Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

Helena Dahlbo
Kiertotalousratkaisut, Jätteet

17.2.2023

SYKE/2023/238

Ympäristövaliokunta

Viite: Asiantuntijalausuntopyyntö 6.2.2023

Asiantuntijalausuntopyyntö, U 110/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkauksista ja pakkausjätteistä, asetuksen (EU) N:o 2019/1020 muuttamisesta ja direktiivin 94/62/EY kumoamisesta (pakkausjäteasetus)

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus (Syke) kiittää mahdollisuudesta lausua ympäristövaliokunnalle Valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkauksista ja pakkausjätteistä, asetuksen (EU) N:o 2019/1020 muuttamisesta ja direktiivin 94/62/EY kumoamisesta (pakkausjäteasetus). Kyseessä on hyvin laaja ja vaikutukseltaan moninainen kokonaisuus ja Syke pitää Valtioneuvoston kirjelmää huolellisesti valmisteltuna ja pääosin hyvin perusteltuna. Valtioneuvoston tapaan Syke arvioi, että ehdotus pakkausjäteasetukseksi edistäisi kiertotalouden tavoitteiden mukaisesti pakkausten uudelleenkäyttöä sekä vähentäisi jätteen syntyä. Kiinnitämme kuitenkin huomiota seuraaviin seikkoihin:

1. Elinkaariarviointi on luotettavimpana pidetty tapa arvioida tuotteiden ympäristövaikutuksia, ja elinkaariarviointien tekeminen on vakiintunut osa myös Suomen ympäristökeskuksen toimintaa. Kuten Valtioneuvoston kirjelmässäkin todetaan, elinkaariarviointeihin liittyy epävarmuuksia tarkastelun rajauksen, kattavuuden, ajantasaisuuden ja tulosten vertailtavuuden näkökulmasta. Tästä johtuen pidämme ongelmallisena kirjelmässä mainittua poikkeusta: *"Valtioneuvosto katsoo, että asetukseen tulee sisällyttää mahdollisuus poiketa kertakäyttöisten pakkausten kiellosta kahviloiden ja ravintoloiden omissa tiloissa tapahtuvassa tarjoilussa, mikäli muita tarkoituksenmukaisia ja kokonaisympäristövaikutuksiltaan parempia vaihtoehtoja on*

olemassa." Vaikka pidämme elinkaariarvioinnin käyttöä perusteltuna erilaisten tuotteiden ympäristövaikutusten ja niiden vähentämismahdollisuuksien tarkastelussa, sen käyttö yksittäisiä poikkeamia koskevassa päätöksenteossa on nähdäksemme ongelmallista.

Poikkeamisesta säätämisen tekevät ongelmalliseksi elinkaarimenetelmän periaatteet, jotka vaikuttavat mm. tarkasteltavana olevan kohteen rajaamiseen sekä arvioinnissa käytettäviin lähtötietoihin ja tarkasteluun sisällytettäviin vaikutuksiin. Erilaisten tuotteiden vertailu elinkaariarvioinnilla edellyttää, että tuotteilla on samat toiminnallisuudet ja että laskennassa on käytetty samantyyppisiä oletuksia mm. energian tuotannon päästöille, tai muille taustajärjestelmille. Lisäksi erilaisilla materiaaleilla on erilainen ympäristövaikutusprofiili. Fossiilista alkuperää olevan materiaalin merkittävimmät vaikutukset kytkeytyvät yleensä ilmastonmuutokseen, kun taas uusiutuvaa alkuperää olevan materiaalin merkittävimmät vaikutukset liittyvät maankäyttö- ja biodiversiteettikysymyksiin. Näiden kahden materiaalin vertailtavuus edellyttää molempien merkittävimpien vaikutusten sisällyttämistä tarkasteluun. Erityisesti maankäyttöön ja biodiversiteettiin liittyvien vaikutusten arviointiin tarvittavia lähtötietoja on heikosti, jos ollenkaan saatavilla.

Poikkeusten edellytyksenä oleville elinkaariarvioinneille tulisi laatia EU-tasolla tarkat menetelmävaatimukset, jotka takaavat vertailukelpoisuuden ja kattavamman kokonaiskestävyyden arvioinnin, esimerkiksi EU:n ympäristöjalanjäljen (Product Environmental Footprint, PEF) mukaisesti. Yleisten PEF-menetelmävaatimusten lisäksi noin 20 tuotteelle on laadittu tarkemmat tuotekohtaiset vaatimukset (PEF Category Rules), jotka asettavat tiukat kriteerit edellä mainituille ongelmakohdille, kuten vaadituille lähtötiedoille, analyysin rajauksille, merkittävimmille ympäristövaikutusluokille, päivitettävyydelle ja validoinnille (European Commission 2023). Tuotekohtaisten kriteeristöjen laatiminen kestää useita vuosia ja se tehdään yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Tuotekohtaisia kriteeristöjä on pakkauksille vain muutamia ja uudelleenkäyttöjärjestelmille vain epäsuorasti.

Lisäksi mahdollisuus poiketa kertakäyttöisten pakkausten kiellosta elinkaariarviointiin perustuen avaa mahdollisuuden huomattavan suuren sääntelytaakan muodostumiselle (Rantala ym. 2018). Poikkeusperusteina käytettävien elinkaariarviointien laadun ja luotettavuuden arviointi vaatii paitsi kolmansien osapuolten hyväksyntää, myös voimavarojen kohdentamista viranomaisille poikkeusratkaisuiden käsittelyyn. Jos viranomainen tekee päätöksen poikkeuksesta elinkaariarvioinnin perusteella, tarvitaan päätöksestä mahdollisesti tehtävien valitusten käsittelyyn lisäresursseja viranomaisille. Kun elinkaariarviointien perustana olevat tiedot ajan myötä muuttuvat esimerkiksi teknologioiden kehittyessä tai vaikutustiedon karttuessa, olisi arviointeja ja niiden perusteella tehtäviä päätöksiä ajoittain myös päivitettävä ja poikkeamisen mahdollisuutta uudelleenarvioitava.

Poikkeamismahdollisuus voisi nähdäksemme myös vaarantaa yritysten yhdenvertaisen kohtelun, kun suuryrityksillä olisi oletettavasti huomattavasti paremmat mahdollisuudet tehdä tai teettää elinkaariarviointeja kuin pienemmillä kilpailijoillaan. Epäselväksi jää sekin, olisivatko yhdessä maassa tehdyt poikkeamispäätökset voimassa koko unionissa,

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | **syke.fi**

vaikka olosuhteet (ja siten elinkaariarvioinnin tulokset) voivat vaihdella myös yksittäisen maan sisällä.

Emme edellä mainituilla perusteilla pidä esitettyä poikkeamismahdollisuutta seikkana, joka loisi innovaatioiden ja investointien perustaksi tarvittavaa vakaata sääntely-ympäristöä. Sen sijaan pidämme perusteltuna, että asetuksen vaatimuksia tarkastellaan sen voimassaoloaikana määräajoin elinkaaritietämyksen perusteella.

2. Muovien kemiallinen kierrätys on aktiivisen tutkimus- ja kehitystoiminnan kohteena. Toistaiseksi sen läpimurto kuitenkin puuttuu. Selkeät näkymät tulevaisuuden vaatimuksista rohkaisisivat investointeihin ja menetelmän laajempaan käyttöönottoon. Suhtaudumme näin ollen varauksella kirjelmän kohtaan *"Valtioneuvosto katsoo, että kierrätetyn muovin käyttöä koskevat tavoitteet saattavat olla vaikeita saavuttaa ilman kemiallista kierrätystä erityisesti tiettyjen elintarvikekontaktiin käytettävien pakkausten osalta ja tavoitetasojen toimeenpanokelpoisuutta tulisi näiltä osin vielä arvioida. Kemiallinen kierrätys ja muut mahdolliset innovatiiviset kierrätysteknologiat tulisi ottaa huomioon kierrätetyn materiaalin pitoisuuden määrittämistä sekä kierrätysasteiden laskentasääntöjä koskevissa täytäntöönpanosäädöksissä."* Syke katsoo, että kierrätetyn muovin pitoisuutta koskevien tavoitteiden asettelussa ei kannata jäädä odottamaan, vaan teollisuudelle tulee antaa selkeät näkymät ja kannustimet ratkaisujen tekemiseen.

Lausunnon on laatinut erikoistutkija Helena Dahlbo. Lausunnon valmisteluun ovat lisäksi osallistuneet kehittämispäällikkö Petrus Kautto, erikoissuunnittelija Hanna Salmenperä, ryhmäpäällikkö Susanna Horn, erikoistutkija Sari Kauppi ja erikoistutkija Topi Turunen.

Viitteet:

European Commission 2023. Results and deliverables of the Environmental Footprint pilot phase. https://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/PEFCR_OEFSR_en.htm#final

Rantala, Kati, Ahonen, Pertti, Alasuutari, Noora, Kautto, Petrus, Kauppila, Jussi, Kuokkanen, Kanerva, Saarenpää, Karolina, Römpötti, Essi, Tala, Jyrki, Uusikylä, Petri. 2018. Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018.

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | **syke.fi**