Asia: U 110/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkauksista ja...ti 14.2.2023 klo 10 (U 110/2022 vp)

Eduskunta
Eduskunnan ympäristövaliokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Ilkka Leinonen, Eila Järvenpää, Esa-Jussi Viitala, Frans Silvenius, Juha-Matti Katajajuuri, Pooja Yadav

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt Luonnonvarakeskuksen lausuntoa koskien valtioneuvoston U-kirjelmää 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)”. Luonnonvarakeskuksen lausunto keskittyy erityisesti ruoka- ja juomapakkauksiin, niiden raaka-aineisiin sekä menetelmällisesti ympäristövaikutusten arviointiin, lähinnä elinkaaritarkastelun näkökulmasta.

Komission esityksen perimmäinen tavoite on katkaista taloudellisen kasvun ja pakkausjätteen määrän kasvun yhteys, mikä on lähtökohtaisesti yleisesti hyväksytty tavoite. Lisäksi komission dokumenteissa tuodaan esille, että tällaisten ratkaisujen takana tulisi olla elinkaariset ympäristövaikutukset, mutta lopulta jää epäselväksi, missä määrin asetukseen kirjatut vaatimukset perustuvat elinkaarisiin ympäristövaikutusarvioihin. Ympäristövaikutusten tarkastelussa ei siis riitä se, että pyritään pelkästään jätteen määrän pienentämiseen, vaan päätöksien tulisi ohjata kokonaisvaltaisesti ympäristöä vähempään kuormittavaan suuntaan (huomioon ottaen esimerkiksi rehevöittävät päästöt, ilmastovaikutukset, vesijalanjälki, maankäyttö, monimuotoisuus jne.).

2 Lausunto

Komission esitys sisältää vaikutusarvion, joka kattaa myös tietyllä tasolla myös ympäristövaikutukset. Vaikutusarviossa todetaan mm. että kasvihuonekaasujen väheneminen ehdotettujen toimenpiteiden seurauksena olisi noin 23 milj. tonnia CO_2-ekv. Komissio ei ole kuitenkaan toimittanut mitään yksityiskohtaista kuvausta laskentamenetelmistä, joihin tämä arvio perustuu. Tämä on merkittävä puute erityisesti ruoka- ja juomapakkausten osalta, sillä ilman tietoa ennustettujen ympäristövaikutusten muutosten taustasta toimenpiteiden toimeenpano on vaikeaa ja saattaa pahimmassa tapauksessa johtaa ympäristökuormituksen lisääntymiseen sen vähentämisen sijasta. Ruokapakkaamisessa on erityisen tärkeää saada aikaan toimiva uudelleenkäyttöjärjestelmä, joka aidosti vähentää ympäristökuormitusta. Jo pelkästään tällaisen järjestelmän suunnittelu vaatii kattavaa ympäristövaikutusten arviointia, varsinkin kun näitä järjestelmiä ei vielä juurikaan ole toiminnassa. Valtioneuvoston kirjelmässä mainitaan pantillisten pullojen palautusjärjestelmä esimerkkinä tehokkaasta palautusjärjestelmästä. Täytyy kuitenkin huomioida, että pullojen ja tölkkien palautusjärjestelmä perustuu Suomessa materiaalien suljettuun kierrätykseen, ei pakkausten

uudelleenkäyttöön. Tällä hetkellä Suomessa ei ole käytössä olevaa palautus- ja uudelleenkäyttöjärjestelmää minkään tuoteryhmän osalta elintarvikkeiden vähittäiskaupassa. Sen sijaan noin sadassa kahvilassa ja ravintolassa on ollut muutaman vuoden käytössä Kamupak Oy:n pantillinen uudelleenkäyttöjärjestelmä, joka perustuu juoma- ja ruoka-astioiden palautukseen ja uudelleentäyttöön. Toistaiseksi tämä järjestelmä perustuu siihen, että asiakas palauttaa tyhjän pakkauksen ravintolaan, ei siis keskitettyyn keräysjärjestelmään.

Kirjelmässä nostetaan esille esim. noutoruokien ja -juomien uudelleenkäyttöpakkauksen palautuksesta aiheutuvat päästöt, ja pitää huomioida, että uudelleenkäyttöjärjestelmä voi tuottaa ympäristöhyötyjä vain silloin, kun palautuksen ja pesemisen ympäristökuormitus on pienempi kuin kertakäyttöisten pakkausten raaka-aineiden, valmistamisen, kuljetuksen ja käytöstä poiston ympäristökuormitus. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että uudelleenkäytettävien pakkausten palautusverkosto pitää olla keskitetty, ja vähintään yhtä kattava kuin kertakäyttöisten noutoruokapakkausten jätehuoltojärjestelmä.

Valtioneuvoston kirjelmässä mm. todetaan, että kertakäyttöisten ruoka- ja juomapakkausten käytön kielto kahviloiden ja ravintoloiden omissa tiloissa tapahtuvassa tarjoilussa vaatii kriittistä jatkotarkastelu, ja että on tarpeellista saada lisätietoa ehdotuksen vaikutuksista sekä EU-jäsenmaissa jo voimassa olevien uudelleenkäyttövelvoitteiden arvioiduista kokonaisympäristövaikutuksista. Kirjelmä myös nostaa esille elinkaariarvioinnin merkityksen kokonaisympäristövaikutusten arvioimisessa. Nämä ovat tärkeitä huomioita, koska kuten todettiin, komission esityksen vaikutusarvio on näiltä osin puutteellinen.

Valtioneuvoston kirjelmä tarkastelee elinkaariarvioinnin menetelmiä ja niiden soveltamismahdollisuuksia pakkausten uudelleenkäytön ympäristövaikutusten selvittämisessä. Joiltakin osin tämä tarkastelu vaatii vielä tarkentamista. Esimerkiksi kirjelmässä todetaan, että ”sääntelytoimenpiteitä ja tulevaisuuden toimintatapoja arvioitaessa on elinkaariarviointien haasteena se, että ne pohjautuvat historialliseen tietoon tai parhaimmillaankin vain nykyhetkeen”. Tätä johtopäätöstä ei voi yleistää kaikkeen elinkaariarviontiin. Yksi tärkeimmistä elinkaariarvioinnin sovellutuksista, jo pelkästään arviointia säätelevien standardienkin mukaisesti, on nimenomaan tulevaisuuden toimintatapojen arviointi, niiden suunnittelu ja tiedon tuottaminen poliittisia päätöksiä varten. Myös niin sanotut ulkoiset ympäristöhaitat, kuten maankäytön muutokset ja biodiversiteettivaikutukset on mahdollista sisällyttää elinkaariarvioinnin menetelmäkehykseen. Karkean tason biodiversiteettitarkastelu sisältyy jo kaupallisiin LCA-tietokantoihin, ja menetelmä tarkentuu koko ajan. Keskeinen elinkaariarviointien tuottama tulos on myös syntyvän pakkausjätteen määrä, ja tätä tietoa voidaan suoraan hyödyntää eri ratkaisujen vertailussa roskaamispotentiaalin ja mikromuoviongelman kannalta. Tarkastelujen yhteismitallistaminen on kaikkien elinkaariarviointien lähtökohta, ja perustuu tutkimuskysymyksen perusteella yksiselitteisesti määritettyyn systeemin rajaukseen ja toiminnalliseen yksikköön. Menetelmien yhdenmukaisuus varmistetaan noudattamalla kansainvälisiä LCA-standardeja ja laskentaohjeita. EU:n Product Environmental Footprint (PEF) -ohjeistus on hyvä esimerkki laskentamenetelmien yhtenäistämisestä. Luke onkin juuri aloittanut ison EU Life SIP-instrumentin PlastLIFE-hankkeen, jossa ollaan laatimassa juuri ruokapakkauksiin suuntautunutta tuoteryhmäkohtaista PEF-ohjetta (2023-2027).

Elinkaarinen arviointi onkin välttämätöntä tulevaisuuden pakkausjärjestelmien kokonaisympäristövaikutuksien selvittämisessä, ja tämä koskee myös komission ehdottamassa asetuksessa esitettyjä uudelleenkäyttöratkaisuja. Merkittävä haaste tulevaisuuteen ulottuvissa elinkaariarvioinneissa on se, että uudelleenkäytettävien pantillisten noutoruokapakkausten ja muiden samantyyppisten uusien ratkaisujen ympäristövaikutukset perustuvat vahvasti oletuksiin kuluttajien käyttäytymisestä ja tulevasta toimintaympäristöstä esimerkiksi energialähteineen ja infrastruktuureineen (pesulinjat, pakkausten paluu- ja keruulogistiikka ja -infrastruktuuri jne.). Näitä voidaan kuitenkin elinkaariarvioinnissa tarkastella erilaisin skenaarioin ja herkkyysanalyysein, jolloin voidaan tuottaa mahdollisimman kattavaa pohjatietoa ja ymmärrystä päätöksentekijöille. On kuitenkin tärkeää, että tällaisten laskelmien aineistot, lähtöoletukset ja menetelmät ovat kaikilta osin läpinäkyviä ja että laskelmat ovat tieteellisten periaatteiden mukaisesti myös riippumattomien tahojen toistettavissa.

Fossiilisten raaka-aineiden käytöstä luopuminen, kierrätettävyyden ja uudelleenkäytön edistäminen vaatii Suomessa ja muissa maissa uusia toimintatapoja. Lisäksi ei-fossiilisten uusien raaka-aineiden käyttöönotto vaatii myös testaamista ja hyväksymistä, erityisesti biopohjaisilla kosteussuojilla päällystettyjen kuitupakkauksien osalta.

Materiaalien kehittämisessä tarvitaan T&K-toimijoiden lisäksi alan järjestöjen ja teollisten toimijoiden aktiivisuutta ja yhteistyötä. Luken hankkeissa (ml. PlastLIFE -hanke, ja muut aiemmat ja käynnissä olevat Luken ja yhteisrahoitteiset hankkeet) on tutkittu ja aiotaan kehittää pakkauksiin käytettäviä materiaaleja ottaen huomioon mm. Suomessa ja EU:ssa käytettävät raaka-aineet (ml. sivuvirrat), joilla voitaisiin korvata fossiiliset pakkausraaka-aineet, ml. kuitupakkauksien kosteussuojakalvot, sekä materiaalien soveltuvuuden mm. kotimaan logistiikkaan ja säilytykseen sekä vientiin.

Erilaisia pakkausmateriaaliratkaisuja tarvitaan pakattavan tuotteen ominaisuuksien ja toivotun säilyvyysajan mukaisesti. Herkästi pilaantuvat tuotteet (esim. elintarvikkeet, rehut) tai kosteudesta kärsivät materiaalit (esim. tekstiilit, paperituotteet, elektroniikka) tarvitsevat omanlaisensa pakkausmateriaalin. Biopohjaisista raaka-aineista pystytään tekemään monenlaisia toimivia ratkaisuja jo nyt. Mikäli uudet ratkaisut osoittautuvat turvallisisiksi, ympäristön ja talouden kannalta kestäviksi ja täyttävät tehtävänsä tuotteen suojaamisessa, niiden käyttöä tulee edistää myös selkeän hyväksymismenettelyn ja muun lainsäädännön välityksellä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että komission esitys vaatii kriittistä uudelleenarviointia erityisesti uudelleenkäytettävien ruoka- ja juomapakkausten ympäristövaikutusten osalta, ja tässä arvioinnissa kattavalla ja riippumattomalla elinkaariarvioinnilla on keskeinen rooli.

3 Lausunnon tiivistelmä

Euroopan komission esitys asetukseksi pakkauksista ja pakkausjätteistä vaatii kriittistä uudelleenarviointia erityisesti uudelleenkäytettävien ruoka- ja juomapakkausten ympäristövaikutusten osalta ja tässä arvioinnissa kattavalla, tieteellisellä riippumattomalla elinkaariarvioinnilla tulisi olla keskeinen rooli. Nykyisessä esityksessä viittaukset tieteellisiin tutkimuksiin ovat kevyitä, usein

epäselviä ja pohjautuvat osin melko vanhaan tutkimustietoon. Kokonaisvaltaisempi tietopohja ympäristövaikutuksista on välttämätöntä, jotta voitaisiin asettaa perusteltuja tulevaisuuden tavoitteita pakkausalalle. Valtioneuvoston U110/2022 vp -kirjelmässä tämä edellä kuvattu haaste jo tuodaan esille, mutta sitä pitäisi vielä terävöittää Suomen lopullisessa vastineessa komissiolle.

Erilaisia pakkausmateriaaliratkaisuja tarvitaan pakattavan tuotteen ominaisuuksien ja toivotun säilyvyysajan mukaisesti. Herkästi pilaantuvat tai kosteudesta kärsivät materiaalit tarvitsevat omanlaisensa pakkausmateriaalin. Biopohjaisista raaka-aineista pystytään tekemään monenlaisia toimivia ratkaisuja jo nyt. Mikäli uudet ratkaisut osoittautuvat turvallisisiksi, ympäristön ja talouden kannalta kestäviksi ja täyttävät tehtävänsä tuotteen suojaamisessa, niiden käyttöä tulee edistää myös selkeän hyväksymismenettelyn ja muun lainsäädännön välityksellä.

Jani Lehto

Johtaja, biotalous ja ympäristö

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 20.02.2023 klo 11:56:35.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:
Esa-Jussi Viitala,Frans Silvenius,Ilkka Leinonen,Juha-Matti Katajajuuri,Pooja Yadav

Liitteet:

Tiedoksi: