, jolloin asiasta informoitiin myös eduskuntaa (EU/69/2024-YM-29).

Komissio raportoi neuvotteluiden etenemisestä kirjallisesti neuvostolle jokaisen neuvottelukomitean kokouksen jälkeen.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

U-kirjelmäluonnos on ollut keskeisten ministeriöiden (sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö), valtioneuvoston kanslian ja viranomaistahojen (Suomen ympäristökeskus) kommentoitavana.

U-kirjelmäluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean ympäristöjaoston (EU23) kirjallisessa menettelyssä 14.–16.5.2025.

Eduskunnalle annettiin selvitys ehdotuksesta neuvottelumandaatista E-kirjeellä E 123/2022 vp. Ympäristövaliokunta päätti 27.10.2022, että se ei ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin. Neuvotteluiden etenemisestä on tiedotettu eduskuntaa myös ympäristöneuvoston kokouksen 14.10.2024 yhteydessä (EU/69/2024-YM-29).

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä löytää yhteisymmärrys kansainvälisestä sopimuksesta, jolla muovin aiheuttamaan saastumiseen puututaan maailmanlaajuisesti yhtenäisin toimin.

Sopimuksella olisi mahdollista vähentää muovisaasteen määrää sekä siitä aiheutuvia päästöjä ja haittoja. Sopimuksen toimet voisivat tukea turhan kulutuksen sekä roskaantumisen välttämistä ja tehostaa muovien talteenottoa, kierrätystä sekä tuotesuunnittelun kautta luoda edellytyksiä kiertotalouden innovaatioille ja vähentää riippuvuutta fossiilisista raaka-aineista. Sopimuksen tavoitteena olisi ympäristön ja ihmisen terveyden suojeleminen.

Valtioneuvosto pitää neuvottelukomitean puheenjohtajan ehdotusta hyvänä lähtökohtana. Puheenjohtajan teksti kattaa muovin ja muovituotteiden elinkaaren kaikki vaiheet ja sisältää myös kaikille maille yhteisiä sitovia velvoitteita.

Valtioneuvosto pitää uuden kansainvälisen muovisopimuksen soveltamiskäytännön kannalta tärkeänä, että neuvoteltava sopimus on johdonmukainen olemassa olevan EU:n lainsäädännön sekä muiden kansainvälisten ympäristösopimusten kanssa.

Valtioneuvosto katsoo, että muovien tuotantoa ja kulutusta koskeva vähentämistavoite olisi perusteltu ja EU:n kiertotalouspolitiikan tavoitteiden mukainen³. Valtioneuvosto katsoo, että sopimuksen puitteissa mahdollisesti määriteltävän muovin tuotannon ja kulutuksen vähentämistavoitteen tulisi pohjautua tieteelliseen tutkimustietoon. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sopimuksen tavoitetta kokonaisvaltaisesta kiertotalouslähestymistavasta ja korostaa osapuolten toimia muovijätteen asianmukaisen käsittelyn edistämiseksi sekä roskaantumisen estämiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä muovin uudelleenkäytön, muovijätteen asianmukaisen keräyksen ja jätehuollon järjestämistä, sekä kuluttajien tietoisuuden ja vastuun lisäämistä.

Valtioneuvosto tukee puheenjohtajan ehdotusta, jonka mukaan osapuolten tulisi edistää muovia korvaavien kestävien ja turvallisten vaihtoehtojen tutkimusta ja kehittämistä.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomi voi hyväksyä tietyt EU:n nykyisiä rajoituksia pidemmälle menevät kiellettyjen aineiden tai tuotteiden rajoitukset (kuten kertakäyttöiset muovikassit), jos se on välttämätöntä sopimuksen saavuttamiseksi ja jos myös muut EU:n jäsenvaltiot ne hyväksyvät. Valtioneuvosto näkee kuitenkin tarkoituksenmukaisena sopimukseen ehdotetun poikkeusmahdollisuuden, jonka mukaisesti sopimusosapuolet voisivat hakea poikkeusta asetetuista rajoituksista taikka rajoitusten voimaantumisen määräajoista.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sopimukselle sovitaan rahoitusmekanismi, joka pohjautuu olemassa olevaan ympäristörahoitukseen kuten Maailman ympäristörahoitukseen (Global Environment Facility, GEF). Valtioneuvosto pitää sopimuksen toimeenpanon rahoittamisen kannalta keskeisenä, että yksityistä rahoitusta saadaan liikkeelle saastuttaja maksaa-periaatteen mukaisesti. Valtioneuvosto näkee, että muovisopimuksen rahoituksessa tulisi huomioida kaikkien osapuolten vastuu muovin tuotannosta ja muovisaastumisesta.

³ Muun muassa EU:n pakkaus- ja pakkausjäteasetuksessa asetetaan jäsenmaita sitova, asteittain kiristynvä pakkausjätteen määrän vähentämistavoite, jonka mukaan pakkausjätteiden määrän tulisi vuonna 2040 olla 15 prosenttia vähemmän asukasta kohden verrattuna vuoden 2018 määrään. Pakkaus- ja pakkausjäteasetus asettaa myös sitovan kierrätetyn muovin käyttösuusvelvoitteen kaikille muovipakkauksille. Lisäksi direktiivi tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä (EU) 2019/904 kieltää tietyt kertakäyttöisen muovituotteet ja edellyttää jäsenvaltioita vähentämään tiettyjen kertakäyttöisten muovituotteiden määrää.