Suomen ympäristökeskus SYKE
PL 140
00251 HELSINKI

Asiantuntijalausunto

24.10.2018 SYKE-2018-J-186

Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Pyyntö 8.10.2018

U 72/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kertakäyttömuovidirektiivi)

Eurooppalainen muovistrategia European Strategy for Plastics in a Circular Economy hyväksyttiin 16.1.2018. Tarkoituksena on suojella ympäristöä muoviroskalta ja samalla edistää taloudellista kasvua ja innovaatioita. Muovistrategian pyrkimyksenä on muuttaa tapoja, 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. Osana muovistrategiaa on tehty ehdotus direktiiviksi tiettyjen muovituotteiden vaikutusten vähentämisestä.

Tässä lausunnossa käsitellään Valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle (U72/2018) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kertakäyttödirektiivi).

1. Suomen ympäristökeskuksen yleisnäkemys

Suomen ympäristökeskuksen näkemys on yhteneväinen valtioneuvoston esittämän kannan kanssa. U-kirjeessä (72/2018) kuvatun direktiivin tavoitteet ehkäistä ja vähentää muovituotteiden vaikutuksia ympäristölle sekä auttaa kiertotalouteen siirtymistä ovat hyviä.

Kustannustehokkaimpien keinojen löytämisen ja käyttöönoton pitäisi kuitenkin pohjautua tutkittuun tietoon ja kokonaisympäristövaikutusten arviointiin. Käytettävissä olevan tiedon perusteella voidaan arvioida, että kertakäyttömuovin käyttötavat ja – tottumukset sekä mm. rantoja kuormittavien roskien lajit vaihtelevat merkittävästi EU:n alueella. SYKE pitää hyvin tärkeänä sitä, että merten roskaantumiseen puututaan.

SYKE kiinnittää huomiota siihen, että säädösehdotus ei huomioi eroja jäsenmaiden välillä liittyen muovin käyttömääriin, käytettäviin tuotteisiin, rantaroskaseurantojen tuloksiin tai ehdotettujen toimien ja valittujen tuotteiden kokonaisympäristövaikutuksiin. Tämän vuoksi direktiivin vaikutukset Suomessa saattavat jäädä vähäisiksi. Ympäristön kannalta parhaimpien ja kustannustehokkaimpien toimenpiteiden saavuttamiseksi olisi alueellista harkintaa tehtävä muovin käyttömäärien, jätehuollon toimivuuden ja roskaantumistilanteen mukaisesti. Toimia pitäisi myös alueellisesti kohdentaa eri tuotteisiin, sekä selvittää tuotekehitykselle asetettujen vaatimusten aiheuttamat ympäristö- ja ilmastovaikutukset.

SYKE esittää U-kirjeessä esitetyn kannan lisäksi, että toimenpiteiden kokonaisympäristövaikutukset ja -kustannukset pitäisi selvittää ja keskeisten toimenpiteiden vaikutuksia seurata tarkoituksenmukaisella tavalla.

2. Alueiden väliset erot tulisi ottaa huomioon

Direktiiviehdotus linkittyy useisiin muihin direktiiveihin. Meristrategiadirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita jo nyt huolehtimaan rannikkovesien hyvästä tilasta kansallisen meristrategian puitteissa.

Tärkein tällä hetkellä meriympäristön roskaantumista kuvaava mittari on makroskooppisen eli silmin havaittavan roskan määrä rannoilla. Suomessa seurantaa on toteutettu vuodesta 2012 alkaen.

Suomen rannoilta vuosien 2012 - 2017 aikana kerätyn aineiston perusteella on käynyt ilmi, että kaikista materiaaleista muoviroskaa esiintyy yleisimmin. Rantaroskien määrä ja laatu vaihtelevat rannan maantieteellisen alueen mukaisesti sekä sen mukaan, miten ne sijoittuvat suhteessa erilaisiin roskia tuottaviin päästölähteisiin. Luonnontilaisilla rannoilla kaikesta roskasta oli keskimäärin 85 % muovia. Seurantarannoilta vuosina 2012-2017 roskista suurin osa oli tunnistamattomia muovikappaleita tai –riekaleita. Seuraavaksi eniten löydettiin tupakantumppeja, jotka olivat erityisen yleisiä kaupunkirannoilla.

Tuoreessa yhteenvetoraportissa on tarkasteltu Euroopan laajuisesti seurantarantojen roskien määrää ja laatua yhden vuoden (2016) perusteella (JRC 2018). Eri maiden aineistoissa on eroja, mm. vaihtelua seurattavien rantojen määrissä ja rantatyypeissä, mikä vaikeuttaa vertailua maiden ja alueiden välillä. Tulosten perusteella 84 % rantaroskasta on muovia. Noin puolen arvioidaan olevan peräisin kertakäyttöisistä muovituotteista. Yleisimmät kertakäyttötuotteet muodostavat 27 % kaikesta rantaroskasta koko Euroopan aineistossa. Kertakäyttömuovituoteroskista tupakantumppien osuus on 22 %. Kalastustoiminnasta aiheutuvien roskien määrä Euroopan laajuisesti arvioitiin olevan 15 %, mutta näkyy Suomessa vain 8 % osuutena. Tuloksia on suhteutettava myös kokonaisuuteen: rannoilla on arvioitu löytyvän 15 % kaikista roskista, 15 % kelluu vedessä ja peräti 70% on vajonnut pohjaan (UNEP 2005).

Meriympäristön roskaantumista aiheuttavia lähteitä selvitetään parhaillaan Suomessa. Rantaroska-aineistoa on käytetty yhtenä lähdemateriaalina.

3. Tuottajavastuun laajentaminen ja tuotekehitys

Tuottajavastuun perusidea on kohdentaa vastuu tuotteiden jätehuollosta tuotteiden valmistajille ja maahantuojille, joilla on parhaat mahdollisuudet vaikuttaa tuotteiden ominaisuuksiin niin, että jätteiden määrä ja jätehuollon kustannukset minimoidaan.

Pakkaus- ja pakkausjätedirektiivi sisältää jo suurimman osan kertakäyttödirektiiviehdotuksessa mainituista tuotteista (valmisruokapakkaukset ja - kääreet, juomapakkaukset ja juomamukit – silloin kun ovat myyntipakkauksia) joten ne ovat jo tuottajavastuun piirissä. SYKE näkee, ettei ole mielekästä luoda näille tuotteille uutta tuottajavastuujärjestelmää. Sen sijaan on perusteltua selvittää miten nykyisiä jätehuoltojärjestelmiä voitaisiin kehittää paremmin roskaantumisen ehkäisemistä kannustaviksi.

Tuotekehityksellä pystytään vaikuttamaan paljon pakkausmateriaalien kierrätettävyyteen. Mikäli juomapullon korkki ja pullo ovat eri materiaaleja, ne pitäisi pystyä erottamaan kierrätyksessä. Tuotesuunnitteluvaatimuksilla tulisi tavoitella mahdollisimman tehokasta raaka-aineen käyttöä ja tuotteiden kierrätettävyyttä sen sijaan, että asetetaan yksittäisiä vaatimuksia, kuten korkkien ja kansien pysyminen kiinni tuotteessa käytön ajan.

Valtioneuvoston U-kirjeessä mainitaan, että erillisen keräysjärjestelmän luominen tupakantumpeille ei ole perusteltua, koska tumppeja sinällään ei voida uudelleen käyttää tai hyödyntää materiaalina. Koska tupakantumpit ovat Suomessakin yleisimpiä rantaroskia ja sisältävät muovin lisäksi myös haitallisia aineita, on pyrkimys niistä aiheutuvan roskaantumisen vähentämiseen sinällään perusteltua.

SYKE näkee, että tuottajavastuu ei sovellu ohjauskeinoksi savukkeiden käytöstä aiheutuvan roskaantumisen vähentämiseen. Tuottajavastuun sijaan tulisi pohtia muita keinoja – esimerkiksi ns. green deal sopimusta, jolla tupakkayhtiöt sitoutettaisiin valistamaan savukkeiden filttereiden haitallisuudesta roskina tai osallistumaan roskaantumisesta aiheutuvien haittojen korvaamiseen. Voitaisiin myös selvittää mahdollisuutta kieltää tupakkatuotteista selluloosa-asetaatista valmistetut filtterit. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL on jo todennut, etteivät filtterit tupakassa vähennä tupakoitsijan altistumista savukkeiden myrkyllisille aineille (https://thl.fi). Vaihtoehtoisesti savukkeiden markkinoille laskijat voitaisiin vastuuttaa korvaamaan tumpeista aiheutuvat jätehuoltokustannukset jätehuollon järjestäjille eli tässä tapauksessa lähinnä kunnille. Tällainen järjestelmä olisi kuitenkin hallinnollisesti hankala toteuttaa.

4. Artiklakohtaiset kommentit

Artikla 3, Määritelmät
Direktiivissä on selkeytettävä muovin, kertakäyttömuovin ja kalastusvälineen määritelmiä sekä otettava siihen mukaan biohajoavuuden määritelmä.

Direktiiviehdotuksessa muovin määritelmässä todetaan, että muoveiksi ei lueta luonnon polymeereja, joita ei ole kemiallisesti muokattu. Tässä määritelmässä jää epäselväksi, kuuluvatko ns. biomuovit määritelmän piiriin vai eivät. Biomuovit voivat ympäristöön joutuessaan aiheuttaa samanlaisia roskaantumisongelmia kuin perinteiset muovit, joten säädösten tulisi koskea myös niitä. Toisaalta U-kirjeen jatkokirjelmässäkin mainituissa ohuissa muovikalvollisissa, biopohjaisissa tuotteissa käytetään vähemmän muovia kuin kokomuovisissa tuotteissa. Näiden tuotteiden (esim. muovikalvollisten pahvilautasten ja kokonaan muovisten lautasten) ympäristövaikutuksia tuotteiden koko elinkaaren ajalta pitäisi verrata ennen vaatimusten asettamista. Pitäisi kehittää kannustimia kokonaan biohajoavien tuotteiden kehittämiseksi (kupit, lautaset).

Biohajoavuudelle on asetettu standardi, mutta sen mukaisesti biohajoavat muovit vaativat käsittelyn kompostointilaitoksella. Tarvitaan lisää uusien materiaalien ja erityisesti biohajoavien muovien ympäristökäyttäytymisen tutkimusta biohajoavuuden määritelmän tueksi.

Tuottajavastuuseen liittyen määritelmää ”kalastusväline” pitäisi tarkentaa siten, että se kohdistuisi teollisesti valmistettuihin a) passiivisiin pyydyksiin, niiden osiin tai rakenteisiin (esim. verkko, rysä, loukku, pitkäsiima, katiska, merta) sekä vesiviljelyyn tai sumputukseen soveltuviin rakenteisiin ja b) aktiivisiin pyydyksiin, niiden osiin tai rakenteisiin (vedettävä pyydys, trooli tai nuotta). Tämä sulkisi pois kotitekoiset vieheet (uistin, perho), joita on mahdotonta saada tuottajavastuun piiriin. Ongelmaksi jäisivät edelleenkin koukut ja kalastussiimat, niin kuin jatkokirjelmän ehdottamassa määritelmässäkin.

Artikla 4, kulutuksen vähentäminen
Muovin käyttäminen ruokapakkauksissa voi suojata elintarviketta ja siten vähentää esim. ruoan pilaantumisen aiheuttamaa ruokahävikkiä. Korvaavien materiaalien kokonaisympäristövaikutukset olisi aina tutkittava ennen käyttöönottoa. Tärkeintä on huomioida kokonaisympäristövaikutukset tuotteiden koko elinkaaren ajalta (ml. pakkauksen merkitys tuotteen säilymiselle).

Artikla 5, markkinoille saattamisen kielto ja vaihtoehtoiset tuotteet
Vanupuikot, ruokailuvälineet, lautaset, pillit, juomien sekoitustikut ja ilmapallojen tikut ovat tuotteita, joille korvaavia materiaaleja voisi löytyä. Direktiiviin valitut tuotteet eivät kuitenkaan vaikuta merkittävästi Suomen rantojen roskaantumisen vähenemiseen.

Artikla 6, tuotevaatimukset
Vaatimus juomapullojen korkkien kiinnittämisestä pulloihin voi lisätä muovin käyttöä ja hankaloittaa tuotteiden kierrätystä. Tuotekehityksen vaikutukset kierrättämiseen ja jätehuoltoon on tutkittava ennen lopullista toimenpide-ehdotusta. Mikäli muovisille juomapakkauksille asetetaan vaatimus korkkien ja kansien kiinnipysymistä, mutta lasiset pullot vapautetaan vaatimuksesta, voi lasipullojen käyttö yleistyä. Lasipullojen kuljettamisesta muodostuu muovipulloja enemmän ilmastovaiku-

tuksia, koska ne ovat painavampia. Lisäksi ympäristöön päätyessään ja rikkoutuessaan lasipullosta koituu suoranaista vaaraa siellä liikkujille, niin eläimille kuin ihmisille.

Koska osa roskaantumisesta aiheutuu esim. ulkoilualueiden, puistojen ja rantojen jätehuollon toimimattomuudesta (esim. roska-astioiden muotoilu, sijoittelu ja määrä sekä tyhjennysvälit), pitäisi tuotevaatimuksissa huomioida myös jätehuollon tuotteet (esim. roska-astiat) ja toimenpiteet (esim. tyhjennysvälit).

Artikla 7, hygieniatuotteet
Hygieniatuotteiden osalta roskaantumista voitaisiin todennäköisesti ehkäistä mm. asunnottomien oloihin vaikuttamalla.

Artikla 8, laajennettu tuottajavastuu
Muovipakkauksia säädellään jo pakkausdirektiivillä, joten tuottajavastuu toimii muovipakkausten osalta. Toiminnanharjoittajien vapaaehtoisilla toimilla sekä viestintäkampanjoiden avulla voidaan vähentää roskaantumista.

Kalastusvälineet eivät vielä kuulu tuottajavastuun piiriin muutoin kuin pakkausten osalta. Ehdotetusta kalastusvälineiden erilliskeräyksestä koituvat kokonaisympäristövaikutukset voivat kasvaa suuremmaksi kuin jos käytettäisiin jo olemassa olevia jätehuollon mahdollisuuksia. Tämän vuoksi SYKE ei kannata erilliskeräysvaatimusta kalastusvälineille Suomessa. Koska roskaseurannoissa kalastusvälineiden osuus vaihtelee paljon, pitäisi käyttää alueellista harkintaa ja kohdentaa erilliskeräys kohteisiin, joissa kalastusvälineroskien määrät ovat suurimmat. Direktiivin tarkoittamien kalastusvälineiden määritelmää tarkentamalla saataisiin myös kohdistettua toimet suurinta ympäristöhaittaa aiheuttaviin kalastusvälineisiin.

Pyydykset on merkittävä lupamerkein, jotka saadaan yleensä vesialueen omistajalta lupien hankinnan yhteydessä. Jotkut valmistajat käyttävät valmistusmerkintää (valmistaja ja valmistusmaa) pyydyksissä ja pyydysmateriaaleissa, mutta eivät läheskään kaikki. Tietyille passiivisille pyydyksille voisi satelliittipaikannin tulla kysymykseen, mutta järjestelmän rakentaminen saattaisi olla kustannuksiltaan kallis. Paikantimen käytön houkuttelevuutta voisi lisätä, jos käyttäjiä voitaisiin kannustaa esim. edullisemmalla kalastuslupahinnalla.

Tämän lausunnon kirjoittamiseen ovat osallistuneet erikoistutkija Sari Kauppi, erikoistutkija Outi Setälä, erikoistutkija Petrus Kautto, erikoistutkija Helena Dahlbo, vanhempi tutkija Pekka Kotilainen ja johtava tutkija Jaakko Mannio.

Viiteaineisto:
UNEP Marine Litter an Analytical Overview 2005
JRC report on Marine Litter 2018
https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/tupakka/tupakkatuotteet-ja-sahkosavuke/savuke