

Ympäristövaliokunta

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 ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tarja-Riitta Blauberg, ympäristöministeriö
- hallitussihteeri Jussi Kauppila, ympäristöministeriö
- ohjelmapäällikkö Merja Saarnilehto, ympäristöministeriö
- tutkimusprofessori Ilkka Leinonen, Luonnonvarakeskus
- erikoistutkija Helena Dahlbo, Suomen ympäristökeskus
- johtava tutkija Jaana Sorvari, Suomen ympäristökeskus
- yhteiskuntasuhdejohtaja Andrei Nahkala, Huhtamäki Oyj
- johtamisjärjestelmä- ja tuoteturvallisuuspäällikkö Johanna Mussalo, MM Kotkamills Boards Oy
- ilmasto- ja kiertotalousjohtaja Maija Pohjakallio, Metsä Group
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Mikael Ohlström, Neste Oyj
- yhteiskuntasuhdejohtaja Marika Hakkarainen, Stora Enso Oyj
- vastuullisuusjohtaja Tiina Pursula, Stora Enso Oyj
- toimitusjohtaja Suvi Haimi, Sulapac Ltd, edustaen Suomen startup-yhteisöä
- toimitusjohtaja Mika Surakka, Suomen Uusiomuovi Oy
- vastuullisuus- ja markkinakehityspäällikkö Oona Koski, UPM-Kymmene Oyj
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Jukka-Pekka Rantakokko, UPM-Kymmene Oyj
- kiertotalous- ja ympäristöpäällikkö Aaron Vuola, Metsäteollisuus ry
- toimitusjohtaja Vesa Kärhä, Muoviteollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

Valiokunnan lausunto YmVL 54/2022 vp

- Kamupak
- Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- Kierrätysteollisuus ry
- Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 30.11.2022 ehdotuksen asetukseksi pakkauksista ja pakkausjätteistä (COM(2022) 677 final).

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,

Valiokunnan lausunto YmVL 54/2022 vp

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.

Jätepuitedirektiivissä (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 tarpeellisena 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.

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 kertakäyt-

Valiokunnan lausunto YmVL 54/2022 vp

töisten 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.

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 huo-

Valiokunnan lausunto YmVL 54/2022 vp

mioon 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 tämentää 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

Valiokunnan lausunto YmVL 54/2022 vp

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, 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 kulut-

Valiokunnan lausunto YmVL 54/2022 vp

tajatuotteiden 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 pääasiallinen sisältö

Komissio antoi samanaikaisesti pakkausjäteasetusehdotuksen kanssa biopohjaisia, biohajoavia ja kompostoituvia muoveja koskevan EU:n politiikkakehyksen. Ehdotukset ovat osa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan sisältyvää kiertotalouden toimintasuunnitelmaa. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin asetusehdotuksen tavoitteita yleisesti kannatettavina, mutta yhtyy myös valtioneuvoston alustavan varauksellisiin kantoihin suhteessa eräisiin esitettyihin keinoihin. Valiokunta korostaa tässä vaiheessa erityisesti seuraavia näkökohtia.

Asetusehdotuksella pyritään vaikuttamaan kolmeen päähaasteeseen, jotka ovat pakkausjätteen määrän kasvu, pakkausten kierrätyksen esteet sekä kierrätys huonolaatuisiin tuotteisiin ja alhaiset kierrätetyn materiaalin pitoisuudet muovipakkauksissa.

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. Esimerkiksi pakkauksen koko tulisi vähentää minimiin suhteessa tuotteen kokoon. Lisäksi kiellettäisiin yli-pakkaaminen kieltämällä esimerkiksi sellaiset pakkaukset, joiden ainoa tarkoitus on lisätä tuotteen havaittua kokoa, kuten kaksoisseinien, valejohjien ja tarpeettomien kerrosten käyttö.

Yritysten tulisi tarjota tietty prosenttiosuus tuotteistaan uudelleenkäytettävissä tai uudelleentäytettävissä pakkauksissa. Vaatimukset koskisivat tiettyjä take away -pakkauksia ja kuljetuspakkauksia, kuten kuljetuslavoja ja laatikoita (pl. kartonkipakkaukset) sekä tiettyjen juomien pakkauksia. Tiettyjen kertakäyttöisten pakkausten käyttöä rajoitettaisiin. Esimerkiksi ravintoloiden ja kahviloiden omissa tiloissa tapahtuvassa tarjoilussa ei saisi käyttää kertakäyttöisiä pakkauksia 1.1.2030 alkaen. Jäsenmaat voivat antaa mikroyrityksille poikkeuksen ravintoloiden ja kahviloi-

Valiokunnan lausunto YmVL 54/2022 vp

den uudelleenkäyttövaatimuksesta. Lisäksi rajoitettaisiin kertakäyttöisten hedelmien ja vihannesten pakkausten (alle 1,5 kg) sekä hotellien minikokoisten shampoo- ja muiden vastaavien pakkausten käyttöä.

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.

Yleiset tavoitteet kannatettavia

Valiokunta pitää tärkeinä ehdotuksen tavoitteita luonnonvarojen käytön vähentämisestä ja lainsäädännön vaatimusten selkiyttämisestä kiertotalouden edistämiseksi. Pakkausjätteen kokonaismäärän ennustetaan kasvavan 78 milj. tonnista (2018 arvio) 92 milj. tonniin vuonna 2030 ja 107 milj. tonniin vuonna 2040, mikäli kehitys jatkuu nykyisen kaltaisena. Kertakäyttöön perustuvat järjestelmät tulevat vaatimaan tulevaisuudessakin valtavat määrät neitseellistä materiaalia korvaamaan kierrossa lyheneviä kuituja tai katkeavia polymeeriketjuja. Kuituja ei ole mahdollista kierrättää loputtomasti, vaan realistiset arviot kuitujen kiertämisestä ovat noin 5–10 kierrätyskerrassa ja parhaidenkin muovien osalta samassa määrässä. Suorassa elintarvikekontaktissa olevien materiaalien osalta tilanne on hyvin haastava. Muovien osalta kemiallinen kierrätys voi olla osaratkaisu, mutta teknologisin ratkaisuin voidaan siinäkin saavuttaa parhaimmillaan vain noin 30–40 %:n kierrätysaste.

Biopohjaisilla muoveilla ja muilla materiaaleilla on tärkeä rooli irrottauduttaessa fossiilisista raaka-aineista. Suomella on vahvaa osaamista biopohjaisissa materiaaleissa ja laajamittainen metsäbiomassan tuotantojärjestelmä. Niin metsä- kuin muidenkin biomassojen riittävyys fossiilisen raaka-aineen korvaamisessa on otettava huomioon kuten myös vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen. Globaalissa mitassa biopohjaiset materiaalit eivät riitä luonto- ja ilmastovaikutukset huomioon ottaen korvaamaan fossiilisista raaka-aineista valmistettuja muoveja, joten tarvitaan tarkempaa tietoa siitä, missä tuotteissa korvaaminen on mahdollista ja tärkeintä. Kaskadiperiaatteen mukaisesti puuta tulisi käyttää korkeimman lisäarvon tuotteisiin.

Ehdotuksella tulisi pystyä edistämään siirtymistä kiertotalouteen, joka edellyttää systeemistä muutosta ja lainsäädännön tukea kiertotalouden ratkaisujen yleistymiselle. Kiertotalous on tulevaisuuden talousmalli, joka auttaa hillitsemään ilmastokriisiä, luontokatoa ja luonnonvarojen ylikulutusta. Kierrätetyn materiaalin käytön lisäämiseksi tarvitaan toimivat kierrätysraaka-ainemarkkinat ja ennakoitava lainsäädäntö. Ennakoitavuus on keskeinen edellytys investointipäätösten tekemiseksi ja siten innovatiivisten pakkausratkaisujen edistämiseksi. Esimerkiksi muovien kemiallinen kierrätys on aktiivisen tutkimus- ja kehitystoiminnan kohteena. Selkeät näkymät tulevaisuuden vaatimuksista rohkaisisivat investointeihin. Asetusehdotuksella voidaan sekä edistää siirtymistä kestävämpään materiaalikiertoon että lisätä fossiilipohjaisia muoveja korvaavien innovatiivisten materiaalien roolia kiertotaloudessa. Ympäristö- ja terveysvaikutuksiltaan täysin erilaiset biopohjaiset, biohajoavat ja kompostoituvat muovinkaltaiset materiaalit tulisi erottaa fossiilipohjaisista muovimateriaaleista, jotka luontoon päätyessään hajoavat pitkän ajan kuluessa mikro- ja nanomuoveiksi, jotka eivät häviä vaan kertyvät luontoon.

Valiokunnan lausunto YmVL 54/2022 vp

Valiokunta korostaa, että kierrätysmarkkinoiden edistäminen edellyttää osaltaan myös tukea. Suomen kiertotalouden strategisessa edistämishjelmassa todetaan kiertotalouden edistymisen pullonkauloiksi muun muassa asenteet, osaajapula, investoinnit vakiintuneisiin toimintamalleihin ja suuri kynnys uusien liiketoimintamallien käyttöönottoon sekä hintojen heikko ohjausvaikutus, koska haitallisia ulkoisvaikutuksia ei ole hinnoiteltu riittävästi.

Asetuksen tavoitteena on luoda kannusteita ja tilaa kehittää kertakäytön rinnalle toimivia ja tehokkaita uudelleenkäyttövaihtoehtoja. Uudelleenkäytöllä ei ole tarkoitus korvata kertakäyttöpakkaamista tai vähentää panostusta kierrätykseen ja pakkausmateriaalien käytön vähentämiseen. Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että pakkausten uudelleenkäyttö ja kierrätettävyyden tulevat olemaan jatkossakin toisiaan täydentäviä ratkaisuja pakkausjätteen määrän vähentämiseksi. Esimerkiksi eräät puupohjaiset materiaalit voivat mahdollistaa antiseptisiä ominaisuuksia pakkauksille parantaen entisestään tuoteturvallisuutta, joten myös puutuoteteollisuuden mahdollisuudet tukea uudelleenkäyttöön pohjautuvaa kiertotaloutta ovat merkittäviä uusilla tuoteinnovaatioilla. Uudelleenkäyttöön perustuvia järjestelmiä kannattaa hyödyntää siellä, missä ne ovat tehokkaimmin käytettävissä, koska logistisista syistä palautuspisteverkoston tulisi olla varsin tiheä.

Ympäristövaikutusten arviointi koko elinkaaren ajalta

Valiokunta pitää tärkeänä periaatetta asettaa rajoituksia ja uudelleenkäyttövaatimuksia sellaisille kertakäyttöisille pakkauksille, joille on olemassa kokonaisympäristövaikutuksiltaan parempia uudelleenkäyttövaihtoehtoja tai uudelleenkäyttö olisi muuten tarkoituksenmukaista. Jätehierarkiasta poikkeaminen voi elinkaariajattelun mukaan olla perusteltua. Valiokunta katsoo, että asetusehdotuksessa pakkausjätteen vähentämisen tavoite korostuu, mutta taustalla olevat tärkeät ympäristövaikutusten arvioinnit eivät tule näkyvästi esille.

Valtioneuvosto toteaa kertakäyttöisiä ja uudelleenkäytettäviä pakkauksia vertaileviin elinkaariarviointeihin liittyvän huomattavia epävarmuustekijöitä, vaikka elinkaariarviointi menetelmänä onkin tärkeä työkalu. Valituilla lähtöoletuksilla on kuitenkin huomattava merkitys arvioinnin lopputuloksessa. Valiokunta painottaa tämän merkitystä ja toteaa, että elinkaariarvioiden tulokset ovat vahvasti tilanneriippuvaisia, ja näin ollen ne voivat olla ristiriitaisia. Tuloksiin vaikuttavat huomattavasti mallin oletukset esimerkiksi sen suhteen, kuljetetaanko pakkauksia varta vasten keruupisteille, paljonko kerrallaan, millä välineellä, mitä polttoainetta käytetään, kuinka ja millä koneella pestään, mitä energiaa pesussa käytetään jne. Käytössä olevat elinkaariarvot arvioivat lisäksi pääosin ilmastovaikutuksia, ja erityyppisten ympäristövaikutusten yhteismitallistaminen on ylipäänsä haastavaa. Pakkausten kohdalla olennaisia ovat myös roskaantuminen ja raaka-aineiden käytön vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen, ja jos nämä jäävät pois, tuloksena ei ole ympäristövaikutusten kokonaisarviointi. Valiokunta toteaa, että komissio on kuitenkin julkaisemassa ehdotuksen vaikutusten arviointiin liittyvien selvitysten sisällöstä tarkemmin lähiaikoina.

Pakattavan tuotteen ominaisuudet ja säilyvyysaika ratkaisevat pakkausmateriaalin. Herkästi pilaantuvat tuotteet tai kosteudesta kärsivät materiaalit tarvitsevat omanlaisensa pakkausmateriaalin. Uusista biopohjaisista raaka-aineista pystytään tekemään monenlaisia toimivia ratkaisuja jo nyt. Merkittävä haaste tulevaisuuteen ulottuvissa elinkaariarvioinneissa on se, että uudelleenkäytettävien pantillisten noutoruokapakkausten ja muiden samantyyppisten uusien ratkaisujen ym-

Valiokunnan lausunto YmVL 54/2022 vp

päristövaikutukset perustuvat vahvasti oletuksiin kuluttajien käyttäytymisestä ja tulevasta toimintaympäristöstä energianlähteineen ja infrastruktuureineen. Näitä voidaan kuitenkin elinkaariarvioinnissa tarkastella erilaisin skenaarioin ja herkkyyssanalyysien, jolloin voidaan tuottaa mahdollisimman kattavaa pohjatietoa ja ymmärrystä päätöksentekijöille. On kuitenkin tärkeää, että tällaisten laskelmien aineistot, lähtöoletukset ja menetelmät ovat kaikilta osin läpinäkyviä ja että laskelmat ovat tieteellisten periaatteiden mukaisesti myös riippumattomien tahojen toistettavissa. Ehdotuksessa kriittistä arviointia tarvitaan erityisesti uudelleenkäytettävien ruoka- ja juomapakkausten ympäristövaikutusten osalta, ja tässä arvioinnissa kattavalla ja riippumattomalla elinkaariarvioinnilla on keskeinen rooli.

Muoviroskaongelma

Ehdotuksen mukaan kaikkien erittäin kevyiden muovisten kantokassien tulisi olla kompostoituvia. Valiokunta kannattaa varovaista suhtautumista biohajoavuuteen niihin liittyvän epävarmuuden ja mikromuoviongelman vuoksi. Biohajoavat muovikassit aiheuttavat joissakin biojätteiden käsittelylaitoksissa ongelmia. Lisäksi on riskinä, että kompostoituvia pusseja päätyisikin biojätteen sijasta muovinkierrätykseen, jolloin ne heikentäisivät merkittävästi kierrätysmuovin laatua. Tästä syystä on tarpeen arvioida vielä tarkemmin ehdotusta, jonka mukaan kaikkien erittäin kevyiden muovisten kantokassien tulisi olla kompostoituvia. Mikro- ja nanomuovit ovat merkittävä biohajoavuuteen liittyvä ongelma.

Valiokunta katsoo, että muovien kuluminen ja mikro- ja nanomuovien irtoaminen on tärkeä näkökohta, jota EU:n aloitteissa ei vielä ole juurikaan käsitelty. Komission tarkoituksena on kuitenkin antaa sekundäärisiä mikromuoveja koskeva aloite, joka koskee autonrenkaita, tekstiilejä ja muovipellettejä, ei pakkauksia. Ennakkovaikuttaminen mikro- ja nanomuoviongelman tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi on tärkeää.

Muita näkökohtia

Erittäin kannatettava on asetusehdotukseen sisältyvä velvollisuus, jonka mukaan etäkaupan myyntialustojen ylläpitäjän pitää varmistaa, että myyntialustalla myyvät etämyyjät hoitavat pakkausten tuottajavastuuvollisuudet siinä jäsenvaltiossa, jossa ostaja sijaitsee.

Valiokunta pitää kannatettavina valtioneuvoston kantaan sisältyviä useita varauksia, joissa todetaan, että useiden ehdotusten osalta on tarkasteltava vielä niiden tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta kustannus-hyötynäkökulmasta ja jätettävä tilaa kansallisille ratkaisuille.

Valiokunta suhtautuu myös valtioneuvoston tavoin erittäin kriittisesti komissiolle ehdotetun toimivallan siirron laajuuteen. Uudelleenkäyttötavoitteisiin ja laskentamenetelmiin liittyvällä sääntelyllä on teknisestä luonteestaan huolimatta keskeinen merkitys sääntelyn kannalta. Toimivallan siirron yksityiskohtaisuuden ja ehdotettujen valtuutusten osalta tulee varmistua siitä, ettei ehdotus johda perusteettomaan toimivallan siirtoon komissiolle.

Valiokunnan lausunto YmVL 54/2022 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 23.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hanna Kosonen kesk

varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr

jäsen Petri Huru ps

jäsen Mai Kivelä vas

jäsen Johan Kvarnström sd

jäsen Sheikki Laakso ps

jäsen Mikko Ollikainen r

jäsen Mauri Peltokangas ps

jäsen Juha Sipilä kesk

jäsen Saara-Sofia Sirén kok

jäsen Hussein al-Tae sd

jäsen Katja Taimela sd

jäsen Mari-Leena Talvitie kok

varajäsen Anneli Kiljunen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos