Suomen ympäristökeskus SYKE
PL 140
00251 HELSINKI

Asiantuntijalausunto

28.2.2018 SYKE-2018-J-45

Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Pyyntö 20.2.2018

E 5/2018 vp Valtioneuvoston selvitys: Kiertotalouspaketti 2018

Euroopan laajuinen muovistrategia hyväksyttiin 16.1.2018. Tarkoituksena on suojella ympäristöä muoviroskalta ja samalla edistää taloudellista kasvua ja innovaatioita. Muovistrategian pyrkimyksenä on muuttaa tavat, joilla tuotteita suunnitellaan, tuotetaan, käytetään ja kierrätetään. Kaikkien EU:n markkinoilla olevien muovipakkausten on oltava kierrätettäviä vuoteen 2030 mennessä ja muun muassa kertakäyttöisten muovituotteiden kulutusta vähennetään ja mikromuovien tarkoituksellista käyttöä rajoitetaan. Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa liittyen 2018 EU:n julkaisemaan kiertotalouspakettiin.

Tässä lausunnossa käsitellään EU:n muovistrategiaa (COM(2018) 28), tiedonantoa kemikaali-, tuote- ja jätelainsäädännön rajapinnoista (COM(2018) 32) ja tiedonantoa kiertotalouden seurantakehikoista (COM(2018) 29). Lausunnon kirjoittamiseen osallistuivat erikoistutkija Sari Kauppi, tutkija Päivi Fjäder, johtaja Riina Antikainen, tutkija Topi Turunen, ylitarkastaja Eevaleena Häkkinen, erikoistutkija Hermanni Kaartokallio, erikoistutkija Outi Setälä, erikoistutkija Petrus Kautto, erikoistutkija Helena Dahlbo, ylitarkastaja Timo Seppälä, ryhmäpäällikkö Jani Salminen ja kehittämispäällikkö Kimmo Silvo.

1. EU:n muovistrategia

Muovistrategiassa on esitetty lukuisia sinänsä kannatettavia aloitteita, mutta keinoja niiden toteuttamiseksi ei ole toistaiseksi esitetty. Näin ollen niiden vaikutuksia esimerkiksi talouteen, ympäristöön tai terveyteen ei ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida. Komission tiedonannossa kiertotalouspaketin täytäntöönpanosta mainitaan kemikaalien vaikeuttavan kierrätystä ja uudelleenkäyttöä. Näihin ns. huolta aiheuttaviin aineisiin tulisi sisällyttää pysyvät orgaaniset yhdisteet (POP-yhdisteitä) ja aineet, jotka täyttävät REACH asetuksen erityistä huolta aiheuttavien aineiden kriteerit (SVHC- ja CMR-aineet).

Kiertotalouden tavoitteiden mukaista on säilyttää materiaalien arvo mahdollisimman pitkään, mutta muovin kierrätykseen ja uudelleen hyödyntämiseen voi liittyä ongelmia niihin lisättyjen aineiden vuoksi. Kaiken kaikkiaan muoveissa on tunnistettu käytettävän 144 ainetta tai aineryhmää, jotka tiedetään haitallisiksi. Osa muovien haitallisista aineista voi olla myös peräisin raaka-aineiden epäpuhtauksista tai ne ovat tarttuneet muoviin ympäristöstä. Muovijätteen laatuun vaikuttavat myös muovityypit, joita jätteeksi päätyneessä tuotteessa on käytetty.

Kosmetiikan, autonrenkaiden ja tekstiilien mikromuovipäästöt ja mikromuovin käytön rajoittaminen

Kosmetiikan osuus kaikesta merten mikromuovikuormituksesta on melko pieni (iholta poishuuhdottavien tuotteiden sisältämät mikromuovit Suomessa 5,54 t/a) verrattuna esimerkiksi rengaspölyn (6 800 t/a[1]) tai tekstiilien pesun (polyesterkuidut154 t/a[2]) aiheuttamaan kuormitukseen. **Kosmetiikan mikromuovikuormitus on kuitenkin helposti hallittavissa oleva päästölähde ja näin ollen sen rajoittaminen nähdään tärkeänä toimenpiteenä.** Muovin käyttö on jatkuvasti laajentunut kosmetiikkateollisuudessa sitä mukaan, kun sille löydetään uusia käyttötarkoituksia. Nykyisin mikro- ja nanomuovihiukkasia käytetäänkin kosmetiikassa ihonkuorinnan lisäksi moneen muuhun tarkoitukseen, kuten esimerkiksi koostumuksen silottamiseen, viskositeetin hallintaan, kalvon muodostukseen, kiinnittäjäaineena, esteettisenä aineena (glitteri), massanlisäysaineena jne.. Mikromuovia sisältävät kosmetiikka- ja HKH –tuotteet voivat olla käyttötavaltaan joko ns. iholta pois huuhdeltavia tai iholle jätettäviä. Pois huuhdeltavat tuotteet kuten kuorintavoiteet on nimensä mukaisesti

[1] arvio Suomesta 2018
[2] arvio Suomesta 2017

tarkoitettu pestäväksi pois iholta heti käytön jälkeen jolloin tuote päätyy viemäriin. Iholle jätettävät tuotteet kuten meikkivoiteet, kynsilakat, ripsivärit, hiuslakat tai huulipunat jätetään iholle levityksen jälkeen. Todennäköisesti myös iholle jätettävät tuotteet huuhdellaan pois iholta ennemmin tai myöhemmin.

Tällä hetkellä suunniteltu mikromuovirajoitus koskisi vain iholta poishuuhdottavaa kosmetiikkaa. Monet teollisuuden vapaaehtoiset mikromuovien vähentämistoimet ovat jo tehonneet poishuuhdeltaviin kosmetiikka- ja henkilökohtaisiin hygieniatuotteisiin (HKH-tuotteet). Sen sijaan iholle jätettävistä kosmetiikka ja HKH -tuotteista ja niiden sisältämistä mikromuoveista ei juuri puhuta, eikä niistä ole saatavilla riittävästi tietoa, vaikka niiden osuus voi olla suurempi kuin poishuuhdeltavien kosmetiikka- ja HKH-tuotteiden.

Uusimpien arvioiden mukaan iholta huuhdottavien tuotteiden osuus kaikista myytävistä tuotteista olisi varsin pieni, tarkasteltaessa yleisimpiä tuotteisiin lisättyjä polymeerejä. Suomalaisen arvion mukaan markkinoilla olevista HKH- ja kosmetiikkatuotteista 11,5 % sisältää kiinteässä muodossa olevaa mikromuovia. Näistä tuotteista 89,8% on iholle jätettäviä tuotteita ja iholta huuhdottavien tuotteiden osuus on 10,2%.

Tutkimusta edellä mainittuja merkittävämmistä mikromuovia tuottavista lähteistä, kuten esimerkiksi mikromuovipäästöistä autonrenkaiden kulumisesta, tekstiilien pesusta ja makromuovin luontoon pääsevän määrän rapautumisesta tulisi hyödyntää tai käynnistää. Esimerkiksi rakennusteollisuudessa käytettävän pakkausmuovin tahatonta pääsyä ympäristöön pitäisi selvittää. Autonrenkaiden muodostamaa mikromuovikuormitusta tulisi tutkia laskennallisten menetelmien ohella mittaamalla todellisia mikromuovipäästöjä sekä arvioida eri olosuhteiden kuten esimerkiksi sään, rengaspaineen ja tien kunnon vaikutuksia. **Toimien muovia sisältävien autonrenkaiden kulumisen aiheuttamien päästöjen vähentämiseksi tulisi liittyä esimerkiksi hulevesien käsittelymenetelmien parantamiseen** ja siten mikromuovien ympäristökuormituksen vähentämiseen.

Kaikenlaisista tekstiileistä irtoaa kuituja. Muovikuituja irtoaa eniten ns. teknisistä urheiluvaatteista ja fleecetuotteista. **Tekstiilien valmistajille voitaisiin asettaa vaatimus pestä vaatteet ennen markkinoille saattamista, sillä eniten kuituja irtoaa ensimmäisissä pesuissa**. Poistamalla nämä kuidut pesuvedestä ennen veden laskemista viemäriverkkoon voitaisiin rajoittaa vesiin joutuvia mikromuovipäästöjä..

Lainsäädäntöaloitteita laadittaessa on oleellista varmistaa, että tuotteiden valmistajille luodaan nykyistä paremmat taloudelliset kannusteet kehittää ja käyttää ympäristön kannalta vähemmän haitallisia materiaaleja. Nykyiset tuottajavastuujärjestelmät ovat lähinnä edistäneet jätehuoltojärjestelmien kehittämistä, eivät niinkään ympäristöystävällisempien tuotteiden kehittämistä. Samalla tulee varmistaa se, että **korvaavien materiaalien terveys- ja ympäristövaikutukset testataan asianmukaisesti** ja käytettävillä testeillä testataan ympäristön kannalta oleellisia seikkoja. Mikromuovikuormituksen hillintään johtavia vapaaehtoisia toimia tulisi tukea.

Lainsäädäntöaloitteita laadittaessa on oleellista varmistaa, että tuotteiden valmistajille luodaan nykyistä paremmat taloudelliset kannusteet kehittää ja käyttää ympäristön kannalta vähemmän haitallisia materiaaleja. Nykyiset tuottajavastuujärjestelmät ovat lähinnä edistäneet jätehuoltojärjestelmien kehittämistä, eivät niinkään ympäristöystävällisempien tuotteiden kehittämistä. Samalla tulee varmistaa se, että **korvaavien materiaalien terveys- ja ympäristövaikutukset testataan asianmukaisesti** ja käytettävillä testeillä mitataan ympäristön kannalta oleellisia seikkoja. Myös mikromuovikuormituksen hillintään johtavia vapaaehtoisia toimia tulisi tukea.

Kierrätettävän materiaalin laatu

Laatustandardit ja laadunvalvonta ovat edellytyksenä muovin kierrätettävyyden edistämiselle. Niitä tarvitaan, jotta yritykset uskaltavat ottaa kierrätysmateriaalia raaka-aineeksi ja jotta kuluttajat uskaltavat ostaa kierrätysmateriaalista valmistettuja tuotteita. Laatustandardien tulee kattaa sekä haitallisiin aineisiin että muihin muovin ominaisuuksiin liittyviä vaatimuksia. Pääsääntöisesti laatuvaatimukset tulee laatia sovelluskohteittain, ja kierrätysmateriaaleilta tulisi vaatia samoja ominaisuuksia kuin neitseellisiltä materiaaleilta samassa sovelluskohteessa.

Muovien kierrättämisen merkittävä edistäminen ja uusiomuovin käyttö esimerkiksi elintarvikepakkauksissa, jota muovistrategiassa on esitetty, edellyttää lukuisten toimenpiteiden yhtäaikaista toteuttamista. Näitä ovat muun muassa tuotesuunnittelu ja yksinkertaistaminen kuten pakkausten suunnittelu. Keräysjärjestelmää tulisi kehittää tukemaan paremmin huolta aiheuttavien aineiden aiheuttamien riskien hallintaa. Lisäksi kierrätykseen tulevien muovien laadun arviointiin ja riskien hallintaan tarvitaan pelisääntö-

jä, kriteerejä ja sääntelyä, jolla jätteeksi luokittelu voidaan päättää. Myös teknologista kehitystä esimerkiksi muovien kierrättämiseen tarvitaan.

Tutkimusta laatuvaatimusten osalta tehdään muun muassa SYKEn koordinoimassa RECOMPOSE-hankkeessa, jossa tutkitaan laatuvaatimuksia ja mahdollisia materiaalien hyödyntämiseen liittyviä riskejä, kun toisen tuotantoprosessin jätettä hyödynnetään raaka-aineena toisen toimijan valmistusprosessissa.

Mikromuovit jäteveden puhdistuksessa

Suomessa ja Ruotsissa tehtyjen selvitysten mukaan nykyaikainen jätevedenpuhdistamo poistaa suurimman osan (99 %) yhdyskuntajätevesien mikroroskista. Tämä tarkoittaa suurinta osaa niin vaatekuiduista kuin kosmetiikka ja HKH-tuotteiden sisältämistä mikromuoveista. Koska käsiteltävät vesimäärät ovat suuria, päätyy vesistöihin silti lukuisia pieniä muovihiukkasia, joiden haitoista ei ole vielä riittävästi tietoa. On hyvä selvittää, vastaako yleiseurooppalainen taso suomalaista puhdistustehokkuutta. On myös tuotettava tietoa puhdistuksen tehoa lisäävistä toimista, jotta toimia osattaisiin kohdentaa oikein. Suurin osa puhdistuksesta tapahtuu jo prosessin alkuvaiheessa ja lisäämällä ns. tertiäärikäsittely puhdistukseen, ei teho juuri parane. Lisäksi tulisi huomioida, että jätevedenpuhdistamoille pidättyneet mikromuovit päätyvät syntyvään lietteeseen ja vaikeuttavat lietteen jatkohyödyntämistä. **Lietteen jatkohyödyntämistä tulisikin pohtia jatkossa myös mikromuovien näkökulmasta.**

Haitallisten aineiden jäljitettävyyden parantaminen

Kemikaalitiedon siirtyminen tuotteen mukana mahdollistaa kemikaalien hallinnan koko tuotteen elinkaaren ajan materiaalikierrätysvaihetta myöten ja myös tuotteen omistajuuden vaihtuessa. Esimerkiksi digitaaliset työkalut mahdollistavat suurten tietoaineistojen hallinnan ja tieto voidaan sitoa tuotteisiin viivakoodien, QR –koodien tai RFID-tekniikan avulla. Näiden tekniikoiden kehittämistä kemikaalitiedon siirtämiseen pitäisi kehittää.

Vaikka kemikaalitieto merkittäisiin tällä hetkellä valmistettaviin tuotteisiin, joudumme vielä useita vuosikymmeniä käsittelemään kierrätettäviä materiaaleja ja jätteitä, joiden kemikaalikoostumuksesta ei ole tarkkaa tietoa. Tämän vuoksi erilaisten **tunnistus- ja erottelutekniikoiden käyttöön ottaminen ja kehittäminen on turvallisen kiertotalouden saavuttamiseksi ehdottoman tärkeää.**

Tuki meriroskaa vähentävien kansallisten ohjelmien ja toimien toteuttamiseen

On tärkeää tukea meriroskan määrän vähentämiseen tähtäävien kansallisten ohjelmien toteuttamista. Myös tutkimuksen ja seurannan kehittämisen tukeminen on ensiarvoisen tärkeää. Suomi on mikroroskaseuranta- ja tutkimushankkeissa pystynyt tuottamaan sellaista tutkimustietoa, joka hyödyttää seurantaa myös muualla Euroopan merialueilla. Toimenpiteiden toteuttamiseen tarvittaneen tukea paikallistasolla, missä muodostuvan jätteen hallinta tapahtuu.

On arvioitu että mereen päätyvästä roskasta noin 70 % vajoaa pohjaan, 15 % jää kellumaan tai keijumaan veteen ja 15 % ajautuu rannoille (UNEP 2005). EU on laatinut meristrategiadirektiivissä ohjeet siitä, miten seurantaa tulee toteuttaa. Vuonna 2017 MSFDn revision yhteydessä kriteereitä eli vertailuperusteita tarkennettiin. Suomessa merkittävin puute on tällä hetkellä merenpohjan roskat, joista ei toistaiseksi kerätä tietoa. Eteläisellä Itämerellä harjoitetaan pohjatroolausta ja roskatietoja saadaan kalakantaseurantojen sivussa mutta pohjois-Itämerellä seuranta tulee järjestää muulla tavoin. Myöskään hylätyistä kalastusvälineistä, ts. haamuverkoista, jotka ovat muualla merkittävä meriroskan luokka, ei nykyisin kerätä Suomen merialueelta tietoa.

_____

UNEP 2005. Marine Litter an Analytical Overview

Vaihtoehtoiset materiaalit

Vaihtoehtoisia materiaaleja kuten biopohjaisia ja biohajoavia muoveja voidaan parhaiten käyttää sovelluksissa, joissa muovin keräys on vaikeaa tai muovin kierrätysarvo on likaantumisen vuoksi alentunut. Tyypillisiä sovelluksia ovat mm. eloperäisen jätteen kerääminen ja erottelu, maataloudessa ja puutarhaviljelyssä käytettävät kalvot ja astiat, elintarvikepakkaukset sekä kertakäyttöiset astiat ja ruokailuvälineet. Lisäksi materiaale-

ja käytetään vaativissa erityssovelluksissa mm. lääketieteessä. Vaihtoehtoisia materiaaleja tuotetaan tyypillisesti kasvi- tai mikrobibiomassasta ja niiden tuotanto käyttää usein samoja raaka-aineita kuin elintarviketuotanto. Biopohjaisiin muoveihin kuuluvat myös biomassasta valmistetut petrokemiallisia muoveja vastaavat polymeerit, kuten bio-polyeteeni, jotka vastaavat ominaisuuksiltaan täysin petrokemiallisia muoveja.

Biohajoavien materiaalien kierrätysvaihtoehdoista tyypillisin on biologinen käsittely eli kompostointi tai mädätys. Materiaaleja voidaan kuitenkin myös kierrättää mekaanisesti uudelleenkäyttöä varten, jos niille järjestetään erilliskäsittely. **Materiaaleja koskevan kehitystyön tuen tulisi koskea niiden koko elinkaarta mukaan lukien tuotannon ympäristövaikutukset, eri materiaalien käyttö Suomessa sekä materiaalien kierrätyksen ja uudelleenkäytön kehittämismahdollisuudet.** Lisäksi eri käytössä olevien materiaalien hajoaminen ympäristössä tulisi selvittää ja määritellä tarkemmin biohajoavien ja kompostoituvien muovien kriteeristö. Ympäristössä nopeasti hajoaviksi todettujen materiaalien käyttöä tulisi EU:n muovistrategian mukaisesti edistää. SYKE tekee parhaillaan pienimuotoista selvitystä biopohjaisten ja biohajoavien materiaalien käytöstä pakkauksissa ja kuluttajasovelluksissa YM:n kärkihankerahoituksella UBINAM-hankkeen puitteissa. Lisäksi hankkeessa selvitetään eri biopohjaisten ja biohajoavien materiaalien hajoamista Itämeren meriympäristössä.

2. Kemikaali-, tuote- ja jätelainsäädännön rajapintojen tarkastelu

Teema 1: Jätteen käsittelijöillä ja uudelleen käyttäjillä ei ole käytettävissä tietoja huolta aiheuttavista aineista.

Jätteen käsittelijöiden ja uudelleen käyttäjien tiedon saantia huolta aiheuttavista aineista on tuettava. Kierrätettävät materiaalit ovat koostumukseltaan, iältään ja alkuperältään vaihtelevia. Siksi jätteiden hyödyntämiseen uusiomateriaalina voi liittyä riski haitallisten aineiden palaamisesta kiertoon. Erotus- ja puhdistustekniikoiden kehittäminen, sekä materiaalivalintojen ja jätehuollon järjestelmien ennakoiva suunnittelu varmistavat uusiomateriaalien laadun ja turvallisuuden. Sääntelyn muutokset eivät yksin poista huolta aiheuttavien aineiden aiheuttamaa riskiä kierrätyksessä sillä bromattujen yhdisteiden analyysimenetelmä ei vielä ole laajasti yritysten käytössä. Yritykset tarvitsevat tukea luotettavien ja vertailukelpoisten huolta aiheuttavien aineiden mittaus- ja analyysimenetelmien käyttöön ottoon ja kehittämiseen. Mittaamalla huolta aiheuttavia aineita voidaan varmistaa uusiomateriaalien hyvä laatu ja turvallisuus ja nopeuttaa materiaalin kiertoa.

Keskeiset keinot huolta aiheuttavien aineiden aiheuttamien riskien hallintaan ovat hyvä tuotesuunnittelu ja tuotteen kemikaalitiedon siirtyminen tuotteen mukana. Ekosuunnittelussa huomioidaan tuotteiden uudelleenkäyttö, huollettavuus ja kierrätettävyys, sekä valitaan tuotteeseen terveydelle ja ympäristölle haitattomia aineita. Hyvin suunniteltu tuote voidaan tarvittaessa kierrättää osissa, jolloin voidaan huomioida tuotteen osien ainekoostumukset.

Teema 2: Jätteet sisältävät aineita, joiden käyttö on nykyisen EU-lainsäädännön mukaan kielletty.

Eräs keskeinen ongelma liittyy huolta aiheuttavien kemikaalien määritelmään, joka jätelainsäädännössä poikkeaa kemikaalilainsäädännöstä. Tulisi tarkemmin määritellä, mitä huolta aiheuttavilla kemikaaleilla oikeasti tarkoitetaan (POP-yhdisteet, prioriteettiaineet, SVHC aineet), jotta voitaisiin ottaa kantaa niiden kierrätettävyyteen.

POP-yhdisteiden osalta kierrättäminen ei ole mahdollista. Tukholman sopimuksen POP-jätteiden käsittelyvelvollisuudet on EU:n alueella toimeenpantu POP-asetuksella (EY) N:o 850/2004. POP-asetuksen 7 artiklan mukaan jätteen tuottajien ja haltijoiden on estettävä jätteen saastuminen POP-yhdisteillä. Asetus sallii kuitenkin POP-yhdisteitä sisältävien jätteiden esikäsittelyn siten, että POP-aineet erotellaan jätteestä esikäsittelyn aikana ja käsitellään erikseen asetuksen edellyttämällä tavalla. Jos vain osa jätteestä sisältää pysyviä orgaanisia yhdisteitä tai on niiden saastuttama, kyseinen osa on asetuksen liitteen V mukaan erotettava muusta jätteestä ja sen jälkeen käsiteltävä asetuksen vaatimusten mukaisesti. Jäljelle jäävä jätejae, joka ei sisällä POP-yhdisteitä yli alemman POP-pitoisuusrajan, voidaan käsitellä jätelainsäädännön mukaisesti myös muilla menetelmillä.

SYKE ei näe järkevänä sitä, että kierrätysmateriaaleissa sallittaisiin suuremmat huolta aiheuttavien aineiden pitoisuudet kuin vastaavissa neitseellisissä materiaaleissa. Ei ole perusteltua suosia ratkaisuja, joissa huolta aiheuttavien aineiden pääsy uusiin materiaaleihin ja käyttöihin sallitaan. Kierrätysmateriaalin arvo säilyy, kun se vastaa laadultaan neitseellistä raaka-ainetta. Teknologisia ratkaisuja haitta-aineiden poistamiseen on olemassa ja niitä tulisi edelleen kehittää.

Teema 3: Ei-enää-jätettä säännösten harmonisoimattomuus aiheuttaa epävarmuutta siitä, milloin jäte lakkaa olemasta jäte

EU on korostanut tarvetta harmonisoida ns. ei-enää-jätettä (jätteeksi luokittelun päättyminen, End-of-Waste) säännöksiä. Jos ei ole selvää, milloin aineet ja esineet ovat jätettä ja milloin eivät, voi tämä muodostaa esteitä jäteperäisten materiaalin hyödyntämiselle tai aiheuttaa haitallisia ympäristö- ja terveysvaikutuksia. Jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia päätöksiä voidaan tehdä kolmella eri tasolla: EU:ssa, kansallisesti, tai tapauskohtaisesti tietyn laitoksen tuottaman jätteen osalta. EU:n tasoisia ei-enää-jätettä säännöksiä on nykyisin olemassa vain eräille romumetalleille ja lasimurskalle. Lisäksi lannoitekäyttöön menevälle kompostille suunnitellaan omaa säännöstään osana EU:n lannoiteasetuksen ((EY) N:o 2003/2003) uudistusta.

Suomessa ei toistaiseksi ole säädetty kansallisia jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia säännöksiä, vaan kaikki kansallisesti tehdyt päätökset ovat yksittäisiä laitoksia koskevia tapauskohtaisia päätöksiä. Komission luodessa tietokantaa ei-enää-jätettä ja sivutuotteita koskevista kriteereistä, voidaan paremmin arvioida mistä jätevirroista tulisi säännellä EU:n tasolla, sillä EU-tasoinen sääntely tulisi kohdistaa jätevirroille, joita syntyy paljon ja joita kaupataan sisämarkkinoilla jäsenvaltiosta toiseen.

EU:n tasolla olisi perusteltua säätää erityisesti sellaisten materiaalien jätteeksi luokittelun päättymisestä, joita 1) syntyy koko yhteisön mittakaavassa merkittäviä määriä, 2) joilla on vakiintuneet kierrätysmarkkinat, ja 3) joita siirretään säännöllisesti jätteenä EU:n jäsenmaasta toiseen kierrätettäväksi. Ehdotetussa jätedirektiivin muutoksessa korostetaan kansallisen sääntelyn ja tapauskohtaisen päätöksenteon mahdollisuutta jätteeksi luokittelua koskevissa asioissa tilanteissa, joissa jätevirta tai sen käyttö on harvinaisempaa tai esimerkiksi, jos sen hyödyntämiskapasiteetissa on ratkaisevia alueellisia eroja. Kansallisella sääntelyllä voidaan kiertää EU:n passiivisuutta sääntelyn kehittämisessä.
Kansallisten ja tapauskohtaisten jätteeksi luokittelun päättymistä koskevien päätösten merkittävänä ongelmana pidetään sitä, että päätöksiä ei voida suoraan soveltaa kyseisten materiaalien siirroissa jäsenmaasta toiseen. EU:n jätteensiirtoasetuksen ((EU) N:o 1013/2006) mukaan siirroissa on noudatettava jätteiden siirtoja koskevia velvoitteita, elleivät siirtoon osallistuvien maiden viranomaiset saavuta yhteisymmärrystä materiaalin jätteeksi luokittelun päättymisestä. Nykyisellään kansallisten ja tapauskohtaisten jätteeksi luokittelun päättymistä koskevien päätösten hyväksymistä toisessa maassa rajoittavat päätösten eritasoisuus ja päätösten perustana olevan tiedon saatavuutta koskevat puutteet. SYKE pitää tarpeellisena, että komissio antaisi yksityiskohtaisempia ohjeita päätösten sisältövaatimuksista, jotta eri maiden tekemistä päätöksistä tulisi keskenään vertailukelpoisia, ja valvontaviranomaisilla olisi paremmat edellytykset arvioida, voivatko ne hyväksyä toisessa maassa tehdyn päätöksen. **EU:n laajuinen tietokanta, josta kaikki kansallisten viranomaisten päätökset voisi tarkistaa, olisi tarpeellinen ja helpottaisi myös valvontaviranomaisten työtä.**

Ei-enää-jätettä sääntelyn kehittäminen kaikilla tasoilla yhtäaikaisesti (EU, kansallinen ja tapauskohtainen) edistää mahdollisimman tehokkaasti jätteen hyödyntämistä.

Teema 4: Ristiriidat jätteen ja kemikaalin luokittelussa vaaralliseksi.

Jätteiden vaarallisuuden arvioinnissa käytetään pohjana kemikaalilainsäädännön luokituskriteerejä, mutta niitä on merkittävästi yksinkertaistettu jätteiden luokittelua koskevissa säännöksissä. Lisäksi EU:n jäteluettelossa (2014/955/EU) osalle jätteistä on säädetty valmiiksi luokitus joko vaaralliseksi tai tavanomaiseksi jätteeksi. EU:n nykyinen jäteluokitus on jo lähes 20 vuotta vanha, eikä se vastaa nykyistä tietämystä eri jätetyyppien vaarallisuudesta. Jätedirektiivi (98/2008/EU) kyllä edellyttää komissiolta, että se tarkastelee jäteluettelon ajantasaisuutta ja tekee tarvittavat muutokset, kun jäsenmaat ilmoittavat tekemistään kansallisista tapauskohtaisista poikkeuksista luokitukseen. Käytännössä tämä menettely ei kuitenkaan ole toiminut, eikä luetteloa ole päivitetty vuoden 2001 jälkeen paria yksittäistä jätenimikettä lukuun ottamatta. Edellä mainitut syyt voivat johtaa merkittäviin eroihin materiaalin luokittelussa, riippuen siitä tehdäänkö se kemikaalien luokittelua koskevan ns. CLP-asetuksen ((EU) N:o 1272/2008) vai jätteiden luokittelua koskevan jätedirektiivin liitteen III kriteerien mukaisesti.

Haitallisten aineiden jäljitettävyyden ja niistä kiertotaloudelle aiheutuvien haittojen minimoimisen näkökulmasta olisi toivottavaa luokitella materiaalit mahdollisimman samanlaisilla perusteilla sekä kemikaalilainsäädännössä että jätelainsäädännössä. Täyttä jäteluokituksen yhtenäistämistä kemikaalilainsäädännön kanssa on kuitenkin pidetty liian työläänä menettelynä kaikille jätemateriaaleille, eikä ole todennäköistä, että siihen löytyisi EU-tasolla poliittinen yhteisymmärrys. Eräitä nykyisiä eroja kemikaalien ja jätteiden luokitusmenettelyissä voitaisiin kuitenkin vielä yhtenäistää (esimerkiksi ainekohtaisten pitoisuusrajojen lisääminen jäteluokitukseen ja aineiden yhteenlaskusääntöjen muuttaminen kemikaalilainsäädännön mukaisiksi). Minimiedellytyksenä tulisi pitää nykyisen huonosti toimivan jäteluokituksen päivitysmenettelyn

kehittämistä niin, että luokitus vastaisi ajantasaista tietoa jätteiden sisältämistä haitallisista aineista. Lisäksi jäteluokittelun toimeenpanoa tulisi yhtenäistää eri jäsenmaiden välillä. Komission tulisi antaa tarkempia ohjeita luokituksen soveltamisesta ja kuinka testaus tulee käytännössä suorittaa. Jätteiden luokituksessa käytettävät testimenetelmät tulisi määritellä ja harmonisoida EU-tasolla. Komissio valmistelee parhaillaan jäteluokitusopasta, mutta jäsenmaiden käytettävissä olevien luonnosten perusteella tuleva opas ei SYKEn mielestä määrittele testausmenettelyjä riittävän yksityiskohtaisesti.

Pelkän jätteiden luokittelua koskevan lainsäädännön muuttaminen kemikaalilainsäädännön mukaiseksi ei myöskään korjaisi jätteiden luokitukseen kytkeytyviä ongelmia jätteiden käsittelyketjussa. Se päinvastoin toisi eräitä uusia ongelmia kiertotalouden toimivuuteen, ellei samalla muuteta muussa EU:n voimassa olevassa jätelainsäädännössä asetettuja vaarallisia jätteitä koskevia säännöksiä. Nykyisessä lainsäädännössä monet vaatimukset kohdistuvat samalla tavoin kaikkiin vaarallisiin jätteisiin. Jätesäädöksissä ei juurikaan huomioida sitä, että jätteiden vaaralliset ominaisuudet poikkeavat merkittävästi toisistaan. Esimerkiksi jätteen ärsyttävyys, syöpävaarallisuus tai syttyvyys asettavat hyvin erilaiset vaatimukset jätteen käsittelylle ja siitä aiheutuvien haittojen torjunnalle. Samojen käsittelysääntöjen soveltaminen kaikkiin vaarallisiin jätteisiin on johtanut siihen, että jätteitä, joilla on selkeä vaaraominaisuus, halutaan keinotekoisesti luokitella tavanomaisiksi jätteiksi, koska nykyiset yleiset vaarallisen jätteen käsittelysäännökset eivät ole tarkoituksenmukaiset kyseiselle jätteelle. Jätteiden luokittelun tulisikin tapahtua neutraalisti jätteen todellisten ominaisuuksien perusteella, ja jätteen parhaasta käsittelytavasta ja käsittelyyn liittyvistä rajoituksista tulisi säätää jätteen vaaraominaisuuden mukaan, eikä kaikkia vaarallisia jätteitä koskevilla yhtenäisillä määräyksillä. Komission kiertotalouspaketissa ei kuitenkaan ole käsitelty tarvetta tarkastella jätelainsäädännön vaarallisia jätteitä koskevia säännöksiä kokonaisuudessaan, vaan kiertotalouspaketissa keskitytään ainoastaan eri luokitusjärjestelmien välisiin eroihin.

3. Tiedonanto kiertotalouden seurantakehyksestä

Kiertotalouteen siirtymisen seuranta on tärkeää, ja siksi EU:n komission kiertotalouden seurantamittariston käyttöönotto on positiivinen asia. Koska kiertotalous muuttaa yhteiskunnan vallitsevia rakenteita sen mittaaminen ja seuranta jo käytössä olevilla mittareilla on hankalaa, sillä ne eivät riittävän hyvin kuvaa kiertotalouteen liittyviä uusia piirteitä. Mittaristolle asetettiin vaatimus siitä, että se voi sisältää vain olemassa olevia mittareita. Tilanne on osin ristiriitainen, sillä vain sellaiset mittarit, joihin voidaan tuottaa tietoa luotettavasti ja kattavasti eri puolilla Eurooppaa, antavat kuvan kiertotalouden kehityksestä. Kuitenkin koska kiertotalous on uusi ilmiö, joka yhtäältä muuttaa yhteiskunnan vallitsevia rakenteita ja toisaalta potentiaalisesti luo uusia innovaatioita, yrityksiä ja toimialoja, on sen mittaaminen ja seuranta perinteisillä mittareilla hankalaa, osin jopa mahdotonta, sillä ne eivät pysty kuvaamaan riittävän hyvin kiertotalouteen liittyviä uusia piirteitä. Lisäksi olisi tärkeää, että mittaristo avulla voidaan tarkastella sitä, että EU:n tuotannon ja kulutuksen negatiiviset vaikutukset eivät siirry EU:n ulkopuolelle. Siksi elinkaaristen vaikutusten tarkastelu ja huomioon ottaminen olisi olennaista mittariston jatkokehityksessä.

Julkisten hankintojen rooli voi olla keskeinen kiertotalouteen kannustamisessa. Siksi on hyvä, että myös julkisia hankintoja voitaisiin tältä osin mitata. Suomessa innovatiivisten ja kestävien julkisten hankintojen mittaamista on jo kehitetty ja konkreettisempi mittari on työn alla. Kestävien hankintojen määrittelyyn tulisi kuitenkin luoda selkeät kiertotaloutta osoittavat kriteerit tai mittarit. Tämä tulisi ottaa huomioon EU-tason kestävien hankintojen kriteerien sekä hankintojen mittaamisen kehitystyössä.