

U 110/2022 vp

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)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 30 päivänä marraskuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkauksista ja pakkausjätteistä, asetuksen (EU) N:o 2019/1020 muuttamisesta ja direktiivin 94/62/EY kumoamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 2.2.2023

Ympäristö- ja ilmastoministeri Maria Ohisalo

Neuvotteleva virkamies Tarja-Riitta Blauberg

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI PAKKAUKSISTA JA PAKKAUSJÄTTEISTÄ JA ASETUKSEN (EU) N:O 2019/1020 MUUTTAMISESTA JA DIREKTIIVIN 94/62/EY KUMOAMISESTA**1 Tausta**

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). Asetusehdotuksen suomenkielinen käännös ei ollut saatavilla U-kirjelmän laatimisen ajankohdaksi.

Komissio antoi samanaikaisesti pakkausjäteasetusehdotuksen kanssa biopohjaisia, biohajoavia ja kompostoituvia muoveja koskevan EU:n politiikkakehyksen¹. Ehdotukset ovat osa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan (COM(2019)640 final) sisältyvää kiertotalouden toimintasuunnitelmaa (COM(2020)98 final) ja siinä vahvistettuja tavoitteita. Asetusehdotus olisi muun EU:n ympäristö- ja jätelainsäädännön mukainen ja sitä täydentävä.

Komission ehdotuksen taustana on voimassa olevan pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (94/62/EY) (jäljempänä *pakkausjätedirektiivi*) nykytilan arvioinnissa havaitut kolme keskeistä toisiinsa kytkeytyvää ongelmaryhmää:

- 1) pakkausjätteen määrän kasvu, joka on yhteydessä kertakäyttöpakkausten määrän lisääntymiseen, vältettävissä olevien pakkausten suureen määrään sekä muovin suurempaan osuuteen pakkauksissa;
- 2) pakkausten kierrätyksen esteet, erityisesti lisääntynyt kierrätystä estävä tuotesuunnittelu ja lajittelun kannalta kuluttajia hämmentävät merkinnät sekä kustannustehokasta jätehuoltoa estävät pirstaleiset markkinat;
- 3) materiaalien kierrätys alemman jalostusasteen tuotteisiin (downcycling) ja alhaiset kierrätetyn materiaalin osuudet pakkauksissa, mikä rajoittaa EU:n mahdollisuutta vähentää neitseellisten materiaalien käyttöä pakkauksissa.

Ongelmien keskeiseksi syyksi tunnistettiin muun muassa puutteet markkinoiden toimivuudessa (ulkoiset kustannukset eivät sisälly materiaalin hintaan, pirstaleiset ja tehottomat markkinat, puutteellinen tieto sekä jätteiden arvoketjun alihintaisuus) ja nykyisen sääntelyn epäonnistuminen (riittämätön valvonta sekä vähäinen vaikutus tuotesuunnitteluun).

Ehdotuksen taustalla on ennuste pakkausjätteen kokonaismäärän kasvusta 78 miljoonasta tonnista vuonna 2018 92 miljoonaan tonniin vuonna 2030 ja 107 miljoonaan tonniin vuonna 2040,

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU policy framework on biobased, biodegradable and compostable plastics. COM(2022) 682 final

mikäli kehitys jatkuisi nykyisen kaltaisena. Pakkausjätemäärän kasvu lisäisi uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä, jätehuollon tehottomuutta, negatiivisia ilmastovaikutuksia, roskaantumista ja haitallisten aineiden liikakäyttöä pakkauksissa.

Elintarvikekontaktissa olevia kierrätysmuoveja koskevassa komission asetuksessa (EU) 2022/1616² säädetään kierrätysmateriaalin turvallisesta käytöstä elintarvikekontaktissa. Nykyisistä kuluttajilta peräisin olevan pakkausjätemuovin keräysjärjestelmistä ainoastaan pantillisten PET-muovisten juomapullojen suljettu keräysjärjestelmä täyttää asetuksen vaatimukset. On epätodennäköistä, että sekalainen erilliskerätty muovipakkausjäte voisi täyttää elintarvikekontaktimuovia koskevat vaatimukset muutoin kuin kemiallisesti kierrätettynä.

2 Ehdotuksen tavoite

Komission mukaan pakkauksia ja pakkausjätteitä koskevan lainsäädännön tarkistuksen yleisenä tavoitteena on vähentää pakkauksista ja pakkausjätteistä aiheutuvia kielteisiä ympäristövaikutuksia, yhdenmukaistaa kansallisia toimenpiteitä ja samalla parantaa sisämarkkinoiden toimivuutta. Ehdotuksella on kolme erityistavoitetta: 1) pakkausjätteen synnyn vähentäminen, 2) pakkausten kierrätyksen edistäminen kustannustehokkaasti ja 3) kierrätetyn materiaalin käytön lisääminen pakkauksissa.

Ehdotuksen tavoitteena on siten ensinnäkin ehkäistä pakkausjätteen syntyä vähentämällä sen määrää, rajoittamalla tarpeetonta pakkaamista ja edistämällä uudelleenkäytettäviä ja uudelleen-täytettäviä pakkausratkaisuja. Toiseksi tavoitellaan korkealaatuista (nk. suljetun kierron) kierrätystä tekemällä kaikista pakkauksista EU:n markkinoilla kierrätettäviä taloudellisesti elinkelpoisella tavalla vuoteen 2030 mennessä. Kolmanneksi tavoitteena on vähentää luonnonvarojen käyttöä ja luoda toimivat uusioraaka-aineiden markkinat lisäämällä kierrätetyn muovin käyttöä pakkauksissa pakollisin tavoittein.

3 Ehdotuksen sisältö

3.1 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 rajakauppaa

² Komission asetus (EU) 2022/1616 elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvista kierrätysmuovimateriaaleista ja –tarvikkeista ja asetuksen (EY) N:o 282/2008 kumoamisesta

- tietyille muovipakkauksille asetettavat kierrätetyn muovin käyttöä koskevat asteittain kiristyvät 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 toimittamaan tiedot kunkin tuottajan rekisteröitymisestä sen maan tuottajavastuurekisteriin, johon myy tuotteita

3.2 Ehdotuksen yksityiskohtainen sisältö

Seuraavassa tarkastellaan keskeisiä ehdotuksia viittaamalla asetusehdotuksen asianomaiseen kohtaan.

3.2.1 Yleiset säännökset (I luku, 1-4 artikla)

Asetusta sovellettaisiin kaikkiin pakkauksiin käytetystä materiaalista riippumatta sekä kaikkiin pakkausjätteisiin niiden syntypaikasta riippumatta (2 artikla).

Asetus sisältäisi 60 määritelmää (3 artikla), joista osa on käytössä jo nykyisessä sääntelyssä ja osa on uusia. Lisäksi sovellettaisiin eräitä jätedirektiivin³, markkinavalvonta-asetuksen⁴ ja kestävien tuotteiden ekologista suunnittelua koskevan asetusehdotuksen⁵ määritelmiä. Eräitä keskeisiä määritelmiä ovat:

- *Pakkauksen* määritelmä vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan pakkausjätedirektiivin määritelmää. Pakkauksia koskevaa määritelmää kuitenkin täsmennettäisiin muun muassa määrittelemällä verkkokaupassa käytettävät pakkaukset kuljetuspakkauksiksi, joita käytetään etämyynnin yhteydessä tuotteiden toimittamiseksi loppukäyttäjälle. Lisäksi pakkauksiksi määriteltäisiin voimassa olevasta pakkausjätedirektiivistä poiketen myös teepussit ja kahvinkeitinten kapselit, jotka hävitetään yhdessä kahvituotteen kanssa.
- *Innovatiivinen pakkaus* tarkoittaisi uusilla materiaaleilla, suunnittelulla tai tuotantoprosesseilla valmistettua pakkausta, jonka seurauksena pakkauksen ominaisuudet paranevat merkittävästi ja on osoitettavissa ympäristöhyötyjä.
- *Tuottaja* tarkoittaisi valmistajaa, maahantuojaa tai jakelijaa, joka käytetystä myyntitavasta riippumatta, asettaa pakkauksen ensimmäistä kertaa saataville jäsenvaltion alueella ammattimaisesti omalla nimellään tai tavaramerkillään.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/1020 markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta

⁵ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista ja direktiivin 2009/125/EY kumoamisesta, COM(2022) 142 final.

- *Uudelleenkäyttöjärjestelmä* tarkoittaisi organisatorisia, teknisiä/taloudellisia järjestelyjä, jotka mahdollistavat uudelleenkäytön joko suljetussa kierrossa tai avoimessa järjestelmässä. Pantti- ja palautusjärjestelmiä, joilla varmistetaan pakkausten keräily uudelleenkäyttöä varten, pidettäisiin osana uudelleenkäyttöjärjestelmää.
- *Uudelleentäyttö* tarkoittaisi toimintaa, jossa loppukäyttäjä täyttää oman astian (pakkauksen) tuotteella tai tuotteilla, joita tarjotaan loppukäyttäjälle kaupallisessa liiketoiminnassa.
- *Kierrätyksen skaalautuminen* (recycling at scale) tarkoittaisi alan kehityksen mukaisilla rakenteilla ja prosesseilla tehtyä keräystä, lajittelua ja kierrätystä, joka kattaa vähintään 75 % unionin väestöstä.
- *Kuluttamisen jälkeinen muovijäte* tarkoittaisi markkinoille saatetuista muovituotteista syntynyttä muovijätettä.

Pakkauksen saisi saattaa markkinoille ainoastaan, jos se täyttää asetuksessa säädetyt vaatimukset. Jäsenvaltiot eivät puolestaan saa estää asetuksessa säädettyjen kestävyysvaatimusten (5-10 artiklat) ja merkintävaatimusten (11 artikla) mukaisten pakkausten markkinoille saattamista.

3.2.2 Kestävyysvaatimukset (luku II, 5-10 artikla)

Asetuksessa rajoitettaisiin voimassa olevan pakkausjätedirektiivin tavoin vaarallisten aineiden, erityisesti lyijyn, kadmiumin, elohopean ja kusi-arvoisen kromin, käyttöä pakkauksissa. Pakkaukset eivät pääsääntöisesti saisi sisältää näitä aineita enemmän kuin 100 mg/kg (5 artikla). Komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoituja säädöksiä, joilla tämän rajoituksen tasoa alennetaan ja siitä säädetään poikkeuksia.

Kaikkien pakkausten tulisi olla kierrätettäviä 1 päivästä tammikuuta 2030 alkaen (6 artikla). Tämä tarkoittaa, että pakkaus on suunniteltavakierrätettäväksi, erilliskerättävä tehokkaasti eikä se saa vaikuttaa haitallisesti muiden jätevirtojen kierrätettävyyteen. Lisäksi pakkausten kierrätyksestä syntyvien uusioraaka-aineiden on oltava laadultaan riittäviä korvaamaan primääri- raaka-aineita. Lisäksi kierrätyksen edellytetään olevan skaalautuvaa 1 päivästä tammikuuta 2035. Kierrätyksen skaalautuvuudelta edellytettäisiin, että keräys, lajittelu ja kierrätys kattaisivat vähintään 75 % unionin väestöstä. Komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoituja säädöksiä kriteereistä, jotka koskevat kierrätyksen suunnittelua ja menettelyitä, joilla arvioidaan, onko kierrätys asetuksen mukaisesti skaalautuvaa. Komissiolle siirrettäisiin lisäksi valta antaa delegoituja säädöksiä tuottajien maksamien tuottajavastuumaksujen mukauttamisen perusteista.

Innovatiivisille pakkauksille (määritelty direktiivissä tarkemmin) säädettäisiin mahdollisuus poiketa kierrätettävyyttä koskevista vaatimuksista 5 vuoden ajan sen kalenterivuoden päättymisestä, jona ne on saatettu markkinoille (6 artikla).

Tietyissä muovipakkauksissa tulisi olla 1 päivästä tammikuuta 2030 tietty vähimmäismäärä markkinoille saatetuista, käytöstä poistetuista pakkauksista peräisin olevaa kierrätettyä muovia. Vaatimuksia tiukennettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2040. Komissiolle annettaisiin valta säätää poikkeuksista vaatimuksiin sekä velvollisuus tarkastella käyttövaatimusten asettamista muiden kuin muovipakkausten osalta.

Lisäksi asetuksen II lukuun sisältyy tiettyjen pakkausten teollista kompostoituvuutta ja pakkausten painon ja tilavuuden vähentämistä koskevia vaatimuksia (8 ja 9 artikla). Kompostoitai-

vuusvaatimus koskisi teepusseja, kertakäyttöisiä kahvi- ja teekapseleita, hedelmiin ja vihanneksiin kiinnitettäviä tarroja sekä erittäin kevyitä (paksuus alle 15 mikronia) muovisia kantokasseja. Uudelleenkäytettäville pakkauksille säädettäisiin niiden kestävyttä, turvallisuutta ja hygieniää koskevat vaatimukset (10 artikla).

3.2.3 *Merkintä- ja tietovaatimukset* (luku III, 11-12 artikla)

Pakkaukset tulisi varustaa merkinnällä, joka sisältää tiedot sen materiaalikoostumuksesta (11 artikla). Jäteastioihin olisi kiinnitettävä vastaavat merkinnät lajittelun helpottamiseksi (12 artikla 12). Uudelleenkäytettävissä pakkauksissa olisi oltava neljän vuoden kuluttua asetuksen voimaan tulosta tieto pakkauksen uudelleenkäytettävyydestä ja QR-koodi tai muu digitaalinen tieto uudelleenkäyttöjärjestelmän ja keräyspaikkojen saatavuudesta. Merkinnän tulisi helpottaa pakkausten jäljittämistä ja uudelleenkäyttökertojen laskemista. Komissiolle siirrettäisiin valta säätää täytöntöönpanosäädöksillä pakkausten ja jäteastioiden yhdenmukaisista merkintävaatimuksista ja -muodoista sekä pakkausten materiaalikoostumuksen tunnistamisesta digitaalisilla merkintäteknologioilla (11 artikla).

3.2.4 *Taloudellisten toimijoiden velvollisuudet* (muut kuin luvuissa V ja VI säädetyt velvollisuudet) (luku IV, 13-28 artikla)

Pakkauksen tai pakkausmateriaalien toimittajien olisi toimitettava valmistajalle kaikki tiedot, jotka valmistaja tarvitsee osoittaakseen pakkauksen vaatimustenmukaisuuden (14 artikla).

Jakelijan olisi ennen pakkauksen saattamista markkinoille varmistettava muun muassa, että pakkauksen tuottaja on rekisteröitynyt tuottajavastuurekisteriin ja pakkaus on merkitty asetuksen 11 artiklan vaatimusten mukaisesti (17 artikla).

Elinkeinonharjoittajan olisi huolehdittava siitä, että loppukäyttäjälle toimitettavissa ryhmäpakkauksissa, kuljetuspakkauksissa tai verkkokaupan pakkauksissa on pakkauksien tyhjän tilan suhde pakattuun tuotteeseen enintään 40 % (21 artikla).

Elinkeinonharjoittaja ei saisi saattaa markkinoille tiettyjä kertakäyttöisiä pakkauksia, jotka luetellaan liitteessä V. Esimerkiksi kertakäyttöiset ruoka- ja juomapakkaukset kielletäisiin ravintoloiden ja kahviloiden omissa tiloissa tapahtuvassa tarjoilussa 1.1.2030 alkaen. Jäsenvaltiot voisivat antaa mikroyrityksille poikkeuksen ravintoloiden ja kahviloiden tarjoilupakkausten uudelleenkäyttövaatimuksesta. Lisäksi kielletäisiin muun muassa kertakäyttöiset hedelmien ja vihannesten alle 1,5 kg pakkaukset sekä hotellien minikokoiset shampoo- ja muut pakkaukset. Komissiolle säädettäisiin valta muuttaa mainitun liitteen luetteloa antamalla tätä koskeva delegoitu säädös (22 artikla).

Uudelleenkäytettäviä pakkauksia markkinoille saattavan elinkeinonharjoittajan olisi varmistettava, että pakkauksille on käytössä uudelleenkäyttöjärjestelmä. Uudelleenkäytettäviä pakkauksia hyödyntävien elinkeinonharjoittajien olisi osallistuttava uudelleenkäyttöjärjestelmiin. Uudelleenkäyttöjärjestelmän ja uudelleenkäytettävien pakkausten kunnostamisen vaatimuksista säädettäisiin asetuksen liitteessä VI (23 ja 24 artikla).

Toimijoiden, jotka tarjoavat myyntipaikalla uudelleentäytettäviä tuotteita myyntiin, olisi annettava tietyt tiedot (kuten uudelleentäytettäviin pakkauksiin ja hygieniaan liittyvät vaatimukset) loppukäyttäjille. Toimijoiden olisi lisäksi varmistettava, että uudelleentäyttöasemat täyttävät liitteen VI osassa C säädetyt uudelleentäyttöä koskevat vaatimukset (25 artikla).

Uudelleenkäyttöä koskevat tavoitteet (26 artikla)

Asetuksessa säädettäisiin uudelleenkäyttötavoitteet tietyille kuljetuspakkauksille, take a way -kupeille ja pakkauksille sekä virvoitus- ja alkoholijuomille. Asteittain kiristyvät tavoitteet asetettaisiin vuosille 2030 ja 2040. Komissiolle säädettäisiin valta antaa delegoidulla säädöksellä uusia tuotteita tai pakkauksia koskevia uudelleenkäyttötavoitteita sekä tiettyjä toimijoita tai pakkaustyyppijä koskevia poikkeuksia.

Yritysten olisi tarjottava tietty prosenttiosuus tietyistä kuluttajatuotteistaan uudelleenkäytettävissä tai uudelleenkäytettävissä pakkauksissa (ks. tarkemmin taulukko alla). Vaatimukset koskevat tiettyjä take a way-pakkauksia ja kuljetuspakkauksia, kuten kuljetuslavoja ja laatikoita sekä tiettyjen juomien pakkauksia. Nämä tavoitteet vaihtelisivat aloittain. Uudelleenkäyttövaatimukset eivät koskisi pieniä toimijoita (mikroyrityksiä).

Uudelleenkäyttötavoitteet % (26 artikla)	1.1.2030	1.1.2040
Pakkaustyyppi		
1. Isojen kodinkoneiden kuljetuspakkaukset	90	
2. Kylmien ja kuumien juomien take a way pakkaukset	20	80
3. Välittömästi käytettävien take a way ruokien myyntipakkaukset HORECA ⁶ -sektorilla	10	40
4. Alkoholijuomat (pl. viinit ja vahvat alkoholit)	10	25
5. Alkoholilliset viinit (pl. kuohuviinit)	5	15
6. Alkoholittomat virvoitusjuomat, mehut, vedet	10	25
7. Kuljetuspakkaukset, kuten lavat, muovikorit, taitettavat muovilaatikat, sangot ja tynnyrit (pl. kohdat 12 ja 13)	30	90
8. Etäkaupan (kuljetus)pakkaukset (ei ruokatuotteiden)	10	50
9. Kuljetuspakkausten, kuten lavojen kääreet ja hihnat (vanteet)	10	30
10. Ryhmäpakkaukset laatikkoina, pl. kartonki	10	25
11. Kohtien 1-10 tavoitteet lasketaan kalenterivuositain. Kohdat 2-10 eivät koske pieniä yrityksiä Kohdat 2-6 eivät koske alle 100 m ² myyntipinta-alan yrityksiä		

⁶ HORECA= Euroopan yhteisön tilastollisen toimialaluokituksen (NACE Rev. 2) tarkoittama majoitus- ja ravintolapalvelut

12. Kuljetuspakkaukset a) taloudellisen toimijan eri toimipaikkojen välillä sekä b) kahden taloudellisen toimijan (kumppanin) välillä	kaikki	kaikki
13. Kuljetuspakkaukset kahden saman maan toimijan välillä	kaikki	kaikki

Uudelleenkäyttötavoitteiden toteutumisen laskentamenetelmistä ja raportoinnista säädettäisiin artikloissa 27 ja 28. Komission tulisi 31 joulukuuta 2028 mennessä hyväksyä täytäntöönpanosäädöksellä yksityiskohtaiset laskentasäännöt ja menetelmä 26 artiklassa säädettyjen tavoitteiden laskemiseksi (27 artiklan 4 kohta). Toiminnanharjoittajien tulisi raportoida vuosittain viranomaiselle tavoitteiden saavuttamisesta. Ensimmäinen raportointi koskisi vuoden 2030 tietoja.

3.2.5 *Muoviset kantokassit* (luku V, 29 artikla)

Kevyiden muovisten kantokassien vähentämiselle asetettaisiin sitova tavoite: enintään 40 muovikassia henkeä kohti viimeistään 31 joulukuuta 2025. Jäsenvaltiot voisivat jättää tavoitteen ulkopuolelle sellaiset erittäin kevyet (alle 15 mikronin paksuiset) muovikassit, joita tarvitaan hygieniasyistä tai irtoruoan myyntipakkauksina elintarvikehävikin estämiseksi.

3.2.6 *Pakkausten vaatimustenmukaisuus* (luku VI, 30 -34 artikla)

Pakkausten vaatimustenmukaisuutta koskevat säännökset olisivat lähinnä päätöksessä N:o 768/2008/EY⁷ säädettyjä vakiosäännöksiä pakkausten vaatimustenmukaisuuden arvioinnista.

3.2.7 *Pakkausten ja pakkausjätteiden käsittely* (luku VII, 35-51 artikla)

Jäsenvaltioiden tulisi nimittää toimivaltainen viranomainen uudelleenkäyttöä ja muovikassien vähentämistä koskevien tavoitteiden (26-29 artiklassa säädettävät) sekä luvun VII täytäntöönpanoa varten (35 artikla).

Komission tulisi laatia varhaisvaroitusraportti (Early warning) 38 ja 46 artiklassa säädettävien pakkausjätteen synnyn ehkäisyä ja kierrätystä koskevien tavoitteiden saavuttamisesta (36 artikla).

Jäsenvaltioiden tulisi sisällyttää jätedirektiivin edellyttämiin valtakunnallisiin jätesuunnitelmiinsa luku pakkausten ja pakkausjätteiden käsittelystä mukaan lukien pakkausten jätteen synnyn ehkäisy sekä uudelleenkäyttö ja -tätty.

Jäsenvaltioiden tulisi vähentää asukasta kohden syntyvää pakkausjätettä, siten että vuonna 2030 syntyisi 5 %, vuonna 2035 10 % ja vuonna 2040 15 % vähemmän pakkausjätettä kuin vuonna 2018 (38 artikla). Komission tulisi tarkastella uudelleen asetettuja tavoitteita 8 vuoden kuluttua asetuksen voimaan tulosta.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 768/2008/EY tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvistä yhteisistä puitteista ja päätöksen 93/465/ETY kumoamisesta

Jäsenvaltioiden tulisi perustaa kansallinen tuottajavastuurekisteri, johon tuottajien tulee rekisteröityä kussakin maassa, jossa asettavat tuotteen ensimmäistä kertaa markkinoille. Rekisteristä tulisi olla linkki muiden jäsenvaltioiden kansallisiin rekistereihin. Tuottajat, jotka eivät ole rekisteröityneet, eivät saisi asettaa pakkauksia saataville markkinoilla (39 artikla). Komission tulisi hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joissa vahvistetaan rekisteröitymisen ja raportoinnin muoto ja täsmennetään raportoitavia pakkaustyyppejä ja materiaaliluokkia.

Pakkausten tuottajilla tulisi olla tuottajavastuu jätedirektiivin 8 ja 8a artiklassa säädetyn mukaisesti. Pakkausten tuottajan tulisi nimetä laajennetun tuottajavastuun edustaja kuhunkin muuhun jäsenvaltioon, kuin mihin se on sijoittautunut, ja joissa se saattaa pakkauksia ensimmäistä kertaa markkinoille. Verkkoalustojen ylläpitäjien tulisi hankkia etämyyjiltä tiedot näiden rekisteröitymisestä tuottajarekisteriin sekä etämyyjän omaehtoinen vakuutus, että se tarjoaa ainoastaan sellaisia pakkauksia, joiden tuottajavastuuvälitteet on hoidettu (40 artikla).

Tuottajayhteisöt voivat hoitaa velvoitteet tuottajan puolesta. Jos jäsenvaltion alueella on useampia tuottajayhteisöjä, tulisi varmistaa, että niiden toiminta yhdessä kattaa koko jäsenvaltion alueen ja että ne täyttävät velvollisuutensa koordinoitusti (41 artikla). Tuottajan tai tuottajayhteisön tulisi hakea toimivaltaisen viranomaisen lupa (42 artikla).

Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että käytössä on järjestelmä kaikkien pakkausjätteiden palautusta ja erilliskeräystä varten uudelleenkäytön valmistelun ja korkealaatuisen kierrätyksen helpottamiseksi (43 artikla).

Enintään kolmen litran muovisille juomapulloille ja alumiinisille juomatölkeille tulisi olla panttillinen palautusjärjestelmä. Panttijärjestelmän tulisi olla liitteessä X säädettyjen minimivaatimusten mukaisia viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2028. Jäsenvaltioiden, joilla on merkittävää rajakauppaa, tulisi varmistaa, että niiden panttilliset järjestelmät ovat yhteen toimivia. Panttijärjestelmävelvoite ei koskisi viinejä eikä väkeviä alkoholijuomia (44 artikla ja liite X).

Jäsenvaltioiden tulisi kannustaa uudelleenkäyttö- ja uudelleentäyttöjärjestelmien käyttöönottoa. Tällaisia toimia voisivat olla esimerkiksi panttijärjestelmät, taloudelliset kannustimet ja uudelleenkäyttötavoitteet (45 artikla).

Pakkausjätteille säädettäisiin kierrätystavoitteet, jotka tulisi saavuttaa viimeistään vuosina 2025 ja 2030. Tavoitteet olisivat samat kuin voimassa olevassa pakkausjätedirektiivissä, jota muutettiin tavoitteiden osalta vuonna 2018 (46 artikla). Komission tulisi 8 vuoden päästä asetuksen voimaantulosta tarkastella uudelleen tarvetta korottaa vuotta 2030 koskevia pakkausten kierrätystavoitteita tai asettaa uusia tavoitteita. Kierrätystavoitteiden saavuttamista koskevista laskentäsäännöistä säädettäisiin 47 ja 48 artiklassa. Ne vastaisivat sisällöltään voimassa olevassa pakkausjätedirektiivissä säädettyjä laskentasääntöjä.

Tuottajien ja tuottajayhteisöjen tulee tiedottaa pakkausten loppukäyttäjille pakkausjätteen ehkäisystä ja käsittelystä (49 artikla).

Jäsenvaltioiden tulee raportoida komissiolle vuosittain uudelleenkäytettävistä pakkauksista, pakkausjätteiden kierrätysasteista, muovikassien kulutuksesta sekä pakollisen panttijärjestelmän piiriin kuuluvien pakkausten erilliskeräämisestä. Jäsenvaltioiden tulisi raportoida markkinoille saatettujen pakkausten määrät liitteen II taulukon 1 pakkauskategorioiden mukaisesti (50 artikla). Komission tulisi viimeistään kahden vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta antaa täytäntöönpanosäädös, jossa säädettäisiin laskentaa, todentamista ja raportointia koskevista säännöistä.

3.2.8 Suojamenettelyt (luku VIII, 52-56 artikla)

Suojamenettelyt perustuisivat markkinavalvontaa koskeviin vakiosäännöksiin.

3.2.9 Kestävät julkiset hankinnat (luku IX, 57 artikla)

Komission tulisi viimeistään 60 kuukauden kuluttua asetuksen voimaan tulosta antaa delegoituja säädöksiä, joilla vahvistetaan julkisiin hankintoihin sovellettavia vähimmäisvaatimuksia pakkausten osalta.

3.2.10 Toimivallan siirto komissiolle (luku X, 58-59 artikla)

Luku X sisältäisi delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä koskevat valtuussäännökset.

Asetusehdotuksessa ehdotetaan laajaa toimivallan siirtoa komissiolle. Komissio voisi antaa useita delegoituja säädöksiä tai täytäntöönpanosäädöksiä seuraavasti.

- 1) Komissiolle siirrettäisiin valta antaa SEUT 290 artiklan ja asetusehdotuksen 58 artiklan mukaisia delegoituja säädöksiä kymmeneksi vuodeksi asetuksen voimaantulosta:
 - pakkauksissa käytettävien vaarallisten aineiden raja-arvojen tason alentamisesta tai rajoituksia koskevista poikkeuksista (5 artiklan 5 kohta);
 - kriteereistä, jotka koskevat kierrätyksen suunnittelua sekä menettelyistä, joilla arvioidaan, onko kierrätys asetuksen mukaisesti skaalautuvaa sekä tuottajien maksamien tuottajavastuumaksujen mukauttamisen perusteista (6 artiklan 4 ja 6 kohta);
 - poikkeuksista kierrätetyn muovin pitoisuutta koskeviin vähimmäisvaatimuksiin (7 artiklan 9 ja 10 kohta);
 - muutoksista kompostoitavuutta koskeviin säännöksiin lisäämällä kompostoitavuutta koskevan vaatimuksen piiriin uusia pakkaustyyppiejä (8 artiklan 5 kohta);
 - muutoksista kiellettyjä pakkaustyyppiejä koskevaan liitteeseen V (22 artiklan 4 kohta);
 - uusia tuotteita tai pakkauksia koskevista uudelleenkäyttötavoitteista sekä tiettyjä toimijoita tai pakkaustyyppiejä koskevista poikkeuksista (26 artiklan 16 kohta);
 - julkisiin hankintoihin sovellettavista pakkauksia koskevista vähimmäisvaatimuksista 60 kk kuluessa asetuksen voimaan tulosta (57 artiklan 3 kohta).
- 2) Komissiolle siirrettäisiin myös valtuus antaa SEUT 291 artiklan mukaisia täytäntöönpanosäädöksiä, jotka hyväksyttäisiin asetuksen N:o 182/2011 (ns komitologia-asetus) 5 artiklan mukaisessa tarkastelumenettelyssä. Komissiota avustaisi jätedirektiivillä perustettu komitea. Komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksiä:
 - menetelmästä kierrätysmateriaalin prosenttiosuuden laskemiseksi ja todentamiseksi 31.12.2026 mennessä (7 artiklan 7 kohta);
 - pakkausten ja jäteastoiden yhdenmukaisista merkintävaatimuksista ja – muodoista 18 kuukauden kuluessa (11 artiklan 5 kohta) sekä pakkausten materiaalikoostumuksen tunnistamisesta digitaalisilla merkintäteknologioilla 24 kuukauden kuluessa asetuksen voimaan tulosta (11 artiklan 6 kohta);
 - yksityiskohtaisista laskentasäännöistä ja menetelmästä 26 artiklassa säädettyjen tavoitteiden (= uudelleenkäyttö- ja uudelleentäyttötavoitteet) laskemiseksi 31.12.2028 mennessä (27 artiklan 4 kohta);
 - rekisteröitymisen ja raportoinnin muodosta ja raportoitavista pakkaustyypeistä ja materiaaliluokista (39 artiklan 11 kohta);

- komissiolle raportoitavien tietojen laskentaa, todentamista ja raportointia koskevista säännöistä viimeistään 24 kuukauden kuluttua asetuksen voimaan tulosta (50 artiklan 7 kohta).

3.2.11 Uudelleentarkastelu

Komission tulisi tarkastella uudelleen ja antaa tarvittaessa lainsäädäntöehdotus:

- muiden kierrätettyjen pakkausmateriaalien kuin muovin käyttöä pakkauksissa 8 vuoden kuluttua asetuksen voimaan tulosta ja arvioida kierrätetyn materiaalien käytön lisäämistä koskevien toimenpiteiden tai tavoitteiden asettamisen tarkoituksenmukaisuus (7 artiklan 11 kohta);
- asetuksessa säädettyjä pakkausten uudelleenkäyttötavoitteita ja tarkoituksenmukaisuutta asettaa uusia tavoitteita 8 vuoden kuluttua asetuksen voimaan tulosta (26 artiklan 17 kohta);
- vuodelle 2030 asetettujen pakkausjätteiden kierrätystavoitteiden kiristämistä tai uusien tavoitteiden asettamisen tarkoituksenmukaisuutta (46 artiklan 4 kohta) kahdeksan vuoden kuluttua asetuksen voimaan tulosta.

3.2.12 Vakiosäännökset (luku XII, 62-62 artikla)

Luku XII olisi vakioluku, joka sisältää loppusäännökset rangaistuksia koskevista artikloista (62 artikla), asetuksen arvioinnista kahdeksan vuoden kuluttua sen hyväksymisestä sekä kumoamis- ja siirtymäsäännöksistä. Luvussa XI (60-61 artikla) säädettäisiin asetuksen (EU) 2019/1020⁸ ja direktiivin (EU) 2019/904⁹ muuttamisesta. Ehdotetun 62 artiklan mukaan tulisi 21-26 artiklan mukaisten pakkauksen ominaisuuksia koskevien vaatimusten täyttämättä jättämisestä säätää sakkorangaistus.

Asetusehdotuksen 62 artiklassa säädettäisiin ehdotettuihin velvoitteisiin liittyvistä sanktioista jossain määrin poiketen siitä, mitä esimerkiksi jätealan direktiiveissä on aiemmin säädetty. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion olisi säädettävä toiminnanharjoittajiin kohdistuvista hallinnollisista sanktiomaksuista vähintäänkin niiltä osin, kun rikkomus koskee 21 artiklan mukaista pakkaamisen vähentämistä ja 26 artiklan mukaista uudelleenkäytön lisäämistä. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voisi kuitenkin tietyin edellytyksin käyttää myös mainittujen artikloiden osalta muita sanktioita, jos sen oikeusjärjestelmä ei mahdollista hallinnollisten sanktiomaksujen käyttöä.

4 Ehdotuksen säädösmuoto, oikeusperusta ja suhde toissijaisuus ja suhteellisuusperiaatteisiin

Komissio ehdottaa, että nykyisen pakkausjätedirektiivin asemesta annettaisiin uusi pakkausjäteasetus. Komissio perustelee säädösinstrumentin valintaa tarpeilla yhdenmukaistaa pakkauksia koskevaa sääntelyä yhteisen sisämarkkinan toiminnan parantamiseksi nykytilaan verrattuna.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1020 markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/904 tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä

Valtioneuvosto pitää ehdotusta perusteltuna, mutta pitää tärkeänä, että jätehuoltoa ja tuottajavastuuta koskevilla säännöksillä tulisi säilyttää riittävä kansallinen liikkumavara.

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artikla (sisämarkkinat) samoin kuin voimassa olevan pakkausjätedirektiivin. Asetus hyväksyttäisiin tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Neuvosto päättäisi asiasta määränemistöllä. Ehdotus tarkentaa pakkauksia koskevia olennaisia vaatimuksia, jotka ovat pakkausten markkinoille saattamisen ehtoja ja jotka tulisi sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan vuoksi yhtenäistää.

Valtioneuvosto kiinnittää arviossaan huomiota siihen, että säädöksen oikeusperusta on perusteltava objektiivisin seikoin ja säädökselle on pyrittävä löytämään sen pääasiallisen tarkoituksen ja sisällön määräävä yksi oikeusperusta. Valtioneuvoston alustavan tarkastelun perusteella komission ehdottama sisämarkkinoiden sääntelyä koskeva oikeusperusta (SEUT 114 artikla) on pääosin asianmukainen. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena arvioida, tulisi siko tuottajavastuuta koskevan sääntelyn osalta oikeusperustana olla ympäristöoikeusperusta (SEUT 192 artiklan 1 kohta). Vastaavanlainen muutos tehtiin komission antamaan ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi akuista ja käytetyistä akuista (COM(2020)798 final) parlamentin ja neuvoston käsittelyssä.

Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, sillä pakkausmarkkinat muodostuvat runsaasta rajat ylittävästä kaupasta, jossa monet tuottajat saattavat pakkauksia markkinoille useissa jäsenvaltioissa. Pakkausten elinkaaren kattavista yhteisistä vaatimuksista saatisiin lisäarvoa ja se loisi harmonisoidut olosuhteet pakkausten markkinoille saattamisessa. Näihin kuuluisivat kestävyysvaatimukset, tuottajavastuumaksujen mukauttamista koskevat harmonisoidut kriteerit, merkintävaatimukset sekä pakkausten jättevaiheen vaatimukset. Ympäristöön ja pakkauksiin liittyviä ongelmia (kuten sisämarkkinoiden esteet, kiertotalous ja kasvavat pakkausjättemäärät) ei pystyttäisi ratkaisemaan kansallisen tason toimilla.

Komission mukaan ehdotus olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä ehdotetuilla toimenpiteillä ei ylitettäisi sitä, mikä olisi tarpeen oikeusvarmuuden takaamiseksi, jotta voitaisiin kannustaa laajamittaisiin kiertotalousinvestointeihin ja varmistaa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun korkea taso. Ehdotukseen sisältyisi tavoitetason ja vaatimusten asteittainen nostaminen, mikä olisi parhaiten linjassa suhteellisuusperiaatteen kanssa.

Pienten ja keskisuurten yritysten ja mikroyritysten erityiskohtelulla varmistettaisiin, että vaikutukset niihin olisivat oikeasuhtaisia. Vaatimukset koskisivat syrjimättömästi EU:n ja EU:n ulkopuolisia yrityksiä. Toimenpiteet eivät rajoittaisi kauppaa enemmän kuin on välttämätöntä niiden ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Tasapuolisten toimintaolosuhteiden luominen kaikille pakkausten elinkaaren aikaisille toimijoille edellyttää unionin tasoisia toimia eikä harmonisointia ja asetuksen tavoitteita saavutettaisiin kansallisella sääntelyllä. Lisäksi pakkausten kierrätystä ja muuta jätehuoltoa käsitellään jo nykyisin kattavasti EU-lainsäädännössä. Ehdotus ei ylitä sitä mikä olisi tarpeen oikeusvarmuuden ja yhdenmukaisesti toimivien sisämarkkinoiden luomiseksi.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Vaikutukset raportoidaan kaksiosaisessa vaikutusarviossa (SWD(2022) 384 final, osat 1 ja 2) sekä tiivistelmässä (SWD(2022) 385 final). Komission vaikutusarviointi painottuu EU:n tasolle.

Osana asetuksen valmistelua komissio on järjestänyt useita kuulemistilaisuuksia sekä teettänyt konsultilla kolme vaikutusten arviointia koskevaa selvitystä.

Ehdotus sekä vähentäisi pakkauksista ja pakkausjätteistä aiheutuvia kielteisiä ympäristövaikutuksia että parantaisi sisämarkkinoiden toimintaa.

Ehdotus varmistaisi syrjimättömyyden EU:ssa tuotettujen tuotteiden ja tuontituotteiden välillä ja on EU:n kansainvälisten kauppapoliittisten velvoitteiden mukainen. Ehdotus vähentäisi merkittävästi jätteiden syntyä vuoteen 2030 mennessä, edistäisi pakkausten kiertotaloutta kustannustehokkaasti ja edistäisi kierrätetyn materiaalinkäyttöä pakkauksissa.

Komission mukaan siirtyminen kohti tehokkaampaa pakkausten kiertotaloutta toisi kaiken kaikkiaan etuja, kuten kuluttajien tietoisuuden kasvu, ympäristö- ja terveyshaittojen vähentäminen, EU:n tuontiriippuvuuden vähentyminen raaka-aineista ja fossiilisista polttoaineista, innovoinnin vauhdittaminen ja talouskasvun vauhdittaminen sekä kotitalouksien tarpeettomien menojen vähentäminen.

5.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Ehdotettu asetus on suoraan sovellettava eikä siten pääsääntöisesti edellytä kansallista täytäntöönpanoa. Kuitenkin muutoksia tarvittaisiin ainakin jätelain (646/2011) toimivaltaisia viranomaisia ja seuraamuksia koskeviin säännöksiin. Lisäksi erityisesti jätelain pakkausten tuottajavastuuta koskevia säännöksiä sekä pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (1029/2021) säännöksiä joudutaan mahdollisesti muuttamaan tai kumoamaan.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Komission mukaan ehdotus toisi koko EU:n alueella 47,2 miljardin euron kokonaistaloudelliset säästöt vuoden 2030 perusuraan verrattuna: jätehuollon kustannukset alenisivat 4,2 miljardilla eurolla, uudelleenkäyttö- ja panttilisten keräysjärjestelmien lisäkustannukset olisivat 4,6 miljardia euroa sekä pakkausten myynnin ja kulutuksen väheneminen 51,7 miljardia euroa. Monitahoisten työllisyysvaikutusten arvioidaan johtavan ”vihreiden” työpaikkojen pieneen nettokasvuun (noin 29 000 työpaikkaa). Jos taloudelliset säästöt toteutuisivat ja siirtyisivät kokonaan kuluttajille, olisivat ne arviolta noin 100 e asukasta kohden.

Eri maiden yhteisistä panttijärjestelmistä tehdyt aiemmat selvitykset niin Pohjoismaissa kuin EU:ssakin ovat osoittaneet, että saatavaan hyötyyn nähden useamman maan kattava panttijärjestelmä olisi erittäin raskas ja kallis. Esimerkiksi Suomen panttijärjestelmä ottaa vastaan Virosta ostetut tölkit, vaikka niistä ei panttia maksetakaan.

5.3 Hallinnolliset vaikutukset

Ehdotetut seuranta- ja raportointia koskevat vaatimukset lisääisivät sekä viranomaisten että toiminnanharjoittajien hallinnollista taakkaa. Toisaalta ehdotus lisäisi digitalisaation käyttöä, joka puolestaan vähentäisi hallinnollista taakkaa. Ehdotus aiheuttaisi koko EU:n alueella 1,3 miljardin euron vuotuiset hallinnolliset lisäkustannukset liittyen lähinnä pakkausten kierrätettävyyden ja muovipakkausten kierrätysväylien sertifiointiin.

5.4 Ympäristövaikutukset

Komission vaikutusten arvioinnin mukaan ehdotuksen seurauksena pakkausjätettä syntyisi EU:n alueella vuonna 2030 18 miljoonaa tonnia vähemmän kuin perusennusteessa ilman lisätoimenpiteitä. Määrä olisi 3,1 miljoonaa tonnia vähemmän kuin vuonna 2018 syntynyt pakkausjättemäärä. Kasvihuonekaasujen väheneminen olisi noin 23 milj. tonnia CO₂-ekv. ja rahaksi muutetut ympäristöulkoisvaikutukset vähenisivät 6,4 mrd. eurolla verrattuna vuoden 2030 perusennusteeseen.

Komission arvioinnin mukaan resurssitehokkuutta edistävät kierrätetyn materiaalin käyttöä koskevat toimet vähentäisivät EU:n fossiilisten polttoaineiden tarvetta 3,1 milj. t vuodessa (lähes 1/4 muovipakkausten tuotannossa tällä hetkellä tarvittavasta fossiilisesta polttoaineesta). Ehdotus säästäisi kokonaisuudessaan fossiilisten polttoaineiden käyttöä karkeasti arvioiden noin 12–15 miljoonaa tonnia. Lisäksi kierrätettävyyttä parantavat toimet nostaisivat pakkausten kokonaiskierrätysasteen 66,5 prosentista 73 prosenttiin vuonna 2030, kun taas kaatopaikoillesijoitettavien jätteiden osuus laskisi 18,7 prosentista 9,6 prosenttiin. Kiertotaloutta edistävät toimet vähentäisivät merkittävästi neitseellisten raaka-aineiden, kuten puun, lasin ja alumiinin tarvetta.

Uudelleenkäytettävien pakkausten ympäristövaikutuksista suhteessa kertakäyttöisten pakkausten ympäristövaikutuksiin on otettu kantaa pakkausjäteasetuksen valmisteluun liittyvissä sidosryhmien kommentoissa. Erityisesti kartonkipohjaisia kertakäyttöpakkauksia valmistavat yritykset ovat esittäneet, että uudelleenkäyttö ei lähtökohtaisesti olisi aina ympäristövaikutuksiltaan kertakäytöistä parempi vaihtoehto ja esittäneet, että pitäisi olla mahdollisuus toiminnanharjoittajan tapauskohtaiseen harkintaan ympäristövaikutusten arvioinnin pohjalta. Uudelleenkäyttöä koskevissa vaikutusten arvioinneissa on keskeiseksi ympäristöön vaikuttavaksi tekijäksi nousut: 1) kertakäyttöisten pakkausten raaka-aineet ja valmistusprosessi, 2) uudelleenkäytettävänastian peseminen ja 3) uudelleenkäytettävän pakkauksen palauttaminen ja siihen liittyvät käytännöt. Yleisenä johtopäätöksenä elinkaariarvioinneista voidaan sanoa, että uudelleenkäyttöön perustuvan järjestelmän hyötyjen saavuttaminen edellyttää toimivaa ja tehokasta palautusjärjestelmää. Tähän tuleekin kiinnittää erityistä huomiota, mikäli uudelleenkäyttöä halutaan lisätä. Tehokkaasta palautusjärjestelmästä on meillä esimerkkinä mm. erinomaisesti toimiva pantillisten pullojen palautusjärjestelmä.

Jotkut toiminnanharjoittajat ovat ehdottaneet mahdollisuutta poiketa tapauskohtaisesti asetuksen uudelleenkäyttövelvoitteista elinkaariarvioinnin perusteella. Tapauskohtainen arviointi ja siihen liittyvä päätöksenteko aiheuttaisi merkittäviä sääntelykustannuksia sekä yrityksille että viranomaisille. Ehdotettavassa lainsäädännössä tulisi tällöin ensinnäkin määritellä, minkälaisen elinkaariarvioinnin perusteella poikkeus voitaisiin tai pitäisi myöntää. Lisäksi tulisi säätää siitä, kenen toimesta ja minkälaisessa menettelyssä poikkeukset myönnetään tai vähintäänkin, miten poikkeusten käyttöä valvotaan. On hyvin epätodennäköistä, että tällaisen sääntelyn hyödyt ylittäisivät siitä aiheutuvat kustannukset.

Sääntelytoimenpiteitä ja tulevaisuuden toimintatapoja arvioitaessa on elinkaariarviointien haasteena se, että ne pohjautuvat historialliseen tietoon tai parhaimmillaankin vain nykyhetkeen. Tuleva teknologinen kehitys, energiamuotojen muutokset ja täysin uudet toimintamallit saattavat siten elinkaariarvioissa jäädä kokonaan huomioimatta. Lisäksi monia ympäristöhaittoja, kuten maankäyttö- ja biodiversiteettivaikutuksia tai materiaalien hankinnan ulkoisia ympäristövaikutuksia ei laskelmissa arvoteta tai hinnoitella. Yhteismitallisuuden puutteen takia tuotekohtaisten elinkaarilaskelmien tulosten vertailu kokonaisvaltaisesti on hyvin vaikeaa.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission mukaan ehdotuksella ei olisi vaikutuksia perusoikeuksiin. Asetusehdotus toteuttaa osaltaan perustuslain (731/1999) 20 §:ssä tarkoitettua ympäristöperusoikeutta ja jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön asettaessaan pakkausten kestävää valmistusta, käyttöä ja jätehuoltoa koskevat vaatimukset. Samalla ehdotus tarkoittaa rajoituksia perustuslain 18 §:n tarkoittamaan elinkeinovapautteen, mutta ne ovat oikeasuhtaisia ottaen huomioon ympäristöperusoikeuden entistä paremman toteutumisen.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tämä käsittää myös esimerkiksi käytettyjen pakkausten jätehuoltoa ja tuottajavastuuta koskevan sääntelyn.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Asetusehdotus esiteltiin alustavasti neuvoston ympäristötyöryhmässä 5. joulukuuta 2022 ja ympäristöneuvostossa 20. joulukuuta 2022. Käsittely neuvoston ympäristötyöryhmässä käynnistyi Ruotsin puheenjohtajakaudella 12. tammikuuta 2023. Ympäristöneuvoston on tarkoitus käydä näkemysten vaihto 16. maaliskuuta 2023. Euroopan parlamentti ei ole vielä nimennyt raportointia.

Useat jäsenvaltioista ovat nostaneet alustavissa kannoissaan esille asetusehdotuksen oikeusperustan ja säädösmuodon. Oikeusperustaksi esitettiin ympäristöperustaa sisämarkkinoiden rinnalle ja säädösmuodoksi direktiiviä asetuksen sijasta.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Kirjelmäluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean ympäristöjaoston kirjallisessa menettelyssä 19.-20.1.2023 sekä EU-ministerivaliokunnassa 27 tammikuuta 2023.

Ehdotus on lisäksi esitelty EU-asioiden komitean alaisille maatalous- ja elintarvikejaostolle sekä metsäjaostolle, jätealan yhteistyöryhmälle, muovitiekartan yhteistyöverkostolle sekä laajasti keskeisille sidosryhmille.

10 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 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 tärkeinä 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 elintarvikeeturvallisuuden vaarantumiseen. Valtioneuvosto katsoo, että komission vaikutustenarvio esityksen vaikutuksista ruokahävikin syntyymiseen 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 arvioiduista 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.

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 elinkaariajattelun 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 kuorittaviin 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 kokonaisuuden huomioiden.

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 syntymiseen 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 laskentäsääntöjä 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 jatkoneuvotte- luissa 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.

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 pakkauskategoriottain 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 tuottajavastuuelvollisuudet siinä jäsenvaltiossa, jossa ostaja sijaitsee. Ehdotetun vaatimuksen, jonka mukaan tuottajan on nimettävä valtuutettu edustaja kaikkiin jäsenvaltioihin, joissa asettaa pakkauksia saataville ensimmäistä kertaa markkinoille, suhdetta maahantuojaan tuottajavastuuelvollisuuteen tulee selvittää.

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 säädösvallan 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.