

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2014 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (jätedirektiivien muuttaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 22 päivänä syyskuuta 2014 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (jätedirektiivien muuttaminen) (U 36/2014 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ympäristöneuvos Riitta Leinen ja neuvotteleva virkamies Tarja-Riitta Blauberg, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Anne Vehviläinen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Mika Honkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- ryhmäpäälikkö Tuuli Myllymaa, Suomen ympäristökeskus

- kehittämisinsinööri Tuulia Innala, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Irina Simola, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Katja Kurki-Suonio, Energiateollisuus ry
- toimitusjohtaja Markku Salo, Jätelaitosyhdistys ry
- asiamies Maija Pohjakallio, Kemianteollisuus ry
- toimialapäällikkö Tiina Vuoristo, Metsäteollisuus ry
- asiantuntija Katja Moliis, Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry
- varatoimitusjohtaja Pekka Huttula, Öljyalan Keskusliitto
- hallituksen varapuheenjohtaja Sirkku Manninen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- BMH Technology Oy
- Valmet Oyj
- Elintarviketeollisuusliitto ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen tavoitteena on erityisesti parantaa resurssitehokkuutta edistämällä jätehierarkian mukaisesti jätteiden synnyn ehkäisyä ja jätteiden

hyödyntämistä raaka-aineena. Ehdotuksen tavoitteena on lisäksi yksinkertaistaa EU:n jätelainsäädäntöä muun muassa selkeyttämällä tavoitteisiin liittyviä menetelmiä ja keskeisiä mää-

ritelmiä, parantaa seuranta kehittämillä jätetilojen laatua sekä edistää parhaita käytäntöjä jätehuollossa muun muassa varmistamalla laajennetun tuottajavastuun järjestelmien vähimmäistaso.

Edellisten lisäksi tavoitteena on edistää kiertämissinnovaatioita, lisätä kestävä kasvua ja luoda työpaikkoja alhaisilla kustannuksilla ja parantaa samalla ympäristön tilaa.

Komission mukaan ehdotuksen tärkeimmät muutokset, joilla asetettaisiin tarvittavat puitteet jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskeville jäsenvaltioiden politiikoille ja lainsäädännölle ovat seuraavat:

- määritelmien yhdenmukaistaminen ja tarpeettomien oikeudellisten vaatimusten poistaminen;
- raportointivaatimusten yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen;
- varhaisvaroitusjärjestelmän käyttöönotto kierrätystavoitteiden saavuttamisen seurannassa;
- laajennetun tuottajan vastuun vähimmäistoimintaedellytysten käyttöönotto;
- yhdyskuntajätteen uudelleenkäyttöön valmistelua ja kierrätystä (70 % vuoteen 2030 mennessä) koskevien tavoitteiden kiristäminen;
- pakkausjätteen uudelleenkäytön valmistelua ja kierrätystä koskevien tavoitteiden kiristäminen;
- muun kuin jäännösyhdyskuntajätteen kaatopaikalle sijoittamisen rajoittaminen vuoteen 2030 mennessä;
- säästöjen mukauttaminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 290 artiklaan (säädösvallan siirtäminen komissiolle) ja 291 artiklaan (täytäntöönpanovallan siirtäminen komissiolle).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee ehdotuksen yleistä tavoitetta edistää unionin resurssitehokkuutta ja kiertotalouden päämäärien saavuttamista tehostamalla jätteen syntymisen ehkäisemiseen sekä jätteen kierrätyksen ja muun hyödyntämisen lisäämiseen tähtääviä toimia. Päämäärien saavuttamiseksi valtioneuvosto pitää aiheellisenä tar-

kastella uudelleen direktiiveissä asetettuja yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen uudelleenkäytön valmistelua ja kierrätystä (jäljempänä kierrätys) koskevia tavoitteita sekä kaatopaikkakäsittelyä koskevia rajoituksia ja vähennystavoitteita.

Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esitetyt ehdotukset kuuden jätetalan direktiivin uudistamiseksi ovat hyvin laajoja ja vaikutuksiltaan merkittäviä ja että niiden täytäntöönpano jäsenvaltioissa vaatii runsaasti myös laintasoisia muutoksia. Valtioneuvosto pitää tärkeänä vielä arvioida, onko ehdotetun laajuinen muutos tässä vaiheessa kaikilta osin tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen ottaen huomioon, että vuonna 2008 uudistetun jätedirektiivin toimeenpano jätehuoltokäytäntöihin on jäsenvaltioissa vielä sisäajonvaiheessa. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti erityisesti ehdotuksiin, jotka lisäisivät yritysten ja viranomaisten hallinnollista taakkaa ilman merkittäviä ympäristöhyötyjä.

Valtioneuvosto korostaa, että ehdotettujen toimien tulee olla yhteensopivia muiden EU:ssa asetettujen ympäristönsuojelua ja resurssitehokkuutta edistävien toimien ja tavoitteiden kanssa. Erityisesti on huolehdittava siitä, että direktiiveissä asetettavat jätteen uudelleenkäytön valmistelua ja kierrätystä koskevat tavoitteet toimivat samansuuntaisesti sekä EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteiden että biotalouden kehittämistä, uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämistä ja uusiutuvien polttoaineiden laatua koskevien tavoitteiden ja velvoitteiden kanssa. Suomessa tehtyjen arvioiden mukaan kestäväällä tavalla tuotettujen biopolttoaineiden käytön olennainen lisääminen on välttämätöntä, jotta EU:n nykyiset ja tulevat tavoitteet kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ja uusiutuvan energian osuuden kasvattamiseksi voidaan saavuttaa. Pyrittäessä edistämään jätteen korkealaatuisuutta kierrätystä on valtioneuvoston mielestä tärkeää huolehtia myös siitä, että direktiivi omalta osaltaan edistää liikennekäyttöön tarkoitettujen edistyneiden biopolttoaineiden tuotantoa ja käyttöä.

Valtioneuvosto kannattaa kunnianhimoisten, mutta realististen tavoitteiden asettamista yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen kierrätykselle. Uusien tavoitteiden tulee perustua luotettavaan ja kaikissa jäsenvaltioissa samoin perustein tuotettuun tietoon lähtötilanteesta ja eri jätteiden kierrätyspotentiaaleista sekä selkeisiin laskentamenetelmiin. Jäsenvaltioita sitovien tavoitteiden asettamisessa tulisi ottaa huomioon kansalliset olosuhteet, kuten Suomen osalta erityisesti pitkät etäisyydet, harva asutus ja verrattain pieni erilliskerättävien jätteiden keräyspotentiaali, jotka vaikuttavat olennaisesti kierrätyksen kustannustehokkuuteen ja kokonaisympäristövaikutuksiin. Kierrätykselle asetettavat tavoitteet eivät myöskään saisi olla niin korkeita, että jäsenvaltiot eivät käytännössä voisi soveltaa jätedirektiivissä määritellyn jätehierarkian suomaa mahdollisuutta poiketa hierarkiasta, kun tämä on elinkaariajattelun mukaisesti perusteltua kokonaisvaikutusten kannalta, tai että tämä johtaisi huonolaatuisen kierrätyksen lisääntymiseen. Valtioneuvosto ehdottaa, että kierrätystavoitteisiin sisällytettäisiin myös liikennekäyttöön tarkoitettujen sekä — jos lisäselvitysten perusteella arvioidaan tarpeelliseksi — myös muuhun käyttöön tarkoitettujen edistyneiden biopolttoaineiden valmistus jätteestä.

Valtioneuvosto kannattaa kierrätysasteiden laskentamenetelmien yhdenmukaisuuden varmistamista ja sitä, että lasketun kierrätysasteen tulisi mahdollisimman luotettavasti kuvata todellisuudessa kierrätetyksi tulevan jätteen määrää. Ehdotettu laskentamenetelmä on kuitenkin vaikeaselkoinen ja käytännössä hankala toteuttaa ottaen huomioon jätteiden erilaiset käsittelytavat ja koostumukseltaan erilaiset jätteet. Kierrätysasteiden laskentaa on vielä kehitettävä sen toimivuuden ja yhtenäisen soveltamisen varmistamiseksi.

Valtioneuvosto ei pidä mahdollisena ottaa kantaa ehdotettuihin numeerisiin kierrätystavoitteisiin ennen kuin ehdotettujen määritelmien ja laskentamenetelmien muutosten vaikutukset kierrätysasteisiin on luotettavasti arvioitu. Valtioneuvosto kannattaa yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteiden kierrätystavoitteiden asetta-

mista tasolle, joka olisi Suomessa nykyisin saatutettuja kierrätysasteita ja voimassa olevia tavoitteita korkeampi ja joka olisi elinkaariajattelun pohjalta kokonaisvaikutuksiltaan perusteltu. Nykyisten laskentamenetelmien pohjalta arvioituna ehdotetut yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen kierrätystavoitteet ovat monelta osin erittäin vaativia. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan esimerkiksi ehdotetut puupakkausjätteen kierrätystavoitteet ovat todennäköisesti epätarkoituksenmukaisen korkeita. Suuri osa puupakkausjätteestä on likaantunutta tai sisältää vieraita materiaaleja, eikä sovellu yhtä hyvin kierrätettäväksi kuin esimerkiksi puun työstössä syntyvät sivuvirrat. Suomessa puupakkausten uudelleenkäytön osuus on noin 75 %, ja käytännössä kaikki puupakkausjäte, jota ei pystytä käyttämään uudelleen, hyödynnetään uusiutuvana energiana. Puupakkausjätteen samoin kuin esimerkiksi yhdyskuntajätteen ja muovipakkausjätteen kierrätyksen lisäämisen elinkaari-vaikutukset tulisi vielä arvioida tarkemmin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kierrätystavoitteissa otettaisiin huomioon myös suoraan uudelleenkäytettyjen pakkausten, kuten uudelleentäytettävien juomapakkausten ja puisten kuormalavojen määrä. Yhdenmukaisen tulkinnan varmistamiseksi tulisi vielä selvittää, mitä uudelleenkäytön valmistelulla tarkoitetaan.

Valtioneuvosto pitää hyvänä tavoitetta vähentää elintarvikejätteen määrää. Erityisen tärkeinä ja globaalistikin merkittävänä valtioneuvosto näkee EU:n aiempaa tehokkaammat toimet ruokahävikin määrän vähentämiseksi. Ehdotetun määrällisen vähentämistavoitteen sitovuutta ja esittämistapaa on kuitenkin vielä selvitettävä. Vähentämistavoitteen säätäminen edellyttää yhtenäistä ja selkeää määritelmää. Tavoitteen toteutumisen seurantamenettelyistä tulisi säätää riittävän ajoissa ennen seurantajakson alkua ja seurannassa tulee ottaa huomioon eri jäsenvaltioiden ennen vuotta 2017 tehdyt ruokahävikin vähentämistoimet.

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti toimia kaatopaikalle sijoitettavan jätteen määrän vähentämiseksi. Ehdotetun kiellon vaikutusten arvioimiseksi ja yhdenmukaisen toimeenpa-

non varmistamiseksi olisi kuitenkin tarpeen tämentää, mitä kierrätyskelpoisella jätteellä, biohajoavalla jätteellä ja jäännösjätteellä tarkoitetaan. Kieltoon voi myös olla tarpeen sisällyttää joustoelementtejä esimerkiksi erityistilanteiden (esim. eläintautien ehkäiseminen) huomioon ottamiseksi. Kaatopaikalle sijoitettavan jätteen määrän vähentämistä koskevan tavoitteen muotilua on tarpeen tarkistaa.

Valtioneuvosto tukee ehdotusta biojätteen erilliskeräyksen edistämiseksi. Velvoitteeseen tulisi sisältyä tarpeellisia joustoelementtejä jäsenvaltioiden alueellisten erojen huomioon ottamiseksi esimerkiksi mahdollistamalla poikkeukset erilliskeräysvelvollisuudesta silloin, kun se on jätehierarkian mukaan perusteltua.

Valtioneuvosto pitää ehdotettuja tuottajavastuuta koskevia vähimmäisvaatimuksia pääosin kannatettavina periaatteina, joilla voidaan varmistaa kansallisten tuottajavastuujärjestelmien yhdenmukaisuutta ja toimivuutta. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että kaikkia ehdotettuja vähimmäisvaatimuksia ei ole mahdollista tässä direktiivissä säätää jäsenvaltioita sitoviksi velvollisuuksiksi, vaan tämä vaatisi tuoteryhmäkohtaisen sääntelyn uudistamista tai laatimista. Valtioneuvosto ehdottaa vähimmäisvaatimusten muuttamista ohjaaviksi yleisiksi periaatteiksi tai vaatimusten supistamista kaikille tuoteryhmille soveltuviksi.

Valtioneuvosto tukee pääosin ehdotuksia keskeisten määritelmien yhdenmukaistamiseksi eri direktiiveissä. Eräiden keskeisten määritelmien muotoiluja on kuitenkin vielä arvioitava tarkemmin. Yhdyskuntajätteen määritelmää ei tule ehdotetulla tavalla sitoa kunnan järjestämisvastuulla oleviin jätteisiin, vaan määritelmän tulisi pohjautua Euroopan jäteluettelossa (2000/532/EY) olevaan yhdyskuntajätteen luokitteluun sekä EU:n jätetilastoasetuksen (2150/2002) mukaiseen jäteluokitukseen. Maantäyttötoimien määritelmää samoin kuin maantäytön ja kierrätyksen välisen rajanvedon tulkinnaa on vielä tarpeen selventää erityisesti infrarakentamisessa käytettyjen jalostettujen jättemateriaalien käytön osalta.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti jätteen kuljetuksen lupamenettelyä koskeviin muutosehdotuksiin. Jäsenvaltioilla tulisi olla mahdollisuus lupamenettelyn sijasta soveltaa rekisteröintimenettelyä vaarallisten jätteen kuljetuksen ja keräämisen valvonnassa. Alalla toimivia yrityksiä on paljon, ja toiminta on pääosin pienimuotoista. Lupamenettely lisäisi tarpeettomasti näiden yritysten ja viranomaisten hallinnollista taakkaa.

Valtioneuvosto ei kannata ehdotusta jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajata pienten laitosten ja yritysten hyvin pienten jätemäärien kuljetus pois rekisteröintivelvollisuuden piiristä. Jätteen ammattimaisen kuljetustoiminnan tulee yrityksen koosta riippumatta olla valvottua. Rekisteröintimenettely on tarpeellinen, mutta riittävä menettely valvonnan harjoittamiseen. Valtioneuvosto voi hyväksyä jäsenvaltioiden mahdollisuuden rajata pienten jätemäärien tai satunnaisten jäte-erien (esimerkiksi koe-erät) kuljetukset rekisteröinnin ulkopuolelle. Tämän tulisi kuitenkin olla mahdollista tasapuolisesti kaiken kokoisille yrityksille. Valtioneuvoston mielestä tarvittavaa joustavuutta rekisteröintivelvollisuuden voitaisiin vaihtoehtoisesti luoda myös esimerkiksi määrittelemällä tarkemmin, mitä rekisteröintivelvollisella ammattimaisella jätteen kuljettamisella tarkoitetaan.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen lisätä toiminnanharjoittajille velvollisuus raportoida vuosittain viranomaiselle vaarallisista jätteistä. Tämä olisi ristiriidassa ehdotuksen keskeisenä tavoitteena olevan hallinnollisen taakan vähentämisen ja raportointivelvollisuuksien yksinkertaistamisen kanssa. Valtioneuvoston mielestä olisi riittävää nykyiseen tapaan velvoittaa ehdotuksessa mainitut toimijat kirjanpitoon, jonka tulee tarvittaessa olla viranomaisten saatavilla. Velvollisuutta olisi vähintään rajattava keskeisimpiin toimijoihin, kuten vaarallisen jätteen käsittelijöihin.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä ehdotusta, jonka mukaan jäsenvaltioiden raportointivelvollisuuksia rajattaisiin tiettyjen direktiivin säännösten täytäntöönpanoa koskeviin seikkoihin ja poistettaisiin jäsenmaiden velvollisuus toimit-

taa komissiolle kolmen vuoden välein kattava raportti koko direktiivin täytäntöönpanosta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komissio tukee tarvittaessa jäsenvaltioita asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa ja että varmistetaan jäsenvaltioiden jätehuollon tilaa koskevien tietojen luotettavuus ja mahdollisimman hyvä reaalitilaisuus. Valtioneuvosto pitää kuitenkin varhaisvaroitussysteemiä ja jäsenvaltioiden raportointia koskevista ehdotuksista aiheutuvaa hallinnollista kuormaa hyvin suurena saavutettuihin hyötyihin nähden. Ehdotuksia tulisi tältä osin tarkastella huolellisesti.

Valtioneuvosto pitää jättesuunnitelmia hyvänä ohjauksena kiertotalouden edistämiseksi, mutta ei välttämättä pidä tarkoituksenmukaisena jäsenvaltioita sitovien suunnitelman sisältövaatimusten laajentamista nykyisestä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komissiolle siirrettävää toimivaltaa koskeviin usei-

siin ehdotuksiin erityisesti säädösvallan delegoimisen osalta kysymyksissä, jotka nykyisin käsitellään valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä. Kyseiset asiat ovat teknisestä luonteestaan huolimatta hyvin keskeisiä jätelainsäädännön täytäntöönpanon kannalta ja niihin sisältyy suuria näkemyseroja eri toimielinten, jäsenvaltioiden ja sidosryhmien välillä. Siltä osin kuin säädösvalta siirretään komissiolle, toimivallan siirron yksityiskohtaisuutta, valtuutuksen kestoa ja ehdotettujen valtuutusten tarkkarajaisuutta tulee vielä tarkastella.

Valtioneuvoston mielestä ehdotettu 12 kuukauden määräaika direktiivimuutosten täytäntöönpanemiseksi on liian lyhyt ja sitä tulisi pidentää vähintään 18 kuukaudeksi. Ehdotetut muutokset edellyttävät muutoksia ainakin jätelaikiin ja lukuisiin valtioneuvoston asetuksiin, joiden valmisteluun on varattava riittävästi aikaa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kiertotalouden yleiset tavoitteet

Ehdotus on osa komission julkaisemaa ns. kiertotalouspakettia, jonka tavoitteena on parantaa resurssitehokkuutta siirtymällä kohti kiertotaloutta, joka perustuu aiempaa suuremman määrän uudelleenkäyttöön ja korkeatasoiseen kierrätykseen. Kiertotaloudessa kestävä kasvua tuetaan säilyttämällä resurssit taloudessa ja palauttamalla ne käyttöikänsä jälkeen yhä uudelleen tuottavaan käyttöön, vähentämällä jätteitä ja pienentämällä riippuvuutta raaka-aineiden toimituksista. Jättesynnyn ehkäisy, ekosuvunnittelun ja uudelleenkäytön avulla komissio arvioi saavutettavan huomattavia säästöjä ja luotavan kestävä kasvua. Kiertotalouteen siirtymisen arvioidaan edellyttävän muutoksia koko arvoketjussa tuotteen suunnittelusta uusiin liiketoiminta- ja markkinointimalleihin sekä kulutuskäyttäytymiseen.

Direktiiviehdotusten yleisenä tavoitteena on parantaa resurssitehokkuutta edistämällä jäte-

hierarkian mukaisesti jätteiden synnyn ehkäisemistä ja jätteiden hyödyntämistä raaka-aineena. Tavoitteena on myös yksinkertaistaa jätelainsäädäntöä selkeyttämällä määritelmiä ja parantamalla jätetilastojen laatua.

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan tukee tavoitteita resurssitehokkuuden lisäämisestä ja kiertotalouden päämäärien saavuttamisesta tehostamalla jätteen syntymisen ehkäisemistä sekä jätteen kierrätyksen ja muun hyödyntämisen lisäämiseen tähtääviä toimia. Kiertotalous tarjoaa yrityksille uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Tämä kasvupotentiaali ehdotettavan lainsäädännön taustalla tulee tunnistaa ja kääntää mahdollisuudeksi edistää kasvua uusilla kärkialoilla cleantechissä ja biotaloudessa valtioneuvoston toukokuussa 2014 hyväksymän cleantech-liiketoiminnan edistämisstrategian mukaisesti.

Keskeiset ehdotukset

Direktiiviehdotus sisältää laajoja ehdotuksia kuuteen jätealan direktiiviin. Olennaisia muu-

toksia ehdotetaan jätealan määritelmiin, uudelleenkäytön valmistelua ja kierrätystä koskeviin prosentuaalisiin tavoitteisiin, kaatopaikkakäsittelyä koskeviin rajoituksiin ja tavoitteisiin, tuotajavastuuseen, seurantaan ja valvontaan. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että esitykset ovat laajoja ja vaikutuksiltaan merkittäviä, ja siksi, vuonna 2008 uudistetun jätedirektiivin ollessa edelleen täytäntöönpanovaiheessa, on arvioitava näin suurten muutosten tarpeellisuutta ja oikeaa ajankohtaa.

Valiokunta korostaa kunnianhimoisten kierrätystavoitteiden merkitystä kiertotalouden edistämässä, mutta tavoitteiden tulee perustua luotettavaan, vertailukelpoiseen tietoon jätteiden määrästä, niiden kierrätyksestä sekä laskentamenetelmistä. Sitovien jäsenvaltiokohtaisten tavoitteiden asettamisessa tulee myös ottaa huomioon kansalliset olosuhteet, kuten Suomen pitkät etäisyydet, harva asutus ja erilliskerättävien jätteiden potentiaali, jotka vaikuttavat kierrätyksen kokonaisympäristövaikutuksiin.

Valiokunta tukee valtioneuvoston kantaa myös siltä osin kuin siinä suhtaudutaan varauksellisesti ehdotuksiin, jotka ovat ristiriidassa yritysten ja viranomaisten hallinnollisen taakan vähentämisen ja raportointivelvollisuuksien yksinkertaistamistavoitteiden kanssa. Ylipäänsä merkittävät muutokset juuri uudistettuun jätealan sääntelyyn kuormittavat järjestelmää. Uusista ja muutetuista raportointivelvoite-ehdotuksista aiheutuvaa hallinnollista kuormaa tulee tarkastella suhteessa saavutettaviin ympäristöhyötyihin. Tarkemmat vaikutusarviot ovat siten tarpeen ennen kuin sääntelyehdotuksiin on mahdollista ottaa kantaa.

Jäte- ja biomateriaalista valmistetut polttoaineet

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin, että nykyisessä jätedirektiivissä biopolttoaineiden valmistusta jätteistä ei automaattisesti luokitella kierrätykseksi. Jollei prosessijäännöksiä kierrätetä esimerkiksi lannoitus- tai maanparannusaineina, polttoaineen valmistusta pidetään jätehierarkian mukaan kierrätystä alempana luokkaan kuuluvana hyödyntämisenä ener-

giana, jolloin se on samassa luokassa kuin muu jätteen polttaminen energian tuottamiseksi. Sama voi vastaavasti koskea jätteistä jalostettuja korkealaatuisia polttoaineita, joilla osaltaan voidaan korvata neitseellisten raaka-aineiden käyttöä. Tämän on katsottu olevan ristiriidassa biotalous- ja ilmastotavoitteiden kanssa ja voivan jopa estää jätteen hyödyntämisen resurssi- viisaasti. Kuulemisessa on esitetty, että Suomen tulisi vaikuttaa jätehierarkian kehittämiseen siten, että jätteen jalostamista biopolttoaineeksi pidettäisiin kierrätyksenä. Valiokunta toteaa tältä osin seuraavaa.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että direktiiviehdotusten tulee olla yhteensopivia ympäristönsuojelua ja resurssitehokkuutta edistävien toimien ja tavoitteiden kanssa. Erityisesti on huolehdittava siitä, että jätteen kierrätystä koskevat tavoitteet toimivat samansuuntaisesti EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteiden, biotalouden kehittämistä, uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämistä ja uusiutuvien polttoaineiden laatua koskevien tavoitteiden ja velvoitteiden kanssa. Pyrittäessä edistämään jätteen korkealaatuista kierrätystä on tärkeää huolehtia myös siitä, että direktiivi omalta osaltaan edistää liikennekäyttöön tarkoitettujen edistyneiden biopolttoaineiden tuotantoa ja käyttöä.

Valiokunta korostaa, että jätehierarkia eli jätehuollon etusijajärjestys¹ on ohjeellinen periaate, josta on mahdollista poiketa, jos sitä voidaan pitää elinkaarivaikutusten kannalta perusteltuna. Etusijajärjestys ohjaa lain nojalla tapahtuvaa norminantoa ja jätesuunnitelmien laatimista sekä muuta lain perusteella tapahtuvaa päätöksentekoa ja ohjausta. Säännös ohjaa lain soveltamista lupa- ja ilmoitusmenettelyissä, mutta yksittäistä toimintaa ei voida kieltää pelkästään

¹ Jätedirektiivin 4 artiklaan ja jätelain 8 §:ään sisältyvän jätehuollon etusijajärjestyksen eli ns. jätehierarkian mukaan jätepolitiikan ja jätehuollon toiminna noudatetaan seuraavaa tärkeysjärjestystä: 1) jätteen synnyn ehkäisy 2) uudelleenkäytön valmistelu 3) kierrätys 4) muu hyödyntäminen esimerkiksi energiana 5) loppukäsittely. Polttoaineen valmistaminen jätteestä rinnastuu jätehierarkiassa energiana hyödyntämiseen.

etusijajärjestystä koskevan säännöksen perusteella. Keskeistä on, että jätehierarkiaa sovellettaessa toteutetaan toimenpiteitä sellaisten vaihtoehtojen edistämiseksi, joilla päästään ympäristön kannalta parhaaseen mahdolliseen kokonaistulokseen. Etusijajärjestyksestä poikkeamisen edellytyksiä on arvioitava useiden eri vaikutusten kokonaisarvioinnin ja keskinäisen punninnan perusteella. Punninnassa tulee ottaa yhtenä keskeisenä tekijänä huomioon myös toiminnan merkitys energia- ja ilmastopolitiikassa asetettujen Suomea sitovien tavoitteiden saavuttamisen kannalta. On tärkeää pyrkiä siihen, että jätteen käyttö kehittyneiden biopolttoaineiden tuotannon raaka-aineena voidaan ottaa huomioon jätedirektiivin tavoitteenasettelussa. Näin tulee varmistua kierrätystavoitteiden asettamisesta sellaiselle kohtuulliselle tasolle, että se ei luo esteitä kehittyneiden biopolttoaineiden tuotannolle niissä harvinaisissa tapauksissa, jolloin niiden tuotantoa ei voitaisi jätelainsäädännön mukaan katsoa kierrätykseksi.

Valiokunta toteaa, että kierrätyksen määritelmästä rajattiin vuoden 2008 direktiivissä tarkoituksellisesti pois polttoaineen valmistaminen jätteestä, eikä esitys sen määrittämiseksi kierrätykseksi välttämättä saa EU-neuvotteluissa tukea. Biopolttoaineiden tuotantoa ja käyttöä säännellään ensisijaisesti RES-direktiivillä (2009/28/EY) ja polttoaineiden laatudirektiivillä (2009/30/EY). Näitä säännöksiä merkittävästi muuttava ILUC-direktiiviehdotus on parhailaan Euroopan parlamentin käsiteltävänä. Valio-

kunta korostaa, että myös ILUC-direktiivin yhdenmukaisuus cleantech-strategian tavoitteiden kanssa tulee pyrkiä varmistamaan. Mahdolliset jätehierarkia- ja kaskadiperiaateviitaukset direktiivissä eivät saa johtaa näiden periaatteiden liian jäykkään, kokonaistavoitteiden kannalta haitalliseen tulkintaan.

Suomessa on myös tarpeen arvioida tarvetta ja mahdollisuuksia valmistella kansallisia jätteeksi luokittelun päättymistä (end of waste) koskevia kriteerejä kiertotalouden tavoitteiden edistämiseksi. Edelleen on syytä selvittää myös kriteereitä, joiden perusteella jätteen biologinen käsittely voidaan luokitella kierrätykseksi.

Valiokunta katsoo edellä esitettyyn viitaten, että valtioneuvoston tulee edistää cleantech-strategian mukaisesti uusien jätteestä jalostettujen tuotteiden, ml. biopolttoaineet, kehittämistä ja markkinointia ja poistaa sitä haittaavia lainsäädännöllisiä esteitä. Tässä tarkoituksessa tulee selvittää mahdollisuudet vaikuttaa jätteen määrittämään liittyviin näkökohtiin, kansallisiin poikkeusmahdollisuuksiin ja niiden soveltamiseen sekä muuhun asiaa koskevaan lainsäädäntöön toimivimpien ratkaisujen löytämiseksi ja ongelmien poistamiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

YmVL 23/2014 vp — U 36/2014 vp

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Martti Korhonen /vas	Jari Lindström /ps
vpj.	Rakel Hiltunen /sd	Eeva-Maria Maijala /kesk
jäs.	Tarja Filatov /sd	Martti Mölsä /ps
	Christina Gestrin /r	Sari Palm /kd
	Timo Heinonen /kok	Raimo Piirainen /sd
	Antti Kaikkonen /kesk	Anni Sinnemäki /vihr
	Pauli Kiuru /kok	Juha Väättäinen /ps.
	Jukka Kärnä /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Kyse on komission ehdotuksesta, joka käsittelee jätedirektiiviä ja sen direktiiviehdotusta osana ns. kiertotalouspakettia. Kyseisen ehdotuksen tavoitteena on keskeisesti parantaa resurssitehokkuutta edistämällä jätehierarkian mukaisesti jätteiden synnyn ehkäisyä sekä jätteiden hyödyntämistä raaka-aineena. Tämän lisäksi esityksellä pyritään yksinkertaistamaan EU:n jätelain-säädäntöä muun muassa yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä tavoitteisiin liittyviä menetelmiä ja keskeisiä määritelmiä, mitkä parantavat seuranta kehittämisellä jätetilastojen laatua sekä edistävät parhaita käytäntöjä jätehuollossa muun muassa varmistamalla laajennetun tuottajavastuun järjestelmien vähimmäistasolla. Edellisten lisäksi tavoitteena on edistää kierrätysinnovaatioita, lisätä kestävä kasvua ja luoda työpaikkoja alhaisilla kustannuksilla ja parantaa samalla ympäristön tilaa.

Valiokuntaryhmämme on huolissaan niistä mahdollisista vaikutuksista, mitä nyt esillä olevat esitykset voivat aiheuttaa esimerkiksi maamme teollisuudelle ylimääräisten velvoitteiden muodossa. On selvää, että tällä erää ehdotus jätedirektiivistä sisältää monia muutoksia kierrätystavoitteisiin, kierrätysmääritelmiin sekä laskeutamenetelmiin ja että nämä eivät isossa kokonaiskuvassa hyödynnä lainkaan maamme kierrätystavoitteita tai muutoinkaan edes kaikkia muita Euroopan unionin jäsenmaita, jotka ovat jätedirektiivin piirissä.

Yhtenä isona ongelmana valiokuntaryhmämme näkee sen, että nykyinen jätehierarkia ei luo-

kittele liikenteen biopolttoaineiden valmistusta jätevirroista kierrätyskategoriaan, vaan sitä alempaan luokkatasoon. Tämä tarkoittaa samaa luokkaa kuin suora jätteen polttaminen. Valiokuntaryhmämme näkee, että tämän kaltainen luokittelu on selvässä ristiriidassa sekä maamme biotaloustavoitteiden, ilmastotavoitteiden että kansantalouden kehittämistavoitteiden kanssa. Pahimmassa tapauksessa tällainen kehitys voi estää jätteen hyödyntämistä resurssivisaasti. Suomeksi sanottuna tämä voi vaarantaa muun muassa sen, että tuhkaa tai betonimursketta ei voitaisi enää käyttää tierakentamisessa, jos nykyinen esityksen sanamuoto jäisi voimaan. Tällöin puhuttaisiin edellä mainittujen materiaalien hyödyntämisestä, mutta ei kierrättämisestä.

Toisaalta valiokuntaryhmämme iloitsee siitä, että edistyneitä jäteraaka-aineista jalostettavia biopolttoaineita koskevat tavoitteet on sinänsä nostettu hyvin esiin. Mielestämme kuitenkin, jotta jätehierarkiaa ja sen kehittämistä saataisiin paremmin käsittelyyn direktiivin muutosprosessissa, maamme tulisikin esittää muutosta juuri kierrätyksen määritelmään. Täten toimimalla pystyttäisiin varmistamaan se, että kestäväälle biopolttoainetuotannolle ei aseteta toiminnallisia esteitä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valiokunta ottaa edellä olevan huomioon eikä yhdy valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2014

Martti Mölsä /ps
Jari Lindström /ps
Juha Väättäinen /ps