

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta (HE 141/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Jussi Kauppila, ympäristöministeriö
- johtaja Petrus Kautto, Suomen ympäristökeskus
- erityisasiantuntija Tuulia Innala, Suomen Kuntaliitto
- johtava asiantuntija Satumaija Levón, Elintarviketeollisuusliitto ry
- toimitusjohtaja Vesa Kärhä, Muoviteollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Satakunnan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Business Finland Oy
- Kuusamon Uistin Oy
- Rapala VMC Oyj
- Suomen Palautuspakkaus Oy (PALPA)
- Suomen Uusiomuovi Oy
- Kaupan liitto ry
- Kuluttajaliitto ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- Metsäteollisuus ry
- Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry
- Suomen startup-yhteisö
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2022 vp

- Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksella pantaisiin täytäntöön tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutusten vähentämistä koskevan direktiivin eli SUP-direktiivin mukaisia säännöksiä. Osa SUP-direktiivin säännöksistä on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön jo aiemmin.

Talousvaliokunta kannattaa ehdotuksen tavoitetta korvata muovituotteet ei-fossiilisilla materiaaleilla muovituotteiden ympäristövaikutusten vähentämiseksi ja vihreän siirtymän eteenpäin viemiseksi. Talousvaliokunta on tässä lausunnossaan tarkastellut hallituksen esitystä oman toimialansa näkökulmasta ja keskittyen asiantuntijakuulemisessa erityisesti esiin nousseisiin seikkoihin.

SUP-direktiivin nojalla annettujen komission täytäntöönpanoasetusten ja suuntaviivojen vaikutukset ehdotuksen sisältöön ja yritysten asemaan

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota SUP-direktiivin eri artikloihin sisältyviin lukuisiin valtuutussäännöksiin, joilla siirretään säädösvaltaa komissiolle direktiivin soveltamisen kannalta keskeisissä kysymyksissä. Esimerkkinä voidaan mainita direktiivin soveltamisalan laajuutta keskeisesti määrittävä muovin ja muovituotteiden määritelmä. Direktiivin täytäntöönpanon näkökulmasta hyvin myöhäisessä vaiheessa annetut ja sisällöltään vaikeasti ennakoitavissa olleet komission täytäntöönpanosäännökset ja suuntaviivat ovat olennaisesti vaikeuttaneet direktiivin kansallista täytäntöönpanoa sekä yritysten mahdollisuuksia varautua tulevaan sääntelyyn ja sopeuttaa toimintaansa direktiivin vaatimuksiin.

Ehdotuksen vaikutukset investointeihin ja innovaatioihin

Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan SUP-direktiivin täytäntöönpano on jo nyt vahvistanut kysyntää muovia korvaaville materiaaleille, joten innovaatioille ja uudelle liiketoiminnalle on markkinoilla paljon mahdollisuuksia. Suomeen on viime vuosien aikana kehittynyt merkittävässä määrin innovatiivisen ja kestäväen kehityksen materiaalialan huippuosaamista. Valiokunta katsoo, että sekä nyt arvioitavana olevan ehdotuksen että muun materiaalialaa koskevan lainsäädännön keinoin suomalaisille yrityksille tulee varmistaa dynaaminen, houkutteleva ja kilpailukykyinen toimintaympäristö, joka mahdollistaa suomalaiset vihreää siirtymää edistävät innovaatiot niin, että tuotteiden koko elinkaari huomioidaan aina suunnittelusta kierrätykseen saakka. Lisäksi tulisi varmistaa uusien innovatiivisten materiaalien pääsy markkinoille ja edelleen keräys- ja kierrätysjärjestelmien piiriin.

Ehdotukseen sisältyvät muovin ja kertakäyttöisen muovituotteen määritelmät ovat yhdenmukaiset SUP-direktiivin määritelmien kanssa, eikä niiden täytäntöönpanossa ole kansallista liikkumavaraa. Asiantuntijalausunnoissa on tuotu esiin huoli siitä, että esimerkiksi innovatiivisia biopohjaisia materiaaleja kohdellaan direktiivissä samalla tavoin kuin perinteisiä öljypohjaisia muovi-

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2022 vp

tuotteita, mikä voi rajoittaa merkittävästi mahdollisuuksia kehittää fossiilisia raaka-aineita korvaavia puupohjaisia materiaaleja. Tämä voi puolestaan vähentää yritysten innovaatio- ja investointihalukkuutta ja hidastaa suomalaisen innovatiivisen ja kestävä materiaali- ja teollisuuden kasvunäkymiä. Talousvaliokunta pitää tilannetta huolestuttavana erityisesti, jos se heikentää suomalaisten yritysten mahdollisuuksia kilpailla kestäväällä tavalla muiden EU:n jäsenvaltioiden yritysten ja Euroopan ulkopuolelta tulevien yritysten kanssa.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Tuottajavastuun laajentaminen

Ehdotuksen mukainen tuottajavastuu tarkoittaa yrityksille asetettavia jätehuollon järjestämiseen, rekisteröintiin ja raportointiin liittyviä tuottajavastuovelvoitteita. SUP-direktiivin mukaisia pakkausten tuottajia ovat tuotteidensa pakkaajat ja pakattujen tuotteiden maahantuojat. Tuottajavastuussa oleva yritys on velvollinen liittymään tuottajayhteisöön, maksamaan yhteisön sääntöjen mukaiset vuosittaiset jätemäärään sidotut ja hallinnolliset maksut sekä raporttoimaan näistä toimitustaan. Valiokunta huomauttaa, että näistä velvoitteista aiheutuu väistämättä yrityksille kustannuksia, joista osa jää niiden kannettavaksi ja osa siirtyy kuluttajien maksettavaksi tuotteiden korkeampina hintoina.

Pakkausten tuottajavastuun liikevaihtorajan poistaminen

Voimassa olevan jätelain 48 §:n 2 momentin mukaan tuottajavastuuta koskevia säännöksiä ei pääsääntöisesti sovelleta pakkausten tuottajaan, jonka liikevaihto on vähemmän kuin miljoona euroa. Ehdotuksessa liikevaihtorajasta luovuttaisiin ja tuottajavastuovelvoitteita sovellettaisiin täysimääräisesti myös pieniin tuottajiin. Muutosta on hallituksen esityksessä perusteltu sillä, että liikevaihtorajan poistaminen kohtelisi kaikkien tuoteryhmien tuottajia tasapuolisemmin, poistaisi yrityksiltä houkutuksen pilkkoa yritystoiminta pienempiin osiin ja toteuttaisi paremmin aiheuttaja maksaa -periaatetta. Esitetty muutos lisäisi tuottajavastuun piiriin kuuluvien yritysten määrää niin, että nykyisten 21 000 yrityksen sijasta tuottajavastuun piirissä olisi 36 000 yritystä sekä noin 4 000 maatalousyrittäjää.

Jotta muutos ei aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa erityisesti pienille yrityksille ja maatalousyrityksille, lakiehdotukseen ehdotetaan sisällytettäväksi erityinen palvelupakkausten ja viljelijäpakkausten määritelmä, joka pakkaajan sijasta kohdentaisi tuottajavastuun kyseisten pakkausten valmistajiin ja maahantuojiin. Palvelupakkauksina pidettäisiin sellaisia pakkauksia, joita käytetään elintarvikkeiden ja muiden tuotteiden pakkaamiseen myyntipaikalla suoraan kuluttajalle. Viljelijäpakkauksia olisivat pakkaukset, joita käytetään käsittelemättömien maatalous- ja puutarhatuotteiden pakkaamiseen maa- ja puutarhatalouden yrityksissä. Näin ollen pienet yritykset olisivat tuottajavastuullisia vain, jos ne tuovat itse maahan palvelupakkauksia tai pakattuja tuotteita tai pakkaavat tuotteita myytäväksi muutoin kuin suoraan kuluttajalle. Saamansa selvityksen ja hallituksen esityksessä todetun perusteella talousvaliokunta katsoo, että liikevaihtorajan poistaminen merkitsee eri tuoteryhmien tuottajien tasapuolisempaa kohtelua ja toteuttaa aiheuttaja maksaa -periaatetta nykyistä paremmin. Uudet palvelu- ja viljelypakkausten määritelmät kompensoivat merkittävästi liikevaihtorajan poistamisesta aiheutuvaa tuottajavastuuvollisten määrän kasvua ja hallinnollista taakkaa erityisesti pienten yritysten ja maatalo-

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2022 vp

usyritysten osalta. Valiokunta kuitenkin toteaa, että ehdotukseen voi liittyä myös vaikeasti ennakoitavia tulkintakysymyksiä. Ensinnäkin tuottajavastuussa oleva pakkauksen valmistaja ei välttämättä tiedä, meneekö pakkaus palvelupakkaukseksi tai missä maassa pakkaukset saatetaan markkinoille. Toisaalta yhdenkin tuotteen muuhun kuin palvelu- tai viljelijäpakkaukseen pakkaava pieni yritys voitaisiin katsoa tuottajaksi, jolloin sitä koskisivat lain mukaiset tuottajavastuovelvoitteet.

SUP-direktiivin toimeenpanoon liittyy myös uusia raportointivaatimuksia, jotka edellyttävät muutoksia yritysten tiedonkeruu- ja raportointijärjestelmiin. Näistä järjestelmämuutoksista aiheutuu yrityksille kustannuksia ja ne sitovat resursseja. Valiokunta pitää perusteltuna hallituksen esityksen linjausta, jonka mukaan tuottajavastuun piiriin kuuluvien pienten yritysten hallinnollista taakkaa vähennettäisiin säätämällä jätelain 63 §:n nojalla kirjanpitoa ja tietojenantoa koskeva kevennetty menettely, jos ne tuovat markkinoille vain pieniä määriä SUP-direktiivin soveltamisalaan kuuluvia tuotteita. Näin niille tuottajavastuun hoitamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa voitaisiin edelleen keventää.

Erilliskeräysvaatimukset

Lakiesityksessä ehdotetaan tuottajavastuun laajentamisen lisäksi erilliskeräysvelvoitteita direktiivin edellyttämille tuoteryhmille. Tältä osin direktiivi jättää kansallisesti päätettäväksi ne keinot, joilla direktiivin velvoitteet toteutetaan. Erilliskeräyksen tavoitteena on erityisesti roskaamisen vähentäminen sekä tuotteiden saattaminen entistä tehokkaammin kierrätyksen piiriin.

Muoviset juomapullot. Juomamukien ja -pullojen erilliskeräys toteutettaisiin nykyisen pakkaus-
ten tuottajayhteisön järjestämän erilliskeräysverkoston kautta. Talousvaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena ehdotuksessa valittua ratkaisua, jonka mukaan Suomi hyödyntää erilliskeräysvaatimusten täytäntöönpanossa jo olemassa olevaa tehokasta pantillista juomapakkausten palautusjärjestelmää. SUP-direktiivin mukaan pantillisten juomapullojen korkkien pitää olla kiinni pullossa, eikä direktiivin täytäntöönpanossa ole tältä osin kansallista liikkumavaraa. Talousvaliokunta huomauttaa, että korkkien kiinnipysymistä koskeva vaatimus edellyttää merkittäviä, mahdollisesti jopa kymmenien miljoonien eurojen investointeja pullonpalautuslaitteisiin. Koska erilliskeräysvelvoitteet koskevat myös muita kuin panttijärjestelmän piiriin kuuluvia muovipulloja, panttijärjestelmään kuulumattomien juomapullojen tuottajien tulee osaltaan huolehtia, että erilliskeräystavoitteet saavutetaan.

Kalastusvälineet. SUP-direktiivi edellyttää, että muovisia sisältävät kalastusvälineet sisällytetään erilliskeräystä edellyttävän tuottajavastuun piiriin. Ehdotuksessa ehdotetaan, että erilliskeräystä koskeva velvoite toteutettaisiin direktiivissä säädettyä laajempaan niin, että tuottajavastuu kattaisi merivesikalastuksessa käytettävien kalastusvälineiden lisäksi sisävesikalastuksessa käytettävät kalastusvälineet. Talousvaliokunta pitää tätä laajennusta perusteltuna, koska meri- ja sisävesikalastuksessa käytetään paljon samoja välineitä eikä tuottaja voi välttämättä tietää, meneekö tuote käyttöön sisävesille vai merelle.

Ehdotuksen mukaan kunkin kalastusvälineiden tuottajayhteisön tulisi kattaa kaikkiin eri tarkoituksiin käytettävien muovisten kalastusvälineiden jätekeräys. Muutamassa asiantuntijalausunnossa on esitetty voimakasta kritiikkiä tätä linjausta kohtaan ja todettu, että pyydys- ja vapakalas-

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2022 vp

tus sekä vesiviljely ovat eri aloja ja tuoteryhmiä. Sen vuoksi niitä ei tulisi myöskään sääntelyssä niputtaa niin, että sama tuottajayhteisö vastaisi kaikkiin eri tarkoituksiin käytettävistä kalastusvälineistä. Erityisesti vapakalastajien edustajat pitävät valittua linjausta kohtuuttomana, koska vapakalastajat joutuisivat tuottajayhteisön kautta maksamaan myös pyydyskalastus- ja vesiviljelytuotteiden jätehuollosta. Talousvaliokunta kehottaa ympäristövaliokuntaa arvioimaan, onko perusteltua edellyttää, että yhden tuottajayhteisön pitää kattaa kaikenlaiset muovisia sisältävät kalastusvälineet.

Tuottajan kustannusvastuu tietyistä kuntien toteuttamista jätehuolto- ja siivoustoimista

Ehdotuksen 48 b §:n mukaan laajennetun tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuottajien on vastattava tietyistä kuntien toteuttamista jätehuolto- ja siivoustoimista. Asiantuntijalausunnoissa edellytetään, että tuottajien kunnille maksamien korvausten tulisi määräytyä sen oletuksen pohjalta, että kuntien jätehuolto ja siivoustoimet on järjestetty kustannustehokkaasti. Talousvaliokunta pitää vaatimusta kannatettavana.

Tuottajavastuun toteutumisen huomioiminen julkisissa hankinnoissa

Ehdotuksen 55 §:n mukaan jakelijan ja muun yrityksen sekä julkisen hankintayksikön olisi sääntelyn piiriin kuuluvia tuotteita hankkiessaan varmistettava, että tuottaja kuuluu jätelain mukaiseen tuottajarekisteriin. Valiokunta kannattaa ehdotusta, jonka mukaan julkisissa hankinnoissa tulee ottaa huomioon tuottajavastuun toteutuminen. Ehdotuksessa tulisi kuitenkin selkeyttää säännöksen suhde julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (1397/2016) sekä se, kenen vastuulle julkisten hankintojen valvonta tältä osin kuuluu.

Kokoavat huomiot

Talousvaliokunta kannattaa pyrkimystä korvata muovituotteet ei-fossiilisilla materiaaleilla muovituotteiden ympäristövaikutusten vähentämiseksi ja vihreän siirtymän eteenpäin viemiseksi. Valiokunta on kuitenkin huolissaan siitä, että SUP-direktiivin mukaiset korvaavia materiaaleja koskevat tiukat rajoitukset voivat hillitä yritysten innovaatio- ja investointihalukkuutta. Erityisesti SUP-direktiivistä johtuva luokittelu, jossa innovatiiviset biopohjaiset materiaalit rinnastetaan perinteisiin muovituotteisiin, voi olennaisesti vaikuttaa mahdollisuuksiin korvata fossiilisia raaka-aineita puupohjaisilla tuotteilla. Talousvaliokunta kiinnittää myös huomiota asiantuntijalausuntoihin, joiden mukaan SUP-direktiivin velvoitteita välttääkseen suomalaisilla alan yrityksillä voi olla houkutus siirtää valmistustaan ulkomaille. Samasta syystä myös harmaatuonnin pelätään lisääntyvän.

Suomeen on viime vuosien aikana kehittynyt merkittävässä määrin innovatiivisen ja kestävä kehityksen materiaalialan huippuosaamista. Valiokunta katsoo, että sekä nyt arvioitavana olevan ehdotuksen että muun materiaalialaa koskevan lainsäädännön keinoin suomalaisille yrityksille tulee varmistaa dynaaminen, houkutteleva ja kilpailukykyinen toimintaympäristö, joka mahdollistaa suomalaiset vihreää siirtymää edistävät innovaatiot niin, että tuotteiden koko elinkaari huomioidaan aina suunnittelusta kierrätykseen saakka. Tämä edellyttää uusien innovatiivisten materiaalien sujuvan markkinoille pääsyn varmistamista sekä niiden ottamista keräys- ja kierrätysjärjestelmien piiriin. Erityisesti on huomioitava kierrätettyjen materiaalien sekä jätteiden hyödyntä-

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2022 vp

misen mahdollisuudet. Jätteiden merkitys ja arvo materiaalina tulee korostumaan entisestään, koska useista neitseellisistä raaka-aineista ja materiaaleista on pulaa tai niiden saatavuus on riippuvaista yksittäisten valtioiden tai yritysten kyvystä tai halukkuudesta toimittaa niitä markkinoille. Materiaalialan TKI-toiminnan ja rahoituksen tulee pyrkiä muun ohella myös innovaatioiden skaalaamiseen ja niiden tuomiseen kaupalliseen käyttöön. Näin mahdollistetaan korvaavia materiaaleja koskevien suomalaisten innovaatioiden kehittäminen ja kaupallistaminen kilpailukykyä vahvistavalla tavalla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 16.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Hussein al-Taee sd

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Väättäinen sd

jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen