

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2003 vp

**Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille —
Yhdennetty tuotepolitiikka — Elinkaariajattelu politiikan perustana**

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 5 päivänä syyskuuta 2003 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille — Yhdennetty tuotepolitiikka — Elinkaariajattelu politiikan perustana (E 36/2003 vp) ympäristövaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Taina Nikula, ympäristöministeriö
- pääsihteeri, ympäristöneuvos Sauli Rouhinen, Kestävän kehityksen toimikunta

- ympäristönsuojeluasiamies Riitta Larnimaa, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- erikoissuunnittelija Riitta Jalkanen, Kuluttajavirasto
- hallintopäällikkö Anja Vallittu, Helsingin kaupunki
- ympäristöasiantuntija Leena Valjakka, Tampereen kaupunki
- tutkija Erja Heino, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- tutkimusjohtaja Juha Honkatukia, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Lisäksi valiokunta on saanut kauppa- ja teollisuusministeriön kirjallisen lausunnon.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Komission tiedonanto

Euroopan komissio antoi 18. päivänä kesäkuuta 2003 tiedonannon: Yhdennetty tuotepolitiikka — Elinkaariajattelu politiikan perustana KOM(2003) 302 lopullinen. Yhdennetyn tuotepolitiikan tavoitteena on kestävän kehityksen edistäminen vähentämällä luonnonvarojen käyttöä sekä jätteen vaikutusta ympäristöön. Tiedonannossa korostetaan edellytysten luomista tuotteiden jatkuvalle parantamiselle ja erilaisten

keinojen käyttämistä tuotteiden ympäristövaikutusten vähentämiseksi. Keskeistä on myös kaikkien sidosryhmien osallistuminen tavoitteen toteuttamiseen eli jaettu vastuu. Tiedonannossa komissio esittelee ympäristölähtöisen tuotepolitiikan edistämiseen tähtääviä keinoja, joita se aikoo toteuttaa konkreettisen suunnitelman mukaisesti. Keinovalikoimaan kuuluvat niin rahoituksen suuntaaminen, valistus, vapaaehtoiset sopimukset, standardisointi, ympäristömerkin ja

tuoteselosteiden käyttö, julkisten hankintojen viherherryttäminen, taloudelliset ohjauskeinot kuin lainsäädännölliset velvoitteetkin.

Valtioneuvoston kanta

Suomi suhtautuu myönteisesti tuotelähtöisen ympäristöpolitiikan kehittämiseen kansallisella ja yhteisötasolla. Yksityiskohtaista valtioneuvoston kantaa tiedonantoon ei vielä ole muodostettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio

Tiedonanto pyrkii vastaamaan konkreettisella tasolla niihin haasteisiin, joita on asetettu EU:n kestävän kehityksen strategiassa, EU:n kuudennessa ympäristöohjelmassa ja Johannesburgin YK:n kestävän kehityksen kokouksessa hyväksytyssä toimintaohjelmassa kestävän kehityksen vastaisten tuotanto- ja kulutustapojen muuttamiseksi. Komission lähtökohtana on edistää edellytysten luomista kaikkien tuotteiden ominaisuuksien parantamiselle ja asettaa painopiste niihin tuotteisiin, joiden osalta parantamiseen on parhaat mahdollisuudet. Ympäristövaliokunta katsoo, että tiedonannon lähestymistapa ja valitut strategiat ovat lähtökohtaisesti oikeansuuntaisia. Koska yhdenmukainen tuotepolitiikka kattaa perustellusti useita politiikkalohkoja ja kaikki yhteiskunnalliset ja taloudelliset toimijat, jäävät toimintasuunnitelman linjaukset kuitenkin varsin yleisiksi, eivätkä yksittäiset toimenpideehdotukset konkretisoidu tarpeeksi. Keskeisimpien toimintaehdotusten nostaminen esiin on tärkeää, koska komissio tulee esittämään tiedonantoon saamansa palautteen perusteella konkreettisia toimenpide- ja lainsäädäntöehdotuksia.

Ympäristövaliokunta korostaa, että kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi myös tuotepolitiikan tulee edistää keskeisten ympäristöhaasteiden ratkaisemista. Näitä ovat ilmastonmuutoksen hallinta, jätteiden määrän vähentäminen, luonnon järjestelmien eheyden ja monimuotoisuuden turvaaminen sekä vaarallisten aineiden kasvavan käytön aiheuttamien terveys- ja ympäristöriskien vähentäminen. Yksi Johannes-

burgin keskeisistä saavutuksista oli sitoutuminen kestävän kehityksen vastaisten tuotanto- ja kulutustapojen muuttamiseen 10-vuotisen toimintaohjelman keinoin. Luonnonvarojen säästävämpään käyttöön sekä tuotanto- ja kulutustapojen muuttamiseen nykyistä kestävämpään suuntaan päästään lisäämällä ekotehokkuutta eli tuottamalla enemmän vähemmästä. Ekotehokkuustavoitteita on asetettu ns. Faktor-ajattelun avulla (tunnetuimpina Faktor 4 eli ekotehokkuuden nelinkertaistaminen 20 vuodessa ja Faktor 10 eli ekotehokkuuden kymmenkertaistaminen 50 vuodessa), jota on jo sovellettu tuotesuunnittelussa. Yksittäisten tuotteiden osalta on saavutettu tätä kunnianhimoisempiakin tehostuskertomuksia.

Ekotehokkuuden parantamiskeinoihin kuuluvat paitsi tuotannossa tapahtuvat ainevähennykset myös muun ohella kulutuksen suuntaaminen tavaroista palveluihin ja sosiaaliset innovaatiot. Elinkaariajattelu on ekotehokkuustavoitteen lähtökohta. Elinkaaret on saatava näkyviksi, ja muutoksia tarvitaan elinkaaren kaikissa osissa. Olennaista tavoitteiden saavuttamiseksi on myös se, että kaikki toimijat saadaan mukaan. Valiokunta pitää hyvänä tiedonannon kaikki politiikkalohkot ja kaikki yhteiskunnalliset ja taloudelliset toimijat kattavaa, elinkaariajatteluun perustuvaa lähtökohtaa, mutta pitää tärkeänä huomion kiinnittämistä ekotehokkuutta konkretisoivien elementtien vahvistamiseen jatkossa.

Yleinen ja erityinen tuotepolitiikka

Ympäristövaliokunta pitää keskeisenä sitä, että samanaikaisesti kun politiikkatasolla pyritään luomaan edellytykset kaikkien tuotteiden jatku-

valle parantamiselle, löydettäisiin keinot selkeästi haitallisimpien tuotteiden ympäristövaikutusten vähentämiseen. Kaikkia tuotteita koskeva tavoitteenasettelu on tärkeää yhdenmukaisen tuotepolitiikan keskeisten tavoitteiden toteuttamiseksi, mutta sääntelyn tehokkuuden kannalta tulisi samanaikaisesti löytää keinot, viime kädessä lainsäädännölliset, kaikkein haitallisimpien tuotteiden ympäristövaikutusten vähentämiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että sääntely toteutetaan sillä tasolla, jolla se on tehokkainta, ja sääntelyn voimakkuuden on oltava suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Vapaaehtoisia sopimuksia, julkisen tuen suuntaamista yms. pehmeämpiä keinoja voitaisiin siten sopivimmin käyttää yleisen tuotepolitiikan kehittämiseen. Pakottavan lainsäädännön tulisi puolestaan tarvittaessa kohdistua erityisen haitallisten tuotteiden ympäristövaikutusten vähentämiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että esimerkiksi yhteisön kemikaalipolitiikkaan omaksutaan tuotepolitiikan elinkaariajattelu ja keskeisenä elementtinä haitallisemman kemikaalin korvaaminen vähemmän haitallisella.

Koska tuotteiden aiheuttamien ympäristövaikutusten arviointi on aina suhteellinen ja kulttuurisidonnainen kysymys, tulisi painokkaammin kehittää välineitä, joiden avulla näkemysten välisiä konflikteja voidaan käsitellä. Tällaisia välineitä olisivat erilaiset tuotestrategiat, jotka koskevat esimerkiksi tuotteiden turvallisuutta, laatua ja etiikkaa. Toisinaan esimerkiksi tuotteen ympäristövaatimukset saattavat olla ristiriidassa tuotteen turvallisuusvaatimusten kanssa. Ympäristövaatimukset on sovitettava tuolloin yhteen kuluttajan tuotteelle asettamien toiminnallisten ja laatua koskevien vaatimusten kanssa niin, että eri näkökulmat huomioidaan.

Keskeiset elementit

Järjestelmän kokonaistehokkuuden kannalta on myös olennaista, että eri ohjauskeinojen yhteensopivuus ja synergia pyritään varmistamaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että esimerkiksi yhteisön kemikaalipolitiikkaan omaksutaan tuotepo-

litiikan elinkaariajattelu ja muut keskeiset elementit.

Tuotepolitiikan kannalta kaiken lähtökohtana on se, että kuluttajille luodaan edellytykset toimia ympäristövastuullisesti. Lisäksi olennaista markkinoilla on toimivien ohjauskeinojen löytäminen ja erityisesti kaupan kattava osallistuminen työhön. Kaupalla on keskeinen rooli ympäristöä koskevan tiedon välittäjänä. Kuluttajan näkökulmasta ympäristötiedon tulee olla mahdollisimman yksinkertaista ja helppoa. Jos esimerkiksi tuotteen alkuperä ei ole selvitettävissä, jää myös merkittävä osa ympäristötiedon saannin mahdollisuudesta ulottumattomiin. Tuotepolitiikan tulee täydentää tuotteisiin liittyviä nykyisiä politiikkoja laajentamalla elinkaariajattelun käyttömahdollisuuksia entisestään. Esimerkiksi maatalouden ja elintarviketurvallisuuden alalla käytetty "pellolta pöytään" -käsite osoittaa, että elinkaariajattelua on jo sisällytetty joihinkin tuotteita koskeviin politiikan aloihin. Valiokunta katsoo, että politiikkojen välistä yhteensopivuutta ja synergiaa tulisi tässäkin suhteessa tarkastella jatkossa konkreettisemmin. Myös kuljetusten merkitystä ja ylipäänsä logistisia kysymyksiä olisi tarkasteltava merkittävänä elinkaaren osatekijänä.

Toimintatapoja muutettava

Tuotteiden lisäksi huomiota tulisi kiinnittää voimakkaammin toimintatapojen muutokseen keinona vähentää ympäristövaikutuksia. Johannesburgissa hyväksytty tavoite kestävän kehityksen vastaisten kulutus- ja tuotantotapojen muuttamisesta ei ilmene tiedonannossa riittävällä konkreettisuudella. Tiedonannossa ei myöskään tuoda riittävästi esille luonnonvarojen säästämisen kannalta merkittävää tavoitetta siirtymisestä tuotteista palveluihin. Koska tehtäväkenttä on laaja, komissio aikoo keskittyä ensin tuotteisiin ja vasta myöhemmin palveluihin.

Ihmisten kulutustottumusten ja muiden arkiikäntöjen muuttamiseksi tarvitaan laajaa kansalaisyhteiskunnan sitoutumista kestävän tuotepolitiikan tavoitteisiin. Tärkeää on paitsi ympäristötiedon määrän ja saatavuuden lisääminen

myös ympäristökasvatuksen keinoin aikaansaatava ympäristötiedon kysyntä ja asennemuutos. Valiokunta pitää tärkeänä ympäristökasvatukseen käytettävien resurssien turvaamista.

Taloudelliset ohjauskeinot

Taloudellinen ohjaus on keinoista tehokkaimpia. Siksi komission pitkän aikavälin tavoite tuotteen ulkoisten ympäristökustannusten sisällyttämisestä tuotteen hintaan on ympäristövaliokunnan mielestä erittäin kannatettava. Tiedonannossa ei linjata taloudellisten ohjauskeinojen käyttämismahdollisuuksia konkreettisesti, vaikka yleisellä tasolla todetaan, että komissio edistää ja tukee verotoimenpiteiden käyttöä paikallisella, kansallisella tai yhteisön tasolla. Valiokunta katsoo, että komission tulisi arvioida konkreettisesti mahdollisuuksia eri ohjauskeinojen, mukaan lukien taloudelliset ohjauskeinot, yhteensovittamisesta sekä haitallisten tukien poistamisesta ympäristöpoliittisena ohjauskeinona. Vuonna 2001 julkaistussa tuotepoliittikkaa koskevassa vihreässä kirjassa oli konkreettisia ehdotuksia taloudellisten ohjauskeinojen käytöstä. Ympäristövaliokunta katsoo, että taloudellisen ohjauksen lisäämistä tulisi painottaa tiedonannossa nykyistä enemmän.

Julkiset hankinnat

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö on tärkeä sääntelykohde, sillä se edustaa laajaa markkinasektoria, jota viranomaiset voivat käyttää tuotteiden ympäristöystävällisyyden edistämiseen. Ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen on mahdollista nykyisen lainsäädännönkin mukaan, mutta haasteena on edelleen julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön kehittäminen velvoittavammaksi ja selkeämmin ympäristöperusteet huomioivaksi. EU:n hankintasäädökset eivät estä ympäristönäkökohtien huomioon ottamista, mutta niiden tulkinta on aiheuttanut ongelmia. Julkisia hankintoja koskevaa direktiiviä tarkistetaan parhaillaan, mutta ympäristönäkökohtien osalta ei suuria muutoksia ole suunnitteilla. Valiokunta korostaa, että tarjous-

ten kokonaistaloudellisuutta arvioitaessa tulee edelleen voida hinnan lisäksi ottaa laajasti huomioon tuotteen tai palvelun laatuun ja ympäristönäkökohtiin liittyvät tekijät tarjouspyynnöissä ennalta määritellyllä tavalla lainsäädännön ja viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaisesti.

Komissio aikoo muun ohella julkaista yhteisen viranomaisille tarkoitetun käsikirjan, Internet-sivuston ja tuoteryhmiä koskevan tietokannan. Nämä olisivat erittäin tarpeelliset, sillä tiedontarve on suuri. Ohjeistojen käytännön käytettävyyden kannalta olisi olennaista, että ohjeet olisivat mahdollisimman yksiselitteisiä ja käytännönläheisiä. Kaupunkien ja kuntien julkisia hankintoja tekevien organisaatioiden asema kokonaisuudessa on tärkeä. Ympäristönäkökohtien velvoittavuuden lisääminen julkisissa hankinnoissa selventäisi hankintaorganisaatioiden vastuita ja edistäisi niiden riittävää resursointia.

Tuotteiden ympäristömerkintä

Tuotteiden ympäristömerkintä on osoittautunut toimivaksi keinoksi opastaa kuluttajaa ympäristön kannalta parempiin ostopäätöksiin. Ympäristömerkintäkriteerien hyväksymistyössä on myös jouduttu käytännössä kohtaamaan eri vaikutusten punnitsemisen vaikeus ja tietty suhteellisuus. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa on jo pitkä kokemus pohjoismaisesta joutsenmerkistä. Järjestelmä on toiminut kohtuullisen hyvin erityisesti kriteerien hyväksymistä arvioitaessa. Ympäristömerkki on opettanut kuluttajia kiinnittämään huomiota ympäristönäkökohtiin ostopäätöstä tehdessään. Yleinen ympäristötietoisuus kuluttajien, ostajien ja valmistajien keskuudessa on kasvanut. Vasta kun ympäristötiedon kysyntä kasvaa ja kun asiakkaat osoittavat mil-laista tietoa tai minkä ympäristötietojärjestelmän he haluavat, tuottajat tulevat tarjoamaan sitä edellyttäen, että paine on tarpeeksi suuri. Joutsenmerkin osalta markkinoiden pienuus ja järjestelmän kustannusrakenne on ollut ongelmallinen asia. Valiokunta katsoo, että ympäristömerkin kriteerien laadintaan ja merkin markkinointiin olisi turvattava riittävä julkinen rahoitus.

Tulevaisuudessa ympäristömerkkijärjestelmän yhdenmukaistaminen olisi tärkeää. Myös tuoteselosteita tulee kehittää ja yhdenmukaistaa.

Lausunto

Edellä olevan perusteella ympäristövaliokunta esittää lausuntonaan,

että valtioneuvoston kannan valmistelussa otetaan huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty tuotepolitiikan painopisteistä.

Helsingissä 1 päivänä lokakuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Mikaela Nylander /r
vpj.	Satu Hassi /vihr	Jukka Roos /sd
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Hanna-Leena Hemming /kok	Ahti Vielma /kok
	Tuomo Hänninen /kesk	Pia Viitanen /sd
	Inkeri Kerola /kesk	vjäs. Esko Ahonen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.