

Talousvaliokunta

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 talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tarja-Riitta Blauberg, ympäristöministeriö
- toimitusjohtaja Panu Ala-Nikkola, Huhtamäki Foodservice Nordic Oy, edustaen Huhtamäki Oyj
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Mikael Ohlström, Neste Oyj
- kiertotalous- ja ympäristöpäällikkö Aaron Vuola, Metsäteollisuus ry
- toimitusjohtaja Vesa Kärhä, Muoviteollisuus ry
- toimitusjohtaja Antro Säilä, Suomen Pakkausyhdistys ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Luonnonvarakeskus
- Suomen ympäristökeskus
- Metsä Board Oyj
- MM Kotkamills Boards Oy
- Stora Enso Oyj
- UPM-Kymmene Oyj
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Elintarviketeollisuusliitto ry
- Kierrätysteollisuus ry
- Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

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 raja-kauppaa
- tietyille muovipakkauksille asetettavat kierrätetyn muovin käyttöä koskevat asteittain kiristytävät vaatimukset
- tiettyjen pakkausten kompostoitavuutta koskevat vaatimukset
- pakkauksia ja niille tarkoitettuja jäteastioita 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 toimitamaan 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.

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 politiikkakohereenssin varmistamiseksi eri EU-tason toimien ja eri sektoreiden välillä. Säännösten ennakointia-

Valiokunnan lausunto TaVL 79/2022 vp

vuus 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 laajuisia 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 kierrätettävyys 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 katsoo, 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.

Valiokunnan lausunto TaVL 79/2022 vp

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 uudelleenkäyttöjärjestelmien vaikutukset ovat nykytilanteen perusteella vaikeasti arvioitavissa, sillä järjestelmiä ollaan monin osin vasta luomassa tai toteuttamassa laajemmassa mittakaavassa ja uusia tuotteita ja järjestelmiä on syntymässä.

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 kokonaisu huomioiden.

Valiokunnan lausunto TaVL 79/2022 vp

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

Valiokunnan lausunto TaVL 79/2022 vp

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.

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, jois-

Valiokunnan lausunto TaVL 79/2022 vp

sa asettaa pakkauksia saataville ensimmäistä kertaa markkinoille, suhdetta maahantuojan tuottajavastuuvuolllisuuteen 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 säädösvaltan 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

Ehdotuksen tausta ja lähtökohdat

Ehdotuksen tavoitteena on ehkäistä syntyvän pakkausjätteen määrää rajoittamalla tarpeetonta pakkaamista ja edistämällä uudelleenkäytettäviä ja uudelleentäytettäviä pakkausratkaisuja. Lisäksi tavoitteena on lisätä korkealaatuista kierrätystä edellyttämällä, että kaikki pakkaukset EU:n markkinoilla ovat kierrätettäviä vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteena on myös vähentää luonnonvarojen kulutusta ja luoda toimivat kierrätysraaka-aineiden markkinat velvoittamalla muovipakkausten valmistajia käyttämään kierrätysmuovia.

Valiokunnan lausunto TaVL 79/2022 vp

Keskeisten ehdotusten arviointia

Ehdotuksen päätavoitteet pakkausjätteen synnyn vähentämisestä, pakkausten kierrätyksen kustannustehokkaasta edistämisestä ja pakkausten kierrätetyn materiaalin käytön lisäämisestä ovat kannatettavia. Samalla pakkausjätteiden sääntely vaikuttaa laajasti talouden toiminta- ja investointiympäristöön, ja sääntelyn vaikutuksia on arvioitava tarkoin kilpailukyvyyn, yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten ja sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta. Sääntelyä valmistellessa on syytä tunnistaa myös ehdotusten taustalla olevat teollisuuspoliittiset näkökohdat.

Nopeasti kehittyvä toimintaympäristö korostaa sääntelyn teknologianeutraaliuden merkitystä: sääntely ei saa muodostua esteeksi innovatiivisille pakkausratkaisuille eikä biopohjaisten pakkausten kehittämiseksi. Sääntely ei saa myöskään muodostaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa alan toimijoille ja viranomaisille. Sääntely, jolla luodaan varsin yksityiskohtaisia ja raskaita velvoitteita ja ohjataan voimakkaasti alan toimintaa, voi olla perusteltua vain, jos se on suhteellisuusperiaatteen mukaista, kustannustehokasta ja perustuu riittävään vaikutusten arviointiin. Nyt ehdotettu sääntely nojaa ensisijaisesti pakkausjätteen vähentämisen tavoitteeseen, vaikka lähtökohdانا tulisi olla elinkaariajattelun mukainen kokonaisympäristövaikutusten tarkastelu. Uudelleen käytettävien pakkausten lähtökohdan korostaminen sääntelyssä uusiutuvien ja kierrätettävien ratkaisujen kustannuksella ei ohjaa fossiilisten raaka-aineiden käytön vähentämiseen vaan voi johtaa pahimmillaan päinvastaisiin vaikutuksiin.

Komission vaikutusarvioinnissa ehdotuksen on arvioitu vähentävän kertakäyttöpakkausten tuotantoa. Vastaavasti sen on arvioitu lisäävän työpaikkoja uudelleenkäytettävien pakkausjärjestelmien alalla. Komission mukaan ehdotuksen odotetaan luovan 600 000 työpaikkaa vuoteen 2030 mennessä. Esityksen uskotaan lisäävän innovatiivisia pakkausratkaisuja ja liiketoimintamalleja erityisesti uudelleenkäytettävyyden ja kierrätettävyyden lisäämiseksi.

Ehdotettujen toimenpiteiden on arvioitu vähentävän pakkausalan kasvihuonekaasupäästöjä 43 miljoonaa tonniin vuoteen 2030 mennessä. Ilman lainsäädännön muutoksia päästöt olisivat 66 miljoonaa tonnia. Pakkausten kokonaiskierrätysaste nousisi 66,5 %:sta 73 %:iin sekä neitseellisten raaka-aineiden tarve vähenisi merkittävästi. Talousvaliokunnan saamassa selvityksessä on kuitenkin kiinnitetty kriittistä huomiota siihen, ettei komissio ole toimittanut mitään yksityiskohtaista kuvausta laskentamenetelmistä, joihin tämä arvio perustuu. Tämä on merkittävä puute erityisesti ruoka- ja juomapakkausten osalta, ja ehdotetun sääntelyn on pahimmassa tapauksessa arvioitu voivan johtaa ympäristökuormituksen lisääntymiseen sen vähentämisen sijasta.

Sääntelyn vaikutusten ja toimintaympäristön ennakoitavuuden kannalta talousvaliokunta kiinnittää kriittistä huomiota komissiolle ehdotetun toimivallan siirron laajuuteen. Vaikka kyse olisi luonteeltaan teknisistä asioista, niillä voi olla merkittäviä vaikutuksia alan toimintaedellytyksiin.

Pakkausjätteen määrän vähentäminen ja uudelleenkäyttö. Pakkausjätettä on tarkoitus vähentää asteittain 15 % 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. Kertakäyttöpakkausten käyttöä rajoitettaisiin velvoittamalla yritykset tarjoamaan tietty prosenttiosuus tuotteistaan uudelleenkäytettävissä tai uudelleenlähtäytettävissä pakkauksissa. Vaatimukset koskisivat tiettyjä take away- pakkauksia ja kulje-

Valiokunnan lausunto TaVL 79/2022 vp

tuspakkauksia, kuten kuljetuslavoja ja laatikoita (pl. kartonkipakkaukset) sekä tiettyjen juomien pakkauksia. Nämä tavoitteet vaihtelisivat aloittain. Tiettyjen kertakäyttöisten pakkausten käyttöä rajoitettaisiin. Esimerkiksi ravintoloiden ja kahviloiden omissa tiloissa tapahtuvassa tarjoilussa ei saisi käyttää kertakäyttöisiä pakkauksia 1.1.2030 alkaen.

Talousvaliokunta korostaa, että pakkausjätteen vähentämistavoite ei voi itsessään olla riittävä peruste ehdotetulle sääntelylle. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että arvioitaessa ehdotusten toteuttamiskelpoisuutta ja hyväksyttävyyttä tulee ottaa huomioon esimerkiksi noutoruokien ja -juomien uudelleenkäyttöpakkauksen palautuksesta aiheutuvat päästöt. Uudelleenkäyttöjärjestelmä voi tuottaa ympäristöhyötyjä vain silloin, kun palautuksen ja pesemisen ympäristökuormitus on pienempi kuin kertakäyttöisten pakkausten raaka-aineiden, valmistamisen, kuljetuksen ja käytöstä poiston ympäristökuormitus. Käytännössä tämän on arvioitu edellyttävän pakkausten keskitettyä palautusverkostoa, joka olisi vähintään yhtä kattava kuin kertakäyttöisten noutoruokapakkausten jätehuoltojärjestelmä.

Talousvaliokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että kahviloita ja ravintoloita koskevasta kertakäyttöpakkausten kiellosta tulee voida poiketa, mikäli muita tarkoituksenmukaisia ja kokonaisympäristövaikutuksiltaan parempia vaihtoehtoja on. Talousvaliokunta korostaa, että erityisesti puupohjaiset materiaalit, joita voidaan kierrättää jo olemassa olevan kierrätysinfrastruktuurin avulla, voivat jo tarjota tällaisia vaihtoehtoja.

Kierrätyksen edistäminen ja kierrätetyn muovin käyttövelvoitteet Kaikkien pakkausten tulisi olla kierrätettäviä vuoteen 2030 mennessä. Pakkauksille vahvistettaisiin suunnittelukriteerit ja kierrätysluokat pakkauksen kierrätettävyyden mukaan. Lisäksi edellytettäisiin pakollista panttilista palautusjärjestelmää muovipulloille ja alumiinitölkeille 1.1.2029 mennessä. Kierrätettävyyttä, suunnittelua ja luokittelua koskevia uudistuksia voidaan pitää sisämarkkinoiden toiminnan ja tasavertaisten kilpailuedellytysten näkökulmasta perusteltuina edellyttäen, että sääntely riittävällä tavalla jättää tilaa toimivien kansallisten järjestelmien erityispiirteille.

Tiettyille muovipakkauksille asetettaisiin asteittain kiristyviä vaatimuksia kierrätetyn muovin käytöstä. Esimerkiksi elintarvikemuovipakkausten pitäisi sisältää 1.1.2030 alkaen 10 % kierrätettyä muovia ja 50 % 1.1.2040 alkaen. Tiettyjen pakkaustyyppien tulisi olla kompostoituvia.

Talousvaliokunta korostaa valtioneuvoston kannassakin esitettyä arviota siitä, että muiden kuin kokonaan muovisten pakkausten muovisia osia, kuten pinnoitteita ja päällysteitä, koskevat kierrätetyn muovin käyttövaatimukset vaativat lisätarkastelua erityisesti teknisen toteutettavuuden osalta. Kierrätysmuovin käyttöä koskevaan velvoitteeseen liittyy myös riski kierrätysraaka-aineen laadusta ja hallitsemattomasta tuonnista kolmansista maista.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä ja kannatettavana valtioneuvoston kantaan sisältyvää ehdotusta siitä, että vaatimuksia voitaisiin täydentää biopohjaisella muovilla. Biopohjainen ja kierrätetty muovi muodostaisivat yhdessä laajemman raaka-ainepoolin, josta voitaisiin korvata fossiilista muovia. Talousvaliokunta kiinnittää samoin huomiota muovin kemiallisen kierrätyksen mahdollisuuksiin; myös valtioneuvosto on arvioinut, että tavoitteisiin pääsy edellyttäneen muovin kemiallista kierrätystä. Kemiallinen kierrätys tulisivatkin ottaa huomioon kierrätetyn materiaalin pitoisuutta koskevilla komission täytäntöönpanosäädöksissä.

Valiokunnan lausunto TaVL 79/2022 vp

Lopuksi

Sääntelyn hyväksyttävyyys edellyttää riippumatonta ja kattavaa elinkaariarviointia. Ennustettava investointiympäristö edellyttää sääntelyn johdonmukaisuutta, ja pakkausalan sääntelyn tulee perustua kokonaisvaltaiseen tietopohjaan. Vain tällä tavoin voidaan varmistua sääntelykeinojen tarkoituksenmukaisuudesta ja kustannustehokkuudesta. On keskeistä, että sääntely tunnistaa kierrätyksen ja uudelleenkäytön toisiaan tukevan roolin. Talousvaliokunta korostaa, että ehdotusta koskevien neuvottelujen edetessä Suomen tulee aktiivisesti edistää ratkaisuja, jotka takaavat innovaatiotoimintaa edistävän, teknologianeutraalin ja mahdollistavan sääntely-ympäristön.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 23.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Hussein al-Tae sd

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Vätäinen sd

varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen