

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkauksista ja pakkausjätteistä, asetuksen (EU) N:o 2019/1020 muuttamisesta ja direktiivin 94/62/EY kumoamisesta (pakkausjäteasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkauksista ja pakkausjätteistä, asetuksen (EU) N:o 2019/1020 muuttamisesta ja direktiivin 94/62/EY kumoamisesta (pakkausjäteasetus) (U 110/2022 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Jussi Kauppila, ympäristöministeriö
- johtava asiantuntija Elina Pahkala, maa- ja metsätalousministeriö
- erikoistutkija Eila Järvenpää, Luonnonvarakeskus
- johtava asiantuntija Satumaija Levón, Elintarviketeollisuusliitto ry
- juristi Jenni Hunnako, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- kiertotalous- ja ympäristöpäällikkö Aaron Vuola, Metsäteollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Suomen ympäristökeskus
- Metsä Group
- Huhtamäki Oyj
- MM Kotkamills Boards Oy
- Kuluttajaliitto ry
- Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry
- Päivittäistavarakauppa ry
- Suomen Pakkausyhdistys ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

Valiokunnan lausunto MmVL 38/2022 vp

- Ruokavirasto
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 30 marraskuuta 2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkauksista ja pakkausjätteistä (jäljempänä pakkausjäteasetus), asetuksen (EU) N:o 2019/1020 muuttamisesta ja direktiivin 94/62/EY kumoamisesta (COM (2022)677 final).

Ehdotuksen keskeisimmät toimenpiteet ovat:

- pakkausjätteen määrän vähentämistavoitteen asettaminen asteittain kiristyen niin, että vuonna 2040 pakkausjätteen määrä jäsenvaltiota ja henkeä kohti vuodessa tulisi olla vähintään 15 % pienempi kuin vuonna 2018 (vuoden 2040 pakkausjätteen määrä vastaisi vuonna 2009 henkeä kohti syntynyttä määrää)
- pakkausten kokoa ja vähentämistä koskevat vaatimukset (pakkauksen koko minimoitava suhteessa tuotteen kokoon/määrään)
- ylipakkaamisen kieltäminen (kuten kaksoisseinät, valepohjat tai tarpeettomat kerrokset)
- tietyille tuotteille tai tuoteryhmille asteittain kiristyvien uudelleenkäyttötavoitteiden asettaminen
- tiettyjen kertakäyttöisten pakkausten kieltäminen
- pakkausten kierrätettävyyttä koskevat vaatimukset
- pakollinen panttijärjestelmä muovipulloille ja alumiinitölkeille
- panttijärjestelmien yhteentoimivuutta koskeva velvoite jäsenvaltioille, joilla merkittävää rajakauppaa
- tietyille muovipakkauksille asetettavat kierrätetyn muovin käyttöä koskevat asteittain kiristyvät vaatimukset
- tiettyjen pakkausten kompostoitavuutta koskevat vaatimukset
- pakkauksia ja niille tarkoitettuja jätteistöitä koskevat lajittelua helpottavat merkintävaatimukset
- tuottajille velvollisuus nimetä kirjallisella valtuutuksella valtuutettu edustaja kaikkiin jäsenvaltioihin, joissa tämä asettaa pakkauksia saataville ensimmäistä kertaa
- etämyynnin alustojen ylläpitäjälle velvollisuus edellyttää alustallaan myyviä tuottajia toimittamaan tiedot kunkin tuottajan rekisteröitymisestä sen maan tuottajavastuurekisteriin, johon myy tuotteita.

Valtioneuvoston kanta

Ehdotuksen yleiset tavoitteet

Valtioneuvosto pitää asetusehdotuksen tavoitteita yleisesti ottaen hyvänä ja kannatettavana, mutta suhtautuu alustavan varauksellisesti joihinkin asetusehdotuksessa esitettyihin keinoihin.

Valiokunnan lausunto MmVL 38/2022 vp

Ehdotuksella pyritään vähentämään luonnonvarojen käyttöä, luomaan ennakoitava sääntely-ympäristö pakkausten koko elinkaaren ajalle sekä toimivat kierrätysraaka-ainemarkkinat. Ehdotuksen tavoitteet pakkausjätteen synnyn ehkäisemiseksi, uudelleenkäytön ja korkealaatuisen kierrätyksen edistämiseksi sekä kierrätetyn materiaalin käytön lisäämiseksi ovat erittäin kannatettavia. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotusta tulee tarkastella huolellisesti, erityisesti politiikkakoherenssin varmistamiseksi eri EU-tason toimien ja eri sektoreiden välillä. Säännösten ennakoitavuus on tärkeää vakaan investointiympäristön luomiseksi, joka osaltaan kannustaa uusiin, innovatiivisiin pakkausratkaisuihin investoimiseen.

Pakkausjätteen määrän vähentäminen

Valtioneuvosto katsoo, että neitseellisen pakkausmateriaalin käytön vähentämiseksi tarvitaan yhtenäistä EU:n laajuista sääntelyä. Valtioneuvosto pitää esitettyjä pakkausjätteen määrän vähentämistä koskevia tavoitteita hyvin kunnianhimoisina, mutta luonnonvarojen kestävä käytön kannalta tärkeitä ja tavoiteltavina. Valtioneuvosto kannattaa komissiolle ehdotettua velvoitetta tarkastella pakkausjätteen määrän vähentämistä koskevia tavoitteita uudelleen kahdeksan vuoden kuluttua asetuksen voimaan tulosta. Valtioneuvosto kannattaa liiallisen ja tarpeettoman pakkaamisen välttämiseksi ehdotettuja toimia, kuten ylipakkaamista koskevaa kieltoa. Elintarvikepakkausten osalta valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että pakkausten vähentäminen ei johda ruokahävikin lisääntymiseen tai elintarviketurvallisuuden vaarantumiseen. Valtioneuvosto katsoo, että komission vaikutustenarvio esityksen vaikutuksista ruokahävikin syntymiseen on riittämätön. Valtioneuvosto muodostaa tarkempia kantoja esityksen käsittelyn edetessä.

Uudelleenkäytön edistäminen

Yleisesti

Valtioneuvosto katsoo, että pakkausten uudelleenkäyttö ja kierrätettävyyden tulevat jatkossakin olemaan toisiaan täydentäviä ratkaisuja pakkausjätteen määrän vähentämistä koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi, huomioiden myös kuitupohjaisten pakkausten korkea kierrätysaste.

Jätepuitedirektiivis (2008/98/EY) määritellyn jätehierarkian mukaisesti valtioneuvosto alustavasti kannattaa ehdotettua periaatetta asettaa käytön rajoituksia ja uudelleenkäyttövaatimuksia sellaisille kertakäyttöisille pakkauksille, joille on olemassa kokonaisympäristövaikutuksiltaan parempia uudelleenkäyttövaihtoehtoja tai uudelleenkäyttö olisi muutoin tarkoituksenmukaista. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että jätepuitedirektiivin (2008/98/EY) mukaisesti jätehierarkiasta poikkeaminen voi elinkaariajattelun mukaisesti olla tiettyjen jätevirtojen osalta perusteltua jatkossakin, mikä tulee huomioida myös asetuksessa. Valtioneuvosto pitää esityksessä ehdotettuja pieniä yrityksiä koskevia poikkeuksia kannatettavina.

Kertakäyttöisten pakkausten käytön rajoittaminen ravintoloissa

Valtioneuvosto toteaa, että kertakäyttöisten pakkausten käytön kieltö kahviloiden ja ravintoloiden omissa tiloissa tapahtuvassa tarjoilussa vaatii kriittistä jatkotarkastelua. Valtioneuvosto pitää tarpeellisenä saada lisätietoa ehdotuksen vaikutuksista sekä EU-jäsenmaissa jo voimassa olevien uudelleenkäyttövelvoitteiden arvioituista kokonaisympäristövaikutuksista. Valtioneuvosto kat-

Valiokunnan lausunto MmVL 38/2022 vp

soo, että asetukseen tulee sisällyttää mahdollisuus poiketa kertakäyttöisten pakkausten kiellosta kahviloiden ja ravintoloiden omissa tiloissa tapahtuvassa tarjoilussa, mikäli muita tarkoituksenmukaisia ja kokonaisympäristövaikutuksiltaan parempia vaihtoehtoja on olemassa.

Rajoitettujen pakkaustyyppien lista ja poikkeukset muilta osin kuin ravintolat

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettuja kiellettyjen pakkaustyyppien listaa sekä uudelleenkäytön tavoitetasoja ja poikkeamistarpeita tulisi vielä arvioida tarkemmin. Valtioneuvosto katsoo, että kriteerit poikkeuksiin kiellettyjen pakkaustyyppien osalta sekä kriteerit esitetyistä uudelleenkäyttötavoitteista poikkeamiseen tulee sisällyttää asetusesitykseen. Sääntelyn tavoiteltujen vaikutusten arvioimiseksi poikkeukset tulisi tehdä tarkkarajaisiksi ja niille tulisi olla perusteltu tarve, kuten teknisen toteutettavuuden esteet, uudelleenkäytön vaihtoehtojen puuttuminen, kokonaisympäristövaikutus elinkaariarvioinnin pohjalta, tuotteen vahingoittumattomana pysyminen, ruokahävikin estäminen tai haitalliset ympäristö- tai terveysvaikutukset taikka tuotteen säilymiseen liittyvät vaatimukset.

Yksityiskohtaisempi kanta muutamiin erillisiin uudelleenkäyttötavoitteisiin sekä rajoituksiin

Valtioneuvosto suhtautuu alustavan varauksellisesti komission ehdottamiin juomapakkausten uudelleenkäyttötavoitteisiin sekä kieltoon koskien tuoreiden hedelmien ja vihannesten kertakäyttöisten pakkausten (alle 1,5 kg) käyttöä. Uudelleenkäyttötavoitteet saattavat johtaa siirtymään kokonaisympäristövaikutuksiltaan edullisemmista kartonkipakkauksista enemmän kuormittaviin ratkaisuihin. Hedelmien ja vihannesten kertakäyttöisten pakkausten osalta on tarkasteltava erityisesti ehdotuksen suhdetta arvioon syntyvästä ruokahävikistä. Lisäksi ehdotusta on vielä tarkasteltava koskien kuljetuspakkausten uudelleenkäyttötavoitteita sekä yleisesti että taloudellisten toimijoiden välillä sekä yksittäisen yrityksen toimipaikkojen välillä.

Suhtautuminen elinkaariarviointeihin

Valtioneuvosto toteaa elinkaariarviointeihin liittyvän epävarmuustekijöitä sekä valituilla lähtöoletuksilla olevan suuri merkitys elinkaariarvioinnin lopputuloksessa. Valtioneuvosto pitää elinkaariarviointeja epävarmuustekijöistä huolimatta silti yhtenä tärkeänä työkaluna esityksen sekä sen sisältämien poikkeuksien arvioinnissa.

Uudelleentarkastelu

Valtioneuvosto kannattaa komissiolle säädettyä velvoitetta tarkastella uudelleenkäyttötavoitteita uudelleen kahdeksan vuoden kuluttua asetuksen voimaan tulosta ja ehdottaa tarvittaessa lainsäädännön muutosta. Valtioneuvosto katsoo, että erityisesti vuodelle 2040 ulottuviin vaatimuksiin sisältyy epävarmuuksia. Uudelleentarkastelu on tarpeen, koska uudelleenkäyttäjärjestelmien vaikutukset ovat nykytilanteen perusteella vaikeasti arvioitavissa, sillä järjestelmiä ollaan monin osin vasta luomassa tai toteuttamassa laajemmassa mittakaavassa ja uusia tuotteita ja järjestelmiä on syntymässä.

Valiokunnan lausunto MmVL 38/2022 vp

Valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa, että avoimia ja suljettuja uudelleenkäyttöjärjestelmiä koskevat vaatimukset eivät aiheuta rajoitteita järjestelmätason innovaatioille, sillä uudelleenkäyttöjärjestelmässä voi olla päällekkäin sekä avoimen että suljetun järjestelmän ominaisuuksia.

Valtioneuvosto täydentää kantaansa neuvottelujen edetessä, Suomen kokonaisuus huomioon.

Kierrätetyn muovin käyttöä koskevat velvoitteet

Valtioneuvosto pitää tervetulleena ehdotettua vaatimusta kierrätetyn materiaalin käytöstä muovipakkausten valmistuksessa. Vaatimus luo kannusteen investoida muovinkierrätykseen ja on keskeinen tekijä tarvittavan kierrätyskapasiteetin ja toimivien markkinoiden syntyymiseen EU-tasolla.

Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että muiden kuin kokonaan muovisten pakkausten muovisia osia, kuten pinnoitteita ja päällysteitä, koskevat vaatimukset vaativat yhä lisätarkastelua erityisesti teknisen toteutettavuuden osalta.

Valtioneuvosto katsoo, että kierrätetyn muovin käyttöä koskevat tavoitteet saattavat olla vaikeita saavuttaa ilman kemiallista kierrätystä erityisesti tiettyjen elintarvikekontaktiin käytettävien pakkausten osalta ja tavoitetasojen toimeenpanokelpoisuutta tulisi näiltä osin vielä arvioida. Kemiallinen kierrätys ja muut mahdolliset innovatiiviset kierrätysteknologiat tulisi ottaa huomioon kierrätetyn materiaalin pitoisuuden määrittämistä sekä kierrätysasteiden laskentasääntöjä koskevissa täytäntöönpanosäädöksissä.

Elintarvikekontaktiin tarkoitettua kierrätysmuovia koskeva asetus (EU) 2022/1616 velvoittaa muovijätteen laadunvarmistukseen, ja sertifiointiin vuodesta 2024 lähtien. Valtioneuvosto katsoo, että laadukkaan muovijätteraaka-aineen saatavuus olisi tärkeää turvata myös muiden kierrätysmuovituotteiden osalta. Asetusehdotus ei saisi johtaa kierrätysraaka-aineen hallitsemattomaan tuontiin kolmansista maista.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kierrätysmuoville asetetaan tavoite, mutta jatkoneuvotteluissa tulisi harkita, voisiko kierrätetyn muovin pitoisuusvaatimusta muuttaa niin, että vaatimuksen voisi osin täyttää biopohjaisella muovilla, erityisesti huomioiden epävarmuudet kierrätysmuovin saatavuudesta markkinoilla. Valtioneuvosto katsoo, että biopohjaisilla muoveilla ja muilla materiaaleilla on tärkeä rooli irrottauduttaessa fossiilisista raaka-aineista.

Pakkausten kierrätettävyyttä koskevat tavoitteet

Valtioneuvosto näkee erittäin tarpeellisena kaikkien pakkausten kierrätettävyyttä koskevan vaatimuksen. Kierrätettävyyden parantaminen on välttämätöntä, jotta pakkausjätteelle asetetut kunnianhimoiset kierrätystavoitteet voidaan saavuttaa.

Valtioneuvosto näkee tarpeellisena innovatiivisille pakkauksille ehdotetun viiden vuoden siirtymäajan kierrätettävyyttä koskevista vaatimuksista. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että kierrätyksen skaalautuvuutta koskevat vaatimukset ovat hyvin tulkinnanvaraisia ja ne olisi todennäköisesti vaikea saavuttaa innovatiivisten pakkausten osalta. Valtioneuvosto toteaa, että kierrätyksen

Valiokunnan lausunto MmVL 38/2022 vp

skaalautuvuutta koskevia vaatimuksia tulisi täsmentää ja arvioida niiden tarkoituksenmukaisuutta sekä mahdollisuutta määritellä ne jäsenvaltiokohtaisesti kansalliset erityispiirteet huomioon ottaen.

Kompostoitavuutta koskeva vaatimus

Valtioneuvoston mielestä on vielä arvioitava tarkemmin ehdotusta, jonka mukaan kaikkien erittäin kevyiden muovisten kantokassien tulisi olla kompostoituvia. Biohajoavat muovikassit aiheuttavat joissakin biojätteiden käsittelylaitoksissa ongelmia. Lisäksi on riski, että kompostoituvia pusseja päätyisikin biojätteen sijasta muovinkierrätykseen, jolloin ne heikentäisivät merkittävästi kierrätysmuovin laatua.

Merkintävaatimukset

Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeinä ehdotettuja pakkauksia ja jätteenkeräysastioita koskevia yhteneväisiä merkintävaatimuksia, joilla helpotettaisiin ja edistettäisiin pakkausjätteen lajittelua. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksella etäkaupan pakkauksia koskevien merkintöjen toteutettavuuteen ja valvonnan toteutumiseen käytännössä.

Valtioneuvoston mielestä sellaisilla uudelleenkäytettävillä pakkauksilla, jotka koostuvat kansi- ja pohjaosasta, ei olisi tarkoituksenmukaista edellyttää digitaalista merkintää kaikissa osissa, vaan tulisi riittää, että pakkauskokonaisuudessa on vähintään yksi digitaalinen merkintä, jos muut osat on selkeästi merkitty tähän yhteenkuuluviksi.

Raportointivaatimukset

Edotuksen edellyttämä tietojen raportointi pakkauskategorioittain tulisi aiheuttamaan suurta hallinnollista taakkaa niin tuottajille kuin viranomaisellekin. Valtioneuvosto katsookin, että tulisi tarkemmin arvioida ehdotettujen pakkauskategorioiden tarkoituksenmukaisuus. Pakkausten vaatimuksenmukaisuutta ja dokumentaatiota koskevia kohtia tulee vielä tarkastella uudelleen hallinnollisen taakan perusteltavuuden näkökulmasta.

Tuottajavastuun ja muun jätehuollon toteuttaminen

Valtioneuvosto katsoo, että tuottajavastuuta, pantillista keräysjärjestelmää ja pakkausjätteiden jätehuoltoa koskevat ehdotukset tulisi muotoilla riittävän yleisiksi niin, että ne mahdollistavat jäsenvaltioiden kansallisten järjestelmien erityispiirteiden huomioon ottamisen. Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että muiden jätehuoltotoimijoiden roolit ja vastuut tuottajavastuun täytäntöönpanossa tulisi määritellä selkeästi.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella pantillista keräysjärjestelmää koskevaan vaatimukseen, jonka mukaan valtioiden, joilla on merkittävää rajakauppaa tulisi varmistaa panttijärjestelmien yhteen toimivuus. Valtioneuvosto katsoo, että eri maiden panttijärjestelmän yhteen toimivuutta koskevan vaatimuksen tarkoituksenmukaisuutta ja toteuttamiskelpoisuutta tulee vielä arvioida kustannus-hyötynäkökulmasta ja jättää tilaa kansallisille ratkaisuille.

Valiokunnan lausunto MmVL 38/2022 vp

Valtioneuvosto pitää erittäin tervetulleena ehdotettua velvollisuutta, jonka mukaan etäkaupan myyntialustojen ylläpitäjän pitää varmistaa, että myyntialustalla myyvät etämyyjät hoitavat pakkausten tuottajavastuuvollisuudet siinä jäsenvaltiossa, jossa ostaja sijaitsee. Ehdotetun vaatimuksen, jonka mukaan tuottajan on nimettävä valtuutettu edustaja kaikkiin jäsenvaltioihin, joissa asettaa pakkauksia saataville ensimmäistä kertaa markkinoille, suhdetta maahantuojan tuottajavastuuvollisuuteen tulee selventää.

Komissiolle ehdotettu toimivallan siirto

Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti komissiolle ehdotetun toimivallan siirron laajuuteen. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota erityisesti ehdotettuun komissiolle siirrettävään säädösvaltaan kysymyksissä, jotka koskevat ehdotuksessa asetettujen yksityiskohtaisten tavoitteiden ja kierrätetyn materiaalin käyttöä koskevien vaatimusten tarkistamista. Jatkovalmistelussa tulisi tarkastella säädösvalan siirtoa erityisesti vaatimuksissa, jotka liittyvät uudelleenkäyttötavoitteisiin ja niiden laskentamenetelmiin sekä pakkausten sisältämän kierrätetyn materiaalin vähimmäisosuuksiin. Vaikka kyse on luonteeltaan teknisistä asioista, niillä on keskeinen merkitys ehdotetun sääntelykokonaisuuden täytäntöönpanossa. Siltä osin kuin säädösvaltaa siirretään komissiolle, ehdotettujen valtuutusten laajuutta ja tarkkarajaisuutta on tarkasteltava huolellisesti. Lisäksi komission täytäntöönpanosäädösten valmistelussa tulisi ottaa huomioon EU:ssa käynnissä oleva elintarvikekontaktimateriaalilainsäädännön uudistaminen sekä kemikaalistrategian tavoitteet kuluttajatuotteiden kemikaaliturvallisuudesta. Valtioneuvosto näkee tärkeäksi sidosryhmien ja teollisuuden osallistamisen komission säädösten valmisteluun.

Ehdotuksen oikeusperusta

Valtioneuvoston alustavan tarkastelun perusteella ehdotuksen oikeusperusta (SEUT 114 artikla, sisämarkkinat) on pääosin asianmukainen. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena arvioida, tulisiko tuottajavastuuta koskevan sääntelyn osalta oikeusperustana olla ympäristöoikeusperusta (SEUT 192 artiklan 1 kohta). (Asiaa on käsitelty tarkemmin luvussa 4).

Sanktiot

Valtioneuvosto suhtautuu alustavan tarkastelun perusteella varauksella ehdotettuihin sanktioihin siltä osin, kun hallinnollisen sanktiomaksun käyttö tulisi jäsenvaltioissa pakolliseksi tai ensisijaiseksi. Tiettyjen sanktiotyyppien suosimisen sijaan valtioneuvosto pitää tärkeänä, että käyttöön otettavat sanktiot ovat tehokkaita ja oikeasuhtaisia.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä asetusehdotuksen lähtökohdista ja vaikutuksista

Euroopan komissio antoi 30.11.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkauksista ja pakkausjätteistä (jäljempänä pakkausjäteasetus) sekä biopohjaisia, biohajoavia ja kompostoituvia muoveja koskevan EU:n politiikkakehyksen. Edellä mainitusta EU:n politiikkakehyksestä on toimitettu eduskunnalle erillinen valtioneuvoston selvitys (E 163/2022 vp). Ase-

Valiokunnan lausunto MmVL 38/2022 vp

tusehdotus ja politiikkakehys ovat osa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan sisältyvää kiertotalouden toimintasuunnitelmaa ja siinä vahvistettuja tavoitteita. Maa- ja metsätalousvaliokunta on lausunnossaan kiertotalouden toimintasuunnitelmaa koskevasta valtioneuvoston selvityksestä korostanut, että kestävä eurooppalaisen biotalouden on oltava yksi keskeinen osatekijä vihreän kehityksen ohjelman toteuttamisessa (MmVL 14/2020 vp — E 36/2020 vp). Uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttöön pohjautuva talousmalli on kiertotaloutta ja tarjoaa erinomaiset mahdollisuudet kytkeytyä irti uusiutumattomien ja fossiilisten raaka-aineiden käytöstä. Valiokunta on myös painottanut, että suomalaisyrityksillä on tarjota teknologiaa, palveluita ja toimintamalleja, joita ilmasto- ja ympäristötavoitteiden toteuttamiseksi tarvitaan.

Pakkausjäteasetusta koskevan ehdotuksen tavoitteena on ensinnäkin ehkäistä pakkausjätteen syntyä vähentämällä sen määrää, rajoittamalla tarpeetonta pakkaamista ja edistämällä uudelleenkäytettäviä ja uudelleentäytettäviä pakkausratkaisuja. Toiseksi tavoitellaan korkealaatuista kierrätystä tekemällä kaikista pakkauksista EU:n markkinoilla kierrätettäviä taloudellisesti elinkelpoisella tavalla vuoteen 2030 mennessä. Kolmanneksi tavoitteena on vähentää luonnonvarojen käyttöä ja luoda toimivat uusiöraaka-aineiden markkinat lisäämällä kierrätetyn muovin käyttöä pakkauksissa pakollisin tavoittein. Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että pakkausjäteasetuksen päivitettyt säännökset tulevat koskemaan laajasti koko elintarvikeketjua. Ehdotetulla pakkausjäteasetuksella on myös merkittäviä vaikutuksia suomalaiselle metsäteollisuudelle ja uusiutuvasta raaka-aineesta kierrätettäviä pakkausmateriaaleja ja pakkauksia valmistaville yrityksille. Valtioneuvoston kannan mukaisesti maa- ja metsätalousvaliokunta pitää asetusehdotuksen tavoitteita yleisesti ottaen hyvinä ja kannatettavina, mutta suhtautuu varauksellisesti joihinkin asetusehdotuksessa esitettyihin keinoihin.

Valiokunta katsoo, että uusiutuvista materiaaleista valmistettujen tuotteiden monia mahdollisuuksia kiertotaloudelle taikka biopohjaisia tuotteita vaihtoehtona fossiilisille ja muille ympäristölle huomattavasti haitallisemmille tuotteille on syytä nostaa asetusehdotuksen jatkovalmistelussa nykyistä voimakkaammin esiin. Biotalous tuotteilla, kuten biopohjaisilla ja biohajoavilla tai kierrätettävillä muoveilla, on tärkeä rooli irrottauduttaessa fossiilisista raaka-aineista. Biopohjaisissa pakkausmateriaaleissa tapahtuu myös tällä hetkellä voimakasta kehitystä. Valiokunta pitää tärkeänä, että pakkausjätettä koskeva sääntely perustuu tutkittuun tietoon eri pakkausvaihtoehtojen ympäristövaikutuksista. Ympäristövaikutuksia tulee arvioida laajasti pakkauksen koko elinkaaren ajalta siten, että syntyvän jätteen määrän lisäksi otetaan huomioon myös pakkauksen vaikutukset muun muassa ilmastomuutoksen, energian- ja vedenkäytön, neitseellisten raaka-aineiden käytön ja luonnon monimuotoisuuden kannalta. Pakkausvaihtoehtojen erilaisten ympäristövaikutusten vertailu on osin vaikeaa, kun vaikutukset eivät ole yhteismitallisia ja vaihtelevat voimakkaasti käyttötilanteiden mukaan. Onkin tärkeää kehittää edelleen elinkaarilaskelmia, jotta voidaan valita ympäristön ja käyttökohteen kannalta paras pakkausvaihtoehto.

Ympäristövaikutusten lisäksi tulee arvioida asetusehdotuksen vaikutuksia huoltovarmuuden ja ruokaturvan näkökulmasta. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää erityisen ongelmallisena, että komission asetusehdotuksen vaikutuksia ruokaturvaan ei ole arvioitu, sillä pakkaukset liittyvät keskeisesti ruoan saatavuuteen, elintarviketurvallisuuteen ja ruokahävikin vähentämiseen. Kaikesta EU:ssa tuotetusta ruoasta arviolta noin 20 prosenttia päätyy hävikkiin, mikä vastaa yli 153:a miljoonaa tonnia vuosittain. Pakkausten ympäristövaikutukset ovat usein selvästi pienemmät kuin pakkauksen sisällä olevan elintarvikkeen. Valiokunta katsoo, että komissiolta tulee valtio-

Valiokunnan lausunto MmVL 38/2022 vp

neuvoston kannan mukaisesti edellyttää laajaa vaikutustenarviointia elintarviketurvasta ja ruokahävikistä. Tämän vaikutustenarvioinnin on tärkeää ulottua myös ruoan saatavuuteen ja vaikutuksiin esimerkiksi ruoan hintainflaatioon.

Pakkausjätteen määrän vähentämistä koskeva tavoite

Komission asetusehdotuksen mukaan pakkausjätettä on tarkoitus vähentää asteittain 15 prosenttia EU-maata ja henkeä kohti vuoteen 2040 mennessä vuoden 2018 pakkausjätteen määrään verrattuna. Vähennys on tarkoitus toteuttaa lisäämällä uudelleenkäyttöä sekä vähentämällä tarpeetonta tai liiallista pakkaamista. Esimerkiksi pakkauksen koko tulisi vähentää minimiin suhteessa tuotteen kokoon. Lisäksi kiellettäisiin ylipakkaaminen kieltämällä esimerkiksi sellaiset pakkaukset, joiden ainoa tarkoitus on lisätä tuotteen havaittua kokoa, kuten kaksoisseiniä, valemateriaalia ja tarpeettomien kerrosten käyttö. Valiokunta katsoo, että tavoite ylipakkaamisen ja pakkausjätteen määrän vähentämisestä on lähtökohtaisesti kannatettava. On tärkeää, että pakkausten koko ei ole suhteeton itse tuotteen kokoon nähden. Elintarvikkeiden kohdalla pakkauksia arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon pakkauksen perustehtävä tuotteen suojaamisessa erilaisilta vaurioilta ja siten myös pakkausten positiivinen puoli ruokahävikin ennaltaehkäisijänä ja sitä kautta suurempien ympäristövaikutusten estäjänä.

Uudelleenkäytön lisäämistä ja kertakäyttöpakkausten käytön rajoittamista koskevat tavoitteet

Asetusehdotuksen mukaan yritysten tulisi tarjota tietty prosenttiosuus tuotteistaan uudelleenkäytettävissä tai uudelleentäytettävissä pakkauksissa. Vaatimukset koskisivat tiettyjä take a way—pakkauksia ja kuljetuspakkauksia, kuten kuljetuslavoja ja laatikoita sekä tiettyjen juomien pakkauksia. Asetusehdotuksen mukaan myös tiettyjen kertakäyttöisten pakkausten käyttöä rajoitettaisiin. Asetusehdotuksen 26 artiklan mukaan esimerkiksi ravintoloiden ja kahviloiden omissa tiloissa tapahtuvassa tarjoilussa ei saisi käyttää kertakäyttöisiä pakkauksia 1.1.2030 alkaen. Jäsenmaat voisivat antaa mikroyrityksille poikkeuksen ravintoloiden ja kahviloiden uudelleenkäyttövaatimuksesta. Lisäksi asetusehdotuksessa rajoitettaisiin kertakäyttöisten hedelmien ja vihannesten pakkausten sekä hotellien minikokoisten shampoo- ja muiden vastaavien pakkausten käyttöä.

Valiokunta viittaa edellä korostamaansa ympäristövaikutusten laajaan arviointiin. Pakkausten osalta tulee olla mahdollista valita käyttötarkoituksen mukaan ratkaisu, jossa pakkauksen koko elinkaaren aikaiset ympäristövaikutukset on minimoitu. Tämä ei ole mahdollista, jos lainsäädännöllä ohjataan käyttämään uudelleenkäytettäviä pakkauksia kaikissa tilanteissa. Valtioneuvoston kannan mukaisesti valiokunta toteaa, että kertakäyttöisten pakkausten käytön kieltö kahviloiden ja ravintoloiden omissa tiloissa tapahtuvassa tarjoilussa vaatii kriittistä jatkotarkastelua. Valtioneuvoston kannan mukaan komission ehdottamien kieltojen sijaan tulee painottaa eri pakkaus-tyyppien koko elinkaaren aikaisten vaikutusten huomioon ottamista. Kartonkipakkausten kohdalla tämä tarkoittaa esimerkiksi niiden korkean kierrätysasteen ottamista huomioon. Kierrätettävät kuitupohjaiset kertakäyttöpakkaukset ja uudelleenkäytettävät pakkaukset ovat toisiaan täydentäviä ratkaisuja. Toteutuessaan komission kuitupohjaisia kertakäyttöastioita koskevat kiellot ja rajoitukset tulisivat Suomessa laadittujen elinkaarianalyysien perusteella johtamaan ilmastopäästöjen ja vedenkulutuksen merkittävään lisäykseen.

Valiokunnan lausunto MmVL 38/2022 vp

Valtioneuvoston kannan mukaisesti maa- ja metsätalousvaliokunta suhtautuu varauksellisesti myös komission ehdottamaan kieltoon alle 1,5 kilogramman tuoreiden hedelmien ja vihannesten kertakäyttöisten pakkausten käytöstä. Ehdotus hedelmien ja vihannesten kertakäyttöisten pakkausten kieltämisestä on maataloustuottajien kannalta ongelmallinen ja voi johtaa ruokahävikin merkittävään lisääntymiseen. Kertakäyttöpakkaukset suojelevat vahingoille herkkiä hedelmä- ja vihannestuotteita niiden matkalla tuottajilta kuluttajille. Tutkimusten mukaan hedelmien ja vihannesten asianmukaisella pakkaamisella voidaan olennaisesti pidentää tuotteiden myyntiaikaa ja vähentää ruokahävikkiä tuotantoketjun kaikissa vaiheissa sekä kuluttajan kotikäytössä. Asetusehdotuksen mukainen kokoraja voisi myös johtaa kuluttajapakkausten koon kasvattamiseen ja sitä kautta ruokahävikin lisääntymiseen.

Kierrätyksen lisäämistä koskevat tavoitteet

Asetusehdotuksen mukaan kaikkien pakkausten tulisi olla kierrätettäviä vuoteen 2030 mennessä. Pakkauksille vahvistettaisiin suunnittelukriteerit ja kierrätysluokat pakkauksen kierrätettävyyden mukaan. Lisäksi edellytettäisiin pakollista pantillista palautusjärjestelmää muovipulloille ja alumiinitölkeille 1.1.2029 mennessä. Sellaisten valtioiden, joilla on merkittävää rajakauppaa, tulisi asetusehdotuksen mukaan varmistaa panttijärjestelmien yhteentoimivuus. Lisäksi tiettyjen pakkaustyyppien olisi asetusehdotuksen mukaan oltava kompostoituvia. Ehdotuksen mukaan teepussien, kahvikapselien, hedelmien tarrojen ja erittäin kevyiden muovikassien eli niin sanottujen hedelmäkassien tulisi olla biohajoavia teollisissa käsittelylaitoksissa. Kierrätyksen lisäämiseksi pakkausjätteiden lajittelua helpotettaisiin asetusehdotuksen mukaan edellyttämällä, että kaikissa pakkauksissa olisi 3,5 vuoden kuluttua oltava merkintä siitä, mistä materiaalista ne on tehty ja mihin jätevirtaan ne kuuluu laittaa. Jätteenkeräysastioihin olisi laitettava samat merkinnot. Samoja symboleita käytettäisiin kaikkialla EU:ssa.

Valiokunta toteaa, että pantillisten juomapakkausten kierrätys on Suomessa maailman huippuluokkaa. Suurin osa pakkauksista kiertää materiaalina ja pakkaukset on lähtökohtaisesti suunniteltu siten, että ne voidaan kierrättää ympäristön kannalta kestäväällä tavalla. Valiokunta korostaa, että uudelleen käytettävien pakkausten osalta on tärkeää varmistaa pakkausten laatu koko pakkauksen elinkaaren ajan. Pakkauksen ikääntyminen ja useat käyttökerrat eivät saa johtaa pakkauksen kemiallisen tai hygieenisen turvallisuuden vaarantumiseen. Komission esityksessä asetetaan kategorisesti tiukat tavoitteet kaikille toimialoille ottamatta huomioon, mitkä toimialat ovat jo tehneet merkittävää jätteiden vähennystä edellisten vuosikymmenten aikana. Asetusehdotuksen vaatimuksen merkittävää rajakauppaa käyvien maiden panttijärjestelmien yhteentoimivuudesta on valiokunnan saamissa lausunnoissa katsottu uhkaavan suomalaista hyvin toimivaa panttijärjestelmää. Valiokunta viittaa kiertotalouden toimintasuunnitelmaa käsitelleeseen aikaisempaan lausuntoonsa ja katsoo, että EU:n sääntelyn ei tule asettaa esteitä suomalaisen panttijärjestelmän käytölle (MmVL 14/2020 vp — E 36/2020 vp). Asetusehdotuksen pantillisten keräysjärjestelmien yhteentoimivuutta koskeva vaatimus voi toisaalta tarjota mahdollisuuden neuvotella naapurimaiden kanssa yhteisistä panttijärjestelmistä, mitä valiokunta pitää lähtökohtaisesti kannatettavana.

Pakkausjäteasetukseen sisältyvä ehdotus pakkausmerkintöjen yhdenmukaistamisesta on valiokunnan näkemyksen mukaan tarpeellinen ja kannatettava. Kotitalouksien on nykyisin vaikea lajitella pakkauksia oikein, kun tietoa pakkauksen materiaalista ja oikeasta lajittelutavasta ei ole

Valiokunnan lausunto MmVL 38/2022 vp

helposti havaittavissa kaikissa pakkauksissa. Yhtenäiset merkintävaatimukset EU-tasolla asettavat myös tuottajat eri jäsenmaissa lähtökohtaisesti samaan asemaan. Valiokunta toteaa, että merkintävaatimuksissa on tärkeää ottaa huomioon myös pakkausten koko ja vapaa tila, jotta uudet merkintävaatimukset eivät johda pakkausten koon suurentumiseen ja sitä kautta pakkausmateriaalien lisääntyvään käyttöön.

Lopuksi

Valiokunta nostaa lopuksi esiin, että komission asetusehdotus lisäisi merkittävästi yritysten hallinnollista taakkaa niille asetettavien raskaiden raportointivelvoitteiden takia. Komission ehdotukseen sisältyvien raportointivelvoitteiden on komission oman vaikutusarvioinnin mukaan arvioitu aiheuttavan pakkausalan yrityksille ja viranomaisille vuositasolla 1,3 miljardin euron kokonaiskustannukset koko EU:n alueella. Valiokunta korostaa olemassa olevan sääntelyn huomioon ottamista hallinnollista taakkaa arvioitaessa. Esimerkiksi pakkauksia käyttävällä elintarviketeollisuudella on jo tänä päivänä mittava dokumentaatio- ja jäljitettävyyssvaade. Lisäksi elintarvikekontaktimateriaaleja koskee tiukka sääntely. Esimerkiksi elintarvikehuoneiston osalta toimijan on säilytettävä elintarvikkeiden jäljitettävyystietoja vähintään kaksi vuotta elintarvikkeiden viimeisen käyttöajankohdan tai vähimmäissäilyvyysajan jälkeen. Pakkausten vaatimuksenmukaisuutta ja dokumentointia koskevia asetusehdotuksen kohtia tulee vielä tarkastella uudelleen hallinnollisen taakan näkökulmasta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 23.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Satu Hassi vihr
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Anders Norrback r
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

11

valiokuntaneuvos Tuire Taina