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)

Eduskunnan Talousvaliokunta on pyytänyt Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitolta (Panimoliitto) asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta asiasta.

Panimoliitto kiittää mahdollisuudesta ja toteaa seuraavaa:

Panimoliitto suhtautuu myönteisesti Komission ehdotukseen pakkausjäteasetuksen muuttamiseen. Esitys sisältää useita myönteisiä elementtejä, joilla voidaan tukea siirtymistä kiertotalouteen Euroopassa. Panimoliitto kannattaa erityisesti sitä, että pantti- ja palautusjärjestelmät tunnustetaan selkeästi keskeisiksi toimijoiksi kestävän materiaalikierron varmistamisessa.

Jotkin ehdotetuista asetuksista vaikuttavat kuitenkin ristiriitaisilta vihreän siirtymän tavoitteen kanssa ja ristiriitaisilta nykyisen pullonpalautusjärjestelmän toiminnan kanssa. Sen vuoksi on ratkaisevan tärkeänä, että esitystä muutetaan edelleen ja että sen vaikutuksia tutkitaan lisää ennen sen lopullista hyväksymistä.

Suomalaiset panimot ovat edelläkävijöitä pakkausten kierrätyksessä sekä jätteiden vähentämisessä. Pantillisten juomapakkausten kierrätys on Suomessa maailman huippuluokkaa. Suurin osa pakkauksista kiertää materiaalina ja pakkaukset ovat lähtökohtaisesti suunniteltu siten, että ne voidaan kierrättää ympäristön kannalta kestävällä tavalla. Komission esityksessä lähdetään kategorisesti siitä, että jätteiden määrä tulee kasvamaan n. 40% seuraavan vuosikymmenen aikana ja asetetaan tiukat tavoitteet kaikille huomioimatta mitkä toimialat ovat jo tehneet radikaalia jätteiden vähennystä viimeisimpien vuosikymmenten aikana.

Keväällä 2020 julkaistun EU:n kiertotalouden toimintasuunnitelma mukaan kaikkien pakkausten tulee olla joko uudelleenkäytettäviä tai kierrätettäviä vuoteen 2030 mennessä. Komission pakkauksia ja pakkausjätettä koskeva esitys ei kuitenkaan tarkastele uudelleenkäytettäviä ja kierrätettäviä pakkauksia tasavertaisina vaihtoehtoina, vaan siirtää painopisteen uudelleenkäytön edistämiseen.

Komission esityksessä uudelleenkäyttötavoitteet asetetaan erityisesti niihin toimijoihin, jotka ovat jo selvästi matkalla kohti täyskiertoa, ja jotka ovat panostaneet kierrätykseen esimerkillisesti Komission suuntaviivojen mukaan. Pakkausten kierrätys ja toisaalta pakkausten uudelleenkäyttö tulisi nähdä toisiaan tukevina reitteinä samaan tavoitteeseen. Joustavuuden puute vaikuttaa haitallisesti juuri niihin yrityksiin ja valtioihin, jotka käyttävät (ja ovat investoineet) paljon täysin kierrätettäviin juomapakkauksiin ja ovat sitoutuneet varmistamaan, että niiden keräysaste on jo nyt yli 90 prosenttia. Laajaan uudelleenkäyttöön siirtyminen merkitsisi systeemistä toiminnallista muutosta, joka edellyttäisi massiivisia investointeja ja vaikuttaisi merkittävästi alan elinkelpoisuuteen.

Uudelleenkäyttö

Kokonaisvaltaisen lähestymistavan puuttuminen nykyisestä asetusluonnoksesta johtaa valitettavasti siihen, että ehdotettu juomapakkausten uudelleenkäyttötavoite on suoraan ristiriidassa pullojen kierrätysjärjestelmävelvoitteiden kanssa.

PPWR:n 44 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön kertakäyttöisten muovisten juomapullojen ja kertakäyttöisten metallisten juomapakkausten keräysjärjestelmät vuoteen 2029 mennessä, jos nykyisillä keräysjärjestelmillä ei saavuteta 90 prosentin keräysastetta näiden pakkausluokkien osalta.

Mutta samantyyppisiä juomapakkauksia koskevat pakolliset uudelleenkäyttötavoitteet heikentävät kuitenkin vaadittua kierrätysjärjestelmää ja aiheuttavat kohtuuttoman taloudellisen taakan tuottajille, jälleenmyyjille sekä vaikuttavat olemassa oleviin ja hyvin toimiviin kestäviin materiaalikiertoihin. Nykyään uudelleentäytettävät ja kertakäyttöiset pakkaukset ovat yleensä rinnakkain pullonpalautusjärjestelmän piirissä, ja joustavuus on olennainen edellytys panimoiden ja maahantuojien olemassaololle pienillä ja keskisuurilla markkinoilla. Pakolliset uudelleenkäyttötavoitteet vaikuttaisivat siten kielteisesti tähän joustavuuteen, jolla on ollut myönteinen vaikutus markkinoihin. Uudelleenkäyttötavoitteet saattavat jopa heikentää alumiinitölkkien vakiintunutta kierrätysjärjestelmää, mikä vääristää kilpailua eri pakkausmateriaalien välillä.

Kuluttajat voivat nykyisin ostaa juomansa tietäen, että käytetyt pakkaukset kerätään ja kierrätetään siitä riippumatta, ovatko ne tölkkejä, muovipulloja, kertakäyttöpulloja tai uudelleen käytettäviä pulloja. Vapaa pakkausvalinta tarkoittaa myös sitä, että jokin panimo voi valita myymiensä tuotteiden pakkaustyypiksi esimerkiksi vain tölkin ja olla käyttämättä muita pakkaustyyppejä. Uudelleenkäyttötavoitteet tarkoittaisivat sitä että jokaisen kaupan tulisi ottaa vastaan juomatölkit kokonaisina ja lajitella ne kuljetettavaksi alkuperäisiin tuotantolaitoksiin.

Tästä syystä komission ehdotus siitä, että kaikkien valmistajien on myytävä tietty osa oluistaan ja/tai virvoitusjuomistaan uudelleen käytettävissä pulloissa sisältää riskin siitä, että pienten panimoiden ja pienten pullottamojen taloudellinen perusta ja olemassaolon edellytykset katoavat yhdellä iskulla. Ehdotus siitä, että hyvin pienet yritykset (mikroyritykset) saisivat vapautuksen, kunnes ne saavuttavat tietyn koon, olisi taas toisaalta kasvun este.

Ehdotus vesittäisi samalla panttijärjestelmien investoinnit uudelleenkäytön lisäämiseksi. Pakollinen uudelleenkäyttökiintiö vaatisi niiltä panttijärjestelmiltä, joiden keräysasteet ovat jo nyt korkeita ja jotka käyttävät uudelleen kaiken kerätyn materiaalin, erittäin suuren uudelleenjärjestelyn arvoketjun kaikissa osissa aina tuotannosta jakeluun ja myyntiin, ja sellainen uudelleenjärjestely olisi haaste varsinkin kierrätysteollisuuden materiaalivirralle.

Uudelleenkäytön on oltava mielekästä sekä ympäristön, teknologian ja talouden kannalta. Tavoitteiden on oltava pitkäjänteisiä ja realistisia, ja toimialan on kyettävä saavuttamaan ne yhteistyön avulla, ja niiden on oltava yhteisiä koko tuoteluokalle, eivätkä ne tietenkään saa johtaa kilpailevien tuoteluokkien syrjintään.

Nykyisessä muodossaan ehdotus aiheuttaisi erittäin suuria uudelleenjärjestelykustannuksia suomalaisille ja pohjoismaisille panttijärjestelmille, ja se heikentäisi suurella todennäköisyydellä saavutettuja keräystuloksia ilman, että tällä muutoksella on todistettu olevan todennäköisiä positiivisia ympäristövaikutuksia – päinvastainen vaikutus saattaa olla todennäköisempää.

Ympäristövaikutusten arviointi

Tehokkaat uudelleenkäyttöjärjestelmät yhdistettyinä lyhyisiin kuljetusmatkoihin ja suureen määrään uudelleenkäyttökertoja, voivat tuoda ympäristöhyötyjä kertakäyttöpakkauksiin verrattuna. Mahdollinen hyöty tulee kääntymään täysin päinvastaiseksi, jos tyhjiä pulloja ja muita pakkauksia joudutaan kuljettamaan pitkiä matkoja, uudelleenkäyttökerrat ovat alhaiset ja puhdistamisen kustannukset ovat korkeat. Puhdistukseen on panostettava erityisen paljon, sillä on kyse elintarvikkeista, joissa tuoteturvallisuus on oltava erittäin korkeatasoista. Puhdistukseen käytettävä energia, vedenkäyttö ja runsaat puhdistuskemikaalit ovat myös huomioitava kokonaisuudessa.

Pantti- ja palautusjärjestelmät

Näemme hyvin positiivisena komission ehdotuksen siitä, että kaikkien EU-maiden on perustettava samanlaiset pantti- ja palautusjärjestelmät kuin Suomessa ja muissa Pohjoismaissa nykyisin käytetyt. Komission ehdotuksen mukaan jäsenmaa voidaan vapauttaa pantti- ja palautusjärjestelmäpakosta, jos se jo nyt kerää yli 90 % pakkauksista.

Samoihin perusteluihin vedoten jo nykyisin Suomessa ja Pohjoismaissa käytössä olevat vakiintuneet ja hyvin toimivat pantti- ja palautusjärjestelmät, joiden kautta kerätään 90 prosenttia tai enemmänkin, pitäisi voida vapauttaa ehdotetusta uudelleentäytön minimivaatimuksesta.

Komission on esitettävä riippumattomia analyysejä, jotka dokumentoivat uudelleenkäytön taloudellisen hyödyn suhteessa kierrätyksen taloudelliseen hyötyyn ja sen, että uudelleenkäyttöön siirtymisen ympäristöhyöty on verrannollinen muutoksen aiheuttamiin kuluihin. Näissä laskelmissa on huomioitava Euroopan hyvinkin erilaiset markkinat ja niihin liittyvät erikoispiirteet.

Suomalaiset ja Pohjoismaiset pantti- ja palautusjärjestelmät toimivat hyvin. Kuluttajilla on niihin vahva luottamus, ne ovat ympäristön ja talouden kannalta tehokkaita ja käytännöllisesti katsottuna ainoat järjestelmät, jotka voivat tuottaa kierrätettäviä ”post consumer” -materiaaleja, joiden laatu on niin korkea, että niitä voi käyttää uusien elintarvikepakkausten valmistukseen.

Kansallisia panttimerkkejä on suojeltava

Komissio ehdottaa lisäksi, että kuluttajien jo hyvin tuntemat kansalliset panttimerkinnät on korvattava EU-panttimerkinnällä. Juoma-ala Suomessa on useiden vuosien ajan investoinut merkittäviä summia saavuttaakseen korkean kuluttajatietoisuuden nykyisistä (kansallisista) panttimerkeistä, ja nyt korjaamme hyödyn erittäin korkeiden palautusprosenttien muodossa. Riskeeraamme menettävämme tämän, jos ne pitää vaihtaa uuteen ja tuntemattomaan EU-panttimerkkiin. Komissio ei ole esittänyt minkäänlaista dokumentaatiota siitä, että palautusprosentti kasvaisi, jos nykyiset, hyvin tunnetut panttimerkit vaihdettaisiin harmonisoituun EU-panttimerkkiin.

Etuosto-oikeus kerättyyn materiaaliin

Edistääksemme korkeatasoista uudelleenkäyttöä on välttämätöntä myös luoda ”closed loop” järjestelmä niin, että valmistajat ja maahantuojat, joilla tulee olemaan velvollisuus kerätä pakkauksensa pakollisen pantti- ja palautusjärjestelmän kautta, ja jotka tuovat markkinoille ja panttijärjestelmiin korkealaatuisia kierrätettäviä materiaaleja, voivat saada uudelleen käytettävissä olevat materiaalinsa takaisin voidakseen valmistaa niistä uusia pulloja ja tölkkejä ja siten varmistaa ”closed loop” -kierrätyksen.

Viimeaikaisissa tutkimuksissa on todettu, että juomapulloista kierrätettyä PET:tä käytetään yhä useammin muilla kuin elintarvikealoilla (tekstiili- ja autoteollisuus jne.) vähentämään heidän ympäristökuormaansa. Tämä tarkoittaa, että pulloja kierrätetään ("downcycled") muihin, alemman laatuisiin sovelluksiin. Tämän prosessin tuloksena syntyvä uusi materiaali ei ole enää kierrätettävissä elintarvikekäyttöön. Kierron katkaiseminen" (pullon häviäminen kierrätysvirrasta) on vastoin kierrätysperiaatetta. Lisäksi se luo epäoikeudenmukaisen tilanteen, koska elintarvike- ja juomantuottajien on noudatettava EU:n tiukkoja elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvia materiaaleja koskevia terveys- ja turvallisuusvaatimuksia.

Pantillisten pullojen ja tölkkien ei pidä päätyä jätteeksi

Tuemme komission ehdotusta yhteisen ”jätepiktogrammin” sijoittamisesta pakkauksiin. Pakkauksissa olevan jätepiktogrammin tulisi auttaa kuluttajia lajittelemaan käytetyt pakkauksensa oikeisiin jäteastioihin, ja siksi saman merkin pitää tulevaisuudessa näkyä myös vastaavassa jätesäiliössä. Pantillisten pullojen ja tölkkien ei kuitenkaan pidä päätyä kotitalousjätteen sekaan. Ne on sen sijaan jätettävä palautusautomaattiin, jotta kuluttaja saisi panttinsa takaisin ja pullot ja tölkit kerättäisiin panttijärjestelmän kautta uudelleen käytettäviksi.

Pantillisissa pulloissa ja tölkeissä oleva panttimerkki on ainoa asiaankuuluva ”lajittelumerkki”, mutta niihin ei pidä liittää jätemerkkiä. Kuluttaja menettää panttirahansa, jos pullo tai tölkki päätyy kotitalousjätteeksi ja palautusprosentti jää alhaisemmaksi. Siksi pantillisissa pulloissa ja tölkeissä ei voi olla sekä jätepiktogrammia että panttimerkkiä, kuten komissio ehdottaa. Suosittelemme lisäksi, että ehdotuksen sisältämän ”uudelleenkäytettävyys”-merkin käyttö tehdään vapaaehtoiseksi.

Yhteenveto

1. Uudelleenkäyttötavoitteet eivät saa vaikuttaa niihin järjestelmiin ja investointeihin, joita jo tehdään pakkausten keräystä ja kierrätystä koskevien määräysten noudattamiseksi. Suomen tulee painottaa jatkoneuvotteluissa kierrätettävyyden säilyttämistä tasavertaisena vaihtoehtona uudelleenkäytön edistämisen rinnalla.

2. Tavoitteiden ei pitäisi pakottaa uudelleenkäytettäviä pakkauksia toimialoille, jos ne eivät ole ympäristön kannalta järkevämpiä kuin kertakäyttöiset pakkaukset. Tavoitteet ovat sen vuoksi perusteltava kansallisilla LCA-analyyseillä.

3. Nykyinen komission ehdotus (joka on hyvin määräävä) ei anna teollisuudelle ja jäsenvaltioille tarvittavaa joustavuutta sen varmistamiseksi, että ympäristötavoitteet saavutetaan. Ehdotukseen liittyvässä vaikutustenarvioinnissa ei eritellä vaikutuksia nykyisiin kansallisiin kierrätysvirtoihin ja kunkin pakkaustyypin hiilijalanjälkeen. Sen sijaan siinä esitetään vain makrotaloudellinen näkemys Euroopan tasolla.

4. On otettava käyttöön mahdollisuus saavuttaa tavoitteet eri tavoilla ja siksi poikkeuksia on mahdollistettava. Poikkeuksia olisi myönnettävä myös silloin, kun se on perusteltua elintarviketurvallisuussyistä.

5. Jäsenvaltion alueella toimivat valmistajat ja loppujakelijat pitäisi saada vapautuksen/poikkeuksen tiettyjen pakkaustyyppien osalta uudelleenkäyttö- ja uudelleentäyttövelvoitteesta, jos seuraavat

edellytykset täyttyvät: Näille pakkaustyypeille ei ole elintarviketurvallisuuteen liittyvistä syistä uudelleenkäytettäviä vaihtoehtoja TAI näiden pakkaustyyppien keräysaste on yli 90 prosenttia.

Kunnioittavasti,

Helsingissä 20.2.2023

Loikkanen Tuula
Toimitusjohtaja
Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry