

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kertakäyttömuovidirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kertakäyttömuovidirektiivi) (U 72/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Taina Nikula, ympäristöministeriö
- erikoistutkija Sari Kauppi, Suomen ympäristökeskus
- Chief Marketing Officer Ari-Pekka Pietilä, Amerplast Oy
- tutkimusprofessori Ali Harlin, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- ympäristöasiantuntija Maija Heikkinen, Metsäteollisuus ry
- toimitusjohtaja Vesa Kärhä, Muoviteollisuus ry
- projektijohtaja Kari Herlevi, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- toimitusjohtaja Antro Säilä, Suomen Pakkausyhdistys ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kuusamon Uistin Oy
- Rapala VMC Oyj
- Kaupan liitto ry
- Kemianteollisuus ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio esittää ehdotuksessa toimia kymmenelle EU:n rannoilta eniten löytyvälle kertakäyttöiselle muovituotteelle sekä kadonneille ja hylätyille muovina sisältäville kalastusvälineille.

Valiokunnan lausunto TaVL 55/2018 vp

Keskeiset toimet ovat:

- Asetetaan kansallisia tavoitteita kertakäyttöisten muovisten valmisruokapakkausten ja juomamukien kulutuksen merkittävälle vähentämiselle.
- Kielletään muovi tietyissä tuotteissa, joille on kohtuuhintaisia vaihtoehtoisia tuotteita markkinoilla. Kieltoa sovelletaan muovisiin vanupuikkoihin, ruokailuvälineisiin, lautasiin, juomien sekoitustikkuihin, pilleihin ja ilmapallojen varsiin.
- Asetetaan tuotesuunnittelua koskevat vaatimukset muovisten juomapakkausten kansien ja korkkien osalta.
- Asetetaan merkintävaatimukset, joista käy ilmi, miten jäte on hävitettävä, onko tuotteella haitallisia vaikutuksia ympäristöön, sekä se, onko tuotteessa muovia. Tätä sovelletaan ilmapalloihin, kosteuspyyhkeisiin ja terveysseiteisiin.
- Asetetaan velvollisuudet tuottajille osallistua jätehuollon, puhdistamisen sekä tiedotuksen kustannuksiin (ns. laajennettu tuottajavastuu). Tämä koskee muovisia elintarvikepakkauskasia (tietyin edellytyksin) ja kääreitä, juomapakkauksia ja mukeja, ilmapalloja, tupakkatuotteita, joissa on suodattimet, kosteuspyyhkeitä, kevyitä muovikasseja ja kalastusvälineitä.
- Asetetaan erilliskeräystavoite muovisille juomapulloille.
- Lisätään kuluttajien tietoisuutta haitallisista vaikutuksista, joita aiheutuu kertakäyttöisistä muovituotteista ja kalastusvälineistä peräisin olevasta roskaantumisen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää merten roskaantumisongelmaan puuttumista tärkeänä ja komission aloitetta ajankohtaisena. Kertakäyttökulttuuri ja ympäristön, erityisesti merten ja muun vesiympäristön roskaantuminen ovat ongelma, johon on tarpeen löytää ratkaisuja. Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että edellä kuvatut haasteet ovat globaaleja, minkä takia ratkaisuista tulisi keskustella myös kansainvälisellä tasolla. Direktiivi voi edistää kertakäyttöisten muovituotteiden väistymistä markkinoilla ja korvautumista joko uusilla tai vaihtoehtoisilla raaka-aineilla sekä käyttäytymisen muutoksilla. Kehitteillä on muovin korvaavia ratkaisuja, vaikka niiden potentiaalia ja vaikuttavuutta ei vielä täysin tunneta. Muovia korvaaville materiaaleille on syntymässä kysyntää, johon suomalaisilla tutkimuslaitoksilla ja yrityksillä on kehitteillä ratkaisuja. Muovihaasteeseen tarvitaan ratkaisuja, ja niihin tähdätään myös Suomessa — valmisteilla on muun muassa kansallinen muovitiekartta.

Valtioneuvosto pitää tuotelähtöistä lähestymistapaa perusteltuna, mutta kiinnittää kuitenkin huomiota tuotteiden valintaan ja vaikuttavuuteen. Säädösehdotus ei varsinaisesti huomioi eroja jäsenmaiden välillä eikä merialueiden ja sisävesien välillä. Muovit ovat Suomenkin suurin rantaroskan lähde, mutta ehdotukseen valittu kymmenen tuotteen ryhmä ei täysin edusta Suomen rannoilta yleisemmin löytyviä roskia.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota muovin ja kertakäyttöisen muovituotteen määritelmiin (3 artikla). On tärkeää, että nämä ovat yksiselitteisiä. Kertakäyttöisen muovituotteen määritelmä kuitu- ja selluloosapohjaisten tuotteiden osalta on kuitenkin epäselvä. On tärkeää, että kuitu- ja sellupohjaiset tuotteet, joissa on vain vähäinen määrä toiminnallisuuden kannalta olennaisia muovipinnoitteita, jäisivät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Myös kalastusvälineitä koskeva määritelmä voidaan tulkita eri tavoin ja se kaippaa selventämistä. Lisäksi on tärkeää varmistaa, että

Valiokunnan lausunto TaVL 55/2018 vp

komissiolla ja jäsenvaltioilla on yhteinen ymmärrys siitä, mitä liitteessä luetelluilla muovituotteilla tarkoitetaan.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että kulutuksen vähentämiseen liittyvät tavoitteet asetetaan ja toimenpiteet toteutetaan kansallisesti (4 artikla). Toteuttamiseen liittyy kuitenkin avoimena olevia kysymyksiä, kuten mitä pidetään direktiiviehdotuksen edellyttämänä merkittävänä kulutuksen vähentämisenä ja miten tämä vähennys käytännössä lasketaan ja todennetaan, miten vertailuvuosi valitaan ja miten huomioidaan jo tätä aiemmin tehdyt toimet.

Valtioneuvosto pitää tuotteiden markkinoille saattamisen kieltämistä (5 artikla) tehokkaana keinona, joka vauhdittaa myös tuotekehitystä sekä jo kehitettyjen korvaavien tuotteiden pääsyä markkinoille. Kieltojen toteutus jäisi ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden vastuulle. Valtioneuvosto pitäisi hyödyllisenä tunnustella mahdollisuutta toteuttaa kielto EU-tason säädöksillä kansallisten säädösten sijaan, jolloin direktiivi voisi myös paremmin tukea tavoitetta sisämarkkinoiden yhtenäisyydestä ja toimivuudesta.

Valtioneuvosto pitää laajennettuun tuottajavastuuseen liittyviä ehdotuksia (8 artikla) toteutuksen kannalta joiltain osin haastavina. Järjestelmien perustaminen olisi jäsenvaltioiden vastuulla. Kansalliset järjestelmät olisivat osin erilaisia, vaikka niiden tulisi noudattaa jätedirektiiviin juuri hyväksytyjä tuottajavastuun vähimmäisvaatimuksia. Direktiivin toimeenpano on vasta alkamassa. Tämä voi aiheuttaa haasteen ympäristötavoitteiden ja sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta. Pakkaukset kuuluvat Suomessa jo nyt tuottajavastuun piiriin. Ehdotus toisi pakkausten tuottajille jonkin varren lisävastuuta, mm. rantaroskien siivoamisesta ja kerätyn roskan käsittelystä. Tuottajavastuujärjestelmä laajennettaisiin koskemaan pakkausten lisäksi mm. tupakantumpeja, kosteuspyyhkeitä, ilmapalloja ja kertakäyttöastioita sekä muovisia sisältäviä kalastusvälineitä. Ilmapallot ja kertakäyttöastiat saattaisivat sopia materiaalin puolesta olemassa oleviin erilliskeräysjärjestelmiin, mutta tupakantumppien ja kosteuspyyhkeiden osalta tuottajavastuu tarkoittaisi alustavien arvioiden mukaan lähinnä kustannusvastuuta jätteen keräyksestä ja käsittelystä sekä roskaantumisen puhdistamisesta. Kustannusvastuun jyvittäminen uusien tuottajavastuun piiriin tulevien tuoteryhmien osalta olisi haastavaa, ja erityisen haastavaa se olisi merten ja rantojen muoviroskasta puhdistamisen kustannusten osalta. Valtioneuvosto toteaa, että näiden jätteiden osalta olisi hyvä tarkastella ja harkita vaihtoehtoa, jossa tuottajavastuusta säädettäisiin EU:n tasolla, kuten on tehty sähkö- ja elektroniikkaromun, romuajoneuvojen sekä akkujen ja paristojen osalta. On tärkeää varmistaa, että tuottajavastuujärjestelmän periaatteet ovat kohtuulliset, läpinäkyvät ja yhdenvertaiset. Valtioneuvosto esittää lisäksi keskusteltavaksi, että edellä mainittujen tuottajavastuun piiriin ehdotettujen uusien tuotteiden osalta tarkasteltaisiin myös yksinkertaisempaa vaihtoehtoa menettelyä, kuten esimerkiksi viranomaisten ja toimialojen välistä sopimusta, jossa tuottajavastuujärjestelmän sijaan tuottaja maksaisi markkinoille saattamastaan tuotteesta erillisen maksun roskaantumisen ehkäisyyn ja puhdistamiseen. Valtioneuvosto korostaa lisäksi, että tuottajavastuusääntely ei edelleenkään ota riittävästi huomioon jatkuvasti kasvavasta kansainvälisestä etäkaupasta aiheutuvia ongelmia tuottajavastuujärjestelmien toimivuudelle ja taloudelliselle kannattavuudelle.

Valtioneuvosto toteaa, että kertakäyttöisille muovipulloille on jo olemassa panttijärjestelmä, joka täyttäneen esitetyn 90 prosentin kierrätystavoitteen (9 artikla).

Valiokunnan lausunto TaVL 55/2018 vp

Valtioneuvosto pitää yleisön muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden (12 artikla) turvaamista yleisesti tärkeänä tavoitteena. Ehdotuksen asianmukaisuuden arvioimiseksi jatkovalmistelussa on kuitenkin selvennettävä, mitä ”päätöksillä, toimilla ja laiminlyönneillä” tarkoitetaan tässä yhteydessä ja mihin ne kohdistuvat.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä täytäntöönpanon seuraamista (artikla 13) sekä direktiivin arviointia ja uudelleen tarkastelua (15 artikla). Seurannan osalta on tärkeää, että se voidaan toteuttaa yhtenäisesti ja mahdollisimman kevyesti ja siltä osin kuin mahdollista jo olemassa olevia seuranta-järjestelmiä hyödyntäen.

Valtioneuvoston mielestä ehdotettu 24 kuukauden määräaika direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen vaatimusten soveltamista koskevat määräajat ovat riittäviä lukuun ottamatta tuottajavastuuta koskevia velvoitteita. Tuottajavastuujärjestelmien kehittämiseen tulisi varata riittävä aika järjestelmien toimivuuden takaamiseksi.

Valtioneuvosto pitää komissio ehdottamaa oikeusperustaa (SEUT 192 artiklan 1 kohtaa (ympäristö)) asianmukaisena.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sääntelyn lähtökohdat

Komission ehdotus kertakäyttömuovidirektiiviksi on osa komission muovistrategian toimeenpanoa. Tavoitteena on toisaalta vähentää muovituotteiden haitallisia vaikutuksia ja toisaalta tukea siirtymää kiertotalouteen innovatiivisten ja monikäyttöisten materiaalien avulla. Talousvaliokunta on käsitellyt komission muovistrategiaa erikseen lausunnossaan TaVL 10/2018 vp — E 5/2018 vp ja korostaa, että myös nyt käsiteltävä ehdotus on nähtävä osana laajempaa kokonaisuutta ja yhteydessä muihin EU-tason, kansallisiin ja kansainvälisiin toimenpiteisiin.

Nyt käsiteltävässä ehdotuksessaan komissio on lähestynyt ongelmaa muovituotteiden aiheuttaman merten roskaantumisen kautta: toimet kohdistettaisiin niihin tuotteisiin, jotka muodostavat suurimman osan Euroopan meriroskasta. Kaikkia soveltamisalaan kuuluvia muovituotteita ei sellaisenaan esitetä kiellettäviksi, vaan niihin kohdistuisi erilaisia kulutukseen, markkinarajoituksiin, tuotesuunnitteluun, merkintään, tuottajavastuuseen, keräykseen ja valistukseen liittyviä toimia.

Talousvaliokunta pitää kertakäyttömuovidirektiiviä tärkeänä osana muovistrategiaa. Edellä kuvattu sääntelyn lähtökohta on sinänsä konkreettinen tapa puuttua roskaantumisongelmaan. Samalla lähestymistapa on kuitenkin ongelmallinen siinä mielessä, että eri merialueiden ja jäsenvaltioiden ympäristöongelmat muovituotteiden osalta ovat hyvin erilaisia. Talousvaliokunta katsoo, että muoviongelmaan puuttumisessa tulee etsiä keinoja, jotka pohjautuvat tutkittuun tietoon ja ympäristövaikutusten arviointiin. Nyt valitun sääntelytavan ongelma on, ettei se huomioi esimerkiksi jäsenvaltioiden välisiä eroja muovien käyttömäärissä, käytettävissä tuotteissa, rantaroska-seurantojen tuloksissa eikä tuotteiden tai toimien kokonaisympäristövaikutuksissa.

Valiokunnan lausunto TaVL 55/2018 vp

Ehdotettu sääntelytapa johtaa erityisesti sääntelyn selkeyden ja ymmärrettävyyden sekä valmistajien yhdenvertaisuuden kannalta vaikeisiin määritelmäksymyksiin. Muovin, kertakäyttöisen muovituotteen ja kalastusvälineiden käsitteiden alle sijoittuu laaja kirjo tuotteita, jotka ovat roskaantumisongelman ja muutoinkin ympäristövaikutustensa osalta hyvin erilaisessa asemassa.

Keskeiset neuvottelukysymykset Suomen näkökulmasta

Sääntelyn vaikutusten kannalta — sekä yritys-, kuluttaja- että ympäristövaikutusten näkökulmasta — olennaista on, millaiseksi direktiivin soveltamisala muodostuu. Tämä määrittyy keskeisesti muovin ja kertakäyttöisen muovituotteen käsitteiden kautta.

Keskeiseksi ongelmaksi Suomen näkökulmasta muodostuu ensinnäkin pinnoitettujen, uusiutuvasta materiaalista valmistettujen tuotteiden käsittely. Tähän vaikuttaa erityisesti direktiiviehdotuksen kertakäyttöisen muovituotteen määritelmä, joka on epäselvä kuitu- ja selluloosapohjaisten tuotteiden osalta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa pyritään sulkemaan soveltamisalasta kuitu- ja sellupohjaiset tuotteet, joissa on vain vähäinen määrä toiminnallisuuden kannalta olennaisia muovipinnoitteita, tai muutoin turvataan alan toimintaedellytykset ja tuotteiden kehittämismahdollisuudet.

Talousvaliokunta pitää ongelmallisena myös tapaa, jolla kalastusvälineet on otettu direktiivin soveltamisalaan. Ehdotettu sääntelytapa ei ota huomioon toiminnan tutkittuja, tosiasiallisia kokonaisympäristövaikutuksia eikä asiaan liittyviä merkittäviä alueellisia eroja. Ehdotukseen sisältyvä tuottajavastuu voisi muodostua kohtuuttomaksi esimerkiksi suomalaiselle vapaa-ajankalastukseen suunnattujen uistinten valmistukselle, vaikka näiden tuotteiden ympäristöhaitat eivät ole millään tavoin rinnastettavissa kaupalliseen kalastukseen käytettävien verkkojen aiheuttamiin roskaantumisongelmiin tietyillä merialueilla. Ongelmaa on esitetty ratkaistavaksi joko kalastusvälineen käsitteen tarkoituksenmukaisella rajaamisella tai kohdistamisella vain kaupallisen kalastuksen välineisiin. Talousvaliokunta katsoo, että direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa tulee pyrkiä sellaiseen soveltamisalaratkaisuun, jossa ympäristövaikutukseltaan vähäiset vapaa-ajan kalastukseen tarkoitetut välineet, kuten uistimet, rajataan pois ehdotuksen soveltamisalasta tai alan teollisuuden toimintaedellytykset muutoin tarkoituksenmukaisella tavalla turvataan niin, ettei direktiivistä tai sen täytäntöönpanosta aiheudu alan toimijoille toiminnan ympäristövaikutukset huomioon ottaen kohtuutonta haittaa.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta painottaa, että toimet muovin käytön vähentämiseksi tulisi nähdä strategisena kokonaisuutena huomioiden sekä kokonaisympäristövaikutukset että kiertotalouden mahdollisuudet. Muoviin liittyvät kiertotalousratkaisut ovat keskeisessä asemassa ilmastotavoitteisiin pääsemiseksi. On olennaista, että uusille biopohjaisille muovina korvaaville ratkaisuille ei myöskään sääntelyn kautta aseteta markkinoille tulon esteitä. Muovin käyttöä ohjaava sääntely voi vaikuttaa sekä kysyntä- että tarjontanäkökulmaan: on huolehdittava, että kuluttajille tarjotaan myös muovina korvaavia vaihtoehtoja.

Talousvaliokunta pitää nyt käsiteltävää ehdotusta sinänsä konkreettisena tapana puuttua muovin aiheuttamiin roskaantumisongelmiin merialueilla mutta muistuttaa, että kyse on melko kapeasta

Valiokunnan lausunto TaVL 55/2018 vp

ja pistemäisestä ehdotuksesta: muovin ympäristöongelmiin tulee etsiä laajempia ratkaisuja myös globaalilla tasolla. Muovin aiheuttamia ongelmia ja ohjauskeinojen tarvetta korostaa myös verkokaupan kasvu, johon liittyvät kysymykset eivät ole ratkaistavissa yksinomaan EU-tason toimin.

Vaikka pyrkimykset vähentää muovituotteiden haittoja ympäristölle ja samalla edistää kiertotaloutta ovat kannatettavia, nyt käsiteltävä ehdotus ei kaikilta osin ota huomioon jäsenvaltioiden erilaisia olosuhteita. Alueellista harkintaa tulisi voida kohdistaa sekä toimenpiteisiin että tuotteisiin, jotta saavutettaisiin kustannustehokkaita tapoja puuttua muoviongelmaan. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että nyt käsiteltävä sääntely jättää riittävän laajan liikkumavaran kansallisesti tarkoituksenmukaisten täytäntöönpanoratkaisujen valintaan. Toisaalta tuotteiden markkinoille saattamista koskevien kieltojen osalta EU-tason sääntelyratkaisut voivat olla perusteltuja sääntelyn yhtenäisyyden ja sisämarkkinoiden toiminnan kannalta. Sääntelyn lisäksi tarvitaan myös vapaaehtoisuuteen perustuvia, ns. Green Deal -tyyppisiä sitoumuksia.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että ehdotusta koskevissa neuvotteluissa etsitään ratkaisuja erityisesti edellä kuvattuihin kalastusvälineitä sekä pinnoitettuja tuotteita koskeviin sääntelykysymyksiin. Tavoitteena tulee olla sääntelyn selkeys, ennakoitavuus, yritysten toimintaedellytysten ja yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen sekä tosiasiallisten ympäristövaikutusten huomioiminen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 18.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas (osittain)

Valiokunnan lausunto TaVL 55/2018 vp

jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen