Ympäristöministeriö 11.11.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle (HE 141/2022 vp. jätelain muuttamisesta)

Ympäristöministeriön täydentävä vastine liittyen vesipohjaiseen dispersioon ja SUP-direktiivin soveltamisalaan

1. Johdanto

MM Kotkamills jätti ympäristövaliokunnalle kirjallisen asiantuntijalausunnon liittyen vesipohjaisella dispersiotekniikalla valmistettujen tuotteiden kuulumiseen SUP-direktiivin soveltamisalaan. Suullisessa kuulemisessa 8.11.2022 edustaja Talvitie esitti kysymyksiä samasta teemasta.

Tässä täydentävässä vastineessa ympäristöministeriö vastaa MM Kotkamillsin lausunnossa ja edustaja Talvitien kysymyksissä esiin tulleisiin seikkoihin.

2. Direktiivin tulkinta ja kansallinen lainvalmistelu

MM Kotkamills esittää asiantuntijalausunnossaan, että komissio olisi syyskuussa 2022 tehnyt uuden tulkinnan vesipohjaisen dispersion kuulumisesta SUP-direktiivin piiriin. Aiempi tulkinta oli MM Kotkamillsin mukaan sulkenut mainitulla tekniikalla valmistetut tuotteet direktiivin ulkopuolelle. Kotkamillsin mukaan poukkoilu direktiivin soveltamisen kannalta keskeisen muovin määritelmän tulkinnassa ja teknologioita rajoittava lainsäädäntö on aiheuttanut metsä- ja valmistavalle teollisuudelle haittaa hukkaan menneiden investointien ja toimintaympäristön ennakoimattomuuden muodossa.

Edustaja Talvitien kysymys koski erityisesti ympäristöministeriön roolia edellä kuvatun komission tulkinnan valmistelussa ja etenemisessä.

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö toteaa, että SUP-direktiivin peruskäsitteisiin liittyvät tulkintaongelmat vaikuttavat negatiivisesti toimintaympäristön ennakoitavuuteen. On odotettavissa, että kysymykset uusien teknologioiden ja niiden avulla valmistettujen tuotteiden kuulumisesta SUP-direktiivin ja vastaavien jätelain säännösten soveltamisalaan jatkuvat myös sääntelyn voimaantulon jälkeen. Ympäristöministeriö korostaa, että yhteisten markkinoiden vuoksi on ensiarvoisen tärkeää, että tulkinnat ovat samanlaisia kaikissa jäsenmaissa. Suomalaisen teollisuuden ohella vesipohjaisen dispersion suhde SUP-direktiiviin koskee useiden muidenkin EU-maiden teollisuutta. Suomessa valvontaviranomaisten (Tukes, PIR-ELY) tehtävänä on tulkita SUP-lainsäädäntöä ja tehdä sen pohjalta ratkaisut tapauskohtaisesti sitä mukaa, kun uusia tuotteita tulee markkinoille. Osa ratkaisuista tule olemaan helppoja ja nopeita, osa vaikeita ja hitaita.

Ympäristöministeriön mielestä vesipohjaisen dispersion osalta ongelma on tulkintalinjauksen viivästyminen, ei sen muuttuminen. SUP-direktiivin hyväksymisestä alkaen on ollut selvää, että sen soveltamisalaan kuuluvat muovipinnoitetut kartonkipakkaukset (kuten juomamukit ja take-away elintarvikepakkaukset) sekä nestepakkauskartonki. Vastaavasti esimerkiksi kemiallisesti muuntamattomista luonnonpolymeereistä valmistetut tuotteet on selvästi suljettu direktiivin ulkopuolelle.

Vesipohjaisella dispersiotekniikalla valmistettuja tuotteita ei nimenomaisesti mainittu komission 7.6.2021 julkaisemissa suuntaviivoissa (2021/C 216/01). Ympäristöministeriö päätti jo lainvalmistelun alkuvaiheessa, että kansallisessa lainsäädännössä ei oteta kantaa direktiivin avainkäsitteiden tulkintaan, vaan odotetaan komission linjausta. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan kaikkein huonoin tilanne olisi se, että direktiivin tulkintaan liittyvät epäselvyydet ratkaistaisiin ennakkoon kansallisesti – mahdollisesti jonkun kotimaisen teollisuudenalan intressien mukaisesti – ja jälkeenpäin EU-tasolla päädyttäisiin toisenlaiseen tulkintaan. Tällöin väärän kansallisen tulkinnan perusteella tehdyt, mahdollisesti mittavat investoinnit, olisivat turhia.

Toiminnanharjoittajat kysyivät tulkintalinjauksen perään useita kertoja jo kansallisen lainvalmistelun alkuvaiheessa. Ympäristöministeriö välitti (useiden muiden EU-maiden viranomaisten tavoin) kysymyksen komissiolle korostaen, että vastaus tulisi saada mahdollisimman pian, koska merkittävien investointien kannattavuus riippuu vastauksen sisällöstä. Lainvalmisteluasiakirjoissa ympäristöministeriön tilannearvio käy ilmi kahdesta eri kohdasta hallituksen esitystä (HE 141/2022 vp): yritysvaikutuksia koskevasta osiosta (s. 45) ja lain määritelmiä koskevista yksityiskohtaisista perusteluista (s. 75). Tilannearvio oli sama jo esitysluonnoksen ollessa lausuntokierroksella vuoden vaihteessa 2021-2022.

Kun komission kanta tulkinnasta viimein syyskuussa 2022 saatiin, ympäristöministeriö päätti viestiä sen kaikille toimijoille heti, vaikka kanta oli – ja on edelleen – suullisena epävirallinen. Ympäristöministeriö ja muut viranomaiset toivovat komissiolta mahdollisimman selkeitä ja yksiselitteisiä kirjallisia perusteluja mahdollisimman pian. Ympäristöministeriö julkaisee perustelut heti, kun ne saadaan.

3. Direktiivin soveltaminen vesipohjaisella dispersiolla valmistettuihin tuotteisiin

Edustaja Talvitie kysyi vesipohjaisella dispersiotekniikalla valmistettujen tuotteiden luokittelusta muovituotteiksi, jos ne ovat täysin kierrätettäviä ja biohajoavia sekä yleisemminkin siitä, onko direktiivin tavoitteiden mukaista sisällyttää niitä sen soveltamisalaan.

Ympäristöministeriön vastaus

Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat kaikki direktiivissä määritellyt tuotteet, jotka ovat kokonaan muovista tai jotka sisältävät muovia. Direktiivissä ei ole asetettu minimirajaa tuotteen sisältämälle muovin määrälle. Tätä myös komissio on korostanut direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä ja siihen liittyvässä ohjeistuksessa. On johdonmukaista sisällyttää muovia sisältävä tuote direktiivin soveltamisalaan riippumatta siitä, millä teknologialla se on valmistettu. Jos esimerkiksi kartonkimassaan on tuotteen nestetiiviyden saavuttamiseksi lisätty muovipolymeerejä dispersiotekniikalla, on se perusteltua luokitella muovituotteeksi teknologianeutraaliuden näkökulmasta.

Muovia sisältäväksi tuotteeksi luokittelu ei muuta tuotteen nykyistä kierrätysjärjestelmää. Kuluttajien käytössä olevat muovipinnoitetut kartonkituotteet ja vesidispersiolla käsitellyt kartonkituotteet kerätään jatkossakin kartongin tai paperin mukana tuottajavastuujärjestelmässä ja kierrätetään uusiksi kuitutuotteiksi. Luokittelu SUP-direktiivin mukaiseksi muovituotteeksi vaikuttaa tuotteen merkintävaatimuksiin, vähentämistavoitteisiin ja muihin tuotteen tuottajaan kohdistuviin velvoitteisiin.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan vesipohjainen dispersio on direktiivin soveltamisalassa silloin, kun kartonkiin on lisätty sellaisia direktiivin soveltamisalaan kuuluvia polymeerejä, jotka katsotaan muoviksi. Tällä hetkellä viranomaisilla ei ole täsmällisiä tietoja siitä, mitä polymeerejä esimerkiksi MM Kotkamillsin tuotteisiin on lisätty ja täyttävätkö ne muovin määritelmän. Joka tapauksessa tuotteiden kuuluminen SUP-direktiivin ja vastaavien jätelain säännösten soveltamisalaan jää valvovien viranomaisten ratkaistavaksi.

4. MM Kotkamillsin ehdotukset

MM Kotkamills ehdottaa asiantuntijalausunnossaan, että. 1) Kulutuksenvähennystavoitteissa tulisi ottaa prioriteetiksi vähentää PE-muovia sisältäviä tuotteita 2) Kulutuksenvähennystavoitteissa tulisi huomioida korvaavien tuotteiden parempi kierrätys 3) Suomen tulisi panostaa etupainotteiseen EU-vaikuttamiseen, jotta Suomesta tehtäisiin yrityksille ja innovoinnille houkuttelevampi 4) Suomi ei saa tyytyä olemaan alhaisen jalostusasteen maa, vaan kyetä innovaation mahdollistavaan lainsäädäntöympäristöön ja ennakoitavaan toimintaympäristöön.

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö ei yhdy Kotkamilssin näkemykseen, jonka mukaan PE-muovin käytön vähentäminen tulisi asettaa direktiivin toimeenpanossa prioriteetiksi. Direktiivin 4 artikla edellyttää kunnianhimoista ja pysyvää sekä mitattavissa olevaa määrällistä vähentämistä tiettyjen kertakäyttöisten muovituotteiden (juomamukit ja take-a-way elintarvikepakkaukset) kulutuksessa. Direktiivi ei mahdollista rajoittumista joihinkin muovilaatuihin, vaan direktiivi kattaa laajasti eri tyyppiset muovit. Esimerkiksi direktiivin alkulausekkeessa 11 todetaan, että ”*Muovien mukautetun määritelmän olisi sen vuoksi katettava polymeeripohjaiset kumituotteet ja biopohjaiset ja biohajoavat muovit riippumatta siitä, onko ne saatu biomassasta tai onko niiden tarkoitettu hajoavan biologisesti ajan myötä*”.

Direktiivin tavoitteena on ensisijaisesti uudelleenkäytön edistäminen ja roskaantumisen vähentäminen. Direktiivin alkulausekkeen 2 mukaan edistetään ”*kiertoon perustuvia toimintamalleja, joissa kertakäyttötuotteiden sijasta etusijalle asetetaan kestävät ja myrkyttömät uudelleenkäytettävät tuotteet ja uudelleenkäyttöjärjestelmät ja joilla pyritään ennen kaikkea vähentämään syntyvän jätteen määrää*”. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvien pakkausten kierrätystavoitteet asetetaan pakkaus- ja pakkausjätedirektiivissä erikseen kaikille pakkausmateriaaleille. Jätedirektiivissä säädetyt vaatimukset tuottajavastuun alaisten tuotteiden kierrätysmaksujen mukauttamiselle ohjaavat tuotteiden valmistamista sellaisiksi, että ne ovat mahdollisimman tehokkaasti kierrätettävissä.

Ympäristöministeriö on MM Kotkamillsin kanssa samaa mieltä etupainotteisen EU-vaikuttamisen tärkeydestä ja siitä, että ennakoitava sääntely-ympäristö edistää innovaatioita.