

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi (jätedirektiivien muuttaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi (jätedirektiivien muuttaminen) (U 27/2015 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Riitta Leinen, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Merja Saarnilehto, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Mika Honkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- Euroopan parlamentin jäsen Sirpa Pietikäinen, Euroopan parlamentti
- ryhmäpäällikkö Tuuli Myllymaa, Suomen ympäristökeskus
- ylijohtaja Anni Huhtala, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- toimitusjohtaja Juha-Heikki Tanskanen, Suomen Pakkauskierätyks RINKI Oy
- erityisasiantuntija Tuulia Innala, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Irina Simola, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ympäristöasiantuntija Maija Heikkinen, Metsäteollisuus ry
- lakimies Amanda Nikkilä, Jätelaitosyhdistys ry
- suojeluasiantuntija Hanna Aho, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- asiantuntija Katja Moliis, Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Pääkaupunkiseudun Kierätyskeskus Oy

Viitetiedot

Asia liittyy asiaan E 88/2015 vp Kierto kuntoon — Kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma ja on käsitelty yhdessä sen kanssa.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 2 päivänä joulukuuta 2015 ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta (jätedirektiivi), pakkausista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta (pakkausjätedirektiivi), kaatopaikoista annetun direktiivin 1999/31/EY muuttamisesta (kaatopaikkadirektiivi) sekä romuajoneuvoista annetun direktiivin 2000/53/EY (romuajoneuvodirektiivi), paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista annetun direktiivin 2006/66/EY (paristodirektiivi) ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin 2012/19/EU muuttamisesta (SER-direktiivi).

Ehdotusten tavoitteena on unionin jätehuoltoa parantamalla edistää ympäristön ja ihmisen terveyden suojelua, varmistaa luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö sekä edistää kiertotaloutta. Niiden tarkoituksena on varmistaa jätehierarkian täysimääräinen toimeenpano kaikissa jäsenmaissa, vähentää syntyvän jätteen määrää ja varmistaa korkealaatuinen kierrätys sekä se, että kierrätettyä jätettä käytetään merkittävänä ja luotettavana raaka-aineiden lähteenä unionissa. Ehdotuksilla pyritään parantamaan jätehuoltokäytäntöjä, edistämään kierrätysinnovaatioita, rajoittamaan jätteen sijoittamista kaatopaikalle ja kannustamaan kuluttajia muuttamaan tottumuksia. Ehdotetuilla toimilla arvioidaan saavutettavan merkittäviä hyötyjä: kestävä kasvu ja uudet työpaikat, kasvihuonekaasupäästöjen väheneminen, paremmista jätehuoltokäytännöistä saatavat suorat säästöt ja ympäristön parempi laatu. Ehdotuksilla myös vähennetään hallinnollista kuormaa yksinkertaistamalla direktiiveihin sisältyviä raportointivaatimuksia.

Komission mukaan ehdotusten tärkeimmät osatekijät ovat:

- määritelmien yhdenmukaistaminen;
- yhdyskuntajätteen uudelleenkäyttöön valmistelua ja kierrätystä koskevien tavoitteiden tiukentaminen 65 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä;
- pakkausjätteen uudelleenkäyttöön valmistelua ja kierrätystä koskevien tavoitteiden tiukentaminen ja tavoitepaketin yksinkertaistaminen;
- yhdyskuntajätteen kaatopaikalle sijoittamisen vaiheittainen rajoittaminen kymmeneen prosenttiin vuoteen 2030 mennessä;
- sivutuotteita ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskevan oikeuskehiksen yhdenmukaistaminen ja yksinkertaistaminen;
- uudet toimenpiteet jätteen, myös elintarvikejätteen, syntymisen estämiseksi ja uudelleenkäytön edistämiseksi;
- laajennetun tuottajan vastuun vähimmäistoimintaedellytysten käyttöönotto;
- varhaisvaroitusjärjestelmän käyttöönotto kierrätystavoitteiden noudattamisen seuraamiseksi;
- raportointivaatimusten yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen;
- säädösten mukauttaminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 290 ja 291 artiklaan, jotka koskevat delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä.

Valiokunnan lausunto YmVL 10/2016 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksia yleisesti ottaen hyvinä ja pääosin kannatettavina. Yhdessä kiertotalouden toimintasuunnitelmaa koskevan komission tiedonannon kanssa ne luovat kokonaisuuden, jolla edistetään kiertotaloutta suunnitelmallisesti tuotteiden ja tuotannon koko arvoketjussa turvaten samalla ympäristön- ja terveydensuojelun korkea taso. Ehdotuskokonaisuus on selvästi parempi ja realistisempi kuin komission helmikuussa 2015 poisvetämä vastaava ehdotus. Erityisen myönteisinä valtioneuvosto pitää ehdotuksia, joilla tuotteiden uudelleenkäyttö otettaisiin nykyistä vahvemmin huomioon direktiivien tavoiteasettelussa.

Valtioneuvoston mukaan kiertotalouden edistäminen edellyttää perinteiset sektorirajat ylittäviä laaja-alaisia politiikkatoimia ja sitä, että eri politiikat ohjaavat toimintaa samaan suuntaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jätedirektiiveissä ehdotetut toimet yhdessä mm. kemikaaleja, lannoitteita, biopolttoaineita, puubiomassaa ja uusiutuvaa energiaa koskevien säädösten kanssa johdonmukaisesti ja ristiriidattomasti edistävät kiertotalouden päämääriä.

Jätedirektiivissä säädetty jätehierarkia on periaatteena yleisesti kannatettava. Sen liian jäykkä tulkinta ja soveltaminen voivat kuitenkin joissakin tapauksissa epätarkoituksenmukaisesti vaikeuttaa ympäristön- ja terveydensuojelua, jätteiden resurssitehokasta hyödyntämistä tai kiertotalouden uusien toimintamallien ja innovaatioiden kehittämistä. Siksi on tärkeää korostaa direktiiviin jo nyt sisältyvää mahdollisuutta poiketa jätehierarkiasta, jos näin päästään elinkaarivaikutusten perusteella ympäristön kannalta parhaaseen kokonaistulokseen. Direktiivin mukaan hierarkian soveltamisessa on otettava huomioon muun muassa yleiset ennakkovarautumista, kestävyyttä, teknistä toteutettavuutta ja taloudellista hyväksyttävyyttä ja luonnonvarojen suojelua koskevat ympäristönsuojeluperiaatteet. Elinkaariarvioinnissa voidaan siten ottaa huomioon esimerkiksi vaikutukset terveyteen, kasvihuonekaasu- ja muihin vastaaviin päästöihin ja luonnonvarojen kuluksi sekä toiminnan merkitys energia- ja ilmastopolitiikassa asetettujen jäsenvaltiota sitovien tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Valtioneuvosto korostaa, että jätepolitiikan toimeenpanossa on olennaista hyvä tasapaino jätteen kierrätyksen ja energiakäytön välillä. Molempia tarvitaan ympäristön- ja terveydensuojelullisesti asianmukaisen jätehuollon ja luonnonvarojen kestävä käytön varmistamiseksi. Vuoden 2016 aikana valmistuva komission tiedonanto "jätteestä energiaa" on siksi Suomelle tervetullut ja tärkeä aloite. Valtioneuvosto vaikuttaa tiedonannon valmisteluun aktiivisesti siten, että Suomelle tärkeät asiakokonaisuudet, kuten kehittyneiden biopolttoaineiden tuotannon ja käytön edistäminen sekä jäteperäisen puuenergian hyödyntämismahdollisuudet fossiilisen polttoaineen korvaajana, tulevat tarkastelluiksi monipuolisesti ja jäsenvaltioiden erilaiset olosuhteet huomioon ottaen.

Valtioneuvosto pitää hyvin tervetulleena ehdotusta, jonka mukaan jätteen uudelleenkäytön valmistelua ja kierrätystä koskeviin tavoitteisiin voitaisiin vastedes laskea mukaan myös hyväksytyjen uudelleenkäyttöjärjestelmien kautta toteutettu tuotteiden suora uudelleenkäyttö. Uudistus tukisi jätehierarkian toteuttamista ja antaisi ansaittua tunnustusta Suomessa ja muissa jäsenvaltioissa kehitetyille tuotteiden uudelleenkäyttöjärjestelmille (esim. uudelleentäytettävät juomapakkaukset, puiset kuormalavat). Ehdotus myös osaltaan parantaisi Suomen mahdollisuuksia saavuttaa direktiiveissä asetettavat yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen uudelleenkäytön valmistelua ja kierrätystä koskevat tavoitteet. Kyseessä on kuitenkin verrattain suuri tavoiteasettelun pe-

Valiokunnan lausunto YmVL 10/2016 vp

rusteisiin vaikuttava muutos, jonka vaikutukset on syytä arvioida huolellisesti. Myös ehdotuksen rajauksia ja säädösteknistä toteutustapaa voi vielä olla tarpeen kehittää.

Valtioneuvosto kannattaa kunnianhimoisten, mutta realististen tavoitteiden asettamista yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen uudelleenkäytön valmistelulle ja kierrätykselle. Tavoitteiden on perustuttava luotettavaan tietopohjaan ja otettava huomioon kansalliset olosuhteet, kuten Suomen osalta pitkät etäisyydet, harva asutus ja verrattain pieni erilliskerättävien jätteiden määrä, jotka vaikuttavat olennaisesti uudelleenkäytön valmistelun ja kierrätyksen kustannustehokkuuteen ja kokonaisympäristövaikutuksiin. Tavoitteiden on myös mahdollistettava ja turvattava puhtaat materiaalikierrot, eikä niiden tule luoda kannusteita heikkolaatuiseen kierrätykseen, joka voi johtaa esimerkiksi viljelymaan tai muun maaperän pilaantumiseen. Tavoitteiden ei myöskään tulisi olla niin korkeita, että jäsenvaltiot eivät käytännössä voisi soveltaa jätehierarkian suomaa mahdollisuutta poiketa hierarkiasta silloin, kun tämä on elinkaariajattelun mukaisesti perusteltua ympäristön kannalta parhaaseen kokonaistulokseen pääsemiseksi.

Valtioneuvoston mielestä yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteiden uudelleenkäytön valmistelua ja kierrätystä koskevat tavoitteet tulisi asettaa tasolle, joka pääosin olisi Suomessa nykyisin saavutettuja vastaavia tasoja ja voimassa olevia tavoitteita korkeampi siten, että se olisi elinkaariajattelun pohjalta kokonaisvaikutuksiltaan perusteltu. Alustavan arvion mukaan ehdotetut yhdyskuntajätettä ja pakkausjätettä koskevat tavoitteet ovat nykyiseen tilanteeseen nähden melko vaativia, mutta kuitenkin useimpien jätelajien osalta teknistaloudellisesti mahdollisia.

Valtioneuvosto tukee ehdotettua uudelleenkäytön valmistelu- ja kierrätysasteiden laskentaperiaatteiden selventämistä ja yhtenäistämistä. Laskentamenetelmää ja siihen keskeisesti liittyviä määritelmiä on kuitenkin vielä arvioitava kokonaisuutena laskennan toimivuuden ja vertailukelpoisuuden varmistamiseksi. Lisäksi on varmistettava, että biologiseen käsittelyyn syötetty jäte voidaan nykyiseen tapaan laskea kokonaan kierrätetyksi, jos prosessin jäännöstuote käytetään hyödyksi lannoitus- tai maanparannusaineena taikka eläinten rehuna. Säännös mahdollistaa esimerkiksi sen, että jätteen käsittely biokaasulaitoksessa tai kehittyneiden biopolttoaineiden tuotantolaitoksessa voidaan mainituin edellytyksin laskea kierrätykseksi.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota mahdollisiin vaikeuksiin saavuttaa ehdotetut puupakkausjätteiden uudelleenkäytön valmistelua ja kierrätystä koskevat tavoitteet. Suomessa on mahdollista tehostaa edelleen puupakkausten uudelleenkäyttöä. Mahdollisuudet puupakkausjätteen, kuten muunkin puujätteen, kierrätyksen olennaiseen lisäämiseen näyttävät kuitenkin verrattain heikoilta. Puujätteen merkitys uusiutuvan energian lähteenä tulisikin ottaa huomioon puujätteen uudelleenkäytön valmistelua ja kierrätystä koskevan tavoitetason määrittelyssä. Vastikään tehdyn elinkaariselvityksen mukaan puujätteen energiakäyttö on Suomessa usein ympäristövaikutuksiltaan kierrätystä parempi vaihtoehto. Lisäksi osa puujätteestä on huonolaatuista esimerkiksi kosteusvaurioiden vuoksi, joten sellaisen puujätteen kierrätys ei ole myöskään terveys- tai turvallisuussyistä paras vaihtoehto.

Valtioneuvosto pitää hyvänä komission pyrkimystä ottaa jäsenvaltioiden erilaiset lähtötasot huomioon jäte- ja pakkausjätedirektiivien tavoiteasettelussa mahdollistamalla jäsenvaltioille pidempi siirtymäaika tavoitteiden saavuttamiseen. Pidennykseen oikeutettuja jäsenvaltioita ei tulisi kuitenkaan nykyisen ja osin vertailukelpoisuudeltaan epäluotettavan tilastotiedon pohjalta yksilöidä

Valiokunnan lausunto YmVL 10/2016 vp

direktiivissä, vaan sen sijaan olisi parempi säätää perusteista ja menettelyistä, joiden mukaisesti jäsenvaltiot voisivat hakea siirtymäajan pidennystä komissiolta.

Valtioneuvosto hyväksyy ehdotetun tavoitteen vähentää yhdyskuntajätteen sijoittamista kaatopaikalle, mutta pitää ympäristönäkökulmasta valitettavana tavoitteen kohdistamista vain yhdyskuntajätteeseen. Valtioneuvosto ehdottaa EU-tasolla harkittavaksi vastaavatyypistä orgaanisen jätteen kaatopaikkakäsittelyn kieltoa, joka Suomessa ja useissa muissa EU-maissa on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi vähentää jätteen sijoittamista kaatopaikalle. Ehdotettu kieltö sijoittaa kaatopaikalle kierrätystä varten erilliskerättyä jätettä on periaatteena kannatettava, mutta vaatimukseen voi olla tarpeen lisätä joustoa tiettyjä poikkeuksellisia tilanteita varten.

Valtioneuvosto kannattaa keskeisten käsitteiden määritelmien yhdenmukaistamista eri jätedirektiiveissä. Esimerkiksi yhdyskuntajätteen ja biojätteen määritelmien yksityiskohtaisia muotoiluja on kuitenkin vielä arvioitava tarkemmin. Jätteen kierrätyksen ja maantäytön välistä rajanvetoa on tarpeen selvittää erityisesti infrarakentamisessa käytettyjen jalostettujen jättemateriaalien käytön osalta. Uudelleenkäytön valmistelun ja lopullisen kierrätysprosessin määritelmien mahdollisimman täsmällinen ja ymmärrettävä muotoilu on tärkeää asetettavien uudelleenkäytön valmistelua ja kierrätystä koskevien tavoitteiden kannalta.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen selvittää menettelyjä, joiden mukaisesti tuotantoprosessissa syntyvä materiaali luokitellaan sivutuotteeksi eikä jätteeksi tai hyödyntämisprosessin läpikäyneen materiaalin voidaan katsoa lakanneen olemasta jätettä. Kansallisella tasolla tai tapauskohtaisesti tehtäville määrittelyille on kuitenkin tärkeää laatia EU-tasolla riittävän yksityiskohtaiset vähimmäisedellytykset, jotta määrittelyt olisivat keskenään vertailukelpoisia ja varmistaisivat materiaalien turvallisen käytön ja tasapuolisen kohtelun koko EU-alueella. Tämä on erityisen tärkeää ja ajankohtaista orgaanisten lannoitteiden turvallisen käytön edistämiseksi.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti pyrkimykseen lisätä tuottajavastuujärjestelmien toimivuutta, kustannustehokkuutta ja läpinäkyvyyttä sisällyttämällä jätedirektiiviin laajennettua tuottajavastuuta koskevat yleisvaatimukset. Nämä tulisi muotoilla riittävän yleisiksi niin, että ne mahdollistavat kunkin tuoteryhmän ja jäsenvaltioiden jätehuoltojärjestelmien erityispiirteiden huomioon ottamisen. Alustavan arvion mukaan suurin osa ehdotetuista vähimmäisedellytyksistä on hyväksyttävissä. Kuitenkin esimerkiksi tuottajavastuumaksujen perusteita koskevien vaatimusten tarkoituksenmukaisuutta on vielä tarkasteltava huolellisesti. Valtioneuvosto korostaa lisäksi, että tuottajavastuusäätelyä kehitettäessä on olennaista ottaa huomioon jatkuvasti kasvavasta kansainvälisestä etäkaupasta aiheutuvat ongelmat tuottajavastuujärjestelmien toimivuudelle ja taloudelliselle kannattavuudelle.

Valtioneuvosto kannattaa yleisesti ehdotettuja toimia jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi, mutta toimien sitovuutta on vielä tarkasteltava. Elintarvikejätteen määrän arviointimenetelmien ja indikaattorien kehittäminen on perusteltua ja mahdollistaa myöhemmin tarvittaessa myös numeeristen vähentämistavoitteiden asettamisen.

Valtioneuvosto tukee pääpiirteissään ehdotusta biojätteen erilliskeräysvelvollisuuden täsmentämiseksi, mutta pitää tärkeänä varmistaa, että säännös mahdollistaa poikkeamisen velvollisuudesta esimerkiksi Suomen harvaan asutuilla alueilla, jos se ei ole elinkaarivaikutuksiltaan eikä tek-

Valiokunnan lausunto YmVL 10/2016 vp

nistaloudellisesti perusteltua. Biojätteen hyödyntämistä tulee edistää teknologianeutraalisti ja siten, että luodaan mahdollisuuksia myös uusille resurssitehokkuutta ja ympäristön- ja terveyden suojelua edistävälle innovaatioille.

Valtioneuvosto pitää tarpeettomana ja valvonnan järjestämisen kannalta epätarkoituksenmukaisena ehdotettua jäsenvaltioiden mahdollisuutta rajata pienten jätemäärien kuljettajat rekisteröintivelvollisuudesta. Rekisteröinnistä aiheutuva hallinnollinen taakka on käytännössä varsin vähäinen. Määrärajaa olisi vaikea ja työlästä valvoa, mikä osaltaan jopa lisäisi viranomaisten hallinnollista taakkaa. Ehdotettu rajausta voisi myös olla ongelmallinen tasapuolisen kilpailun näkökulmasta.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua toiminnanharjoittajan velvollisuutta raportoida vuosittain viranomaiselle vaarallisista jätteistä liian laajana. Tämä lisäisi tarpeettomasti yritysten ja viranomaisten hallinnollista taakkaa. Riittävää olisi nykyiseen tapaan velvoittaa ehdotuksessa mainitut toimijat kirjanpitoon, jonka tulee tarvittaessa olla viranomaisten saatavilla. Raportointivelvollisuutta olisi rajattava vain keskeisimpiin toimijoihin, kuten vaarallisen jätteen ammattimaisiin käsittelijöihin. Sähköisten tietojärjestelmien perustamista ja käyttöä koskevat vaatimukset olisi muotoiltava niin, että niiden toimeenpanossa on riittävästi kansallista harkintavaltaa.

Valtioneuvosto pitää tervetulleina ehdotuksia, joilla kevennettäisiin ja yksinkertaistettaisiin jäsenvaltioiden raportointivelvollisuuksia direktiivien täytäntöönpanosta. Raportoinnin tulisi mahdollisimman pitkälti pohjautua olemassa oleviin tietovarantoihin, ja raportointiaikataulut tulisi synkronoida EU:n jätetilastoasetuksen kanssa. Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotukset yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen käsittelyä koskevien tietojen vuotuisesta raportoinnista ja raportoitavien jätetietojen laadunvarmistuksen tehostamisesta. Näistä aiheutuva hallinnollisen taakan vähäinen lisäys on perusteltu jätetilastojen ajantasaisuuden, luotettavuuden ja vertailukelpoisuuden parantamiseksi. Hallinnollisen taakan minimoimiseksi raportointia rakennus- ja purkujätteistä, elintarvikejätteistä ja muista kuin yhdyskunta- ja tuottajavastuujätteistä tulisi kuitenkin edellyttää vain enintään joka toinen vuosi, sillä näiden tietojen kokoaminen on työläämpää ja vaatii erillisselvittelyä. Valtioneuvosto pyrkii huolehtimaan siitä, että tiedonkeruuseen ja raportointiin liittyvä hallinnollinen lisätaakka jää mahdollisimman vähäiseksi.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komissiolle siirrettävää säädösvaltaa koskeviin useisiin ehdotuksiin erityisesti kysymyksissä, jotka nykyisin käsitellään valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä (komitologiamenettely). Kyseiset asiat ovat teknisestä luonteestaan huolimatta hyvin merkittäviä jätelainsäädännön täytäntöönpanon kannalta, ja niihin sisältyy suuria näkemuseroja 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 18 kuukauden määräaika direktiivimuutosten panemiseksi täytäntöön on erityisesti jätedirektiivin osalta liian lyhyt, ja sitä tulisi pidentää 24 kuukaudeksi. Ehdotukset edellyttävät muutoksia ainakin jätelakiin ja lukuisiin valtioneuvoston asetuksiin, joiden valmisteluun on varattava riittävästi aikaa.

Valiokunnan lausunto YmVL 10/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission muutosehdotukset koskevat kuutta eri direktiiviä, jotka ovat seuraavat: jätedirektiivi, pakkausjätedirektiivi, kaatopaikkadirektiivi, romuajoneuvodirektiivi, paristo- ja akkudirektiivi sekä sähkö- ja elektroniikkalaiteromua koskeva ns. SER-direktiivi.

Muutosehdotukset muodostavat osan laajempaa EU:n kiertotaloutta koskevaa toimintasuunnitelmaa, jonka tavoitteena on edistää kiertotaloutta hyödyntäen monialaisia politiikkatoimia, parempaa sääntelyä ja markkinapohjaisia keinoja. Kiertotaloutta on kuvattu talouden uudeksi malliksi, jossa tuotteiden ja materiaalien arvo säilytetään taloudessa niin pitkään kuin mahdollista tavoitteena kestävä, vähähiilinen, resurssitehokas ja kilpailukykyinen talous. Kiertotaloudessa pyritään jätteettömyyteen sekä materiaalien ja ravinteiden kiertoon ja tuotteille luodaan lisäarvoa palveluilla ja älykkyydellä. Myös uusiutuvan energian käyttö on osa kiertotaloutta. Resurssiviisas toiminta itsessään edistää ilmasto- ja ympäristötavoitteiden toteuttamista. Kiertotalous liittyy myös raaka-aineiden tehokkaampaan ja säästävään hyödyntämiseen puhtaiden teknologioiden avulla ja siten EU:n raaka-ainealoitteeseen. Valiokunta viittaa näiltä osin lausuntoonsa Kiertotaloutta koskevasta EU:n toimintasuunnitelmasta (E 88/2015 vp — YmVL 9/2016 vp).

Jätedirektiivejä koskevat ehdotukset kuitenkin koskevat pääasiassa vain yhdyskuntajätettä, joka muodostaa Suomessa noin 3 prosenttia ja Euroopassa noin 10 prosenttia kokonaisjättemäärästä. Merkittävä osa kiertotalouden potentiaalista on siten muualla kuin perinteisessä yhdyskuntajätteessä.

Laajaan kiertotalouden toimintaohjelmaan verrattuna käsiteltävänä olevat jätedirektiivien muutokset painottuvat yhdyskuntajätteeseen ja kiertotalousmallin loppupäähän, ovat yksityiskohtaisempia ja sisältävät lyhyemmän aikavälin tavoitteita. Valiokunta toteaa, että jätedirektiivit muodostavat tärkeän osan kiertotalouden tavoitteiden edistämisessä, mutta tärkeitä ovat myös tuotesuunnitteluun ja materiaaliketjun alkupäähän liittyvät ratkaisut, joilla mahdollistetaan materiaalien kierto. Tämä tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että tuotteiden materiaaleihin ei lisätä aineita, jotka estävät niiden kierrättämisen tuotteiden elinkaaren lopussa, tai tuotteiden suunnitteleminen niin, että eri materiaalit saadaan tehokkaasti eroteltua elinkaaren lopussa. Onnistunut tuotesuunnittelu ja materiaalivalinnat yhdessä jätehuollon toimien kanssa ovat siten osaltaan tärkeitä kiertotalouden tavoitteiden kannalta.

Valiokunta pitää aivan olennaisena kysymyksenä myös sitä, miten jätteiden syntymistä voidaan estää. Jätehierarkian mukaisesti jätteen määrän vähentäminen on ensisijainen tavoite; jäte tulisi jo tuotteen suunnitteluvaiheessa "suunnitella pois". Tältä osin tärkeä sääntely on siten tuotepohjaisista. EU:n ekosuvunnitteludirektiivi on Suomessa pantu täytäntöön ekosuvunnittelulailla, jolla pyritään parantamaan energiatehokkuutta integroimalla ympäristönäkökohdat ja elinkaariajattelu tuotteiden tuotesuunnitteluvaiheeseen. Käytännössä ekologisen suunnittelun vaatimukset ovat tähän mennessä koskeneet pääasiassa vain tuotteen energiankulutusta.

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää direktiiviehdotuksia yleisesti ottaen kannatettavina, aiempaa ehdotuskokonaisuutta realistisempina ja kunnianhimoisempina. Valiokunta korostaa riittävän kunnianhimoisten tavoitteiden olennaisuutta. Yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen uudelleenkäytön valmistelu- ja kierrätystavoitteet tulee siten asettaa pääosin nykyisiä kierrätys-

Valiokunnan lausunto YmVL 10/2016 vp

tasoja ja tavoitteita korkeammalle. Kierrätystavoitteiden tulee olla riittävän kunnianhimoisia, ja tulevien tavoitetasojen tulee olla tähän mennessä toteutuneita korkeampia luodakseen pohjan ennustettavalle toimintaympäristölle, joka tarjoaa yrityksille selkeän kannustimen investoida ja kehittää uusia puhtaita ratkaisuja. Todellinen kiertotalouden tavoitteiden saavuttaminen voi kuitenkin edellyttää määrällisten tavoitteiden lisäksi muita tukitoimia kierrätysraaka-aineiden kysynnän edistämiseksi.

Erityisen myönteisenä valiokunta pitää sitä, että esityksissä otetaan aikaisempaa paremmin huomioon tuotteiden suora uudelleenkäyttö tavoitteenasettelussa ja kierrätysasteen laskennassa. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että uudistus tukee jätehierarkian toteutumista ja vastaa hyvin Suomessa kehitettyjen tuotteiden uudelleenkäyttöjärjestelmien tavoitteita. Uudelleenkäyttö on jätehierarkian mukaisesti ensisijainen jätehuoltotoimi. Valtioneuvosto toteaa, että puupakkajätteen osalta mahdollisuudet kierrätyksen olennaiseen lisäämiseen näyttävät kuitenkin heikoilta. Tuoreen elinkaariselvityksen mukaan puujätteen energiakäyttö on myös Suomessa usein ympäristövaikutusten kannalta parempi vaihtoehto¹. Lisäksi huonolaatuisen puujätteen kierrätyksessä on terveys- ja turvallisuussyistä haasteita.

Valiokunta pitää edellä todettuun viitaten tärkeänä, että jätedirektiivissä säilyy jatkossakin mahdollisuus poiketa jätehierarkiasta silloin, kun se on perusteltua ympäristön kannalta parhaaseen kokonaistulokseen pääsemisen kannalta. Jätehierarkian liian jäykkä tulkinta voi myös vaikeuttaa ympäristön- ja terveydensuojelua, jätteiden resurssitehokasta hyödyntämistä ja kiertotalouden uusien toimintamallien ja innovaatioiden kehittämistä.

Sekä jätteen kierrätystä että energiakäyttöä tarvitaan ympäristön- ja terveydensuojelullisesti asianmukaisen jätehuollon ja luonnonvarojen kestävä käytön varmistamiseksi. Komissio valmistele tiedonantoa "Jätteestä energiaa", joka on merkittävä aloite tämän kokonaisuuden hallitsemiseksi. Valiokunta korostaa, että lähtökohtaisesti jätteen kierrätyksen tulee olla ensisijaista energiakäyttöön nähden. Komission tiedonannon osalta hyvin merkityksellisiä Suomen kannalta tulevat olemaan kehittyneiden biopolttoaineiden tuotannon ja käytön edistämiseen liittyvät kysymykset.

Valiokunta tukee ehdotettua uudelleenkäytön valmistelu- ja kierrätysasteiden laskentaperusteiden yhtenäistämistä ja keskeisten jätedirektiivien määritelmien (sivutuote, yhdyskuntajäte, biojäte, end-of-waste -periaate) selventämistä. Määritelmien selventäminen on osa tavoitetta parantaa tietojen vertailukelpoisuutta eri jäsenmaissa. Sitovien, määrällisten tavoitteiden asettaminen ja tavoitteiden toteutumisen seuranta eri jäsenvaltioissa on vaikeaa ilman luotettavaa tietopohjaa. Sen selventäminen, milloin materiaali on sivutuotetta ja milloin jätettä, on tärkeää myös yritysten liiketoimintaympäristön ennustettavuuden lisäämiseksi. Valiokunta toteaa, että kun määritelmien selventäminen on vielä kesken ja tietopohjat eri jäsenmaissa hajanaisia, on muutosehdotusten vaikutustenarviointi yleisellä tasolla vaikeaa.

Orgaanisen jätteen kaatopaikkakielto on osoittautunut Suomessa tehokkaaksi keinoksi vähentää jätteen sijoittamista kaatopaikalle, ja se myös hillitsee ilmastonmuutosta vähentäessään kaato-

¹ Ympäristöministeriön raportteja 29/2015, Rakentamisen puujätteiden ja puupakkajätteiden käsittelyvaihtoehtojen elinkaarenaikaiset ympäristövaikutukset (Manninen, Judl, Myllymaa).

Valiokunnan lausunto YmVL 10/2016 vp

paikkojen metaanipäästöjä. Valiokunta korostaa, että ilmastovaikutusten huomioon ottamisen tulee olla olennainen osa tehokkaiden toimien arviointia.

Valiokunta tukee valtioneuvoston kantaa myös siitä, että Suomen pitkät etäisyydet, harva asutus ja verrattain pieni erilliskerättävien jätteiden määrä vaikuttavat olennaisesti uudelleenkäytön valmistelun ja kierrätyksen kustannustehokkuuteen ja kokonaisympäristövaikutuksiin. Tärkeää on myös ympäristönsuojelunäkökohtien huomioon ottaminen. Materiaalikiertojen puhtaus on tärkeä tavoite, jotta estetään mahdollisten haitallisten aineiden kumuloituminen. Myös eri kemikaalien yhteisvaikutuksia tunnetaan vielä huonosti, joten siihenkin on kiinnitettävä huomiota. Esimerkiksi heikkolaatuisen materiaalin kierrätyksestä johtuva maaperän pilaantuminen tulee estää. Kierrätyksen ja maantäytön määritelmät ovat tältä osin olennaisia, samoin infrarakentamisessa tuotteille asetettavat vaatimukset.

Kannatettavia ovat myös ehdotukset raportointivelvollisuuksien keventämisestä ja yksinkertaistamisesta. Raportointien tulisi mahdollisimman pitkälti pohjautua, silloin kun niitä on, olemassa oleviin tietovarantoihin, ja raportointiaikataulut tulisi synkronoida EU:n jätetilastoasetuksen kanssa.

Valiokunta tukee pyrkimystä lisätä tuottajavastuujärjestelmien toimivuutta, kustannustehokkuutta ja läpinäkyvyyttä sisällyttämällä jätedirektiiviin laajennettua tuottajavastuuta koskevat yleisvaatimukset. Jousto on tältäkin osin tarpeen, jotta säännökset mahdollistavat kunkin tuoteryhmän ja jäsenvaltioiden jätehuoltojärjestelmien erityispiirteiden huomioon ottamisen. Valiokunta korostaa myös lopuksi, että digitaalisen talouden kasvun merkitys tulisi ottaa nykyistä painokkaammin huomioon ehdotuksissa. Esimerkiksi maiden välinen, jatkuvasti kasvava nettikauppa jää edelleen vapaamatkustajaksi, kun tuottajavastuujärjestelmän kustannukset eivät koske sitä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto YmVL 10/2016 vp

Helsingissä 13.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos