



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ympäristöministeriölle valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkauksista ja pakkausjätteistä

Pakkausjäteasetusta koskevassa U-kirjelmässä on kuvattu selkeästi asetusehdotuksen tavoitetta, keskeisiä esityksiä, asian taustaa sekä Suomelle ongelmallisia kohtia.¹ U-kirjelmässä on tuotu hyvin esille asetusehdotukseen sisältyviä epävarmuuksia ja riskejä, kuten elinkaariarviointiin liittyvät epävarmuudet ja pakkaamisen vähentämisen riskit elintarviketurvallisuudelle. Asetusehdotuksen täsmentyessä tulisi arvioida tarkemmin yrityksiin, kuluttajiin ja ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia.

Keskeisimmät kehittämiskohteet jatkovalmisteluun

- i) Asetusehdotuksen vaikutuksia kertakäyttöisiä pakkauksia käyttäville ja valmistaville yrityksille tulisi arvioida.
- ii) Asetusehdotuksen ympäristövaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin. Kohdistuvatko myönteiset ympäristövaikutukset esimerkiksi pakkausjätteiden määrän vähenemiseen, kierrätetyn materiaalin käytön lisäämiseen tai kasvihuonekaasupäästöjen vähenemiseen?
- iii) Asetusehdotuksen vaikutuksia kuluttajille tulisi arvioida. Mitä käytännön vaikutuksia pakkausmateriaalijätteen vähentämisellä olisi kuluttajille?
- iv) Asian jatkovalmistelussa voisi kuvata tarkemmin pakkausjätteiden kierrätystä ja uudelleenkäytön nykytilaa Suomessa. Miten asetusehdotus käytännössä parantaisi nykytilaa?

¹ Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu ympäristöministeriölle 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).



1. U-kirjelmän sisältö

Esityksen sisältöä on kuvattu tarkemmin valtioneuvoston kirjelmässä U 110/2022 vp.² Pakkauksia ja pakkausjätteitä koskevan lainsäädännön tarkistuksen yleisenä tavoitteena on vähentää pakkauksista ja pakkausjätteistä aiheutuvia kielteisiä ympäristövaikutuksia, yhdenmukaistaa kansallisia toimenpiteitä ja samalla parantaa sisämarkkinoiden toimivuutta. Ehdotuksella on kolme erityistavoitetta: 1) pakkausjätteen synnyn vähentäminen, 2) pakkausten kierrätyksen edistäminen kustannustehokkaasti ja 3) kierrätetyn materiaalin käytön lisääminen pakkauksissa.

Ehdotuksen tavoitteena on siten ensinnäkin ehkäistä pakkausjätteen syntyä vähentämällä sen määrää, rajoittamalla tarpeetonta pakkaamista sekä edistämällä uudelleenkäytettäviä ja uudelleentäytettäviä pakkauksratkaisuja. Toiseksi tavoitteellaan korkealaatuista (nk. suljetun kierron) kierrätystä tekemällä kaikista pakkauksista EU:n markkinoilla kierrätettäviä taloudellisesti elinkelpoisella tavalla vuoteen 2030 mennessä. Kolmanneksi tavoitteena on vähentää luonnonvarojen käyttöä ja luoda toimivat uusioraaka-aineiden markkinat lisäämällä kierrätetyn muovin käyttöä pakkauksissa pakollisin tavoittein.

2. Arvio kirjelmästä ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että asetusehdotuksen tavoitetta, keskeisiä esityksiä ja asian taustaa on kuvattu U-kirjelmässä selkeästi. Yksityiskohtainen asetusehdotus on kuvattu U-kirjelmässä tiiviisti ja ymmärrettävästi. Valtioneuvoston kannan perusteella ehdotuksessa on Suomelle joitakin ongelmallisia kohtia.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että U-kirjelmästä ilmenee, millaisia riskejä tai epävarmuuksia asetusehdotukseen sisältyy.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että U-kirjelmässä on havainnollistettu eri pakkaustyyppien uudelleenkäyttötavoitteita taulukon muodossa. Taulukosta saa yhdellä silmäyksellä käsityksen asteittain kiristyvistä uudelleenkäyttötavoitteista ja prosenttiosuuksista tietyille pakkauksille.

U-kirjelmän formaatti ei ymmärrettävästi mahdollista kovin yksityiskohtaista kuvausta pakkausjätteiden kansallisesta nykytilasta. **Arviointineuvosto katsoo**, että asian jatkovalmistelussa voisi kuvata tarkemmin pakkausjätteiden kierrätystä ja uudelleenkäytön nykytilaa Suomessa. Miten asetusehdotus käytännössä parantaisi nykytilaa?

² U 110/2022 vp on saatavissa [eduskunnan sivuilta](#).



U-kirjelmän mukaan komissio on antanut samanaikaisesti pakkausjäteasetusehdotuksen kanssa biopohjaisia, biohajoavia ja kompostoituvia muoveja koskevan EU:n politiikkakehyksen. Asetusehdotus olisi myös muun EU:n ympäristö- ja jätelainsäädännön mukainen ja sitä täydentävä. **Arviointineuvosto katsoo**, että asian jatkovalmistelussa tulisi kuvata tämän asetusehdotuksen kytkökset muuhun EU:n ympäristö- ja jätelainsäädäntöön sekä mahdolliset yhteisvaikutukset.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksen mukaan kertakäyttöiset ruoka- ja juomapakkaukset kiellettäisiin ravintoloiden ja kahviloiden omissa tiloissa tapahtuvassa tarjoilussa 1.1.2030 alkaen. U-kirjelmässä on tuotu esille valtioneuvoston kriittinen kanta asiaan. Lisäksi kiellettäisiin muun muassa kertakäyttöiset hedelmien ja vihannesten alle 1,5 kg pakkaukset sekä hotellien minikokoiset shampoo- ja muut pakkaukset.

Arviointineuvosto katsoo, että asian jatkovalmistelussa tulisi arvioida kertakäyttöisten ruoka- ja juomapakkausten kiellon vaikutuksia yrityksille, jotka käyttävät kertakäyttöisiä pakkauksia. Lisäksi tulisi arvioida ehdotuksen vaikutuksia tällaisten pakkausten valmistajille.

Arviointineuvosto katsoo, että asian jatkovalmistelussa tulisi arvioida, voiko asetusehdotus aiheuttaa yrityksille investointipaineita ehdotetun sääntelyn vaatimusten täyttämiseksi. Millaisia investointeja yritykset voisivat mahdollisesti joutua tekemään?

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat antaa mikroyrityksille poikkeuksen ravintoloiden ja kahviloiden tarjoilupakkausten uudelleenkäyttövaatimuksesta. **Arviointineuvosto katsoo**, että asian jatkovalmistelussa tulisi kuvata suuntaa antavasti, miten suurta osaa yrityksiä asetus tosiasiallisesti koskee, jos mikroyritykset rajautuvat esityksen ulkopuolelle.

U-kirjelmässä mainitaan, että pakkausten uudelleenkäyttövaatimukset ja edellä mainittu ravintoloiden ja kahviloiden tarjoilupakkausten uudelleenkäyttövaatimukset eivät koske mikroyrityksiä. U-kirjelmässä todetaan muualla yleisemmin, että pienten ja keskisuurten yritysten ja mikroyritysten³ erityiskohtelulla varmistetaan niihin kohdistuvien vaikutusten oikeasuhtaisuus. **Arviointineuvosto katsoo**, että asian jatkovalmistelussa tulisi kuvata, missä tapauksissa ja miten pk-yritysten ja mikroyritysten erityiskohtelua sovelletaan. Voiko tällainen erityiskohtelu nostaa kynnystä yrityskoon kasvattamiseen?

Asetusehdotuksessa määriteltäisiin innovatiivinen pakkaus. Tämä tarkoittaisi uusilla materiaaleilla, suunnittelulla tai tuotantoprosesseilla valmistettua pakkausta, jonka ominaisuudet paranevat ja sillä on

³ Mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä annetun komission suosituksen (2003/361/EY) mukaan mikroyritysten sekä pk-yritysten luokka koostuu yrityksistä, joiden palveluksessa on vähemmän kuin 250 työntekijää ja joiden vuosiliikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma on enintään 43 miljoonaa euroa. Pk-yritysten luokassa pieni yritys määritellään yritykseksi, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 50 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 10 miljoonaa euroa. Pk-yritysten luokassa mikroyritys määritellään yritykseksi, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 10 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 2 miljoonaa euroa.



ympäristöhyötyjä. **Arviointineuvoston näkemyksen mukaan** asetusehdotus ulottuu melko pitkälle tulevaisuuteen (vuoteen 2040), jolloin uudet tuote- ja järjestelmännovaatiot ovat todennäköisiä. Asian jatkovalmistelussa tulisi arvioida yleisellä tasolla, edistääkö vai heikentääkö ehdotettu sääntely innovaatioiden syntymistä.

U-kirjelmän mukaan asetusehdotus aiheuttaisi koko EU:n alueella 1,3 miljardin euron vuotuiset hallinnolliset lisäkustannukset viranomaisille ja toiminnanharjoittajille liittyen lähinnä pakkausten kierrätettävyyden ja muovipakkausten kierrätysvälillä sertifiointiin. **Arviointineuvosto katsoo**, että asian jatkovalmistelussa tulisi arvioida asetusehdotuksesta aiheutuvia kansallisia sääntelytaakkakustannuksia ja sitä, mistä nämä kustannukset muodostuvat.

2.2 Ympäristövaikutukset

U-kirjelmässä on tunnistettu epävarmuuksia, jotka liittyvät EU:n komission antamiin arvioihin ympäristövaikutuksista. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että U-kirjelmässä on käsitelty etenkin elinkaariarviointiin liittyviä epävarmuustekijöitä, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia ehdotuksesta aiheutuviin kustannuksiin ja hyötyihin.

Arviointineuvosto pitää ymmärrettävänä, että tässä vaiheessa on vaikea arvioida ehdotuksen kansallisia ympäristövaikutuksia. Asetusehdotuksen tarkentuessa tulisi arvioida ehdotetusta sääntelystä saatavia ympäristöhyötyjä. Kohdistuvatko myönteiset ympäristövaikutukset ensisijaisesti pakkausjätteiden määrän vähenemiseen, kierrätetyn materiaalin käytön lisäämiseen vai kasvihuonekaasupäästöjen vähenemiseen?

2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että U-kirjelmässä ei ole käsitelty asetusehdotuksen vaikutuksia kuluttajille. Tämä on ymmärrettävää, kun asetusehdotuksen sisältö on osin täsmentymätön. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, mitä käytännön vaikutuksia pakkausmateriaalijätteen vähentämisellä olisi kuluttajille. Miten esimerkiksi kevyiden muovisten kantokassien rajoite (40 muovikassia henkilöä kohden vuodessa) toteutettaisiin käytännössä? Miten pantillisen palautusjärjestelmän käyttö muuttuisi jatkossa kuluttajien näkökulmasta? Miten pakkauksia ja jäteastioita koskevat merkinnät muuttuisivat?

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi nimittää toimivaltainen viranomainen pakkausten uudelleenkäyttöä ja muovikassien vähentämistä koskevien tavoitteiden täytäntöönpanoa varten. Lisäksi komissiolle tulisi raportoida vuosittain uudelleenkäytettävistä pakkauksista, pakkausjätteiden kierrätysasteista, muovikassien kulutuksesta sekä pakollisen panttijärjestelmän piiriin kuuluvien pakkausten erilliskeräämisestä. **Arviointineuvosto katsoo**, että asian jatkovalmistelussa tulisi kuvata tarkemmin viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia. Edellyttävätkö asetusehdotuksen mukaiset raportointi- ja valvontatehtävät lisäresursseja tai muutoksia viranomaisten toimintaan?



U-kirjelmän perusteella valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että elintarvikepakkaamisen vähentäminen ei johda ruokahävikin lisääntymiseen tai elintarviketurvallisuuden vaarantumiseen. **Arviointineuvosto katsoo**, että asian jatkovalmistelussa tulisi arvioida asetusehdotuksen vaikutuksia ruokahävikkiin ja elintarviketurvallisuuteen. Missä elintarvikkeiden tuoteryhmissä riski ruokahävikin syntymiseen tai elintarviketurvallisuuden vaarantumiseen olisi suurin?

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu valtioneuvoston kirjelmästä (U 110/2022 vp) komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkauksista ja pakkausjätteistä, jonka ympäristöministeriö on antanut eduskunnalle. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että U-kirjelmän perusteella saa hyvän käsityksen asetusehdotuksen taustasta, tavoitteista ja Suomelle ongelmallisista kohdista. Jatkovalmistelussa tulisi käsitellä tarkemmin yrityksiin, kuluttajiin ja ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tässä lausunnossa esitettyjen huomioiden pohjalta.

Helsingissä 7. kesäkuuta 2023

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001