Ympäristövaliokunta
00102 Eduskunta

Viite: Hallituksen esityksen HE 141/2022 vp lausunto

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI JÄTELAIN MUUTTAMISESTA

Philip Morris Finland Oy kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä HE 141/2022 vp eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta ja toimittaa ympäristövaliokunnalle seuraavat huomiot.

KUSTANNUSTEHOKKUUS JA VÄLTTÄMÄTTÖMYYS

Esityksen mukaan kustannustehokkuuden ja välttämättömyyden käsitteitä ei sellaisenaan kirjattaisi kansalliseen lainsäädäntöön. Kuitenkin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/904, jäljempänä *SUP-direktiivi*, 8 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan ”*2 ja 3 kohdassa tarkoitetut katettavat kustannukset eivät saa ylittää kustannuksia, jotka ovat välttämättömiä kyseisissä kohdissa tarkoitettujen palvelujen tarjoamiseksi kustannustehokkaasti*”.

Kustannustehokkuus tarkoittaa yleisesti, ettei ole olemassa halvempaa keinoa toteuttaa ympäristöpoliittista toimenpidettä samalla tehokkuudella. Kustannustason määrittämisessä tulee tästä syystä yleisesti soveltaa seuraavia näkökohtia.

SUP-direktiivin 8 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen kustannustehokkuuden periaate edellyttää, ettei todellisia keräys- ja siivouskustannuksia automaattisesti määritetä katettaviksi kustannuksiksi. Todelliset kustannukset voivat olla kustannusvastuun piirissä vain siltä osin kuin ne vastaavat tehokkaan keräys- ja siivoustoiminnan toteutusta, kun taas kustannustehottomat keräys- ja siivouskustannukset tulee vähentää niistä.

Näin ollen kustannustehokkuuden vaatimuksen vuoksi roskien keräys- ja siivoustoiminnan kustannukset tulee erikseen määritellä. Ne eivät voi perustua keskimääräisiin kustannuksiin tai arvioihin, sillä keskimääräiset kustannukset voivat sisältää tarpeettomia eli kustannustehottomia kokonaiskustannuksia, ja arviot perustuvat yleensä keskimääräisiin todellisiin kustannuksiin.

SUP-direktiivin kansallisessa toteutuksessa tulee siksi määritellä kustannustehokkuuden ja välttämättömyyden käsitteet, jotta tehottomat ja turhat toimenpiteet voidaan erottaa kustannustehokkaista keräys- ja siivoustoimenpiteistä, esimerkiksi määrittelemällä näille vakioituja arvoja.

Philip Morris Finland Oy
Itämerenkatu 3
FI - 00180 Helsinki
Business ID 18843436
www.pmi.com

EU-OIKEUDEN PERIAATTEET

SUP-direktiivin 8 artiklan 4 kohdassa erikseen edellytettyjen avoimuuden, kustannustehokkuuden ja välttämättömyyden vaatimusten lisäksi EU-direktiivien kansallisessa täytäntöönpanossa on noudatettava muita EU-oikeuden periaatteita.

EU:n toimielinten toimien ja päätösten laillisuuden valvontaa ohjaavat EU:n yleiset periaatteet, jotka ovat kiinteä osa EU:n oikeusjärjestystä. Vaikkei ole olemassa muodollista vaatimusta kansalliselle lainsäädännölle olla EU-oikeuden yleisten periaatteiden mukaista, tilanne on toinen jäsenvaltioiden toimeenpannessa EU-lainsäädäntöä, jolloin EU:n oikeusjärjestyksen yhdenmukaisuuden kannalta on välttämätöntä, että ohjaus ja seuranta perustuvat samoille periaatteille. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioita sitoo EU:n oikeusjärjestys niiden saattaessa EU-direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöä.

TUOTTAJAN KUSTANNUSVASTUUN MÄÄRÄYTYMINEN

Esityksen mukaan säädetystä kustannusten jakamisperusteesta voidaan poiketa vain, jos tuottaja tai tuottajayhteisö pystyy osoittamaan, että tuotteen ja tuoteryhmän osuus kerätystä tai siivotusta roskasta on olosuhteiden muuttumisen johdosta merkittävästi muuttunut. Perusongelma ehdotetussa kustannusvastuumallissa on, että lukuun ottamatta edellä kuvattua määrittelemätöntä merkittävää poikkeusta, se perustuu staattiseen markkinaympäristöön, joka jättää kolmen vuoden välein toteutettavien koostumustutkimuksien välillä kaiken vaihtelun tuotteissa ja markkinoissa huomioimatta, ml. muutokset kerätyn jätteen määrässä ja mahdolliset tuoteinnovaatiot, jotka korvaisivat kertakäyttömuovin kertakäyttömuovittomilla tuotteilla. Kustannusvastuumallin tulisi huomioida nämä jokaisen laskutuskauden osalta, eli mitä kertakäyttömuovituotteita on valmistajien ja maahantuojien toimesta laillisesti saatettu markkinoille ja mitä julkista jätettä on kerätty ja siivottu.

Kuitenkin esimerkiksi Euroopan komission viimeisimmässä SUP-roskien siivouskustannuksia koskevassa ohjeessa todetaan nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden on huomioitava sellaiset asiaankuuluvat tekijät kuten markkinadynamiikka varmistaakseen, että kustannuslaskenta on tarkkaa, asianmukaista, avointa ja oikeasuhteista. (*“European Commission Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*” -raportin sivu 48.)

Lisäksi innovaatioiden edistäminen on selkeästi SUP-direktiivin yksi päätavoitteita. Direktiivin johdanto-osan 16 kohdan mukaan *"Innovoinnin ja tuotekehityksen odotetaan tuottavan toteutuskelpoisia vaihtoehtoja muovia sisältäville suodattimille, joten niitä on edistettävä. Tupakkatuotteiden, joiden suodattimet sisältävät muovia, laajennettua tuottajan vastuuta*

koskevissa järjestelmissä olisi myös kannustettava innovointiin, jolla pyritään kehittämään kestäviä vaihtoehtoja muovia sisältäville tupakkatuotteiden suodattimille".

Olemme pitkään aktiivisesti tutkineet ja arvioineet vaihtoehtoisten savukkeiden suodatinmateriaalien käyttökelpoisuutta, joiden ympäristövaikutukset olisivat pienemmät kuin tällä hetkellä savukkeiden suodattimissa käytettävällä selluloosa-asetaatilla. Jatkamme vaihtoehtoisten ja paremman biohajoavuuden omaavien suodatinmateriaalien tutkimista ja arviointia, ml. muovittomat materiaalit. Vaikka jotkin testatut materiaalit ovat täyttäneet yhden tai useamman edellä mainituista kriteereistä, emme ole vielä löytäneet selluloosa-asetaatille vaihtoehtoa, joka täyttää kaikki kriteerit. Jatkamme vaihtoehtojen tutkimista uusien materiaalien ja prosessien tullessa saataville. Huomioiden SUP-direktiivin tavoitteet, tuottajavastuusääntelyn tulisi tarjota kannustimia laajennetun tuottajavastuun piiriin lukeutuvien tuotteiden valmistajille tuottaa parannetuilla materiaalikoostumuksilla paremman ympäristöjalanjäljen omaavia tuotteita.

Näistä syistä kullekin SUP-tuotteiden ryhmälle tuleekin määritellä direktiivin vaatimuksia noudattava tuottajavastuumaksu, jonka määrittely perustuu koostumustutkimuksen tuloksiin ja tietoihin kunnille aiheutuvista direktiivin mukaisista tosiasiallisista kustannuksista. Yksittäisten tuottajien SUP-tuottajavastuumaksu määräytyisi kunkin laskutuskauden osalta kertomalla kyseisen SUP-tuoteryhmän tuottajavastuumaksu tuottajan markkinalle saattamien SUP-tuotteiden määrällä.

ERILLISET TUPAKKAJÄTTEELLE TARKOITETUT KERÄYSASTIAT

Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tupakkajätteelle tarkoitettujen keräysastioiden vähimmäismäärästä ja sijoittelusta kunnissa.

SUP-direktiivi velvoittaa kertakäyttöisiin muovituotteisiin kuuluvien tupakkatuotteiden ja suodattimien valmistajat ja maahantuojat vastaamaan roskien keräys- ja siivouskustannuksista sekä näiden keräysinfrastruktuurista ja käsittelystä. Direktiivissä todetaan kuitenkin selvästi, ettei erillinen tupakantumppien keräys ole tarpeen, sillä niiden käsittely ei jätehierarkian mukaisesti edellytä erilliskeräystä.

Mm. johdanto-osan kohdan 22 mukaan *”Tupakkatuotteiden, joiden suodattimet sisältävät muovia, […] asianmukainen käsittely jätehierarkian mukaisesti ei edellytä erilliskeräystä.”* Tupakantumpit voidaan roska-astioiden syttymisen estämiseksi kerätä julkisiin roska-astioihin kiinnitettyihin erillisiin astioihin, kuten tuhkakuppeihin tai tumppauslevyihin. Tällaisten tuhkakuppien huolto ja tyhjennys tulee kuitenkin tehdä kunnallisten palveluiden toimesta kustannustehokkaasti yhdessä julkisten roska-astioiden huollon ja tyhjennyksen kanssa, sillä jätehierarkian mukaan tupakantumpit kuuluu käsiteltäväksi yhdessä muun yleisen julkisen jätteen kanssa.

Philip Morris Finland Oy
Itämerenkatu 3
FI - 00180 Helsinki
Business ID 18843436
www.pmi.com

Lisäksi ehdotettu koko maan kattava erilliskeräysjärjestelmä yksinomaan kertakäyttöisiin muovituotteisiin kuuluville tupakkatuotteille ja suodattimille ei ota huomioon paikallisia erityispiirteitä kuten väestötiheyttä, kaupunki- ja kuntarakenteita tai alueiden luonnetta eikä täyttäisi SUP-direktiivin vaatimusta kustannustehokkuudesta; kaupungit eroavat kylistä ja maaseudusta, rannikkokunnat eroavat syrjäseuduista ja matkailijoiden määrä eri alueilla vaihtelee. Suomen kaltaisessa harvaan asutussa, erittäin alhaisen asukastiheyden maassa erilliskeräysjärjestelmän sisällyttäminen jätteenhuoltojärjestelmään kaikkialla huomioimatta asukastiheyttä, on vahvasti ristiriidassa direktiivin edellyttämien suhteellisuus- ja kustannustehokkuusperiaatteiden kanssa.

Direktiivi sallii korvaukset vain kustannustehokkaille toimenpiteille, joka tulee huomioida kansallisessa toteutuksessa. Tämä tarkoittaa, ettei kaikki syntyneet kustannukset ole korvausten piirissä, sillä keskimääräiset tai todelliset kustannukset eivät välttämättä ole kustannustehokkaita.

VALISTUSTOIMENPITEET

Roskaantumisongelman ratkaisemiseksi on ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla ylipäänsä estetään roskien syntyminen. Pitkällä aikavälillä tehokkain ja kestävin tapa vähentää tupakansuodattimista aiheutuvaa roskaamista on tehdä tupakantumppien roskaamatta jättämisestä yhteiskunnallinen normi. Siksi kertakäyttömuoveja ja erityisesti muovia sisältäviä tupakansuodattimia koskevassa kustannusvastuujärjestelmässä tulisi keskittyä valistuskampanjoihin. Mielestämme tuottajien tulisi kattaa ennen kaikkea kampanjat, joilla edistetään vastuullista roskien hävittämistä. Tällöin on tärkeää varmistaa näiden toimenpiteiden tehokkuus ja kehittää tarkoitusta varten sopivat mittausmenetelmät.

Edellytyksenä tietoisuuden lisäämisen kustannusten asianmukaiseen määrittämiseen on joko rajattu budjetti, eli jokin kiinteä absoluuttinen määrällinen raja, tai allokoitu budjetti, eli tietty prosenttiosuus. Tämä tarkoittaa, että tuottajayhteisön valistustoimenpiteiden kustannuksille tulisi asettaa kiinteä yläraja tai tietty osuus kerättävistä tuottajavastuumaksuista.

TUPAKANTUOTTAJIEN POISSULKEMINEN YHTEISTYÖSTÄ

Esityksen perusteluosion mukaan ympäristöministeriö asettaa seurantaryhmän, jonka tehtävänä on seurata ja ohjata eräiden kertakäyttöisten muovituotteiden tuottajille asetetun kustannusvastuun toteuttamista. Seurantaryhmää koostuisi kuntien, tuottajien, valvovien viranomaisten sekä terveysviranomaisten edustajista. Tupakantuottajat eivät kuitenkaan saisi olla edustettuina seurantaryhmässä, koska väitetysti *”näin noudatettaisiin kansainvälisen tupakkapuitesopimuksen (Valtiosopimukset 27/2005) toimeenpano-ohjetta, jonka mukaan tupakkateollisuuden intressien ja kansanterveyspolitiikan tavoitteiden välillä on perustavanlaatuinen ja sovittamaton ristiriita”*.

Philip Morris Finland Oy
Itämerenkatu 3
FI - 00180 Helsinki
Business ID 18843436
www.pmi.com

Tämä on mielestämme Maailman terveysjärjestö WHO:n tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen (”FCTC”) 5 artiklan 3 kohdan ja sen vahvistettujen ohjeiden virheellinen tulkinta.

SUP-direktiivin 8 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan kustannukset on vahvistettava asianomaisten toimijoiden kesken avoimella tavalla. Avoimuusvaatimus tarkoittaa, että sekä kustannusten laskennan ja kohdentamisen menetelmät että tosiasialliset perusteet on julkistettava ja oltava yksiselitteisiä. Avoimuusperiaate edellyttää erityisesti, että laskennan perustana olevat tutkimukset, tutkimussuunnitelmat ja niitä koskevat vaatimukset julkaistaan.

Lisäksi 8 artiklan 4 kohdan nimenomainen määräys, jonka mukaan SUP-kustannukset on *”vahvistettava asianomaisten toimijoiden kesken avoimella tavalla"* tarkoittaa, että tuottajat, jotka ovat yksiselitteisesti "asianomaisia toimijoita", on otettava mukaan prosessiin määritettäessä niille kohdistettujen SUP-kustannusten kannalta merkityksellisiä kustannustekijöitä. Jäsenvaltioiden on vähintäänkin annettava tuottajille sekä kaikille muille SUP-direktiivin soveltamisalaan kuuluville sidosryhmille mahdollisuus osallistua työ- ja seurantaryhmiin sekä keskusteluihin koskien SUP-kustannusten määrittämismenetelmiä.

Jätedirektiivin 2008/98/EY (sellaisena kuin se on muutettuna) 8 a artiklan 1 a) kohta vahvistaa, että käsite ”asianomaiset toimijat” ei kata ainoastaan viranomaisia ja julkisia keräysjärjestelmiä, vaan myös tuottajat, sillä sen mukaan jäsenvaltioiden on nimenomaan *“määriteltävä selkeästi kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden, mukaan lukien jäsenvaltion markkinoille tuotteita saattavien tuotteiden tuottajien, näiden puolesta laajennettua tuottajan vastuuta koskevia velvoitteita täytäntöönpanevien organisaatioiden, yksityisten tai julkisten jätealan toiminnanharjoittajien, paikallisten viranomaisten ja tarvittaessa uudelleenkäyttöalan toiminnanharjoittajien ja uudelleenkäyttöön valmistelevien toiminnanharjoittajien sekä yhteisötalouden yritysten roolit ja vastuut”*.

Lisäksi jätedirektiivin 2008/98/EY (sellaisena kuin se on muutettuna) 8 a artiklan 6 kohdan mukaan *”Jäsenvaltioiden on varmistettava säännöllinen vuoropuhelu laajennetun tuottajan vastuujärjestelmien täytäntöönpanoon osallistuvien asiaankuuluvien sidosryhmien välillä, mukaan lukien tuottajat ja jakelijat, yksityiset tai julkiset jätealan toiminnanharjoittajat, paikalliset viranomaiset, kansalaisyhteiskunnan järjestöt ja soveltuvin osin yhteisötalouden toimijat, uudelleenkäyttö- ja korjausverkostot sekä uudelleenkäyttöön valmistelevat toiminnanharjoittajat”*.

Sidosryhmien osallistuminen ja vuoropuhelu koskevat kaikkia kertakäyttömuovituotteiden tuottajia. Tässä yhteydessä on todettava, että Maailman terveysjärjestö WHO:n tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen (”FCTC”) 5 artiklan 3 kohtaa ei voi tulkita tai siihen muutoin vedota kansallisella tasolla estämään suodattimellisten tupakkatuotteiden tuottajia

Philip Morris Finland Oy
Itämerenkatu 3
FI - 00180 Helsinki
Business ID 18843436
www.pmi.com

osallistumasta työ- ja seurantaryhmiin tai keskusteluihin EU:ssa tai kansallisesti koskien SUP-direktiivin 8 artiklan mukaisia kustannuksia.

Vaikka FCTC:n 5 artiklan 3 kohdan mukaan *”sopimuspuolien on toimittava tupakoinninvastaisen terveydenhuoltopolitiikan laatimisessa ja toteuttamisessa siten, että tätä politiikkaa suojellaan tupakkateollisuuden kaupallisten ja muiden etujen tavoittelulta kansallisten lakien mukaisesti”*, SUP-direktiivillä on yksinomaan ympäristönsuojelullinen tarkoitus. Tästä syystä FCTC:n 5 artiklan 3 kohta ei estä tupakkatuotteiden tuottajia asiaankuuluvina sidosryhminä osallistumasta kustannusten määrittelyprosessiin.

Mikael von Rabenau

Manager External Affairs

Philip Morris Finland Oy
Itämerenkatu 3
FI - 00180 Helsinki
Business ID 18843436
www.pmi.com