



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Kertakäyttömuovituotteita koskevan direktiivin toimeenpanon vaihtoehtojen tarkastelu



Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:26

Kertakäyttömuovituotteita koskevan direktiivin toimeenpanon vaihtoehtojen tarkastelu

Ari Ekroos, Hanna Haaksi, Raimo Lilja, Janne Seppälä, Matias Warsta

Ympäristöministeriö

ISBN PDF: 978-952-361-033-0

Kansikuva: Elina Kivilä

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö	1.10.2019	
Tekijät	Ari Ekroos, Hanna Haaksi, Raimo Lilja, Janne Seppälä, Matias Warsta		
Julkaisun nimi	Kertakäyttömuovituotteita koskevan direktiivin toimeenpanon vaihtoehtojen tarkastelu		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:26		
Diaari/hankenumero	Dnro VN/7051/2018	Teema	Ympäristönsuojelu
ISBN PDF	978-952-361-033-0	ISSN PDF	2490-1024
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-033-0		
Sivumäärä	202	Kieli	suomi
Asiasanat	jäte, muovijäte, roskaantumisen, kiertotalous, kertakäyttötuote		
Tiivistelmä	<p>Raportissa analysoidaan eräitä kertakäyttömuovituotteita koskevan EU:n direktiivin (2019/904/EU, ns. SUP-direktiivi) vaatimukset ja tehdään ehdotus kansalliseksi sääntelykokonaisuudeksi, jolla direktiivi voitaisiin panna toimeen Suomessa.</p> <p>Selvityksessä on tunnistettu muita lainsäädäntöhankkeita ja toimenpideohjelmia, joiden kanssa SUP-direktiivin toimeenpano pitää sovittaa yhteen. Selvityksessä on esitetty lyhyt katsaus eräissä muissa maissa käytettyihin ohjauskeinoihin SUP-tuotteiden sääntelemiseksi.</p> <p>Selvityksessä on esitetty yhteenveto merenrantojen roskaantumisen seurantaloksista ja yleisimmistä roskalajeista, niiden lähteistä ja roskaantumisen vaikutuksista. Selvityksessä on esitetty karkeita arvioita direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden valmistuksesta, tuonnista ja kulutuksesta Suomessa.</p> <p>Direktiivi ei anna kovin paljon kansallista liikkumavaraa käytettävien ohjauskeinojen suhteen, vaan nämä on pääosin annettu direktiivin vaatimuksissa. Eniten liikkumavaraa on tuotteiden kulutuksen vähentämistä koskevassa artikkelissa.</p> <p>Selvityksessä on käyty artiklokohtaisesti läpi direktiivin vaatimukset, tarkasteltu kunkin vaatimuksen osalta sääntelyn nykytilaa ja vireillä olevia lakimuutoksia sekä analysoitu toimeenpanon edellyttämiä lakimuutoksia, haasteita ja vaihtoehtoisia ohjauskeinoja ja sääntelystrategioita. Kunkin teeman osalta on esitetty konsultin keskeiset johtopäätökset.</p> <p>Direktiivin toimeenpanon lisäksi on esitetty mahdollisia kansallisia lisätoimia, joilla voitaisiin vaikuttaa vesialueiden roskaantumista vähentävästi Suomen kansalliset erityispiirteet huomioon ottaen.</p>		
Kustantaja	Ympäristöministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet	1.10.2019	
Författare	Ari Ekroos, Hanna Haaksi, Raimo Lilja, Janne Seppälä, Matias Warsta		
Publikationens titel	Studie av olika alternativ i genomförandet av direktivet om plast för engångsbruk		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets publikationer 2019:26		
Diarie-/ projektnummer	Dnro VN/7051/2018	Tema	Miljövård
ISBN PDF	978-952-361-033-0	ISSN PDF	2490-1024
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-033-0		
Sidantal	202	Språk	finska
Nyckelord	avfall, plastavfall, nedskräpning, cirkulär ekonomi, engångsartikel		
Referat	<p>I rapporten analyseras kraven i direktiv (EU) 2019/904 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (SUP-direktivet; single-use plastics), och det läggs fram ett förslag på en helhet med nationella bestämmelser genom vilka direktivet kan genomföras i Finland.</p> <p>I utredningen identifieras olika lagberedningsprojekt och åtgärdsprogram som genomförandet av SUP-direktivet bör samordnas med. Det ges också en kort överblick över styrmedel som tillämpas i vissa andra länder för reglering av plastprodukter för engångsbruk.</p> <p>Utredningen innehåller ett sammandrag av resultaten av uppföljningen av marint skräp på stränder och av de vanligaste skräpsorterna, deras källor och konsekvenserna av nedskräpningen. Utredningen presenterar grova uppskattningar om framställningen av de produkter som omfattas av direktivet samt om importen och förbrukningen av dessa i Finland.</p> <p>Direktivet ger inte medlemsländerna så mycket marginal i fråga om vilka styrmedel som kan tillämpas, utan styrmedlen anges till stora delar i de krav som direktivet ställer. Mest marginal ges i den artikel som handlar om minskad förbrukning av produkterna.</p> <p>I utredningen går författarna igenom kraven i varje enskild artikel i direktivet och studerar nuläget och anhängiga lagändringar i fråga om varje krav. De analyserar också vilka lagändringar genomförandet förutsätter, vilka utmaningar det innebär och vilka alternativa styrmedel och regleringsstrategier som finns. Under varje enskilt tema presenteras konsultens centrala slutsatser.</p> <p>Utöver genomförandet av direktivet behandlas också möjliga nationella tilläggsåtgärder som kan minska mängden skräp i vattenområdena, detta med beaktande av finländska särdrag.</p>		
Förläggare	Miljöministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment		1 October 2019
Authors	Ari Ekroos, Hanna Haaksi, Raimo Lilja, Janne Seppälä, Matias Warsta		
Title of publication	Examination of alternatives in the implementation of the SUP Directive		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Environment 2019:26		
Register number	Dnro VN/7051/2018	Subject	Environmental protection
ISBN PDF	978-952-361-033-0	ISSN (PDF)	2490-1024
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-033-0		
Pages	202	Language	Finnish
Keywords	waste, plastic waste, litter, circular economy, single-use product		
Abstract	<p>The report analyses the requirements provided in the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment (2019/904/EU, the so-called SUP Directive) and makes a proposal for a national regulatory package for implementing the directive in Finland.</p> <p>The report identifies other legislative projects and action programmes with which the implementation of the SUP Directive must be coordinated. The report then provides a brief overview of the policy instruments used in certain other countries to regulate SUP products.</p> <p>The report summarises the results of monitoring marine litter and the most common types of litter, their sources and the impacts of litter. The report presents rough estimates concerning the production, import and consumption of the products covered by the Directive in Finland.</p> <p>The Directive does not give much national room for manoeuvre with regard to the available instruments, as these are largely specified in the requirements provided in the Directive. The most room for manoeuvre is given in the article on consumption reduction.</p> <p>The report examines the requirements specified in the Directive on an article-by-article basis, looks at the current state of regulation and pending legislative amendments for each requirement, and analyses the legislative amendments required by the implementation, along with challenges, alternative policy instruments and regulatory strategies. The main conclusions of the consulting expert have been presented for each theme.</p> <p>The report also proposes possible additional national measures that, taking into account Finland's national specificities, could contribute to reducing litter in waters.</p>		
Publisher	Ministry of the Environment		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

Esipuhe	11
Yhteenvedo	12
1 Johdanto	20
1.1 Toimeksianto	20
1.2 Direktiivin vaatimukset lyhyesti	21
1.3 Selvityksen rakenne.....	22
2 Yhteensovittamistarve muiden toimenpideohjelmien ja muiden lakimuutosten kanssa	24
2.1 Johdanto.....	24
2.2 Jätedirektiivin ja pakkausjätedirektiivin voimaansaattaminen.....	25
2.3 Muovitikartta	26
2.4 Biotalousstrategia.....	29
2.5 Valtakunnallinen jätesuunnitelma.....	29
2.6 Kiertotalouden edistäminen	30
2.7 Itämeren komission toimet ja merenhoitosuunnitelma.....	32
2.8 Direktiivi satamien vastaanottolaitteista	34
2.9 Baselin sopimuksen muutos muovijätteen kansainvälisistä siirroista	34
3 Meren ja rantojen roskaantumisesta Suomessa	36
3.1 Rantojen roskaantumisen seuranta Suomessa.....	36
3.2 Roskaantumisen kannalta merkittävät roskatyypit Suomessa.....	37
3.3 Roskan lähteet ja reitit	38
3.3.1 Yleistä	38
3.3.2 Roskaantuminen jätehuollon toiminnoista	40
3.3.3 Jätevesien käsittely ja SUP-roskat.....	42
3.3.4 Kalastusvälineet ja roskaantuminen.....	44
3.4 Roskaantumisen ympäristöhaitat ja taloudelliset vaikutukset.....	47
4 Kertakäyttöisten muovituotteiden valmistus ja toimijat Suomessa	49
4.1 Arvio SUP-tuotteiden valmistuksesta ja kulutuksesta Suomessa.....	49
4.2 Tilastoja muovituotteiden valmistuksesta	53
4.3 Potentiaalisten valmistajien lukumäärää koskevat tilastot	55
4.4 Tuonti ja verkkokauppa.....	57
4.4.1 Tuonti	57
4.4.2 Digitaalisen ostamisen kasvava merkitys.....	59

4.5	Jatkotoimet SUP-tuotteiden ja tuottajien kartoittamiseksi.....	60
4.6	Muut direktiivin toimeenpanoon liittyvät toimijat.....	61
4.6.1	Pakkausten käyttäjät.....	61
4.6.2	Toimialajärjestöt.....	61
4.6.3	Viranomaiset	62
4.6.4	Tuottajavastuu- ja kierrätysorganisaatiot ja jätehuoltotoimijat.....	63
4.6.5	Ympäristöjärjestöt	63
4.6.6	Harrastus- ja kuluttajajärjestöt.....	64
5	Toimeenpanon haasteista ja vaihtoehdoista.....	65
5.1	Direktiiviin liittyviä tulkintakysymyksiä	65
5.1.1	Muovin määritelmään liittyvät tulkintaongelmat	65
5.1.2	Syömävalmiin tuotteen käsitteeseen liittyvät tulkintaongelmat.....	67
5.1.3	SUP-tuotteen tuottajan määritelmään liittyvät tulkintaongelmat.....	69
5.1.4	Tuottajien siivousvastuuseen liittyvät tulkintaongelmat	70
5.2	Toimeenpanossa sallitut ohjauskeinot	70
5.2.1	Yleistä kansallisesta liikkumavarasta	70
5.2.2	Liikkumavara ja ohjauskeinot tuottajavastuussa.....	71
5.2.3	Liikkumavara ja ohjauskeinot kulutuksen vähentämisessä.....	71
5.2.4	Liikkumavara pullojen erilliskeräysvelvollisuudessa.....	71
5.2.5	Liikkumavara kierrätysmuovin osuudessa pulloissa.....	72
5.2.6	Liikkumavara muissa jäsenvaltioon kohdistuvissa velvoitteissa.....	72
6	Eräistä muovituotteiden kulutuksen vähentämisen ratkaisuista muissa maissa	74
6.1	Ruotsi	74
6.2	Norja	75
6.3	Saksankielinen alue	75
6.4	Ranska	77
6.5	Iso-Britannia	77
6.6	Alankomaat.....	77
6.7	Muiden maiden ratkaisujen hyödynnettävyydestä	78
7	Lainsäädännön muutostarpeet SUP-direktiivin toimeenpanemiseksi	79
7.1	Suomen meriroskatilanteen ja direktiivin vaatimusten suhteesta	79
7.2	Markkinoillesaattamiskiellot	82
7.2.1	Kertakäyttömuovituotteet.....	82
7.2.2	Oxo-hajoavat muovituotteet.....	84

7.3	Tuotevaatimukset	86
7.3.1	Yleistä	86
7.3.2	Korkit kiinni	87
7.3.3	Kierrätysmuovin osuus	88
7.3.4	Jätehuoltoon liittyvät merkintävaatimukset	89
7.4	Erilliskeräysvaatimus pulloille	90
7.5	Laajennettu tuottajavastuu	92
7.5.1	Johdanto	92
7.5.2	Nykyinen tuottajavastuun kansallinen sääntely ja sen ongelmakohtia	92
7.5.3	Jätedirektiivin ja pakkausjätedirektiivin vaatimukset	94
7.5.4	Näkökohtia EU:n varhaisvaroitusraportista Suomelle	96
7.5.5	Direktiivien vaatimusten vertailua	97
7.5.6	Etämyynnin sääntely	101
7.5.7	Tuottajayhteisöjen organisoitumisen vaihtoehtoja	103
7.5.8	Johtopäätökset SUP-tuottajavastuusta	105
7.6	Kulutuksen vähentäminen	107
7.6.1	Direktiivin vaatimukset	107
7.6.2	Vähemmän kiloja vai kappaleita?	107
7.6.3	Ehdotuksia kulutuksen vähentämisen ratkaisuksi	108
7.6.4	Johtopäätökset kulutuksen vähentämisestä	109
7.7	Valistus	110
7.8	Kalastusvälineisiin liittyvät vaatimukset ja alusjätehuolto	111
7.8.1	SUP-direktiivin vaatimukset	111
7.8.2	Nykyinen alusjätēsääntely ja sen kehittämisehdotukset	112
7.8.3	Johtopäätökset ja ratkaisuvaihtoehdot	116
7.9	Tupakkatuotteisiin kohdistuvat vaatimukset	118
7.9.1	Tuottajiin kohdistuvat vaatimukset	118
7.9.2	Tupakkalainsäädännön erityispiirteet direktiivin kansallisessa toimeenpanossa	119
7.9.3	Suodattimen muuttaminen	120
7.9.4	Tupakan tekniset ominaisuudet vähennyskeinona	120
7.9.5	Roskaaminen ja rangaistukset	121
7.9.6	Toimivaltainen valvontaviranomainen	122
7.9.7	Muuta tuottajavastuun toteuttamisesta	123
7.9.8	Johtopäätökset tupakkatuotteiden sääntelystä	123
7.10	Jäsenmaille asetetut muut velvoitteet ja niiden toimenpano	125
7.10.1	Johdanto	125
7.10.2	Tiedonkeruu ja raportointi	126
7.10.3	Valvonta	127
7.10.4	Sanktiot	130

8	Mahdolliset kansalliset lisätoimet	134
8.1	Yleistä	134
8.2	Roskaamiskielto ja roskaantumisen ehkäisy	134
8.3	Jätevesi- ja hulevesisäätely.....	140
8.3.1	Jätevedenpuhdistamojen säätely ja SUP-roskat	140
8.3.2	Hulevesien säätely ja SUP-roskat	141
8.4	Lumenkaatosäännökset.....	144
8.5	Kertakäyttömuovituotteiden vähentäminen julkisissa hankinnoissa.....	148
8.6	Muovieristeiden säätely.....	149
8.7	Kalastussektorin kansalliset toimet.....	150
8.8	Kansalliset taloudelliset ohjauskeinot	153
8.8.1	Taloudellisen ohjauksen periaatteet.....	153
8.8.2	Soveltaminen kertakäyttöisiin muovituotteisiin.....	154
9	Säätelyn strategisia valintoja	156
9.1	Toimeenpanon vaihtoehtoista.....	156
9.2	Tuotteita koskevan säätelyn vaihtoehtoista.....	156
9.2.1	Säännösten sisällyttäminen jätelakiin	156
9.2.2	Ajatus erityisestä muovituotelaista	159
9.2.3	Ekologista tuotesuunnittelua koskevan lain soveltamisalan laajentaminen	159
9.3	Säännökset vapaaehtoisista sopimuksista.....	160
9.3.1	Yleistä sopimuksen käytöstä ohjauskeinona	160
9.3.2	Hallinnolliset sopimukset SUP-direktiivin toimeenpanossa	164
10	Alustavaa vaikutusten arviointia	165
10.1	Johdanto.....	165
10.2	Ympäristövaikutukset.....	165
10.3	Valmistajat ja tuotteiden maahantuojat.....	166
10.4	SUP-pakkausten käyttäjät eli pakkaajat.....	167
10.5	Kunnat, kunnalliset yhtiöt.....	168
10.6	Yksityiset jätehuoltoyritykset.....	168
10.7	Viranomaiset.....	169
10.8	Järjestöt.....	169
10.9	Kuluttajat ja kansalaiset.....	169
Liitteet	170
	Liite 1. Pykäläkohtaiset hahmotelmat.....	170
	Liite 2. Muistio SUP-työpajan tuloksista.....	193
	Liite 3. Haastatellut henkilöt	202

ESIPUHE

Merenrannoilta löytyvistä roskista noin 80 prosenttia on muovia: tupakantumppeja, kertakäyttöastioita ja erilaisia muovikääreitä. Muovia käytetään myös siellä, missä ympäristön kannalta kestäviä ja korvaavia vaihtoehtoja on sekä me tuhlaamme muovia.

EU:ssa keväällä 2019 hyväksytty kertakäyttöisten muovituotteiden kulutusta rajoittava direktiivi pyrkii vähentämään roskaantumista, edistämään kiertotaloutta sekä yhtenäistämään sisämarkkinoiden tuotesääntelyä. Direktiivillä edistetään kiertotalouteen perustuvia toimintamalleja, joissa kertakäyttötuotteiden sijasta etusijalle asetetaan kestävät ja uudelleenkäytettävät tuotteet. Samalla pyritään kehittämään uudelleenkäyttöjärjestelmiä ja vähentämään jätteen määrää.

Direktiivi on ainutlaatuinen, sillä se edellyttää toimia tuotteen koko elinkaaren parantamiseksi. Direktiivi edellyttää tuoteryhmästä riippuen eri toimia: kulutuksen vähentämistä, tuotekieltoja, tuotesuunnitteluvaatimuksia, laajennettua tuottajavastuuta sekä tuoteryhmästä riippuen eri toimia: kulutuksen vähentämistä, tuotekieltoja, tuotesuunnitteluvaatimuksia, laajennettua tuottajavastuuta sekä viestintää ja valistusta kertakäyttömuovituotteiden aiheuttaman roskaantumisen vähentämiseksi.

Direktiivin kansallisen toimeenpanon tueksi ympäristöministeriö teetti selvityksen, miten EU:n kertakäyttömuoveja koskevan direktiivin voisi toteuttaa Suomessa. Selvityksen tekivät Raimo Lilja (Ekoleima Ay), Ari Ekroos (Enlawin Oy), Hanna Haaksi (Pidä Saaristo Siistinä ry), Janne Seppälä (Enlawin Oy) sekä Matias Warsta (Enlawin Oy).

Lämpimät kiitokset tutkimuskonsortiolle sekä lukuisille kymmenille asiantuntijoille, jotka osallistuisivat työpajassa ja haastatteluissa kertakäyttömuovituotteita koskevien haasteiden pohtimiseen.

Taina Nikula
ympäristöministeriö

Yhteenveto

Direktiivin tavoitteet ja sen piiriin kuuluvat tuotteet

Tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutusten vähentämisestä annetun direktiivin (2019/904/EU, **SUP-direktiivi**) tarkoituksena on toisaalta vähentää kertakäyttöisten muovituotteiden aiheuttamaa roskaantumista merialueilla ja toisaalta edistää kiertotaloutta sekä yhtenäistää näitä tuotteita koskevaa sääntelyä jäsenvaltioissa. SUP-lyhenne tulee sanoista *single-use plastic products*.

Direktiivin ohjauskeinoista yksi tai useampi kohdistuu seuraavassa taulukossa mainittuihin tuoteryhmiin, mikäli niiden rakenneosana on käytetty muovia. Sääntely kohdistuu myös sellaisiin kertakäyttötuotteisiin, joiden pää rakenneosana on muuta kuin muovia (esimerkiksi muovipinnoitteinen kartonkituote). Lisäksi SUP-direktiivissä on velvoitteita, jotka koskevat muovia sisältäviä kalastusvälineitä (verkot, köydet, siimat, vavat jne.). Perusteena tuoteryhmien valinnalle on ollut tutkimustieto, jonka perusteella keskimäärin 70 % EU:n merialueiden rannoilta löydetyistä roskista kuuluu näihin ryhmiin.

SUP-direktiivi kieltää myös kaikki tuotteet, joissa on käytetty ns. oxo-hajoavaa muovia, joka hajoaa kemiallisesti hapettumalla pieniksi muovipartikkeleiksi, mutta ei hajoa biologisesti loppuun asti.

Direktiivin eri tuoteryhmiin kohdistuvat vaatimukset ovat tiivistettynä seuraavat:

Vaatus	Kohdetuotteet
Tuoteryhmän kulutusta vähennettävä kansallisen tavoitteen mukaisesti v.2026 mennessä (artikla 4)	mukit, syömävalmiin ruuan pakkaukset
Kiellettävä markkinoille asettaminen (artikla 5)	muoviset aterimet, lautaset, pillit, vaahdotetusta polystyreenistä valmistetut mukit, juomapakkaukset ja syömävalmiin ruuan pakkaukset, vanupuikot, juomien sekoitustikut, ilmapallojen varret oxo-muovista valmistetut tuotteet
Muovista valmistetun korkin on pysyttävä kiinni juomapakkauksessa käyttövaiheen aikana. Pulloissa käytettävä kierrätysmuovia tietty osuus (artikla 6)	max. 3 litran juomapakkaukset, mukaan lukien yhdistelmäpakkaukset
Tuotteeseen tai sen pakkaukseen roskaantumista ehkäiseviä merkintöjä (artikla 7)	terveysseiteet, tamponit, tamponin asettimet, kosteuspyyhkeet, suodattimelliset tupakatuotteet ja suodattimet, juomamukit
Laajennettu tuottajavastuu, mukaan lukien tietty kustannusvastuu siivouksesta (artikla 8).	Suodattimelliset tupakatuotteet ja suodattimet. Syömävalmiin ruuan pakkaukset, max. 3 litran juomapakkaukset, mukit, kevyet kantokassit. Kosteuspyyhkeet, ilmapallot. Muovia sisältävillä kalastustuotteilla vain erilliskeräys satamista ja valistus.
Erilliskeräys 77 % v. 2025 -> 90 % v. 2029 markkinoille saatettavista muovituotteista (artikla 9)	max 3 litran kertakäyttöiset juomapullot ja niiden korkit ja kannet
Valistustoimenpiteet (artikla 10)	edellä mainitut tuoteryhmät paitsi ne tuoteryhmät, jotka kielletään

Suomen rantaroskan koostumus eroaa EU:n keskimääräisestä

Suomessa meren roskaantumista on tutkittu vuodesta 2012 alkaen seurantasiivouksin. Nykyään seurantasiivouksia tehdään kolmellatoista erityyppisellä merenrantakohteella. Yleisin rantaroska kappalemääräisesti on tupakantumppi, joita oli 63 % kaikista löydetystä roskista. Toiseksi eniten oli tunnistamattomia muovinpalasia (15 %). Muut kahdeksan yleisintä rantaroskan tyyppiä olivat: erilaisia eväspakkauksia ja -pikareita, vaahdotettua muovia eristeinä, pullonkorkkeja ja pakkausten kansia, puuroskaa, muovikasseja, köysiä, lasi- ja keramiikkasiruja, muovisia kertakäyttöaterimia ja pillejä. Kahdeksan kymmenestä yleisimmästä roskasta kuului muovituotteisiin. Direktiivin kattamista tuotteista vanupuikkojen, kosteuspyyhkeiden ym., terveysseiteiden ym., muovipullojen ja ilmapallon tikkujen osuus jää Suomessa pieneksi. EU-tason tutkimuksessa esimerkiksi juomapullot ja korkit olivat yleisempiä rantaroskia kuin tupakantumppit. EU:n rantojen muoviroskasta yli neljännes oli kalastukseen liittyviä tuotteita, kun taas Suomessa kalastusvälineitä ei juurikaan löydy rannoilta. Suomen rantojen roskaantumisen erityispiirre on vaahdotetusta muovista valmistetun eristejätteen (styrox, polyuretaani yms.) yleisyys.

Roskien kuljettajana voivat toimia mm. luonnollinen huuhtouma, taajamien hulevedet, ojat, purot ja joet sekä lumen ja täyttömaan ajo mereen. Jätevedenpuhdistamojen kautta mereen kulkeutuvan roskan määrä on arvioitu Suomessa vähäiseksi.

Sääntelyn periaatteelliset vaihtoehdot

Direktiivin asettamat velvollisuudet kohdistuvat heterogeeniseen muovituotejoukkoon. Perinteisesti pakkauksiin, niiden kierrätykseen ja roskaantumiseen liittyvä sääntely on toteutettu **jätelainsäädännön** kautta. Monet SUP-direktiivistä johtuvat velvollisuudet koskevat kuitenkin tuotteiden ominaisuuksia, eivät jätteitä. Direktiivi olisi mahdollista panna toimeen esimerkiksi laajentamalla olemassa olevan **ekosuunnittelulain** soveltamisalaa tai säätämällä erityinen muovituotteiden ympäristövaikutusten ehkäisemistä koskeva **laki**. Tuotelainsäädäntö olisi luontevampi paikka tuotteiden kieltämiselle ja tuotteiden teknisiä ominaisuuksia tai merkintöjä koskeville vaatimuksille ja niiden valvonnalle.

Direktiivi antaa niukasti tai ei lainkaan kansallista liikkumavaraa mm. tuotteiden kieltämisessä, erilliskeräyksessä ja tuotevaatimuksissa. Sen sijaan laajennetun tuottajavastuun järjestämisessä ja SUP-tuotteiden kulutuksen vähentämisessä direktiivi antaa mahdollisuuden käyttää tuottajien ja hallinnon välisiä sopimuksia lakisääteisen tuottajavastuun sijasta. Laajennetun tuottajavastuun perusteista olisi tarpeen säätää lailla, mutta osana täytännönpanoa myös sopimusten käyttö voisi olla tarkoituksenmukaista. Järjestelmän perusta olisi laissa, mutta joitakin järjestelmän yksityiskohtia voitaisiin sopia.

Sopimusten käyttäminen voisi olla perusteltua erityisesti kulutuksen vähentämisen edistämiseksi, jolloin siinä voidaan yhdistää SUP-direktiivin toimeenpanoon kansallisia kiertoalouteen ja biotalouteen liittyviä tavoitteita. Tästä esimerkkinä voisi olla roskaantumisen siivoamista koskeva sopimus. Sopimuksen laajempaa käyttöä voisi harkita erityisesti niissä SUP-tuotteiden tuoteryhmissä, joissa tuottajien lukumäärä on pieni, tuottajan määritelmä on selkeä ja merkitys roskaantumisen kannalta on Suomessa vähäinen. Tällaisia ovat mm. ilmapallot, kosteuspyyhkeet sekä muoviset kalastusvälineet. Vapaaehtoinen sopimus saattaisi soveltua myös juomapullojen kierrätysmuovin käyttövelvoitteen toimeenpanemiseksi. Tupakkatuotteiden osalta direktiivi ei mahdollista sopimusten käyttämistä.

Muovia sisältävien kalastusvälineiden merkitys merialueiden roskaantumisessa on Suomessa vähäinen. Niiden vastaanottovelvollisuuden suhteen on kansallisesti päätettävissä, sovelletaanko vaatimuksia myös sisämaassa, vai ainoastaan merisatamissa.

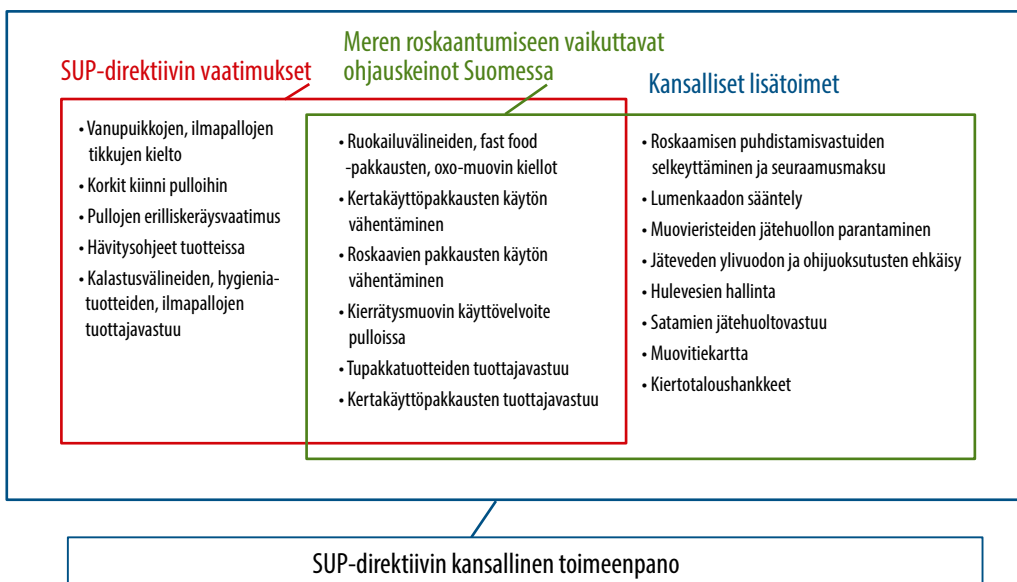
Jos sopimuksia aiotaan käyttää direktiivin kansallisessa toimeenpanossa, olisi tarpeen sisällyttää lainsäätöön asianmukaiset säännökset viranomaisen sopimustoimivallasta, sopimusmenettelyn tavoitteista, sopimisen perusedellytyksistä, sopimuksen oikeusvoimasta, sopimuksesta tiedottamisesta ja puiteluonteisesti sopimuksentekomenettelystä, mahdollisesti myös sopimusten uusimisesta ja riidanratkaisusta. Säätäminen vahvistaisi hallintosopimusten sitovuutta.

Kansallinen näkökulma direktiivin toimeenpanossa

SUP-direktiivin toimeenpanossa on painotettava toimenpiteitä, jotka tehokkaimmin edistävät direktiivin tavoitteita, eli kiertotaloutta ja vesistöjen roskaantumisen ehkäisyä. Kaikki direktiivissä esitetyt vaatimukset eivät Suomen oloissa ole olennaisia. Direktiivin vaatimukset, jotka edistävät kertakäyttöisten muovituotteiden korvaamista kestävämmillä vaihtoehdoilla sen sijaan ovat hyvin linjassa mm. kansallisten kiertotaloustavoitteiden ja muovistrategian kanssa.

Direktiivin vaatimuksista suurin osa kohdistuu tuotteiden elinkaaren alkupäähän eli tuotteiden ominaisuuksiin ja niiden erilliskeräilyyn. Kansallisilla ohjaukeinoilla voisi olla tarpeen puuttua myös roskaantumisen viimekätisiin syihin, kuten jätehuollon aukkoosiin ja tahalliseen roskaamiseen.

Seuraavassa kuvassa on havainnollistettu toimeenpanon muodostumista näistä kolmesta kokonaisuudesta: keskellä ovat direktiivin edellyttämät toimet, jotka ovat keskeisiä ja vaikuttavia myös Suomessa, vasemmalla vaatimukset, jotka ovat Suomessa jo pääosin kunnossa tai joilla ei ole merkittävää vaikuttavuutta Suomessa. Ne on kuitenkin pantava toimeen kustannustehokkaasti ja hallinnollista kuormaa minimoiden. Oikealla on eräitä lisätoimia, joita voidaan harkita käytettäväksi kansallisin perustein.



Toimeenpanossa on lisäksi kiinnitettävä huomiota ohjauskeinojen yhteensovittamiseen muiden samanaikaisten hankkeiden kanssa. Tällaisia ovat ainakin jätedirektiivin muutoksen tuottajavastuusäännösten toimeenpano, satamien vastaanottolaitteita koskevan direktiivin toimeenpano, mahdollisen pakkausveron selvittäminen sekä markkinavalvonta-direktiivin toimeenpano.

Direktiivin vaatimusten toimeenpanon näkökohtia

Määritelmäsäännökset ovat keskeisiä SUP-direktiivin toimeenpanon kannalta ja ne kaipaavat täsmennystä erityisesti itse muovin määritelmän, kertakäyttöisen muovituotteen ja muovia sisältävän kalastusvälineen osalta. Suomi voisi pyrkiä vaikuttamaan komission täytäntöönpanosäädösten ja EU-standardien valmisteluun.

Kielto saattaa markkinoille eräitä muovituotteita on saatettava voimaan 3.7.2021 alkaen. Tämä voitaisiin säätää kieltämällä kyseiset tuotteet tai kieltämällä muovin käyttäminen SUP-direktiivin tarkoittamissa tuotteissa. Luontevimmin kyseiset kiellot soveltuisivat muovituotteita koskevaan erillislakiin tai laajempaan tuotteiden ympäristövaikutuksia ohjaavaan lakikokonaisuuteen. Kiellot voitaisiin sisällyttää myös jätelain huolehtimisvelvollisuutta ja tuotteita koskevien säännösten yhteyteen tai muualle jätelakiin.

Muovisten kertakäyttöisten juomamukien (korkkeineen ja kansineen) ja syömävalmiin ruuan pakkausten **kulutuksen vähentämistavoitteesta** voitaisiin säätää esimerkiksi erillisen muovituotelain säännöksissä. Voisi olla tarpeen ilmaista komissiolle kanta siitä, että vähentyminen voitaisiin mitata tuotteen sisältämän muovimateriaalin määrällä tuotteiden kappalemäärän tai tonnimäärän sijasta. Tämä voisi mahdollistaa sen, että kulutuksen vähentäminen kohdistettaisiin muutaman tuoteryhmään, joissa vähennystavoite saavutettaisiin tehokkaimmin. Esimerkiksi voitaisiin harkita täysmuovisten kertakäyttömukien ja jogurttipikareiden kieltämistä, jolloin voitaisiin edistää niiden korvautumista kiertotalouden kannalta paremmilla vaihtoehdoilla. SUP-tuotteiden kulutuksen vähentämiseksi voitaisiin tehdä alan toimijoiden kanssa green deal -sopimuksia. SUP-tuotteet tulisi ottaa huomioon erityisenä kohteena hallitusohjelman mukaista muoviveroa selvitettäessä. Julkisissa hankinnoissa voitaisiin edellyttää näiden tuotteiden välttämistä.

Juomapullojen korkkeja koskeva vaatimus edellyttää eräin poikkeuksin, että enintään kolmen litran juomapakkausten korkkien on pysyttävä kiinni pakkauksessa tuotteen suunnitellun käyttövaiheen ajan. Vaatimus korkin kytkemisestä voitaisiin sisällyttää pakkausjäteasetukseen, jätelakiin tai erityiseen muovituotelakiin. Vaihtoehtoisesti se voitaisiin säätää tuotekieltojen yhteydessä, sillä juomapakkausten, joiden korkit eivät pysy kiinni, markkinoille saattaminen olisi kiellettyä. Koska nykyinen pullojen kierrätysjärjestelmä toimii Suomessa hyvin ja korkkien kytkemisvaatimus saattaisi haitata sen toimintaa, voitaisiin direktiivin mahdollistama siirtymäaika hyödyntää täysimääräisesti.

Kierrätysmuovin osuutta kertakäyttöisissä muovipulloissa koskeva vaatimus olisi sijoitettavissa muovituotteita koskevaan erillislakiin, pakkausjäteasetuksen pakkausjätteen kierrätysastetta koskevan sääntelyn yhteyteen tai suoraan juomapakkauksia koskevaan jätelain 7 lukuun. Vähimmäiskierrätysastetta koskeva vaatimus voitaisiin saattaa tuottajatasolle valvonnan helpottamiseksi. Tuottajayhteisö voisi lisäksi käyttää tuottajamaksujen porrastamista ohjauskeinona.

Tuotemerkintöjä koskevat vaatimukset edellyttävät, että eräissä pakkauksissa tai tuotteissa on annettava kuluttajalle tiedoksi seuraavia tietoja: tuotteen sisältämä muovilaatu, ohje asianmukaisesta hävittämisestä tai vältettävistä hävitystavoista sekä tieto niistä haitallisista ympäristövaikutuksista, joita tuotteesta väärin hävitettynä aiheutuu. Tätä koskeva sääntely voitaisiin sisällyttää pakkausjäteasetukseen, suoraan jätelakiin tai muovituotteita koskevaan erillislakiin. Tupakan osalta merkintävaatimukset voisivat sisältyä myös tupakkalakiin tai asetukseen tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten varoitusmerkinnöistä.

SUP-direktiivin edellyttämä **laajennettu tuottajavastuu** eroaa merkittävästi Suomessa käytöstä olevista tuottajavastuujärjestelmistä, joiden päätarkoitus on ollut syntyvien jätteiden kierrätysasteen nostaminen. SUP-direktiivi laajentaa tuottajavastuuta roskaantumisen siivoamiseen ja sekajätteen jätehuoltoon, mikä on omiaan hämärtämään vastuun rajoja tuottajien, roskaajien, kiinteistön haltijoiden ja kuntien välillä. Tätä vastuun pirstoutumista tulisi kansallisin keinoin välttää.

Tuottajan määritelmässä on myös eroa, sillä SUP-direktiivissä tuottajaksi määritellään myös EU:n toiseen jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan sijoittautunut etämyyjä.

Tuottajien siivousvastuusta tulisi sisällyttää säännökset jätelakiin lisäämällä siihen erityiset SUP-tuotteiden tuottajia koskevat säännökset. Täydentävää sääntelyä voitaisiin sisällyttää osin pakkausjäteasetukseen ja jäteasetukseen tai tuoteryhmäkohtaisesti annettaviin uusiin asetuksiin. Laissa tulisi säätää tarkemmin siivouksen kustannusvastuuta koskevista periaatteista. Aidon lisäarvon tavoittelemiseksi olisi esimerkiksi tarpeen harkita menettelyä, jossa tuottajilta kerätyt varat siivousvastuun kattamisesta ohjattaisiin ympäristöhallinnon hyväksymällä ja kilpailutetulla tavalla rantaroskaantumisen kannalta merkittäviin

siivoushankkeisiin, jotka edistäisivät myös direktiivissä edellytettyä kuluttajien valistusta. Siivoushankkeita voitaisiin kohdistaa esimerkiksi vesialueille ja yhteisesti omistetuille maankohoamarannoille. Vapaaehtoiset sopimukset voisivat osaltaan mahdollistaa kansallisesti mielekkäitä, vaikuttavia ja kustannustehokkaita ratkaisuja.

SUP-tuotteiden tuottajavastuujärjestelmä ja tuottajien organisoitumisen malli tulisi sovittaa yhteen erityisesti pakkausten tuottajavastuujärjestelmän muutosten kanssa. Valmistajien ja pakkausmateriaalien maahantuojien rooli tuottajavastuussa pitäisi ratkaista siten, että kaikki pakkaukset saadaan vastuun piiriin ja järjestelmän hallinnollinen kuorma voitaisiin pitää kohtuullisena. Olisi ilmeisen perusteltua, että Suomessa pyrittäisiin kohti mahdollisimman tehokkaasti toimivaa keskitettyä tuottajayhteisörakennetta.

Etämyynnin merkitys korostuu ja kasvaa. Etämyynnistä johtuvien haasteiden kannalta ensimmäisenä vaiheena tulisi mahdollistaa valtuutetun edustajan nimeäminen direktiivin mukaisesti. Kansallisesti olisi myös tarpeen lisätä valvontaa, jotta toiseen EU-maahan tai kolmansiiin maihin sijoittautuneet etämyyjät nimeävät valtuutetun edustajan ja että suomalaiset viejät EU:n sisämarkkinoilla vastaavasti rekisteröityvät tuottajiksi kohdemaassaan. Suomi voisi tukea kansainvälistä yhteistyötä mm. OECD:n puitteissa ehtojen asettamiseksi verkkokaupalle siten, että myyjien internetsivuille tulisivat tiedot siellä markkinoitujen tuotteiden tuottajien rekisteröitymisestä kohdemaissa.

Mikäli **kalastusvälineiden tuottajille** säädettäisiin lakisääteinen tuottajavastuu, olisi tuottajayhteisön rekisteröimispäätöksen yhteydessä vahvistettava niiden satamien kriteerit ja lukumäärä, josta yhteisön velvollisuus olisi kerätä kyseiset jätteet. Vastaavat asiat on sovittava vapaaehtoisuuden pohjalta, mikäli tuottajavastuu toteutetaan sopimuksella. Näiden kriteerien on oltava sopusoinnussa satamille asetetun vastaanottovelvollisuuden kanssa. Sopimuksen hyödyntämistä puoltaisi kalastusvälineiden vähäinen merkitys merten roskaantumisessa Suomessa. Toisaalta sopimusmenettelyä voi hankaloittaa se, ettei kalastusvälineiden tuottajilla ole tällä hetkellä kattojärjestöä Suomessa.

Tupakkatuotteiden (suodattimelliset tupakkatuotteet ja tupakansuodattimet) tuottajavastuusta on säädettävä pääosin vastaavalla tavalla kuin muilla SUP-tuotteilla. Lisäksi tupakkatuotteiden tuottaja – käytännössä maahantuoja – on vastuussa erityisen keräysinfrastruktuurin perustamisesta yleisimmin roskaantuville paikoille. Tämä vaatimus tulisi määritellä tarkkarajaisesti muiden siivousvastuuta koskevien säännösten yhteydessä. Tupakkatuotteiden merkintävaatimuksista olisi tarkoituksenmukaista säätää tupakkalaissa, jossa on säännökset muistakin tupakka-askiin sijoitettavista merkinnöistä.

Valistusta koskeva velvoite on pantava toimeen joko lainsäädännöllä tai hallinnollisella määräyksellä siten, että valistusvelvoite kohdistuu joihinkin konkreettisiin tahoihin ja vastuut on dokumentoitava tavalla, joka voidaan raportoida komissiolle.

SUP-toimeenpanon yhteydessä on päätettävä työnjaosta **markkinavalvontaviranomais-ten kesken**. Voisi olla perusteltua, että Valvira valvoisi tupakkatuotteiden vaatimustenmukaisuutta myös SUP-direktiivin osalta, Ruokavirasto elintarvikkeiden kanssa kosketuksissa olevien SUP-tuotteiden vaatimustenmukaisuutta ja TUKES näiden ulkopuolelle jääviä SUP-tuotteita.

Kansalliset lisätoimet

Direktiivin keskeisen tavoitteen eli roskaamisen vähentämiseksi olisi nykyisissä säädöksissä olevia siivousvelvoitteita selkeytettävä. Lisäksi toimia, joilla kansallisia erityispiirteitä voitaisiin ottaa paremmin huomioon, ovat roskaamiskiellon valvonnan resursointi, sanktioinnin tehostaminen, lumenkaadon sääntelyyn kehittäminen, vesialueen täytön valvonnan tehostaminen, kalastuksenvalvonnan tehostaminen, ja rakennustyömaiden siisteyden valvonta. Näissä toimissa voitaisiin ottaa huomioon myös sisävedet.

1 Johdanto

1.1 Toimeksianto

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat 5.6.2019 antaneet direktiivin tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä (2019/904/EU¹, SUP-direktiivi²), jonka tarkoituksena on vähentää kertakäyttöisten muovituotteiden, oxo-hajoavien muovien sekä muovia sisältävien kalastusvälineiden haitallisia ympäristövaikutuksia.

Direktiivi kattaa useita kertakäyttöisiä muovituotteita, jotka yhdessä muodostavat selvitysten mukaan 70 prosenttia Unionin rannoilta löydetyistä roskista, sekä muovia sisältävät hylätyt kalastusvälineet.

Kertakäyttöisten muovituotteiden ympäristövaikutusten vähentämiseksi direktiivissä sisältää toimia, joilla vähennetään kulutusta, kielletään tuotteita, asetetaan tuotteiden ominaisuuksiin liittyviä vaatimuksia sekä laajennetaan tuottajavastuuta. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee lisätä kuluttajien tietoisuutta kyseisten tuotteiden asianmukaisesta jätehuollosta ja roskaamisen seurauksista muun muassa tuotemerkinnöin. Myös hylättyjen kalastusvälineiden talteenottoa tehostetaan laajentamalla niitä koskevaa tuottajavastuuta aiemmalla alusjätteiden vastaanottojärjestelmien kehittämistä koskevalla aloitteella.

Tämä selvitys on laadittu ympäristöministeriön toimeksiannosta tukemaan lainvalmistelua, jolla direktiivin vaatimukset pantaisiin täytäntöön Suomessa. Toimeksiannon mukaan selvityksessä tuli tarkastella seuraavia kysymyksiä:

1. Mikä on direktiiviehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien kertakäyttöisten muovituotteiden *vaikutus Suomessa*?

¹ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI (EU) 2019/904, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä.

² SUP on lyhenne sanoista Single-use plastic products eli kertakäyttömuovituotteet. Tässä raportissa käytetään SUP-direktiivin piiriin kuuluvista tuotteista jätteistä lyhenteitä SUP-tuote ja SUP-jäte, vaikka kaikki sääntelyn piiriin kuuluvat tuotteet eivät olekaan kertakäyttöisiä tuotteita (kalastusvälineet, eräät oxo-muovista valmistetut tuotteet).

- a) Mikä on näiden tuotteiden määrä Suomen markkinoilla?
 - b) Mikä on toimijoiden määrä, joita direktiiviehdotus koskee?
 - c) Mikä on näiden kertakäyttötuotteiden vaikutus rantaroskaan ja mikroroskaan Suomessa?
2. Minkälainen *kansallinen sääntelykokonaisuus* parhaiten toteuttaisi direktiiviehdotuksen tavoitteet kulutuksen vähentämisestä, tuotekielloista ja -vaatimuksista sekä laajennetusta tuottajavastuusta?
 - a) Mitä konkreettisia muutoksia tarvittaisiin voimassaolevaan lainsäädäntöön?
 - b) Mitä uutta lainsäädäntöä mahdollisesti tarvittaisiin?
 3. Millaisilla *muilla ohjauskeinoilla* kertakäyttöisten muovituotteiden kulutusta voitaisiin vähentää innovatiivisesti ja kustannustehokkaasti?
 4. Mikä olisi toimiva direktiivin seurannan *kansallinen hallinnointi- ja markkina-valvontamalli*, jonka avulla seurataan markkinarajoitusten ja tuotevaatimusten toteutumista markkinoilla sekä kerätään raportoinnin edellyttämiä tietoja kulutuksen vähenemisestä ja toteutetuista toimista komissiolle?

Selvitys on toteutettu Ekoleima Ay:n johdolla maaliskuun ja syyskuun 2019 välisenä aikana. Konsortion muut osapuolet ovat Enlawin Consulting Oy sekä Pidä Saaristo Siistinä ry. Työn alustavat tulokset esitettiin työpajassa 11.6.2019, jonka keskeiset tulokset on esitelty liitteessä (ks. liite 2). Työn aikana on haastateltu aihepiirin kannalta keskeisiä elinkeinoelämän, hallinnon, tutkimuksen ja järjestökentän edustajia (ks liite 3 haastatelluista). Työtä on ohjannut ympäristöministeriön asettama ohjausryhmä, jonka antama palaute on pyritty ottamaan huomioon loppuraportissa.

1.2 Direktiivin vaatimukset lyhyesti

SUP-direktiivin vuoksi sekä yksityisiin toimijoihin että hallintoon kohdistuu monia vaatimuksia. SUP-direktiivissä määritellään nämä vaatimukset ja direktiivin liitteissä luetellaan tuotteet tai tuoteryhmät, joihin vaatimukset kohdistuvat.

Varsinaista aineellisoikeudellista ohjausta ovat esimerkiksi tuotekiellot ja tuotevaatimukset, tuotemerkintävaatimukset ja laajennetun tuottajavastuun ulottaminen uusiin tuoteryhmiin. Eräät tuoteryhmät on kiellettävä kokonaan ja korvattava muilla tuotevaihtoehdoilla. Muiden lueteltujen kertakäyttöisten tuotteiden kulutusta on vähennettävä. Lisäksi kaikkien oxo-hajoavasta muovista valmistettujen tuotteiden markkinoille saattaminen kielletään kokonaan riippumatta siitä, mistä tuotteesta on kyse.

Uusia tuotevaatimuksia ovat korkkien pysyminen kiinni ja kierrätysmuovin osuus enintään 3 litran juomapulloissa sekä eräiden tuotteiden merkintävaatimukset.

Lueteltujen kertakäyttömuovituotteiden, tupakkatuotteiden ja muovivaivojen sisältävien kalastusvälineiden tuottajien on jatkossa osallistuttava valistuksen, jätehuollon ja osin roskaantuneiden alueiden siivoamisenkin kustannuksiin.

Jäsenvaltiolla on velvollisuus saattaa SUP-direktiivistä johtuvat vaatimukset osaksi kansallista lainsäädäntöään 3.7.2021 (artikla 17) mennessä siten, että ne ovat sopusoinnussa mm. unionin elintarvikelainsäädännön ja erinäisten muiden toimenpideohjelmien kanssa (artikla 11). Näiden konkreettisten vaatimusten lisäksi direktiivi asettaa jäsenvaltioille muitakin velvollisuuksia. Jäsenvaltionkin on toteutettava valistustoimenpiteitä (artikla 10) ja kannustettava kestävämpien vaihtoehtojen käyttöön elintarvikepakkausissa ja -astioissa (artikla 11). Kalastusvälineille on asetettava vähimmäiskierrätysaste (artikla 8(8)). Lisäksi säännösten rikkomisen varalle tulee kansallisesti säätää tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia (artikla 14). Jäsenvaltiolla on niin ikään laajahko raportointivelvollisuus: Komissiolle on toimitettava tilastotietoja erilliskerätyistä pulloista ja kalastusvälinejätteestä, kertakäyttömuovimukien, pikaruokapakkausten ja kalastusvälineiden markkinoille saatetusta määrästä, juomapullojen kierrätysmateriaalin osuudesta ja tupakan-tumppien keruusta ja toimitettuihin tietoihin on liitettävä laaduntarkastusraportti. Lisäksi jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kirjallisesti antamansa kansalliset säännökset ja mahdollisesti tekemänsä sopimukset, kansallisten säännösten rikkomisesta säätämänsä seuraamukset, kuvaus tekemistään kulutuksen vähentämistoimista sekä myöhemmin direktiivin toimivuuden arviointiin tarvittavat tiedot.

1.3 Selvityksen rakenne

Luvussa 2 on esitelty SUP-direktiivin toimeenpanon kannalta keskeisiä muita lainsäädäntöhankkeita ja toimenpideohjelmiä ja osoitettu niistä toimenpiteitä, jotka tukevat direktiivin toimeenpanoa tai vaativat yhteensovittamista.

Luvussa 3 on esitetty yhteenveto Suomen rantojen roskaantumista koskevista seuranta-tuloksista, analyysia roskaantumisen reiteistä Suomessa sekä tiivistelmä roskaantumisen vaikutuksista.

Luvussa 4 on esitelty direktiivin soveltamisalan kannalta keskeiset toimialat, sidosryhmät ja viranomaiset. SUP-tuotteiden tuottajista ja valmistuksesta Suomessa on esitetty karkea arvio.

Luvussa 5 on tunnistettu direktiivin tulkinnan ongelmakohtia ja pohdittu yleisellä tasolla kansallista liikkumavaraa SUP-direktiivin artiklokohtaisten vaatimusten toteuttamisessa.

Luvussa 6 on esitetty suppea katsaus kertakäyttöisten muovituotteiden sääntelykeinoihin eräissä muissa maissa ja nostettu esiin Suomeen mahdollisesti soveltuvia ratkaisuja.

Luvussa 7 on käyty kunkin artiklan vaatimukseen verraten läpi kansallisen lainsäädännön nykytila ja osoitettu direktiivin aiheuttamat muutostarpeet ja vaihtoehdot.

Luvussa 8 on tunnistettu muita kansallisia toimia, joilla voidaan edistää direktiivin tavoitteita ottaen huomioon Suomen kansalliset erityispiirteet ja kansallinen sääntelykokonaisuus.

Luvussa 9 on analysoitu yleisemmällä tasolla eräitä direktiivin esiin nostamia sääntelytarpeita. Siinä esitetään vaihtoehtoisia strategioita kehittää tuotteiden ympäristönäkökohtien sääntelyä sekä arvioidaan vapaaehtoisten sopimusten roolia ohjauksena ja siihen liittyvän puitelainsäädännön tarvetta.

Luvussa 10 on tunnistettu keskeisiä vaikutuksia, joita esitetyillä direktiivin toimeenpanoratkaisuilla olisi ympäristöön ja eri sidosryhmiin, kuluttajiin ja viranomaisiin.

Raportin liitteenä on pykäläkohtaisia hahmotelmia keskeisistä tarvittavista säädöksistä (ks. liite 1).

2 Yhteensovittamistarve muiden toimenpideohjelmien ja muiden lakimuutosten kanssa

2.1 Johdanto

SUP-direktiivissä edellytetyt toimenpiteet ovat osin päällekkäisiä eräiden muiden ohjauskeinojen tai lakimuutosten kanssa, jotka on hyväksytty EU-tasolla ja/tai kansallisesti. Erityisesti SUP-direktiivin toimeenpano on sovitettava yhteen meneillään olevien jätedirektiivin (2008/98/EY, muutos 2018/851/EU) ja pakkausjätedirektiivin (94/62/EY, muutos 2018/852/EU) muutosten toimeenpanon kanssa. SUP-direktiivin resitaalissa 10 määrittellään SUP-direktiivi erityissäännökseksi (*lex specialis*) jätedirektiiviin ja pakkausjätedirektiiviin nähden.

SUP-direktiivin toimeenpanoa tukevia kansallisia toimenpiteitä sisältyy mm. valtakunnalliseen jätesuunnitelmaan, muovitiekarttaan ja sen toteuttamisen toimenpideohjelmaan, kiertotalouden toimenpideohjelmaan sekä merenhoitosuunnitelmaan. Lisäksi toimeenpanossa on otettava huomioon muun ohessa biotalouden strategia.

Suomi on sitoutunut Itämeren roskaantumisen torjuntaan mm. HELCOM-sopimuksella ja muovijätteen kansainvälisten siirtojen hallintaan Baselin sopimuksen lisäpöytäkirjassa. Näillä sopimuksilla on konkreettista vaikutusta SUP-toimeenpanoon kansainvälisesti.

Tässä luvussa esitetään tiivistelmä SUP-direktiivin toimeenpanon kannalta olennaisista toimenpiteistä em. kansallisissa toimenpideohjelmissa ja sopimuksissa. **Lihavoinnilla** on esitetty konsultin johtopäätökset ko. hankkeen toimenpiteiden ja SUP-toimeenpanon yhteensovittamisen näkökulmasta.

2.2 Jätedirektiivin ja pakkausjätedirektiivin voimaansaattaminen

Jätedirektiiviin ja pakkausjätedirektiiviin vuonna 2018 tehtyjen muutosten toimeenpano on käynnissä samanaikaisesti SUP-direktiivin toimeenpanon valmistelun kanssa. Tätä kirjoitettaessa eivät kansalliseen lainsäädäntöön tehtävät muutokset ole selvillä.

Uusien tuottajavastuujärjestelmien sekä vuoteen 2023 mennessä myös nykyisten järjestelmien on noudatettava jätedirektiivin artiklassa 8 a säädettyjä tuottajavastuun vähimmäisvaatimuksia seuraavasti.

a) jäsenvaltion on:

- määriteltävä selkeästi kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden roolit ja vastuut;
- jättehierarkian mukaisesti asetettava jätehuoltotavoitteet, joiden tavoitteena on saavuttaa vähintään EU:ssa päätetyt määrälliset tavoitteet sekä tarpeelliset laadulliset tavoitteet.
- varmistettava, että käytössä on asianmukainen raportointijärjestelmä
- toteutettava vaatimuksien täyttämistä koskeva tarkkailu- ja valvonta, mm. rekisteröinti-, tiedonanto- ja raportointivaatimukset asettamalla
- sallittava valtuutetun edustajan käyttäminen muista jäsenvaltioista tapahtuvan tuonnin osalta
- edistettävä osapuolten välistä vuoropuhelua.

b) tuottajavastuujärjestelmien on täytettävä seuraavat vaatimukset:

- varmistettava tuottajien tasapuolinen kohtelu riippumatta näiden alkuperästä tai koosta aiheuttamatta kohtuutonta sääntelytaakkaa tuotteita pieniä määriä tuottaville tuottajille
- jätteen haltijoille annettava riittävästi tietoa jätteen syntymisen ehkäisemisestä, uudelleenkäytöstä ja kierrätyksestä ja käytetään tarvittaessa kannustimia
- keräilyinfran on oltava riittävän kattava
- tuottajilla on tarvittavat taloudelliset ja organisatoriset edellytykset ja omavalvontamekanismit ja tilastotiedon luotettavuutta koskeva laatujärjestelmä
- organisaatiota, kustannusjakoa, palveluhankintaa koskevien tietojen tulee olla julkisesti saatavilla; kaupallisesti luottamuksellisten tietojen osalta tästä voidaan poiketa unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti

- kerättyjen maksujen pitää kattaa EU:n asettamien kierrätystavoitteiden edellyttämän jätteen keräyksen, kuljetuksen ja käsittelyn sekä tietojärjestelmän nettokustannukset – toisaalta jätehuoltopalvelut on toteutettava kustannustehokkaasti, eivätkä kerätyt maksut saa ylittää tarpeellisia kustannuksia. Täydestä kustannusvastuusta voidaan tietyissä rajoissa poiketa jäsenvaltion perustellulla päätöksellä
- maksusuudet mukautetaan mahdollisuuksien mukaan tuotteiden elinkaaren optimointiin kannustavalla tavalla

Pakkausjätedirektiivin muutoksessa (artikla 7 kohta 2) on edellytetty, että 2024 loppuun mennessä on perustettu direktiivin 2008/98/EY 8 ja 8 a artiklan mukaisesti laajennettua tuottajan vastuuta koskevia järjestelmiä kaikkia pakkauksia varten.

KONSULTIN JOHTOPÄÄTÖKSET:

Tuottajavastuusäännösten tiukentaminen ja soveltaminen pakkausten tuottajavastuuseen lisää toimijoiden ja viranomaisten hallinnollista kuormaa jo ilman SUP-direktiivin vaikutusta. Lisäksi suunniteltu pakkausten tuottajavastuun liikevaihtorajan poistaminen tai alentaminen lisää sääntelyn kohteena olevien yritysten lukumäärää merkittävästi. SUP-pakkausten tuottajavastuu olisi pantava toimeen siten, että se niveltyy tarkoituksenmukaisesti muiden pakkausten tuottajavastuujärjestelmään ja sitä koskeviin muutostarkoituksiin. Jätedirektiivin muutosten kansallisessa toimeenpanossa on siis tarkoituksenmukaista huomioida SUP-direktiivin vaatimukset. Hallinnollisen kuorman minimoimiseksi olisi optimaalista, että nämä kaksi lainsäädäntöhanketta toteutettaisiin yhtenä kokonaisuutena.

2.3 Muovitiekartta

Kansallinen muovitiekartta on kansallinen toimintaohjelma³, jonka tarkoituksena on toteuttaa kiertotalouden periaatteita muovien käytössä. SUP-direktiivin toimeenpanon kannalta relevantteja ovat ainakin seuraavat toimenpiteet.

- 1) Vähennetään roskaamista ja vältetään turhaa kulutusta
 - Käynnistetään kampanjakokonaisuus, jolla pidetään muovihaaste laajasti näkyvissä, nostetaan esiin ratkaisuja ja toimijoita sekä lisätään kuluttajien ja kansalaisten tietoisuutta omien tekojen vaikutuksista ja omista vaikutusmahdollisuuksista. Haastetaan kansalaisia valitsemaan kertakäyttöisen tilalle kestävää ja välttämään roskaamista.

³ Kansallinen muovitiekartta, <https://muovitiekartta.fi/>

- Otetaan käyttöön green deal -sopimuksia, joilla vähennetään kertakäyttöpakkausten käyttöä, ylipakkaamista ja roskaamista. Valmistellaan keskeisten kertakäyttöpakkausten käyttäjien, kuten kahviloiden ja pikaruokapaikkojen sekä muiden take away -tuotteita myyvien yritysten, kanssa toimintamalli, johon voidaan liittää kannustimena erillismaksu kertakäyttöasioille. Edistetään hanaveden käyttöä pulloveden sijasta esim. kannustamalla kaupunkeja, hotelleja ja ravintoloita tarjoamaan hanavettä näkyvästi.
- Haastetaan kaupunkeja ja kuntia, tapahtumajärjestäjiä ja muita toimijoita ottamaan käyttöön roskaamista ja turhaa kulutusta vähentäviä ratkaisuja, kuten tehostamaan jätteiden keräystä ja sitä koskevaa ohjeistusta, varmistamaan roskaamattomuus ja hyvät kierrätyskäytännöt yleisötapahtumissa tai rajoittamaan tupakointia yleisillä uimarannoilla.

2) Selvitetään muoviveron käyttöönottoa

- Selvitetään muoviveron toteuttamisvaihtoehdot⁴. Arvioidaan tiettyihin kertakäyttöisiin muovituotteisiin kohdistuvan veron vaikutuksia niiden kulutuksen vähentymiseen.
- Arvioidaan verotuksen suhdetta tuottajavastuujärjestelmään ja sen laajentamiseen sekä tarvetta ja mahdollisuuksia panttijärjestelmän laajentamiseen.

3) Tehostetaan merkittävästi muovijätteiden talteenottoa

- Uudistetaan erilliskeräysvaatimuksia ja lisätään merkittävästi pakkausmuovin talteenottoa ja keräyspaikkoja esim. laajentamalla kiinteistökohtaista ja alueellista keräysjärjestelmää sekä järjestämällä korttelikeräys pientaloille. Tiivistetään pakkausten tuottajien, kuntien, jätehuoltoyritysten ja muiden toimijoiden yhteistoimintaa muovipakkausjätteen keräyksessä. Kannustetaan jätteiden lajitteluun hinnoittelun avulla.
- Käynnistetään kokeiluja, joissa selvitetään toteuttamisvaihtoehtoja eri muovijätteiden erilliskeräykselle. Kierrätysmuovin laadun parantamiseksi kehitetään ja testataan muovijätteiden puhdistus-, kierrätys- ja jalostusteknologioita. Selvitetään myös mahdollisuutta kerätä pakkausmuovijätteet ja muut muovijätteet samassa keräysastiassa. Suunnitellaan keräysjärjestelmät käyttäjäystävällisiksi ja tehokkaiksi. Lisätään kuluttajien ja yritysten tietoisuutta ja jaetaan neuvoja muovien kierrättämiseksi.

⁴ Myös Rinteen hallituksen ohjelmaan v. 2019 on kirjattu vastaava tavoite selvittää kertakäyttöisten muovipakkausten verotusta.

- Etsitään keinoja kierrätettävyyden varmistamiseksi muovituotteiden ja komposiittien suunnittelussa. Tunnistetaan tuoteryhmiä, joiden valmistuksessa voidaan edellyttää tiettyä uusiomuoviosuutta.
- 4) Tehostetaan maatalous- ja puutarhamuovien kierrätystä ja korvaamista
- Panostetaan uusien biopohjaisten ja täysin biohajoavien katemateriaalien kehitykseen ja käyttöönottoon esimerkiksi todentamalla biohajoavuus ja testaamalla ratkaisuja eri sovellusalueilla⁵. Kannustetaan korvaamaan fossiilipohjaisia muoveja biopohjaisilla mm. monivuotisten kasvien viljelykatteissa esimerkiksi Maaseudun kehittämissuunnitelman ympäristökorvausjärjestelmää laajentamalla ja kehittämällä.
- 5) Panostetaan isosti korvaaviin ratkaisuihin ja perustetaan New Plastics -osaamisverkosto
- Käynnistetään kansallinen ohjelma ja kohdennetaan rahoitusta uusien arvoverkkojen kehittämiseen muoveja korvaaville ratkaisuille, materiaaleille ja teknologioille sekä liiketoimintamalleille, joita eri osapuolet yhdessä kehittävät.
 - Vahvistetaan arvoketjuissa toimivien tahojen yhteistyötä esimerkiksi elintarvikepakkausten kehittämisessä
 - Käynnistetään kehittämishankkeita, joilla vauhditetaan niin puumateriaalipohjaisia kuin maatalous- ja sivuvirtapohjaisia tuotteita korvaamaan muovia kestävästi.
- 6) Viedään osaamista ja ratkaisuja
- Käynnistetään kohdennettua yhteistyötä merten roskaantumisen pahimmilla kohdealueilla esim. perustamalla kummikohde, joka toimii näyteikkunana ja ponnistuslautana uusille ratkaisuille muovihaasteeseen vastaamiseksi, ja tukee näin myös ratkaisujen vientiä.

KONSULTIN JOHTOPÄÄTÖKSET:

Monet muovitiekartan toimenpiteet ovat rinnakkaisia SUP-direktiivin tavoitteiden kanssa.. Muovitiekartan kirjaus tukee ohjauskeinovaihtoehtoa, jossa ainakin osa tuottajavastuun velvoitteista toteutetaan vapaaehtoisin sopimuksin.

⁵ SUP-direktiivillä on kielletty oxo-hajoavat muovituotteet, joita on käytetty mm. maatalouden katemateriaaleina. SUP-direktiivi ei kannusta valmistajia kehittämään biopohjaisia muovimateriaaleja, sillä SUP-direktiivin soveltamisen ulkopuolelle jäävät vain luonnossa sellaisenaan esiintyvät polymeerit. Oxo-hajoavia tuotteita lukuun ottamatta SUP-direktiivi ei aseta vaatimuksia maatalouden katemuoveille.

2.4 Biotalousstrategia

Muovitiekarttaa vastaavia tavoitteita (öljypohjaisen) muovin korvaamiseksi biopohjaisilla tuotteilla on asetettu myös Suomen biotalousstrategiassa.⁶

KONSULTIN JOHTOPÄÄTÖS:

SUP-direktiivin kansallisessa toimeenpanossa pitäisi pyrkiä välttämään toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa biotalousstrategian kanssa. Muovia korvaavat tuotteet ja biopohjaiset muovit luovat merkittäviä mahdollisuuksia Suomen metsäteollisuudelle, vaikka SUP-direktiivistä ei saa tukea niiden suhteen.

2.5 Valtakunnallinen jätesuunnitelma

Valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa vuoteen 2023⁷ on useita SUP-jätteisiin liittyviä toimenpiteitä, mm. seuraavat (numerointi viittaa jätesuunnitelman toimenpiteiden numerointiin):

Valmistellaan Suomen linjauksia siitä, miten kierrätettävyyttä, korjattavuutta ja resurssitehokkuutta edistetään EU:n lainsäädäntö- ja täytäntöönpanotoimissa (toimenpide 9.3.)

EU:ssa on alkanut standardointityö tavoitteena kehittää ns. horisontaalishandardit materiaalitehokkuusvaatimusten lisäämisestä ekodesign-asetuksiin. Suomessa on tarpeen valmistella vaikuttamisstrategia siitä, miten kierrätettävyyttä, korjattavuutta ja resurssitehokkuutta edistetään ekodesign-asetuksissa.

Laaditaan selvitys pakkausten uudelleenkäytön esteistä ja mahdollisuuksista, sekä ehdotus toimiksi vahvistaa uudelleenkäyttöä keskeisissä pakkausryhmissä (toimenpide 9.4.).

Jäteasetuksessa säädetään jätelajeittaiset erilliskeräysvelvoiterajat yhdyskuntajätteille (toimenpide 10.1.). Jäteasetuksella säädetään reunaehdot kunnan sekä jätteen haltijan vastuulla olevan jätteen erilliskeräyksen järjestämiseen ottaen huomioon muun muassa maantieteelliset sekä väestön ja palveluiden sijoittumiseen liittyvät seikat.

⁶ Kestävää kasvua biotaloudesta - Suomen biotalousstrategia, https://biotalous.fi/wp-content/uploads/2014/07/Julkaistu_Biotalous-web_080514.pdf

⁷ Kierrätyksestä kiertotalouteen – valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2023. Ympäristöministeriö 2018.

Erilliskeräysvelvoiteerat tulisi säätää seuraavien jätejakeiden osalta: paperi, kartonki, lasi, metalli ja muovi.

Arvioidaan pakkausten tuottajavastuujärjestelmän toimivuutta palvelutason, kustannustehokkuuden ja ympäristövaikutusten sekä kierrätykseen ohjattujen jätemäärien näkökulmasta (toimenpide 11.1.)

Pakkausasetuksen antamisen yhteydessä on sitouduttu pakkausten tuottajavastuujärjestelmän toimeenpanon selvittämiseen. Pakkausten tuottajavastuujärjestelmä muuttui vuoden 2016 alusta ja sen toimivuudesta ei ole vielä kovinkaan paljon tietoa. Täsmennetään kierrätysvaatimuksia selvityksen tulosten mukaisesti.

Lisätään neuvontaa ja tiedotusta pakkausten kierrätyksen edistämiseksi sekä kannustetaan lajitteluun erityisesti muovipakkausten osalta (toimenpide 11.2.)

Tuottajayhteisöille on asetettu laaja neuvontavelvollisuus pakkausten kierrätykseen liittyen, jotta kierrätystä saataisiin lisättyä nykyisestä, neuvontaa tulisi tehostaa ja sen valvontaa lisätä. Erityisesti muovipakkausten osalta neuvontatarve lajittelusta on ilmeinen, koska muovin keräys on useimmilla paikkakunnilla uutta ja kierrätyspotentiaalia on vielä paljon muovipakkauksissa.

Käynnistetään tutkimus- ja kehityshankkeita puu- ja muovipakkausjätteen kierrätysinovaatioiden luomiseksi (toimenpide 11.3.)

Kehitetään uusia korkealaatuisia kierrätystapoja puu- ja muovipakkauksille sekä yhteistyömuotoja tuottajayhteisöjen ja kierrättäjien välillä.

2.6 Kiertotalouden edistäminen

SITRA valmisteli yhdessä sidosryhmien kanssa Suomen tiekartan kiertotalouteen.⁸ SUP-toimeenpanoon liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä ovat mm:

- vähentää ruokahävikkiä kautta koko ruokaketjun
- julkisissa hankinnoissa kannustetaan puupohjaisten ja muista uusiutuvista raaka-aineista valmistettujen tuotteiden käyttöön
- demonstroidaan biopohjaisen kemian ja bioteknologian kehittämistä

⁸ Kierrolla kärkeen Suomen tiekartta kiertotalouteen 2016–2025. SITRA Julkaisuja 117. 2016.

- pilottihanke pakkausten digitalisaation ja materiaalikehityksen ekosysteemin kehittämiseksi
- sellupohjaisten tuotteiden muotoiluun keskittyvä ekosysteemi
- innovatiivisten biotuotteiden viennin tuki
- ekosuunnittelun vaatimukset sisällytetään tuotesuunnitteluun
- green deal -sopimuksilla voidaan edistää kiertotaloutta⁹.

Rinteen hallitus on sitoutunut kiertotalouden edistämiseen mm. seuraavilla hallitusohjelman kirjauksilla:

”Vahvistetaan Suomen roolia kiertotalouden edelläkävijänä. Suomi ajaa ekosuunnitteludirektiivin muuttamista siten, että se edistää kiertotaloutta nykyistä paremmin.

Vahvistetaan Suomen profiilia kiertotalouden edelläkävijänä myös kansainvälisillä foorumeilla (mukaan lukien eri YK-prosessit, WTO).

Edistetään tuotteita korvaavien palvelujen syntymistä ja vahvistetaan neitseellisiä raaka-aineita korvaavien kierrätysraaka-aineiden markkinoita. Kierrossa olevien raaka-aineiden osuutta lisätään suunnitelmallisesti. Suomen roolia kiertotalouden edelläkävijänä vahvistetaan. Hallituskaudella toteutetaan poikkihallinnollinen, strateginen kiertotalouden edistämishjelma mittareineen. Ohjelmassa asetetaan tavoitteet, määritellään tarvittavat toimenpiteet ja varataan tarvittavat resurssit kiertotalouden edistämiseksi Suomessa. Edistetään hallinnon, lainsäädännön ja taloudellisten ohjauskeinojen avulla kiertotaloutta ja puretaan sen esteitä sekä Suomessa että EU:ssa.

Hallitus selvittää kevään 2020 kehysriiheen mennessä kattavasti edellytykset edistää veropoliittisin keinoin kiertotaloutta esimerkiksi laajapohjaisella uusiutumattomista luonnonvaroista tehtyjen pakkausten pakkausverolla, jätteenpolton energia- ja hiilidioksidipäästöön perustuvalla verolla sekä kaatopaikalle päätyvän jätteen jäteveroa korottamalla. Tavoitteena on toteuttaa veromuutokset vuoden 2021 alusta.”

KONSULTIN JOHTOPÄÄTÖKSET:

Valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa, kiertotalouden tiekartassa ja Rinteen hallituksen ohjelmassa on joukko toimenpiteitä, jotka tukevat SUP-direktiivin toimeenpanoa, vaikka ne koskevat laajempaa jätevirtaa kuin vain SUP-jätteitä. Erityisesti ekosuunnitteludirektiivin kehittämistä koskevat linjaukset, taloudellista ohjausta koskevat suunnitelmat ja biopohjaisten vaihtoehtojen kehittämistä koskevat toimet ovat linjassa SUP-direktiivin tavoitteiden kanssa.

⁹ Kiertotalouden tiekartta 2.0. SITRA. <https://www.sitra.fi/caset/vapaaehtoiset-sopimukset-edistavat-kiertotaloutta-lainsaadantoa-vikkelammin/>

2.7 Itämeren komission toimet ja merenhoitosuunnitelma

Itämeren suojelun yksi merkittävimmistä sopimuksista on vuonna 1974 allekirjoitettu Helsingin sopimus¹⁰. Sopimuksen piirissä ovat kaikki Itämeren ympäröivät valtiot: Saksa, Puola, Liettua, Latvia, Viro, Venäjä, Suomi, Ruotsi ja Tanska. Itämeren suojelukomissio (HELCOM) on voi tehdä suosituksia sopimuksen tarkoitukseen liittyvistä toimenpiteistä ja määrittellä tavoitteita, arviointiperusteita ja toimia maalta tulevan kuormituksen aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi. Vuonna 2015 HELCOM hyväksyi toimenpideohjelman meriympäristön roskaantumisen vähentämiseksi¹¹. Ohjelmassa on kolmekymmentä erillistä toimenpidettä, joilla tähdätään roskaantumisen aiheuttaman paineen vähentämiseen. Toimenpiteet ovat kohdistuneet maisiin ja merellisiin toimenpiteisiin sekä valistuksellisiin toimenpiteisiin.

Suomen lainsäädännössä merenhoito on kirjattu lakiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004) ja se pohjautuu EU:n meristrategiadirektiiviin (2008/56/EY). Siten meristrategiadirektiivi on yksi merkittävimmistä meren hoidon ohjaukeinoista.

Kansallisen merenhoitosuunnitelman mukaisesti on laadittu merenhoidon toimenpideohjelma vuosille 2016–2021¹². Roskaantumisen vähentäminen on siinä yksi kahdestatoista toimenpidekokonaisuudesta. Merenhoitosuunnitelma edellyttää meren hyvän tilan määrittämisen sekä sen arvioimisen kuuden vuoden välein. Hyvän tilan määrittämisessä on käytössä 11 laadullista kuvaajaa, jotka koskevat meren hyvää ekologista tilaa. Edellä mainittujen lisäksi asetetaan ympäristötavoitteita, joilla hallitaan ihmistoiminnan ja siitä syntyvien ympäristöuhkien vaikutuksia meriympäristössä. Yhdessä ne muodostavat merenhoitosuunnitelman ensimmäisen osan. Merenhoitosuunnitelma sisältää myös seurantaohjelman (VN päätös 21.8.2014) sekä toimenpideohjelman, jolla pyritään saavuttamaan meriympäristön hyvä tila (VN päätös 3.12.2015).¹³

Roskaantumisen ehkäisemiseksi on kirjattu seuraavat toimenpiteet:

1. Toimenpiteen ensimmäisessä vaiheessa tehdään aiempia laajempi yleisselvitysrantojen ja meriympäristön roskien alkuperästä, määrästä eri alueilla ja arvioidaan roskaantumisen vähentämispotentiaalia.
2. Laaditaan ehdotus roskaantumista koskevaksi yleiseksi merenhoidon ympäristötavoitteeksi.
3. Laaditaan ehdotuksia meren ja rantojen roskaantumisen vähentämisen toimenpiteiksi. Ehdotuksia laadittaessa tulee tarkastella mahdollisuuksia

10 Itämeren alueen merellistä suojelua koskeva yleissopimus, SoPS 2/2000 muutettuna

11 HELCOM 2015. Regional Action Plan on Marine Litter.

12 Laamanen, Maria (toimittaja). YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 5 | 2016. Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016–2021.

13 Korpinen, Samuli; Laamanen, Maria; Suomela, Janne; Paavilainen, Pekka; Lahtinen, Titta; Ekebom, Jan. Suomen meriympäristön tila, 2018

roskaantumisen vähentämiseen erityisesti muovin osalta. Tässä yhteydessä roskaantumisen lähteinä ja mahdollisina roskaantumisen vähentämisen kohteina on tarkasteltava mm. jätevesiä ja hulevesiä, hygieniatuotteiden mikromuoveja, muovipakkausten ja -pussien sekä muovin käyttöä yleensä, haamuverkkoja, satamien jätehuoltoa sekä no-special-fee -järjestelmän toteuttamista ja lajittelun jätteen vastaanoton edistämistä satamissa. Roskien merestä poistamista tarkasteltaessa arvioidaan yhteistyötä kalastajien kanssa yhtenä mahdollisena keinona.

4. Toimenpiteitä selvittävät Suomen ympäristökeskus, Luonnonvarakeskus ja Traficom hankkeessa RoskatPois ja se on loppuraportointivaiheessa tätä selvitystä kirjoitettaessa. Alustavasti hanke ehdottaa seuraavaa ympäristötavoitetta merenhoidon toimenpideohjelman seuraavaan tarkistukseen v. 2022:¹⁴

Taulukko 1. Merenhoidon toimenpideohjelmaan ehdotetut tavoitteet roskaantumisen osalta

Yleinen tavoite: Roskaantuminen ei ominaisuuksiltaan eikä määrältään aiheuta haittaa rannikko- ja meriympäristölle	
Alatavoitteet	Indikaattorit tavoitteen toteutumisen seurantaan
ROSKAT1. Jätteiden vastaanotto on tehokasta ja käyttäjäystävällistä kaikissa satamissa	Aluksien satamaan jättämän jätteen määrä; Jätehuoltoa koskevien satamatarkastusten lukumäärä
ROSKAT2. Tupakantumppien määrä Suomen urbaaneilla rannoilla vähenee merkittävästi	Tumppien määrä rannoilla
ROSKAT3. Jätevedenpuhdistamot poistavat erittäin merkittävän osan jätevesien mikromuoveista	Mikroroskan määrä (kpl/m ³) puhdistamattomassa ja puhdistetussa jätevedessä
ROSKAT4. Muovin määrä meriympäristössä laskee vähintään 30 % vuoden 2015 tasosta	Muoviroskan määrä (kpl) rannalta (10 m x 100 m kaistale) kerätystä roskasta

Hanke tulee esittämään tiekartan yllä olevien alatavoitteiden saavuttamiseksi.

Myös alueellisissa vesienhoitosuunnitelmissa ja niiden toimenpideohjelmissa on vesistöjen kuormitukseen liittyviä toimenpiteitä. Erityisesti hulevesien käsittelyyn liittyvillä toimenpiteillä voidaan vaikuttaa myös meren roskaantumista vähentävästi.

KONSULTIN JOHTOPÄÄTÖKSET:

SUP-direktiivin toimeenpano on oleellinen osa Itämeren suojeleminen toimintaohjelman toteuttamista ja merenhoitosuunnitelmaan kirjattu tavoite ja sitä tukeva hanke edistää SUP-direktiivin toimeenpanoa. Hankkeen selvitysvaihe muodostaa SUP-ohjauskeinojen vaikutusten seurannan lähtötason ja esittää käytettävät indikaattorit seurannan välineiksi. Hanke on selvittänyt roskien kulkeutumisreittien ja jätevirtojen suhteellista painoarvoa Suomessa ja tukee näin ohjauskeinojen kohdistamista olennaisiin virtoihin ja kulkeutumisreitteihin.

¹⁴ Suikkanen, Sanna. RoskatPois seminaari 12.4.2019. Suomen ympäristökeskus.

2.8 Direktiivi satamien vastaanottolaitteista

Kalastusvälineiden aiheuttamaan roskaantumiseen liittyvää sääntelyä sisältyy direktiiviin satamien vastaanottolaitteista¹⁵. Siinä on uutena vaatimuksena tietyille merisatamille velvoite ottaa maksutta vastaan passiivisesti kalastettua jätettä, kuten hukattuja kalastusvälineitä.

Direktiivi toimeenpannaan Suomessa merenkulun ympäristönsuojelulain¹⁶ muutoksella. Suomessa satamien jätehuoltovelvoitteet on aiemmin ulotettu koskemaan myös sisämaan yli 50 venepaikan huvivenesatamia.

KONSULTIN JOHTOPÄÄTÖKSET:

Satamien jätehuoltoa koskeva sääntely voi parantaa passiivisesti kalastetun SUP-jätteen ja ammattikalastajien kalastusvälinejätteen saamista jätehuollon piiriin. Kalastusvälinejätteen osalta tällä direktiivillä ei ole Suomessa suurta merkitystä, koska suurin osa verkkokalastuksesta tapahtuu sisävesillä ja virkistyskalastajien kalastusvälinejätteet päätyvät todennäköisemmin kotitalouksien sekajätteen astioihin kuin satamien jätepisteisiin.

2.9 Baselin sopimuksen muutos muovijätteen kansainvälisistä siirroista

Vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja niiden käsittelyn valvontaa koskeva Baselin sopimus¹⁷ on laajin ja merkittävin jätteitä koskeva kansainvälinen sopimus. Se säätelee vaarallisten jätteiden kansainvälisiä siirtoja tavoitteenaan minimoida vaarallisten jätteiden syntymistä ja jätteiden rajat ylittäviä siirtoja. OECD-maiden on valvottava OECD:n alueella hyödynnettävien jätteiden maan rajat ylittäviä siirtoja. Tavoitteena on vahvistaa, yksinkertaistaa ja täsmentää jätteiden siirtoja koskevia valvontamenettelyjä ympäristönsuojelun tason parantamiseksi.¹⁸

15 EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI (EU) 2019/883, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, aluksilta peräisin olevan jätteen toimittamiseen tarkoitetuista satamassa olevista vastaanottolaitteista, direktiivin 2010/65/EU muuttamisesta ja direktiivin 2000/59/EY kumoamisesta

16 Merenkulun ympäristönsuojelulaki 1672/2009

17 Vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus, SopS 44-45/1992

18 [www.ym.fi https://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Jatteet/Kansainvalinen_yhteistyö_ja_EUasiat](https://www.ym.fi/https://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Jatteet/Kansainvalinen_yhteistyö_ja_EUasiat).

Toukokuussa 2019 Baselin sopimuksen osapuolet sopivat toimista, joilla *rajoitetaan sekalaisen muovijätteen vientiä* EU- ja OECD-maiden ulkopuolelle. Lisäksi osapuolet sopivat tiukentavansa rajat ylittävien muovijättesierrojen valvontaa. Muutoksilla pyritään varmistamaan muovijätteen asianmukainen käsittely ja vähentämään muovijätteen kulkeutumista meriin estämällä muovijättekuljetukset maihin, joilla ei ole kapasiteettia niiden käsittelyyn tai hyödyntämiseen.

Osapuolikokouksessa hyväksyttiin myös rajoituksia tukeva kumppanuusohjelma, jonka avulla maat voivat parantaa yhteistyötään muovijäteongelman ratkomiseksi.

KONSULTIN JOHTOPÄÄTÖKSET:

Valtamerten muoviroskaongelma on erityisesti useiden Aasian ja Afrikan maiden heikon jätehuollon seuraus. Suomella voisi olla merkittävä rooli jätehuollon ja kierrätyksen infrastruktuurin, lainsäädännön ja hyvän hallinnon kehittämisessä kumppanimaissa. Kehitysyhteistyön avulla voidaan vaikuttaa ongelman ratkaisuun myös kotimaan ulkopuolella. Baselin sopimus jätteistä tarjoaa puitteet tälle yhteistyölle. Tämä globaali näkökulma ei sisälly SUP-direktiivin toimeenpanoon, mutta kansainvälinen yhteistyö merten roskaantumisen ehkäisemiseksi olisi mahdollista kytkeä Suomen profiiliin kiertotalouden edelläkävijänä.

3 Meren ja rantojen roskaantumisesta Suomessa

3.1 Rantojen roskaantumisen seuranta Suomessa

Meren roskaantumista on selvitetty systemaattisesti Suomessa vuodesta 2012 lähtien. Selvitystyön aloitti Pidä Saaristo Siistinä ry osana EU-rahoitteista Baltic Marine Litter -hanketta. Hankkeen tuloksena käyttöön otettiin rantaroskien seurantamenetelmä, joka pohjautuu Yhdistyneiden kansakuntien ympäristöohjelman (UNEP) seurantamenetelmään ja niissä seurataan HELCOMin antamia ohjeita. Seurantamenetelmä perustuu rannoilla tehtäviin seurantasiivouksiin. Nämä seurantasiivoukset tehdään samalla rannalla, tismalleen samalla paikalla, kolme kertaa vuodessa. Tällä hetkellä näitä seurantarantoja on yhteensä kolmelta toista rannalla (ks. kuva 1), joista pohjoisin on Kalajoella ja itäisin Kotkassa. Suomen rantarokaseurannan rannat edustavat urbaaneja, luonnontilaisia sekä näiden välimuotoa edustavia merenrantoja. Seurantasiivouksen yhteydessä löydetyt roskat lasketaan kappaleina ja ne raportoidaan menetelmän mukaisen kaavakkeen avulla. Kaavakkeessa on 80 roskakategoriaa, jotka jakautuvat seuraavien materiaalikategorioiden alle: muovi, vaahtomuovi, kankaat, lasi & keramiikka, metalli, paperi & kartonki, kumi, puu, muu ja orgaaninen.



Kuva 1. Suomen seurantasiivousrannat

3.2 Roskaantumisen kannalta merkittävät roskatyypit Suomessa

Seuraavassa taulukossa esitetään kaksikymmentä *kappalemääräisesti yleisintä* roskalajia Suomen seurantarannoilla (ns. TOP20 roskalajit). Roskien määrä on suhteutettu 1 000 neliömetrin pinta-alalle, jotta eri rantojen tulokset ovat vertailukelpoisia keskenään.

Yleisin löytynyt roskakappale oli tupakantumpit, jota oli 62,97 % kaikista roskista ja 66,58 % TOP20-roskista. Tupakan suodattimet luokitellaan muoviksi. Toiseksi eniten löytyi niin sanottua tunnistamatonta muovia, eli muovia, joka on ollut ympäristössä niin kauan, että siitä ei pysty päättämään mikä sen alkuperäinen käyttötarkoitus on ollut. Muovi on pilkkoontunut mekaanisen kulumisen seurauksena sekä auringon tuottaman ultraviolettisaateilyn vaikutuksesta. Tätä tunnistamatonta muovia on yhteensä 16,30 % kaikista roskista ja 15,42 % TOP20-roskista ja se lienee suurelta osin peräisin taulukossa esitetyistä muista yleisimmistä muoviroskista.

Taulukko 2. Suomen yleisimmät rantaroskat

Sija	Materiaali-kategoria	Tuote (UNEP koodi)	Kappalemäärä /1000m ²	% kaikista löydettyistä roskista	% TOP20 roskista	Onko direktiivissä (K/E)
1.	Muovi	Savukkeet, tumpit ja filtrit (PL11)	35070,00	62,97	66,58	K
2.	Muovi	Muu (PL24)	8588,00	15,42	16,30	E
3.	Muovi	Ruokalaatikat (pikaruoka, pikarit, eväsrasiat & vastaavat) (PL06)	1451,67	2,61	2,76	K
4.	Vaahtomuovi	Vaahto (eriste & pakkaus) (FP04)	1271,44	2,28	2,41	E
5.	Muovi	Pullonkorkkeja & kansia (PL01)	832,88	1,50	1,58	K
6.	Puu	Jalostettu puu ja lavalaatikat (WD04)	727,87	1,31	1,38	E
7.	Muovi	Muovikassit (himmeät & kirkaat) (PL07)	531,49	0,95	1,01	K
8.	Muovi	Köydet (PL19)	496,91	0,89	0,94	Osittain
9.	Lasi & keramiikka	Lasi- tai keramiikkasirut (GC07)	457,99	0,82	0,87	E
10.	Muovi	Veitset, haarukat, lusikat, pillit, sekoituspuikot (ruokailuvälineet) (PL04)	441,28	0,79	0,84	K
11.	Muovi	Lasikuitupalaset (PL22)	432,23	0,78	0,82	E
12.	Metalli	Pullonkorkit, kannet & vetorengas (ME02)	406,57	0,73	0,77	E
13.	Paperi & kartonki	Paperi (sisältäen sanomalehdet & aikakauslehdet)(PC01)	331,10	0,59	0,63	E
14.	Metalli	Folio käärepaperit (ME06)	311,47	0,56	0,59	E
15.	Paperi & kartonki	Mukit, ruoka-alustat, ruokakääreet, tupakka-askit, juomapurkit (PC03)	275,84	0,50	0,52	E
16.	Muovi	Siteet (ei terveysiteet) (PL21)	241,93	0,43	0,46	E
17.	Paperi & kartonki	Pahvilaatikat & palaset	204,62	0,37	0,39	E
18.	Muovi	Suojapeitteet tai muut kudotut muovipussit, lavakelmut (PL16)	203,02	0,36	0,39	E
19.	Orgaaninen	Hedelmät, ruoka, leivokset, makeiset, jäätelö (OR03)	202,54	0,36	0,38	E
20.	Lasi & keramiikka	Rakennusmateriaalit (tiili, sementti, hormi) GC01	196,09	0,35	0,37	E

Kahdestakymmenestä eniten roskaantumista aiheuttavasta roskatyypistä yksitoista on muovia. Yhteensä muovin osuus vastaa 88,55 % kaikesta määritetystä roskasta ja 93,63 % TOP20 roskasta.

Seuraavassa taulukossa tarkastellaan SUP-direktiivin tuotteiden sijoittumista Suomen kahdenkymmenen yleisimmän roskan listalla. Huomattavaa on, että direktiivin piirissä olevista tuotteista Suomen yleisimpien roskien listalla ei esiinny vanupuikkoja, ilmapalloja, ilmapallojen sauvoja, juomapulloja, hygieniatarvikkeita (kosteuspyyhkeet, terveysiteet) eikä kalastusvälineitä (pois luettuna köydet).

Taulukko 3. Yleisimpien rantaroskien ja SUP-tuoteryhmien vertailu

Direktiivin roskat	Sijoitus Suomen TOP20 -listalla
Elintarvikepakkaukset	3.
Juomakupit	3.
Vanupuikot	ei listalla
Aterimet, lautaset, sekoittimet, pillit	10.
Ilmapallojen sauvat, Ilmapallot	ei listalla
Pakkaukset ja kääreet	3.
Juomapakkaukset sekä niiden korkit ja kannet, juomapullot	5. (pullon korkit ja kannet)
Tupakkatuotteiden suodattimet	1.
Hygieniatarvikkeet: kosteuspyyhkeet, terveysiteet	ei listalla
Kevyet muoviset kantokassit	7.
Kalastusvälineet	8. (köydet; vain osittain kalastukseen liittyviä)

3.3 Roskan lähteet ja reitit

3.3.1 Yleistä

Yleisinä nyrkkisääntöinä arvioidaan, että 80 % meressä olevasta roskasta on päätenyt sinne maalla tapahtuvasta toiminnasta ja 20 % on päätenyt sinne merellisistä toiminnoista. Samoin on arvioitu, että meressä jo olevasta roskasta 70 % uppoaa, 15 % jää kellumaan pinnalle tai vesipatsaaseen ja 15 % ajautuu rannoille¹⁹. On kuitenkin huomioitava, että nämä arviot ovat yleismaailmallisia eivätkä anna täsmällistä kuvaa Suomen ja Itämeren tilanteesta.

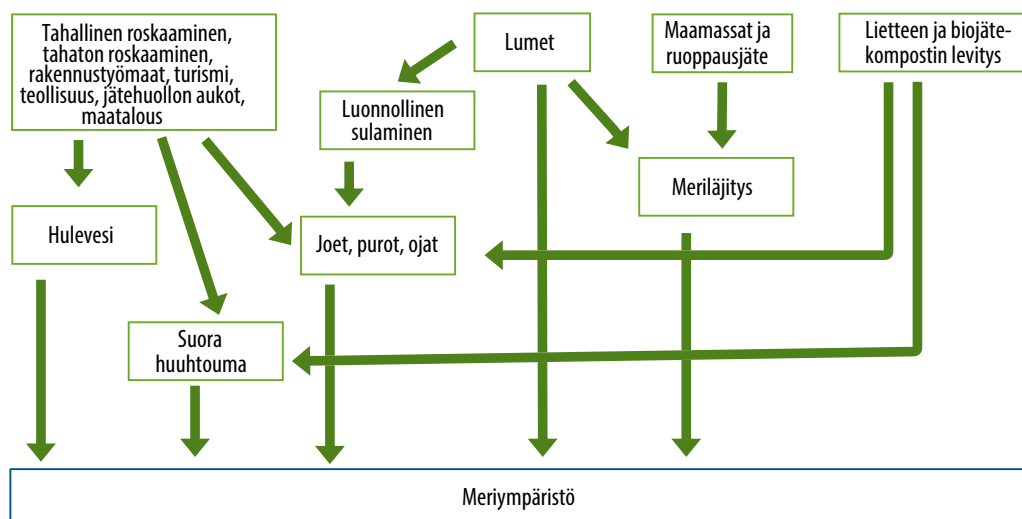
Mahdollisia roskien lähteitä ja reittejä ovat huonosti hoidetut kaatopaikat, jätevedenpuhdistamot, hulevedet, yleinen roskaaminen (tahallinen ja tahaton), lähellä vesistöjä sijaitsevat rakennustyömaat, turismi, teollisuus, maatalous, lietteen ja biojätekompostin levittäminen, lumien mereen läjittäminen ja meren täyttö ruoppaus- tai maa-aineksella. Suomessa vedenpuhdistamoiden taso on kuitenkin huomattavan korkea,

¹⁹ Fjäder, Päivi, 2016. Merten roskaantuminen, muovit, mikromuovit ja haitalliset aineet, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/167421/SYKEra_37_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y

eikä puhdistettu jätevesi ole makroroskan osalta merkittävä ongelma. Suomelle tyypillisiä roskien lähteitä sekä reittejä on esitelty alla olevassa kuvassa.

Roskan kuljettajana toimivat usein hulevedet, lumen ajo, joet, purot, ojat, luonnollinen huuhtouma, tuuli sekä eläimet. Iso osa roskaantumisesta tapahtuu kaupunkialueiden tai muilla tiheästi asuttujen alueiden lähellä. Tästä syystä erityisesti hulevedet ovat tärkeä roskien kulkeutumisreitti. Hulevedet ovat vettä läpäisemättömiltä pinnoilta, kuten asfaltoiduilta alueilta, huuhtoutuvia sadevesiä, jotka johdetaan useimmiten erilliseen sadevesiviemäriin, josta vedet päästetään puhdistamattomina vesistöihin. Tupakan tumpit heitetään tahallisesti hulevesikaivoon tai ne huuhtoutuvat sinne kaduilta.

Lumen kuljetus on toinen Suomelle tyypillinen ja merkittävä meren roskaantumisreitti. Lunta kaadetaan käsittelemättömänä mereen tai sijoitetaan lumenkaatopaikalle. Helsingissä lunta otetaan vastaanottoaikoille noin 100 000 autokuormallista vuodessa ja Hernesaassa on kaadettu suoraan mereen noin 20 000 autokuormallista vuosittain. Helsinki tutkii parhaillaan tekniikoita, joilla roskien joutumista mereen lumen mukana voitaisiin vähentää²⁰. Lumen mukana mereen joutuvat lumen seassa olevat roskat. Lumen mereen kaadon myötä Hernesaaren rannassa mereen päättyy normaalilumisena talvena useita tuhansia kiloja roskaa ja arviolta yli viisikymmentä miljoonaa mikromuovipartikkelia.²¹ Helsingin kaupungin ohjeiden mukaan lumenvastaanottoaikoille tuotavan lumen tulisi olla puhdasta ja jätteetöntä.



Kuva 2. Rantaroskien lähteet ja reitit

²⁰ Helsingin Sanomat 24.5.2019. Isoakin muoviroskaa päättyy mereen lumena

²¹ Pikkarainen, Kaisa, 2017. Puhdas kuin lumi? Lumi mikromuovien ja muun roskan reittinä kaupunkialueelta mereen.

3.3.2 Roskaantuminen jätehuollon toiminnoista

Roskien leviäminen jätteen keräys- ja käsittelypaikoilta

Suomen ympäristökeskuksen johdolla toteutetussa Roskat Pois -hankkeessa on selvitetty eri kulkeutumisreittien merkittävyyttä Suomen oloissa. Tulosten mukaan jätehuollotoiminta aiheuttaa roskaantumista lähinnä poikkeustilanteissa. Roskien kulkeutumista vesistöön asti ei pidetty todennäköisenä, koska jätetoiminnot sijaitsevat harvoin lähellä vesistöjä. Jätetoiminnot ovat luvanvaraisia ja niitä valvotaan kohtalaisen hyvin. Organisen jätteen kaatopaikkasijoituksen rajoitus on vähentänyt roskaantumista selvästi. Roskaantumista ehkäiseviä toimenpiteitä ovat toimintojen sijoittelu, suoja-aidat, herkkien toimintojen kuten murskauksen tekeminen sisätiloissa ja alueiden säännöllinen siivous²².

Suomen ympäristökeskuksen mukaan 80–90 % meriroskasta on peräisin maalta. Ranta-kaupungeille tehdyn kyselyn mukaan roskaantumisen vähentämiseksi tulisi panostaa kaupunkialueiden hulevesien käsittelyyn, viemäröinnin ylivuototilanteiden ehkäisyyn, jätteiden laittoman dumpaamisen ehkäisyyn ja siivoamiseen, likaisen lumen käsittelyyn, tupakantumpeille tarkoitettujen roska-astioiden lisäämiseen ja rakennusjätteen käsittelyyn²³. Eniten kehittämistarvetta tunnustettiin suurissa kaupungeissa, lukuun ottamatta hulevesien ja jätevesien ylivuodon hallintaa, jossa keskisuuret ja pienet kaupungit kokivat enemmän tarvetta toimenpiteisiin.

Biojätteen käsittely

Yhdyskuntajätteestä biojätettä on arvioitu olevan noin 24 % vuoden 2012 jätemäärätietojen mukaan (Salmenperä ym. 2015). **Biojätteen epäpuhtautena on muoviroskia, jotka saattavat päätyä luontoon biohajoavan jätteen käsittelyketjusta.** Vuonna 2017 yhdyskuntajätteiden kokonaismäärä oli 2 811 589 tonnia. Biojätteestä suuri osa kompostoidaan tai mädätetään, yhteensä noin 370000 tonnia. Mädätysjäännös käytetään maanparannusaineena tai viherrakentamisessa, kuten kompostimultakin²⁴.

Kompostituotteelle on annettu epäpuhtauksia koskevat enimmäispitoisuudet²⁵ Sen mukaan pakatuissa tuotteissa roskien (lasi, metalli, muovi, luut, kivet) pitoisuus saa olla enintään 0,2 % tuorepainosta ja irtomyynnissä 0,5 % tuorepainosta.

Mädätyksessä jätettä hienonnetaan ja käsitellään mekaanisesti enemmän kuin kompostissa, joten voidaan olettaa, että epäpuhtauksia saadaan erotettua enemmän kuin perinteisessä aumakompostoinnissa.

22 Jätehuollon toimipisteiden roskaamispotentialia Helena Dahlbo RoskatPois! -hankkeen sidosryhmäseminaari 12.4.2019. Suomen ympäristökeskus SYKE.

23 Suikkanen, Sanna. Meriroskan lähteet ja reitit. Suomen ympäristökeskus SYKE 12.4.2019.

24 Tilastokeskus 2019. Jätetilasto. liite Yhdyskuntajättekertymä 2017, tonnia (Korjattu 11.1.2019)

25 MMM asetus 24/2011.

Muovin aiheuttamien epäpuhtauksien määrää kompostituotteissa voidaan karkeasti arvioida seuraavilla oletuksilla:

- biojätteen massasta 50 % häviää haihtumisen ja biohajoamisen seurauksena
- kompostituotteeseen lisätään vähintään 1:1 seosaineita
- muoviperäisten epäpuhtauksien määrä lopputuotteessa on enintään 0,1 % tuorepainosta

Muoviroskien kulkeutuminen maanparannuskohteisiin biojätekompostin mukana voisi tämän mukaan olla luokkaa 350 tonnia vuodessa. Kyseessä olisi melko pieniä muovipartikkeleita, esim. Helsingin seudun ympäristöpalvelujen Metsäpirtin biojätekompostin tuoteselosteessa karkeusaste on 25 mm.

Muoviroskat jätevesilietteilissä

Jätevedenpuhdistamojen välppäyksen läpi pääsee pienikokoisia muoviroksia, jotka voivat päätyä joko hiekanerotuslietteeseen tai puhdistamolietteeseen. Hienovälppien säleväli on yleensä noin 6 mm ja mikromuoveiksi lasketaan alle 5 mm kappaleet. Välppäys ei siis poista mikromuoveja, mutta kylläkin valtaosan makromuovista.

Lähes kaikki yhdyskuntien jätevesilietteet päätyvät nykyisin maaperään, kun kaatopaikkasijoitus on kielletty ja poltto on vielä harvinaista²⁶.

KONSULTIN JOHTOPÄÄTÖKSET:

Makromuovien pitoisuutta lannoitevalmisteissa ei ilmeisesti olisi tarpeen säännellä nykyistä tiukemmin. Näkyvien roskien esiintyminen on niin merkittävä laatuhahta viherrakentamisessa ja maataloudessa, että niiden minimointi on välttämätöntä jo markkinointisyistä. Käytettäessä maanparannustuotteita kaatopaikkojen maisemoinnissa voitaneen hyväksyä vähäinen muoviroskapitoisuus. Makroroskien määrä on kuitenkin tarpeen säilyttää käsittelyn ja tuotteen laadun indikaattorina ja sisällyttää toimialan itsesääntelyyn ja laadunvalvontaan. Oxo-hajoavien muovituotteiden kieltäminen vähentää riskiä siitä, että orgaanisiin maanparannusaineisiin kertyisi niistä näkymätöntä mikromuovia ja siihen sisältyviä muovien lisäaineita. Biohajoavien tuotteiden standardisointi ja merkintävelvoitteet parantavat osaltaan maanparannustuotteiden laatua.

²⁶ Vilpanen, Maija; Toivikko, Saijariina. Yhdyskuntalietteen käsittelyn ja hyödyntämisen nykytilannekatsaus. Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 46. Helsinki 2017.

3.3.3 Jätevesien käsittely ja SUP-roskat

Jätevesien käsittelyyn liittyy kolme reittiä, joilla voisi olla merkitystä SUP-jätteiden kulkeutumisessa:

1. viemäriin laitettujen roskien kulkeutuminen jäteveden ohitusten tai ylivuotojen yhteydessä
2. yhdyskuntien jätevedestä siivilöityjen SUP-jätteiden jätehuollon kautta (välppäjätteen jätehuolto)
3. jätevesilietteeseen jääneiden muovipartikkeleiden kulkeutuminen maastoon lietteen jätehuollosta. Tätä on arvioitu edellisessä alaluvussa maanparannusainneiden kohdalla.

Roskaantuminen jäteveden ohitusten ja ylivuodon vuoksi

Jätevedenpuhdistamoiden ohituksia ja ylivuotoja on tarkasteltu vesilaitosyhdistyksen julkaisemassa selvityksessä v. 2015²⁷. Jätevedenpuhdistamoiden *ohituksilla* tarkoitetaan niitä tilanteita, joissa poikkeuksellisten olosuhteitten takia joudutaan johtamaan käsittelemätöntä tai osittain käsiteltyä jätevettä purkuvesistöön. *Ylivuodoilla* puolestaan tarkoitetaan poikkeustilanteita, joissa jätevettä joutuu ympäristöön esimerkiksi jätevedenpumppaamoilta jo ennen puhdistusprosessia. Näitä jätevesiylivuotoja voi tapahtua viemärin tukkeutumisen, rankkasateiden aiheuttaman verkoston kuormituksen, sähkökatkojen tai muun toimintahäiriön vuoksi.

Ohituksia tapahtuu tyypillisesti poikkeuksellisten rankkojen sateiden aikana, jolloin puhdistamolle tuleva jätevesivirtaama voi olla moninkertainen mitoitusvirtaamaan verrattuna. Lisäksi ohituksia voi tapahtua viemäriverkostossa jätevedenpumppaamoilla, mikäli pumpaamolle tuleva jätevesimäärä on liian suuri. Sateista johtuvien ohitusten yhteydessä vesistöön pääsevä jätevesi on ravinne- ja orgaanisen aineen pitoisuuksiltaan tavanomaista laimeampaa. Ohitus voi johtua myös teknisestä viasta, esimerkiksi pumppujen vikaantumisen vuoksi, että jätevesipumppaamo pysähtyy.

Puhdistamoilla kapasiteettia rajoittavaa tyypillisesti puhdistusprosessin biologinen vaihe. Usein virtaaman kasvaessa poikkeuksellisen suureksi jätevesi esikäsitellään puhdistamolla ja biologinen vaihe joudutaan ohittamaan. Tällöin jätevesi on kuitenkin esikäsiteltyä. Joillain puhdistamoilla voi olla erillisiä yksiköitä ohitusjätevesien käsittelyyn.

Vuonna 2012 tarkasteltujen viidentoista suuren puhdistamon ohitusvesimäärä oli 0,3 % puhdistamoiden kokonaisjätevesimäärästä. Pirkanmaalla tehdyssä selvityksessä²⁸

27 Castrén, Johanna. Selvitys jätevesiohituksista. Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 35 Helsinki 2015.

28 Siintoharju, Piia. Jätevedenpumppaamoiden ylivuotojen ja jätevedenpuhdistamoiden ohitusten ympäristöriskit ja hallinta Pirkanmaalla. ELY-keskuksen RAPORTTEJA 11 | 2016.

saatiin tätä suurempia tuloksia. Pumppaamo-ylivuotojen ja puhdistamo-ohitusten jätevesipäästöjen raportoitu määrä on Pirkanmaalla yleensä alle 1 % vuosittain käsiteltäväksi tarkoitettusta jätevedestä. Jos oletetaan, että ohituksissa pääsee vesistöön vastaavasti 0,3 %...1 %

välppäjätteen määrästä, joka muutoin saadaan talteen (6610 t/a), tämä kuormitus olisi 20...66 t/a. Jos ohituksessa on kyse biologisen käsittelyn ohituksesta, mutta mekaanista käsittelyä ei ohiteta, jää SUP-jätteiden päästö edellä olevaa arviota pienemmäksi.

Viemärin paikallisen tukkeutumisen yhteydessä tapahtuvat ylivuodot ovat määrällisesti pieniä, mutta voivat paikallisesti aiheuttaa haittoja. Tukkeutumisen syynä ovat usein juuri viemäriin joutuneet muovijätteet.

Välppäjäte jätevedenpuhdistamoista

Jätevedenpuhdistamolle tulevasta jätevedestä seulotaan mekaanisen esikäsittelyn vaiheessa kelluvat, kiinteät jätteet välpällä, jonka säleväli on yleensä 6 mm. (SUP-direktiivin valmisteluasiakirjassa on esitetty yhtenä vaihtoehtona, että välppien erottelukykyä pitäisi parantaa siirtymällä käyttämään tiheämpää 3 mm:n säleväliä²⁹). Välppäyksessä poistetaan karkeat, kuitumaiset ja muoviset epäpuhtaudet. Välppäjäte koostuukin pääosin hygieniatuotteista esimerkiksi vanupuikoista, hammasharjoista, kondomeista ja vai-poista. Syntyvää jätettä kutsutaan välppäjätteeksi (jättekoodi 190801). Vuoden 2017 valvontatietojen³⁰ mukaan välppäjätettä oli tuottanut 182 jätteen tuottajaa, joista valtaosa on kunnallisia tai kuntayhtiöiden jätevedenpuhdistamoita, mutta joukossa on myös muutamia yksityisiä jäteveden käsittelijöitä. Välppäjätettä syntyi v. 2017 yhteensä 6 610 tonnia. 13 puhdistamo toimitti välppäjätteen (yhteensä 570 tonnia) kompostointiin tai mädätykseen, josta SUP-jätteen ja muiden epäpuhtauksien kertyminen maaperään on riski. Yksi saaristokunta ilmoitti, että välppäjäte menee kompostoitavaksi ja sen jälkeen maaperään, ilman hyödyntämistä.

KONSULTIN JOHTOPÄÄTÖKSET:

Suomessa jätevesilaitosten kautta mereen päätyvien SUP-jätteen määrä on vähäinen, koska ne valtaosin poistetaan kierrosta välppäämällä. Välppäjätteen biologista käsittelyä tulisi välttää, koska SUP-jätteitä voi kompostoinnin / mädätyksen jälkeen päätyä maaperään.

Tuotteiden päätymistä viemäriin voisi olla tarpeen ehkäistä valistustoimilla, sillä nämä jätteet kuuluvat viemärin sijasta sekajätteeseen. Valistuksen päämotiivi on kuitenkin viemäriverkon ja puhdistamon häiriöiden ehkäisy. SUP-jätteiden aiheuttamilla pumppaamojen ylivuodoilla voi olla ajoittain merkitystä vesistön roskaantumisen kannalta.

²⁹ Assessment of measures to reduce marine litter from single use plastics Final report and Annex. ICF & Eunomia May 2018, s. 55.

³⁰ Ympäristön valvonnan sähköinen asiointirekisteri. Suomen ympäristökeskukselta tilattu aineistohaku 2019.

3.3.4 Kalastusvälineet ja roskaantuminen

Kalastusvälineissä käytetään erilaisia muoveja erilaisiin tarkoituksiin. Polyeteeniä (PE) käytetään sen keveyden, sitkeyden ja kemiallisen kestävyytensä vuoksi, polyamidia (PA) taas sen hyvän kulutuskestävyyden ja liukuominaisuuksiensa vuoksi, polyvinyylikloridia (PVC) muun muassa sen jäykkyyden, iskunkestävyyden, edullisen hinnan ja muovattavuuden vuoksi ja vaahtopolystyreeniä (EPS) sen lämpötilaa eristävien ominaisuuksien ja mekaanisten rasitusten vaimentavien ominaisuuksien vuoksi. Seuraavassa taulukossa esitetään mitä muovia käytetään tyyppisesti missäkin ammattikalastusvälineessä.

Taulukko 4. Eräissä kalastusvälineissä käytetyt muovityypit³¹

Muovityyppi	Verkot	Rysät	Troolit	Kohot	Köydet/narut	Kalalaatikot
Polyamidi (PA, nailon)	x	x	x		x	
Polyeteeni (PE)	x	x		x	x	
Polyvinyylikloridi (PVC)				x		
Vaahtopolystyreeni (EPS)				x		x
Polypropeeni (PP)					x	

Muovin käytöllä pyydysten kestävyyttä saatiin parannettua huomattavasti, mutta sivutuotteena syntyi niin sanottu haamuverkko-ongelma. Haamuverkoilla tarkoitetaan menetettyjä pyydyksiä, jotka kalastavat merissä ja vesistöissä itsekseen. Erityisesti turskan pyynnissä käytetyt haamuverkot pyydystävät ensimmäisen kolmen kuukauden aikana 20 % teholla alkuperäisestä pyyntitehostaan ja kolmen vuoden jälkeenkin vielä 6 % pyyntiteholla³². Turskanpyynnissä käytetään niin sanottua kidusverkkoa, jota käytetään myös Suomessa. Ajoverkkokalastus loppui Itämerellä vuonna 2008. Osa hylätyistä tai kadonneista pyydyksistä voi vajota pohjalle, jolloin ne eivät enää juurikaan saalista. Usein kuitenkin pohjanlähteiset virtaukset, pohjan muodot, hylät ja muut vedenalaiset rakennelmat aiheuttavat sen, että pyydykset eivät laskeudu kokonaan pohjalle, vaan jatkavat takertuneina pyyntiään. Pyydyksiin jo aiemmin takertuneet eläimet taas houkuttelevat paikalle lisää eläimiä, erityisesti raadonsyöjiä ja saalistajia, jotka ovat myös vaarassa takertua verkoihin. Sukeltajien havaintojen mukaan esimerkiksi pohjoisella Itämerellä hylkyihin takertuneissa verkoissa ja trooleissa on lähes aina hukkunut hylje tai useampikin.³³

31 Seppänen, Eila; Lappalainen, Antti. 2019. Kalastus ja kalankasvatus muoviroskan lähteenä Itämerellä : Roskat-Pois! -hankkeen selvitys.; <http://jukuri.luke.fi/handle/10024/543823>

32 Tschernij, V. & Larsson, P.-O. 2003. Ghost fishing by lost cod gill nets in the Baltic Sea, Fisheries Research 64(2-3):151-162. November 2003.

33 Setälä, Outi; Gustafsson, Jenny; Haaksi, Hanna; Lehtiniemi, Maiju, 2017. Roskapostia – kansalaisen tietokirja meren roskaantumisesta.; http://pidasaaristosiiistina.fi/files/2502/Roskapostia_nettti.pdf.

Lähes joka kolmas suomalainen harrastaa kalastusta. Miehistä kalastaa noin 40 prosenttia ja naisista 20 prosenttia. Vapaa-ajankalastajien yhteenlaskettu vuosittainen saalis on lähes 30 miljoonaa kiloa.³⁴ Harrastajamäärä on pienentynyt viime vuosina puolella miljoonalla Luken tilastotietokannan mukaan. Lähes 1,5 miljoonaa suomalaista harrastaa vapaa-ajankalastusta jossakin muodossa. Kalastonhoitomaksun suorittaneita henkilöitä on runsaat 190 000. Aktiivinen vapakalastaja on yleisin harrastuskalastajan profiili. Pyydyspainotteisilla aktiiviskalastajilla pääpaino on verkkokalastuksessa. He harrastavat kodin tai loma-asunnon lähellä ja osallistuvat muihin profiileihin verrattuna enemmän osakaskunnan toimintaan, talkoisiin ja hoitotoimiin.³⁵

Suurin osa kalastuspäivistä kertyy sisävesillä. Suosituimmat kalastusalueet ovat Järvi-Suomen ja Kainuun sisävedet sekä merialueista lounaisrannikko. Yleisimmät kalastustavat ovat onginta, pilkkiminen ja heittovapakalastus. Verkkopyynnin osuus on vähentyneessä, mutta se tuottaa kuitenkin edelleen suurimman osan saaliista.

Ammattikalastajien verkkoja häviää Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan erittäin harvoin. Verkot ovat arvokkaita työvälineitä. Rikkoutunut verkko korjataan tai uusiokäytetään toisen verkon korjausmateriaalina. Vapaa-ajankalastuksessa verkkoja sen sijaan oletettavasti häviää enemmänkin, sillä niiden arvo on huomattavasti vähäisempi kuin ammattikalastuksessa käytettävien välineiden. Luonnonvarakeskuksen raportissa esitetyn epävarman arvion mukaisesti vapaa-ajankalastuksesta jäisi ympäristöön (veteen tai rannoille) noin 2000 verkkoa, joka vastaa painoltaan noin yhtä tonnia makromuovia. Kalastuksessa, ammatti- ja vapaa-ajan, verkkojen merkitsemisessä käytetään kanistereita ja kanistereiden kiinnityksessä köysiä. Näitä muoveja arvioidaan jäävän meriympäristöön vapaa-ajankalastuksesta yhteensä 0,5 tonnia ja ammattikalastuksesta noin yksi tonni.

Nykyisellään ammattikalastajat keräävät joskus roskia ja haamuverkkoja työnsä ohessa. Verkoille ja merestä löytyneille roskille ei ole systemaattista keräilyä. Kalasatamiin on myös kertynyt jonkin verran pyydyksiä, jotka ovat säädösten vastaisia, rikkoutuneita tai muuten käyttökelvottomia. Suomen ympäristökeskus koordinoi Kadonneet pyydykset Suomen merialueilla -hanketta (KAPYYSI), jossa partnerina toimii lisäksi Suomen ammattikalastajaliitto. Hankkeessa kartoitetaan kalastajien avulla haamuverkkojen sijainteja Suomen merialueilla (erityisesti Selkämerellä), testataan soveltuvia keräysmenetelmiä sekä kerätään ja puhdistetaan löydetty verkot (merestä ja maalta) sekä saatetaan materiaali kierrätykseen. Hanke tulee tuottamaan rannikkokunnille toimintasuunnitelman siitä, miten pyydyksiä kannattaa kerätä kiertotalouden tarpeisiin. Hankkeen lopetusvuosi on 2020, jonka jälkeen hankkeen tuloksia on mahdollisuus hyödyntää myös SUP-direktiivin toimeenpanossa. Helpon kerättävissä oleva massa koostuu jo käytöstä poistetuista, kalasatamiin keräytyistä

34 <https://www.luke.fi/tietoa-luonnonvaroista/kalat-ja-kalatalous/vapaa-ajankalastus/>

35 <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/era/artikkeli-1.477329>

pyydyksistä. Roskaantumisen kannalta olennaisimmat kalastusvälineryhmät ovat ammatikalastuksen ja vapaa-ajan kalastuksen verkot sekä toisena olennaisena tuotteena polystyreenistä valmistetut säilytys- ja kuljetuslaatikot.

Roskat Pois! -hankkeessa arvioitiin kalastustoimintojen merkitystä muoviroskan lähteenä Suomessa.³⁶ Kaupallisille kalastajille tehtyyn kyselyyn vastanneista 42 % ilmoitti meressä olevan muovi- ja muun roskan häiritsevän elinkeinon harjoittamista. Neljännes ilmoitti olevansa halukas tekemään yhteistyötä roskaantumisen kartoittamiseksi. Troolikalastuksessa roskaa voi kertyä jopa 600–800 litraa/viikko. Vastauksista kävi ilmi, että meriroskaa esiintyy erityisen runsaasti laivaväylien ja vilkkaasti liikennöityjen satamien läheisyydessä. Suurin osa vastanneista ilmoitti toimittavansa niin merestä nousevat kuin muutkin roskat satamien roskapisteisiin. Selvitys suositteli korvausten maksamista kalastajille, jotka keräävät pois roskaa ja tuovat niitä satamiin. Edellytyksenä on satamien asianmukaiset vastaanottopisteet.

Selvityksessä pidettiin tärkeimpänä mikromuovin päästöjä. Kalanviljelyn rakennelmat ja niiden muovipinnoitteet ovat yksi mikromuovin lähteistä. Mikromuovien päästöjen ehkäisy ei ole SUP-direktiivin piirissä.

KONSULTIN JOHTOPÄÄTÖKSET:

Kalastusvälineistä ongelmallisimpia roskaantumisen kannalta ovat ns. haamuverkot sekä köydet ja kohot. Kaikkiaan muovisten kalastusvälinejätteiden kokonaismäärä Suomessa on niin vähäinen, että niiden erilliskeräys ei vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta. Kalastuksen harjoittajilla voi olla rooli SUP-jätteiden poistamisessa vesiympäristöstä. Kalastusvälineeksi määritellään SUP-direktiivissä myös vesiviljelyn laitteet. Niillä ei todennäköisesti ole merkitystä Suomessa roskaantumisen kannalta.

36 Seppänen, Eila; Lappalainen, Antti. 2019. Kalastus ja kalankasvatus muoviroskan lähteenä Itämerellä : Roskat-Pois! -hankkeen selvitys.: <http://jukuri.luke.fi/handle/10024/543823>.

3.4 Roskaantumisen ympäristöhaitat ja taloudelliset vaikutukset

Roskaantumisesta aiheutuu ympäristölle suoria ja epäsuoria haittoja. Haitat voivat olla fysikaalisia tai kemiallisia, vaikuttaen molempia reittejä eliöyhteisöjen hyvinvointiin. Tunnetuimpia roskaantumisen aiheuttamia ongelmia ovat niistä aiheutuvat haitat eläimille, kuten roskien tarttuminen lintuihin tai nisäkkäisiin, kalojen ja muiden eläinten kuolemat niiden syötyä muovia. Hylje- ja kalakuolemia aiheutuu niiden takerruttua niin sanottuihin haamuverkkoihin, eli hylättyihin tai kadonneisiin kalapyödyksiin.³⁷

Mikromuovin määrää vesieliöissä on tutkittu jonkin verran. Vuonna 2015 tehdyn tutkimuksen mukaan, jossa analysoitiin 164 silakkaa, 154 kilohailia ja 355 kolmipiikkiä löytyi mikromuovihiukkasia 1,8 % silakoista ja 0,9 % kilohailista. Mikromuovia sisältäneet kalat löytyivät Suomenlahdelta ja varsinaisen Itämeren pohjoisosasta. Sinisimpukat keräävät ravintonsa suodattamalla vettä. Vuoden 2017 tutkimuksessa Hangon vedenpuhdistamon läheltä kerätyissä sinisimpukoissa oli mikromuovia keskimäärin 0,83 roskahiukkasta/g (märkäpaino) ja Saaristomereltä avomereltä kerätyistä löytyi keskimäärin 0,39 roskahiukkasta/g (märkäpaino).

Eläinten nielemä roska voi tukkia ruoansulatuskanavan, hidastaa kasvua ja lisääntymistä ja johtaa eläimen kuolemaan. Erityisesti monet lokkilinnut voivat päätyä syömään huomattaviakin määriä roskaa, sillä ne eivät kykene kunnolla erottamaan roskaa ruoasta. Syödystä roskasta saattaa myös vapautua tuotteen sisältämiä kemikaaleja. Muovipartikkelit voivat lisäksi adsorboida pintaansa muita mereen päässeitä haitallisia kemikaaleja.

Eräässä tutkimuksessa löytyi mikromuovihiukkasia 1,8 %:ssa silakkanäytteistä ja 0,9 %:ssa kilohailinäytteistä. Mikromuovia sisältäneet kalat löytyivät Suomenlahdelta ja varsinaisen Itämeren pohjoisosasta. Hangon vedenpuhdistamon läheltä kerätyistä sinisimpukoista löytyi keskimäärin 0,83 muoviroskahiukkasta/g (märkäpaino) ja Saaristomereltä avomereltä kerätyistä löytyi keskimäärin 0,39 muoviroskahiukkasta/g.³⁸

Roskaantuminen aiheuttaa taloudellisia kustannuksia roskaantuneiden alueiden haltijoille, mm. kiinteistöjen omistajille, kunnille tai muille siivousvelvollisille. Roskien siivoaminen sisältyy yhtenä tekijänä julkisten ulkoalueiden hoitokustannuksiin. Valtion, kuntien ja kuntayhtymien kiinteistöjen ulkoalueiden hoitoon käytettiin esim. vuonna 2013 yhteensä

37 Setälä, Outi; Gustafsson, Jenny; Haaksi, Hanna; Lehtiniemi, Maiju, 2017. Roskapostia – kansalaisen tietokirja meren roskaantumisesta.; http://pidasaaristosiiistina.fi/files/2502/Roskapostia_netti.pdf.

38 Korpinen, Samuli; Laamanen, Maria; Suomela, Janne; Paavilainen, Pekka; Lahtinen, Titta; Ekebon, Jan, 2018. Suomen meriympäristön tila, 2018.

510 M€, joista kuntien ulkoalueiden hoidon osuus oli 70 M€³⁹. Roskien siivoamisen osuutta näistä kustannuksista ei ole saatavilla tilastotietoa⁴⁰.

Roskaantuminen voi aiheuttaa vahinkoa myös mm. alusten vahingoittumisen kautta. Roskat voivat tukkia alusten jäähdytysjärjestelmiä sekä takertua potkureihin ja kalastusvälineisiin. On arvioitu, että EU:ssa aluksille aiheutuvat vahingot olisivat lähes 57,7 miljoonaa euroa vuosittain, mikä vastaa 0,9 % kalastussektorin tuotoista. Ruotsissa on arvioitu, että tappio roskaantumisen aiheuttaman turismin vähenemisen vuoksi oli 19,8 miljoonaa euroa.⁴¹

39 https://www.vyl.fi/site/assets/files/1494/vyl_viheralan_tunnusluvut_2014-2015.pdf

40 Tuulia Innala, Kuntaliitto 6.6.2019.

41 Fjäder, Päivi, 2016. Merten roskaantuminen, muovit, mikromuovit ja haitalliset aineet, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/167421/SYKEra_37_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

4 Kertakäyttöisten muovituotteiden valmistus ja toimijat Suomessa

4.1 Arvio SUP-tuotteiden valmistuksesta ja kulutuksesta Suomessa

Vuonna 2015 Suomessa oli muovituotteita valmistavia yrityksiä kaikkiaan 530. Henkilökuntaa niissä oli noin 12 000, tuotannon jalostusarvo oli luokkaa 1 miljardi euroa ja osuus 3,2 % koko teollisuuden jalostusarvosta. Muoviteollisuuden yritykset valmistavat erilaisia muovituotteita, levyjä, profiileja, kalvoja, putkia, rakennusmuoveja ja pakkausmuoveja. Osa valmistaa myös erilaisia muovien lisä- ja apuaineita. Muoviteollisuuden toimialajärjestö on Muoviteollisuus ry, jolla on 101 jäsenyritystä⁴².

SUP-direktiivin piiriin kuuluvien valmistajien tai direktiivin piiriin kuuluvien tuotteiden valmistusta ei pystytä laskemaan olemassa olevista tilastotiedoista (ks. 4.2.). Muoviteollisuus ry:n karkean arvion mukaan muovista valmistettujen pillien, vanupuikkojen, laustasten, ruokailuvälineiden, drinkki- ja ilmapallotikkujen sekä EPS-pakkausten valmistuksen suurusluokka vuosittain on noin 8000 tonnia⁴³. Näiden raaka-ainearvo on noin 15-20 miljoonaa euroa ja tuotearvo noin 30 miljoonaa euroa. Näistä tuoteluokista selkeästi isoin on ruokailuvälineiden ja kertakäyttöastioiden valmistus. Oletettavasti suuri osa direktiivin piirissä olevista tuotteista on tuontia ETA-maista ja niiden ulkopuolelta. SUP-määritelmän piiriin kuuluu lisäksi paljon pakkauksia, joiden valmistusmateriaali on pääosin muuta kuin muovia.

42 www.muoviteollisuus.fi viitattu 30.7.2019

43 Vesa Kärnä, Muoviteollisuus ry, henkilökohtainen tiedonanto.

Yksittäisistä tuottajista on periaatteessa mahdollista kerätä tietoja niiden ympäristöluvista, esimerkkinä seuraavat kaksi yritystä:

Huhtamäki Oyj on kansainvälisesti toimiva suomalainen kertakäyttöruokailuvälineiden tuottaja. Vuoden 2008 ympäristöluvapäätöksessä (HAM-2004-Y-441-111) Huhtamäen Hämeenlinnan tehtaan keskimääräiseksi tuotannoksi muovisten kerta-astioiden määräksi arvioitiin noin 8 600 tonnia (1 100 miljoona kappaletta), kun vuonna 2007 oli tuotettu 8 619 tonnia (840 miljoonaa kappaletta). Kartongista valmistettavien kerta-astioiden määräksi arvioitiin 16 000 tonnia (1 650 miljoonaa kappaletta), kun vuonna 2007 valmistettiin 13 857 tonnia (1 550 miljoonaa kappaletta).

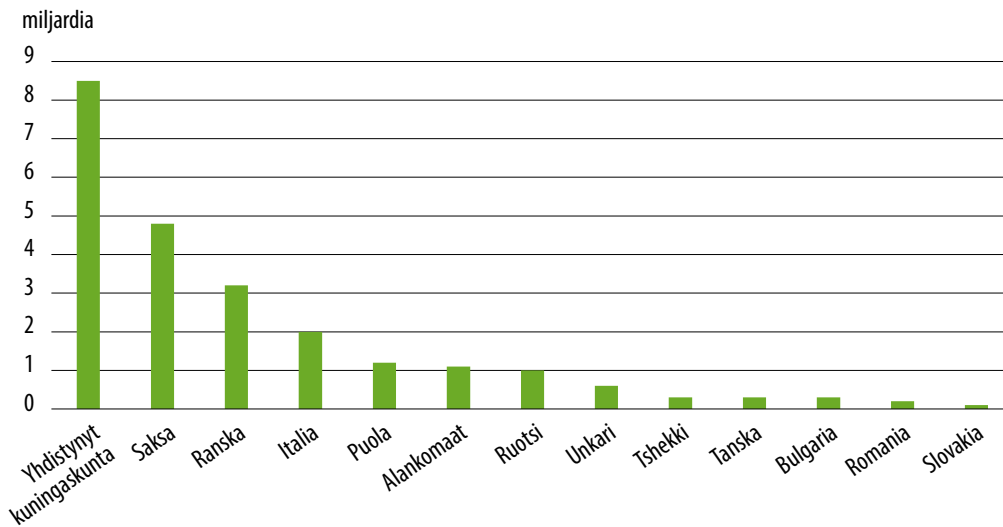
Muovikasseja Suomessa valmistava A-Kassi Ky työllistää vuonna 2016 annetun ympäristöluvan (Dnro: ESAVI/298/04.08/2012) mukaan noin 30 henkilöä. Vuonna 2015 tehdas valmisti 2600 tonnia muovikasseja ja -pusseja.

Kansainvälisistä lähteistä on saatavissa joitakin SUP-tuotteisiin liittyviä tunnuslukuja näiden tuotteiden *per capita* kulutuksesta. EU-rahoitteinen projekti Seas at Risk on selvityksessään laskenut, että EU28-maissa kulutetaan vuosittain 46 miljardia juomapulloa, 16 miljardia kertakäyttöistä kahvikuppia, 580 miljardia tupakantumppia, 2,5 miljardia *take away*-ruokapakkausta ja 36,4 miljardia juomapillillä⁴⁴.

Vuonna 2016 koko maailmassa tuotettiin noin 335 miljoonaa tonnia muovia, josta noin puolet päätyy kertakäyttötarkoituksiin. Yhdysvaltalaiset ostavat 50 miljardia muovipulloa vuosittain, mikä tarkoittaa 13 pulloa henkilöä kohti kuukaudessa tai 156 pulloa/hlö/vuosi.

Statista-palvelun tuloksia muovisten pillien kulutuksesta EU-maissa on esitetty seuraavassa kuvassa. Ruotsissa pillien kulutus olisi lukujen mukaan n. 100 pilliä asukasta kohden vuodessa ja Tanskassa n. 50. Voitaneen olettaa, että Suomen kulutusluvut ovat samalla tasolla muiden pohjoismaiden kanssa.

⁴⁴ <https://seas-at-risk.org/images/pdf/publications/SeasAtRiskSummarysingleUseplasticandthearineenvironment.compressed.pdf>



Kuva 3. Muovisten pillien käyttö pikaruokasektorilla eräissä EU-maissa⁴⁵

Iso-Britanniassa myydään supermarketeissa vuosittain arviolta 123 miljoonaa kappaletta muovisia aterimia sekä noin 84 miljoonaa kahvimukia. Tämä tarkoittaa siis noin kahta aterinta henkeä kohden ja 1,3 kahvimukia henkeä kohden. Suurin osa näiden tuotteiden kulutuksesta syntyyneen pikaruokaravintoloissa.

Saksassa arvioidaan syntyvän kertakäyttömuovijätettä vuosittain seuraavasti: kertakäyttöpulloja 9 600 miljoonaa kpl (116 kpl/hlö), tupakan tumppeja 106 000 miljoonaa kpl (1300 kpl/hlö), pillejä 480 0 miljoonaa kappaletta (56 kpl/hlö), kahvimukeja 280 0 miljoonaa kpl (34 kpl/hlö) ja pikaruokapakkauksia 443 miljoonaa kappaletta (5 kpl/hlö).⁴⁶

Tilastojen mukaan Suomessa syntyy enemmän pakkausmuovijätettä per henkilö kuin Ruotsissa, mutta vähemmän kuin Tanskassa tai Saksassa. EU:n keskiarvo pakkausmuovijätteelle oli vuonna 2016 noin 24 kg.⁴⁷ Jos Suomen kulutukseksi arvioidaan 20–29 kg/hlö, tarkoittaa tämä 1100 00–1600 00 t/a pakkausmuovia. Tästä vain osa on SUP-pakkauksia. Tätä lukua voidaan verrata Suomen jätetilastoon, jonka mukaan muovijätettä erilliskerätiin v. 2017 351 52 t, josta kierrätykseen toimitettiin 136 67 t ja energiahyödyntämiseen 210 60 t⁴⁸.

45 Estimated annual consumption volume of single-use plastic straws in the fast-food market in Europe (EU-28) in 2015, by country (in billions), <https://www.statista.com/statistics/989916/consumption-of-plastic-straws-by-country-in-europe/>.

46 <https://de.statista.com/infografik/13999/verbrauch-von-verschiedenen-plastikprodukten/>, 28.05.2018.

47 https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/chemie/chemie_plastikatlas_2019.pdf

48 Jätetilasto 2017. Tilastokeskus. https://www.stat.fi/til/jate/2017/13/jate_2017_13_2019-01-09_tau_001_fi.html.

PALPA:n mukaan suomalainen palauttaa vuosittain keskimäärin 64 PET-pulloa vuodessa.⁴⁹ Pantillisista juomapakkauksista yli 90 % palautetaan. Panttijärjestelmän vuoksi voidaan arvioida, että Suomessa joutuu ympäristöön paljon vähemmän juomapakkauksia kuin EU:n jäsenmaissa keskimäärin. Lisäksi pulloveden kulutusta Suomessa vähentää hanaveden erinomainen laatu ja viileä ilmasto.

Pikaruokaravintoloiden vuotuinen liikevaihto vuonna 2018 oli 670 miljoonaa euroa. Jos keskimääräisen aterian hinta olisi kaikkiaan noin 15 euroa, tarkoittaisi tämä noin 45 miljoonaa ateriointikertaa eli noin kahdeksaa *take away* -ateriapakkausta per henkilö.⁵⁰

Muovikassisopimuksen⁵¹ seurannan perusteella vuonna 2018 muovikassien kulutus oli 68 kpl. Tämä oli 3 kpl pienempi kuin vuonna 2017⁵². Sopimuksen tavoite on vähentää kulutusta tavoitteeseen 40 kpl vuoteen 2025 mennessä.

Suomessa kulutettiin verollisia savukkeita vuonna 2017 4,1 miljardia kappaletta ja sikareita 199 miljoonaa kappaletta. Yli 15-vuotiasta asukasta kohti savukkeiden kulutus v. 2017 oli 1005 kpl/v. eli 860 kpl/v. koko väestö huomioon ottaen. Savukkeiden kulutuksessa on viime vuosina ollut jonkin verran vuosittaista aaltoliikettä, joka johtuu tilastoteknisistä syistä. Vuoden 2005 jälkeen savukkeiden kulutuksen trendi on ollut laskeva⁵³.

Näiden lähteiden perusteella voidaan esittää vastaavia arvioita kulutuksesta Suomessa. Kulutuksen jakautumista kotimaassa valmistettujen ja maahantuotujen tuotteiden välillä ei ole mahdollista arvioida näistä luvuista. Seuraavat luvut ovat suuntaa-antavia.

Taulukko 5. Eräiden SUP-tuoteryhmien kulutuksen arviointi kuluskertoimien perusteella

Tuoteryhmä	kulutus kpl/capita	laskennallinen kulutus Suomessa milj. kpl/vuosi
Muovipillit	50–100	275–550
Kertakäyttömuovipullot, pantilliset	70	385
Kahvimukit	30–50	170–280
Kertakäyttöaterimet	5	25–30
Take away -ateriapakkaukset	5–8	28–44
Muovikassit	68	370
Verolliset savukkeet (ml. sikarit)		4300

49 PALPA, Kaikki Kiertää 2015.

50 <https://www.marmai.fi/uutiset/pikaruokan-kulutus-kasvaa-kovaa-vauhtia-ihmisilla-on-pienet-keittiot-ja-paljon-muutakin-tekemista-kuin-ruuanlaitto-6764028>.

51 <https://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Jatteen/Muovikassisopimus>, viitattu 23.8.2019.

52 Maija Peltola, RINKI Oy, henkilökohtainen tiedonanto 3.9.2019.

53 <https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/tupakka/tupakointi-suomessa/tupakkatuotteiden-kulutus>, viitattu 12.8.2019.

4.2 Tilastoja muovituotteiden valmistuksesta

Tilastokeskuksen aineistoista on mahdollista saada tietoa kotimaisesta tuotannosta pohjautuen PRODCOM-luokitukseen. PRODCOM-tuotantonimikkeistöä käytetään teollisuuden tuotantoa koskevien tilastotietojen keräämisessä hyödykkeittäin. Nimikkeistö perustuu EU:n PRODCOM-tuoteluetteloon, jonka tuotenimikkeet ovat 8-numeroisia⁵⁴. **Taulukoita tarkasteltaessa on tärkeä huomioida, etteivät direktiivin piirissä olevat tuotteet muodosta yksinään mitään PRODCOM-luokkaa ja kaikki poimitut luokat pitävät sisällään myös muita kuin direktiivin piirissä olevia tuotteita.** Tähän selvitykseen on otettu mukaan PRODCOM-luokat, jotka esitellään seuraavassa taulukossa. Näihin päädyttiin yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa. Joissakin tuoteluokissa Tilastokeskus joutui yhdistämään kaksi tai useampia PRODCOM-luokkaa, jotta yksittäisen yrityksen tietosuoja säilyisi.

Taulukko 6. SUP-tuotteita sisältävien tuoteluokkien arvo Suomen tuotantotilastoissa v. 2017

Prodcom-luokka ja sen kuvaus	Prodcom-luokan arvo, M€	Direktiivin tuote
1722130080 Tarjottimet, kulhot, vadit, lautaset yms. astiat paperia, kartonkia tai pahvia (pois lukien kupit ja pikarit)	20,68	Muoviset elintarvikepakkaukset: Kannelliset ja kannettomat rasiat, joissa säilytetään elintarvikkeita, jotka on tarkoitettu syötäväksi välittömästi, joko paikallaan tai mukaan otettuna, syödään tavallisesti astiasta ja ovat valmiita syötäväksi ilman lisävalmistamista, kuten kypsentämistä, keittämistä tai lämmittämistä. Mukaan lukien elintarvikepakkaukset, joita käytetään pikaruokaa tai muuta välittömästi syötäväksi tarkoitettua ateriaa varten, lukuun ottamatta juomapakkauksia, lautasia ja ruokaa sisältäviä annospakkauksia ja kääreitä
22292340 Talous-, hygieni- ja toalettiesineet, muovia	0,3	Muoviset vanupuikot
22292320 Pöytä- ja keittiöesineet, muovia	19,48	Muoviset ruokailuvälineet (haarukat, veitset, lusikat, syömäpuikot); juomien sekoitustikut
32403900 Pelit ja leikkikalut, muualle luokittelemattomat	7,72	Ilmapalloihin kiinnitettävät ja niitä tukevat varret sekä kuluttajakäyttöön tarkoitettut ilmapallot
22221300 Rasiat, laatikot (myös sälelaatikot), kotelot ja niiden kaltaiset tavarat tavaroiden kuljettamiseen tai pakkaamiseen, muovia 22221925 Tulpat, kannet, kapselit, korkit ja muut sulkimet, muovia	51,25	Vaahdotetusta polystyreenistä valmistetut: elintarvikepakkaukset eli astiat, kuten kannelliset ja kannettomat rasiat, joissa säilytetään elintarvikkeita; juomapakkaukset, niiden korkit ja kannet mukaan luettuina; juomamukit, niiden korkit ja kannet mukaan luettuina
22221450 Koripullot, pullot ja niiden kaltaiset tavarat tavaroiden kuljettamiseen tai pakkaamiseen, muovia, tilavuus enintään 2 l 22221470 kuten edellä, tilavuus suurempi kuin 2 l	22,89	Max. 2 litran juomapakkaukset, eli astiat, joita käytetään nesteitä varten, kuten juomapullot ja niiden korkit ja kannet, sekä yhdistelmäpakkaukset niiden korkit ja kannet mukaan luettuina, pois lukien lasiset ja metalliset juomapakkaukset, joissa on muovikorkit ja -kannet, sekä juomapakkaukset, jotka on tarkoitettu erityisiin lääkinnällisiin tarkoituksiin

54 Tilastokeskuksen toimittama aineisto 6.6.2019.

Prodcou-luokka ja sen kuvaus	Prodcou-luokan arvo, M€	Direktiivin tuote
22221450 Koripullot, pullot ja niiden kaltaiset tavarat tavaroiden kuljettamiseen tai pakkaamiseen, muovia, tilavuus enintään 2 l 22221470 Koripullot, pullot ja niiden kaltaiset tavarat tavaroiden kuljettamiseen tai pakkaamiseen, muovia, tilavuus suurempi kuin 2 l"	6,19	Yli 2 litran juomapakkaukset, eli astiat, joita käytetään nesteitä varten, kuten juomapullot ja niiden korkit ja kannet, sekä yhdistelmäpakkaukset niiden korkit ja kannet mukaan luettuina, pois lukien lasiset ja metalliset juomapakkaukset, joissa on muovikorkit ja -kannet, sekä juomapakkaukset, jotka on tarkoitettu erityisiin lääkinällisiin tarkoituksiin
17221220 Terveysseiteet, tamponit ja niiden kaltaiset hygieniatavarat, paperimassaa, paperia, selluloosavanua tai selluloosakuituharsoa	4,27	Terveysseiteet, tamponit ja tamponien asettimet;
177221140 Nenäliinat sekä puhdistus- ja kasvo-pyyhkeet, paperimassaa, paperia, selluloosavanua tai selluloosakuituharsoa	4,67	kosteuspyyhkeet, eli henkilökohtaiseen hygieniaan ja kotitalouksien käyttöön tarkoitettut esikostetut pyyhkeet;
1722130040 Kupit ja pikarit, paperia, kartonkia tai pahvia	34,25	Juomamukit, niiden korkit ja kannet mukaan luettuina
2222100 Säkit, kassit ja pussit (myös tötteröt) eteenipolymeereista 22221200 Säkit, kassit ja pussit (myös tötteröt) muusta muovista kuin eteenipolymeereistä"	74,4	Kevyet muoviset kantokassit (alle 50 mikronia)
13941235 Sovitettut kalaverkot tekokuitulangasta valmistetut (pois lukien kalahaavit)	0	Kalaverkot Ei valmistusta yli 10 hengen yrityksissä, vuoden 2014 jälkeen
12001130 12001150 12001170 12001200 12001930 12001990 useita luokkia, jotka sisältävät tupakkatuotteet ja niiden vastikkeet, myös ilman suodattimia	0	Suodattimelliset tupakkatuotteet, ja suodattimet, joita pidetään kaupan käytettäväksi yhdessä tupakkatuotteiden kanssa Ei valmistusta Suomessa vuoden 2004 jälkeen

Taulukon perusteella voidaan tunnistaa ne tuoteluokat, joihin sisältyy jokin SUP-direktiivin tuoteryhmistä. Taulukossa on ilmoitettu koko PRODCOM-tuoteluokan arvo (M€ v. 2017). Joistakin luokista on saatavissa myös tuotannon massa (kg/vuosi) tai tuotteiden lukumäärä (kpl/vuosi).

Tuotannon arvossa mitattuna suurimmat PRODCOM-luokat, joissa voi esiintyä SUP-tuotteita, ovat muoviset säkit, kassit ja pussit (74 M€) ja laatikot, rasiat, kannet yms. (50 M€). Luokkia, joissa todennäköisesti suuri osa tai jopa pääosa on SUP-tuotteita ovat:

- kertakäyttöjuomamukit ja pikarit, jotka on valmistettu paperista, kartongista tai pahvista (34,25 M€, 8274 tonnia)
- terveysseiteet, tamponit ja niiden kaltaiset hygieniatavarat (4,27 M€, 470 tonnia).

Myös tupakkatuotteiden valmistus voitaisiin selvittää Tilastokeskuksen tilastoista, mutta niitä ei ole valmistettu Suomessa vuoden 2004 jälkeen. Kalastusverkkojen valmistusta ei ole ollut yli 10 hengen yrityksissä vuoden 2014 jälkeen.

4.3 Potentiaalisten valmistajien lukumäärää koskevat tilastot

Direktiivin alaisten tuotteiden valmistajien lukumäärää yritettiin selvittää Tilastokeskuksen kanssa yritystietojärjestelmästä. Toimialatilastojen perusteella voidaan arvioida niiden valmistajien lukumäärä, jotka **saattavat olla** SUP-tuotteiden valmistajia. Näitä voi olla muovituotteiden, kumituotteiden, tekstiilituotteiden, paperi- tai kartonkituotteiden, urheiluvälineiden ja eräiden muiden toimialojen toimijoissa.

Suuri osa näistä yrityksistä ei valmista SUP-tuotteita, vaan muita ko. toimialaluokkaan sisältyviä tuotteita. Osa yrityksistä taas saattaa valmistaa SUP-tuotteita, mutta on sijoittanut itsensä johonkin toiseen toimialaluokkaan päätuotteidensa perusteella.

Taulukko 7. Potentiaalisten SUP-tuottajien lukumäärä yritystietojärjestelmässä

Toimiala (TOL), luokan kuvaus	Yritysten lukumäärä	Potentiaalinen SUP-tuote
13922, Tavarapeitteiden, purjeiden ja muiden sovitettujen tekstiilituotteiden valmistus Tähän kuuluu: tavarapeitteiden, teltojen, purjeiden, ulkokaihtimien ja autojen irtosuojusten yms. valmistus koneiden ja laitteiden muotoon ommeltujen suojapeitteiden yms. valmistus säkit ja pussit, joita käytetään tavaroiden pakkaamiseen lippujen, kangasjulistien, viirien yms. valmistus pöly- ja pesuriepujen yms. tuotteiden valmistus laskuvarjojen yms. valmistus"	92	Muovikassit/pussit
13940, Purjelankojen, nuoran, sidelangan ja verkkojen valmistus. Tähän kuuluu: sidelangan, purjelankojen, narujen ja köysien valmistus tekstiilikuiduista, -kaistaleista tai vastaavista, myös kumilla tai muovilla kyllästetyt, päällystetyt, peitettyt tai kerrostetut tuotteet verkkojen punonta köysistä ja naruista köysistä ja verkoista valmistettujen tuotteiden valmistus: kalaverkot, veneiden lepuuttajat ym. suojukset, pehmikkeet lastin purkua varten, kuormausköydet, metallirenkailla varustetut köydet yms.	20	Kalastusverkot (kalastustarvike) Köydet ja narut (kalastustarvike)

Toimiala (TOL), luokan kuvaus	Yritysten lukumäärä	Potentiaalinen SUP-tuote
13950, Kuitukankaiden ja kuitukangastuotteiden valmistus (pl. vaatteet). Tähän kuuluu: kuitukankaiden ja kuitukangastuotteiden sekä muulla luokittelemattomien kankaiden ja kangastuotteiden valmistus muulla tavalla kuin kutomalla pehmustukseen tai ääneneristykseen käytettävät kankaat muovilaminaatteihin tarkoitetut pintaharsot, kertakäyttövaippojen päällyskankaat lämmöneristeiden valmistus tekstiilikuiduista esim. pellavasta ja hampusta	12	Kosteuspyyhkeet Terveysseiteet ja tamponit Kartonkiset juomapikarit, juomakupit, lautaset, kulhot, tarjottimet, yms.
13960, Teknisten ja teollisuustekstiilien valmistus. Tähän kuuluu: kudottujen nauhojen valmistus, myös sellaisten kuteettomien nauhojen valmistus, joissa yhdensuuntaiset tekstiililangat tai -kuidut on yhdistetty liimaamalla nimilappujen, merkkien yms. valmistus koristeiden valmistus: koristepunokset, tupsut, pompulat yms teknisten ja teollisuustekstiilien kyllästys, päällystys ja laminointi muovilla metalloidun tai kierrepäällystetyn langan valmistus; tekstiilillä päällystetyn kumilangan tai köyden valmistus; kumilla tai muovilla kyllästetyn tai päällystetyn tekstiililangan tai -kaistaleen valmistus kordikankaan valmistus erikoislujasta tekokuitulangasta ulkorenkaita varten muiden käsiteltyjen tai päällystettyjen tekstiilien valmistus: kuultokangas, öljyvärimaalausta varten tarkoitettu kangas, jäykistetyt kankaat, liimalla tai tärkkelyspitoisella aineella päällystetyt kudemat erilaisten tekstiilituotteiden valmistus: kynttilän sydänlankojen, öljy- ja kaasulamppujen sydännauhojen ja hehkusukkien valmistus hehkusukkakankaan, letkujen, käyttö- ja kuljetushihnojen (myös metallilla tai muulla aineella vahvistettujen), seulakankaan ja suodatuskankaan valmistus auton verhoiluun ja viimeistelyyn tarkoitettujen tekstiilien valmistus taiteilijoille tarkoitettujen tekstiilipäällysteisten maalaus- tai jäljennösalojen valmistus	21	Köydet/narut (kalastusvälineet) Kosteuspyyhkeet"
17220, Paperisten talous- ja hygieniatarvikkeiden valmistus. Tähän kuuluu: henkilökohtaisen hygienian hoitoon tarkoitettua paperin sekä paperimassa- ja selluloosavanutuotteiden valmistus: kasvopyyhkeiden valmistus nenäliinojen, paperipyhkeiden, pöytä- ja lautasliinojen valmistus sekä muiden vastaavanlaisten kotitaloudessa käytettävien tuotteiden valmistus WC- ja talouspaperin valmistus terveysseiteiden, pikkuhousunsuojien, tamponien ja vaippojen valmistus makuualustojen ja vastaavien tuotteiden valmistus kertakäyttöastioiden valmistus kartongista: juomapikarit ja -kupit, lautaset, kulhot, tarjottimet yms. tekstiilivanun ja tekstiilivanutuotteiden valmistus: terveysseiteet, tamponit jne. sairaalaravinteet yms. tuotteet muotoonpuristetusta kuitumateriaalista	19	Kosteuspyyhkeet Terveysseiteet ja tamponit Kartonkiset juomapikarit, juomakupit, lautaset, kulhot, tarjottimet, yms.
22210, Muovilevyjen, -kalvojen, -putkien ja -profiilien valmistus. Tähän kuuluu: muovisten puolivalmisteiden valmistus: muovilaatat, -levyt, -kalvot, -kelmut, -kaistaleet, -nauhat jne. (itsekiinnittyvät ja -kiinnittymättömät) muovituotteiden valmistus: muoviputket ja -letkut; liitos- tai muut osat sellofaanikelmun ja -arkkien valmistus"	122	muotoonpuristetettujen kuitu- kennopakkausten valmistus elin- tarvikkeille esim. kananmunille, hedelmille ja vihanneksille

Toimiala (TOL), luokan kuvaus	Yritysten lukumäärä	Potentiaalinen SUP-tuote
22220, Muovipakkausten valmistus. Tähän kuuluu: tavaroiden pakkaamiseen käytettävien muovituotteiden valmistus: muovipussit, -kassit -säkit, -rasiat, -laatikot, pullot, -koripullot jne.	65	muovikassit/pussit muovipullot muovirasiat muovilaatikat
22290, Muiden muovituotteiden valmistus. Tähän kuuluu: muovisten pöytä- ja keittiöesineiden sekä kylpyhuonetavaroiden valmistus: lusikat, haarukat, veitset, lautaset, juomalasis, pesuvadit, ämpärit yms. kertakäyttöastiat ja aterimet, myös styroksista tai biohajoavista materiaaleista pöytäliinat, suihkuverhot ja niiden kaltaiset sisustusmuovit erilaisten muovituotteiden valmistus: muovipäähineet, vaatteet ja vaateustarvikkeet (yhteenliimatut, ei ommellut), muoviset kengän lestit lamppujen ja valaistustarvikkeiden osat toimisto- ja koulutarvikkeet kalusteiden helat ja varusteet muoviset kammot kuljetus- ja käyttöhihnat itsekiinnittyvät muoviteipit, laatat, levyt, kalvot, kaistaleet muoviköydet ja -narut pienoispatsaat muoviset kukkaruukut, muoviset pikkuesineet jne. kori- ja punontatuotteiden valmistus muovista: matot, säleiköt, rasiat, korit jne. muovimattojen valmistus	343	juomamukit kertakäyttöiset ruokailuvälineet köydet ja narut (kalastusvälineet)
32300, Urheiluvälineiden valmistus. Ei saatavilla"	330	Muut kalastusvälineet kuin verkot

Yhteensä luokissa, joihin **saattaa sisältyä** SUP-tuotteiden valmistajia, oli 1 024 yritystä.

4.4 Tuonti ja verkkokauppa

4.4.1 Tuonti

Tulli tilastoi käyttäen apunaan CN-nimikkeistöä. Näitä 8-numeroisia nimikkeitä käytetään vienti-ilmoituksissa ja sisäkaupan tilastoilmoituksissa. Nimikkeistöön tulee muutoksia vuosittain ja seuraavan vuoden alussa voimaan tuleva nimikkeistö julkaistaan joka vuosi viimeistään lokakuun loppuun mennessä yhteisön virallisessa lehdessä.

Seuraavassa taulukossa esitetään tullin ulkomaankauppatilastosta saatavia lukuja sellaisten CN-ryhmien tuonnista, joihin voisi sisältyä SUP-tuotteita. Luokituksen vastaavuus on laadittu yhteistyössä tullin tilastopalveluiden kanssa. Nimikkeitä on osin lyhennetty ja tiivistetty luettavuuden vuoksi.

Taulukko 8. SUP-tuoteryhmien ja tullitilastoluokituksen vastaavuus

SUP-tuoteryhmä	CN-nimikkeet, joihin ne saatetaan raportoida
Oxo-hajoavasta muovista tehdyt tuotteet	soveltuvaa nimikettä ei ole
Muoviset vanupuikot	56012110 (2002-) Vanu ja vanusta valmistetut tavarat, puuvillaa, imukykyiset (paitsi terveysiteet ja -tamponit, vauvanvaipat ym.) 56012900 (2002-) Vanu ja siitä valmistetut tavarat
Muoviset kertakäyttöruokailuvälineet	39241000 (2002-) Pöytä- ja keittiöesineet, muovia
Muoviset juomien sekoitustikut ja pillit	391721 (2002-) Jäykät putket ja letkut, eteenipolymeereista valmistetut, myös liitososineen ja muine osineen 391722 (2002-) Jäykät putket ja letkut, propeenipolymeereista valmistetut, myös liitososineen ja muine osineen 39173200 (2010-) Taipuisat putket ja letkut, muovia 39269097 (2007-) Muovista tai muista nimikkeiden 3901 - 3914 aineista valmistetut tavarat, muualle kuulumattomat
Muoviset ilmapallojen tikut	39269097 (2007-) Muovista tai muista nimikkeiden 3901 - 3914 aineista valmistetut tavarat, muualle kuulumattomat
Kertakäyttöiset vaahdotetusta polystyreenistä tehdyt pakkaukset, juomapakkaukset ja mukit	39241000 (2002-) Pöytä- ja keittiöesineet, muovia
Max. 3 litran juomapullot Muut max. 3 litran juomapakkaukset (myös yhdistelmäateriaalia)	39233010 (2002-) Pullot, m.l. koripullot, muovia, vetoisuus < 2 l
Muoviset kertakäyttöjuomamukit, niiden korkit ja kannet	39235090 (2002-) Tulpat, kannet, kapselit, korkit ja muut sulkimet, muovia (paitsi pullojen korkit ja kapselit) 39239000 (2010-) Tavaroiden kuljettamiseen tai pakkaamiseen käytettävät muovitarvikkeet 39241000 (2002-) Pöytä- ja keittiöesineet, muovia
Kertakäyttöiset valmiiksi syötävien elintarvikkeiden pakkaukset	39231090 (2017-) Muoviset rasiat, laatikot, kotelot ja niiden kaltaiset tavarat, tavaroiden kuljettamiseen tai pakkaamiseen käytettävät
Joustavat kääreet ja annospakkaukset	392310 (2002-) Muoviset rasiat, laatikot, m.l. sälelaatikot, kotelot ja niiden kaltaiset tavarat, tavaroiden kuljettamiseen tai pakkaamiseen, muovia
Terveysiteet, tamponit, tamponin asettimet	96190040 (2014-) Terveysiteet, tamponit ja niiden kaltaiset tavarat, tekstiilivälinettä (paitsi tekstiilivälinettä) 96190050 (2014-) Vauvanvaipat ja niiden kaltaiset tavarat, tekstiilivälinettä (paitsi tekstiilivälinettä) 96190071 (2014-) Terveysiteet (paitsi tekstiilivälinettä tai muuta tekstiilivälinettä) 96190075 (2014-) Tamponit (paitsi tekstiilivälinettä tai muuta tekstiilivälinettä)"
Kosteuspyyhkeet ja esikosteutetut pyyhkeet	340111 ja 340119 (2002-) Saippua, suopa ja saippuana käytettävät orgaaniset pinta-aktiiviset tuotteet ja valmisteen tankoina, paloina tai valettuina kappaleina, sekä saippualla tai puhdistusaineella kyllästetty, päällystetty tai peitetty paperi, vanu, ... 340510 (2002-) Kiillotusaineet, voiteet ja niiden kaltaiset valmisteen jalkineita ja nahkaa varten ... 340520 (2002-) Kiillotusaineet ja niiden kaltaiset valmisteen puuhuonekaluja ja -lattioita varten ... 340530 (2002-) Kiillotusaineet ja niiden kaltaiset valmisteen vaunukoreja varten ...
Tupakat ja filtrit	2402 (2002-) Tupakasta tai tupakankorvikkeesta valmistetut sikarit, pikkusikarit ja savukkeet
Kevyet muoviset kantokassit (alle 50 mikronia)	39232100 (2002-) Säkit, kassit ja pussit, m.l. tötteröt, eteenipolymeereista valmistetut 39232910 (2002-) Säkit, kassit ja pussit, m.l. tötteröt, polyvinyylikloridista valmistetut 39232990 (2002-) Säkit, kassit ja pussit, m.l. tötteröt, muovia (paitsi eteenipolymeereista tai polyvinyylikloridista valmistetut)"
Ilmapallot (kuluttajakäyttöön)	95030095 (2007-) Muovilelut, muualle kuulumattomat
Muovia sisältävät kalastusvälineet ja kalankasvatusvälineet sekä niiden osat	9507 (2002-) Vavat, kalakoukut ja muut siimakalastusvälineet, muualle kuulumattomat; kalahaavit, perhoshaavit ja niiden kaltaiset haavit; houkutuslinnut ja niiden kaltaiset metsästysvälineet 5608 (2002-) Solmittu verkkokangas, side- tai purjelangasta tai nuorasta valmistetut, metritavarana tai määräpituuksiin leikattuna; sovitetut kalaverkot ja muut sovitetut verkot, tekstiilivälinettä

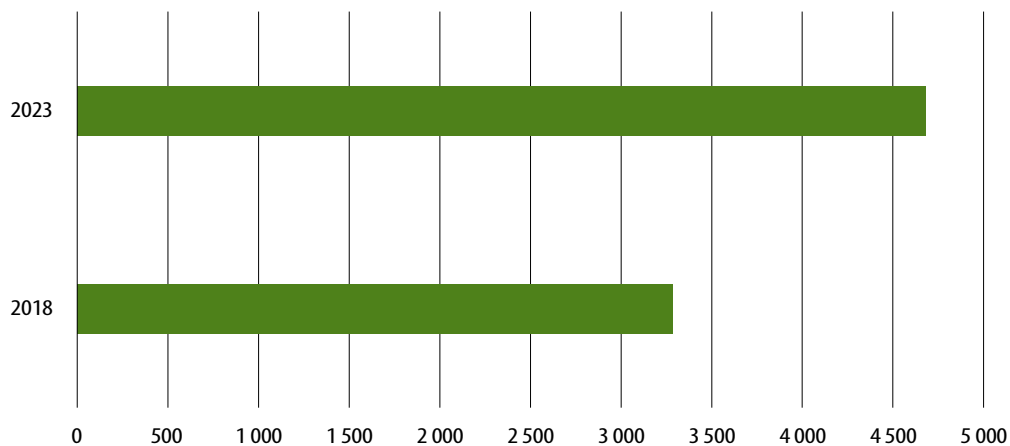
Näistä CN-nimikkeistä selvitettiin tuonnin arvo ja kilomäärät. Kaikkia näistä tuoteryhmistä oli tuotu maahan v. 2017. Koska yleensä vain murto-osa näiden useimpien luokkien tuonnista on SUP-tuotteita, ei luokkien tuontimääriä raportoida tässä yhteydessä.

Tuoteryhmiä, joissa suurin osa tai merkittävä osa on SUP-tuotteita ovat:

Pullot, myös koripullot, muovia, max 2 ltr	37 M€; 11924 tonnia
Pullot, myös koripullot, muovia, yli 2 ltr	3,6 M€; 1369 tonnia
Tupakkatuotteet	109 M€; 4744 tonnia
Terveysiteet, tamponit	7,9 M€; 1137 tonnia
Kalastusvälineet, kaikki materiaalit	57,9 M€; 8352 tonnia

4.4.2 Digitaalisen ostamisen kasvava merkitys

Kaupan liitto on tehnyt selvityksen suomalaisten digitaalisesta ostamisesta. Selvityksessä tarkasteltiin kuluttajien tekemiä ostoksia ja se koski vain uusia tuotteita. Selvityksessä käsiteltiin vain fyysisten tavaroiden kauppaa, ei esimerkiksi sovellusten ja palveluiden kauppaa. Seuraavassa kuvassa on esitetty arvio digitaalisen kaupan kehityksestä lähivuosina. SUP-tuotteita voisi sisältyä kodin käyttötavaroihin, ruokapakkauksiin ja henkilökohtaisen hyvinvoinnin tuotteisiin.



Kuva 4. Digitaalisen kaupan volyyymi Suomessa 2018 ja ennuste 2023, milj. USD⁵⁵.

55 Kurjenoja, Jaana, 2019. Digitaalinen ostaminen kasvaa meillä ja muualla - Digitaalinen ostaminen sekä suomalaisten eniten käyttämät verkkokaupat. Poimintoja selvityksestä.

SUP-direktiivin tuotteita myydään monissa kansainvälisissä verkkokaupoissa. Esimerkiksi hakusanalla plastic cup löytyy pelkästään eBaystä yli 24 000 osumaa ja AliExpressistä yli 101 000 osumaa. Ilman merkittäviä verkkokaupan rajoituksia ei SUP-direktiivin mukaan kiellettyjä tuotteita olekaan mahdollista saada pois Suomen markkinoilta. Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelmassa on tuotu esiin arvonlisäveron verovapauden poisto alle 22 euron arvoisilta EU:n ulkopuolelta tuoduilta tuotteilta viimeistään vuoden 2021 alusta. Tällä toimenpiteellä olisi jonkin verran vaikutusta verkkokaupan kehitykseen. Verovelvollisuus voisi myös parantaa mahdollisuuksia valvoa etämyyntiä EU:n ulkopuolelta.

4.5 Jatkoimet SUP-tuotteiden ja tuottajien kartoittamiseksi

Edellä olevan selvityksen perusteella SUP-tuotteet eivät muodosta (tupakkatuotteita lukuun ottamatta) sellaista erillistä tuoteryhmää, tulliluokkaa tai toimialaa, joista saataisiin direktiivin seurantaan hyödyttävää tietoa olemassa olevista tuotanto-, tuonti- tai toimialatiloista. SUP-tuotteet sisältyvät luokituksiin, joissa suurin osa tuotteista on aiheeseen kuulumattomia tuotteita. SUP-tuotteita sisältyy paitsi muoviteollisuuden myös tekstiili- ja paperiteollisuuden tuotteisiin.

Tämän selvityksen piiriin ei kuulunut tilastotiedon hankkiminen yrityskyselyn avulla. Kyselyn toteuttaminen onkin tarkoituksenmukaisempaa myöhemmin, kun komissio on antanut tarkemmat ohjeet direktiivin piiriin kuuluvien tuotteiden määritelmistä ja tulkinnoista.

Tämä selvitys antaa kuitenkin pohjatietoa niistä toimialoista ja tuotteista, joihin kuuluville yrityksille olisi tarpeen lähettää kysely SUP-tuotteiden valmistajien ja maahantuojien tunnistamiseksi. Pakkausten osalta tuottajia ovat voimassa olevan jätelainsäädännön mukaan pakkaajat ja pakattujen tuotteiden maahantuojat. Näistä toimijoista on hyvä käsitys Suomen Pakkauskierrätys Oy:lla (RINKI) ja valtaosa SUP-tuotteiden tuottajista on todennäköisesti jo nyt sen asiakasrekisterissä. Sillä on kokemusta tuottajien kartoituksesta pakkausten tuottajavastuun toimeenpanon yhteydessä.

Muiden kuin pakkausten osalta (ilmapallot, terveysiteet, muoviset kalastusvälineet, kosteuspyyhkeet, kertakäyttöaterimet jne.) osalta kotimaisten valmistajien lukumäärä on vähäinen. Tupakkatuotteiden osalta kyse on vain muutamasta maahantuojasta. Muissa tuotteissa maahantuojissa on muutama iso toimija, mutta pieniä maahantuojia voi olla paljonkin. Niitä ei tässä hankkeessa selvitetty.

4.6 Muut direktiivin toimeenpanoon liittyvät toimijat

4.6.1 Pakkausten käyttäjät

SUP-sääntelyn ensisijaisia kohderyhmiä ovat tuotteiden valmistajien ja maahantuojien lisäksi mm. SUP-pakkausten ammattikäyttäjät, joita Suomessa edustavat Elintarviketeollisuus ry ja hotelli-, ravintola ja cateringala (ns. HoReCa-ala). Suomessa on noin 17 515 ammattikeittiötä eli HoReCa-toimipaikkaa⁵⁶. Matkailu -, majoitus-, ravintola- ja vapaa-ajanpalvelualan sekä niihin liittyvän hyvinvointipalvelualan yrittäjien ja työnantajien järjestö. Ravintolayrityksiä oli Suomessa vuonna 2017 10 336 kpl⁵⁷. HoReCa-alan toimijat jakautuvat seuraavasti:

Taulukko 9. HoReCa-toimialan toimipaikat Suomessa 2017⁵⁸

Toimipaikkojen lukumäärä	Kpl
Anniskeluravintolat	6799
Kahvila-ravintolat (2016)	3120
Henkilöstöravintolat, pitopalvelu (2016)	1143
Hotellit	621
Muut majoitusliikkeet	547

Elintarviketeollisuus on merkittävä SUP-pakkausten käyttäjä. Elintarviketeollisuus ry:lla (ETL) on 260 jäsenyritystä ja yhteistyösopimus Lihakeskusliiton ja Suomen Leipuriliiton kanssa. Niillä on yli 300 jäsentä. Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry on olutta, siideriä ja long drink -juomia sekä virvoitusjuomia ja kivennäisvesiä valmistavan kotimaisen teollisuuden edunvalvoja. Sillä on kuusi jäsenyritystä.

4.6.2 Toimialajärjestöt

Suomen Pakkausyhdistys ry on pakkausten valmistajia ja käyttäjiä, kauppaa, logistiikkaa ja tutkimusta yhdistävä pakkausketjun edunvalvoja. Sillä on noin 200 jäsentä⁵⁹. Metsäteollisuus ry edustaa mm. puupohjaisia pakkauksia ja muita kertakäyttöisiä tai uudelleenkäytettäviä, SUP-tuotteita korvaavia ratkaisuja tarjoavaa teollisuutta. Metsäteollisuus tuottaa myös biopohjaisia muovituotteita.

⁵⁶ Päivittäistavarakauppa, <https://www.pty.fi/kaupan-toiminta/foodservice-tukkukauppa>

⁵⁷ Matkailu- ja Ravintolapalvelut, <https://mara.fi/toimiala/tilastoja-ja-tutkimuksia/yrittamista-koskevat-tilastot/ravintoloiden-maaran-kehittyminen>

⁵⁸ lähteet: Valvira, Tilastokeskus, MaRa.

⁵⁹ Pakkausyhdistys, <http://www.pakkaus.com/suomen-pakkausyhdistys/jasenet/>.

Suomen päivittäistavarakaupan ryhmittymien päivittäistavaramyynti vuonna 2018 oli 18,2 miljardia euroa (sis. alv). Tästä S- ja K-ryhmien markkinaosuus yhteensä oli 82,5 %⁶⁰. Vuonna 2017 markettyyppisten myymälöiden lukumäärä oli 2 824. Puolet myymälöistä myy 95 % kaikesta päivittäistavaramyynnistä Suomessa. Päivittäistavarakaupan edunvalvontaa Suomessa hoitaa Päivittäistavarayhdistys ry PTY. Kaupan liitolla puolestaan on noin 2 400 suoraa jäsenyrittäjästä ja noin 20 jäsenliittoa (mm. PTY), joiden kautta sen peitto on noin 7 000 kaupan alan yritystä, mikä sisältää erikoiskaupan, tukkukaupan, teknisen kaupan. Kaupan liitto on myös Elinkeinoelämän keskusliiton jäsenliitto. Tori- ja Markkinakaupan Keskusjärjestö edustaa tori- ja markkinakauppiaita ja tapahtumajärjestäjiä.

Kalastusvälineiden valmistajilla ei ole omaa organisaatiota Suomessa. Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL r.y. on suomalaisen ammattikalastajan ja kalastuselinkeinojen edustaja. Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö edustaa ja kehittää vapaa-ajankalastusta. Ilmapallojen maahantuojaista ilmeisesti merkittävin on Ilmapallokeskus Balloon Center Oy.

Satamaliiton jäsenenä on 30 kaupallista meri- ja sisävesisatamaa. Jäsenkunnassa on niin yleisiä kuin teollisuussatamia. Suomen Purjehdus ja Veneily ry:n jäsenet ovat veneilyseuroja tai luokkaliittoja. Suomessa on satoja seurojen ylläpitämiä venesatamia.

4.6.3 Viranomaiset

Jätehuollon sääntelyssä keskeisiä viranomaisia ovat ympäristöministeriö (YM), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus) ja ympäristölupahallinnossa aluehallintovirastot (AVI). Pirkanmaan ELY-keskus vastaa valtakunnallisesti tuottajavastuuasioiden hallinnosta, valvonnasta ja raportoinnista. Tuotepolitiikan sääntelyssä keskeiset viranomaiset ovat teollisuus- ja elinkeinoministeriö (TEM) ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (TUKES). Kalatalouden ja vesitalouden sääntelystä vastaa maa- ja metsätalousministeriö (MMM). TUKES vastaa tuotteiden, palveluiden ja teollisen toiminnan turvallisuuden ja vaatimustenmukaisuuden valvonnasta. Suomen Tulli vastaa tuonnin ja viennin määräystenmukaisuuden valvonnasta ja tilastoinnista. Tilastokeskus on keskeinen toimija tuotteiden, tuotannon ja jätteiden tilastoinnissa ja raportoinnissa EU:lle. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset valvovat ympäristölainsäädännön noudattamista kunnissa. Suomen ympäristökeskus (SYKE) on keskeinen asiantuntija ympäristöpolitiikan ja hallinnon kehittämisessä, seurannassa ja tutkimuksessa. Ruokavirasto valvoo elintarvikeketjun turvallisuutta, mm. pakkauksien turvallisuutta. Tupakkatuotteita koskevia vaatimuksia valvoo Valvira. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) vastaa muun muassa satamien ja laivaliikenteen jättehuollon valvonnasta ja tilastoinnista.

60 Päivittäistavarakauppa, <https://www.pty.fi/julkaisut/tilastot/>.

4.6.4 Tuottajavastuu- ja kierrätysorganisaatiot ja jätehuoltotoimijat

Muovipakkausten tuottajayhteisön eli Suomen Uusiomuovi Oy:n kanssa sopimuksen tehneitä pakkausten tuottajia eli pakkaajia ja pakattujen tuotteiden maahantuojia oli v. 2018 noin 2 500. Uusiomuovin omistaa noin 30 osakasta, joissa on suuria valmistajia, suuria pakkausten käyttäjiä, Muoviteollisuus ry ja Päivittäistavara-kauppa ry. Pakkausten tuottajien yhteinen palveluyhtiö Suomen pakkauskierrätys RINKI Oy huolehtii myös muovipakkausten osalta tuottajien rekisteröinnistä, tilastojen kokoamisesta ja kuluttajatiedotuksesta sekä tekee tuottajayhteisöjen valtuuttamana palvelusopimuksia muun muassa kiinteistökeräyksen järjestämisestä ja pakkausten kierrättämisestä. Ringillä on asiakkaina noin 4 500 pakkausten tuottajaa, joiden liikevaihto ylittää laissa asetetun 1 M€ rajan. Ringin kautta pakkaajat liittyvät eri materiaalipohjaisten pakkausten tuottajayhteisöihin.

Suomen Palautuspakkaus Oy (Palpa) on juomapakkausten palautusjärjestelmien ylläpitäjä. Palpa hallinnoi kolmea eri pakkaustyyppille tarkoitettua palautusjärjestelmää: alumiinitölkeille, PET-muovipulloille ja materiaalina kierrätettäville lasipulloille on kullekin oma järjestelmänsä. Palpan omistavat kaupan keskusliikkeet ja panimot. Ekopulloyhdistys ry hallinnoi palautusjärjestelmää, johon kuuluu jäsenyritysten omistamia pantillisia uudelleentätettäviä lasipulloja sekä juomapakkauksille tarkoitettuja pantillisia kuljetusyksiköitä kuten kennolevyjä kuormalavoja⁶¹.

Kunnat ovat tuottajien merkittävä yhteistyökumppani, kun tuottajien on direktiivin mukaan osallistuttava SUP-jätteen siivouskustannuksiin ja mahdollisesti myös sekajätteen keräyskustannuksiin ja infran kustannuksiin. Vuoden 2019 alussa Suomessa oli 311 kuntaa. Niiden edunvalvoja on Suomen Kuntaliitto. Asumisen jätehuollon palveluntuottajina on joukko alueellisia jätelaitoksia, joiden keskusjärjestö on Kiertovoima ry (KIVO). Vesilaitosyhdistys (VY) on vesihuoltoalan yhteistyöjärjestö, jonka jäsenenä on noin 300 vesihuoltolaitosta kattaen noin 90 % Suomen vesihuollosta.

Yksityisiä jätehuoltopalvelujen tarjoajia puolestaan edustaa Ympäristöteollisuus ja Palvelut YTP ry.

4.6.5 Ympäristöjärjestöt

Roskaantumisen torjuntaan ja vesiympäristön suojeluun paneutuneita vapaaehtoisjärjestöjä Suomessa ovat mm. Pidä Saaristo Siistinä ry (PSS), Suomen Luonnonsuojeluliitto ry (SLL) ja Marttaliitto ry.

Pidä Saaristo Siistinä ry hallinnoi merkittäviä roskaantumista torjuvia hankkeita, kuten Siisti Biitsi -hanke. Esimerkiksi vuonna 2018 raportoitiin 104 talkoorantaa, 68

61 <http://www.ekopullo.fi>

siivoustapahtumaa ja 115 000 siivottua roskaa. Vuoden 2021 Siisti Biitsin tavoitteena on saada mukaan 500 talkoorantaa, ja liikuttaa yhteensä vähintään 10 000 talkoolaista ulos rantoja siivoamaan. Suomen ympäristökeskuksen järjestämässä Meriroskahankkeessa PSS:n hulevesiin liittyvä hanke palkittiin finaalisissa. Kampanjassa ”Mahanpuruja muovista – Magknip av plast” hulevesikaivot, olemassa olevat roskapistteet ja tupakkaroska-astiat tehdään entistä näkyvämmiksi esimerkiksi väreillä, tarroilla ja kylteillä. Kun ihmisten tietoisuus hulevesikaivojen osuudesta meren roskaantumisessa sekä oman roskaamisen vaikutuksista lisääntyy kampanjan avulla, vähenee maahan heitettyjen roskien ja tupakantumpien määrä. Tällöin sadevesikaivoihin päätyvän roskan määrä vähenee, kuten myös mereen kulkeutuvan roskan määrä. Kampanja tuodaan esille erityisesti niin kutsutuilla suuren roskaantumisen *hotspot* -alueilla. Hotspot-alueiksi luokitellaan tässä tapauksessa paikat, joissa ihmiset viihtyvät usein esimerkiksi nauttien virvokkeita, eväitä tai tupakoiden, ja jonne roskat jäävät usein joko tahallisesti tai tahattomasti ja riski roskien veteen päätymiselle on iso. Kampanjan ilmeen avulla tavoitetaan paikalliset, ohikulkijat sekä turistit itse roskaamistilanteessa ja haastetaan heidät arviomaan omien tekojensa seurauksia. Mahanpuruja muovista -kampanja toteutettiin kesän 2019 aikana kolmessa pilottikohteessa: Porvoossa, Turussa ja Vantaalla.

4.6.6 Harrastus- ja kuluttajajärjestöt

Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö edistää vastuullista vapaa-ajankalastusta. Sen perustajia olivat Suomen Kalamiesten Keskusliitto ry, Suomen Metsästäjä- ja Kalastajaliitto ry ja Suomen Urheilukalastajain Liitto ry.

Suomen Kuluttajaliitto ry edistää kuluttajan oikeuksiin, talouteen, elintarvikkeisiin ja ravitsemukseen sekä eettiseen kuluttamiseen liittyviä asioita toimien kuluttajien äänenä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Järjestö tarjoaa neuvontaa muun muassa kuluttajan suojaan, mainontaan, asumiseen sekä eettiseen kuluttamiseen liittyvissä asioissa. Kuluttajaliitolla on useita valtakunnallisia ja paikallisia kuluttajayhdistyksiä.

5 Toimeenpanon haasteista ja vaihtoehtoista

5.1 Direktiiviin liittyviä tulkintakysymyksiä

SUP-direktiivin kansallista toimeenpanoa vaikeuttavat useat tulkintakysymykset liittyen sen kohteena oleviin tuotteisiin, tuottajan määritelmään ja tuottajan velvollisuuksiin.

5.1.1 Muovin määritelmään liittyvät tulkintaongelmat

SUP-direktiivissä muovilla tarkoitetaan 3 artiklan 1 kohdan mukaan materiaalia, joka koostuu REACH-asetuksen (1907/2006/EY) 3 artiklan 5 alakohdassa määritellystä polymeeristä, johon on saatettu lisätä lisäaineita tai muita aineita ja joka soveltuu lopputuotteiden pää-rakennesaksi, lukuun ottamatta luonnonpolymeerejä, joita ei ole kemiallisesti muunnettu. REACH-asetuksen mukaan 'polymeerillä' tarkoitetaan ainetta, joka koostuu molekyyleistä, joille on ominaista yhden tai useamman tyyppisten monomeeriyksikköjen muodostama jakso ja jonka rakenteelle on asetettu muita vaatimuksia⁶².

SUP-direktiivissä ei määritellä, mitä kemiallisella muuntamisella tarkoitetaan, mutta REACH-asetuksen artiklan 3 kohdat 39 ja 40 sisältävät luonnossa esiintyvän aineen ja kemiallisesti muuntamattoman aineen määritelmät. Luonnossa esiintyvällä aineella tarkoitetaan "luonnonainetta sellaisenaan, käsittelemättömänä tai käsiteltynä ainoastaan manuaalisin, mekaanisin tai painovoimaan perustuvien menetelmin; liuottamalla veteen, vaahdottamalla, erottamalla veden avulla, höyrytislauksella tai lämmittämällä ainoastaan veden poistamiseksi, tai joka erotetaan ilmasta mitä tahansa menetelmää käyttäen", 'kemiallisesti muuntamattomalla aineella' taas "ainetta, jonka kemiallinen rakenne pysyy

62 Näiden molekyylien on moolimassan suhteen jakaannuttava useisiin eri moolimassaluokkiin siten, että erot johtuvat pääasiassa monomeeriyksikköjen lukumäärien eroista. Polymeeri koostuu seuraavasti: a) sen massasta suurempi osa koostuu molekyyleistä, joissa on vähintään kolme monomeeriyksikköä, jotka ovat kovalenttisesti sitoutuneet vähintään yhteen toiseen monomeeriyksikköön tai muuhun lähtöaineeseen; ja b) sen massasta pienempi osa koostuu keskenään samanpainoisista molekyyleistä. Tässä määritelmässä 'monomeeriyksiköllä' tarkoitetaan polymeerissä esiintyvää monomeerin reagoitua muotoa;

muuttumattomana, vaikka se olisi käynyt läpi kemiallisen prosessin tai käsittelyn taikka sitä olisi käsitelty fysikaalis-mineralogisessa muuntoprosessissa, esimerkiksi epäpuhtauksien poistamiseksi”. SUP-direktiivin resitaalissa 11 todetaan, että SUP-direktiivi tarvitsee (REACH-asetukseen nähden) erillisen muovin määritelmän, koska muoviksi ei ole tarkoitus katsoa REACH-asetuksen 3 artiklan 40 kohdan määritelmän mukaisia muuntamattomia luonnonpolymeerejä, sillä niitä esiintyy luontaisesti ympäristössä. Sitä vastoin resitaalin mukaan määritelmän olisi katettava myös polymeeripohjaiset kumituotteet sekä niin bio-pohjaiset kuin biohajoavatkin muovit, koska näitä ei luontaisesti esiinny.

Luonnossa esiintyviä polymeerejä ovat muun muassa selluloosa ja erilaiset proteiinit ja tärkkelykset. Näitä polymeerejä voidaan kyllä käyttää kertakäyttötuotteiden valmistamisessa, mutta elintarvikekäytössä oikeastaan aina muokattuina. Esimerkiksi polyeteenimuovin raaka-aineena käytettyä eteeniä voidaan valmistaa paitsi petrokemian tuotteista myös sokeripohjaisesta alkoholista. Luonnonpolymeerista voidaan siis valmistaa jatkojalostettuna hyvin monenlaisia tuotteita, mutta sellaisenaan esimerkiksi selluloosasta ei näitä tuotteita voitane valmistaa. Toisaalta esimerkiksi tavallisessa paperissa voidaan käyttää pinnoitteena karboksimeytylliselluloosaa tai veto- ja pintalujuutta lisäävää, usein perunatärkkelyksestä valmistettua kationista tärkkelystä, jotka ovat kemiallisesti muunnettuja luonnonpolymeerejä. Mekaanisesti tulkiten monet paperitkin olisivat direktiivin määritelmän mukaisesti muovia.

Tulkinnan kannalta merkityksellistä on myös se, mitä tarkoittaa, että muovi tai polymeeri soveltuu pääraakeneosaksi. SUP-direktiivin eri kieliversioissa on käytetty seuraavia ilmauksia:

“plastic means a material consisting of a polymer -- and which **can function** as a main structural component of final products...”

“«plastique»: un matériau constitué d’un polymère -- et **qui peut jouer le rôle** de composant structurel principal de produits finaux,

“plast: ett material bestående av en polymer -- och som **kan användas** som huvudsaklig strukturkomponent i slutprodukter”.

Jos esimerkiksi kertakäyttöinen pahvimuki pinnoitetaan ohuella muovipinnoitteella, onko se tällöin muovista valmistettu tuote? Voitaisiin ajatella, että direktiivin ilmaus «voidaan käyttää pääraakeneosana» tarkoittaisi sitä, että arvioinnissa kiinnitettäisiin ensisijaisesti huomiota tuotteen «kantavaan» rakenteeseen ja että pahvimukin päällystäminen muilla polymeereillä ei tekisi siitä muovimukia. Toisaalta sanatarkan tulkinnan mukaan tulisi kysyä, onko pahvimukin pinnoitteena käytettävä muovimateriaali rakenteeltaan sellaista, että se voisi toimia tuotteen pääraakeneosana, vaikka ei juuri tässä tuotteessa sellaisena

toimikaan. Erityisesti SUP-direktiivin ranskankielisessä versiossa ”teoreettisen voimisen” merkitys korostuu.

Resitaalissa on poisluettu maalit, musteet ja liimat, jotka siis saisivat sisältää muovia ilman, että kyseessä on muovituote. Tästä voi aiheutua tulkintakiistoja siitä, milloin tuotteen muovikalvo on ”maali” ja milloin taas värillinen pinnoite, joka tulkitaan pääasialliseksi rakenneosaksi.

Teollisuuden taholta on ehdotettu seuraavaa muovin määritelmää, joka olisi paremmin linjassa EU:n kemikaaliviraston ECHA:n määritelmän kanssa ja kannustaisi biohajoavien vaihtoehtojen kehittämiseen⁶³:

“‘plastic’ means a material consisting of a polymer within the meaning of Article 3(5) of Regulation (EC) No 1907/2006, to which additives or other substances may have been added, and which can function as a main structural component of final products, with the exception of polymers that occur in nature that have not been chemically modified (other than by hydrolysis) and polymers that are (bio)degradable”.

Tältä osin SUP-direktiivin resitaalin 11 sanamuoto on varsin yksiselitteinen, eikä se kannusta biohajoavien muovimateriaalien kehittämiseen tai käyttämiseen. Direktiivi ei myöskään määrittele muovisisällölle pitoisuusrajaa, joka laukaisisi tuotteen kieltämisen tai velvollisuuden vähentää tuotteen kulutusta.

5.1.2 Syömävalmiin tuotteen käsitteeseen liittyvät tulkintaongelmat

Osa kertakäyttöisistä elintarvikepakkauksista on direktiivin velvoitteiden piirissä riippuen siitä, onko siinä oleva ruoka tarkoitettu syötäväksi sellaisenaan, ilman lisävalmistamista. Tämä määrittää sen, onko ko. tuote SUP-direktiivin vähentämistoimien, valistustoimien ja tuottajavastuun piirissä.

Tämä ”syömävalmiin tuotteen pakkauksen” määritelmä on seuraava:

Elintarvikepakkaukset eli astiat, kuten kannelliset ja kannettomat rasiat, joissa säilytetään elintarvikkeita, jotka

- a) on tarkoitettu syötäväksi välittömästi joko paikalla tai mukaan otettuna,
- b) syödään tavallisesti astiasta, ja
- c) ovat valmiita syötäväksi ilman lisävalmistamista, kuten kypsentämistä, keittämistä tai lämmittämistä, mukaan lukien elintarvikepakkaukset, joita käytetään pikaruokaa tai muuta

63 Maija Pohjakallio, Sulapac Oy, henkilökohtainen tiedonanto 23.6.2019.

välittömästi syötäväksi tarkoitettua ateriaa varten, lukuun ottamatta juomapakkauksia, lautasia ja ruokaa sisältäviä annospakkauksia ja kääreitä.

Ruokaa sisältävät annospakkaukset ja kääreet on yllä esitetty poikkeuksena, mutta ne sisältyvät kuitenkin tuottajavastuuta ja valistustoimintaa koskevien liitteiden toiseen kohtaan:

Joustavasta materiaalista valmistetut annospakkaukset ja kääreet, joiden sisältämä ruoka on tarkoitettu nautittavaksi välittömästi annospakkauksesta tai kääreestä ilman lisävalmistusta.

Aterian pakkauksena käytetyt lautaset ja juomapakkaukset on yllä esitetty poikkeuksena, mutta niitä koskevia vaatimuksia on esitetty direktiivin muissa liitekohdissa.

”Syömävalmiin pakkauksen” määritelmää taustoitetaan ja tarkennetaan resitaalissa 12:

Tässä direktiivissä vahvistettujen perusteiden mukaan tässä direktiivissä kertakäyttöisiksi muovituotteiksi katsottavia elintarvikepakkauksia ovat esimerkiksi pikaruokapakkaukset tai ateria-, voileipä-, wrap- ja salaattirasiat, joissa on kylmää tai lämmintä ruokaa, sekä elintarvikepakkaukset, joissa on tuore- tai valmisruokaa, joka ei edellytä lisävalmistamista, kuten hedelmiä, vihanneksia tai jälkiruokia. Tässä direktiivissä ei olisi katsottava kertakäyttöisiksi muovituotteiksi esimerkiksi elintarvikepakkauksia, joissa on kuivattua ruokaa tai kylmänä myytävää ruokaa, joka edellyttää lisävalmistamista, tai pakkauksia, joissa ruokaa on enemmän kuin yksi annos, tai yhden annoksen elintarvikepakkauksia, joita myydään yksikkönä, jossa on useampia kuin yksi pakkaus.

Tulkintaongelmia voi syntyä esimerkiksi siinä, mitkä seuraavista tuotteista ovat tarkoitettu nautittavaksi ilman lisävalmistamista: sekä caesarsalaatti että perunasalaatti voidaan syödä sellaisenaan, mutta perunasalaattia käytetään tyypillisesti lisäkkeenä kotioiloissa. Salaattisilppupakkaus voidaan syödä sellaisenaan, mutta yleensä se lisävalmistetaan lisäämällä siihen muita lisukkeita. Lihapullia voi syödä kylmänäkin, mutta kinkkukiusauksen syöminen kylmänä ei ehkä ole yhtä suosittua. Yksittäinen vanukaspurkki on esimerkki muovisesta annospakkauksesta, mutta resitaalin mukaan direktiivi ei koskisi sitä, jos vanukkaat myydään ryhmänä, jossa on useita yksittäispakkauksia tai jos purkki olisi niin suuri, että sitä voitaisiin pitää yhtä annosta suurempana

Komissio tulee artiklan 12 nojalla antamaan viimeistään 3.7.2020 suuntaviivat siitä, mitkä tuotteet on katsottava kertakäyttöisiksi muovituotteiksi erityisesti niiden roskaantumispotentiaalin osalta. Jäsenvaltiolla on mahdollisuus ottaa kantaa valmisteluvaiheessa siihen, mikä tulisi katsoa syömävalmiin ruoan pakkaukseksi ja mitä tulisi sulkea määritelmän ulkopuolelle.

5.1.3 SUP-tuotteen tuottajan määritelmään liittyvät tulkintaongelmat

SUP-direktiivin 3 artiklan kohdan 11 mukaan tuottajalla tarkoitetaan jäsenvaltioon sijoitautunutta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka ammattimaisesti valmistaa, täyttää, myy tai tuo maahan ja **saattaa kyseisen jäsenvaltion markkinoille kertakäyttöisiä muovituotteita** tai kalastusvälineitä, sekä vastaavaa etämyyjää. 11 kohdassa sanat ”tai” ja ”ja” ovat tulkinnan kannalta merkittäviä. Keskeinen osa määritelmää on markkinoille saattamisen määritelmä. SUP-direktiivin 3 artiklan 6 kohdan mukaan ”markkinoille saattamisella” tarkoitetaan tuotteen asettamista ensimmäistä kertaa saataville jäsenvaltion markkinoilla ja 7 kohdan mukaan ”asettamisella saataville markkinoilla” tuotteen toimittamista jäsenvaltion markkinoille liiketoiminnan yhteydessä jakelua, kulutusta tai käyttöä varten joko maksua vastaan tai veloituksetta. Ensimmäinen saattaminen jäsenvaltion markkinoille on siis tuottajan määritelmän kannalta merkityksellinen.

Myös EU:n tuotesääntöjen täytäntöönpano-oppaan mukaan *Tuote asetetaan saataville markkinoilla, kun se toimitetaan unionin markkinoille liiketoiminnan yhteydessä jakelua, kulutusta tai käyttöä varten joko maksua vastaan tai maksutta. Tällainen toimitus kattaa kaikki tarjoukset, jotka koskevat jakelua, kulutusta tai käyttöä unionin markkinoilla ja jotka voivat johtaa tosiasialliseen toimitukseen (kuten ostokehottus, mainoskampanjat). Tuotteen toimitusta pidetään unionin markkinoilla saataville asettamisena vain, jos tuote on tarkoitettu loppukäyttöön unionin markkinoilla. Tuotteiden toimitusta jatkojakelua, lopputuotteeseen asentamista, jatkokäsittelyä tai -jalostusta varten tuotteen viemiseksi unionin markkinoiden ulkopuolelle ei pidetä saataville asettamisena.*

Unionin yhdenmukaistamislainsäädännön mukaan tuote saatetaan markkinoille, kun se asetetaan saataville unionin markkinoilla ensimmäistä kertaa. Toimen toteuttaa joko valmistaja tai maahantuojaja, eli valmistaja ja maahantuojaja ovat ainoat talouden toimijat, jotka saattavat tuotteita markkinoille. Kun valmistaja tai maahantuojaja toimittaa tuotteen jakelijalle tai loppukäyttäjälle ensimmäistä kertaa, toimea kutsutaan aina oikeudellisesti ”markkinoille saattamiseksi”. Myöhempinä toimia, esimerkiksi jakelijalta jakelijalle tai jakelijalta loppukäyttäjälle, kutsutaan saataville asettamiseksi.⁶⁴

Pakkausten osalta voimassa olevan jätelain 48 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan pakkausten tuottajana pidetään tuotteen pakkaajaa tai pakatun tuotteen maahantuojaa. Pakkausten valmistajia ja maahantuojia ei Suomessa ole rekisteröity tuottajiksi. Kuluttajille tyhjänä myydyt pakkaukset eivät myöskään ole kuuluneet tuottajavastuun velvoitteiden piiriin. Lisäksi tuottajavastuun säännöksiä ei sovelleta pakkausten tuottajaan (= pakkaajaan tai maahantuojaan), jonka liikevaihto on vähemmän kuin 1 000 000 euroa⁶⁵.

64 KOMISSION TIEDONANTO Sininen opas – EU:n tuotesääntöjen täytäntöönpano-opas 2016. 26.7.2016 C 272/1 Euroopan unionin virallinen lehti.

65 Jätelaki 48 § kohta 6 ja 48.2 §.

SUP-direktiiviä täytäntöönpannaessa tulisi ratkaista, määritelläänkö SUP-tuottajiksi myös kyseisten muovipakkausten valmistajat ja tyhjiin pakkausten maahantuojat vai olisiko mahdollista jatkaa pakkausten tuottajavastuujärjestelmän nykyistä käytäntöä. Vaihtoehtoja SUP-pakkausten tuottajavastuun järjestämiseksi on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin luvussa 7.5.

5.1.4 Tuottajien siivousvastuuseen liittyvät tulkintaongelmat

SUP-direktiivin tuottajavastuuta koskevassa artiklassa 8 liitteessä lueteltujen SUP-tuotteiden tuottajat veloitetaan osallistumaan kyseisistä tuotteista aiheutuvan roskaantumisen puhdistamiskustannuksiin. Nämä kustannukset eivät kuitenkaan saa ylittää ”kustannuksia, jotka ovat välttämättömiä - - tarkoitettujen palvelujen tarjoamiseksi kustannustehokkaasti” ja roskaantumisen puhdistamiskustannukset on ”rajoitettava viranomaisten toteutamiin tai niiden puolesta toteutettuihin toimiin”.

SUP-direktiivin 8 artiklasta tai resitaaleista 21 ja 22 ei ole saatavista johtoa siihen, mitä alueita tulisi siivota, miten usein ja miksi. Maksuvelvollisuuden suhde roskaajan velvollisuuteen ja jätelain 8 luvussa lueteltujen muiden toimijoiden siivousvelvollisuuksiin sekä muun lainsäädännön mukaisiin velvollisuuksiin jättää asian erittäin tulkinnanvaraiseksi. Avoimeksi jää myös lähinnä teoreettinen kysymys siitä, olisiko tuottajalla oikeus saada siivousoikeudellinen vahingonkorvaus roskaajalta oikeusteitse.

Tämänkin teeman osalta komissio tulee kuulemaan jäsenvaltioita ja julkaisemaan toimeenpanon kriteerit ja ohjeet.

5.2 Toimeenpanossa sallitut ohjauskeinot

5.2.1 Yleistä kansallisesta liikkumavarasta

Kansallinen liikkumavara SUP-direktiivin toimeenpanossa on varsin kapea, koska direktiivin artiklat sisältävät paljon ehdottomia kieltoja ja muita velvollisuuksia, joiden osalta ohjauskeino on annettu jo direktiivissä (tuotekiellot ja tuote- ja merkintävaatimukset). Kansallista liikkumavaraa ei näissä tapauksissa ole, vaikka kaikki direktiivin tarkoittamat tuotteet eivät Suomessa olisi erityisen ongelmallisia tai roskaantuminen olisi pääosin jo ehkäisty jätehuollon ja jätevesihuollon palveluilla ja kansallisilla ohjauskeinoilla.

Direktiivin tulkintakysymykset tulevat vielä tarkentumaan komission antaessa useita määritelmäkysymyksiä ja veloitteita koskevia toimeenpanoasetuksia ja ohjeita. Eräät määritelmäkysymykset ratkaistaan eurooppalaisen standardin antamisella.

5.2.2 Liikkumavara ja ohjaukeinit tuottajavastuussa

Jossain määrin kansallista liikkumavaraa on jäänyt laajennetun tuottajavastuun ulottamisessa SUP-tuotteisiin. Liikkumavara ei kuitenkaan koske tuottajavastuun sisältöä vaan lähinnä sen toteutustapaa: tuottajavastuu voidaan toteuttaa joko hallinnollisoikeudellisella normiohjauksella tai sopimuksella, edellyttäen, että artiklassa määrätyt ”jätehuoltotavoitteet ja tavoitteet täyttyvät”. Sopimuksen käyttämistä ei kuitenkaan ole sallittu tupakkatuotteiden kohdalla. Sopimusvaihtoehto on tarkasteltu luvuissa 7.5, 7.8 ja 9.

Kansallisesti voidaan myös tehdä erilaisia valintoja sen suhteen, mitkä toimijat veloitetaan rekisteröitymään tuottajaksi ja mitä rooleja niille annetaan liittyen mm. kulutuksen vähentämiseen ja valistukseen. Paljon liikkumavaraa on tuottajavastuuyhteisöjen organisoitumisessa ja käytännön yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Kalastusvälineiden tuottajavastuun kohdalla olisi mahdollista kansallisesti päättää soveltamisalan laajentamisesta meren rannikon lisäksi myös sisävesillä satamiin toimitettuihin kalastusvälineisiin. Tulkintamahdollisuuksia on myös siinä, mikä tulkitaan kalastusvälineiden pienimuotoiseksi valmistukseksi ja miten tulkitaan kalastustoimintaa harjoittaville tuottajille myönnettyä poikkeusta tuottajavastuusta.

5.2.3 Liikkumavara ja ohjaukeinit kulutuksen vähentämisessä

SUP-direktiivin artiklan 4 mukaan muovisten kertakäyttömukien ja eväs- tai pikaruokapakkausten kulutusta on vähennettävä kunnianhimoisesti ja pysyvästi vuoteen 2026 mennessä siten, että vertailuvuotena on 2022. Velvoite ei kohdistu suoraan tuotteiden kuluttajiin vaan jäsenvaltioon, ja jäsenvaltio voi toteuttaa kulutuksen kunnianhimoisen ja pysyvän vähentämisen haluamallaan tavalla. Merkittävää on, että SUP-direktiivissä itsessään ei määritellä tavoiteltua kulutuksen vähentämisprosenttia eikä oteta kantaa siihen, miten vähentäminen jakautuu direktiivin liitteessä lueteltujen tuoteryhmien välillä⁶⁶. Mahdollisesti vähentäminen voitaisiin kohdistaa muovin osuuteen tietyissä SUP-tuotteissa. Kansallinen liikkumavara on suurin tämän artiklan toimeenpanossa.

Kulutuksen vähentämisessä haluttu ohjaukeino tai -keinit ovat kansallisesti valittavissa. Kulutuksen vähentämisen ohjaukeinoja analysoidaan tarkemmin luvussa 7.6.

5.2.4 Liikkumavara pullojen erilliskeräysvelvollisuudessa

Jäsenvaltiot veloitetaan SUP-direktiivin artikla 9:ssä toteuttamaan toimenpiteet, joilla varmistetaan, että viimeistään vuonna 2025 erilliskerätään kierrätystarkoituksessa

⁶⁶ Suomen biotalousstrategian näkökulmasta voisi olla perusteltua kohdistaa vähentäminen sellaisiin SUP-tuotteisiin, joita voidaan korvata biopohjaisilla tuotteilla, esim. kieltämällä runsaasti muovia sisältävät mukit, mutta sallimalla biopohjaisista materiaaleista valmistetut mukit.

kolmilitraisista ja sitä pienemmistä kertakäyttöisistä muovisista juomapulloista vähintään 77 painoprosenttia samana vuonna markkinoille saatetusta määrästä. Vuoteen 2029 mennessä erilliskeräyksen osuus on nostettava 90 painoprosenttiin. Direktiivi jättää valittavat keinot jäsenmaan harkittavaksi. Suomen nykyinen pullonpalautusjärjestelmä pääsääntöisesti täyttää jo nykyisin direktiivin asettamat velvollisuudet. Erilliskeräysvelvoitetta voidaan tarvittaessa täydentää kohdistamalla taloudellista ohjausta tuotteisiin, jotka eivät ole erilliskeräyksen piirissä. Pullojen erilliskeräystä käsitellään tarkemmin luvussa 7.4.

5.2.5 Liikkumavara kierrätysmuovin osuudessa pulloissa

SUP-direktiivin artiklan 6(5) velvoittaa jäsenvaltion varmistamaan, että vuodesta 2025 alkaen PET-pulloissa on keskimäärin käytetty kierrätettyä muovia vähintään 25 prosenttia. Vuodesta 2030 alkaen kierrätysmuovia on oltava kaikissa juomapulloissa keskimäärin vähintään 30 prosenttia. Velvollisuus koskee kertakäyttöisiä muovisia juomapulloja eli kolmilitraisia ja sitä pienempiä pulloja. Komissio tulee antamaan 1.1.2022 mennessä täytäntöönpanosäännöksen tavoitteen laskemisesta ja toteutumisen todentamisesta.

Kierrätysmuovin osuuden osalta direktiivissä ei suoranaisesti oteta kantaa ohjauskeinoon. Käytännön säätämisen kannalta velvollisuus on sikäli laava, että kierrätysmuovin osuutta ei ole määritelty yksittäisen pullon tai yksittäisen valmistajan tasolla. Green deal -tyyppinen sopimus olisi omiaan tällaisen kynnystyyppisen ympäristötavoitteen saavuttamiseksi, mutta direktiivin 17(3) artiklassa sopiminen varataan vain 4 ja 8 artiklan täytäntöönpanoon. Tästä voitaisiin tehdä se johtopäätös, että kierrätysmuovin osuudesta tulisi säätää. Vaihtoehtona voitaisiin kuitenkin mahdollisesti harkita ratkaisua, jossa kierrätysmuovin osuudesta säädettäisiin ja tosiasiallisista keinoista näihin tavoitteisiin pääsemiseksi sovitaisiin asianosaisten tahojen kanssa. Teoriassa tavoite voisi olla mahdollista täyttää myös taloudellisin keinoin, esimerkiksi kohdistamalla haittaverotyyppinen maksu pulloille, jotka eivät täytä vaatimuksia kierrätysraaka-aineesta.

Koska SUP-direktiivi asettaa velvollisuuden jäsenvaltiolle ja koska artiklassa ei käytetä sanaa tuottaja, jää myös avoimeksi, kohdistettaisiinko mahdollinen sääntely valmistajiin sekä maahantuojiin tai tukku- tai vähittäismyyjiin tai näihin kaikkiin.

Kierrätysmuovin osuutta koskevaa vaatimusta on käsitelty luvussa 7.3.3.

5.2.6 Liikkumavara muissa jäsenvaltioon kohdistuvissa velvoitteissa

Kulutuksen vähentämistoimien lisäksi SUP-direktiivissä asetetaan jäsenvaltiolle muitakin velvollisuuksia. Osin nämä ovat ei-sitovan luonteisia, kuten jäsenvaltion yleinen velvollisuus kannustaa kestävämpien vaihtoehtojen käyttöön elintarvikepakkauksissa ja -astioissa (artikla 11) ja jäsenvaltioiden velvollisuus edistää monenlaisia toimenpiteitä, joilla

vähennetään tupakkatuotteista aiheutuvaa roskaantumista (resitaali 16). Jäsenvaltiolla on sitoviakin velvoitteita, esimerkiksi valistustoimenpiteiden toteuttaminen artikla 10 mukaan, kalastusvälineiden vähimmäiskierrätysasteen asettaminen artikla 8(8) mukaan ja artiklan 13 mukainen raportointivelvollisuus komissiolle. SUP-direktiivi ei lähtökohtaisesti edellytä, että jäsenvaltio säätäisi kansallisessa lainsäädännössä itse itselleen tällaisia velvollisuuksia, vaan ne voidaan täyttää hallintotoimintana.

SUP-direktiivin artikla 14 velvoittaa säätämään tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia niille, jotka eivät noudata direktiiviä toimeenpanevaa lainsäädäntöä. Yleisen perustuslaillisen laillisuusperiaatteen ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi nämä seuraamussäännökset on säädettävä kansallisesti lailla. Lailla säätämisen velvollisuus ei kuitenkaan koske sopimukseen sisältyviä, esimerkiksi sopimuksen rikkomisesta johtuvia seuraamuksia, joskin seuraamusten kohtuullisuus voi tulla arvioitavaksi tuomioistuimessa yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden perusteella. Rangaistussäännöksiä käsitellään luvussa 7.10.4

6 Eräistä muovituotteiden kulutuksen vähentämisen ratkaisuista muissa maissa

6.1 Ruotsi

Ruotsissa on vireillä lainsäädäntöprosessi, jossa pyritään säätämään vero muovisille kanto-kasseille (*plastbärkassar*). Veroksi vähittäiskaupan muovikasseille tulisi 3 kruunua kassilta ja 30 äyriä pienpusseilta (paksuus alle 15 mikrometriä ja tilavuus enintään 5 litraa). Verovelvolliseksi ehdotetaan valmistajaa ja maahantuojaa pois lukien enintään 40 muovikassin eriä. Lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan 1.3.2020.⁶⁷

Voimassaolevia konkreettisia toimia on asetus avustuksesta rantojen siivoamiseen, *förordning (2018:58) om bidrag till strandstädning*, jonka nojalla kunnat voivat saada avustusta enintään 90 % siivoushankkeen kuluista.⁶⁸ Hakemukset käsittelee Naturvårdsverket.

Ruotsissa ympäristöministeriö ovat teettämässä selvitystä (*bokstavsutredning*) SUP-direktiivin täytäntöönpanosta. Osana prosessia Naturvårdsverket selvittää Ruotsin vuotuisen kertakäyttömuovin kulutuksen sekä arvioi direktiiviin liittyvää raportointia 15.1.2020 mennessä. Havs- och vattenmyndigheten selvittää toimeenpanoa kalastusvälineiden osalta 4.5.2020 mennessä.⁶⁹

Tätä ennen oli viereillä Naturvårdsverketin ja Havs- och vattenmyndighetenin selvitys roskaantumisesta, jonka tavoitteena oli ehdottaa toimia ja ohjauskeinoja meren

67 Fi2019/02465/S2 Skatt på plastbärkassar. Finansdepartementet, skatte- och tullavdelningen, juni 2019. Departementsserien och promemorior från Finansdepartementet.

68 <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Bidrag/Strandstadning/>.

69 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/07/atgarder-for-okad-atervinning-minskad-konsumtion-och-minskad-nedskrapning-av-plast/>.

roskaantumisen haittavaikutusten vähentämiseksi⁷⁰. Selvityksen piti valmistua 1.8.2019, mutta se peruutettiin tammikuussa 2019. Roskaamiseen liittyvää ihmisten käyttäytymistä selvitettiin erillisessä selvityksessä mm. kyselyin ja haastatteluin. Pääsääntöisesti ihmiset eivät myöntäneet roskaaneensa tahallisesti, mutta alttiutta lisäsi tieto siitä, että joku siivoaa kuitenkin tai että palvelusta oli maksettu. Myös etäisyys roska-astiaan vaikutti.⁷¹

Laajemmin muoviasioita on selvitetty selvityksessä Det går om vi vill - Förslag till en hållbar plastanvändning (SOU 2018:84). Selvityksessä on Muovitielkartan tapaan huomattava määrä erilaisia toimintasuosituksia yksityisille ja julkisille toimijoille ja sen liitteisiin sisältyy mm. tiedot Ruotsin meriroskan koostumuksesta.

6.2 Norja

Norjassa Kaupan ympäristörahostolle (Handelens Miljøfond) tilitetään 50 äyriä jokaiselta myydyltä muovikassilta. Rahasto ohjaa keräämänsä varat muovinkierrätyksen edistämiseen, roskaamisen vähentämiseen, siivoustyöhön ja tutkimukseen. Rahasto on muun muassa lahjoittanut 2,5 miljoonaa NOK Hold Norge Rent -yhdistykselle, joka organisoii vapaaehtoisten rantojen siivousta.⁷²

6.3 Saksankielinen alue

Saksa on kiristänyt tuottajavastuulainsäädäntöään vuonna 2019 voimaan tulleella pakkauslailla (Verpackungsgesetz). Saksassa kertakäyttöpulloille sovelletaan panttijärjestelmää, jonka piirissä 98 prosenttia pakkauksista palautuu kierrätykseen. Korkkien osalta arviolta 80 prosenttia palautuu pullojen mukana. Saksassa pakkausasetuksessa (Verpackungsverordnung) asetetaan kierrätysvelvoitteet sekajätteelle. Nykyisin 36 prosenttia sekajätteen massasta tulee kierrättää. Vuodesta 2019 muoveista tulee kierrättää 58,5 prosenttia ja vuonna 2022 osuus nousee 63 prosenttiin. Lisäksi Saksaan ollaan perustamassa uutta valvontaviranomaista, jonka tehtävänä on huolehtia siitä, että kaikki valmistajat ja kauppiat osallistuvat jätehuollon ja kierrätyksen kustannuksiin. Saksan teollisuusliitto vastusti

⁷⁰ <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2017/Regeringsuppdrag-plast.pdf>.

⁷¹ <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2018/beteenden-bakom-nedskrapning.pdf>. Åsa Soutukorva Swanberg, Jenny Wallström, Christina Graert 2018.

⁷² <https://handelensmiljofond.no/en/handelens-miljofond-celebrates-its-launch-with-a-nok-25-million>.

SUP-direktiiviä, koska se katsoi, että direktiivin mukaista jätettä ei Saksasta päädy vesistöihin tai mereen.

Itävallan ympäristöministeriö ja maan kaupan liitot, Greenpeace ja Global 2000 solmivat vuonna 2016 vapaaehtoisen sopimuksen, joka asetti EU-lainsäädäntöä kovemman vaatimustason muovipussien käytön vähentämiseksi. Itävalta on kieltänyt EU:n kolmantena maana kertakäyttöiset muovipussit vuoden 2020 alusta. SUP-direktiivin valmistelu vietiin loppuun Itävallan puheenjohtajuuskaudella. Maan ympäristöministeriön johdolla on teetetty selvityksiä muovijätteen käsittelyn tilanteesta Itävallassa (referenssivuotena 2015). Tutkimuksen tavoitteena on luoda tilastolliset perusteet arvioida muovijätteeseen liittyviä mahdollisuuksia. Tutkimuksen perusteella maassa tuotetaan vuosittain 920 000 tonnia muovijätettä. Luku pitää sisällään niin puhtaasti muovista koostuvat jätteet kuin muovin osuuden muusta jätteestä, kuten elektroniikkalaitteista). Noin 77 % muovijätteestä on sekajätteissä vaihtelevin muoviosuuksin. Arviolta 80 prosenttia muovijätteestä on peräisin kuluttajilta ja noin 20 tuotannon sivuvirtoina. Jätteestä 28 prosenttia hyödynnetään materiaalina, 71 prosenttia energiana ja 1 prosentti päätyy kaatopaikoille. Tutkimushankkeen seuraavassa osassa selvitetään tarkemmin Itävallan kierrätyslaitoksien kapasiteettia ja kykyä käsitellä muovijätettä. Osana tutkimusta selvitetään myös pullonkauloja ja esteitä muovijätteen kierrätykselle.⁷³

Sveitsissä käytetään vuosittain noin 780 000 tonnia muovia. Sveitsi, joka ei siis ole EU:n jäsenmaa, ei ole tehnyt päätöstä säätää vastaavista velvoitteista kuin SUP-direktiivi sisältää. Sveitsi katsoo, että muovijäte ei ole erityinen riski sen vesistöille. Maan poliitikot ovat arvioineet, että asiaan voidaan puuttua vapaaehtoisin keinoin. Sveitsissä on mm. solmittu vapaaehtoinen sopimus muovipussien vähentämiseksi. Muovipussien maksulliseksi tekeminen on vähentänyt Sveitsin vähittäiskaupassa kassien käyttöä 85 prosentilla.⁷⁴ Sveitsissä PET-juomapullojen kierrätysaste on 82 prosenttia (2016), muun muovijätteen osalta kierrätysaste on noin 35 prosenttia. Kokonaisjätteen määrästä maassa kierrätetään 52 prosenttia, mikä on eurooppalaista kärkitasoa.⁷⁵ Sveitsissä kierrätysasteen korkeus perustuu osin tarkkaan valvontaan ja sanktioihin. Sveitsissä ei juurikaan valmisteta SUP-direktiivin tarkoittamia tuotteita. Maan pakkausteollisuus keskittyy lähinnä innovatiivisiin, jalostusarvoltaan korkeampiin erikoispakkauksiin sekä tarkasti säänneltyihin pakkausten käyttötarkoituksiin, kuten lääkepakkauksiin.

73 <https://www.bmnt.gv.at/umwelt/kunststoffe/Kunststoffabf-ll-e-in--sterreich---Aufkommen--Behandlung-und-Recycling.html>.

74 <https://www.luzernerzeitung.ch/international/2021-ist-schluss-mit-rohrli-und-co-ld.1079819>.

75 <https://plastikfasten.ch/wissenswertes/>, <https://www.watson.ch/schweiz/interview/979128463-plastik-branche-verteidigt-sich-es-gibt-groessere-umweltsuender>.

6.4 Ranska

Ranskan parlamentti hyväksyi 14.9.2018 muovisten ruokailuvälineiden ja kertakäyttöisten lautasten ja mukien kieltämisen 1.1.2020 alkaen. Lisäksi kertakäyttömuovipullojen käyttö osana ateriapalveluita kielletään. Senaatti hyväksyi jo kesäkuussa 2018 muovisten pillien ja sekoitustikkujen kiellon. Suunnitteilla on myös kertakäyttöisten muovipakkausten kieltö oppilaitosten ruokaloissa. Kielto tulee voimaan yli 2 000 hengen laitoksissa 1.1.2025 ja laajenee pienempiin laitoksiin vuoteen 2028 mennessä.⁷⁶

Ranskassa myös useat yritykset ja ketjut, kuten Carrefour, Starbucks ja Coca-Cola ovat tehneet viime aikoina sitoumuksia siirtymisestä täysin kierrätettäviin pakkauksiin.

Ranskan ympäristölainsäädännön (Grenelle de l'environnement) uudistamisen yhteydessä vuonna 2012 selvitettiin myös mahdollisuutta rajoittaa kertakäyttömuovituotteita, mutta rajoitusaikasta luovuttiin tuolloin.⁷⁷

6.5 Iso-Britannia

Iso-Britannia aikoo vaikuttaa muovituotteiden käyttöön ottamalla käyttöön muoviveron, jolla verotetaan pakkausten valmistusta ja maahantuontia (tyhjät pakkaukset). Iso-Britannian parlamentti on tehnyt päätöksen, jonka mukaan huhtikuusta 2022 alkaen veroa aletaan kerätä pakkauksista, joissa ei ole käytetty riittävässä määrin kierrätysraaka-ainetta. Perustasoksi on määrätty 30 prosenttia, jota voidaan nostaa tai laskea tarkemman arvioinnin perusteella.⁷⁸

6.6 Alankomaat

Alankomaiset yhtiöt ovat solmineet muovisopimuksen, jonka mukaisesti ne sitoutuvat käyttämään vähemmän muovia ja lisäämään muovin kierrättämistä. Sopimuksessa on mukana 75 yhtiötä ja ympäristöjärjestöä sekä ympäristöministeriö. Sopimus sisältää sitoumuksen vähentää muovin kulutusta 20 prosentilla vuoteen 2025 (verrattuna vuoteen

⁷⁶ https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/09/15/l-assemblee-vote-l-interdiction-des-couverts-et-de-tenants-jetables-en-plastique_5355560_3244.html ja <https://www.actualitesdudroit.fr/browse/environnement-qualite/qualite/22249/le-plastique-c-est-fini>.

⁷⁷ https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/09/14/sus-au-plastique-les-dessous-d-une-decision-ver-tueuse_5354818_3244.html.

⁷⁸ <https://www.gov.uk/government/consultations/plastic-packaging-tax>.

2017), lisätä kierrätystä sekä varmistaa, että kaikki uudet muovituotteet ovat täysin kierrätettäviä. Vuoteen 2025 mennessä vähintään 70 prosenttia kertakäyttömuovituotteista ja pakkauksista tulee saattaa korkealuokkaiseen kierrätykseen ja kaikkien markkinoille saatettavien kertakäyttömuovituotteiden tulee sisältää vähintään 35 prosenttia kierrätysraaka-ainetta. Sopijaosapuoliin kuuluu mm. useita elintarvikkeiden vähittäiskauppaketjuja, tukkuja, sekä pakkausten valmistajia.⁷⁹

6.7 Muiden maiden ratkaisujen hyödynnettävyydestä

Yhteenvedona oikeusvertailevasta katsauksesta voidaan todeta, että kertakäyttömuovien käytön rajoittamiseksi tai vähentämiseksi on tehty tai on tekeillä mittava määrä toimenpiteitä ympäri maailmaa, myös lukuisissa muissa maissa kuin yllä tarkemmin kuvatuissa. Valtaosa lainsäädännöstä keskittyy tiettyjen tuotteiden kieltämiseen. Tällöin tuotekategorioiden määritelmät ovat tyypillisesti suppeita ja keskittyvät usein yhteen tai muutamiin tuotteisiin yleisimpänä muovipussit. Rajaus on silloin tehty mm. materiaalipaksuuden perusteella. Myös EU-maissa on otettu käyttöön SUP-direktiivinkin edellyttämiä toimia, erityisesti Ranskassa, jonka lainsäädäntö muistuttaa direktiiviä, mutta on osin pidemmälle menevä ja sisältää jo kulutuksen vähentämiseen tähtäviä keinoja. Kieltojen lisäksi käyttöön ollaan ottamassa joitakin taloudellisia ohjauskeinoja, tyypillisesti veroja. Myös vapaaehtoiset sopimusjärjestelmät vaikuttavat saavan jalansijaa. Kokonaisuutena arvioiden keinot kohdistuvat tyypillisimmin kuluttajiin ja jätteenkäsittelyvaiheeseen. Sen sijaan aidosti innovatiivisia valmistajiin kohdistuvia keinoja ei juurikaan näytä otetun käyttöön.

Ruotsin ja Norjan esimerkeistä voi olla apua arvioitaessa Suomessa sitä, miten rantojen siivouksen rahoittaminen järjestetään. Tuottajavastuujärjestelmän laajentamisessa Saksa lie-nee edelläkävijä. Esimerkkejä siitä, mitä kulutuksen vähentämisartiklalla on mahdollisesti tavoiteltu, voi saada katsomalla Ranskan lainsäädäntöä. Iso-Britannian verot edustavat mallia taloudellisesta ohjauksesta. Useissa maissa on säädetty tai ollaan säättämässä kieltoja mikromuovien käytöstä kosmetiikassa, vaahdotettujen muovien käytöstä ateriapakkauksissa sekä kertakäyttömuoviaterimille. Ehkä yllättäen laaja-alaisempien kertakäyttömuovikieltojen osalta pioneereja ovat tietyt kehittyvät valtiot kuten Costa Rica ja Intia.⁸⁰

⁷⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2019/02/20/bijlage-1-plastic-pact-nl-koplopers-gaan-voor-meer-met-minder-plastic-in-de-circulaire-economie>.

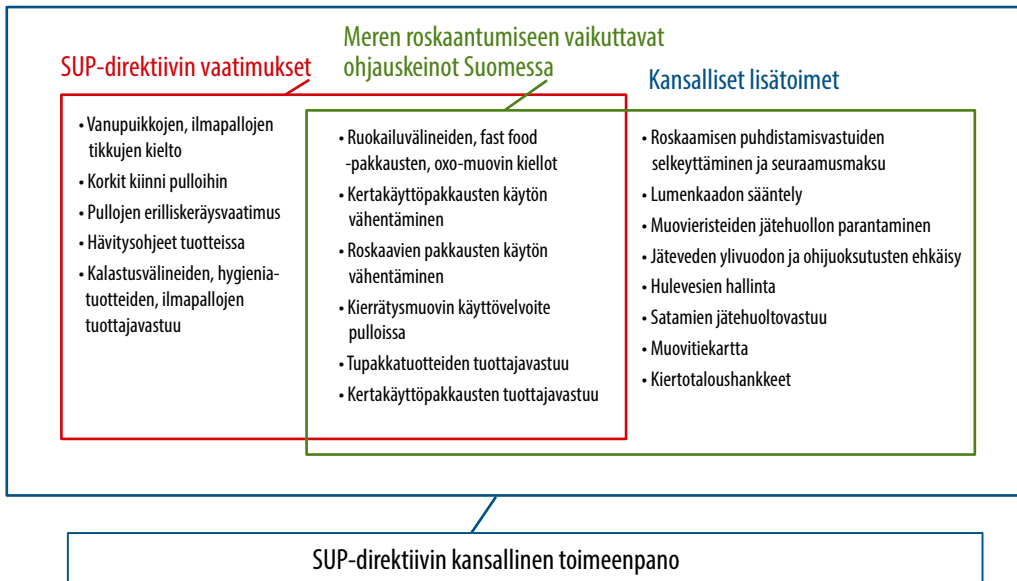
⁸⁰ PlastikAtlas – Daten und Fakten über eine Welt voller Kunststoff, 2. Auflage, Heinrich Böll Stiftung 2019.

7 Lainsäädännön muutostarpeet SUP-direktiivin toimeenpanemiseksi

7.1 Suomen meriroskatilanteen ja direktiivin vaatimusten suhteesta

Kunnianhimoiset SUP-direktiivissä tehdyt valinnat ja painotukset edustavat unionitason näkökulmaa. Esimerkiksi jätehuollon järjestämisessä ja jätevesihuollossa on merkittäviä eroja eri jäsenvaltioiden välillä. Monessa jäsenvaltiossa järjestetty jätehuolto ja myös jätevesien käsittely kattaa väestön ja yritykset heikommin kuin Suomessa. Valtamerten roskaantumisessa suurten kehitysmaiden ja niistä virtaavien jokien aiheuttama kuormitus on erittäin merkittävä.

Vastaavasti Suomen erityispiirre on, että rantaviivaa on enemmän asukasta kohden kuin juuri missään muussa jäsenvaltiossa. Näistä tekijöistä seuraa toisaalta suhteellisesti vähäisempi roskaantumispaine ja toisaalta myös heikommat valvontaresurssit. Suomen meriroskien jakauman profiili eroaa selvästi unionin keskimääräisestä rannasta (ks. edeltä 3. luku). Näin myös osa direktiivin vaatimuksista on Suomen olosuhteissa meren roskaantumisen näkökulmasta vaikutukseltaan melko vähäisiä. Kansallisesti saattaisi kuitenkin olla tarpeen puuttua meren roskaantumiseen joillakin sellaisilla tavoilla, joita SUP-direktiivissä ei tunnisteta. Tilannetta pyritään havainnollistamaan seuraavassa kuvassa:



Kuva 5. Direktiivin toimeenpanon ja kansallisten lisätoimien hahmottaminen

Kuvan vasemmassa laidassa ovat ne direktiivin vaatimukset, joiden toimeenpanon suotuisat vaikutukset meren roskaantumiseen tai roskaantumisen ehkäisyyn yleisemmin Suomessa arvioidaan varsin vähämerkityksisiksi. Ilmapallon tikkuja ei juurikaan käytetä Suomessa tai ne hävitetään asianmukaisesti. Ilmapallokkaan eivät ole erityisen yleisiä rantaroskia Suomessa ja niiden tuottajavastuusta syntyvät kustannukset lienevät tosiasiaa niin pienet, ettei niillä ole tosiasiallista vaikutusta ilmapallojen hinnanmuodostukseen tai kulutustottumuksiin. Pullojen erilliskeräysvaatimus tai korkkien kiinnittäminen pulloihin eivät myöskään Suomessa ole keskeisiä kysymyksiä, kun suurin osa pulloista palautuu korkkien kanssa jo nyt. Kalastusvälineiden tuottajavastuu jäänee vähämerkityksiseksi, koska sen ohjausvaikutus kohdistuu pääasiassa tuottajiin, eikä roskaamiseen mahdollisesti syyllytyviin kalastajiin. Lisäksi on epäselvää, onko ainakaan virkistyskalastajien kalastusvälineiden keräys kierrätysmateriaalin volyymin näkökulmasta mielekkäämpää kuin kalastusvälineiden hävittäminen esimerkiksi energiaksi sekajätteen joukossa. Hygieniatuotteet hävitetään Suomessa jo nyt valtaosin järjestetyn jätehuollon kautta ja jätevesilaitokset pystyvät pääosin poistamaan jätevesissä olevat hygieniatuotteet. Hygieniatuotteisiin lisättävät hävittämisohjeet ja varoitukset haitallisista ympäristövaikutuksista eivät myöskään merkittävästi vaikuttane meren roskaantumiseen tai ylipäättään roskaantumiseen Suomessa.

Kuvan keskiosassa ovat ne direktiivin vaatimukset, joiden toimeenpanolla on jossakin määrin suotuisia vaikutuksia meren roskaantumisen tai muussa roskaantumisen ehkäisyssä Suomessa. Muovisten aterimien ja lautasten sekä oxo-muovien kieltö sekä mukien ja syömävalmiin ruoan pakkausten käytön vähentäminen vähentänevät meriin päätyvän muoviroskan määrää ja jätemäärää yleisestikin. On tosin mahdollista, että eräät

kielleyistä SUP-tuotteista korvataan muista materiaaleista valmistetuilla kertakäyttöisillä tuotteilla, jolloin roskaantuminen ei merkittävästi vähenisi. Syömävalmiiden ruokien pakkausten ja kääreiden, muovikassien ja tupakkatuotteiden tuottajavastuun vaikutus tuotteiden hinnoissa jäänee sen verran pieneksi tuotteen hintaan nähden, ettei sillä yksinään ole loppukäyttäjää merkittävästi ohjaavaa vaikutusta. Tuottajavastuun laajentamista jopa lajittelemattomaan sekajätteeseen voidaan tosin pitää tuottajavastuun luonteen kannalta epäloogisena ratkaisuna⁸¹. Tuottajavastuuta ei myöskään voida pitää erityisen kannustavana. Kertakäyttömuovituotteiden tuottajavastuun toteuttamiseen kuuluu kuitenkin aktiivisia rantojen ja muiden alueiden siivoustoimia, joilla voidaan olettaa olevan suotuisa vaikutus. Pullojen kierrätysmuoviosuuden asteittainen nostaminen taas saattaa yleisesti edistää muovijätteen lajittelua ja keruuta, jos lisääntynyt kierrätysmuovin kysyntä nostaa kierrätysmuovin hintaa.

Kuvan oikeassa laidassa ovat ne meren roskaantumiseen vaikuttaviksi tunnistetut tekijät, joita direktiivillä ei pyritä sääntelemään. Roskaamiskiellon noudattamisen välittömään valvontaan ei ole olemassa realistisia keinoja ja resursseja. Roskaantuneen alueen puhdistamisvastuusta on säädetty päällekkäisesti eri laeissa. Vastuut jäänevät maallikoille epäselväksi ja erityisen ongelmallisia ovat yhteisesti omistetut ranta-alueilla (vesijättö tai yhteisalue). Lisäksi laajeneva tuottajavastuu aiheuttaa lisää vastuiden hajautumista.

Jätevesilaitosten toiminnan kehittäminen ylivuotojen osalta ja hulevesien hallinnan edistäminen ovat toimenpiteitä, joilla on merkityksensä roskaantumisenkin ehkäisemisessä, vaikka ensisijaisesti kyse on tahallisesta roskaamisesta tai jätteen väärästä hävittämistävasta. Lumenkaatoa koskeva sääntely ei kuitenkaan ole roskaantumisen kannalta ongelmallista, sillä ympäristönsuojelulain 18 §:n 3 momentin kielto kaataa ainetta mereen ei koske lumenkaatoa. Ympäristönsuojelulakia ja myös lumenkaatopaikkojen sääntelyä olisi siltäkin tarpeen kehittää. Kansallisia meriroskan erityispiirteitä ovat myös erilaiset muovieristeet, joita käytetään muun muassa laiturirakenteissa ja rakennustyömailla sekä epäpuhtaiden täyttömaiden mukana mereen päässeet roskat ja räjäytysnauhat. Myös näiden asianmukaisen jätehuollon ohjaus olisi tarpeen.

Seuraavissa alaluvuissa esitellään aluksi SUP-direktiivin vaatimukset ja niiden suhde olemassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Pääluvussa 8 esitetään konsulttien kansallisesti merkittäväksi katsomat lisätoimet meren roskaantumisen ehkäisemiseksi.

81 Tuottajavastuu on loogisimmillaan jätetyypeissä, joissa tuottaja ottaa vastaan rahanarvoista ja hankalasti hävitettävää jättemateriaalia kierrätettäväksi ja joissa tuottaja hoitaa itse keruujärjestelmän. Kertakäyttömuovituotteiden tuottajavastuu laajenee jätejakeisiin, jotka ovat tilavuuteensa nähden vähäarvoisia ja joiden kierrätettävyyden heikkous on heikohko. Kysymys on itse asiassa lähinnä kustannusvastuuta, joka kattaa myös sekajätteeseen kertyviä, asianmukaisesti hävitettyjä kertakäyttömuovituotteita sekä siivouskustannuksia. Erilaiset muovi- ja paperipohjaiset pakkaukset ovat keskeisin osa kotitalousjätettä ja SUP-direktiivin mukainen niin sanottu laajennettu tuottajavastuu johtaa uuden tyyppiseen tilanteeseen. Siirrytään kohti tilannetta, jossa osa kotitalousjätteiden kustannuksista tulisi välillisesti maksettavaksi tuotteen hinnassa. Laajasti ymmärrettyä tuottajavastuuta näyttäisi kehittyvän poikkeuksesta pääsäännöksi vähittäisten laajentumisten tietä.

7.2 Markkinoillesaattamiskiellot

7.2.1 Kertakäyttömuovituotteet

SUP-direktiivi edellyttää, että jäsenvaltioiden on kiellettävä direktiivin liitteessä lueteltujen kertakäyttöisten muovituotteiden ja oxo-hajoavasta muovista valmistettujen tuotteiden saattaminen markkinoille. Liitteen B kertakäyttöiset muovituotteet ovat ruokailuvälineet (haarukat, veitset, lusikat, syömäpuikot) ja lautaset, pillit ja juomien sekoitustikut, ilmapallojen muoviset varret sekä vaahdotetusta polystyreenistä valmistetut ruoan tai juoman kertakäyttöpakkaukset ja -astiat. Kiellon tulee sisältyä lainsäädäntöön.

Kiellettävät kertakäyttöiset muovituotteet ovat sellaisia roskaantumiseen usein osallistuvia tuotteita, joille löytyy markkinoilta muovittomia tai kestäviä vaihtoehtoja. Oxo-hajoava muovi taas ei ole aidosti biohajoavaa ja näin ollen lisää osaltaan mikromuovin aiheuttamaa ympäristön pilaantumista. Oxo-hajoava muovi ei ole kompostoitavaa ja sen arvioidaan vaikuttavan kielteisesti perinteisen muovin kierrätykseen, eikä sen käyttämisen katsota tuottavan todistettua ympäristöhyötyä. Suomessa ei ole kansallista lainsäädäntöä näiden tuotteiden markkinoille saattamisen rajoituksista, joten direktiivin sisältämän kiellon toimeenpano edellyttää kansallisen lainsäädännön täydentämistä. Tuotekiellon säätäminen sopisi luontevammin tuotelainsäädäntöön kuin jätelain nojalla annettuun asetukseen sekä säädöstason että sisällön puolesta, vaikka sääntelyn taustalla roskaantuminen onkin.

Suomen lainsäädäntö ei tällä hetkellä rajoita näiden tuotteiden markkinoille saattamista. Ennen Suomen integroitumista vapaakauppa-alueisiin tuotteiden markkinoille saattamista oli varsin tavanomaista rajoittaa, mutta sen jälkeen markkinoille saattamisen rajoittamisella on tullut EU-sääntelyn vuoksi olla erityiset perusteet, esimerkiksi erityiset ympäristöön tai kansanterveyteen liittyvät syyt. Käytännössä huomattava osa ympäristösyistä tai terveyden ja turvallisuuden vuoksi kielletyistä tuotteista tai aineista on tällä hetkellä kielletty EU-oikeudesta tulevien direktiivien ja asetusten (esim. REACH) perusteella. Näistä tosiasiallisista markkinoilla olon tai markkinoille saattamisen rajoituksista kuitenkin huomattava osa on säädetty rakenteella, jossa vain jotkin tietyt kriteerit tai standardit täyttävät tuotteet ovat sallittuja jonkin toimivaltaisen tahon hyväksymänä (esim. biosidituotteet, rakennustuotteet, energiaan liittyvät tuotteet). Tämä rajoitustyyppi ei kuitenkaan tule tässä kyseeseen, sillä kiello on ehdoton.

Markkinoillesaattamiskielloa säädettäessä malleina voisi olla luonteva käyttää muita vastaavia tuotekielloja, mutta lainsäädännössä on näitä varsin vähän konkreettisten esineiden osalta.⁸² Järjestyslain 9 § sisältää vaarallisten esineiden kiellon. Sen mukaan nyrkkirautojen, stiletien ja heittotähtien sekä muuksi esineeksi naamioitujen teräaseiden

82 Ks. esimerkiksi maahantuontikielloista Tullin luettelo, <https://tulli.fi/netista-tilaajalle/tullausinfo/tuontikieltoja-ja-rajoituksia>.

samoin kuin sähkölamauttimien ja -patukoiden, jousipatukoiden sekä tarkkuussinkojen ja -linkojen valmistus, maahantuonti, kauppa sekä hallussapito yleisellä paikalla ja yleisellä paikalla olevassa kulkuneuvossa on kielletty. Lisäksi esimerkiksi huumausainelain (373/2008) 5 § sisältää huumausaineiden yleiskiellon ja 7 § eräiden kasvien ja sienien viljelykiellon, tupakkalain (549/2016) 11 § taas kiellon luovuttaa eräitä tupakkatuotteita kuluttajille ja 51 § nuuskaa kenelle tahansa. Tämän tyyppinen tuotekiello olisi teoriassa annettavissa myös jätelain 9 ja 10 § nojalla. Jätelain 9 §:n kohta 6 velvoittaa valmistajan huolehtimaan, että tuotteesta ei aiheudu roskaantumista ja 10 §:n mukaisesti valtioneuvosto voi antaa valmistajaan, markkinoille saattajaan tai jakelijaan kohdistuvia tarkempia säännöksiä tuotteeseen kohdistuvista vaatimuksista tai kiellosta. Tätä koskevia esimerkkejä ei toistaiseksi ole. Asetustasoista markkinoillesaattamiskielloa voitaneen kuitenkin pitää laillisuusperiaatteen vastaisena, eikä jätelainsäädäntö olisi lähtökohtaisesti luontevin markkinoillesaattamiskiellon sijoituspaikkana.

Lisäksi tulee huomioida, että SUP-direktiivi on laadittu rakenteeltaan sellaiseksi, että liitteessä olevien kiellettävien tuotteiden luetteloa voidaan myöhemmin muuttaa. Jos olisi riittäviä perusteita, jokin tuote tai tuoteryhmä voitaisiin kieltää myös kansallisten syiden vuoksi. Kansallisesti säädettävän kiellon rakenteessa tulisi siis huomioida myöhemmät laajentamismahdollisuudet. Usein tämän tyyppisessä tilanteessa annettaisiin asetuksenantovaltuus kieltolistan myöhemmän päivittämisen varalta, mutta toisaalta kyse on varsin konkreettisesta kysymyksestä, joka puoltaisi lailla säätämistä. SUP-direktiivin sanamuotoakin on varsin selvä. Eräs mahdollisuus olisi sisällyttää itse kiello lain säännökseen ja luettelo kielletyistä esineistä lain liitteeseen. Asetuksella voitaisiin ehkä toimeenpanna komission myöhemmät täytäntöönpanosäännökset, joissa tarkemmin eritellään, mitä tuotteita pidetään direktiivin mukaisina kertakäyttömuovituotteina.

Pelkän kiellon säätäminen lainsäädännössä ei taanne kiellon tehokasta toimeenpanoa. Lisäksi tulisi säätää kiellon valvonnasta. Valvonnasta säätämiseen vaikuttaa myös merkittävästi se, sijoitetaanko kaikki direktiivin täytäntöönpanevat säännökset yhteen lakiin vai useisiin lakeihin ja millaisia valvontaviranomaisia aiemmissa laeissa on hyödynnetty. Tyypillisiä valvontaviranomaisia ovat TUKES, Tulli ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. (Valvonta- ja rangaistussäännöksistä ks. tarkemmin lukuja 7.10 ja 7.11 sekä kansallisen toimeenpanon tavasta lukua 9.1.) Tehokkaan valvonnan järjestämisessä tulee vastuullisen valvojan lisäksi kuitenkin arvioida myös, tarvitsisiko valvontaa jotenkin tukea. Esimerkiksi huumausainelain 8 §:ssä on säädetty yleinen velvollisuus luovuttaa haltuun saatu huumausaine viipymättä poliisille tai tullin- tai rajavartiolaitosviranomaiselle. Koska kertakäyttömuovituotteen kohdalla nimenomaan markkinoille saattaminen on kiellettyä hallussapidon sijasta, voitaneen olettaa, että aiemmin markkinoille saatettuja kertakäyttömuovituotteita on käytössä vielä jonkin aikaa ja että vastaavanlaista luovutusvelvollisuutta ei ole tarpeen säätää. Sen sijaan olisi säädettävä, miten toimitaan, jos kiellettyjä

kertakäyttömuovituotteita tavataan markkinoilta tai jos niitä yritetään saattaa markkinoille esimerkiksi verkkokaupan kautta.

7.2.2 Oxo-hajoavat muovituotteet

Oxo-hajoavat muovituotteet kuuluvat artiklan 5 markkinoillesaattamiskiellon piiriin. Kielto koskee kaikkia oxo-muovista valmistettuja tuotteita, mukaan lukien tuotteita, jotka eivät ole kertakäyttöisiä. Näitä tuoteryhmiä ei ole direktiivissä ja sen esitöissä lueteltu. Kyse on irrallisesta lisäyksestä direktiiviin eikä sitä voida tulkita rantojen roskaantumisen lähtökohdista, vaikka oxo-muovien hajoamistuotteena syntyvä mikromuovi voi veteen päätyäkin.

Oxo-hajoavista muoveista valmistettuja tuotteita Euroopan markkinoilla ovat mm. muovikassit, biojätepussit, koirankakkapussit, leipäpussit, pakastepussit, kutistekalvot, kuplamuovi, pullot ja mukit sekä maatalouden katemuovit. Alan edunvalvontaorganisaation mukaan maailmassa on kymmenen maata, jotka sallivat tiettyjen pakkausten markkinoille laskemisen ainoastaan oxo-hajoavasta muovista valmistettuna. Näihin kuuluvat mm. Saudi-Arabia, Arabiemiirikunnat sekä Pakistan. Oxo-Biodegradable Plastics Association OPA edustaa ilmoituksensa mukaan yli tuhatta valmistajaa maailmanlaajuisesti⁸³.

Oxo-muovit ovat perinteisiä muoveja, joiden sisältämät lisäaineet kiihdyttävät materiaalin pilkkoutumista hyvin pieniksi paloiksi UV-säteilyn tai lämmön seurauksena hapettumalla (oksidatio). Näiden lisäaineiden ansiosta muovi pilkkoutuu ajan mittaan muovihiukkasiksi ja lopulta mikromuoviksi, jolla on samankaltaiset ominaisuudet kuin perinteisten muovien pilkkoutumisen seurauksena syntyvällä mikromuovilla⁸⁴. Varsinaiset biohajoavat muovit hajoavat usein entsyymaattisen hydrolyysin avulla. Aidosti biohajoavat muovit ovat yleensä biopohjaisia, mutta biomateriaaleista voidaan tuottaa myös huonosti biohajoavia muoveja.

Jo aiemmin EU:n pakkausjätedirektiivissä on määritelty, että oxo-hajoava muovipakkausta ei pidetä biohajoavana.⁸⁵ Komission selvityksen mukaan näyttö viittaa siihen, ettei oxo-hajoava muovi sovellu minkäänlaiseen kompostointiin eikä anaerobiseen hajottamiseen, eikä se täytä nykyisiä standardeja, jotka koskevat kompostoinnin avulla hyödynnettäviä pakkauksia EU:ssa. Jäljelle jäävät muovinpalaset ja mahdollisesti syntyneet mikromuovi voivat heikentää kompostin laatua. Tällä hetkellä ei ole riittävää näyttöä siitä, että oxo-hajoava muovi, mukaan lukien muoviset kantokassit, hajoaisi meriympäristössä kohtuullisessa ajassa.

83 <http://www.biodeg.org/http://www.biodeg.org/wp-content/uploads/2019/03/faqs-19-march-2019.pdf>

84 Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle oxo-hajoavan muovin käytön ympäristövaikutuksista. COM(2018) 35 final. Bryssel 16.1.2018.

85 EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI (EU) 2018/852, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, pakkausista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta. Liite 2, 3 kohdan alakohta d.

Oxo-hajoavan muovin esitleminen ratkaisuna ympäristön muovijätteeseen voi vaikuttaa roskaamiskäyttäytymiseen niin, että muovi todennäköisemmin hävitetään epäasianmukaisesti. Tiettyjen oxo-hajoavien tuotteiden tapauksessa ongelma on ilmeinen, sillä näitä tuotteita myydään viljelijöille niin, ettei edes ole tarkoitus kerätä niitä käytön jälkeen pois, vaan jättää ne maahan. Tällaisia ovat esimerkiksi maataloudessa käytettävät katteet.

Hapettavien lisäaineiden on tarkoitus aiheuttaa luontaista ja ohjelmoitua pilkkoutumista, mikä ei ole suotava ominaisuus monissa kierrätetyistä muovista valmistetuissa tuotteissa. Kierrätysteollisuus on huolissaan siitä, että oxo-hajoava muovi vaikuttaa kielteisesti kierrätettyjen muovien laatuun. Testit ovat osoittaneet, että uusiomateriaalin laatu voi heikentyä, jos oxo-hajoavaa muovia on mukana perinteisessä muovin kierrätysjärjestelmässä. Oxo-hajoavien muovien pitäisi sen vuoksi olla tunnistettavissa, ja ne pitäisi erottaa muista kierrätykseen kerätyistä muoveista.

Espanja, Ranska ja Italia ovat jo kieltäneet oxo-hajoavat muovituotteet. Belgia, Unkari ja Bulgaria ovat kieltäneet markkinointiväittämät, jonka mukaan kyseiset tuotteet ovat biohajoavia⁸⁶.

Samanaikaisesti oxo-muovien mahdollista haitallisuutta on selvitetty myös EU:n kemikaalilasetuksen mukaisessa prosessissa. Osana muovistrategian toimeenpanoa komissio on pyytänyt EU:n kemikaaliviranomaista ECHA:ta selvittämään tarvetta kieltää oxo-muovit sillä perusteella, että ne aiheuttavat mikromuovien päästöjä ympäristöön. Viitaten oxo-muovisten tuotteiden kieltämiseen SUP-direktiivillä, ECHA ilmoitti 8.5.2019 lopettavansa REACH-asetukseen perustuvan arviointiprosessin tarpeettomana⁸⁷.

Pakkausjätedirektiivin artiklassa 8 a komissio lupasi toukokuuhun 2017 mennessä antaa täytäntöönpanosäädöksen, jossa vahvistetaan etikettien tai merkintöjen eritelmiä, jotta varmistetaan biohajoavien ja kompostoitavien muovisten kantokassien tunnistaminen. Tästä säädöksestä on valmistunut luonnos keuhällä 2019⁸⁸. Sen mukaan biohajoavan muovikassin käyttäminen biojätteen keräilyssä voisi olla ympäristönsuojelun kannalta hyödyllistä. Muovikassia voidaan kuitenkin markkinoida biohajoavana, vain jos se täyttää standardin EN 13432:2000 kompostointitestin vaatimukset. Lisäksi tarkoitus on kehittää EN-standardi, jonka läpäisy takaa, että muovikassi voidaan kompostoida kotikompostissa. Myös kansalliset kotikompostoinnin standardit ovat hyväksyttäviä, jos eurooppalaista standardia ei ole.

86 <https://www.recycling-magazine.com/2019/05/20/echa-withdraws-its-intention-to-restrict-oxo-degradable-plastic-under-reach/>.

87 <https://echa.europa.eu/registry-of-restriction-intentions/-/dislist/details/0b0236e18244d9bb>.

88 INFORMAL DRAFT COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of XXX. laying down rules for the application of Directive 94/62/EC of the European Parliament and Council as regards specifications for the marking of biodegradable and compostable plastic carrier bags. Working draft 07.02.2019.

Oxo-muovista valmistettujen tuotteiden kieltäminen Suomessa voitaisiin periaatteessa toteuttaa joko jätelailla tai tuotelainsäädännön nojalla (säännösten sijoittelusta ks. tarkemmin lukua 9.2). Kieltämisestä EU:n kemikaaliasetuksen nojalla on SUP-direktiivin hyväksymisen jälkeen luovuttu. On myös periaatteessa teknisesti mahdollista, että nykyisin oxo-muoviksi määritellyjä tuotteita kehitetään siten, että ne täyttävät kyseisen em. standardien vaatimukset, eli markkinoille tuodaan biohajoavia tai kompostoituvia tuotteita, joissa on hajoamista nopeuttavia hapettavia lisäaineita.

Markkinoilla olevien ja EU:n ulkopuolelta tuotujen muovituotteiden ja pakattujen tuotteiden osalta oxo-muovin tunnistaminen vaatii resursseja. Direktiivin kansallisessa toimeenpanossa valittujen valvontaviranomaisten valvontaa pitäisi kohdistaa tuotteisiin, joita markkinoidaan biohajoavina.

Kansallisesti voisi lisäksi olla tarpeen rajoittaa myös (aidosti) biohajoavien ja kompostoitavien muovien markkinoille pääsyä vain tiettyihin käyttötarkoituksiin, jotta biohajoavat muovimateriaalit eivät aiheuttaisi ongelmia erilliskerätyn muovin kierrätykselle tai uudelleenkäytölle. Suomen olisi hyvä olla mukana myös kotikompostoinnin standardin kehitystyössä, sillä kotikompostointi on Suomessa melko yleistä ja maassa on useita kompostori-valmistajia.

7.3 Tuotevaatimukset

7.3.1 Yleistä

Tuotteiden markkinoille saattamiskiellon lisäksi direktiivi asettaa lievempiä tuotepoliittisia vaatimuksia. Artikla 6(1) rajoittaa juomapakkausten markkinoille saattamista tavoitteena välttää irtoavien muovikorkkien päätyminen roskiksi ja artikla 7 edellyttää merkitsemään eräisiin muovituotteisiin, miten ne on asianmukaisesti hävitettävä ja mitä virheellisestä hävittämisestä ympäristölle seuraa.

Lisäksi artiklassa 6(5) säädetään kierrätysmuovin osuudesta pulloista. Tämä ei kuitenkaan oikeastaan samanlainen tuotevaatimus, sillä kierrätysmuovin osuutta pullossa ei määritellä yksittäisen pullon tasolla eli kyse ei ole yksittäiseltä tuotteelta vaadittavasta ominaisuudesta. Kyse on enemmänkin jäsenvaltiokohtaisesta kierrätysmuovin käyttöveloitteesta jonka jäsenvaltio voi toteuttaa parhaaksi katsomallaan tavalla. Suomessa on juomapakkausten palautusjärjestelmästä annetussa asetuksessa (526/2013) säädetty juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjälle uudelleenkäyttö- ja kierrätysvelvollisuus (3 §), jonka perusta on jätelain 69 §:n 4 momentissa. SUP-direktiivin artikla 6(5) mukainen velvollisuus poikkeaa tästä. Pakkausjäteasetuksen 8 §:ssä on asetettu yleisiä pakkausjätteen kierrätysastetta

koskevia velvollisuuksia. Muovipakkausjätteen osalta kierrätysasteen on oltava 22 painoprosenttia 1.1.2020 alkaen.

Suomen lainsäädännössä on erilaisia vaatimuksia erilaisille tuotteille. Näiden taustalla on usein ihmisten terveys ja turvallisuus, mutta myös ympäristökysymykset. Tuotevaatimuksesta on säädetty mm. ekosuunnittelulaissa ja siihen liittyvissä EU:n säännöksissä ja lelujen turvallisuudesta annetussa lain (1154/2011) 3 luvussa. Tuotevaatimukset vaihtelevat kielonkaltaisista hyväksymismenettelyistä aina suosituksiin saakka ja usein tuotteelta edellytetään tiettyjä kuvailevia merkintöjä. Joissakin tilanteissa tuotteen tuottaja voi itse vaikuttaa merkintöihin, joissakin tilanteissa taas merkintöjen koko, sijoittelu ja sisältö on tarkasti määrätty tai se on esimerkiksi TUKESin hyväksymä biosidien merkintöjen tapaan.

Tuotevaatimusten sijoittamispaikkaa kansallisessa lainsäädännössä arvioidaan luvussa 9.2.

7.3.2 Korkit kiinni

Muoviset juomapakkausten korkit ja kannet ovat unionin rannoilta useimmin löytyviä kertakäyttöisiä muovituotteita. (Suomessa valtaosa korkeista palautuu palautuspullojen mukana). Direktiivin myötä muovisia sisältäviä tilavuudeltaan enintään kolmen litran juomapakkauksia saa saattaa markkinoille vain, jos korkit ja kannet pysyvät kiinni pakkauksessa tuotteen suunnitellun käyttövaiheen ajan.

Korkin kytkemisvelvoite ei kuitenkaan koske seuraavia poikkeuksia:

1. EU:n asetuksen 609/2013 2 artiklan g alakohdan mukaisiin lääkinnällisiin tarkoituksiin käytettäviä juomapakkauksia
2. lasisia tai metallisia juomapakkauksia, joissa on muovikorkit tai -kannet
3. metallikorkkeja ja kansia, joissa on vain muovinen tiiviste

Korkin kytkemistapa tulee myöhemmin täsmentymään eurooppalaisin standardein.

Sääntelyteknisesti yksinkertaisimmin korkit kiinni -velvoite olisi toteutettavissa käänteisesti lisäämällä kiellettyjen tuotteiden luetteloon sellaisen 3 litran ja sitä pienemmät muovisia sisältävät juomapakkaukset, joiden korkit ja kannet eivät pysy pakkauksessa kiinni tuotteen suunnitellun käyttövaiheen ajan. Seuraavissa momenteissa voitaisiin säätää poikkeuksista. Tuotevaatimuksen sijasta korkit kiinni -vaatimus voidaan siis helposti hahmottaa irtoavakorkkisten pullojen kieltona, joka se tosiasiansa onkin. Kansalliseen säännökseen olisi sisällytettävä viittaus eurooppalaisiin standardeihin.

Vaihtoehtoisesti korkkien kiinnittämisestä voitaisiin säätää tuotevaatimuksena. Niiden juomapakkausten osalta, jotka ovat sekä kertakäyttöisiä muovituotteita että pakkauksia, tämä vaatimus täydentää direktiivin 94/62/EY liitteessä II esitettyjä pakkausten koostumusta

sekä uudelleenkäytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä (mukaan lukien kierrätettävyyttä) koskevia perusvaatimuksia.

Suomessa ei tällä hetkellä ole kansallista lainsäädäntöä juomapakkausten suunnitteluvaihtimuksista. Suunnitteluvaihtimuksia on säädetty mm. ecodesign-direktiivin toimeenpanemiseksi esimerkiksi pyykinpesukoneille.

7.3.3 Kierrätysmuovin osuus

SUP-direktiivin 6(5)artiklan mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että vuonna 2025 tai sen jälkeen markkinoille saatettavat polyeteenitereftalaattipullot (PET-pullot) sisältävät kierrätettyä muovia keskimäärin vähintään 25 % ja vuonna 2030 tai sen jälkeen markkinoille saatettavat juomapullot sisältävät kierrätettyä muovia vähintään 30 %. Komissio tulee antamaan tavoitteen laskemista ja toteutumisen todentamista koskevat täytäntöönpanosäädökset 1.1.2022 mennessä.

Kierrätysmuovin osuuden osalta direktiivissä ei suoranaisesti oteta kantaa ohjauskeinoon. Käytännön säätämisen kannalta velvollisuus on sikäli laava, että kierrätysmuovin osuutta ei ole määritelty yksittäisen pullon tai yksittäisen valmistajan tasolla. Green deal -tyyppinen sopimus olisi omiaan tällaisen kynnystyyppisen ympäristötavoitteen saavuttamiseksi, mutta direktiivin 17(3) artiklassa sopiminen varataan vain 4 ja 8 artiklan täytäntöönpanoon. Tästä voitaisiin tehdä se johtopäätös, että kierrätysmuovin osuudesta tulisi säätää. Vaihtoehtona voitaisiin kuitenkin mahdollisesti harkita ratkaisua, jossa kierrätysmuovin osuudesta säädettäisiin ja tosiasiallisista keinoista näihin tavoitteisiin pääsemiseksi sovitaisiin asianosaisten tahojen kanssa. Teoriassa tavoite voisi olla mahdollista täyttää myös taloudellisin keinoin, esimerkiksi kohdistamalla haittaverotyyppinen maksu pulloille, jotka eivät täytä vaatimuksia kierrätysraaka-aineesta.

Koska SUP-direktiivi asettaa velvollisuuden jäsenvaltiolle ja koska artiklassa ei käytetä sanaa tuottaja, jää myös avoimeksi, kohdistettaisiinko mahdollinen sääntely valmistajiin sekä maahantuojiin tai tukku- tai vähittäismyyjiin tai näihin kaikkiin.

Jätelain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tuotteen valmistajan on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että valmistuksessa käytetään säästeliäästi raaka-aineita ja raaka-aineina käytetään jätteitä, jätteestä valmistettuja raaka-aineita tai käytettyjä tuotteita tai niiden osia. Lisäksi 5 kohdan mukaan tuotteen tulee olla uudelleenkäytettävä sekä jätteenä kierrätettävä. Vaatimus on kuitenkin tavoitesäännösluonteinen. Säännöstä voisi olla mahdollista kehittää siten, että siihen sisällytettäisiin nykyistä selkeämpi asetuksenantovaltuutus säätää myös kierrätysraaka-aineen vähimmäisosuudesta.

Juomapakkauasetuksen 3 §:ssä säädetään yleisesti juomapakkausten uudelleenkäyttö- ja kierrätysvelvollisuudesta ja pakkausjäteasetuksen 8 §:ssä säädetään kierrätysasteesta tuottajittain. Säännökset kierrätysmuovin osuudesta voitaisiin sisällyttää edellä mainittujen yhteyteen tai suoraan jätelain 7 lukuun, joka sisältää erityisiä säännöksiä juomapakkauksista.

7.3.4 Jätehuoltoon liittyvät merkintävaatimukset

Tietyt kertakäyttöiset muovituotteet, kuten terveystiteet, tamponit, tamponien asettimet, kosteuspyyhkeet, tupakan filtit ja juomamukit, voivat päätyä ympäristöön viemärintijärjestelmän kautta tai päästä muuten ympäristöön epäasiallisella tavalla. Tämä ei yleensä ole Suomessa ongelma kehittyneen jätevesien puhdistusinfrastruktuurin ansiosta. Loppukäsittely viemärintijärjestelmän kautta voi aiheuttaa huomattavaa taloudellista vahinkoa viemäriverkoissa tukkimalla pumppuja ja viemäriputkia ja aiheuttamalla jäteveden ohijuokutusta. Tämän vuoksi kertakäyttöisiin muovituotteisiin, jotka loppukäsittellään usein viemärintijärjestelmän kautta tai muuten epäasianmukaisesti, sovelletaan direktiivin 7 artiklan merkintävaatimuksia.

SUP-direktiivin artiklan 7 myötä markkinoille saatettavan terveystitepakkauksen tai terveystiteen, kosteuspyyhkeen tai kosteuspyyhkepakkauksen, esikostutetun kotitalouspyyhkeen tai kotitalouspyyhkepakkauksen, tamponipakkauksen tai tamponin ja tamponin asettimen, suodattimellisen tupakkapakkauksen tai tupakansuodatinpakkauksen ja juomamukin on sisällettävä näkyvä ja pysyvästi helppolukuinen merkintä, jossa annetaan kuluttajalle tiedoksi

- a) jätehierarkian mukaiset mahdolliset jätehuoltovaihtoehdot tai vältettävät jätteen loppukäsittelyvaihtoehdot
- b) tuotteen sisältämä muovi
- c) ne haitalliset ympäristövaikutukset, joita tuote aiheuttaisi roskaantumisen tai muun epäasianmukaisen loppukäsittelyn kautta.

Merkintävaatimukset eivät kuitenkaan koske pinta-alaltaan 10 cm² pienempiä pakkauksia. Komissio tulee myöhemmin antamaan yhdenmukaistetut eritelmat eli määrittämään tekstien sisällöt ja muodot tarkemmin. Näitä merkintöjä kutsutaan tässä selvityksessä hävittämisohjeiksi ja ekovaroituksiksi.

Esimerkkejä erilaisista tuotemerkinnöistä lainsäädännössä ovat tuotteen materiaalista informointi pakkausjäteasetuksen (518/2014) 6 §:n mukaisesti, biosidien merkinnät kemikaalilain 30 §:n (jossa viittaus biosidiasetukseen) mukaisesti ja tupakkatuotteiden varoitusmerkinnät (tupakkalain 32 § ja sosiaali- ja terveysministeriön asetus tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden vähittäismyyntipakkausten varoitusmerkinnöistä 591/2016)

Suomessa pakkausjäteasetuksen 6 §:ssä säädetään yleisesti kaikkia pakkauksia koskien tiettyistä merkintävaatimuksista, joka on annettu jätelain 14 §:n 1 momentin nojalla. Säännös tiettyjä tuotteita koskevista merkintävaatimuksista olisi mahdollista lisätä pakkausjäteasetuksen 6 §:ään erityisenä säännöksenä.

Jätelain 9 §:n 2 momentin mukaan tuotteen valmistajan on tarpeen mukaan huolehdittava siitä, että tuotteessa on sen ominaisuuksia selventävät ja käyttöä, uudelleenkäyttöä, jätehuoltoa ja tuottajavastuun kohdentamista helpottavat merkinnät tai että siihen liitetään tiedot näistä seikoista.

Jätelain 9 § on luonteeltaan yleinen toiminnanharjoittajien huolehtimisvelvollisuutta koskeva säännös, eikä yksinään täytä direktiivin vaatimuksia. Jätelain 10 § sisältää laajahkon asetuksenantovaltuutuksen. SUP-direktiivistä johtuvien velvollisuuksien täyttämiseksi tulisi kuitenkin ilmeisesti säätää tarkemmin valmistajan, markkinoille saattajan ja jakelijan velvollisuuksista. Jätelain 10 § sisältää mahdollisuuden säätää asetuksella mm. tuotteen merkitsemistä koskevista seikoista.

Tupakkatuotteiden osalta SUP-direktiivi täydentää direktiivissä 2014/40/EU vahvistettuja säännöksiä.

KONSULTTIEN JOHTOPÄÄTÖKSET:

Tuotekielloista olisi säädettävä lakitasolla. Korkkien kytkemisvaatimus olisi yksinkertaisimmin toteutettavissa irtoavakorkkisten pullojen markkinoillesaattamiskieltona. Kierrätysmuovin osuudesta pulloissa olisi sisällytettävä säännöksiä lakitasolla (esimerkiksi jätelakiin, tuotevaatimuksia sisältävään lakiin sekä juomapakkausasetukseen) Tuotevaatimus voidaan kohdistaa yksittäisen pullon tai yksittäisen markkinoille saattajan. Tuotemerkinnöistä olisi sisällytettävä täydentävää sääntelyä pakkausjäteasetuksen 6 §:ään ja jätelain 10 §:n nojalla annettuun muuhun asetukseen siltä osin, kun kyse ei ole pakkauksista. Tupakkatuotteiden merkintöjä käsitellään luvussa 7.9.

7.4 Erilliskeräysvaatimus pulloille

Kertakäyttömuoviset juomapullot ovat yleisimpiä unionin rannoilta löytyviä meriroskia. Tämä johtuu siitä, että useissa jäsenmaissa on huonosti toimivia erilliskeräysjärjestelmiä ja siitä, että kuluttajat osallistuvat huonosti näihin järjestelmiin. Sen vuoksi kertakäyttömuovisille juomapulloille asetetaan SUP-direktiivissä erilliskeräyksen vähimmäistavoite. Suomessa pullojen erilliskeräys on tehokasta.

Erilliskeräystavoite asetetaan jäsenvaltiossa markkinoille saatettujen kertakäyttöisten muovisten juomapullojen määrän tai vaihtoehtoisesti kertakäyttöisistä muovisista juomapulloista syntyvän jätteen määrän perusteella. Jäsenvaltiossa syntyvän jätteen määrää laskettaessa on otettava huomioon kaikki kertakäyttöisistä muovisista juomapulloista syntyvä jäte, mukaan lukien jätteidenkeräysjärjestelmän kautta loppukäsittelyn sijaan roskaksi päätyneet pullot.

Jäsenvaltioiden on saavutettava vähimmäistavoite asettamalla erilliskeräyksen tavoitteet enintään kolmen litran juomapulloille laajennettua tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien puitteissa, luomalla pantilliset palautusjärjestelmät tai muilla toimenpiteillä, jotka ne katsovat sopiviksi. Vuoteen 2025 mennessä on erilliskerättävä 77 % ja vuonna 2029 vähintään 90 % markkinoille saatettavista kertakäyttöisistä muovipulloista (9 artikla).

Suomessa juomapakkauksien palautusjärjestelmästä säädetään jätelain 7 luvussa, laissa eräiden juomapakkausten valmisteverosta (1037/2004) ja juomapakkausasetuksessa (526/2013). Pienet, alle 50 000 litraa vuodessa valmistavat tuottajat on vapautettu juomapakkausten valmisteverosta. Vero koskee enintään viiden litran pakkauksia eli direktiivin kolmen litran vaatimus ylittyy.

Tiettyjen alkoholi- ja virvoitusjuomien pakkauksista kannetaan juomapakkausveroa 0,51 € / litra, mutta veroa ei tarvitse maksaa, jos juomien valmistaja tai maahantuoja liittyy hyväksytyyn ja toimivaan palautusjärjestelmään tai järjestää sellaisen itse. Juomapakkausasetuksen 3 §:n mukaan keräys on järjestettävä siten, että palautusjärjestelmän jäsenten markkinoille saattamien pakkausten määrää vastaavasta määrästä palautetaan vuosittain uudelleenkäytettäviä juomapakkauksia uudelleenkäytettäviksi vähintään 90 painoprosenttia ja kertaalleen täytettäviä juomapakkauksia kierrätettäviksi vähintään 90 painoprosenttia. Suomessa muovipullojen palautusaste oli 90 prosenttia vuonna 2018, joten direktiivin vaatimukset täyttyvät siis jo palautusjärjestelmän piirissä olevien pakkausten osalta.⁸⁹

KONSULTTIEN JOHTOPÄÄTÖKSET:

Suomen nykyinen pullokierrätysjärjestelmä on varsin toimiva. Suomen voisi lähinnä vahvistaa sen toimintakykyä sekä varmistaa erilliskeräystavoitteen täyttymisen todentaminen artiklan 9(3) nojalla annettavan täytäntöönpanosäännöksen edellyttämällä tavalla. Toteutuman laskentaan tarvitaan tiedot paitsi kierrätysjärjestelmässä olevista pulloista myös sen ulkopuolella olevista pulloista, jotka eivät välttämättä ole kaikki edes valmisteveronkaan piirissä. Mahdolliset sääntelyn täydennystarpeet koskevat lähivuosina lähinnä tietojen toimittamista viranomaisille. Vuoden 2025 tavoitteen saavuttaminen ei liene ongelma, mutta vuoden 2029 tavoitteen osalta tilanne olisi syytä tarkistaa ja arvioida mahdollisten täydentävien ohjauskeinojen käyttöönotto tarve.

⁸⁹ <https://www.palpa.fi/juomapakkausten-kierratys/pantillinen-jarjestelma/>.

7.5 Laajennettu tuottajavastuu

7.5.1 Johdanto

Jäsenvaltioiden on SUP-direktiivin artiklan 8 mukaisesti varmistettava, että liitteessä luetelluille tuoteryhmille perustetaan laajennettu tuottajavastuujärjestelmä, joka täyttää *jätedirektiivin* artiklan 8 a vähimmäisvaatimukset. Laajennettuun tuottajavastuujärjestelmään viitataan myös pakkausjätedirektiivissä. SUP-direktiivin liitteen piiriin kuuluvat ne SUP-pakkaukset, joita ei koske täysikielto, sekä ei-pakkauksista kosteuspyyhkeet, ilmapalot ja tupakkatuotteiden (muovia sisältävät) filtrit. Koska monet kertakäyttöiset muovituotteet ovat pakkauksia, seuraavassa analyysissä tarkastellaan erityisesti SUP-pakkausten tuottajavastuun toimeenpanoon liittyviä ongelmakohtia ja vaihtoehtoja. Tuottajavastuu voidaan toteuttaa niin sopimuksella kuin lainsäädännönkin keinoin lukuun ottamatta tupakkatuotteiden tuottajavastuuta.

Muovia sisältävien kalastusvälineiden ja tupakkatuotteiden tuottajavastuun toimeenpanoon liittyy niin merkittäviä erityispiirteitä ja erityislainsäädäntöä, että niitä koskeva analyysi on sijoitettu omiin alalukuihinsa (7.8 ja 7.9).

7.5.2 Nykyinen tuottajavastuun kansallinen sääntely ja sen ongelmakohtia

Tuottajavastuusääntely Suomessa perustuu jätelain (646/2011) lukuun 6. Tuottajavastuu tarkoittaa tuotteiden valmistajien ja maahantuojien velvollisuutta järjestää tuotteiden jätehuolto kustannuksellaan, kun tuotteet poistetaan käytöstä. Tuottajavastuun hoitaminen on jätelain mukainen velvollisuus, jonka hoitamatta jättämisestä voi seurata laiminlyöntimaksu⁹⁰.

Useimmissa tuottajavastuun piirissä olevissa tuoteryhmissä tuottajalla tarkoitetaan jätelain 48 §:n mukaan tuotteen valmistajia ja maahantuojia. Tästä poikkeuksena ovat pakkaukset, joiden osalta tuottajalla Suomessa tarkoitetaan *tuotteen pakkaajaa tai pakatun tuotteen maahantuojaa*.

Pakkausdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan

‘pakkauksella’ tarkoitetaan mistä tahansa materiaaleista koostuvaa tuotetta, joka on tarkoitettu tiettyjen tavaroiden säilytykseen ja suojaamiseen, jotka voivat olla mitä tahansa raaka-aineista valmiisiin tuotteisiin, sekä mahdollistamaan niiden käsittelyn ja kuljetuksen *tuottajalta* kuluttajalle tai käyttäjälle ja helpottamaan niiden esillepanoa. Kaikkia samoihin tarkoituksiin käytettäviä kertakäyttötuotteita on myös pidettävä pakkauksina.

90 https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kulutus_ja_tuotanto/Jatteen_ja_jatehuolto/Tuottajavastuu.

Vastaava määritelmä on saatettu kansalliseen lainsäädäntöön valtioneuvoston asetuksen (518/2014) 3 §:n 1 momentin 1 kohdalla⁹¹. Tämä poikkeus ilmeisesti nojautuu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisuun vuodelta 2006⁹². Sen mukaan pakkausdirektiivin pakkauksen määritelmässä käytetty käsite *tuottaja* liittyy pakattaviksi tarkoitettujen tavaroiden käsitteeseen eikä pakkauksen tai pakkausmateriaaliin käsitteeseen. Tuottajan käsitteellä tarkoitetaan tässä tavaroiden tuottajaa eikä niiden pakkaustuotteiden valmistajaa, joihin tavarat on pakattu.

Toisen EYTI:n ennakkoratkaisun mukaan kansallisesti voitiin päättää, että pakkausten valmistajan on osallistuttava pakkausjätteiden keruu- ja hyödyntämisjärjestelmään, paitsi jos seuraava jakeluporras ottaa tämän velvollisuuden hoitaakseen ja toimittaa tästä pakkausmateriaalien valmistajalle pätevän selvityksen⁹³.

Tuottajat voivat järjestää tuottajavastuunsa perustamalla tuottajayhteisön yhdessä muiden tuottajien kanssa, liittymällä alaansa vastaavan tuottajayhteisön jäseneksi tai rekisteröitymällä itsenäisenä, yksittäisenä tuottajana (jätelain 62 §). Mikäli yritys on tuottajavastuussa useasta tuottajavastuualasta (esim. muovipakkauksista ja kartonkipakkauksista), tuottajavastuu on hoidettava erikseen jokaiselta alalta. Pakkausten tuottaja voi huolehtia juomapakkausten tuottajavastuuta koskevista velvollisuuksistaan myös liittymällä jätelain 68 §:ssä tarkoitettuun juomapakkausten palautusjärjestelmään. Pirkanmaan ELY-keskus toimii valtakunnallisena viranomaisena tuottajavastuasioissa. Se on vastuussa tuottajien rekisteröinnistä, tuottajayhteisöjen hyväksymisestä, valvonnasta, tilastotiedon keräämisestä ja raportoinnista. Pirkanmaan ELY-keskus hyväksyy myös juomapakkausten palautusjärjestelmät.

Pirkanmaan ELY-keskus hyväksyy tuottajayhteisön tuottajarekisteriin, jos jätelain 102 §:ssä mainitut hyväksymisen edellytykset täyttyvät. Hyväksymisestä tehdään päätös. Tuottajayhteisön on esitettävä Pirkanmaan ELY-keskukselle selvitys vakavaraisuudestaan ja toimintasuunnitelma uudelleenkäytön ja jätehuollon järjestämisestä. Selvitys ja suunnitelma on annettava vuosittain tai jos toiminta muuttuu olennaisesti, kolmen kuukauden kuluessa muutoksesta.

Käytännössä Pirkanmaan ELY-keskus on tulkinnut, että tuottajana pidetään:

- suomalaista valmistajaa tai ulkomaisen toimijan Suomen sivuliikettä, joka valmistaa tuotteita Suomen markkinoille
- suomalaista maahantuojaa tai ulkomaisen toimijan Suomen sivuliikettä, joka toimii maahantuojana Suomen markkinoille

91 Valtioneuvoston asetus pakkauksista ja pakkausjätteistä (518/2014).

92 EYTI tuomio 29.4.2004, asiassa C-341/01 Plato Plastik Robert Frank GmbH.

93 EYTI 16.2.2006 – Plato Plastik Robert Frank. Asia C-26/05.

Suomessa on noudatettu periaatetta, jonka mukaan *kussakin tuoteryhmässä vain yksi taho voi olla tuottaja*. Pakkausten osalta se on siis pakkaaja tai pakatun tavaran maahantuoja. Tämä ei estä, ettei jätelaissa voisi asettaa velvoitteita myös muille toimijoille kuin tuottajille (esim. jakelijan velvollisuudet SER-tuotteissa ja paristoissa).

Esimerkiksi Ruotsissa pakkauksen tuottajaksi on määritelty tuotteen ammattimainen pakkaaja (paitsi jos on kyseessä palvelupakkaus) ja pakatun tuotteen maahantuoja ja lisäksi Ruotsissa valmistettavan pakkauksen valmistaja ja pakkauksen maahantuoja⁹⁴. Palvelupakkauksella tarkoitetaan tässä asetuksessa pakkausta, joka täytetään myyntitilanteessa tai jota käytetään jalostamattoman maatalous- tai puutarhatuotteen säilyttämiseen.

Ympäristöministeriön selvityksessä vuodelta 2015⁹⁵ nykyisen tuottajavastuujärjestelmän ongelmakohtiksi tunnistettiin tuottajayhteisöjen välinen kustannusten- ja vastuunjako ja etämyynnin aiheuttama vapaamatkustajaongelma.

Selvityksen ulkopuolelta nykyjärjestelmän ongelmana voidaan pitää sitä, etteivät kuluttajan tyhjänä ostamat pakkaukset kuulu tuottajavastuun piiriin. Ne ovat tavallaan järjestelmän vapaamatkustajia. Ongelmana voidaan myös pitää sitä, että pakkausten valmistajat eivät ole tuottajavastuun vaatimusten kohteena.

7.5.3 Jätedirektiivin ja pakkausjätedirektiivin vaatimukset

Samanaikaisesti SUP-direktiivin toimeenpanon kanssa on vireillä jätedirektiivin ja pakkausjätedirektiivin tuottajavastuuta koskevien muutosten sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön. Tuottajavastuun toteuttamiselle on asetettu uusia vähimmäisvaatimuksia. Pakkausten tuottajavastuujärjestelmä tulee pakolliseksi kaikille pakkauksille.

Jätedirektiivissä laajennettu tuottajan vastuu on määritelty artiklassa 3, kohta 21: 'laajennettua tuottajan vastuuta koskevalla järjestelmällä' jäsenvaltioiden toteuttamia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tuotteiden tuottajat kantavat taloudellisen vastuun tai taloudellisen ja järjestämisvastuun tuotteen jätehuollosta, kun tuote on elinkaarensa jätevaiheessa.

Jätedirektiivin artiklassa 8 on säädetty, että "Tehostaakseen uudelleenkäyttöä sekä jätteen syntymisen ehkäisemistä, kierrätystä ja muuta hyödyntämistä jäsenvaltiot voivat toteuttaa lainsäädännöllisiä tai muita toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että luonnollisilla tai oikeushenkilöillä, jotka ammattimaisesti

94 Förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, 8 §.

95 Särkkä, Ella. Tuottajavastuulainsäädännön ongelmakohtia. Ympäristöministeriön raportteja 22 | 2015.

kehittävät, valmistavat, prosessoivat, käsittelevät, myyvät tai tuovat tuotteita (tuotteen tuottaja) on laajennettu tuottajan vastuu.

Tällaisiin toimenpiteisiin voivat kuulua palautettujen tuotteiden ja kyseisten tuotteiden käytön jälkeen jäljelle jäävän jätteen vastaanottaminen sekä tätä seuraava jätehuolto ja taloudellinen vastuu tällaisesta toiminnasta. Nämä toimenpiteet voivat sisältää myös velvollisuuden tarjota julkisesti saatavilla olevaa tietoa siitä, missä määrin tuotetta voidaan käyttää uudelleen ja kierrättää.

Jos tällaisiin toimenpiteisiin sisältyy laajennettua tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien perustaminen, sovelletaan 8 a artiklassa säädettyjä yleisiä vähimmäisvaatimuksia.

Jäsenvaltiot voivat päättää, että tuotteiden tuottajien, jotka ottavat omasta aloitteestaan taloudellisen tai taloudellisen ja järjestämisvastuun tuotteen jätehuollosta, kun tuote on elinkaarensa jätevaiheessa, olisi sovellettava joitakin 8 a artiklassa säädettyistä yleisistä vähimmäisvaatimuksista tai kaikkia niitä.”

Uusien tuottajavastuujärjestelmien sekä 5.1.2023 mennessä myös nykyisten järjestelmien on noudatettava jätedirektiivin artiklassa 8 a säädettyjä tuottajavastuun vähimmäisvaatimuksia. Nämä siis koskevat myös SUP-tuotteiden tuottajavastuujärjestelmää. Näitä ovat seuraavat joko jäsenvaltioon tai tuottajiin kohdistuvat velvoitteet:

a) jäsenvaltion velvollisuuksiin kuuluu:

- määrittellä selkeästi kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden roolit ja vastuut;
- varmistettava tuottajien tasapuolinen kohtelu riippumatta näiden alkuperästä tai koosta aiheuttamatta kohtuutonta sääntelytaakkaa tuotteita pieniä määriä tuottaville tuottajille
- jätehierarkian mukaisesti asettaa jätehuoltotavoitteet, joiden tavoitteena on saavuttaa vähintään EU:ssa päätetyt määrälliset tavoitteet sekä tarpeelliset laadulliset tavoitteet
- varmistaa, että jätteen haltijoille annetaan tietoa mm. jätteen syntymisen ehkäisemisestä, palautus- ja keräysjärjestelmistä ja roskaantumisen ehkäisemisestä
- varmistaa, että käytössä on asianmukainen raportointijärjestelmä
- toteuttaa vaatimuksien täyttämistä koskeva tarkkailu ja valvonta asettamalla mm. rekisteröinti-, tiedonanto- ja raportointivaatimukset
- sallia valtuutetun edustajan käyttäminen muista jäsenvaltioista tapahtuvan tuonnin osalta
- edistää osapuolten välistä vuoropuhelua.

b) lähinnä tuottajiin kohdistuvat velvoitteet:

- jätteen haltijoille annetaan riittävästi tietoa jätteen syntymisen ehkäisemisestä, uudelleenkäytöstä ja kierrätyksestä ja käytetään tarvittaessa kannustimia
- keräilyinfran on oltava riittävän kattava
- tuottajilla on tarvittavat taloudelliset ja organisatoriset edellytykset ja omavalvontamekanismit ja tilastotiedon luotettavuutta koskeva laatujärjestelmä
- organisaatiota, kustannusjakoa, palveluhankintaa koskevien tietojen tulee olla julkisesti saatavilla; kaupallisesti luottamuksellisten tietojen osalta tästä voidaan poiketa unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti
- kerättyjen maksujen pitää kattaa EU:n asettamien kierrätystavoitteiden edellyttämän jätteen keräyksen, kuljetuksen ja käsittelyn sekä tietojärjestelmän nettokustannukset – toisaalta jätehuoltopalvelut on toteutettava kustannustehokkaasti, eivätkä kerätyt maksut saa ylittää tarpeellisia kustannuksia. Täydestä kustannusvastuusta voidaan tietyissä rajoissa poiketa jäsenvaltion perustellulla päätöksellä
- maksuosuudet mukautetaan mahdollisuuksien mukaan tuotteiden linkaaren optimointiin kannustavalla tavalla.

Jätedirektiivin 8a artiklan kansallista toimeenpanoa koskevat ratkaisut eivät olleet tiedossa tätä SUP-selvitystä kirjoitettaessa.

7.5.4 Näkökohtia EU:n varhaisvaroitusraportista Suomelle

Komissio on vuonna 2018 arvioinut Suomen etenemistä kohti jätedirektiivissä esitettyjä yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteita. Varhaisvaroitusraportissa suositellaan mm. seuraavia ohjauskeinoja, jotka voivat vaikuttaa tuottajavastuujärjestelmien sääntelyyn lähitulevaisuudessa:

- jätelain tarkistaminen tuottajavastuujärjestöjen ja kuntien vastualueiden uudelleen määrittelemiseksi, jotta voidaan varmistaa, että niiden palvelut on yhdistetty tai sovitettu yhteen ja että kunnilla on valtuudet tehdä järjestelmään tarvittavat parannukset.
- pakollisten sopimukseen perustuvien kolmikantajärjestelyjen käyttöönotto tuottajavastuujärjestöjen, kuntien ja jätteenkeruuyritysten välillä yhteistyön edistämiseksi ja tehokkuussäästöjen aikaansaamiseksi jätteenkeruun kaikilla tasoilla pirstaloitumisen vähentämiseksi.
- sen varmistaminen, että tuottajavastuujärjestöt maksavat yhdyskunnille kierrätysmateriaalin myynnistä kertyvistä tuloista; (tarkoittanee, että kotitalouksille on hyvitettävä erilliskerätyn materiaalin arvo niiden jätemaksua määritettäessä?)

- mekanismin luominen (jäännösjättekartoituksiin perustuva) sen varmistamiseksi, että tuottajavastuujärjestöt maksavat lisämaksun jäännösjätteeseen sisältyvien pakkausten jätehuollosta kyseistä jätettä kerääville kunnille;
- jätevirtojen hallintaan liittyvien vastuiden pirstaloitumisen vähentäminen, jotta koko jätehuollosta – ei vain sen osista – saadaan tehokkaampi.

Komission viesti näyttäisi olevan, että tuottajien pitäisi kantaa yhä suurempi osa asuin- ja kiinteistöjen jätehuollon kustannuksista, myös niiden (pakkaus)jätteiden osalta, joita kuluttaja ei ole lajitellut. Tätä vaatimusta ei kuitenkaan sisällytetty pakkausjätedirektiivin muutokseen. Olisi epäloogista, että sitä sovellettaisiin vain SUP-pakkauksiin, sillä jos jäte on päätynyt sekajätteen keräysastiaan, roskaantumisen riski on jo poistunut. Pakkausjätteiden kerääminen asuin- ja kiinteistöiltä tuottajien toimesta puolestaan voisi lisätä jätehuoltovastuiden pirstaloitumista, johon raportissa viitattiin.

7.5.5 Direktiivien vaatimusten vertailua

SUP-direktiivissä tuottajalla tarkoitetaan

- a) jäsenvaltioon sijoittautunutta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka käytettävästä myyntitekniikasta riippumatta, etäsopimukset mukaan lukien, ammattimaisesti valmistaa, täyttää, myy tai tuo maahan ja saattaa kyseisen jäsenvaltion markkinoille kertakäyttöisiä muovituotteita, täytettyjä kertakäyttöisiä muovituotteita tai muovia sisältäviä kalastusvälineitä, lukuun ottamatta henkilöitä, jotka harjoittavat määriteltyä kalastustoimintaa;
- tai
- b) jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan sijoittautunutta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka ammattimaisesti myy suoraan jossakin toisessa jäsenvaltiossa yksityisille kotitalouksille tai muille käyttäjille kuin yksityisille kotitalouksille etäsopimuksilla kertakäyttöisiä muovituotteita, täytettyjä kertakäyttöisiä muovituotteita tai muovia sisältäviä kalastusvälineitä, ja jotka ovat muita henkilöitä kuin henkilöt, jotka harjoittavat kalastustoimintaa;

Tuottajan määritelmässä SUP-direktiivin ja jätedirektiivin välillä on pieniä eroja sen suhteen mihin toimijoihin tuottajavastuuta voidaan kohdistaa. Jätedirektiivi antaa jäsenvaltiolle vapauden valita tuoteryhmät, joihin tuottajan vastuuta sovelletaan, ellei järjestelmää ole erikseen säädetty pakolliseksi EU-lainsäädännöllä. Jäsenvaltio voi artiklan 8 a vähimmäisvaatimuksia noudattaen valita toimijoista ne tahot, joille velvoitteita annetaan tuottajavastuujärjestelmän toteuttamisessa. SUP-direktiivin sananmuodon mukaan tuottajavastuu on pantava toimeen, mutta nimetyissä tuoteryhmissä toimeenpano sopimuksella on

mahdollinen. SUP-direktiivi laajentaa tuottajan käsitettä myös toisessa jäsenmaassa tai EU:n ulkopuolella toimivaan etämyyjiin.

Pakkausjätedirektiivissä ei ole erikseen määritelty tuottajaa. Sen sijaan on määritelty "taloudelliset toimijat", joilla tarkoitetaan pakkausmateriaalien toimittajia, pakkausten valmistajia, jalostajia, täyttäjiä ja käyttäjiä, maahantuojia, kauppaa ja jakelijoita sekä pakkausallalla toimivia viranomaisia ja julkisyhteisöjä.

Nykyistä pakkausten tuottajavastuuta jouduttaneen tarkistamaan jätedirektiivin vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi ja huolehtimaan, että kaikki pakkaukset kuuluvat vaatimusten piiriin. Tässä yhteydessä on kaikkien pakkausten, myös SUP-pakkausten osalta ratkaistava, alennetaanko tuottajavastuun rajana olevaa 1 M€:n liikevaihtorajaa tai poistetaanko se kokonaan. Rajan poistaminen on periaatteessa tasapuolisuuden kannalta perusteltua, mutta tällä on erittäin suuri merkitys järjestelmän hallinnollisen kuorman kannalta.

Eroja on siinä, että SUP-direktiivi laajentaa tuottajan vastuuta *myös sekajätteessä olevan SUP-jätteen jätehuoltoon, jätehuollon infran kustannuksiin (tupakantumpit) ja roskaantumisen siivoamiseen*.

Lisäksi SUP-direktiivissä tarkoituksena on saattaa vastuuseen myös *etämyyntiä harjoittavat toimijat, mukaan lukien EU:n ulkopuoliset*.

SUP-direktiivin tuottajan määritelmästä käy ilmi, että SUP-pakkauksia saatetaan markkinoille sekä pakkauksena (täytetty jollakin varsinaisella tuotteella) että tyhjänä ja molemmat ovat tuottajavastuun piirissä. Jätedirektiivin ja SUP-direktiivin toimeenpanossa ja yhteensovittamisessa on pyrittävä siihen, että SUP-pakkauksen tuottajan määritelmän tulkinta ei aiheuta kohtuutonta haittaa kaikkien muiden pakkausten tuottajavastuujärjestelmälle.

Tuottajavastuuvälvoitteiden piiriin tulee SUP-direktiivin toimeenpanon myötä todennäköisesti paljon uusia toimijoita, joista osa voi olla hyvin pieniä. Tuottajavastuuvälvoittelisuuden alarajaa koskeva kysymys olisi ratkaistava myös SUP-tuotteiden kohdalla siten, että hallinnollinen kuorma ei muodostuisi kohtuuttomaksi. SUP-direktiivi mahdollistaa myös kiinteän monivuotisen maksun käyttämisen sen sijaan, että kustannusjaon pitäisi perustua esim. vuosittain tarkistettavan jätteiden lajittelututkimuksen tuloksiin⁹⁶.

SUP-tuottajavastuujärjestelmän yksityiskohtaisia tuottajavastuuvälvoitteita on vertailtu nykytilanteeseen seuraavassa taulukossa.

⁹⁶ SUP-direktiivin 8 artiklan kohta 4.

Taulukko 10. SUP-tuotteiden tuottajiin kohdistuvat vaatimukset vs. nykyinen tuottajavastuu

Tuoteryhmä	SUP-tuottajavastuun vaatimukset	Nykyinen tuottajavastuu
Max 3 litran juomapullot	Pakkausten tuottajavastuun vaatimukset, kuten pakkausten erilliskeräys ja jätehuolto, kierrätys- ja uudelleenkäyttövaatimukset ja raportointi. Lisäksi kustannusvastuu: a) valistus, b) julkinen keruufra, kuljetus ja käsittely c) roskaantumisen puhdistus ja jätehuolto	Pakkausten tuottajavastuun vaatimukset, kuten pakkausten erilliskeräys ja jätehuolto, kierrätys- ja uudelleenkäyttövaatimukset sekä raportointi. Panttijärjestelmä on erittäin toimiva. Muovipullojen palautusaste on 90 %. Virvoitusjuomat, oluet ja muut alkoholijuomat sekä pullovedet kuuluvat juomapakkauksen piiriin. Verosta voi välttyä liittämällä tuotteet palautusjärjestelmään.
Muut max 3 litran juomapakkaukset (myös yhdistelmäateriaalia olevat)	sama kuin yllä	Palpa laajensi 2019 alusta palautusjärjestelmiä koskemaan hedelmä- ja kasvismehuja sekä mehu- ja juomatiivisteitä ja glögitiivisteitä.
Muoviset kertakäyttöjuomamukit, niiden korkit ja kannet	sama kuin yllä	Pakkausten tuottajavastuun vaatimukset, kuten pakkausten erilliskeräys ja jätehuolto, kierrätys- ja uudelleenkäyttövaatimukset ja raportointi. Velvoitteet koskevat pakatun tuotteen kanssa myytäviä pakkauksia.
Kertakäyttöiset, syötäväksi valmiiden elintarvikkeiden pakkaukset	sama kuin yllä	kuten yllä
Joustavat, syötäväksi valmiiden elintarvikkeiden kääreet ja annospakkaukset	sama kuin yllä	kuten yllä
Kevyet muoviset kantokassit (50 mikronia)	sama kuin yllä	Kuten yllä. Muovikassiosopimuksella vähittäiskauppa on sitoutunut vähentämään muovikassien kulutusta vapaaehtoisin toimin.
Kosteuspyyhkeet ja esikosteutetut pyyhkeet	Kustannusvastuu: a) valistus b) roskaantumisen puhdistus ja jätehuolto c) tiedonkeruun ja raportoinnin kustannukset.	ei tuottajavastuuta
Ilmapallot (kuluttajakäyttöön)	sama kuin edellinen.	ei tuottajavastuuta
Tupakat ja filtrit	sama kuin edellinen ja lisäksi: d) keräämiskustannukset julkisessa jätehuollossa; tarvittaessa erityisesti roskaantuvien paikkojen jätehuollon kustannukset	ei tuottajavastuuta

SUP-tuotteiden laajennettu tuottajavastuu eroaa voimassa olevan lainsäädännön pakkausten yleisestä tuottajavastuusta erityisesti siinä, että nykyinen tuottajavastuu tähtää ensisijaisesti materiaalien kierrätyksen lisäämiseen, kun taas SUP-pakkausten tuottajavastuu koskee tietyissä tuoteryhmissä lisäksi:

- kyseisten jätteiden keruuta julkisiin keräysjärjestelmiin, mukaan lukien keruulinfran kustannus ja käsittely
- kyseisten jätteiden aiheuttaman roskaantumisen puhdistamisen kustannuksia.

Tuottajien on lisäksi järjestettävä valistustoimintaa tai rahoitettava valistustoimenpiteiden kustannuksia. Tältä osin velvoite sisältyy jo nykyisen jätedirektiivin 8a artiklan kohdan 2 vaatimukseen sekä pakkausten osalta Suomen pakkausjäteasetuksen 12 §:n vaatimukseen.

Jossakin määrin epäselvää on se, koskeeko tuottajien kustannusvastuu julkisista järjestelmistä ainoastaan SUP-pakkausten julkista erilliskeräystä vai myös näiden pakkausten osuutta sekajätteessä. Kun muilla kuin SUP-pakkauksilla jätelain 46 §:n mukaan sekajätteen mukana kulkevat pakkaukset eivät sisälly tuottajavastuuseen, olisi ilmeisesti perusteltua noudattaa samaa käytäntöä myös SUP-tuotteiden kohdalla. Kaiken kaikkiaan julkisen keräysjärjestelmän käsite on epämääräinen, sillä sanalla julkinen (public) voidaan tarkoittaa yhtä hyvin niin kaikille yleisesti tarjolla olevaa (esimerkiksi tuottajayhteisön järjestämää) julkista keräystä kuin julkisyhteisön järjestämää, kunnallista jätteenkeräystä. Tältä osin odotetaan komission antavan täytäntöönpanosta ohjeita.

Tuottajavastuujärjestelmän tasapuolisuutta ja kohtuullistamista ajatellen SUP-direktiivin artiklan 8 kohdat 4–7 asettavat lisäksi seuraavia reunaehdoja:

Tuottajilta vaadittavat kustannukset eivät saa ylittää kustannuksia, jotka ovat välttämättömiä kyseisissä kohdissa tarkoitettujen palvelujen tarjoamiseksi kustannustehokkaasti. Ne on jaettava asianomaisten toimijoiden kesken avoimella tavalla. Roskaantumisen puhdistamiskustannukset on rajoitettava viranomaisten toteuttamiin tai niiden puolesta toteutettuihin toimiin. Laskentamenetelmät on kehitettävä sellaisiksi, että roskaantumisen puhdistamiskustannukset voidaan määritellä oikeasuhteisesti.

Jäsenvaltiot voivat minimoida hallinnollisia kustannuksia määrittämällä puhdistamiskustannuksia koskevia rahoitusosuuksia asianmukaisina monivuotisinä ja kiinteinä määrinä.

Kunkin jäsenvaltion on sallittava toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden tuottajien, jotka saattavat tuotteita sen markkinoille, nimetä sen alueelle sijoittautunut oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö valtuutetuksi edustajaksi laajennettua tuottajan vastuuta koskeviin järjestelmiin liittyvien tuottajan velvoitteiden täyttämistä varten sen alueella. Kunkin

jäsenvaltion on varmistettava, että sen alueelle sijoittautuneet tuottajat, jotka myyvät kyseisiä tuotteita muussa jäsenvaltiossa kuin sijoittautumisjäsenvaltiossaan, nimeävät valtuutetun edustajan kyseiseen muuhun jäsenvaltioon. Valtuutettu edustaja on vastuussa tuottajan tämän direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämistä kyseisen muun jäsenvaltion alueella.

SUP-direktiivin artiklassa 17(3) on annettu mahdollisuus korvata lakisääteinen tuottajavastuujärjestelmä toimivaltaisten viranomaisten ja asianomaisten toimialojen välisillä sopimuksilla. Edellytyksenä on, että artiklan 8 kohdissa 2...7 esitetyt tavoitteet ja periaatteet täyttyvät. Tässä saattaisi olla hieman kansallista liikkumavaraa siltä osin, että kohtien 2...7 vaatimusten ei täytyisi toteutua yksityiskohtia myöten, mikäli vaatimusten perustana olevat tavoitteet kuitenkin toteutuvat. Tätä liikkumavaraa voitaisiin mahdollisesti soveltaa mm. SUP-tuotteiden aiheuttaman roskaantumisen siivoukustannusten määrittämiseen, mikäli roskaantumisen vähenemiselle asetetut tavoitteet täyttyvät. Tällä voitaisiin esimerkiksi pyrkiä siihen, että vältettäisiin ristiriita roskaantumisen puhdistamisvelvollisuutta koskevan kansallisen lainsäädännön kanssa (ks. luku 8.2.).

Tuottajiin kohdistuvien vaatimusten toteuttamisen reunaehdoja sopimusmenettelyssä tarkastellaan lähemmin luvussa 9.2.

7.5.6 Etämyynnin sääntely

Etämyyntiä koskevia säännöksiä on Suomen tämänhetkessä tuottajavastuulainsäädännössä ainoastaan sähkö- ja elektroniikkalaitteiden osalta. Sähkö- ja elektroniikkalaitteiden toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen etämyyjän tulee nimetä Suomeen sijoittautunut valtuutettu edustaja, joka vastaa etämyyjän Suomen markkinoille saattamien tuotteiden tuottajavastuusta. Vastaavasti EU:n ulkopuolinen etämyyjä voi vapaaehtoisesti nimetä Suomeen sijoittautuneen valtuutetun edustajan, joka hoitaa suomalaisen tuottajan puolesta tämän tuottajavastuovelvoitteet Suomessa. Suomeen sijoittautunut valtuutettu edustaja ei ole tuottaja, mutta jätelainsäädännössä se rinnastetaan tuottajaan⁹⁷.

SUP-direktiivin artikla 8 edellyttää, että myös SUP-direktiivin tuottajavastuun tuoteryhmässä pitää ottaa käyttöön etämyynnin valtuutetun edustajan salliminen. Vastaavasti jäsenmaiden on varmistettava, että oman maan tuottajat nimeävät valtuutetun edustajan niihin jäsenvaltioihin, joihin niillä on etämyyntiä. Toimeenpanon yhteydessä on varmistettava, että edustajan oikeudet ja velvollisuudet määritellään yhtenäisellä tavalla jäsenvaltiossa.

Etämyyjät voisivat sopia tuottajayhteisöjen perustamien palveluyhtiöiden kanssa markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuollon järjestämisestä. Pirkanmaan ELY-keskus on

⁹⁷ Pirkanmaan ELY-keskus. Linjausmuistio 23.5.2017.

katsonut, että tuottajayhteisö itse ei voi sopimusoikeudellisista syistä toimia etämyyjän valtuutettuna edustajana, koska se joutuisi silloin ”tekemään sopimuksen itsensä kanssa”. Tämän vuoksi tuottajayhteisöt ovat muodostaneet palveluyhtiöitä, jotka voivat toimia valtuutettuna edustajana.

EU:n ulkopuolisten etämyyjien valvonnassa voitaisiin mahdollisesti hyödyntää Tullin ulkomaankauppatilastoinnin yhteydessä keräämiä tietoja, joita Pirkanmaan ELY-keskus nykyisinkin hyödyntää vapaamatkustajavalvonnassa⁹⁸. Sisämarkkinakaupan osalta EU:n tilastoasetus, tilastolaki (280/2004) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) rajoittavat tietojen luovuttamisen tutkimus- ja tilastointitarkoituksiin. Salassapidolla pyritään varmistamaan tiedonantajien luottamus sekä luotettavien perustietojen saaminen. Yrityksillä on EU:n ulkomaankauppatilastoasetuksen mukaan oikeus pyynnöstä saada tiedot salaisiksi, jos yritys on mahdollista tunnistaa tietojen perusteella.

Rinteen hallituksen hallitusohjelmassa on etämyyntiä koskeva kirjaus, joka voisi tukea edellä mainittua tuottajavastuuvälvönnän kytkemistä arvonlisäveron perimiseen. Kirjauksen mukaan poistettaisiin arvonlisäveron verovapaus alle 22 euron arvoisilta EU:n ulkopuolelta tuoduilta tuotteilta viimeistään vuoden 2021 alusta. Muutoksen tavoitteena olisi hallitusohjelman mukaan vähentää harmaata taloutta sekä parantaa kotimaisen kaupan kilpailukykyä.

SUP-direktiivin toimeenpanosuunnitelmassa⁹⁹ ei etämyyntiasiaan ole kiinnitetty huomiota.

Sen sijaan OECD on tehnyt ehdotuksia etämyynnin sääntelystä tuottajavastuun vahvistamiseksi¹⁰⁰. Ehdotukset koskevat SER-tuotteita, mutta ovat osin sovellettavissa myös muihin tuottajavastuun piirissä oleviin tuotteisiin. Tärkeimmät ehdotukset alkaen helpommin toteutettavista:

- vapaaehtoinen standardi verkkosivujen ylläpitäjien kesken, jonka mukaan verkkomyynnin sivuilla on oltava ilmoitus tuottajavastuurekisteröinnin tietojen ilmoittamisesta kohdemaittain ja tähän liittyvä logo. Alustana voisi olla SafeShops.be rekisteröintijärjestelmä tai vastaava. OECD voisi osallistua järjestelmän kehittämiseen globaaliksi.
- tuottajayhteisöjen ja jäsenmaiden aktiivinen informaatiokampanja erityisesti Aasiassa
- tuottajavastuurekisteröitymisen kytkeminen ALV-rekisteröitymiseen

98 Haastattelu PTY, Kaupan liitto 8.5.2019.

99 Brussels, 28.5.2018. SWD (2018) 256 final COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Implementation Plan.

100 Hilton, Mark; Sherrington, Chris; McCarthy, Andrew; Börkey, Peter, 2019. Extended Producer Responsibility (EPR) and the Impact of Online Sales. OECD Environment Working Papers No. 142. ENV/WKP(2019) 1.

- tuottajavastuulliseksi rekisteröitymisen lisääminen vaatimuksena CE-merkintään, samaan tapaan kuin nykyisin vaaditaan mm. ROHS-direktiivin vaatimustenmukaisuus
- lohkoketjutekniikan hyödyntäminen tuotteiden jäljitettävyydessä
- valvontatietokantojen kehittäminen ja kansainvälinen tiedonvaihto
- tuottajavastuun vapaamatkustajien ilmiantojärjestelmän kehittäminen verkossa
- tullin, veroviranomaisten, kaupankäynnin standardeista vastaavien viranomaisten sekä tuottajavastuuviranomaisten yhteistyön kehittäminen, tarvittaessa lakisääteisesti
- tuotekategorioitten tilastoinnin yhtenäistäminen, ensin EU:ssa ja tulevaisuudessa globaalisti
- yhtenäinen käytäntö toisessa maassa tehdyn tuottajavastuurikkomuksen viemisestä oikeuteen toimijan kotimaassa
- mahdollisuus tehdä ilmiantoja verkkosivuista ja sulkea verkkosivu, mikäli tuottajavastuuvollisuuksia on rikottu
- myös on esitetty, että kauppa veloitettaisiin ottamaan tuottajan vastuu niistä tuotteista, joiden tuottajavastuurekisteröitymistä ei voida todentaa
- kuriiripalvelujen ja postin säättäminen tuottajavastuulliseksi, mikäli ne kuljettavat tuotteita, joiden määräystenmukaisuutta ei voida todentaa
- joidenkin tuotteiden kohdalla voitaisiin ottaa käyttöön alkuperäisen tuottajan tuottajavastuu käyttämällä sähköistä tunnistustekniikkaa (RFID tms.)

7.5.7 Tuottajayhteisöjen organisoitumisen vaihtoehtoja

SUP-direktiivi edellyttää tuottajayhteisöä monenlaisille pakkauksille ja ei-pakkauksille. Itse pakkauksia lukuun ottamatta kussakin tuoteryhmässä on vain pieni määrä suomalaisia tuottajia. Näiden mahdollisten uusien teoreettisten tuottajayhteisöjen rajat olisivat osin päällekkäisiä, mutta osin ristiriitaisia nykyiseen verrattuna. Esimerkiksi kartonkipakkausten tuottajayhteisön vastuulle nykyisin kuuluva muovipintainen kartonkipakkaus kuuluu SUP-pakkausten piiriin. Tämä monimutkaistaisi tuottajamaksujen määrittelyä. Lisäksi on pantava toimeen jätedirektiivissä määritellyt tuottajavastuun vähimmäisvaatimukset. Pakkausten ja SUP-pakkausten tuottajavastuuvaihto olisi sovittava yhteen.

Tuottajien organisoituminen on lähtökohtaisesti niiden itsensä päätettävissä. Seuraavassa on esitetty karkeasti kolme erilaista lähestymistapaa tuottajavastuun organisoimiseen:

Ensinnäkin kukin yritys voisi rekisteröityä yksinään taikka kukin tuoteryhmä voi perustaa yhden tai useamman tuottajayhteisön. Nykyiset pakkausten tuottajayhteisöt voisivat laajentaa toimintaansa kattamaan pakkauksiin liittyvät SUP-vaatimukset. Muiden kuin

pakkausten osalta SUP-tuottajat voisivat perustaa kukin oman tuottajayhteisön tai järjestelmä voitaisiin rakentaa nykyisen pakkausten tuottajavastuujärjestelmän laajenuksena. Hallinnollinen kuorma olisi sitä suurempi, mitä monimutkaisempi olisi organisoitumistapa. Toimijoiden lukumäärä voisi vaikuttaa myös siihen, miten tarkasti niiden välisestä yhteistyöstä ja työnjaosta olisi säädettävä. Tuottajavastuun järjestäminen vapaaehtoisella sopimuksella edellyttäisi myös keskitettyä organisoitumista. Suomessa voisi olla tarpeen pyrkiä kohti nykyistä keskitetympää tuottajavastuujärjestelmää, joka mahdollistaisi toimijoille vastuunsa hoitamista yhden luukun periaatteella. Nykyistä pakkausten tuottajavastuuta pitäisi täydentää siten, että mukaan saataisiin markkinoille tyhjinä asetetut pakkaukset.

Toinen lähestymistapa olisi uudistaa tuottajavastuujärjestelmä niin, että pakkausten tuottajavastuu olisi pakkaajien sijaan kokonaan pakkauksen valmistajilla ja maahantuojilla, jotka saattavat pakkaustuotteet tai pakatut tuotteet markkinoille Suomessa. Tätä puoltaisi hallinnollinen yksinkertaisuus, toimijoiden mahdollisuus vaikuttaa pakkausmateriaalin valintaan ja tuotekehitykseen sekä raportoinnin kehittyminen materiaalipohjaiseksi, jolloin raportointitiedon tulee joka tapauksella tulla valmistajalta. Arvoketjussa jäljempänä olevat toimijat osallistuisivat tuottajavastuun kustannuksiin pakkauksen hankintahinnan välityksellä. Tällainen muutos olisi niin laajamittainen, että sen toimeenpano ei ehkä olisi mahdollista annetussa aikataulussa. Sitä ei myöskään olisi mielekästä toteuttaa pelkästään SUP-pakkauksille.

Kolmas mahdollisuus olisi hallinnoida erikseen SUP-tuottajavastuuseen kuuluvaa siivousvastuuta keskitetysti. Järjestelmässä voisi olla kahdenlaisia maksuluokkia: toinen nimellinen maksuluokka niille SUP-tuotteille, joiden merkitys roskaantumisessa on vähäinen (esim. kosteuspyyhkeet, ilmapallot) ja toinen niille, joiden merkitys roskaantumisessa on merkittävä (tupakka, *fast food* -roska yms). Tämä yhteisö neuvottelisi kuntien tai muun julkisen tahon kanssa direktiivissä edellytetyistä siivousvastuista tai toimisi tuottajien puolesta osapuolena vapaaehtoisen sopimuksen mallissa. Yhteisön toinen merkittävä tehtävä olisi organisoida ja kustantaa kuluttajien valistusta.

Tässä mallissa olemassa oleva pakkausten tuottajavastuujärjestelmä keskittyisi vain erillis-keräykseen ja kierrätykseen, eikä laajenisi SUP-direktiivin velvoitteisiin siivouksen osalta.

Organisoitumistapa vaikuttaa mm. valvonnan resurssitarpeeseen, toimijoiden välisen yhteistyön monimutkaisuuteen ja päällekkäisyyteen sekä etämyyjien valtuutettujen edustajien rekisteröitymisen helppouteen. Organisoitumistapa vaikuttaa myös siihen, kuinka paljon muutoksia pakkausten olemassa olevaan tuottajavastuujärjestelmään joudutaan tekemään.

Näiden lisäksi eräiden SUP-pakkausten tuottajavastuu voitaisiin panna toimeen myös laajentamalla pantillisten pakkausten järjestelmää, esimerkiksi muovisiin

elintarvikepakkausiin . Panttijärjestelmää tehostettaisiin vero-ohjauksella järjestelmän ulkopuolelle jääville tuotteille. Ratkaisu edellyttäisi keräysjärjestelmän kehittämistä siten, että mm. hajuhaivat ja tuhoeläimet pystyttäisiin hallitsemaan. Keräysjärjestelmä edellyttäisi tuoteryhmien pakkausten standardointia ja materiaalivalintojen yhtenäistämistä, mikä olisi välttämätöntä myös pakkausmuovin kierrätettävyyden näkökulmasta.

7.5.8 Johtopäätökset SUP-tuottajavastuusta

SUP-tuotteiden tuottajavastuujärjestelmä tulisi sovittaa yhteen erityisesti pakkausten tuottajavastuujärjestelmän muutosten kanssa. Valmistajien ja pakkausmateriaalien maahantuojien rooli tuottajavastuussa pitäisi ratkaista siten, että kaikki pakkaukset saadaan vastuun piiriin ja järjestelmän hallinnollinen kuorma voitaisiin pitää kohtuullisena. Suomessa pienenä maana olisi syytä pyrkiä kohti mahdollisimman keskitettyä tuottajayhteisö-rakennetta.

SUP-direktiivi laajentaa tuottajavastuuta roskaantumisen siivoamiseen ja sekajätteen jätehuoltoon, mikä on omiaan hämärtämään vastuun rajoja tuottajien, roskaajien, kiinteistön haltijoiden ja kuntien välillä. Tätä vastuun pirstoutumista tulisi kansallisin keinoin välttää mahdollisimman pitkälle. Vapaaehtoiset sopimukset voivat osaltaan mahdollistaa kansallisesti mielekkäitä, vaikuttavia ja kustannustehokkaita ratkaisuja.

Periaatteessa Suomi voisi tuoda tuottajavastuun piiriin myös muita roskaavia tuotteita kuin SUP-direktiivissä säädetty. Roskaantumishavaintojen perusteella EPS- ja PUR-eristeet rantarakenteista, rakentamisesta ja styrox-tuotteista voisivat ainakin teoriassa olla tällaisia tuotteita. Niiden aiheuttamat ongelmat olisi ilmeisesti tarkoituksenmukaisempaa ratkaista muilla keinoin kuin tuottajavastuujärjestelmillä (ks. lukua 8.6). Kansalliset laajennukset SUP-direktiivin toimeenpanossa voisivat myös aiheuttaa haittaa sisämarkkinoilla.

Vapaaehtoisten sopimusten ja kokeilujen kautta on mahdollista lisätä SUP-pakkausten ja muiden kotitalouksien muovijätteen erilliskeräystä yhdessä¹⁰¹.

Julkisen jätehuollon ja siivouksen ja valistuksen osalta tuottajien kustannusvastuun periaatteet olisi sisällytettävä jätelakiin. Säännöksissä olisi määriteltävä, koskeeko kustannusvastuu vain meren rantojen siivousta vai myös sisävesiä. Lainsäädännössä voitaisiin myös esittää periaatteet kustannusvastuun porrastuksesta tuoteryhmän tosiasiallisen roskaamispotentiaalin perusteella, siten että merkitykseltään vähäiset tuoteryhmät ja tuottajat voisivat olla kiinteän maksun piirissä. Kustannusvastuun ja organisoinnin yksityiskohdat

101 Tällainen kokeilu on jo alkanut mm. Orivedellä.

voitaisiin jättää sopimuksella määriteltäväksi lakisäätteisten velvoitteiden asettamisessa puitteissa.

Tuottajien vastuu siivouksen kustannuksista tulisi toteuttaa siten, että järjestely toisi aidosti lisäarvoa nykyisiin siivousvastuuihin verrattuna. Tuottajavastuun laajentamisessa tulee huomioida myös EU-oikeudessa tunnettu aiheuttajaperiaate (pilaaja maksaa). Roskaajan tulisi siis edelleen olla ensisijaisessa vastuussa roskaamisesta ja jätelain 74 §:n perusteella siivoamaan joutuvalla tulisi olla mahdollisuus saada korvausta roskaajalta. Jos tuottajan vastuuta roskaantumisen laajennettaisiin, jätelain 72-74 § säännösten tarpeellisuus tulisi arvioida uudelleen.

Aidon lisäarvon tavoittelemiseksi olisi esimerkiksi mahdollista harkita menettelyä, jossa tuottajilta kerätyt varat siivousvastuun kattamisesta ohjattaisiin ympäristöhallinnon hyväksymällä ja kilpailutetulla tavalla rantaroskaantumisen kannalta merkittäviin siivoushankkeisiin, jotka edistäisivät myös direktiivissä edellytettyä kuluttajien valistusta. Järjestely, jossa esimerkiksi kuntien tavanomaista yleisten alueiden ylläpitoa rahoitettaisiin kertakäyttötuoiteiden tuottajien kustannuksella, olisi helposti toteutettavissa, mutta ympäristöhyödyt jäisivät todennäköisesti vähäisiksi. Siivoushankkeita voitaisiinkin mahdollisesti kohdistaa esimerkiksi vesialueille ja yhteisesti omistetuille maankohoamarannoille. Siivoushankkeiden järjestämisessä on otettava huomioon myös se, että merkittävä osa Suomen rannoista on yksityisomistuksessa.

Nykyisiä siivousvastuita on tarkemmin analysoitu luvussa 8.2.

Etämyynnin merkitys korostuu ja kasvaa. Etämyynnistä johtuvien haasteiden kannalta ensimmäisenä vaiheena tulisi mahdollistaa valtuutetun edustajan nimeäminen direktiivin mukaisesti. Etämyyjän ja valtuutetun edustajan oikeuksista ja velvollisuuksista voisi olla tarpeen säätää yksityiskohtaisemmin. Kansallisesti olisi myös tarpeen lisätä valvontaa, jotta toiseen EU-maahan tai kolmansiin maihin sijoittautuneet etämyyjät nimeävät valtuutetun edustajan ja että suomalaiset viejät EU:n sisämarkkinoilla vastaavasti rekisteröityvät tuottajiksi kohdemaassaan. Tätä koskevaa tiedonvaihtoa olisi parannettava jäsenmaiden välillä ja tähän tarvittaisi mahdollisesti koordinoivaa tahoa EU:n tasolla. Kolmansien maiden osalta eteneminen edellyttäisi laajempaa kansainvälistä yhteistyötä.

Suomi voisi tukea kansainvälistä yhteistyötä mm. OECD:n puitteissa ehtojen asettamiseksi verkkokaupalle siten, että myyjien internetsivuille tulisivat tiedot siellä markkinoitujen tuotteiden tuottajien rekisteröitymisestä kohdemaissa.

Tullin ja Tilastokeskuksen kanssa viranomaisten olisi neuvoteltava mahdollisuuksista tarkentaa tuote- ja tullitilastointia, jotta voidaan tunnistaa ja tilastoida markkinarajoitusten ja tuottajavastuun tarkoittamat tuotteet. Yksilöityjen tilastotietojen viranomaisille

luovuttamisen esteitä olisi mahdollisuuksien mukaan poistettava. Pitäisi selvittää menettelyt etämyyjän tuottajavastuun rekisteröitymisen tarkastamiseksi arvonlisäverovelvollisuuden hallinnoinnin yhteydessä. Yhteisötason sääntely olisi ilmeisen tarpeen tilastointi- ja valvontaongelmien ratkaisemiseksi.

7.6 Kulutuksen vähentäminen

7.6.1 Direktiivin vaatimukset

SUP-direktiivin artiklan 4 mukaan muovisten kertakäyttömukien ja syömävalmiin ruoan kertakäyttöisten muovipakkausten kulutusta on vähennettävä kunnianhimoisesti ja pysyvästi vuoteen 2026 mennessä siten, että vertailuvuotena on 2022 (syömävalmiin ruoan määritelmästä ks. edellä 5.1.2). Näille kertakäyttöisille muovituotteille ei vielä kaikilta osin ole helposti saatavilla sopivia ja kestävämpiä vaihtoehtoja, ja näistä kertakäyttöisistä muovituotteista useimpien kulutuksen on arvioitu lisääntyvän. Komissio tulee todennäköisesti myöhemmin asettamaan sitovia vähennystavoitteita, direktiivin ensimmäisen raportointikauden jälkeen.

Kulutuksen vähentämisessä haluttu ohjauskeino tai -keinot ovat kansallisesti varsin vapaasti valittavissa. Kulutuksen vähentämisessä tavoitteena tulee olla kulutuksen kasvun taittaminen ja jätteen syntymisen ehkäiseminen. SUP-direktiivin artikla 4 sisältää mahdollisuuksina erilaisten kansallisten tavoitteiden asettaminen, uudelleenkäytettävien tuotteiden tarjoamiseen velvoittaminen, kertakäyttötuotteiden maksullisuus ja muut taloudelliset kannustimet, sopimukset ja jopa roskaantumista ehkäisemään tarkoitettut markkinointitirajoitukset, jotta varmistetaan, että kertakäyttömuovituotteet korvataan kestotuotteilla tai muovittomilla vaihtoehdoilla. Jos jäsenvaltiot päättävät panna täytäntöön kyseisen veloitteen markkinarajoituksilla, niiden olisi varmistettava, että tällaiset rajoitukset ovat oikeasuhteisia ja syrjimättömiä.

7.6.2 Vähemmän kiloja vai kappaleita?

Koska SUP-direktiivin liite A sisältää nimenomaisesti juomamukit ja elintarvikepakkaukset korkkeineen ja kansineen, voitaneen lähteä siitä, että vähentämistavoitteet eivät voisi koskea esimerkiksi vain kansia tai korkkeja. Tämän suuntaisia toimenpiteitä on jo tehty, kun mm. pikaruokaketjut antavat mukien kannen vain pyydettyä.

Toinen oikeudellinen kysymys liittyy siihen, tuleeko tavoitteiden kohdistua kulutuksen kappalemäärään vai riittääkö, että muovin käytön volyymia vähennetään. Makroroskan näkökulmasta roskien kappalemääränkin väheneminen olisi tavoiteltavaa, mutta erityisen tärkeää vesien mikromuoviongelman näkökulmasta on muoviaineen määrän

vähentäminen. Direktiivin velvoitteet kierrätysraaka-aineen osuudesta viittaavat siihen, että tavoitteena on erityisesti muovin kokonaiskäytön vähentäminen, vaikka ”jätteen synnyn ehkäisemisellä” ja ”unionin jätepolitiikan yleisillä tavoitteilla” tavoitellaan varmastikin myös jätteiden kappalemäärän vähentämistä. Vaikuttaa siltä, että kokonaisuuden kannalta yhdistelmä materiaalin ja kappalemäärän vähenemistä edistäviä toimia täyttäisi artiklan edellyttämän kunnianhimoisen ja pysyvän kulutuksen vähentämisen.

Merkityksellinen oikeudellinen kysymys liittyy myös siihen, tuleeko kulutuksen vähentämisen kohdistua tasapuolisesti kaikkiin artiklan 4 tarkoittamien tuoteryhmien alakategorioiden artikkeleihin. SUP-direktiivin lähtökohdista näin ei voida katsoa olevan. Vapaaehtoisten sopimusten hyödyntäminen esimerkiksi ei koskaan voine kattaa sataa prosenttia markkinoiden tuotteista. Kysymys onkin ehkä enemmän kilpailuoikeudellinen: yksi valmistaja ei saa saada sääntelystä kilpailuetua suhteessa toiseen markkinarajoituksen vuoksi. Siksi toimenpiteet pitäisi pystyä kohdistamaan tasapuolisesti tiettyyn tuoteryhmään, joka ei olisi substituuttina ulkopuolelle jäävän tuoteryhmän kanssa. Myöskään pakkausvalmistamisen puolella ei tulisi edistää monopolien syntymistä tai kasvattaa markkinoillepääsyn kynnystä kohtuuttomasti.

7.6.3 Ehdotuksia kulutuksen vähentämisen ratkaisuksi

Koska Suomen markkinoilla on jo tarjolla vaihtoehtoja täysmuovisille kertakäyttöjuomamukeille, yksi keino olisi kieltää tietyn muoviosuuden ylittävät kertakäyttöjuomamukit kansallisesti. Vastaava keino olisi mahdollinen myös mm. jugurttipurkeille, joista on käytössä versioita, joissa osa muovista on korvattu pakkauksen jäykistävällä pahvilla. Nämä toimet johtaisivat käytännössä varsin tehokkaasti korvaavien tuotteiden käyttämiseen, jolloin saavutettaisiin muovin kokonaiskulutuksen pysyvä väheneminen. Kiellon sijasta samankaltaiseen lopputulokseen olisi mahdollista päästä verotuksen keinoin esimerkiksi juomapakkausverotuksen tapaan. Kieltoa olisi mahdollista lieventää mahdollisuudella korvata osa muovista kierrätysraaka-aineella. Säättämällä veron taso oikeaksi täyttyisi myös kunnianhimoisuuden tavoite.

SUP-direktiivin 4 artiklan edellyttämä kunnianhimoisen ja pysyvä kulutuksen vähentäminen voisi olla mahdollista saavuttaa myös säättämällä tiettyjen kertakäyttöisten muovituotteiden vero. Tuoteverotyyppisen valmisteveron kohdentaminen esimerkiksi muovisiin pikaruokapakkauksiin voisi verotusteknisesti olla mahdollista, jos pikaruokapakkaukset kyetään yksiselitteisesti määrittelemään verolaissa. Kysymyksessä olisi valmisteverotyyppinen tuotevero vain tietyille loppukulutukseen tarkoitetuille kertakäyttöisille tuotteille, käytännössä juomamukeille ja/tai ateriapakkauksille korkkeineen ja kansineen. Nämä tuotteet tulisi määritellä yksiselitteisesti lain tasolla, sillä kertakäyttöisyys itsessään on määritelmänä liian väljä eikä täytä verolainsäädännölle asetettua tarkkuusvaatimusta. Jotta verovelvollisten määrä pysyisi kohtuullisena, verovelvollisten piiri tulisi muiden valmisteverojen tapaan

rajata tuotteiden tukkumyyjiin ja maahantuojiin. Veron suuruuden tulisi luultavasti olla huomattava, jotta sillä olisi tuotteiden kulutusta vähentävä vaikutus. Koska tuotteiden kulutus on suurinta pikaruokaravintoloissa, tuotteiden tuontia ohi verovelvollisen tuontikanavan tapahtuisi todennäköisesti lähinnä järjestäytymättömissä pienyrityksissä. Myös yksityistuonti jäisi veron ulkopuolelle, mutta sen merkitys lienee kokonaisuuden kannalta vähäinen, koska kulutus keskittyy take away -ravintoloihin ja pikaruokaloihin.

Verovalvonta voisi olla osin haasteellista. Veron EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä tukisi se, että verolla toimeenpantaisiin nimenomaisesti unionin lainsäädäntöä. Käytännössä vero kohtelisi kilpailevia tuotteita siten eri tavoin, että täysmuovisiin tuotteisiin kohdistuisi vero, mutta esimerkiksi kartonkipäällysteisiin ei. Käytännössä laissa tulisi säätää suurin massaprosentti, jonka tuote saisi sisältää neitseellistä muovimateriaalia. Veron toteuttamiskelpoisuus heikentyisi, jos veroa kannettaisiin tuotteen sisältämän muovin perusteella (esimerkiksi juomamukin muovipinnoite).

Ranskan mallin mukaisesti olisi mahdollista myös kohdistaa kulutusta vähentäviä keinoja tiettyihin suurin hankintatahoihin, kuten julkisiin oppilaitoksiin. Julkista sektoria olisi helppointa käyttää hyvänä esimerkkinä hyvistä hankintakäytännöistä. Kohteet tulisi tällöin valita siten, että kertakäyttömuovien käytön vähentämisestä syntyisi mahdollisimman vähän haittaa itse toiminnalle.

7.6.4 Johtopäätökset kulutuksen vähentämisestä

Komissiolle on raportoitava tehdyistä toimista ja kulutuksen vähenemisen edistymisestä. Kertakäyttöisten mukien ja syömävalmiiden elintarvikkeiden pakkausten markkinoille saatettavien määrien tilastointi on varmistettava esimerkiksi tuottajavastuujärjestelmän kautta. Kunnianhimoinen tavoite voidaan niin haluttaessa kirjata myös lainsäädäntöön, mutta konkreettisista toimista irrotettuna tällaista yksityisille tahoille kohdistumatonta yleistä tavoitesäännöstä voidaan pitää lähinnä informatiivisena. Tulevaisuudessa mahdollisesti saatava unionin osoittama sitova määrällinen tavoite on luontevammin vietävissä lainsäädäntöön.

Toimivimpien ohjauskeinojen valinta riippuu valittavasta kunnianhimon tasosta, myöhemmin selviävästä vähentämisen laskentatavasta ja muovin määritelmän tarkentumisesta. Todennäköisesti vapaaehtoisilla ympäristöhallintosopimuksilla (mm. green deal) olisi tässä keskeinen merkitys, tosin joistakin asioista, erityisesti verotuksesta, olisi säädettävä lailla. Näiden tuotteiden kulutuksen vähentämisessä avainasemassa lienevät kuitenkin enemmänkin yritykset kuin kuluttajat. Ratkaisuna kulutuksen vähentämiseen voitaisiin käyttää esimerkiksi täysmuovisten kertakäyttömukien ja jogurttipikareiden kieltämistä, koska markkinoilla on saatavilla sekä kokonaan muovittomia pahvimukeja sekä jogurttipikareita, joiden tukirakenne pohjautuu pahviin. Muovimateriaalin kulutusta voitaisiin

vähentää myös tekemällä alan toimijoiden kanssa green deal -sopimuksia, joilla sovittaisiin ylipakkaamisen välttämiseksi (tarpeettomat pakkauskerrokset, esteettinen ylimääräinen tila pakkauksessa) sekä pakkausten muotoilun optimoinnista materiaalinkulutuksen näkökulmasta. Kertakäyttömuovituotteet voidaan ottaa huomioon erillisenä ryhmänä myös hallitusohjelman mukaista muoviveroa selvitetessä ja julkisissa hankinnoissa voidaan edellyttää näiden tuotteiden välttämistä.

7.7 Valistus

Jäsenvaltioilla on SUP-direktiivin artikla 10 mukaan velvollisuus toteuttaa valistustoimenpiteitä, joilla annetaan tietoja kuluttajille ja kannustetaan heitä vastuulliseen käyttäytymiseen, jotta roskaantumista voitaisiin vähentää. Niiden on myös toteutettava toimenpiteitä, joiden avulla kertakäyttöisten muovituotteiden kuluttajat ja muovisia sisältäviä kalastusvälineiden käyttäjät saavat tietoja SUP-direktiivissä luetelluista seikoista. SUP-direktiivin artiklan 8 mukaan tuottajien velvollisuutena on kustantaa näitä toimenpiteitä.

SUP-direktiivin artikla 10 ei välttämättä edellytä lainsäädäntöä, mutta olisi mahdollista sisällyttää lakiin ympäristöhallinnolle velvollisuus tiedottaa muovituotteiden ympäristövaikutuksista. Vastaava velvollisuus voisi koskea myös kaikkien muovituotteiden tuottajia tai erityisesti kertakäyttömuovituotteiden tuottajia.

Tuottajien osalta voitaisiin selvilläolo- ja tiedotusvelvollisuudesta lakiin tai asetukseen sisällyttää erityinen säännös kertakäyttömuovituotteita koskien tai yleisemminkin muovituotteita koskien. Jätelain 9 §:ssä säädetään yleisesti valmistajan, markkinoille saattajan ja jakelijan huolehtimisvelvollisuudet. Siihen nähden kyse olisi erityissäännöksestä. Voimassa olevassa pakkausjäteasetuksessa säädetään pakkauksista tiedottamisesta (12 §). Säännös SUP-direktiivin mukaisten muovituotteiden osalta voitaisiin lisätä siihen tai uutena säännöksenä. Velvollisuuden laajuus voisi edellyttää säätämistä lakitasolla, sillä jätelain 22 §:n mukaan ympäristöministeriölle kuuluu yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen ja valtioneuvoston asetuksessa ympäristöministeriöstä (1286/2015) säädetään ministeriön erilaisista tehtävistä luettelona (2 §).

Valistusta koskeva velvoite on pantava toimeen joko lainsäädännöllä tai hallinnollisella määräyksellä siten, että valistusvelvoite kohdistuu joihinkin konkreettisiin tahoihin ja vastuut on dokumentoitava tavalla, joka voidaan raportoida komissiolle.

7.8 Kalastusvälineisiin liittyvät vaatimukset ja alusjätehuolto

7.8.1 SUP-direktiivin vaatimukset

Artiklan 8 kohdan 8 mukaisesti jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön laajennettu tuottajan vastuu muovia sisältäviä kalastusvälineitä ja niiden osia varten. Sen mukaan tuottajat huolehtivat muovia sisältävän kalastusvälinejätteen erilliskeräyksen kustannuksista, kun jäte on toimitettu asianmukaisiin sataman vastaanottolaitteisiin tai muihin vastaaviin keräysjärjestelmiin sekä jätteen kuljetuksen ja käsittelyn kustannuksista sen jälkeen. Tuottajien on myös huolehdittava valistustoimenpiteiden kustannuksista.

Tuottajiksi voitaisiin määritellä kalastusvälineiden valmistajat, maahantuojat ja etämyyjät, jotka saattavat näitä tuotteita Suomen markkinoille. Poikkeuksia tuottajavastuusta ovat kalastusvälineiden pienimuotoiset valmistajat ja maahantuojat sekä valmistajat ja maahantuojat, jotka itse ovat kalastustoiminnan harjoittajia. Kalastustuotteiden tuottajavastuusta on vapautettu toimijat, jotka myynnin/maahantuonnin ohella harjoittavat kalastustoimintaa. Kalastustoiminnan tullee olla osa kyseistä yritystoimintaa. Kysymyksellä kuitenkin ei liene nykyisellään Suomessa merkitystä, mutta tämä poikkeusmahdollisuus voisi johtaa maahantuontiin ja myyntiin, joka ei olisi tuottajavastuuvetoisten piirissä.

Kalastusvälineisiin liittyvissä direktiivin vaatimuksissa on toistaiseksi eräitä tulkinnanvaraisia kohtia. Kalastusvälineiden osalta olisi määriteltävä, miten paljon muovia kalastusvälineessä on oltava, jotta siihen sovelletaan direktiivin vaatimuksia ja mitkä tuotteet katsotaan kalastusvälineeksi. Artiklan 3 määritelmä 4 viittaa siihen, että vain **meren** elollisia luonnonvaroja pyytämään tai kasvattamaan tarkoitettu väline on direktiivin vaatimusten piirissä.

Merenrantajäsenvaltion on myöhemmässä vaiheessa myös asetettava kalastusvälinejätteen vähimmäiskeräysastetta koskeva vuosittainen tavoite. Kalastusvälineiden jätehuollosta ja kierrätyksestä on raportoitava EU:lle, joka myöhemmin asettaa keräystä koskevat sitovat määrälliset unionin tavoitteet.

Komissio pyytää Euroopan standardisointiorganisaatioita kehittämään eurooppalaisia standardeja, joilla edistetään kalastusvälineiden suunnittelua kiertotalouden mukaisesti.

SUP-direktiivin resitaalissa 20 viitataan tarpeeseen merkitä kalastusvälineisiin niiden jätehuoltoa koskevia merkintöjä. Käsitteellisen selkeyden vuoksi on pidettävä erillään erilaiset kalastusvälineisiin liittyvät merkinnät: kalastusväline voidaan identifiointitarkoituksessa merkitä omistajansa yksilöivällä merkillä kalastuksen valvomiseksi tai kalastusvälineeseen voidaan tehdä muita, esimerkiksi ympäristövaikutuksiin liittyviä ohjemarkintöjä. Jo nykyisen EU-sääntelyn nojalla kalastusaluksen päällikön on noudatettava kalastusalusten

pyydysten merkintää ja tunnistamista koskevia ehtoja ja rajoituksia¹⁰². EU vahvistaa tarvittavat yhteiset säännöt näihin pyydyksen omistajan identifioiviin merkintöihin liittyen. SUP-direktiivin merkintöjä koskevassa artiklassa 7 ei kuitenkaan viitata kalastusvälineisiin. Luvussa 8.7 ehdotetaan kuitenkin, että kansallisesti voitaisiin harkita myös jätehuolto- tai ympäristömerkintöjä kalastusvälineille.

Direktiivin tarkoituksen eli meriroskan ehkäisemisen kannalta on tarpeen tarkastella myös alusten ja satamien jätehuoltoa koskevaa sääntelyä.

7.8.2 Nykyinen alusjätēsääntely ja sen kehittämisehdotukset

Aluksista mereen joutuvan jätteen käsittelyä ja satamien jätteiden vastaanottovelvollisuuksia säännellään direktiivin 2019/883 mukaisesti¹⁰³. Lisäksi merten roskaantumisen sääntelyyn vaikuttavat direktiivi yhteisön vesipolitiikan puitteista¹⁰⁴ sekä meristrategiadirektiivi¹⁰⁵. Merten roskaantumisen ehkäisyä koskee myös kansainvälisen MARPOL-sopimuksen eräät liitteet¹⁰⁶.

Alusjätedirektiivin mukaan pienet muut kuin kaupalliset satamat, joissa on tyypillisesti harvoin tai vähän huvialusliikennettä, voidaan vapauttaa satamien velvoitteiden soveltamisesta, jos niiden satamassa olevat vastaanottolaitteet on integroitu asianomaisen kunnan hallinnoimaan tai sen puolesta hallinnoituun jätehuoltojärjestelmään. Jäsenvaltioiden, joissa kyseiset satamat sijaitsevat, on ilmoitettava näiden satamien nimi ja sijainti. Suomessa kuntien vastuulla on ainoastaan asumisen ja kunnan palvelutoiminnassa syntyvä jäte (JL 32 §). Satamatoiminnan jätehuolto on kiinteistön haltijan vastuulla, joten Suomessa vapautusta ei voida myöntää kunnalliseen jätehuoltoon viittaamalla.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kustannukset, jotka aiheutuvat aluksista peräisin olevan jätteen, lukuun ottamatta lastijäämiä, vastaanottoon ja käsittelyyn tarkoitettujen satamassa olevien vastaanottolaitteiden käytöstä, katetaan aluksilta kerättävillä maksuilla. Alusten on maksettava välillinen maksu riippumatta siitä, toimitetaanko satamassa oleviin vastaanottolaitteisiin jätettä. Passiivisesti kalastettu jäte kuuluu tähän järjestelmään ja jätteen toimittamista koskevan oikeuden piiriin.

102 NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 1224/2009 annettu 20 päivänä marraskuuta 2009 yhteisön valvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen, artikla 8 ja 74.

103 Alusjätedirektiivi 2019/883/EU

104 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista

105 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiadirektiivi)

106 MARPOL 73/78 -yleissopimus säätelee merenkulun ympäristönsuojelua maailmanlaajuisesti. Sopimuksessa on kuusi liitettä, joilla säädelään erityyppisistä lasteista ja laivojen käytöstä aiheutuvia haitallisia päästöjä.

Jotta voidaan välttää se, että passiivisesti kalastetun jätteen keruu- ja käsittelykustannukset jäävät yksinomaan sataman käyttäjien vastattaviksi, jäsenvaltioiden on tarpeen mukaan katettava nämä kustannukset tuloilla, joita saadaan vaihtoehtoisista rahoitusjärjestelmistä, mukaan lukien jätehuoltojärjestelmät ja saatavilla oleva unionin, kansallinen tai alueellinen rahoitus. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että passiivisesti kalastetun jätteen volyyymiä ja määriä koskevia seurantatietoja kerätään, ja toimitettava nämä seurantatiedot komissiolle.

”Pyydykset” on lisätty tämän direktiivin liitteeseen 3 ”vastaanotetut jätelajit” ja pyydykset sekä passiivisesti kalastettu jäte liitteeseen 2 ”ennakkoilmoitus jätteen toimittamisesta”.

Kunkin jäsenvaltion on tarkastettava sen satamissa käyvistä aluksista määrä, joka vastaa vähintään 15:tä prosenttia sen satamissa vuosittain käyvien yksittäisten alusten kokonaismäärästä.

Jäsenvaltioiden on annettava säännöt seuraamuksista, joita sovelletaan tämän direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet seuraamusten täytäntöönpanon varmistamiseksi. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Suomessa merien roskaantumista koskevat direktiivit on pantu toimeen merenkulun ympäristönsuojelulla¹⁰⁷. Sen mukaan:

- Kiinteän jätteen poistaminen aluksesta veteen on kielletty Suomen vesialueella ja talousvyöhykkeellä ja suomalaisesta aluksesta myös Suomen aluevesien ja talousvyöhykkeen ulkopuolella, eräin poikkeuksin
- yksi poikkeuksista on vahingossa tapahtunut kalastusvälineiden häviäminen edellyttäen, että kaikki kohtuulliset varotoimet on toteutettu tällaisen häviämisen ehkäisemiseksi
- poistaminen tai vahingossa tapahtunut häviäminen on merkittävä jätöpäiväkirjaan, tai laivapäiväkirjaan ja häviämisestä tai poistamisesta, josta aiheutuu huomattava uhka meriympäristölle tai merenkululle, on ilmoitettava viranomaiselle
- tietyn kokoisella aluksella on oltava jätehuoltosuunnitelma ja jätöpäiväkirja.

107 Merenkulun ympäristönsuojelulaki 29.12.2009/1672

Luvussa 9 ja 10 on säädetty jätteiden vastaanotosta satamassa:

- Sataman pitäjän on huolehdittava siitä, että satamassa on laitteet mm. käymäläjätevesien ja kiinteiden jätteiden vastaanottamiseksi
- Pääosin huviveneliikennettä palvelevan sataman (huvivenesatama) pitäjän velvollisuus ottaa vastaan jätteitä aluksista koskee satamaa, jossa on vähintään 50 venepaikkaa tai jonka yhteydessä on vähintään viidenkymmenen huviveneen talvitelakointipaikka ja jossa peritään maksua tai muuta korvausta venepaikasta. Huvivenesataman pitäjä voi sopia toisen satamanpitäjän kanssa satamien yhteisen vastaanottopaikan ylläpidosta, jolloin satamia pidetään tältä osin yhtenä satamana.
- Sataman pitäjän on laadittava sataman jätehuoltosuunnitelma aluksista peräisin olevien jätteiden jätehuollon järjestämiseksi. Huvivenesatama voi tehdä toisen huvivenesataman kanssa yhteisen jätehuoltosuunnitelman, joka voi koskea yhtä tai useampaa jätelajia.
- Sataman jätehuoltosuunnitelma esitetään hyväksyttäväksi sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, jonka toimialueella satama sijaitsee. Huvivenesataman jätehuoltosuunnitelma on esitettävä hyväksyttäväksi sen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Valvontaviranomaisen kehotuksesta jätehuoltosuunnitelmaa on tarkistettava. Kehotuksessa on mainittava, miltä osin jätehuoltosuunnitelmaa on tarkistettava.
- Aluksen on jätettävä satamassa oleviin jätteiden vastaanottolaitteisiin kaikki alusjätteensä, eräin poikkeuksin
- Sataman pitäjä perii jätehuollosta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi maksun jokaiselta satamassa käyvältä alukselta siitä riippumatta, jättääkö alus satamaan jätettä vai ei.
- Maksut voivat sisältyä aluksilta perittävään satamamaksuun. Sataman tulee ilmoittaa maksun määrä ja sen perusteet. Maksut voidaan porrastaa esimerkiksi alustyyppin, aluluokan tai aluksen kokoluokan mukaan, mutta maksujen suuruus ei saa riippua siitä, kuinka paljon jätettä alus jättää satamaan. Maksuista voidaan myöntää alennusta, jos aluksella käytetään laitteita, menetelmiä tai sellaista hyvälaatuista polttoainetta, joiden ansiosta aluksen maihin jättämän jätteen määrä on tavallista vähäisempi tai se on hyödynnettävissä.
- Edellä tarkoitettua maksua ei kuitenkaan peritä kalastusaluksilta eikä huviveneiltä, jotka saavat kuljettaa enintään 12 matkustajaa.

Valtioneuvoston asetuksella direktiivien ja MARPOL-sopimuksen vaatimukset on **ulotettu koskemaan myös sisävesialueella ja kotimaanliikenteessä purjehtivia aluksia**.¹⁰⁸ Näillä säädöksillä on merkitystä myös SUP-direktiivin näkökulmasta, koska niillä pienennetään myös SUP-tuotteiden päästöjen riskiä aluksista. Asetuksella on tarkennettu säännöksiä mm. seuraavasti:

- Käymäläjäteveden päästäminen veteen Suomen vesialueella ja talousvyöhykkeellä sekä suomalaisesta aluksesta myös Suomen aluevesien ja talousvyöhykkeen ulkopuolella on kielletty eräin poikkeuksin
- Poikkeukset koskevat hyväksytyin käsittelylaitoksen kautta laskettua käymäläjätevettä ja päästöjä yli 12 meripeninkulman etäisyydellä lähimmästä maasta, ei kuitenkaan Itämeren alueella uusista matkustaja-aluksista kesäkuusta 2019 lukien ja mistään matkustaja-aluksista v. 2021 lukien
- Huviveneen käymäläjätevesisäiliön tyhjennysputkessa on oltava normilaippa tai liitin, jos huviveneestä tyhjennetään käymäläjärjestelmästä käymäläjätevettä vastaanottolaitteistoon.
- Kaikkien muoviesineiden ja muovina sisältävien esineiden ja aineiden poistaminen aluksesta veteen on kielletty.
- Satamassa ja korjaussatamassa jätteiden vastaanotto voidaan järjestää joko siten, että satamassa on pysyvä vastaanottolaite tai siten, että satamaan tarvittaessa tilataan jätteiden vastaanottopalvelu.
- Riittävänä jätteiden vastaanottojärjestelynä huvivenesatamassa pidetään huvivenesatamassa, jossa on vähintään 50 venepaikkaa, sekä satamassa, jonka yhteydessä on vähintään 50 huviveneen talvitelakointipaikka, käymäläjätteen imutyhjennyslaitteistoa sekä öljypitoisten jätteiden ja seosten, kiinteiden jätteiden ja jätelain (646/2011) mukaisten vaarallisten jätteiden vastaanottoa.
- Sataman pitäjä voi sopia toisen sataman pitäjän kanssa toisen, kohtuullisella etäisyydellä lähialueella olevan vastaanottolaitteen käyttöoikeudesta, jos sataman pitäjä ei itse kokonaan tai osaksi järjestä jätteiden vastaanottoa. Sataman jätteiden vastaanottoa mitoitettaessa on myös otettava huomioon toisista satamista tulevat käyttäjät.
- Sataman jätehuoltosuunnitelmassa voidaan poiketa 1 momentin mukaisesta vaatimuksesta sijoittaa jätteen vastaanotto huvivenesatamaan, jos jätteen riittävä vastaanotto on järjestetty lähialueella kohtuullisella etäisyydellä satamasta. Huvivenesatamassa jätteiden vastaanotto voidaan rajoittaa sataman pääasialliseen toiminta-aikaan noudattaen sataman jätehuoltosuunnitelmaa
- Asetuksessa on tarkennettu sataman jätehuoltosuunnitelman sisältöön liittyviä vaatimuksia.

108 Valtioneuvoston asetus merenkulun ympäristönsuojelusta 28.1.2010/76.

Alusjäteilmoitukset sekä tiedot alusjätteisiin liittyvästä poikkeusluvasta tehdään sähköisesti Trafín Portnet-järjestelmään, josta näin ollen saadaan tilastotietoa myös vastaanotetun muovijätteen sekä jatkossa myös passiivisesti kalastetun jätteen ja käytöstä poistettujen pyydysten määrästä¹⁰⁹.

Sataman jätehuoltosuunnitelma on laadittava aluksista peräisin olevien jätteiden jätehuollon järjestämiseksi. Kunnalla on lisäksi oikeus antaa jätelain 91 § nojalla kunnallisia jätehuoltomääräyksiä tietyistä aiheista, myös pienvenesatamia koskien. Määräysten tulee olla jätelain täytäntöönpanemiseksi tarpeellisia ja paikallisista oloista johtuvia, ja ne voivat koskea erikseen myös jotain kunnan osaa. Kunnan jätehuoltomääräykset voivat sisältää määräyksiä toimista roskaantumisen ehkäisemiseksi. Määräykset voivat koskea esimerkiksi jäteastioiden sijoittamista, mutta eivät sitä, minne jätteet tulee toimittaa, koska kyse ei ole kunnan vastuulla olevasta jätehuollosta¹¹⁰.

EU:n alusjätedirektiivi 2000/59/EY on lisännyt satamassa oleviin vastaanottolaitteisiin toimitettujen jätteiden määrää muun muassa varmistamalla, että alukset kattavat vastaanottolaitteista aiheutuvia kustannuksia riippumatta niiden kyseisten laitosten tosiasiallisesta käytöstä. Direktiivi on näin vähentänyt merkittävästi motiivia jätteiden mereen laskemiseksi.

Satamien valmiuksia noudattaa jätteiden vastaanottoon liittyviä velvollisuuksia on Suomessa selvitetty Trafín tutkimuksessa vuodelta 2014¹¹¹. Poikkeamia vaatimuksista olivat mm. jätemaksun sitominen jätemäärään, puutteellinen tiedonkulku satamille Trafín laivoille myöntämistä poikkeusluvista, jätteiden luokittelun ero laivojen ja satamien välillä, ennakoilmoitusten erot eri maiden välillä, vaihtelu huviveneitä koskevien kuntakohtaisten ohjeiden välillä sekä alusjäteasioiden muita EU-maita heikompi valvonta. Nämä havainnot on otettu huomioon Suomen lainsäädännön muutoksissa v. 2017-2018.

7.8.3 Johtopäätökset ja ratkaisuvaihtoehdot

SUP-direktiivi ei aseta uusia velvollisuuksia liittyen jätteiden laskemiseen vesiin aluksista. Sen sijaan muovia sisältävien kalastusvälineiden erilliskeräysvelvoite merkitsee, että satamien pitäisi varata erillinen keräysväline näitä jätteitä varten. Kalastusvälineiden tuottajien vastuulle jäisi jätehuollon järjestäminen keräysvälineestä eteenpäin ja siitä tiedottaminen.

109 <https://www.traficom.fi/fi/liikenne/merenkulku/portnet>.

110 Seppälä, Janne; Ekroos, Ari, 2017. Veneiden myrkkymaalien haittojen ehkäiseminen maalien kaupan, käytön ja käyttöympäristön sääntelyn nykytila ja kehittämisajatuksia. Aalto-yliopisto Insinööritieteiden korkeakoulu, Rakennetun ympäristön laitos, Talousoikeuden tutkimusryhmä.

111 Trafín tutkimuksia 11-2014.

EU:n alusjätedirektiivissä 883/2019 on merkittäviä meren roskaantumista ehkäiseviä vaatimuksia, joiden toimeenpano Suomessa edistää samoja tavoitteita kuin SUP-direktiivi. Kielto laskea käsittelemätöntä käymäläjätevedtä ehkäisee myös SUP-tuotteiden laskemisen vesistöön käymäläjäteveden mukana. Velvollisuus jättää kaikki kiinteä jäte satamaan ja velvollisuus maksaa jätemaksua riippumatta siitä jättääkö jätettä vai ei, vähentää houkutus heittää jätettä vesistöön. Tämän järjestelmän ulkopuolelle jäävät huviveneet, jotka käyttävät muita rantautumispaikkoja kuin yli 50 venepaikan huvivenesatamia.

Merkittävä kysymys Suomessa on se, jatketaanko direktiivin muutoksen toimeenpanossa tähän mennessä omaksuttua linjaa, jonka mukaan lakia merenkulun ympäristönsuojelusta sovelletaan myös sisävesillä. Tärkeä kysymys on myös se, miltä osin huvivenesatamiin sovelletaan jätteen vastaanottoon liittyviä velvoitteita.

Velvoite varata keräilyvälineitä (muovia sisältäviä) kalastusvälineitä varten voitaisiin lisätä lain 9 luvun luetteloon omaksi kohdaksi. Direktiivissä käytetään jäteluokituksessa nimitystä "pyydys". Toimeenpanossa on päätettävä, kuuluuko vastaanottovelvollisuuteen myös muiden kuin muovisia sisältävien pyydysten/kalastusvälineiden vastaanotto.

Muovia sisältävien kalastusvälineiden osalta SUP-direktiivi ei ota Suomeen olosuhteita huomioon. Näiden välineiden erilliskeräyksen mielekkyys on kyseenalaista. Sen sijaan haamuverkkojen ja köysien siivoaminen vesistöistä ja valistus olisi tärkeää ja siihen voitaisiin harkita vapaaehtoiseen tuottajavastuuseen perustuvaa järjestelmää. Satamien jätehuoltovastuuta ja alusten jätteiden jättopakkoa on jo nykyisellään tiukasti säännelty. Virkistyskalastajien kalastusvälineiden jätehuollossa niistä ei ilmeisesti olisi juurikaan hyötyä. Niiden osalta voidaan harkita kansallisia lisätoimia (ks. lukua 8.7.)

Sataman jätehuoltosuunnitelmaan (asetuksen luku 7:3) pitäisi sisällyttää käytöstä poistettujen kalastusvälineiden vastaanottoa koskeva kuvaus sekä tieto tuottajien kanssa tehdystä sopimuksesta, jolla turvataan kerättyjen jätteiden kuljetus ja kierrätys. Määrien raportointi voitaisiin jättää tuottajien vastuulle.

Mikäli kalastusvälineiden tuottajille säädetään lakisääteinen tuottajavastuu, olisi tuottajayhteisön rekisteröimis päätöksen yhteydessä vahvistettava niiden satamien kriteerit ja lukumäärä, josta yhteisön velvollisuus olisi kerätä kyseiset jätteet. Vastaavat asiat on sovitava vapaaehtoisuuden pohjalta, mikäli tuottajavastuu toteutetaan sopimuksella. Näiden kriteerien on oltava sopusuhteissa satamille asetettavan vastaanottovelvollisuuden kanssa. Sopimuksen hyödyntämistä puoltaisi kalastusvälineiden vähäinen merkitys meren roskaantumisessa Suomessa ja kansallisten direktiivistä poikkeavien toimenpiteiden tarve tai mahdollisuus, toisaalta sopimusmenettelyä haittaa se, ettei kalastusvälineiden tuottajilla ole tällä hetkellä kattojärjestöä Suomessa.

Merenkulun ympäristönsuojelulainsäädännön valvontaan ja piensatamien jätesuunnitelmien hyväksymiseen sekä valvontaan olisi varattava riittävät resurssit Trafiin, ELY-keskuksiin sekä kuntiin. Satamien keräämien jätteiden tilastoinnin ja raportoinnin laatua olisi myös tarpeen seurata ja tehostaa jätteen luokittelua ja erillään pitämistä koskevaa tiedottamista asiakkaille.

7.9 Tupakkatuotteisiin kohdistuvat vaatimukset

7.9.1 Tuottajiin kohdistuvat vaatimukset

Laajennettu tuottajavastuu koskee SUP-direktiivin artikla 8 mukaan myös liitteen E osan III jakson tuotteita eli tupakkatuotteiden kanssa käytettäväksi tarkoitettuja suodattimia ja suodattimellisia tupakkatuotteita. Artiklan 8(3) mukaan (jäsenvaltion on varmistettava, että) tuottajien on huolehdittava kustannuksista, jotka aiheutuvat

- a) kyseisiä tuotteita koskevista 10 artiklassa tarkoitetuista valistustoimenpiteistä;
- b) kyseisistä tuotteista aiheutuvan roskaantumisen puhdistamisesta ja näiden roskien kuljetuksesta ja käsittelystä sen jälkeen; ja
- c) direktiivin 2008/98/EY 8 a artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen tiedonkeruusta ja raportoinnista. Jätedirektiivin 1 kohdan c alakohdassa edellytetään, että käytössä on raportointijärjestelmä, jolla kerätään tietoja tuotteista, jotka laajennetun tuottajan vastuun soveltamisalaan kuuluvat tuotteiden tuottajat ovat saattaneet jäsenvaltion markkinoille, ja tietoja kyseisistä tuotteista syntyvien jätteiden keräämisestä ja käsittelystä, joissa yksilöidään tarvittaessa jätemateriaalivirrat, sekä b alakohdan soveltamisen kannalta muita merkityksellisiä tietoja eli käytännössä muita määrällisten tai laadullisten tavoitteiden saavuttamisen arvioimiseksi tarvittavia tietoja.

Edelliset velvoitteet koskevat myös monia muita tuoteryhmiä. Niiden lisäksi suodattimellisten tupakkatuotteiden ja tupakansuodattimien osalta jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuottajat huolehtivat lisäksi keräämiskustannuksista, joita aiheutuu kyseisten tuotteiden keruusta julkisiin keräysjärjestelmiin käytöstä poistettuna, mukaan lukien infrastruktuuri ja sen käyttö, ja jätteen kuljetuksesta ja käsittelystä sen jälkeen. Kustannuksiin voi kuulua kyseisistä tuotteista syntyvän jätteen erityisen keräysinfrastruktuurin perustaminen, kuten yleisimmin roskaantuville paikoille sijoitettavat asianmukaiset jäteastiat. Tämä kuvaus tarkoittanee, että näiden tupakkatuotteiden tuottajat voidaan velvoittaa sekä osallistumaan esimerkiksi savukeroskisten asentamisen kustannuksiin että tupakantumppien osuuteen esimerkiksi yleisiltä alueilta kertyneen jätteen käsittelyssä. Direktiivin kuvaus on

kuitenkin varsin epämääräisesti rajautuva ja sitä olisi syytä komission toimeenpano-ohjeilla täsmentää.

Suodattimellisten tupakkatuotteiden ja tupakansuodattimien tuottajavastuun toteuttamisessa, muista artiklan 8 tuoteryhmistä poiketen, sopimuksen käyttämistä ohjauskeinona ei ole sallittu artiklassa 17(3).

Nämä tupakkatuotteet kuuluvat lisäksi merkintävaatimuksia koskevan artiklan 7 ja valistusta koskevan artiklan 10 alaan. Käytännössä näihin tupakkatuotepakkauksiin olisi luvussa 7.3.4 esitetyllä tavalla sisällytettävä hävittämisohjemerkinnot ja ekovaroituserkinnot tuotteen virheellisen hävittämisen seurauksista. Lisäksi kuluttajia tulisi valistaa (muualakin kuin pakkauksissa) tuotteiden asianmukaisesta hävittämisestä ja virheellisen hävittämisen ympäristövaikutuksista, saatavilla olevista uudelleenkäytettävistä vaihtoehdosta ja kierrätysjärjestelmistä sekä tuotteiden mahdollisista haitallisista vaikutuksista viemäriverkolle.

7.9.2 Tupakkalainsäädännön erityispiirteet direktiivin kansallisessa toimeenpanossa

Tupakkalain (549/2016) tavoitteena on tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppuminen. Tupakkalain (ja EU:n tupakkadirektiivin, 2014/40/EU) näkökulma on kansanterveydellinen. Sitä vastoin SUP-direktiivissä savukkeet ovat käytännössä selluloosa-asetaatista valmistetun, muoviksi luokitellun suodatinosan vuoksi. Savukkeet ovat yleisin yksittäinen meriroskatyyppi Suomessa. Tälle voitaneen hahmottaa useitakin syitä. Perinteisesti tupakat ovat olleet polttamalla käytettäviä tuotteita ja tupakka on tullut hävittää tumppaamalla. Turvallisina ja luontevina keinoina hävittää tupakka käytön jälkeen on koettu esimerkiksi tumpin heittäminen veteen tai sadevesikaivoon. Vaikka näin toimien onkin vältetty tulipalosta mahdollisesti seuraava mittava vahingonkorvausvastuu, tumppi on päätynyt usein vesistöön. Tumppaaminen koetaan turvallisiksi myös erilaisilla kivetyillä tai asfaltoituilla alueilla, joista kevyet tumpit herkästi huuhtoutuvat hulevesien mukana eteenpäin. Tumpeista aiheutuvat ympäristöhaitat kytkeytyvät sekä äärimmäisen hitaasti hajoavaan filttiin sinänsä että sen sisältämiin haitallisiin aineisiin.

Tumpeista aiheutuvaa ympäristöhaittaa voitaisiin käytännössä ehkäistä useissa eri kohdissa tupakan kiertokulkua: tupakoista voitaisiin poistaa kertakäyttöiset suodattimet, suodattimia voitaisiin pienentää tai ne voitaisiin valmistaa muusta materiaalista, tupakan tumpin jättämisestä voitaisiin rangaista tehokkaammin roskaamisena, tupakkaroskiksia voitaisiin sijoittaa joka niemeen, notkoon ja saarelmaan ja rantoja ja muita alueita voitaisiin siivota tehokkaasti ja säännöllisesti.

7.9.3 Suodattimen muuttaminen

SUP-direktiivin resitaalissa 16 katsotaan, että tuottajavastuujärjestelmissä olisi myös kannustettava innovointiin, jolla pyrittäisiin kehittämään kestäviä vaihtoehtoja muovista sisällyttäville suodattimille ja että jäsenvaltioiden olisi edistettävä monenlaisia toimenpiteitä, joilla vähennettäisiin näistä tuotteista aiheutuvaa roskaantumista. Markkinoilla on erityisesti aiempina vuosikymmeninä ollut tupakkatuotteita, joissa on ollut useampaan kertaan käytettäviä suodattimia, joissa on käytetty muovi-, puu- tai paperimateriaalia. Ympäristönäkökulmasta uudelleenkäytettävä suodatin olisi suotuisa ratkaisu, sillä se voisi vähentää roskaantumista. Tällaista kestosuodattimien innovointia jossain määrin vaikeuttanee se, että mm. tupakan päästöjen enimmäismääristä ja paloturvallisuudesta on säädetty varsin yksityiskohtaisesti. Jos ja kun kestosuodattimellisen tupakan tuotanto olisi valmistavalle yritykselle vähemmän kannattavaa, ympäristönäkökulmasta olisi perusteltua pyrkiä tukemaan tällaista tuotetta esimerkiksi tupakkaverolainsäädännön keinoin. Merkille pantavaa on kuitenkin se, että tupakan suodattimet eivät erillisinä edes ole tupakkaverolain (1470/1994) kohteena toisin kuin irtotupakka ja käärepaperit.

Ohjaaminen ympäristöystävällisempien tupakkatuotevaihtoehtojen käyttöön on hankalaa tupakan erityisluonteen vuoksi. Tiedottamista tai ohjausta jonkinlaisten tiettyjen tupakkatuotteiden pariin estää se, että tupakan markkinointi on lähtökohtaisesti hyvin rajoitettua ja oletus on, että kaikki markkinointi saattaa edistää tupakoinnin lisäämistä sen sijasta, että sillä voitaisiin saavuttaa siirtymää nykyisten käyttäjien keskuudessa. Ympäristönäkökohtien esiin tuonnin estää lähes kokonaan se, että tupakkatuotedirektiivin 13 artiklan 1 kohdan e alakohdassa kielletään, että tupakan vähittäismyyntipakkauksessa tai tuotteen merkinnöissä ei saa olla mitään tekijää tai ominaisuutta, joka antaa ymmärtää, että tietty tupakkatuote on ”parantanut biologista hajoavuutta tai että sillä on muita ympäristöetuja”. Ympäristöpohjaisen valistuksen tuottamisessa ympäristöministeriön on välttämätöntä panostaa yhteistyöhön sekä EU:n viranomaisten että sosiaali- ja terveysministeriön ja sen alaisten virastojen kanssa.

7.9.4 Tupakan tekniset ominaisuudet vähennyskeinona

Polttamalla käytettävän savukkeen tai sikarin sijasta ympäristösyistä voisi olla perusteltua tukea esimerkiksi sähkökupakkatuotteita. Nikotiinipitoisilla nesteillä on toki haitallisia ympäristövaikutuksia, mutta roskaamisen ehkäisyn kannalta sähkökupakka olisi suotuisampi valinta. Edellä kuvatuista syistä myös tämäntyyppisten ympäristövaihtoehtojen esittäminen saatettaisiin katsoa sopimattomaksi. Joissakin maissa yleinen suhtautuminen sähkökupakkaan on suopeampaa kuin Suomessa, myös lainsäädännön tasolla.

Edellä kuvatulla tavalla perinnäisten tumppeamiskäytäntöjen taustalla on osin pyrkimys paloturvalliseen hävittämiseen. Polttamalla käytettävät tupakkatuotteet ovat lisäksi perinteisesti kuumeneet poltettaessa siinä määrin, että tupakanjätteen kuljettaminen

käyttäjän hallussa ei ole niin vaivatonta kuin esimerkiksi tyhjentyneen eväspakkauksen kuljettaminen. Savukkeiden paloturvallisuusvaatimusten (tupakkalain 13 §) myötä olisi mahdollista ajatella, että myös vakiintuneita tumppaamiskäytäntöjä voitaisiin mahdollisesti muuttaa.

Monissa muissa (47 maata) maissa on tullut markkinoille myös IQOS-tupakointilaitteella lämmitettäviä savukkeita, viimeksi Ruotsissa alkukesällä 2019. Tupakointilaitteen kapselin sisälle asennetaan tupakkapuriste, joka on kooltaan noin puolet normaalista savukkeesta. Kapselista irtoaa kuumentamalla nikotiinipitoista höyryä, jota hengitetään. Myös tällaisessa savukkeessa on suodatin, mutta koska savuketta ei polteta, myös suodattimen ympäristöhaitat ovat vähäisemmät, sillä suodattimeen jää vähemmän haitallisia aineita. Myös haitat tupakoitsijalle ovat vähäisemmät. Japanissa 25 % tupakoijista on siirtynyt IQOS-savukkeiden käyttäjiksi. Tupakoinnin toiminnallisten piirteiden kannalta IQOS-tyyppisen tupakoinnin etuna on myös se, että käytön jälkeen viimeisin hiostettu tupakkakapseli jää tupakointilaitteen sisään eikä siitä ole hankkiuduttava välittömästi eroon kuten perinteisestä tupakasta. Tupakkakapseli ei myöskään ole yhtä kuuma ja voitaisiin ajatella, että tupakka-askin rakenteesta säädettäisiin siten, että käytetyt tupakkakapselit suodattimeen voitaisiin kerätä samaan askiin esimerkiksi siirrettävän väliseinän toiselle puolelle tai erilliseen osaan. Mononen-Mikkilän¹¹² mukaan Ruotsissa olisi päätetty rinnastaa IQOS-savukkeet verotuksessa irtotupakkaan, jonka verokanta olisi alhaisempi.

Myös IQOS-savukkeisiin siirtymisen edistäminen valistuksen tai verotuksen keinoin vaatii tarkempaa selvittelyä ja vuorovaikutusta sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Joka tapauksessa tupakoinnin ohjaaminen tavanomaisista savukkeista ympäristön kannalta suotuisempiin tupakkatuoteryhmiin olisi todennäköisesti teknisesti mahdollista.

7.9.5 Roskaaminen ja rangaistukset

Tupakkatuotteiden kannalta erityistä on, että tupakkatuotteet ovat yleisin yksittäinen rantaroska ja ylipäättään tupakantumpit ovat yleisiä muuallakin kuin rannoilla. Osin syynä tähän on erillisten tupakkaroskisten puute, johon tupakkatuotteiden laajennetulla tuotajavastuulla pyritään puuttumaan. Ilman erillistä selvitystä voitaneen kuitenkin arvella, että suhteessa muihin direktiivin tuotteisiin tupakantumpit ovat myös sellainen roska-tyyppi, jonka roskaavan vaikutuksen kohteita on hankala ennustaa. Tämä johtuu siitä, että tupakointi on mahdollista lähes missä tahansa ja tupakoitsijalla on säännöllinen tarve tupakoida. Esimerkiksi eväspakkauksista aiheutuva roskaaminen keskittyy lähemmäs eväsmymälöitä, kun taas tupakka-aski on kevyenä helppo kantaa minne tahansa. Tupakointikiellot sisätiloissa ja rakennusten läheisyydessä sekä yleinen paheksunta oikeastaan siirtävät tupakointia luontoon ja muihin ulkotiloihin. Luultavasti pieni määrä erillisten

112 haastattelu: Päivi Mononen-Mikkilä, Regulatory Affairs Manager, Philip Morris International, 3.7.2019.

tupakkaroskisten paikkoja on helposti osoitettavissa, mutta esimerkiksi 90-prosenttisen kattavuuden saavuttaminen olisi todennäköisesti huomattavan kallista. Roska-astioiden sijoittamiseen tarvitaan myös kiinteistönomistajan suostumus ja niiden tyhjentämisestä olisi sovittava. Roskaamisesta ja siihen liittyvistä rangaistuksista on kirjoitettu tarkemmin luvussa 7.12.2.

Roskaamisesta rankaisemisen kannalta tupakantumppi on sinänsä helppo, koska siihen tallentuneen käyttäjän dna:ta. Käytännössä toki roskaamiseen ei ole tapana puuttua. Roskaamisen ja tuottajavastuun jätekertymän arvioinnin kannalta merkille pantavaa on kuitenkin myös se, että tupakkatuotteiden jäljitettävyydestä annettujen säännösten myötä (tupakkalain 6 luku ym.) kunkin askin on sisällettävä yksilöivä tunniste. Kunkin roska-astiasta tai maastosta löydetyn askin (ilmeisesti askin kääreen) reitti on periaatteessa jäljitettävissä ja tätä tietoa voitaisiin mahdollisesti hyödyntää erilaisissa selvityksissä. Jos tietosuojakysymykset eivät muodostuisi esteeksi, yhdessä maksukorttitietojen kanssa voitaisiin määrittää tuotteen ostanut henkilö, joka voitaisiin katsoa vastuulliseksi roskaajaksi. Muissa kertakäyttötuotteissa tuotetta ei yleensä yksilöidä pakkaustasolle. Tumppitasolle ostoketjun jäljittämässä ei kuitenkaan vielä ole mahdollista päästä.

7.9.6 Toimivaltainen valvontaviranomainen

Tupakkalaki kuuluu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalaan ja sektorin lupa- ja valvontavirastona toimii Valvira. Valvira valvoo tupakkalain 6 § nojalla muun muassa tupakkatuotteiden teknisiä ominaisuuksia, vähittäismyyntipakkauksia ja tupakkatuotteiden markkinointia. Kunta taas valvoo (8 §) tupakkatuotteiden myyntiä ja markkinointi- ja esilläpito-kieltoa sekä tupakointirajoitusten noudattamista. Tulli valvoo tupakan maahantuontirajoituksia ja poliisi tupakointirajoituksia yleisissä tilaisuuksissa (9 §). SUP-direktiivin artiklan 7 merkintävaatimusten kohdalla olisi aiheellista arvioida, olisiko mahdollista osoittaa valvontakompetenssi myös näissä asioissa Valviralle. Toisaalta merkintävaatimusten kokonais-kuvan näkökulmasta valvontavalta voisi olla TUKESillakin, mutta toisaalta tupakkatuotteet ovat jo Valviran valvonnassa ja kokonaistaloudellisesti voisi olla tehokkainta ohjata tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjen valvonta kokonaisuudessaan Valviralle riippumatta siitä, onko kyse ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen liittyvistä merkeistä vai ympäristömerkinnöistä.

Tupakkalain 16 §:n 2 momentin mukaan valmistajan tai maahantuojan on lisäksi kerran vuodessa ilmoitettava Valviralle tupakkatuotteiden tuote- ja tyyppikohtaisista myyntimääristään. Savukkeiden, sikarien ja pikkusikarien myyntimäärät on ilmoitettava kappaleina ja muiden tupakkatuotteiden myyntimäärät kilogrammoina. Tupakkalain velvoite on osin päällekkäinen tupakkatuotteiden tuottajavastuun tilastointi- ja ilmoitusvelvollisuuden kanssa ja tupakkalain veloitteen voitaisiin näin katsoa täyttävän direktiivin vaatimukset

tuotantomäärien osalta, vaikka kyse ei olekaan tuottajavastuujärjestelmän osana toteutettavasti raportoinnista.

7.9.7 Muuta tuottajavastuun toteuttamisesta

Roskaantumisen puhdistamisesta seuraava vastuu on hankala sen vuoksi, että direktiivi jättää hyvin avoimeksi sen, millaisia alueita siivotaan ja miten usein. Sama epämääräisyys rasittaa myös tupakantuottajan velvollisuutta huolehtia tupakkatuotteiden keräämiskustannuksista ja keräämisinfrastruktuurista. Myös tupakkatuotteissa direktiivin 3 artiklan 11 alakohdan käsitteen tuottaja määrittely mahdollistaa myös tupakan vähittäismyyjien osallistamisen tuottajavastuuseen, jolloin tuottajavastuun piiriin tulevien toimijoiden määrä kasvaa merkittävästi. Tupakkatuotteiden vähittäismyyjät ovat jo tiedossa, koska tupakkatuotteiden vähittäismyyntiin tarvitaan maksullinen lupa.

7.9.8 Johtopäätökset tupakkatuotteiden sääntelystä

Tupakkatuotteiden (suodattimelliset tupakkatuotteet ja tupakansuodattimet) tuottajavastuusta on säädettävä pääosin vastaavalla tavalla kuin edellä luvussa 7.5 on kuvattu. Lisäksi tupakkatuotteiden tuottaja – käytännössä maahantuojat – on vastuussa erityisen keräysinfrastruktuurin perustamisesta yleisimmin roskaantuville paikoille. Myös tällainen keräysinfrastruktuuri tulisi määritellä tarkkarajaisesti muiden siivousvastuuta koskevien säännösten yhteydessä. Tupakkatuotteiden merkintävaatimuksista olisi sitä vastoin tarkoituksenmukaista säätää tupakkalaissa, jossa on säännökset muistakin tupakka-askiin sijoitettavista merkinnöistä. Lisäksi on organisoitava valistustoimia edeltävän luvun mukaisesti. Näillä säännösmuutoksilla SUP-direktiivi tulisi pannuksi täytäntöön myös tupakkatuotteiden osalta.

Käytännön kysymykseksi jää, ovatko nämä toimet riittäviä suhteessa siihen, että tupakantumpit ovat Suomen yleisin meriroska ja että niillä on merkittäviä ympäristövaikutuksia myös suodattimeen imeytyneiden epäpuhtauksien vuoksi. Koska tupakka on raskaasti verotettu tuote, voitaneen pitää todennäköisenä, että tuottajavastuun aiheuttama lisähinta tuotteessa jää niin pieneksi, ettei sillä ole tosiasiallisia vaikutuksia tupakan kulutukseen. Tuottajavastuun vaikuttavuus koostuukin käytännössä sillä rahoitetusta siivoustyöstä, keruinfrastrasta ja valistuksesta.

Valistuksen osalta voitaneen todeta, että sekä tupakasta että roskaamisesta on valistettu jo vuosikymmeniä. Saavutetut tulokset ovat olleet kyllä hyviä, mutta panostuksiin nähden nykytilaa ei voida pitää riittävänä. SUP-direktiivin edellyttämän valistuksen ongelmaksi jää, ettei minkäänlaista tupakointia voida tupakkalain vuoksi esittää ympäristöstävällisempänä kuin jotakin toista tapaa. Hulevesikaivoon tai sen läheisyyteen tumppaamisen

aiheuttamat ympäristöongelmat ja virheelliset käsitykset hulevesien puhdistamisesta tulee toki ottaa valistuksessa esiin.

Siivoustyön ja keruulinfran osalta voidaan toisaalta kysyä, voivatko nämä toimet missään olosuhteissa olla samanaikaisesti sekä riittäviä ympäristöhaittojen vähentämiseksi että kohtuullisia toimijoiden kannalta. Suomen keskeinen erityispiirre suhteessa muihin jäsenvaltioihin on huomattavan pitkä rantaviiva suhteessa väestömäärään. Tupakointi ei rajoitu vain yleisimmin roskaantuville paikoille julkisessa kaupunkitilassa, ja toisekseen julkisen kaupunkitilan siistinä pitäminen on jo nykyisellään kiinteistönomistajien ja kunnan vastuulla siten kuin luvussa 8.2 esitetään.

Tupakointia harjoittavassa väestössä saattaa tilastollisesti olla keskimääräistä enemmän ympäristönsuojeluun välinpitämättömästi suhtautuvia ihmisiä. Tupakkatuotteiden tuottajien vastuu tupakantumppien keräysinfrastrasta ja kerätyn jätteen jätehuollosta on muita SUP-tuoteryhmiä selkeämpi siltä osin kuin tarkoitetaan pelkästään tumpeille tarkoitettuja roska-asioita. Tätä veloitetta ei voida toteuttaa sopimuksella vaan ainoastaan lakisääteisellä järjestelmällä. Todennäköisesti keräysverkoston kriteereistä ja laajuudesta on säädettävä yksityiskohtaisesti vastaavaan tapaan kuin nykyisin pakkausjätteiden keräilyverkostosta. SUP-direktiivin artiklan 8(4) mukaan tuottajien vastuulle tulevat keräilyinfran kustannukset eivät saa ylittää tasoa, joka on "välttämätöntä" kyseisten palvelujen tarjoamiseksi "kustannustehokkaasti". Näitä kriteerejä on arvioitava ottaen huomioon kansalliset erityispiirteet.

Koska tupakantumppi on roskana ongelmallinen paloturvallisuussyistä sekä tupakoitsijan että roskan vastaanottojärjestelmän kannalta ja koska riittävän laaja siivoaminen ei ole teknistaloudellisesti mahdollista, YM:n, STM:n, kansalaisjärjestöjen ja asiantuntijoiden voisi olla tarpeen vuorovaikutuksessa käydä arvokeskustelua siitä, olisiko erittäin merkittävää roskaantumista aiheuttavaa tumppien määrää mahdollista vähentää myös siten, että jo tupakoivia henkilöitä ohjattaisiin muiden, ympäristön kannalta vähemmän haitallisten tupakointitapojen pariin (IQOS-savukkeet, sähkötupakka).

7.10 Jäsenmaille asetetut muut velvoitteet ja niiden toimenpano

7.10.1 Johdanto

Edellisissä alaluvuissa esitettyjen vaatimusten lisäksi jäsenvaltiolla on muita, lähinnä valvontaan, tilastointiin ja raportointiin liittyviä velvollisuuksia. Säännösten rikkomisen varalle tulee kansallisesti säätää tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia (artikla 14). Lisäksi jäsenvaltiolla on laajahko raportointivelvollisuus: Komissiolle on toimitettava tilastotietoja erilliskerätyistä pulloista ja kalastusvälinejätteestä, kertakäyttömuovimukien, pikaruokapakkausten ja kalastusvälineiden markkinoille saatetusta määrästä, juomapullojen kierrätysmateriaalin osuudesta ja tupakantumppien keruusta ja toimitettuihin tietoihin on liitettävä laaduntarkastusraportti. Lisäksi jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kirjallisesti antamansa kansalliset säännökset ja mahdollisesti tekemänsä sopimukset, kansallisten säännösten rikkomisesta säätämänsä seuraamukset, kuvaus tekemistään kulutuksen vähentämistoimista sekä myöhemmin direktiivin toimivuuden arviointiin tarvittavat tiedot.

Taulukko 11. Muut jäsenmailhin kohdistuvat velvoitteet ja määräajat SUP-direktiivissä

Artikla	Jäsenmaiden velvoitteet	määräaika ja indikaattorit
8	Jäsenvaltioiden on seurattava niiden markkinoille saatettuja muovisia sisältäviä kalastusvälineitä ja muovisia sisältävää kerättyä kalastusvälinejätettä ja raportoitava näistä komissiolle asetettava kansallinen, vuosittainen muovisia sisältävän kalastusvälinejätteen vähimmäiskeräysaste kierrätystä varten.	vuoden 2022 tiedoista lähtien ei annettu määräaika, mutta ennen komission kertomusta, jonka määräaika on 1.7.2027
12	SUP-tuotteiden eritelmiä koskevat mahdolliset ehdotukset komissiolle	Komissio kuulee jäsenvaltioita ja julkaisee viimeistään 3.7.2020 suuntaviivat, jotka sisältävät myös esimerkkejä siitä, mitkä tuotteet on katsottava tätä direktiiviä sovellettaessa kertakäyttöisiksi muovituotteiksi.
13	Jäsenvaltioiden on kunkin kalenterivuoden osalta toimitettava komissiolle artiklan edellyttämät tiedot. Jäsenvaltioiden on toimitettava nämä tiedot sähköisesti 18 kuukauden kuluessa sen raportointivuoden päättymisestä, jolta tiedot kerättiin.	Ensimmäinen raportointikausi on kalenterivuosi 2022 lukuun ottamatta ensimmäisen alakohdan e ja f alakohtaa, joiden osalta ensimmäinen raportointikausi on kalenterivuosi 2023.
14	Jäsenvaltioiden on säädettävä tämän direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi.	ilmoitettava nämä säännökset ja toimenpiteet komissiolle viimeistään 3.7.2021
15	Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle arviointia ja tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kertomuksen laadintaa varten tarvittavat lisätiedot.	Komissio tekee arvioinnin tästä direktiivistä viimeistään 3.7.2027.
17	Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan	Kansallinen toimenpano 3.7.2021 mennessä

7.10.2 Tiedonkeruu ja raportointi

SUP-tuotteiden tuotantoa ja jätehuoltoa koskevaa tiedon keräämistä voidaan verrata nykyisen pakkausten tuottajavastuujärjestelmän vaatimaan tietohallintoon. Valtakunnallinen tuottajavastuuviranomainen on Pirkanmaan ELY-keskus, joka kerää tiedot tuottajilta ja näiden organisaatioilta¹¹³. Noin 90 % pakkauksia koskevasta tuottajavastuutilastoista tulee Ringiltä, PALPA:lta noin 10 % ja noin 10 yksittäistä yritystä raportoi suoraan ELY-keskukselle. Volyymiltaan valtaosa SUP-tuotteista on pakkauksia.

RINKI kerää pakkaustiedot rekisterissään olevilta noin 4 500 tuottajalta. Pakkausdirektiivin nojalla Ringin pitää alkaa raportoida pakkauksen eri materiaalien määrätkin. Pakkauksen toimittajan pitäisi antaa nämä materiaalitiedot ostajalle. Tämä raportointijärjestelmä pitäisi päivittää siten, että siitä voidaan erottaa SUP-tuotteisiin kuuluvat pakkaukset.

Komissio vaatii, että jäsenmaat selvittävät myös vapaamatkustavien pakkausten määrät ja muodostavat taseen markkinoille laskettujen ja erilliskerättyjen pakkausten ja sekajätteen joutuvan jätevirran välillä.

Pakkausjätedirektiivi ei edellytä tuottajien kustannusvastuuta sekajätteeseen joutuvista pakkauksista. SUP:ssa tätä kuitenkin edellytetään. Tuottajien maksuosuuksien selvittäminen edellyttää edustavalla tavalla toteutettua lajittelututkimusta sekajätteestä eri paikkakunnilla. Kosteuspyyhkeiden määrän selvittäminen sekajätteestä ei kuitenkaan ole realistista ja ilmapallogätteen osuus jäänee merkityksettömäksi. Tupakantumppien määrää maastosta ja kerättyjä määriä voitaisiin esimerkiksi selvittää ajoittain otoksilla.

Keskitetyn tiedonkeruun kannalta olisi ajateltavissa, että myös ei-pakkausten (kosteuspyyhkeet, ilmapallot, tupakka) tuottajat liittyisivät Rinkiin. Koska kaikki nämä tuotteet myydään pakattuina, näiden tuotteiden tuottajat saattavat jo kuulua Rinkiin. Tiedonkeruujärjestelmän laajentaminen nykyisen toimivan käytännön pohjalta olisi helpompaa kuin kokonaan uuden järjestelmän kehittäminen näille tuotteille.

Kalastusvälineiden tilastoinnin osalta markkinoille laskettuja kalastusvälineitä koskevat tiedot olisi kerättävä maahantuojilta ja isoilta myyjiltä. Hylättyjä virkistyskalastajien verkkoja koskeva kysely voitaisiin mahdollisesti tehdä yhteistyössä alan järjestöjen kanssa. Kalastusvälinejätteen määristä ja niistä saatavan muovin kierrätyksestä on mahdollista

113 Juha-Heikki Tanskanen, toimitusjohtaja, RINKI, haastattelu 18.6.2019.

saada vain anekdoottista tietoa¹¹⁴, lähinnä isoihin merialueen satamiin vastaanotetun jätteen määrästä.

Tilastokeskuksen ja yritystietojärjestelmän tilastoluokitukset eivät ole hyödyllisiä SUP-tuotteiden määrän arvioimiseksi ja SUP-tuottajien tunnistamiseen tilastoista (ks. lukua 4). Tilastoluokitusta ei luultavasti ole mielekästä päivittää SUP-direktiivin tarpeiden perusteella. Sama koskee tulliluokitusta.

Jäsenvaltion raportointivelvoitteen täyttämiseksi on tarpeen kehittää tilastointijärjestelmiä. Tämä voi edellyttää myös säädösmuutoksia. Yritysten tilastojen luottamuksellisuutta koskeviin säännöksiin olisi tarpeen saada muutoksia, siten että viranomaiset voisivat käyttää niitä valvonnan ja raportoinnin tarpeisiin. Kauppaketjut voisivat mahdollisesti vapaaehtoisen sopimuksen nojalla raportoida tyhjänä myytyjen SUP-pakkausten ja muiden SUP-tuotteiden myynnin kuluttajille. Suurten kauppaketjujen myyntitilastoja tuoteryhmittäin on jo alustavasti luovutettu Tilastokeskukselle ja tiedon automaattista käsittelyä ollaan kehittämässä. Tämä voisi tuoda tilastoinnin ja tuottajavastuun piiriin nykyisiä vapaamatkustajia.

7.10.3 Valvonta

SUP-direktiivin 14 artikla säännösten rikkomusten seuraamuksista edellyttää, että jäsenvaltiot toteutettavat tarvittavaa valvontaa ja raportoivat toimenpiteistä täytäntöönpanon varmistamiseksi.

SUP-tuotteisiin kohdistuvien velvoitteiden toimeenpanon valvonnassa keskeiset viranomaiset olisivat todennäköisesti Pirkanmaan ELY-keskus, TUKES, tulli ja mahdollisesti muut markkinavalvontaviranomaiset. Näistä Pirkanmaan ELY-keskus hoitaa tuottajavastuuasioita, TUKES erilaisten tuotteiden valvontaa ja tulli maahantuonnin valvontaa. Trafi vastaa satamien valvonnasta, mukaan lukien niiden velvoitteet kalastusjätteen vastaanotossa. Toimivaa valvontaorganisaatiota luotaessa on pyrittävä valvonnan tarkkarajaisuuteen ja kattavuuteen.

Valtakunnallisena tuottajavastuun viranomaisena Pirkanmaan ELY-keskus joutuu selvittämään lakisääteisen tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuottajat ja viemään viranomaisen tietojärjestelmään tuottajilta tai tuottajien palveluorganisaatioilta saadut - markkinoille laskettua tuotemäärää ja kierrätystä koskevat tiedot. Vapaamatkustajia koskeva valvonta

114 Suomalainen Orthex on tehnyt 2019 kevään ja kesän sesonkiin kalaverkkoämpäreitä. Ämpäreissä käytetty raaka-aine on peräisin Skandinavian, Brittein saarten ja Pohjois-Euroopan satamista. Euroopan rannikoilta kerätystä muoviroskasta 17 prosenttia on vanhoja kalaverkkoja. Kalastajilta kerätään maksutta kalastusverkot ja -köydet, jotka muuten helposti heitettäisiin mereen tai jätettäisiin rannalle kierrätysmaksuja kaihdettaessa. <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/tata-kehtaa-jonottaa-orthex-tekee-vanhoista-kalaverkoista-ampareita/02fac666-d254-47dc-931c-9c0966717f40>.

koostuisi rekisteröinnin ulkopuolella oleville potentiaalisille tuottajille lähetetyistä kyselyistä, täydennettynä mahdollisten ilmiäntöjen perusteella. Joissakin maissa kuluttajille tai kilpailijoille annetaan mahdollisuus tehdä ilmiäntöjä netissä olevan lomakkeen avulla. Pistokokeen omaisesti vapaamatkustajia voidaan kartoittaa yritysten verkkosivuilla olevien tuotetietojen perusteella.

EU-maiden välisen kaupan osalta maahantuontia voidaan valvoa yhteistyöllä kunkin maan tuottajavastuuviranomaisten välillä. Tällaisen menettelyn ja EU:n laajuisen tuottajarekisterin kehittymistä voidaan ennakoida. Kansainväliseen yhteistyöhön tarvitaan resursseja Pirkanmaan ELY-keskuksessa.

EU:n ulkopuolisen tuonnin osalta vapaamatkustamisen rajoittamiskeinoja on käsitelty luvussa 7.5.6.

Tuotteiden markkinavalvontaa koskeva EU:n asetus julkaistiin 25.6.2019 ja se on pantava toimeen kahden vuoden kuluessa¹¹⁵. Sen tavoitteena on varmistaa, että unionin markkinoilla asetetaan saataville ainoastaan vaatimustenmukaisia tuotteita. Asetuksen liitteenä on lueteltu tuoteryhmiä tai sektoreita, joihin tätä asetusta sovelletaan. Oletettavasti SUP-direktiivi tullaan aikanaan liittämään tähän listaan. Asetus tulee todennäköisesti vaikuttamaan mm. etämyynnin valvontaan. Asetuksen kansallinen toimeenpano on alkamassa. Vaihtoehtoja ovat joko yksi kansallinen markkinavalvontalaki tai useita lakeja eri ministeriöiden toimialalta¹¹⁶.

TUKES on Suomessa merkittävin markkinavalvonnan viranomainen. Sen toimivalta on tarkemmin määritelty sektorikohtaisessa lainsäädännössä kuten kuluttajaturvallisuuslaissa (920/2011), ekosuunnittelulaissa (1005/2008) ja tuoteryhmäkohtaisessa lainsäädännössä. Laissa turvallisuus- ja kemikaalivirastosta¹¹⁷ on määritelty, että TUKES ehkäisee henkilö-, omaisuus- ja ympäristövahinkoja sekä terveys- ja ympäristöhaittoja ja varmistaa vaatimusten mukaisten tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta. Näin ollen sen toimivallan piiriin kuuluu turvallisuuden lisäksi myös ympäristönäkökohtiin liittyvä tuotteiden vaatimustenmukaisuus. TUKESin valvontatoiminta jakautuu noin 30 tuotedirektiivin tai asetuksen vaatimusten valvontaan. Valvontaa tehdään riskiperusteisesti, keskittyen tuotteen keskeisiin riskeihin. Valvonta kohdistetaan esim. pelkästään merkintöihin ja tapauskohtaisesti ottamalla näytteitä ja testaamalla. TUKES osallistuu myös standardoinnin valmisteluun tapauskohtaisesti.

115 EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2019/1020, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta.

116 Tuuri Kerttula, TUKES, haastattelu 9.8.2019.

117 Laki turvallisuus- ja kemikaalivirastosta 17.12.2010/1261.

Myös eräillä muilla viranomaisilla on markkinavalvontatehtäviä, joilla on merkitystä SUP-direktiivin kontekstissa. Valvira vastaa mm. tupakkatuotteiden vaatimustenmukaisuuden valvonnasta sekä terveydenhoidon laitteiden valvonnasta mm. RoHS-direktiivin vaatimusten osalta¹¹⁸. Elintarvikkeiden kanssa kosketuksissa olevien materiaalien turvallisuutta ja muuta vaatimustenmukaisuutta valvotaan Suomessa elintarvikevalvonnan toimesta. Valvontaa tehdään EU:n kehysasetuksen 1935/2004 mukaisesti. Valvonnan tarkoituksena on suojella ihmisiä vaarallisilta kemikaaleilta sekä vähentää/minimoida ihmisten altistumista kontaktimateriaaleista elintarvikkeisiin siirtyville kemiallisille aineille. Ruokavirasto vastaa valvonnan johtamisesta ja ohjauksesta. Kunnalliset elintarvikevalvojat valvovat kontaktimateriaalien käyttöä elintarvikkeita käsittelevissä yrityksissä. Kontaktimateriaalit elintarviketeollisuudessa ovat olleet Ruokaviraston erityinen valvontateema v. 2018-2019. Sen yhteydessä on valvottu mm. markkinointiväittämiä materiaalien ympäristöystävällisyydestä¹¹⁹.

SUP-toimeenpanon yhteydessä on päätettävä työnjaosta markkinavalvontaviranomaisien kesken. Voisi olla perusteltua jakaa valvonnan toimivaltaa siten, että Valvira valvoisi tupakkatuotteiden vaatimustenmukaisuutta myös SUP-direktiivin osalta (ks. luku 7.9.6), Ruokavirasto elintarvikkeiden kanssa kosketuksissa olevien SUP-tuotteiden vaatimustenmukaisuutta ja TUKES näiden ulkopuolelle jääviä SUP-tuotteita. Valviran ja Ruokaviraston osalta voi olla tarpeen tarkistaa niiden toimialueen määrittelyä lainsäädännössä siten, että se kattaisi ympäristöön liittyvän vaatimuksenmukaisuuden ko. tuoteryhmissä.

Vastaavasti tullin tehtävät SUP-tuotteiden tuonnin ja viennin valvonnassa pitäisi määrittellä. Nykyisin tullilla on itsenäinen valvontavastuu tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta erityisesti lelujen ja kemikaalien osalta. Muiden tuoteryhmien kohdalla on tullin ja TUKESin kesken jaettu toimivalta. Niissä voidaan projektikohtaisesti valvoa vaatimusten toteutumista myös rajavalvonnassa.

Tullin tehtävänä olisi valvoa markkinarajoituksen piiriin kuuluvien SUP-tuotteiden maahantuonnin kieltoa. Tämä on vaikeaa, koska näillä tuotteilla ei ole omaa tullikoodia. Käytännössä valvonta perustuisi pistokokeisiin. Pistokokeiden piiriin pitäisi ottaa ainakin ne tullinimikkeet, joihin kuuluu SUP-tuotteita (ks. luku 4). Tulli tarvitsee ohjeet SUP-tuotteiden tunnistamiseen ja siihen liittyvän koulutuksen. SUP-tuotteiden tullivalvonta pitäisi sisällyttää viranomaisen valvontasuunnitelmaan. Verrattuna moniin muihin valvontatarpeisiin SUP-tuotteiden maahantuonnin aiheuttamaa vaaraa ei voida pitää merkittävänä, joten sen painoarvo valvontaohjelmassa jäänee alhaiseksi.

118 Valvira arvioi markkinavalvonnassaan terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden vaatimustenmukaisuutta, CE-merkin käyttöä sekä RoHS-vaatimustenmukaisuutta siten kuin terveydenhuollon laitteita ja tarvikkeita koskevassa laissa (629/2010) ja RoHS-laissa (387/2013) on säädetty.

119 <https://www.ruokavirasto.fi/yritykset/elintarvikeala/valmistus/pakkaukset-ja-muut-elintarvikekontaktimateriaalit/kontaktimateriaalien-valvonta/elintarvikekontaktimateriaalien-maahantuojien-ja-jakelijoiden-valvontateema-2018-2019/>.

SUP-tuotteiden osalta keskeiset valvottavat vaatimukset ovat:

- markkinarajoituksen piiriin kuuluvien SUP-tuotteiden myynti- ja markkinointikiellon valvonta
- oxo-hajoavasta muovista valmistettujen tuotteiden myynti- ja markkinointikiellon valvonta
- merkintävelvoitteiden täytyminen ko. SUP-tuotteissa tai niiden pakkauksissa
- eurooppalaisten tuotestandardien vaatimusten täytyminen ko. tuotteissa (mm. korkkeja koskevat vaatimukset juomapulloissa, uusiomuovin osuus raaka-aineessa).

Markkinavalvontaviranomaisten tehtävien jako ja resursointi on päätettävä vastaavien ministeriöiden välisissä neuvotteluissa. Tähän liittyy myös standardointityöhön osallistumisen resursointi. Valvontaohjelmassa voisi olla kolme vaihetta: 1) tiedottaminen uusista vaatimuksista, 2) riskiperusteinen, valistava valvonta ja 3) tiukennettu valvonta ja tarvittaessa sanktiot.

7.10.4 Sanktiot

SUP-direktiivin ja aiemman oikeustilan ristiriidasta sekä kriminalisointien tarpeesta

SUP-direktiivin artikla 14 edellyttää, että direktiivin tehokkaan toimeenpanon vuoksi sen nojalla annettuja kansallisia säännöksiä rikkoviin henkilöihin kohdistetaan tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rangaistuksia. Käytännössä tehokkaiden rangaistusten määrääminen on hankalaa, sillä kaikkien lakien noudattamista ei nytkään erityisen kattavasti valvota. Yleisen legitimitietin ja lain kunnioituksen säilyttämiseksi olisi syytä pidättäytyä sellaisten kriminalisointien tai ylipäättään säännösten säätämisestä, joita ei tosiasiaassa ole tarkoituskaan valvoa. Toisaalta edellä luvussa 7.1 esitetyistä syistä voi olla tarpeen arvottaa, mitkä direktiivin nojalla annetuista säännöksistä olisivat sellaisia, joiden rikkomisesta olisi järkevää rangaista erityisesti Suomen olosuhteet huomioon ottaen.

Rangaistussäännösten muotoilemisen kannalta ongelmallista on myös se, että direktiivi hahmottaa roskaantumiseen liittyviä syy- ja seuraussuhteita jossain määrin toisin kuin mitä kansallisessa lainsäädännössä on tähän asti totuttu. Jätelain roskaamissääntelyssä (72–77 §:t) ja sitä seuraavissa pykälissä on edellytetty, että roskaaja tai pilaaja on ensisijainen korvausvelvollinen ja taho, johon rangaistukset ensisijaisesti kohdennetaan. Tämä sääntelyratkaisu EU-oikeudessakin tunnetun pilaaja maksaa -periaatteen¹²⁰ kanssa yhteensopiva. SUP-direktiivissä roskaantumisen aiheuttamia haittoja lähdetään kuitenkin torjumaan jo potentiaalisella roskaantumisen lähteellä ikään kuin ylhäältä alas päin muun muassa asettamalla markkinoille saattamista koskevia rajoituksia ja saattamalla tuottajat

¹²⁰ Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta (SEUT) artikla 191(2).

vastuuseen heidän tuotteistaan aiheutuvan roskaamisen siivouskustannuksista jossakin laajuudessa. Lähteellä torjumisen periaate on sekin EU-ympäristöoikeuden peruseriaatteita, mutta tavallisesti lähteen ajateltaneen olevan lähempänä haitallista seurausta. Käytännössä direktiivin asettamat velvoitteet kohdistuvat joko yrityksiin (tai julkisiin laitoksiin) ja lainsäätäjään. Roskaantumisen ehkäisyä koskevassa luvussa 8.2 kuvatulla tavalla tuottajavastuun laajentaminen perinteisen tuottajavastuun alueen ulkopuolelle aiheuttaa päällekkäistä ohjausta ja eräänlaista destruktiivista interferenssiä.

Seuraamusten lajeista

Tehokkaan seuraamusjärjestelmän kannalta tulee myös arvioida, miten seuraamusten osalta tasapainoillaan rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän (sakko, vankeus, rikoshyödyn tai -välineen konfiskaatio jne.), hallinnollisten seuraamusten (hallintopakko, uhkasakko, seuraamusmaksut jne.) ja yksityisoikeudellisten sopimusperusteisten maksujen tai vahingonkorvausvelvollisuuksien välillä. Voitaneen arvioida, että poliisin mahdollisuudet tutkia jäte- tai tuotesektorin rikoksia keskittynee erityisesti sellaisiin tapauksiin, joissa kyse on samaan aikaan myös merkittävistä talousrikoksista. Talousrikoksissa ja ympäristörikoksissa tehokas seuraamusjärjestelmä edellyttää käytännössä sekä henkilön että yrityksen rikosvastuuta ja myös rikoksella saavutetun taloudellisen hyödyn tuomitsemista menetyksi¹²¹. Koska direktiivin velvoitteiden laiminlyönnistä ei seuraa suoria vahinkoja ympäristölle, rikoksen moitittavuus on käytännössä kytkettävä teon suunnitelmallisuuteen ja pitkäkestoisuuteen sekä teolla saavutetun tai tavoitellun taloudellisen hyödyn määrään. Tästä näkökulmasta myös rangaistuslajin valinnan sakon ja vankeuden välillä tulisi noudatella talousrikoksissa vakiintuneita rajoja siltä osin, kun rikosoikeudellista rangaistusjärjestelmää hyödynnettäisiin. Käytännössä konfiskaatiolla on tässä rikostyypissä suuri merkitys, jos markkinoille saatettuja tai päätymässä olevia tuotteita kerättäisiin ja hävitettäisiin.

Hallinnollisia sanktioita on käytetty Suomessa varsin suppealla alalla, mutta jätelain 131 §:ssä on jo käytössä tuottajalle tai tuottajayhteisölle määrättävä laiminlyöntimaksu. Jätelain laiminlyöntimaksu voidaan määrätä esimerkiksi tuottajalle, joka laiminlyö velvollisuuden pitää kirjaa ja raportoida markkinoille saattamistaan ja vastaanottamistaan tuotteista. Voitaneen pitää luontevana, että laiminlyöntimaksu laajentuisi myös kertakäyttöisten muovituotteiden tuottajiin. Hallinnollista sanktiomaksua voidaan ajatella seuraamukseksi myös SUP-direktiivin artiklan 6(5) toimeenpanevan säännöksen kohdalla: jos pullossa ei olisi riittävästi kierrätettyä muovia, valmistajalle tai maahantuojalle määrättäisiin hallinnollinen seuraamusmaksu.

121 Pitemmällä tähtäimellä olisi harkittavissa, voisiko tällaista konfiskoitua rikoshyötyä käyttää esimerkiksi siivouskustannusten peittämiseen, vaikka tämäntyyppinen korvamerkitseminen ei ole tavallista ollutkaan.

Hallinnollisen seuraamuksen määrääminen edellyttää toki aina sitä, että asian on oltava luonteeltaan selvä ja riidaton ja että muutoksenhakutie on asianmukaisesti käytettävissä.

Yksityisoikeudellinen sopimussuhteeseen liittyvät maksut (mm. sopimussakot) tai vahingonkorvausvelvollisuudet ovat myös tehokkaita käyttäytymisen ohjaajia liike-elämässä. Niiden heikkouksiin tosin kuuluu se, että maksuvelvollisen yrityksen päädyttyä varattomaksi sopimussakko jää maksamatta. Sopimussakkoja olisi mahdollista hyödyntää mahdollisesti laadittavissa sopimuksissa sopimuksen noudattamisen varmistajana.

Käytännössä seuraamusjärjestelmän ja seuraamusten valintaan vaikuttaa olennaisesti se, minkä lain osaksi SUP-direktiivin toimeenpanevat säännökset tulevat. Toimeenpanossa käytettävässä laissa voi jo olla oma kriminalisointien kirjoitustapa (yleensä rangaistussäännökset lopussa, joissa viitataan edellä oleviin velvollisuuksiin pykälänumeroin) ja oma rangaistusasteikkonsa. Tämän vuoksi seuraavassa arvioidaan artikloittain direktiivin asettamia velvoitteita ja mahdollisia seuraamuksia.

Yksityiskohtainen arviointi

Kertakäyttömukien ja syömävalmiin ruuan ”eväspakkausten” kulutuksen vähentäminen (**artikla 4**) on jäsenvaltiolle asetettu velvollisuus, jonka jäsenvaltio panee täytäntöön tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Myös kierrätysmateriaalin osuutta pulloissa (**artikla 6(5)**) ja pullojen erilliskeräystä (**artikla 9**) jäsenvaltio voi ohjata varsin vapaasti. Vaihtoehtoisia sanktioita voivat olla esimerkiksi sopimukseen perustuva sopimussakko, erillinen valmistevero (tai laajemman muoviveron osatoteutus) vero-oikeudellisine seuraamuksineen, jonkin alan toimijoille asetettu suora velvollisuus sisältäen hallinnolliset seuraamusmaksun tuottajavastuun laiminlyöntimaksun tyyppisellä rakenteella taikka rikosoikeudellinen seuraamus ja rikoksella saavutetun hyödyn konfiskaatio.

Markkinoille saattamisen rajoittamisen (**artiklat 5 ja 6(1)**) osalta kyse on jäsenvaltion asettaman ja lailla säädetyn markkinoillesaattamiskiellon rikkomisesta (mm. muovihääräykset ja irtokorkilliset pullot). Tällaisen kiellon tehosteena on perinteisesti käytetty hallinnollisena seuraamuksena markkinoilta poistamista markkinoille saattajan kustannuksella tai esimerkiksi väliaikaista kieltoa, jos on syytä selvittää tarkemmin, onko kyseinen tuote direktiivin tarkoittama kielletty kertakäyttöinen muovituote (vertaa esim. tupakkalain 12 lukuun ja järjestyslain 20 §:ään). Koska markkinoille saattajalla olisi todennäköisesti mahdollisuus myydä EU:n markkinoille soveltumattomaksi katsotut tuotteensa muulla markkinalla, hallinnollista sanktiota voisi ajatella tehostettavan seuraamusmaksullakin. Rikoslain (39/1889) 46 luvussa on jo maahantuontikiellon rikkomiseen soveltuvat säännökset salakuljetuksesta (46:4) ja lievistä salakuljetuksesta (46:5), jotka soveltunevat myös kertakäyttöisiin muovituotteisiin, kun kyse on maahantuonnista. Salakuljetuksen rangaistusasteikko on sakosta kahteen vuoteen vankeutta, lievistä tekemuodosta vain sakkoa. Myös

salakuljetettuun tavaraan myöhemmin tietoisesti ryhtyvä on tuomittava laittomaan tuontitavaraan ryhtymisestä (46:6, rangaistusasteikko sakosta 1,5 vuoteen vankeutta) tai sen lievään tekemuotoon (46:6 a, sakkoa). Salakuljetuksen osalta rangaistusvastuu on myös oikeushenkilöllä (46:13). Maan sisäisestä kielletyn tuotteen markkinoille saattamisesta olisi mahdollista säätää erikseen tai sisällyttää säännökset rikoslakiin, mutta rangaistusten tulisi johdonmukaisuuden vuoksi olla samantasoiset. Rangaistussäännöksiä laadittaessa on tarpeen kiinnittää huomiota myös *ne bis in idem* -kieltoon (ks. esim. 46:16).

Merkintävaatimuksien (**artikla 7**) osalta (mm. kertakäyttömukit ja kosteuspyyhkeet) nykyisessä lainsäädännössä on runsaasti esimerkistöä erilaisten merkintöjen laiminlyönnin seuraamuksista. Esimerkiksi kemikaalilain (599/2013) rangaistussäännöksiin (59 §) ja kosmettisista valmisteista annetun lain (492/2013) 23 §:ään sisältyy erinäisiä kohtia, joissa tahallaan tai huolimattomuudesta tehdystä merkintävaatimuksen tai tiedottamisen laiminlyönnistä voidaan määrätä sakkoa. Lisäksi jätelain 127.1 § antaa ympäristöministeriölle ja TUKESille (hallinnollisen ja rajatun) valtuuden mm. velvoittaa tuotteen markkinoille saatajan korjaamaan tuotemerkinnät, kieltää mm. säännösten vastaisen tuotteen jakelu tai myyminen sekä velvoittaa rikkoja toimittamaan tuote asianmukaiseen jätteenkäsittelyyn. Pullonpalautusjärjestelmään kuuluvan juomapakkauksen osalta merkintöjen korjauttamisvaltuus on Tullilla, joka kohdistaa vaatimuksen palautusjärjestelmän ylläpitäjään (127.2 §). Merkintävaatimusten osalta jätelain 127 § hienosäätö riittäisi hallinnollisen ohjauksen mahdollistamiseen, joskin tulisi arvioida, olisiko tuotemerkinnöistä ylipäätään luontevampi säätää ennemminkin tuotteiden ympäristövaatimuksia laajemmin ohjaavassa laissa. Jos merkintävaatimusten vaikutus roskaantumiseen koettaisiin vähäiseksi, rikosoikeudellisesta seuraamuksesta säätäminen ei olisi välttämätöntä. Yksittäisestä roskasta aiheutuvat seuraukset eivät liene yhtä kohtalokkaat kuin puutteellisista merkinnöistä johtuvan vaarallisen kemikaalin tai kosmetiikkatuotteen käyttämisen.

SUP-direktiivin keskiössä olevan laajennetun tuottajavastuun (**artikla 8**) laiminlyönnin seuraamusten osalta voitaneen pääsääntöisesti tyytyä nykyisen jätelain sisältämiin säännöksiin.

Muilta osin direktiivin vaatimukset eivät anna aihetta rangaistussäännösten päivittämiseen. Esimerkiksi **artiklan 10** valistusvelvollisuus on siinä määrin joustava, ettei sen täyttäminen vaatine rangaistusten asettamista. Valistustoimenpiteiden toimeenpano ja vastuunjako on kuitenkin vähintään dokumentoitava ja raportoitava komission. Direktiivin vaatimusten lisäksi olisi tarpeen nykyistä tarkemmin säätää roskaamisen ja siivousvastuun laiminlyönnin seuraamuksista. Näitä näkökohtia tarkastellaan seuraavassa luvussa.

8 Mahdolliset kansalliset lisätoimet

8.1 Yleistä

SUP-direktiivin ensisijainen tavoite on kertakäyttöisten muovituotteiden aiheuttaman roskaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen (artikla 1). Direktiivin toisena päätavoitteena on kiertotalouden edistäminen ja direktiivissä esitetyt keinot painottuvat tuotteiden elinkaaren alkupäähän toisaalta rajoittamalla muovituotteiden markkinoille saattamista ja muotoilua ja toisaalta asettamalla monien tuotteiden tuottajat vastuuseen roskaantumisen kustannuksista ja valistuskustannuksista. Roskaantumista viime kädessä aiheuttavien yksilöiden omaan vastuuseen tai toissijaisessa siivousvastuussa olevien tahojen velvollisuuksiin ei kiinnitetä huomiota.

SUP-direktiivin mukaisia ohjauskeinoja voidaan osittain pitää vesistöjen roskaantumisen kannalta riittämättöminä. On myös huomattava, että Suomessa meri- ja rantaroskan profiili on huomattavan toisenlainen kuin yleisesti EU:n rannoilla keskimäärin. Tämän vuoksi jäljempänä nostetaan esiin eräitä kansallisesta näkökulmasta relevantteja kysymyksiä.

8.2 Roskaamiskielto ja roskaantumisen ehkäisy

Roskaantumista voidaan tarkastella eri toimijoiden näkökulmasta. Näkökulmia ovat ainakin roskaajan (yksilö tai yritys) näkökulma, roskaantumista epäsuorasti aiheuttavan toimijan näkökulma (tienpitäjä, satamanpitäjä, pikaruokaravintolan pitäjä), alueen omistajan tai muun siivousvelvollisuuden näkökulmasta (kunta, katuun rajoittuvan tontin omistaja, kiinteistönomistaja jne.) ja jatkossa myös tuottajavastuussa olevan tuottajan näkökulmasta. Roskaamiskiellosta säädetään jätelain 72 §:ssä (646/2011). Roskaamiskiellosta säädettiin yleisesti koko maata koskien ensimmäisen kerran jätehuoltolain 32 §:ssä (673/1978), joka tuli voimaan 1.4.1979 (Hallituksen esitys eduskunnalle jätehuoltolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, HE 142/1975 II vp). Tätä ennen roskaamiskielloista oli säädetty kunnallisissa järjestyssäännöissä. Roskaaminen on siis ollut kiellettyä jo vuosikymmenten ajan ja nykyisin

useilla eri tahoilla on toissijaisia siivousvastuita, vaikka luonnollisesti ensisijainen siivousvastuu on roskaajalla.

Roskaajan puhdistamisvelvollisuus ja seuraamukset

Roskaajalla on jätelain 73 §:n mukaisesti ensisijainen velvollisuus poistaa esine tai aine ympäristöstä. Lisäksi voitaisiin ajatella, että roskaajaa koskisi samanaikaisesti myös jätteen haltijan velvollisuus huolehtia jätehuollosta jätteelleen (28 §). Velvollisuutensa laiminlyöneeseen roskaaja voidaan velvoittaa puhdistamaan alue hallinnollisia pakkokeinoja käyttäen jätelain nojalla (jätelain 126 §:n rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen ja 129 § uhkasakko, teettämishukka ja keskeyttämishukka) eli kunnan viranomaisella on mahdollisuus velvoittaa roskaaja siivoamaan roskat sakon tai teettämisen uhalla. Käytännössä hallintopakkoa on mahdollista käyttää lähinnä vain roskaajaan, joka on kiinteistön omistaja tai haltija taikka jonka hallitsemalta kiinteistöltä roskat ovat levinneet toisen hallitsemalle alueelle.

Roskaamiskiellon vähäisestä rikkomisesta voidaan määrätä 100 euron rikesakko (laki rikesakkorikkomuksista 986/2016 16 §). Laajemmasta roskaamisesta voidaan rangaista jätterikkomuksena jätelain 147 §:n nojalla tai rikoslain nojalla ympäristörikoksena. Jätelain rikkomisia kaikki jätelain kohdat huomioiden tulee vuosittain esitutkintaan vain noin 200 ja trendi on laskeva. Tämä lienee ymmärrettävää, sillä esitutkinnasta syyttäjälle edistyy vain noin kymmenesosa jätelain rikkomisista ja vielä pienempi osa johtaa rangaistukseen¹²². Rikesakkojen jakauma ei kuulu säännöllisesti julkistettavaan tilastotietoon, mutta roskaamisen osalta niiden määrät eivät liene kovinkaan suuria.

Toimijan näkökulma

Eräiden toimijoiden toiminnan välillisenä seurauksena voi seurata roskaantumista. Esimerkiksi myyntipisteestä ostettujen tuotteiden pakkaukset hylätään ympäristöön¹²³. On kuitenkin oma kysymyksensä, missä määrin toiminnanharjoittaja voidaan katsoa vastuulliseksi yksilöiden virheellisestä toiminnasta. Merkittävä laiminlyönti roskien kiinteistöllä olevien keräysastioiden suhteen saattaisi voida joissakin tapauksissa johtaa vastuuseen roskaantumisesta.

¹²² Ympäristörikoskatsaus 2018 s. 29 ja 33

¹²³ Ympäristönsuojelulakia sovelletaan kaikkeen pilaantumista aiheuttavaan toimintaan (2 §) ja toiminnanharjoittajan tulee olla tietoinen toimintansa ympäristövaikutuksista (5 §) ja rajoitettava toimintansa niin, että ympäristön pilaaminen estetään kokonaan tai minimoidaan (7 §). Esimerkiksi pikaruokaravintolat eivät kuitenkaan ole ympäristönsuojelulain lupaharkinnan piirissä ja on oma kysymyksensä, voidaanko roskaantumista aiheuttavaa haittaa ylipäätään pitää sellaisena lain 5 § 1 momentin 1 kohdan mukaisena päästönä eli ihmisen toiminnasta aiheutuvana aiheen päästämisenä, johtamisena tai jättämisenä yhdestä tai useammasta kohdasta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään siten, että kysymys on lain 2 §:ssä tarkoitettusta ympäristön pilaantumisesta.

Yleisen roskaamiskiellon lisäksi muutamien erityiskohteiden, kuten teiden, ulkoilureittien ja satamien sekä virkistysalueiden ja yleisötapahtumien järjestämisalueiden toimijoilla on jätelain 74 §:n nojalla *toissijainen velvollisuus huolehtia siivoamisesta*, jos roskaajaa ei saada selville, tätä ei tavoiteta tai roskaaja ei huolehdi siivoamisvelvollisuudestaan¹²⁴. Vastuu ei rajoitu kiinteistöjen rajoihin, vaan kyse on siitä, että siivottavan alueen tulee olla roskaantunut tämän erityiskohteen ”käytöstä”. Toissijainen siivoamisvelvollisuus on varsin ankara ja sen alueellinen ulottuvuus on hyvin tulkinnanvarainen. Hallituksen esityksen (HE 1999/2010 vp s. 108) mukaan siivoamisvelvollisuuden kohdistuminen ja laajuus on usein ”ratkaistava tapauksittain kokemusperäisesti” ja siivousvelvollisuuden alueellisen ulottuvuuden arviointiin ei myöskään ole yleispäteviä perusteita, vaan ”velvollisuus on arvioitava tapauskohtaisesti”. Hallituksen esityksen mukaan toissijainen siivoamisvelvollisuus ei kuitenkaan poistaisi roskaajan siivoamisvelvollisuutta, vaikka käytännössä näin näyttäisi tapahtuvan. Hallituksen esityksessä todetaan, että toissijaiseksi siivousvelvolliseksi joutunut taho voisi periä siivoamisen kustannukset roskaajalta jälkikäteen yksityisoikeudellisin keinoin, jos roskaaja sittemmin tavoitettaisiin. Ottaen huomioon prosessikustannukset käräjäoikeusmenettelyssä vaikuttaisi hyvin epätodennäköiseltä, että roskaaja päätyisi yksityisoikeudelliseen vastuuseen roskaamisestaan. Lisäksi näitä erityiskohteita ylläpitävillä toimijoilla on jätelain 76 §:ssä erikseen mainittu velvollisuus järjestää alueellaan roskaantumisen ehkäisemiseksi riittävä jätteen keräys ja muut jätehuoltopalvelut. Hallituksen esityksessä katsotaan, että roskaantuminen on usein merkki siitä, etteivät jätehuollon palvelut alueella vastaa tarvetta. Velvoitteen laajuus vaihtelisi ajan, paikan ja tavanomaiseksi katsottavan palvelutason mukaan. Jos toissijaista siivoamisvelvollisuutta haluttaisiin enenevässä määrin siirtää kauemmaksi yksittäisen roskaajan harteilta, olisi pohdittava, tulisiko jätelain 74 §:n luetteloa täydentää esimerkiksi pikaruokaravintoloilla ja muilla vastaavilla herkästi roskaantumista lähialueellaan aiheuttavilla kohteilla.

Maanomistajan näkökulma

Edellisten lisäksi myös kiinteistön haltijalla on toissijainen siivoamisvelvollisuus jätelain 74 §:n luettelon 5 ja 6 kohdan nojalla. Asemakaava-alueella vastuu on ankaraa, muualla vastuu voi siirtyä kunnalle, jos siivoaminen olisi kokonaisuutena arvioiden kohtuutonta ottaen huomioon haltijan mahdollisuudet ehkäistä roskaantumista tai huolehtia siivoamisesta, roskaantumisen määrä ja roskaantuneen alueen sijainti sekä muut näihin rinnastettavat seikat.

Kiinteistön omistajan vastuusta on määrätty myös laissa kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978) ja rakennetun ympäristön siisteydestä maankäyttö- ja rakennuslain 22 luvussa. Kadun puhtaanapitoon luetaan muun muassa kadulle

¹²⁴ Jätteen hylkäämisen ja roskaamisen suhteesta sekä näiden suhteesta maaperän pilaantumiseen liittyvään puhdistamisvastuuseen ks. tarkemmin Seppälä & Ekroos 2017 s. 59.

kerääntyneiden roskien ja irtonaisten esineiden poistamista ajoradalta (9 §). Kiinteistön haltijana kadun siivousvastuu kuuluisi jätelain mukaisesti kunnalle, mutta erityislakina kadun kunnossapitolaki siirtää tontinomistajan velvollisuudeksi kadun puhtaanapidon tontin rajasta kadun keskiviivaan saakka kuitenkin enintään 15 metrin leveydeltä muutamin poikkeuksin. Kadun kunnossapitolain 17 § mukaisesti puhtaanapitovelvoitteen laiminlyönnistä voitaisiin tuomita sakkoa, mutta näitä ei kuitenkaan ole annettu vuosiin¹²⁵. Kunnalla on myös oikeus ottaa kadun puhtaanapito itselleen ja laskuttaa siitä tontinhaltijaa lain 14 b § mukaisesti. Lisäksi kunta vastaa muiden hallinnassaan olevien yleisten alueitten, kuten torien ja puistojen siistinä pitämisestä (kadun kunnossapitolain 11 §). Kunnalla on vastaava velvollisuus jo jätelain 74 § luettelon 5 kohdan perusteella asemakaavassa olevan katualueen haltijana.

Maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n (132/1999) mukaan rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se ei aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä ja 167 §:n mukaan rakennettu ympäristön on pidettävä siistissä kunnossa. Säännökset kattavat myös rakennuksen ympäristön roskaantumisen. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei määritellä ympäristön siisteydestä vastaamisen alueellista ulottuvuutta, mutta siistinäpitovelvollisuus kattaa kuitenkin myös muiden tuomat tontille tai rakennuspaikalle tuomat roskat. Maankäyttö- ja rakennuslain 167 §:n 2 momentin mukaan kunnan määräämä viranomainen osaltaan valvoo, että liikenneväylät, kadut, torit ja katuaukiot sekä puistot ja oleskeluun tarkoitettut ulkotilat täyttävät hyvän kaupunkikuvan ja viihtyisyyden vaatimukset. Maankäyttö- ja rakennuslain 182 § mahdollistaa hallinnollisten pakkokeinojen (uhkasakko ja teettämisuhka) käyttämisen sellaista kohtaan, joka laiminlyö lakiin perustuvan velvollisuutensa.

Rantojen siivoamisen kannalta on huomioitava, että rantakiinteistöjen omistus on usein epätyypillistä erityisesti meren rannoilla. Joissakin ns. lahjoitusmaakaupungeissa kaupunki omistaa myös vesialueen ja usein rannankin, kun sitä ei ole myyty tonteiksi. On huomattava, että suuri osa Suomen ranta-alueista kuitenkin kuuluu maankohoamisen myötä (ja kun vesijättöä ei ole lunastettu) yksityisille kiinteistönomistajille kiinteistöjen yhteisinä alueina. Yksittäisellä ranta-alueella saattaa olla satoja yhteisomistajia, ranta-alue saattaa olla asemakaavoitettua tai asemakaavoittamatonta ja vesialue on saatettu jättää pois kaavasta tai sisällyttää kaava-alueeseen. On myös oikeudellisesti kiinnostava kysymys, voidaanko yhteisen alueen yhteisomistajaa pitää yhteisen alueen haltijana siten kuin jätelain 74 §:n 5 ja 6 kohdassa tarkoitetaan eli onko alueen haltijuus jotakin toiset pois sulkevaa hallintaa. Lisäksi yhteisomistuksen piirissä on lukuisia kylän yhteisiä venevalkamia ja uimarantoja, joiden osalta nousee esiin saman kaltainen problematiikka. Kysymykset eivät ole pelkästään teoreettisia, sillä käytännössä ne voivat aktualisoitua lukemattomissa kohteissa. Käytännössä velvollisuuksien kohdistaminen on tällaisissa tapauksissa usein lähes mahdotonta.

125 http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__oik__syyttr/statfin_syyttr_pxt_001_fi.px/table/table-ViewLayout1/.

Tuottajan näkökulma

Kertakäyttömuovituotteiden (mm. kertakäyttömuovipakkaukset, juomapakkaukset, mukit, kosteuspyyhkeet, pussit, ilmapallot jne.) tuottajille tulee SUP-direktiivin (liite E) toimeenpanon myötä osallistumisvelvollisuus kyseisistä tuotteista aiheutuvan roskaantumisen puhdistamisesta ja valistuksesta aiheutuviin kustannuksiin (SUP-direktiivin artikla 8). Tupakkatuotteiden osalta vastuuseen kuuluu lisäksi tarvittavan julkisen keräysinfrastruktuurin luomisen rahoittaminen. SUP-direktiivin artikla 8(4) mukaan kustannukset on kuitenkin rajoitettava viranomaisen toteuttamiin tai niiden puolesta toteutettuihin toimiin ja kustannukset eivät saa ylittää kyseisen siivouksen välttämättömiä kustannuksia.

Tuottajan näkökulmasta keskeistä on se, miten määritellään siivouksen tarpeellisuus, siivottavat alueet ja siivouskustannukset. SUP-direktiivin mukaan Komissio julkaisee myöhemmin näistä kysymyksistä suuntaviivat. Käytännön kannalta kiinnostavaksi kysymykseksi muodostuu, lisääntykö siivouksen määrä tai laatu tuottajien taloudellisen panostuksen myötä vai jääkö tuottajavastuujärjestelmä näissä asioissa lähinnä rahoitusinstrumentiksi.

Konsultin johtopäätökset

Roskaaminen on siis kiellettyä ja useilla eri tahoilla on velvollisuus siivota roskaantunut alue. Roskaamisesta ja siivousvelvoitteiden laiminlyönnistä on lainsäädännön perusteella voitu jopa määrätä sakkoja jo pitkään. Tästä huolimatta roskaamiseen on vuonna 2007 todettu kuluvan sesonkiaikana yli puolet Helsingin puistotyöntekijöiden työajasta. Ratkaisuksi piiripuutarhurit ehdottivat tuolloin asennekasvatusta ja välitöntä sakotusta, edellyttäen, että valvontaan olisi resursseja.¹²⁶

On selvää, että poliisin resurssit roskaantumisen valvontaan ovat riittämättömät ja ettei roskaamisen kriminalisointi nykyisellä valvontatasolla tarjoa riittävää yleisestävää vaikutusta. Myös siivoamisvastuuta koskeva sääntely on hyvin monikerroksinen ja siivousvastuun laajentaminen entisestään voi aiheuttaa laajenevaa **moraalikatoa** erityisesti kuluttajien eli roskaajien tasolla, mutta myös muilla sellaisilla tahoilla, jotka voivat osoittaa jonkun muun siivoamisvastuullisen. Jätelain hallituksen esityksen kirjaus siitä, että toissijainen siivousvastuullinen voisi periä siivouskustannukset roskaajalta on lähinnä teoreettinen. Yksittäisen roskan heittäminen kulujen periminen olisi kalliimpaa kuin roskan kerääminen ja lisäksi siivoamiskulujen periminen aiheuttaisi enemmän kuluja yhteiskunnalle kuin tehostettava valvonta.

126 https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/08_04_02_tutkkats_3_haverinen.pdf s. 10, 45, 84.

Kun jatkossa tuottajan on korvattava näistä tuotteista aiheutuvia siivouskustannuksia siivoamista hoitavalle taholle, asialliseksi kysymykseksi muodostuukin, kuka näistä kansallisen lainsäädännön pohjalta siivousvastuullisista tahoista olisi oikeutettu las-kuttamaan tuottajaa ja millä tavalla eli osapuolten (toimijat, kiinteistönomistajat, kunta jne.) väliset kulujen takautumisvaatimussuhteet käytännössä järjestettäisiin. Kysymys on erityisen problemaattinen alueella, jossa on kunnallinen uimaranta, puisto, katu, yhdistyksen hallinnoima venesatama, kylän yhteiseksi erotettu uimaranta, grilli-kioski, yksityisiä asuintontteja ja jätelain alaan kuuluva virkistys- ja ulkoilureitti.

Roskaantumisen ehkäisemisen kannalta olisi aiheellista selvittää *hallinnollisen seuraamusmaksun* käyttöönottoa. Eräissä maissa tällaisia seuraamusmaksuja¹²⁷, joissa maksun suuruus voi olla merkittäväkin, on otettu käyttöön. Tehokas järjestelmä edellyttäisi uskottavaa valvontaa eli kiinnijäämisriskin tulisi olla edes jossakin määrin todennäköinen yleisehkäisevän vaikutuksen aikaansaamiseksi. Roskaantumisen valvonta voitaisiin esimerkiksi lisätä pysäköinninvalvojen tai erityisten puistotyöntekijöiden tehtäviin ja kunnat saisivat näistä "roskasakoista" tuloja, joilla valvonta- ja siivousjärjestelmää voitaisiin rahoittaa. Myös yksityisen valvonnan rajoista olisi hyvä keskustella, sillä jo nykyinen lainsäädäntö perusteella mahdollistaa siivoamiskustannusten perimisen roskaajaksi havaitulta. Jos myös koko valvonnan ja perinnän kustannukset voitaisiin periä tavoitetuilta roskaajilta, oltaisiin hyvin lähellä yksityiseen pysäköinninvalvontaan rinnastettavaa yksityistä roskaamisvalvontaa. Järjestelmä, jossa kaikki kuluttajat osallistuvat roskaamisen siivouskuluihin tuotteen hintaan sisältyvän tuottajavastuumaksun myötä on jossakin määrin eettisesti arveluttava ja johtaa helposti ajatukseen siitä, että on hyväksyttävää roskata, koska joutuu maksamaan siivouksesta kuitenkin.

Siivousvelvollisuuksien kannalta olisi ennen uuden kerroksen lisäämistä huolehdittava lainsäädäntöteitse, että järjestelmä olisi riittävän selkeä ja että siviilioikeudellisen regressin tilalle kehitettäisiin jokin ketterämpi järjestelmä. Lisäksi olisi aiheellista arvioida, 1) missä määrin kadunvarren kiinteistöille kuuluva kadun puhtaanapitovastuu on enää nykyisin realistinen, 2) missä määrin jätelain 74 §:ssä oleva luettelo on ajantasainen ja 3) miten kadun ja yleisten alueiden puhtaanapitoa koskevien säännösten suhdetta jätelain säännöksiin voitaisiin selkeyttää.

127 Esimerkiksi Singaporessa ja Ranskassa monissa kaupungeissa. Nizzassa tupakan tumpin sakko on 45 € ja irtoroskan 68 € ; https://www.nicecotedazur.org%2Fuploads%2Fmedia_items%2Fcode-de-la-rue-2019.original.pdf&usg=AOvVaw0_H_BBmQGE1Vs7zsYxSXIO.

8.3 Jätevesi- ja hulevesisääntely

8.3.1 Jätevedenpuhdistamojen sääntely ja SUP-roskat

SUP-direktiivin resitaalissa 20 on todettu, että eräät SUP-tuotteet päätyvät ympäristöön viemäröintijärjestelmän kautta. Tämän vuoksi SUP-direktiivissä on asetettu velvoitteita eräiden tuotteiden merkitsemisestä siten, että kuluttajille näin välitetään tietoa jätteen materiaaleista ja asianmukaisesta jätehuollosta. Tässä kappaleessa tarkastellaan, mitä kansallisia toimia merkitsemisvelvollisuuden lisäksi voitaisiin panna toimeen SUP-tuotteiden aiheuttaman roskaantumisriskiin vähentämiseksi.

Puhdistamon kapasiteetin riittämättömyys vuotovesien ja hulevesien vuoksi on yleisin syy puhdistamo-ohituksille. Verkostojen saneerausta, erillisviemäröintiä ja pumppaamojen sähkönsaannin toimintavarmuutta on edelleenkin mahdollista tehostaa Suomessa. Jättevettä tilapäisesti varastoivien pumppaamoiden varoaltaita ja puhdistamoiden tasausalaita voidaan tarpeen mukaan ottaa käyttöön. voidaan ottaa tasausallaskäyttöön. Lisäksi puhdistamoilla kannattaa selvittää mahdollisuus ohitusvesien erilliskäsittelyyn. Pumppaamoiden säännöllinen ja ennakoiva huolto, sekä säännölliset pumppaamoiden tarkastuskäynnit ovat osa päästöjä ehkäisevää toimintaa¹²⁸.

Välppäjätteen jätehuoltoa säännellään puhdistamojen ympäristöluvan ehdoilla sekä aluehallintoviraston kaatopaikkakieltoon liittyvillä poikkeuspäätöksillä. Välppäjätteen hyödyntäminen kompostointi- ja mädätyslaitoksissa on varsin kyseenalaista, koska suurin osa jätteestä on hajoamatonta ja joudutaan seulomaan uudelleen pois lopputuotteesta ennen hyödyntämistä maanparannusaineena. Seulan läpäisevät muovipartikkelit päätyvät maaperään, josta ne voivat huuhtoutua hulevesien mukana vesistöihin.

Lainsäädännön muutostarvetta ei tässä selvityksessä tunnistettu, vaan käytäntöjen parantaminen tapahtuu toiminnanharjoittajien jatkuvan kehittämisen kautta. Jätevedenpuhdistamojen ohijouksutuksia ja ylivuotoja säädellään puhdistamoiden ympäristöluvista, mm. vaatimalla toimenpiteitä vuotovesien vähentämiseksi ja hulevesien erillisviemäröinnin toteuttamiseksi. Hallinnointia vaikeuttaa vastuiden ketjuuntuminen, kun yhä useammin puhdistamon haltija ja verkoston haltijat ovat erillisiä toimijoita.

SUP-tuotteiden aiheuttaman merten roskaantumisen kannalta tämä reitti on Suomen osalta kuitenkin merkitykseltään vähäinen.

128 Siintoharju, Piia. Jätevedenpumppaamoiden ylivuotojen ja jätevedenpuhdistamoiden ohitusten ympäristörisikit ja hallinta Pirkanmaalla. ELY-keskuksen RAPORTTEJA 11 | 2016.

8.3.2 Hulevesien sääntely ja SUP-roskat

Sade- ja sulamisvesistä sekä perustusten kuivatusvesistä koostuvat hulevedet on tunnistettu yhdeksi meriroskan lähteistä (ks. lukua 3.3). Osin samaan problematiikkaan kuuluu myös lumenkaatotoiminta meri- ja maa-alueilla, koska lumenkaatopaikan sulamisvedet ovat eräänlaisia erityisiä hulevesiä. Koska sade on roskaantumisen näkökulmasta aina yhtä puhdasta, meren tai vesistön roskaantumisen kannalta keskeiset tekijät ovat a) miten roskaaiselta alueelta hulevesi kertyy tai miten roskaisten alueen läpi se virtaa ja b) miten äkillinen ja rankka sade tai sulamistilanne on eli millaisella voimalla vesi kaappaa roskat mukaansa. Kolmas tekijä on roskan paino suhteessa sen kokoon: esimerkiksi kevyet tupakan tumpit ja pienet muoviroskat kulkeutuvat veden mukana helpommin kuin esimerkiksi tilavuuteensa nähden painavampi sora. Virtaaman kannalta olennaista on myös se, millaista pintaa hulevesi virtaa eli onko pinnalla paikkoja, joihin roskat voivat takertua (kasvillisuus, kaivonkannet jne.). Lisäksi vesistöön tai mereen pääsyn kannalta on olennaista se, miten kaukana vesialueesta roskat ovat. Pidettäessä lumenkaatopaikkaa meren jäällä lumen sisältämistä roskista päätyy veteen noin 100 %, mutta syrjäisellä tasaisella omakotialueella roska ei välttämättä pääse koskaan vesistöön asti.

Teoreettiselta ja sääntelytekniseltä kannalta hulevesien mukana ei pitäisi kulkeutua roskaa vesiin äärimmäisiä tulvatilanteita lukuun ottamatta, koska roskaantuminen on jätelain 8 luvun säännöksillä kattavasti kielletty ja lisäksi herkästi roskaantuvien alueiden (esim. tienvarsien, satamien ja virkistysalueiden) omistajilla tai haltijoilla on jätelain 74 § mukainen toissijainen siivousvelvollisuus (ks. tästä tarkemmin lukua 8.2). Lisäksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain (669/1978) 10 §:llä on asetettu katuun rajoittuvan kiinteistön omistajalle varsin kattava velvollisuus kerätä roskaa katualueelta, jalkakäytävältä ja kadun ja tontin välisestä ojasta tai viherkaistalta. Roskaantumissääntely on osin päällekkäistäkin ja siivousvastuullisia on yleensä aina useita, joten roskaantumisesta on säädetty erittäin kattavasti. SUP-direktiivin täytäntöönpanon kannalta voitaisiin argumentoida, että roskaantumiskiellon selkeyttäminen tai valvonnan tehostaminen ovat ensisijainen keino puuttua ongelmaan eikä erillisiä hulevesiin liittyviä toimia tarvittaisi.

Valuvien, yleensä puhtaiden vesien päätyminen kiinteistöltä toiselle on ollut historiallisesti tarkasteltuna luonnollinen asia, johon ei yleensä ole ollut tarpeen erikseen sääntelyllä puuttua. Sääntelyllä on ollut kaksi ulottuvuutta, a) vierekkäisten kiinteistöjen väliset naapurussuhdeluonteiset kysymykset veden ja muitten immissioiden siirtymisestä kiinteistön rajan yli ja b) politiaoikeudellinen yleinen terveellisyys ja turvallisuus. Osin sääntely on hyvin vanhaakin, esimerkiksi naapurussuhdelain (20/1926) edelleen voimassa oleva 4 § kieltää likaveden johtamisen niin, että naapurille tai muulle lähellä asuvalle aiheutuu haittaa ja 5 § kieltää kattovesien johtamisen naapurin maalle ilman tämän suostumusta.

Sääntelytekninen huomio on pitkään kiinnittynyt lähinnä *valuntatilanteen muuttamiseen ja riittävän kuivatuksen tavoittelemiseen* lähinnä ojittamalla tai pengertämällä. Nykyisin ojitusta säännellään kaupunkialueilla maankäyttö- ja rakennuslain 161 a ja 165 §:illä ja muualla vesilain (587/2011) säännöksillä (2 luvun 10 §, 3 luvun 2 § ja 5 luku). Viranomaisen voi antaa luvan toisen ojan käyttämiseen myös muuhun kuin maan kuivattamiseen (vesilain 5 luvun 14 §), esimerkiksi lumenkaatopaikan sulamisvesien johtamiseen. Tavoitteena on ollut saavuttaa toisen kiinteistön riittävä kuivatus aiheuttamatta haittaa toiselle kiinteistölle. Myös kuntien rakennusjärjestyksissä on pitkään ollut huomattava määrä kiinteistöjen välisiä suhteita ohjaavia määräyksiä hulevesien johtamisesta. Usein määräykset kieltävät nimenomaan luonnollisen valunnan muuttamisen, haitan aiheuttamisen ja pengertämisen.¹²⁹

Näiden määräysten ja säännösten taustalla on kuitenkin ollut nimenomaan vettymisestä kiinteistölle aiheutuva haitta eikä niinkään hulevesitulvat tai hulevesien puhtaus. Myös rakennusmääräyskokoelmassa on säädetty rakennuspaikan kuivatusolosuhteista, mutta näillä säännöksillä taas on tavoiteltu lähinnä rakennuspaikan turvallisuutta ja terveellisyttä. Hulevesien hallintaa on ohjattu paikoin katusuunnitelmissa, puistosuunnitelmissa ja asemakaavamääräyksissä. Ylipäättään kysymys siitä, milloin hulevesi on puhdasta luonnonvettä ja milloin jätevettä on kuitenkin oikeudellisesti pohdiskelun tarvetta herättävä.

Hulevesisääntely laajeni merkittävästi, kun 13 a luku lisättiin maankäyttö- ja rakennuslakiin 2014. Hulevesisääntelyn kehittymisen taustalla on ollut kaksi tekijää: sään ääri-ilmiöistä ja tiiviistä rakentamisesta johtuvat hulevesitulvat sekä hule- ja jätevesien sekaviemäröinnistä johtuvat ohijuoksutustilanteet, joissa jätevettä on päätynyt käsittelemättömänä tai vajaasti käsiteltynä vesistöön (ks. esim. HE 218/2013, yleisperustelut kohta 2.6). Lisäksi tulvien yhteydessä viemäreistä on virrannut jätevettä myös maanalaisiin tai matalalla sijaitseviin tiloihin, mistä on aiheutunut kunnille tai vesilaitoksille korvauskustannuksia. Aiemmin hulevesiviemäröinnistä oli säädetty vesihuoltolailalla¹³⁰, mutta hulevesien kokonaishallinnan kannalta tämä oli riittämätön ratkaisu, sillä putkiviemäreitä ei voida mitoittaa niin, että poikkeustilanteiden hulevedet niihin mahtuisivat.

Hulevesiuudistuksen jälkeen kunta suunnittelee ja toteuttaa vähintään asemakaava-alueella (103 i §) hulevesien kokonaishallinnan. Hulevesijärjestelmään kuuluvat nykyisin myös tavanomaiset avo-ojat, painanteet, joita pitkin hulevesi luontaisesti valuu ja erilaiset hulevesien viivyttämis- ja imeyttämISRakenteet. Kiinteistön omistaja vastaa kiinteistönsä hulevesien hallinnasta (MRL 103 e ja h §) liittämistä tai johtamiskohtaan asti ja hulevesien

129 Seppälä, Janne 2014. Rakennusjärjestys tulvariskien vähentämisessä – kehittämismahdollisuudet ja nykytila. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. <https://www.edilex.fi/opinnaytetyot/14171.pdf>.

130 Velvollisuus hulevesiviemäröintiin tuotiin vesihuoltolakiin vasta 2001 ja pakollisuudella oli tarkoitus tukea erilisviemäröintijärjestelmien laajentamista kunnissa (HE 85/2000 s. 29).

johtamisesta voidaan vapauttaakin (103 f §), jos ne hallitaan muuten asianmukaisesti.

Vapautus ei kuitenkaan estä kuntaa perimästä hulevesimaksua (ks. esim. HE 218/2013 vp s. 59). Lisäksi uudistuksessa on luotu kunnalle hulevesielin (103 d §), kunnalliset hulevesimääräykset (103 j §) ja kiinteistökohtaiset tai useampaa kiinteistöä koskevat hulevesipäätökset (MRL 103 k §) ja hulevesisuunnitelmat (103 l §). Hulevesisäätely ei kuitenkaan kiinnitä huomiota hulevesien mahdolliseen puhdistamistarpeeseen.

Hulevesien tulevaisuuden sääntelymahdollisuudet

Nimenomaisesti hulevesien puhdistamista koskevia määräyksiä hulevesiuudistuksen mukanaan tuomissa säännöksissä ei siis ole. Joitakin säännöksistä voitaisiin sinänsä tulkita laaventavastikin. Esimerkiksi hulevesien hallinnan yleisiin tavoitteisiin kuuluu hulevesistä ympäristölle ja kiinteistöille aiheutuvien haittojen ehkäiseminen (103 c §, 1. mom., 3. kohta), hulevesimääräykset voivat koskea hulevesien käsittelyä kiinteistöllä (103 j § 3. mom., 1 kohta) ja hulevesisuunnitelmassa esitetään tarpeen mukaan myös muut kunnan hulevesijärjestelmään kuuluvat hulevesien hallinnan ratkaisut ja rakenteet (103 l § 2 mom.) ja sen tulee täyttää toimivuuden, turvallisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset myös sademäärän ja rankkasateiden lisääntyessä (3 mom.). Voitaisiin siis ajatella, että kunta voisi halutessaan ryhtyä puhdistamaan hulevesiä koko kunnan alueella ja sisällyttää syntyneet kustannukset hulevesimaksuun. Kunnan hulevesijärjestelmän toteuttamiskustannukset eivät tosin saa olla kohtuuttomat (103 m §) ja hulevesien puhdistamiselle säännöksistä saatava tuki jää heikohkoksi.

Myös käytännön kannalta hulevesien puhdistaminen laajassa mittakaavassa voisi osoittautua hankalaksi. Hulevesiviemärivedet voidaan sinänsä välpätä tai puhdistaa laajemminkin, mutta toisaalta rankkasadetilanteissa, joissa roskienkin määrä on suurin, huleveden käsitteleminen ei välttämättä olisi teknisesti mahdollista. Myös muissa hulevesijärjestelmissä kuin putkiviemäreissä kulkevien hulevesien käsittely saattaisi olla haastavaa. Erillisiä avo-ojien ja viemärien purkupaikkoja vesistöihin voi olla hyvin paljon ja ojanvarsien ja huleveden viivytysalaiden ja painanteiden roskien kerääminen kunnan tehtävänä voi olla epärealistinen¹³¹. Panos-tuotossuhteeltaan puhtaasti meriroskan kannalta helpointa olisi ehkä keskittyä roskien poistamiseen suurimmista ojista ja joista, mutta toisaalta puhdistusrakenteet eivät saisi haitata vesieliöiden kulkua. Lisäksi vähäistä suurempi osa maalta tulevasta meriroskasta lienee peräisin rantakaistalta (satamat, laiturit, rantaan rajoittuvat torialueet, puistot ja ulkoilureitit), jossa erityisiä hulevesirakenteita ei ole vaan hulevesi päättyy suoraan veteen pintavaluntana.

¹³¹ Yleisten alueiden siisteys on pääasiassa kunnan tehtävä ja katujen siisteyden osalta velvollisuus on usein päällekkäinen kunnan ja kadunvarsikiinteistön omistajan kesken (jätelaín 74 § 1 mom 5 kohta, kadun kunnossapitolain 9 § ja 10 §).

Direktiivin toimeenpanemisen näkökulmasta voitaneen katsoa, että hulevesisäätely on nykyisellään riittävä, koska roskaantumiseen ollaan puuttumassa joka tapauksessa muilla menetelmillä. Laajamittaiseen hulevesien puhdistamiseen ryhtyminen meriympäristön vuoksi olisi oikeastaan seurauksen eikä syyn hoitamista. Hulevesissä on toki muitakin epäpuhtauksia kuin makroroskia ja puhdistaminen voi näiden vuoksi toki olla joissakin kohteissa perusteltua. Sekaviemäröinnistä luopuminen on luonnollisesti edelleen tärkeää.

Meren roskaantumista ehkäisevän hulevesisäätelyn kehittämisen kannalta olennaisia ongelmia ovat, että roskaantumispaine vaihtelee alueittain huomattavasti eikä välttämättä korreloi hulevesiongelmiin kanssa. Voisikin olla tehokkaampaa pyrkiä suunnittelussa ohjaamaan roskaantuvia kohteita (tiet, oleskelualueet, lumen- ja maankaatopaikat ym.) pois vesien lähettyviltä ja erityisesti pyrkiä rajoittamaan lumen läjittämistä jäälle tai vesialueen välittömään läheisyyteen, mihin kysymykseen palataan luvussa 8.4.

Yleisesti ottaen hulevesien kehittynyt hallinta vähentää roskien kulkeutumista huleveden mukana ja hulevesiä viivyttävät rakenteet ja kiinteistökohtainen imeyttäminen tasoittavat virtaamahuippuja ja lisäävät hulevesien puhdistusmahdollisuuksia. Tästä näkökulmasta on myös suotuisaa vähentää vettä läpäisemättömien pintojen määrää ja varata riittäviä rakentamattomia vapaa-alueita.

8.4 Lumenkaatosäännökset

Edellä luvussa 3.3 on todettu, että lumen kaataminen mereen on yksi keskeisistä meriroskan lähteistä niillä alueilla, joilla kaatoa tehdään. Lisäksi nopean sulamisen ajanjaksoina myös joiltakin maalla sijaitsevilta lumen läjitysalueilta voi päätyä roskia ojiin ja edelleen eteenpäin, jos lumenkaatopaikan sulamisvesiä ei puhdisteta. Tuuli ja virtaukset kuljettavat roskia edelleen, lisäksi pohjalta ruopattua ainesta saatetaan käyttää esimerkiksi rannan täytössä.

Vastauksessa kirjalliseen kysymykseen KKV 642/2018 vp on todettu, että ympäristöministeriö tulee selvittämään lumen mereen kaatamisen vaikutuksia sekä tähän liittyvää sääntelyn muuttamisen tarvetta. Tällä hetkellä lunta tai sen kaatamista ei ole säännelty lainsäädännössä kovin laajalti.

Jätelaki

Lunta ei voida pitää jätelain 5 §:n mukaisena jätteenä, sillä määritelmän mukaisesti jäte on jotakin käytöstä poistettua tai poistettavaa. Laskettelurinteitä, kylmävarastoja ja jäähalleja lukuun ottamatta lumi (tms.) ei voi olla jotakin käytöstä poistettua, koska se ei ole koskaan

ollut käytössäkään. Näistä lähtökohdista Ympäristöministeriö on päättänyt antamaan soveltamisohjeen siitä, ettei lumenkaatopaikka edellytä ympäristölupaa jätteenkäsittelypaikkana (Jätelain tulkintamuistio 2014). Muistiossa on kuitenkin katsottu, että kunta voisi tarvittaessa puuttua mahdollisiin roskaantumishaittoihin tai muihin haittoihin jätelain 125 §:n mukaisella yksittäisellä määräyksellä, sillä aurattu lumi sisältää kuitenkin usein roskia. Lisäksi kunnalla on luonnollisesti mahdollisuus antaa jätelain 91 § perusteella kunnallisia jätehuoltomääräyksiä myös roskaantumisen ehkäisemiseksi sekä määrätä siivoamaan jätelain 75 §:n mukaisesti.

Vesilaki

Vesilain 3 luvun 2 §:n mukaista vesitalouslupaa voidaan edellyttää esimerkiksi vesistön tilan huononemisen tai ympäristön viihtyisyyden vähenemisen perusteella taikka sillä perusteella, toiminta muulla tavalla loukkaa yleistä etua. Vesilain mukainen luvanvaraisuuskynnys saattaa siis pysyvän lumenkaatopaikan osalta täytyä. Luvan myöntämisedellytysten näkökulmasta on huomattava, että vesilain mukainen lupaharkinta on intressipunnintaa ja esimerkiksi Helsingin kaupungin intressi kaataa lunta mereen on varsin suuri. Toisaalta vesitalousluvan määräyksiin on mahdollista asettaa toiminnan harjoittamiselle roskaantumisen ehkäisemiseen liittyviä vaatimuksia.

Ympäristönsuojelulaki

Lumenkaatotoimintaa voidaan arvioida myös ympäristönsuojelulain (527/2014) kehikosta lähtien. Ympäristönsuojelulain 18 §:ssä yleistä meren pilaamiskieltoa ja dumpppauskieltoa lievennetään kolmannessa momentissa määrittämällä, että kielto upottaa ainetta rannalta mereen upottamis- tai hylkäämistarkoituksessa **ei koske lumen kaatamista mereen**. Esimerkiksi vanhan ympäristönsuojelulain hallituksen esityksen (HE 84/1999) 9 §:n perusteissa lumenkaatoa ei erityisesti problematisoida tai poikkeusta dumpppauskiellosta ei perustella¹³². Sitä vastoin hallituksen esityksen mukaan toiminnalta voitaisiin edellyttää ympäristölupaa tai soveltaa jätelain roskaamiskieltoa, koska tällainen toiminta voi aiheuttaa roskaantumista tai paikallista vesien pilaantumista.

Lumenkaatopaikalta olisi mahdollista edellyttää ympäristölupaa riippumatta siitä, sijaitseeko se vesialueella vai maa-alueella, jos toiminta katsottaisiin ympäristönsuojelulain 27 §:n mukaisesti ympäristöluvanvaraiseksi. Lupaa voitaisiin edellyttää sillä perusteella, että toiminnasta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista tai kohtuutonta haittaa naapureille naapuruussuhdelain 17.1 § määrittämällä tavalla. Käytännössä ympäristöluvanvaraiseksi katsottu toiminta on yleisesti ammattimaista tai laitosmaista, laajamittaista toimintaa.

132 Lumenkaatoa on säännelty aiemmin mm. vesilaissa ja toisaalta dumpppauskiellolla on pitkälti kansainvälisöidellinen tausta. Lumenkaato on ollut vähemmän haitallista toimintaa muuhun dumpppamiseen verrattuna eikä sen ympäristövaikutuksia ole välttämättä aina tiedostettukaan.

Vesistön pilaantumiseen liittyvät ympäristöluvut käsittelee ympäristönsuojelulain 34.1 §:n nojalla valtion viranomaisen eli kunnat eivät voisi itse myöntää itselleen lupaa lumenkaatopaikan pitämiseen. Euroopan unionin tuomioistuimen ns. Weser-tuomion (EUTI C-461/13) jälkeen vesienhoito- ja merenhoitosuunnitelmat on tullut ottaa huomioon kansallisessa päätöksenteossa, mutta jos luvanvaraisuuskynnyksen ei katsota ylittyvän eikä lupaa koskaan käsitellä, suunnitelmien oikeusvaikutuksetkin jäävät toteutumatta. Roskaantumisen joka tapauksessa katsotaan mm. meriympäristön tilaa huonontavaksi tekijäksi meristrategiadirektiivin (2008/56/EY) liitteen 1 laadullisissa kuvaajissa: meren tila on hyvä, kun roskaantuminen ei ominaisuuksiltaan eikä määrältään aiheuta haittaa rannikko- ja meriympäristölle.

Lisäksi kunnalla on jätelakia vastaavasti oikeus yksittäisen määräyksen antamiseen ympäristönsuojelulain 180 §:n nojalla. Koska määräystä ei voida kuitenkaan antaa luvanvaraiseksi tulkittavalle toiminnalle, tulisi ensin arvioida, olisiko lumenkaatotoimintaa pidettävä luvanvaraisena. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 22.1.2016 taltio 174 lumenkaatopaikka katsottiin luvanvaraiseksi naapureille aiheutuvan melun perusteella. Lumen mereen kaatamisen ohjaamisen kannalta onkin siis olennainen kysymys, pidetäänkö toimintaa vesistön pilaantumista aiheuttavana vai ei.

Kunta voi antaa tarvittaessa myös ympäristönsuojelulakia ja asetusta tarkentavia yleisiä ympäristönsuojelumääräyksiä lumenkaatopaikoista ja niiden hoidosta. Lumenkaatoa on ohjattu kunnallisilla ympäristönsuojelumääräyksillä. Vuonna 2017 tilanne oli, että lumen sijoittamisen vesistöön tai mereen olivat kieltäneet mm. Espoo, Oulu, Vaasa, Kerava ja Riihimäki (kahdessa viimeksi mainituissa on lähinnä jokivesistöjä). Ympäristönsuojelumääräyksillä luvanvaraiseksi lumenkaato vesistöön tai mereen oli tehty Lappeenrannassa, Kirkkonummella, Vihdissä ja Raaseporissa. Monilla kunnilla ei ole lainkaan ympäristönsuojelumääräyksiä tai lumenkaatoa ei ole niissä nimenomaisesti kielletty.¹³³ Käytännössä ympäristönsuojelumääräykset saavat usein vaikutteita Kuntaliiton malleista ja naapurikuntien säädöksistä, joten on hankalaa sanoa, miten lumen läjittämiseen vesialueelle tai sen välittömään läheisyyteen tosiasiaassa suhtaudutaan kunnissa tai miten rajoituksia valvotaan.

Kaatopaikka-asetus ja lumenkaatopaikat

Kaatopaikkoja koskee yleisesti valtioneuvoston asetus kaatopaikoista (331/2013). Sen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kaatopaikalla tarkoitetaan jätteiden loppukäsittelypaikkaa, jonne sijoitetaan jätettä maan päälle tai maahan. Kaatopaikkana pidetään myös vähintään

¹³³ Pikkarainen, Kaisa, 2017. liite 1. Pikkarainen jakaa 50 suurinta kuntaa ympäristönsuojelumääräysten perusteella luokkiin kielletty, sallittu, edellyttää ympäristöluvan ja ei ympäristönsuojelumääräyksiä. Käytännössä sallittu ei tarkoita, että lumen läjittämistä vesialueelle olisi nimenomaisesti sallittu vaan sitä, ettei sitä nimenomaisesti ja erikseen ole kielletty. Pikkaraisen opinnäytteessä arvioitiin, että 28 49:stä suurimmista kunnista oli kieltänyt lumen kaadon vesistöön.

vuoden käytössä olevaa paikkaa, jossa jätettä varastoiden väliaikaisesti, mutta kaatopaikkana ei kuitenkaan pidetä alle kolmen vuoden pituista jätteen varastointia. Kaduilta, yleisiltä alueilta ja kiinteistöiltä kerätyn lumen varastoimisen pitäminen kaatopaikkana on säännöksen kannalta tulkinnanvaraista. Menemättä tarkemmin jätteen määritelmään tai lumen olemukseen aineena, voidaan kuitenkin todeta, että muualle varastoitavaksi kuljettava lumi sisältää usein erilaisia epäpuhtauksia ja myös roskia. Laajamittaista lumenvarastointia koskevan sääntelyn kehittäminen voisi olla tarvetta. Nykyisellään ympäristönsuojelulain 10 § saattaisi mahdollistaa lumenkaatopaikkoja koskevan erityisen sääntelyn asetuksella, jos lumen varastointi katsottaisiin jätteiden käsittelyksi. Lisäksi esimerkiksi kaatopaikka-asetuksen 5 §:n vesienhallintaa koskeva säännös, jossa on yleinen kuormituksen minimoimisäännös, ja 12 §:n haittojen torjumista koskeva säännös, joka sisältää myös roskaantumisen estämisen, ovat lumenkaatopaikkojenkin osalta keskeisiä.

Jatkokehittelyn taustaksi

Pikkaraisen¹³⁴ käsityksen mukaan suurimmista kaupungeista ja kunnista vain Helsinki kaataisi lunta mereen ja Imatra Venäjälle virtaavaan Vuoksi-jokeen. Käytännössä toiminta lienee vähentynyt merkittävästi siitä ajasta, jolta nykyinen poikkeussäännös on peräisin. Toisaalta sekä poikkeussäännöksen tarpeellisuudesta että sen hyväksyttävyydestä ympäristövaikutuksesta olisi aika käydä avointa keskustelua.

Lumenkaatopaikalle tuotavan lumen yleensä katsotaan olevan puhdasta ja jätteetöntä, mutta tällaisen vaatimuksen täyttäminen on käytännössä lähes mahdotonta, sillä lunta ei yleisesti tutkita näytteitä ottamalla tai muilla menetelmillä sen saapuessa. Toisaalta ympäristönsuojelulaki lähtee ajatuksesta, jonka mukaan toimijan olisi oltava tietoinen toimintansa ympäristövaikutuksista. Lumen tutkiminen aurattaessa ei ole kuitenkaan mahdollista. Lienee selvää, että niillä liian tiiviisti rakennetuilla alueilla, joista lunta joudutaan ajamaan pois, on myös väestömäärästä johtuva merkittävä roskaantumispaine. Edellä mainitussa hallituksen esityksessä omaksuttua näkökantaa voidaan pitää oikeudellisesti epäloogisena ja arvostelulle alttiina: lumi on tarpeeksi puhdasta, jotta sitä voidaan dumpata mereen, mutta se on kuitenkin niin likaista, että dumpaustoiminnalta voitaisiin edellyttää ympäristölupaa.

Ympäristönsuojelulain 18 §:n 3 momentin kumoamisen lisäksi myös maalla sijaitsevien lumenkaatopaikkojen sijoittelua olisi mahdollisesti aihetta ohjata tarkemmin joko kaavoituksen tai lupamenettelyn keinoin. Hulevesitulvien välttämiseksi lumenkaatopaikan sijoituspaikka on valittava huolellisesti. Esimerkiksi Oulun lumenkaatopaikat ovat Oritkarissa ja Taskilassa eli merenrannan läheisyydessä. Näissä paikoissa lumenkaatopaikasta aiheutuvat

134 Pikkarainen, Kaisa. Puhdas kuin lumi? Lumi mikromuovien ja muun roskan reittinä kaupunkialueelta mereen. Pro gradu tutkielma. Ympäristötieteiden laitos. Helsingin yliopisto. Lokakuu 2017.

hulevedet ovat helposti johdettavissa mereen, toisaalta näin myös roskat päässevät helpoiten mereen saakka. Yhdyskunnissa kunnat ovat yleensä sekä suurimpia lumenkaatajia että lumenkaatopaikan toiminnanharjoittajia, mikä vaikuttanee niiden intresseihin sääntelyä kehitettäessä.

Sääntelyn kehittämisessä tulee ottaa huomioon myös se, että lumen likaisuus vaihtelee merkittävästi alueittain ja että haitatonta tai ainakin lähes haitatontakin lunta on olemassa. Lisäksi edellisestä alalukua vastaavalla tavalla tulisi arvioida uudelleen kiinteistönomistajan velvollisuutta huolehtia jalkakäytävän siisteydestä ja lumen poistosta tältä alueelta. Talvisin kaupunkialueella käsitellään taloyhtiöiden piha-alueilta tulevaa lunta, jalkakäytävien lunta ja kunnan katujen ja muiden yleisten alueiden lunta sekä mahdollisesti muitakin lumia ja näitä käytännössä varastoidaan erilaisiin paikkoihin eri omistajien eri käyttötarkoituksiin varatuille alueille varsin hallitsemattomasti. Lopulta nämä sulavat hulevesijärjestelmiin, joista on oma sääntelynsä. Lumenkaatosääntelyä kehitettäessä tulisi keskittyä ammattimaisiin toimijoihin ja edistää sellaista lumien hallintaa, jossa päällekkäistä energiankulutusta vältetään ja lumen vaatima tila huomioidaan pitkäjänteisesti alueiden suunnittelussa.

8.5 Kertakäyttömuovituotteiden vähentäminen julkisissa hankinnoissa

Direktiivi ei suoranaisesti velvoita jäsenmaita suosimaan julkisessa hallinnossa kestotuotteita tai välttämään kertakäyttötuotteiden käyttämistä. Valtio ja kunnat ovat kuitenkin myös suuria SUP-direktiivituotteiden kuluttajia ja niilläkin on mahdollisuutensa vaikuttaa hankintapäätöstensä kautta markkinaan. Resitaalissa 35 edellytetään myös viranomaisten näyttävän esimerkkiä roskaantumisen torjunnassa, joten kestotuotteiden suosiminen hankinnoissa voitaisiin nähdä direktiivin hengen mukaisena. Vastaavantyyppinen tavoite on tuotu esiin myös jätelain 11 §:ssä.

Hansel ja kuntien hankintaorganisaatiot voisivat lisätä SUP-tuotteiden välttämisen hankintaohjeisiinsa. Soveltuva kanava tällaisten käytäntöjen edistämiseen on kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO¹³⁵.

Euroopan maista on esimerkkejä (erityisesti Ranska), joissa joko kansallisesti tai kunnallisilla päätöksillä on päätetty luopua eräistä kertakäyttötuotteista julkisissa hankinnoissa.

135 <https://www.hankintakeino.fi/fi/mika-osaamiskeskus>.

8.6 Muovieristeiden sääntely

Edellä esitettyjen tilastojen mukaan vaahdotettu muovi on Suomen yleisimpiä meriroskatyyppejä heti tupakantumppien, kertakäyttömuovipakkausten ja tunnistamattomien muoviroskien jälkeen ja ennen esimerkiksi muovikorkkeja ja ruokailuvälineitä, joihin SUP-direktivillä pyritään voimakkaasti puuttumaan. Muovieristeiden (styrox, polyuretaanivahto ym.) välinpitämättömästä käytöstä aiheutuva meren roskaantuminen voitaisiin perustellusti nähdä aiheena, johon puuttumista olisi tarpeen kansallisesti harkita.

Vaahdotettu muovi päättyy mereen muutamia reittejä. Eristelevyjä käytetään laiturirakenteissa kellukkeina, koska ne ovat tilavuuteensa nähden keveitä materiaaleja. Monissa laitureissa kelluttavaa eristettä ei ole koteloitu asianmukaisesti. Vuotuisen sulamisen ja jäätyminen sekä kolhujen seurauksena rakenteisiin voi myös tulla vaurioita. Näissä tilanteissa muoviroskaa päättyy ympäristöön. Lisäksi vaahdotettua muovia käytetään erilaisissa poijuissa, pyydysten kohoissa ja kalalaatikoissa. Erityisesti kaupunkialueilla muovieristemateriaaleja pääsee vesiin myös rakennustyömailta, joiden siisteyttä ja jätehuoltoa ei ole hallittu asianmukaisesti.

Vaahdotetun muovin päätymistä meri- tai vesistöroskaksi voidaan ajatella ehkäistävän useilla eri tavoilla. Esimerkiksi SUP-direktiivin keskiössä olevat tuottajavastuu ja tuotekielot eivät kuitenkaan tule kyseeseen, koska suuri osa eristeestä käytetään maa-alueilla ja koska vaihtoehtoisia tuotteita ei välttämättä haluta käyttää tai niitä ei ole olemassa. Rakentamismääräyskokoelma ei välttämättä tulisi kyseeseen, sillä rakentamismääräyskokoelmassa ohjataan pääsääntöisesti rakennuksen rakentamista. Myös maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n mukaisessa toimenpideluvassa ja vesilain 3 luvun mukaisessa vesitalousluvassa voidaan antaa rakenteita koskevia määräyksiä, mutta lupavelvoite koskee vain suurimpia laitureita, joiden rakentaminen usein on laadukkaampaa ja ammattimaisempaa. Kunta on voinut myös rakennusjärjestyksellään vapauttaa pienehköt vesirajalaitteet lupavelvoitteesta.

Laiturirakenteiden osalta tulisi selvittää tarkemmin, missä tilanteissa eristetäytteiset ponttonit olisivat korvattavissa ilmatäytteisillä. Ponttonien ja valmislaitureiden kaupan osalta määräyksiä voitaisiin antaa esimerkiksi tuotesuunnittelua koskevin asetuksina esimerkiksi ehdotetussa laajemmassa muovituotteiden ominaisuuksia ohjaavassa laissa. Muoviroskan torjunnassa edelläkävijöiksi pyrkivät kunnat voisivat myös määrätä laiturirakenteiden yksityiskohdista rakennusjärjestyksessään, joskin rakennusjärjestys koskisi käytännössä vain tulevia laitureita.

Rakennustyömaiden osalta rakennustyömaan siisteyden hallinta on esillä maankäyttö- ja rakennuslain uudistustyössä. Työmaalta ei nytkään saa levitä jätettä ympäristöön, mutta työmaan siisteyteen kohdistuvan valvonnan resurssit ovat rajalliset ja käytössä olevat sanktiot eivät joko ole tehokkaita tai niitä ei käytetä tämäntyyppisissä tilanteissa kovin herkästi (hallintopakko, rikesakko roskaamisesta ym.). Mahdollisesti kevein ja toimivin ratkaisu olisi edellyttää rakennustyömaiden jätelavoilta kantta, jolla jätelava olisi suljettava ainakin yöksi ja kuljetuksen ajaksi. Tällainen säännös voitaisiin sisältää maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annettuun asetukseen.

8.7 Kalastussektorin kansalliset toimet

Edellä luvussa 7.9 kuvatulla tavalla SUP-direktiivi edellyttää vain kalastusvälinejätteiden tuottajavastuuta ja erilliskeräyspisteitä satamiin, ahtaasti tulkittuna vain merenrantasatamiin.

Ammattikalastajien verkkoja katoaa Suomessa vain muutamia vuodessa, kun taas virkistyskalastajien verkkoja on arvioitu katoavan noin 2 000 vuodessa, joista suurin osa sisävesillä (ks. lukua 3.3.4). Muita volyymituotteita Suomessa voivat olla muoviset kohot ja köydet. Kohtalaisen suuri osa harrastekalastuksesta on aktiivikalastusta vaapuilla, perhoilla tai muilla vastaavilla pitkäikäisillä välineillä ja näistä aiheutuva roskaantuminen on hyvin pientä ja rajoittuu lähinnä kalastuksen yhteydessä katoaviin kalastusvälineisiin.

Seuraavia toimenpiteitä olisi lisäksi harkittava, joko lakisäätöiseksi säädettyinä tai vapaaehtoisin sopimuksin:

Verkkojen pakkausmerkinnät

Erityisesti kalastusverkkojen osalta viestinnällisten keinojen käyttöönottoa rohkaistaan. Verkkopakkaukseen tulisi lisätä viestintämateriaali siitä, miten käytöstä poistettu verkko tulee asianmukaisesti kierrättää, sekä tuoda esille ne vaikutukset, joita vesistöön (tai vain mereen) jäävällä verkolla on. Viestinnällisten keinojen käyttöönotolla valmistaja ja/tai maa-hantuaja pystyy myös tuomaan esille oman ympäristönäkökulmansa sekä vastuunsa. Verkon pakkausmerkinnästä voitaisiin säätää esimerkiksi SUP-tuotteiden pakkausmerkintöjen yhteydessä. Kalastusvälinepakkausten pakkausmerkintöjä koskevaa sääntelyä voitaisiin mahdollisesti laajentaa myös siten, että Suomessa käytettävissä verkoissa olisi oltava merkintä sen tuottajan rekisteröitymisestä tuottajavastuujärjestelmään Suomessa. Merkintää voisi tulevaisuudessa käyttää myös panttijärjestelmän pohjana.

Verkkopantti

Vapaa-ajankalastajille myytävät verkot sekä mahdollisesti myös muut muoviset kalastusvälineet tulisi kerätä mahdollisimman tehokkaasti takaisin, kun ne eivät enää täytä alkupeleistä käyttötarkoitustaan kalastusvälineenä. Takaisinkeräilyllä mahdollistetaan materiaalin saattaminen takaisin kiertoon sekä neitseellisten raaka-aineiden käytön minimointi joko kalastustuotteiden tai muiden tuotteiden valmistuksessa.

Verkkojen panttijärjestelmä voisi olla tapa, jolla rikkinäisiä verkkoja saataisiin keräily- ja tilastoinnin piiriin. Muovin kierrätyksen kannalta kerätyn muovin määrä on todennäköisesti merkityksetön, mutta pantti voisi lisätä kiinnostusta kerätä roskaavat verkot pois ja palautuneiden panttimerkkien määrä voisi olla komissiolle raportoitavan tilaston perusteena.

Takaisinkeräily tulisi olla mahdollista toteuttaa myyntipisteillä siten, että verkoille olisi erilliset keräysastiat, joihin voisi palauttaa käytöstä poistetut verkot, jotka ovat saaliista puh- taat, sekä kuivia. Näitä keräilypisteitä voisi sijoitella sellaisten kalastusvälineiden jälleen- myyjien yhteyteen, joissa on jo valmiiksi jonkinlainen materiaalien keräyspiste, esimerkiksi Rinki-piste ja jossa vieraillee merkittävä määrä alueella olevista tai läpikulkevista ihmisistä, ottaen huomioon sekä vakituiset että vapaa-ajan asukkaat. Tällaisia kohteita ovat esimer- kiksi super- ja hypermarketit sekä autojen ja veneiden varaosamyyntiin erikoistuneet tava- ratalot, jotka myyvät myös kalastusvälineitä.

Rahastointi

Vaihtoehtoisesti pyydysten myyntihintaan voisi sisältyä vapaaehtoiseen järjestelmään perustuva ekomaksu, johon liittyisi vastaava merkintä pyydyksessä. Vapaaehtoisilla sopi- muksilla voitaisiin kannustaa kalastajia tai muita toimijoita, kuten järjestöjä, rantaroskan ja hylättyjen pyydysten keräämiseen vesistöistä ja rannoilta. Vastaavasta vapaaehtoisesta ra- hastosta voitaisiin myös maksaa palkkiota satamien jätepisteisiin tuoduista hylätyistä pyy- dyksistä. Esimerkiksi Norjassa päivittäistavarakauppa on perustanut rahaston, jonka tulot ovat peräisin muovikassien myynnin ekomaksusta ja tuotto käytetään Pidä Norja Siistinä -järjestön vapaaehtoistyön tukemiseen.¹³⁶ Suomessa Pidä Saaristo Siistinä ry myy veneili- jöille merkkiä, jonka tuotoilla rahoitetaan saariston jätehuoltoa ja käymäläjätteen vastaan- ottoa.

¹³⁶ <https://handelensmiljofond.no/en/handelens-miljofond-celebrates-its-launch-with-a-nok-25-million>

Pyydysten merkintä, poistaminen ja seuraamukset

Vesille kalastamaan jätettyjen pyydysten merkitsemisestä on säädetty kalastuslain 48 §:ssä. Suomessa kalastusoikeus kuuluu vesialueen omistajalle tai harvinaisissa tapauksissa erityisen kalastusetuuden tai muun kiinteistöoikeudellisen kalastusoikeuden omistajalle. Useimmiten vesialueet ovat monien kiinteistöjen yhteisiä alueita ja niitä hallinnoi yhteisen alueen osakaskunta. Esimerkiksi kalaverkkoon ostetaan osakaskunnalta verkonmerkit, jotka yhdessä osakaskunnan kirjanpidon kanssa sisältävät tiedon verkon omistajasta. Asianmukaisesti merkityn verkon omistaja on tunnistettavissa merkkien perusteella. Merkittömän pyydyksen pitäminen on kalastuslain 118 § 9 kohdan mukaan kalastusrikkomus, josta seuraa sakkorangaistus.

Pyydysten tarkastus- ja talteenotto-oikeudesta säädetään kalastuslain 108-110 §:issä. Haamuverkkojen poisto kuuluu kalastusoikeuden omistajista koostuvalle kalastusyhteisölle, jota käytännössä edustaa kalastuksentralvoja. Osakkaalla tai muun kalastusoikeuden haltijallakin on kyllä oikeus tarkastaa, että pyydys on asianmukaisesti merkitty, mutta talteenotto-oikeudella on erityiset edellytykset. Kalastuslain 110 § rajoittaa ”maallikkotalteenoton” vain niihin tilanteisiin, jossa pyydyksen omistajaa ei tavoiteta tai omistaja ei kehotuksesta huolimatta poista pyydystään ja saatavilla ei ole riittävää ja oikea-aikaista apua poliisilta, rajavartiolaitokselta, kalatalousviranomaiselta, Metsähallituksen kalastusasiain virkamiehiltä tai hyväksytyltä kalastuksentralvojalta. Talteenottopaikalle on 111 § mukaan (talteen ottajasta riippumatta) jätettävä mahdollisuuksien mukaan tiedot talteenottajasta sekä pyydyksen säilytyspaikasta, paitsi jos pyydyksen haltija on läsnä talteenottotilanteessa. Talteen otetusta pyydyksestä tai kalastusvälineestä on ilmoitettava välittömästi poliisille, ja se on luovutettava niin pian kuin mahdollista poliisin säilytettäväksi. Jollei luovuttaminen käy hankaluudetta päinsä, pyydyksestä ja sen säilytyspaikasta on ilmoitettava poliisille, joka määrää, miten se on säilytettävä. Talteen otettu pyydys tai kalastusväline on palautettava viivytyksettä pyydyksen tai kalastusvälineen haltijalle, jos esitutkintaa ei aloiteta. Viehekalastuksessa käytetty kalastusväline on kuitenkin luovutettava välittömästi takaisin, jos kalastonhoitomaksun suorittamisesta esitetään todistus seitsemän päivän kuluessa talteenotosta.

Edellä esitetystä käy ilmi, että kalastusvälineen poistaminen on varsin monimutkainen prosessi ja että kalastusvälineen poistaminen on kiinteästi kytketty kalastusrikkomukseen liittyvään rikostutkintaan. Merkittömien pyydysten ja haamuverkkojen valvonnan tehostamiseksi olisi syytä arvioida yhdessä MMM:n kanssa, voisiko hallinnollinen seuraamusmaksu tai maallikkovalvonnan tehostaminen olla ratkaisu näistä aiheutuviin ympäristöongelmiin. Lisäksi tulisi pitemmällä aikavälillä arvioida sitä, olisiko roskaantumisen ehkäisemiseksi mielekkäintä siirtyä tekemään merkintä poistetusta verkosta sähköiseen järjestelmään luonnon sijasta.

8.8 Kansalliset taloudelliset ohjaukeinit

8.8.1 Taloudellisen ohjauksen periaatteet

Taloudelliset ohjaukeinit perustuvat siihen, että joko taloudellisin kannustimin tai sanktioin pyritään vaikuttamaan ihmisten valintoihin ja käyttäytymiseen. Jonkin haitallisen asian tekemistä ei siis suoraan kielletä, mutta sille lisätään maksu; vastaavasti myönteisten ratkaisujen tekemisestä voidaan palkita esimerkiksi verohelpotuksin tai tuin. Maksu voi periaatteessa olla mitoitettu kompensoimaan toimenpiteestä aiheutunutta haittaa tai kustannuksia. Vaihtoehtoisesti taloudellisen ohjauksen mitoitus voi perustua myös ohjaukeinvaikutukseen eli etu tai maksu on niin suuri, että se alkaa halutulla tavalla vaikuttamaan tehtyihin valintoihin. Maksu voi olla myös puhtaasti fiskaalinen, jolloin ei oikeastaan voida puhua aidosta ympäristöllisestä ohjaukeinosta, vaan tavasta kohdentaa verotusta ihmisten oikeudenmukaisena pitämänä tavalla riittävä veropohja varmistaen.

Verotuksen suunnittelussa yleisesti ottaen pyritään siihen, että verotuksella häiritäisiin taloudellista toimeliaisuutta mahdollisimman vähän: puhutaan verotuksen neutraalisuudesta. Ympäristöllisessä ohjaukeinssä tähdätään päinvastaiseen tavoitteeseen, sillä tarkoituksena on nimenomaisesti vaikuttaa tahojen päätöksentekoon. Taloudellisen ohjaukein suunnittelussa pitää kiinnittää huomiota myös mm. kilpailuoikeudellisiin tekijöihin, tuotokertymän tai menojen suuruuteen suhteessa aiheutuneeseen hallinnolliseen taakkaan sekä mahdollisiin epätoivottuihin seurannaisvaikutuksiin, kuten kulutuksen siirtymiseen toisiin yhtä epätoivottuihin ratkaisuihin. Taloudelliseen ohjaukein kansallisella tasolla liittyy kilpailuoikeudellisten kysymysten lisäksi myös huoli mahdollisuudesta kiertää ohjaukein sekä negatiivinen vaikutus suomalaisiin toimijoihin.

Aidosti ohjaaville ympäristöveroille on ominaista, että veron tuotto supistuu ajan kuluessa ihmisten ja organisaatioiden muuttaessa kulutustottumuksiaan. Verotusta suunnitelevien tahojen kannalta tavoitteena on yleensä tasainen tuotto ja laaja veropohja. Toimivan taloudellisen ohjaukein edellytyksenä on tuotteen kysyntäjousto eli lopputuotteen hinnan (vero mukaan luettuna) tulee vaikuttaa ostokäyttäytymiseen. Hyvin halvoissa tuotteissa verotason täytynee olla pääsääntöisesti varsin korkea ohjaukeinvaikutuksen saavuttamiseksi.

Hyvin laajan veropohjan tapauksessa, jos esimerkiksi säädettäisiin yleisestä muoviverosta, veron kokonaistaloudellinen merkitys voisi nousta suureksi. Tällainen verottaminen olisi muutenkin hyvin hankalaa, koska se edellyttäisi tarkkoja tietoja tuotteiden koostumuksista. Tanskassa on esimerkiksi testattu tyydyttyneitä rasvoja koskevaa veroa terveysperusteisesti ja kokeilu osoitti tällaisen verotuksen käytännössä hankalaksi. Perustuslain mukaisesti verosta tulee säätää tarkkarajaisesti lailla, eikä soveltamisessa siten voida käyttää harkintaa.

Yksittäiset kansalliset tuoteverot voivat aiheuttaa ongelmia EU:n sisämarkkinoilla muun muassa tuotteiden vapaan liikkuvuuden ja verotuksen valvonnan näkökulmasta.

Verotuksessa on aina sovellettava EU-oikeuteen perustuvaa tuontituotteiden verosyrjäntäkieltoa ja valtiontukisäännösten edellyttämää neutraalia verokohtelua kilpailevien tuotteiden kesken. Edellä mainituista syistä verotuksen kehittäminen olisi kaikkein järkevintä toteuttaa koko EU:n alueella saman aikaisesti. Tuotteisiin kohdistuvaa erityisverotusta on yhdenmukaistettu jäsenvaltioissa mm. alkoholi-, tupakka- ja energiatuotteiden valmisteverotuksessa.

Verotuksen lisäksi muita mahdollisia taloudellisia ohjauskeinoja ovat mm. maksut ja pantit. Verotus tai muu taloudellinen ohjaus voi myös tukea vapaaehtoista tai hallinnollista ohjausta, esimerkkinä juomapakkausten verottaminen tilanteissa, joissa ne eivät kuulu pantilliseen kierrätysjärjestelmään. Tällainen vero täyttää muutenkin keskeiset vero-ohjauksen vaatimukset kohdistumalla suppeaan ja selkeästi määriteltyyn joukkoon tuotteita. Hallinnollinen rasitus yhteiskunnalle jää rajoitetuksi, koska verovelvollisia olisi varsin rajallinen määrä ja samat tahot ovat verovelvollisia myös mm. virvoitusjuomaveron tai alkoholijuomaveron vuoksi pakkauksen sisällöstä.

8.8.2 Soveltaminen kertakäyttöisiin muovituotteisiin

Valtiovarainministeriö on selvittänyt alustavasti muoviveron mahdollisuutta. Ministeriö näkee verotuksessa monia ongelmia. Yksi mahdollisuus olisi kohdistaa vero tuotteiden valmistukseen toimitettavaan muoviraaka-aineeseen. Valmistajia ja maahantuojia olisi tällöin varsin rajallinen määrä. Veron piiriin kuuluvat raaka-aineet olisivat määriteltävissä, mutta kierrätysraaka-aineet lisäisivät haastetta. Suurin ongelma olisi se, että vero kohdistuisi vain kotimaiseen muovituotteiden valmistukseen, eikä sitä siksi voida kansallisesti suositella. Siksi tällainen vero olisi mahdollista toteuttaa vain EU-tasoisena tai jonkinlaisena tätäkin laajempaa järjestelyä.

Toinen mahdollisuus olisi kohdistaa vero tuotteiden sisältämään muoviraaka-aineeseen. Vero koskisi yhtäläisesti kotimaisia ja tuontituotteita. Tanskan kokemukset tyydyttyneen rasvan verosta eivät olleet hyviä. Vero edellyttäisi, että kaikkien lopputuotteiden raaka-ainekoostumus olisi ilmoitettava. Korkeintaan tämän tyyppinen vero voisi toimia jollekin yksittäiselle muovilajille, jonka käyttöä haluttaisiin vähentää. Teknisesti kyseessä olisi valmisteveroihin verrattava lopputuotteeseen kohdistuva tuotevero.

Kolmas vaihtoehto olisi rajata vero kokonaan muovista valmistettuihin tuotteisiin (tai pääosin muovista valmistettuihin tuotteisiin). Vero olisi myöskin valmisteverotyyppinen tuotevero, joka koskisi kaikkia kulutukseen luovutettavia muovituotteita. Kuluttajien yksityistuonti jäisi helposti veron ulkopuolelle. Nykyisestä valmisteverotuksen varsin kapeasta ja pääosin EU-tasolla määritellystä veropohjasta poiketen verotettavien tuotteiden kirjo ja määrä olisi erittäin laaja. Tuotteiden määrittely verolain edellyttämällä tarkkuustasolla olisi haastavaa. Vero olisi hallinnollisesti erittäin raskas, vaikka vero pyrittäisiin kantamaan

muiden valmisteverojen tapaan tukkuportaassa. Ilman EU-tason harmonisointia veroon voisi liittyä haasteita myös valtiontukisäännösten näkökulmasta (kilpailevien tuotteiden erilainen verokohtelu). Edellä esitetyn perusteella näyttää siltä, että laajasti muovin käyttöön kohdistuva vero edellyttäisi EU-tason sääntelyä sekä todennäköisesti nykyistä tarkempia vaatimuksia tuotteiden koostumuksen ilmoittamisesta. Tässä selvityksessä ei esitetä laaja-alaista muoviveroa.

Sen sijaan spesifit, tiettyihin muovipakkauksiin tai muovituotteisiin kohdistuvat verot olisivat mahdollisia. Harkinta tulee tehdä tarkoin, jotta muovi ei esimerkiksi korvautu toisella ympäristön kannalta haasteellisella materiaalilla. Käytännössä kaikkein selkeintä olisi kohdistaa vero sellaisiin pakkauksiin tai tuotteisiin, jotka jäisivät tuottajavastuujärjestelmän tai sitä vastaavan panttijärjestelmän ulkopuolelle eli vero toimisi täydentävänä ohjauksena. SUP-direktiivin tuotemäärittely ei kaikilta osin liene riittävän yksiselitteinen verolain edellyttämä tarkkuustaso huomioiden, vaan määritelmät edellyttäisivät ainakin tietyiltä osin tarkennuksia. Mahdollinen vero tulisi kerätä tukkuportaassa hallinnollisen taakan rajoittamiseksi.

Mikäli kierrättämättömyys pystytään riittävän selkeästi määrittelemään, myös laajempi kierrättämättömiin muovituotteisiin tai pakkauksiin kohdistuva vero voisi tulevaisuudessa olla mahdollinen.

Juomapakkausvero ei nykyisin koske pakkauksia, jotka sisältävät virvoitusjuomaveron piirissä olevia mehuja. Veropohjan laajentaminen mehupakkauksiin olisi toteutettavissa lakiteknisesti ja valtiovarainministeriön mukaan Verohallinnon tietojärjestelmien kannalta varsin helposti, koska mehut ovat jo tällä hetkellä valmisteverotuksen piirissä. Muutos ei laajentaisi verovelvollisten piiriä. Juomapakkausveron laajentaminen edellä mainittuihin mehuihin merkitsisi todennäköisesti mehupakkausten siirtymistä nykyisiin pantillisiin kierrätysjärjestelmiin siltä osin kuin pakkaus materiaalin ja profiilinsa puolesta niihin soveltuu. Kierrätettävien juomapakkausten määrä voisi kasvaa myös sitä kautta, että mehujen valmistajat ja maahantuojat vaihtaisivat mehupakkauksia nykyisiin kierrätettäviin pakkauksiin veron välttämiseksi. Muutokset vastaavasti vähentäisivät kertakäyttöisten juomapakkausten ja samalla myös pakkausjätteen määrää. Toisaalta veron ulkopuolella olisivat edelleen nestepakkauskartongista valmistetut juomapakkaukset, jolloin verosta voisi välttyä siirtämällä juomat tällaisiin pakkauksiin. Panttijärjestelmä on jo laajentumassa vapaaehtoisuuden pohjalta mehupakkauksiin, siksi juomapakkausveron laajennus mehupakkauksiin voisi tulla perustelluksi vasta, jos vapaaehtoisuuteen perustuva järjestely ei muodostu kattavaksi.

Myös veroluonteiset tuottajavastuumaksut olisivat mahdollinen keino sellaisille pienille tuottajille, joilta ei voitaisi edellyttää tuottajavastuujärjestelmään liittymistä.

9 Säätelyn strategisia valintoja

9.1 Toimeenpanon vaihtoehdoista

Kansallinen SUP-direktiivistä johtuvien velvoitteiden voimaansaattaminen edellyttää lainsäädännön muuttamista. SUP-direktiivi kohdistuu heterogeeniseen joukkoon kertakäyttömuovituotteita ja eräitä muita muovituotteita. Velvoitteet ovat luonteeltaan varsin erilaisia ja ne voitaisiin toteuttaa hyvin erilaisin lainsäädännöllisin ratkaisuin, vaikka perinteisesti pakkaamiseen ja roskaantumiseen liittyvä säätely on toteutettu jätelainsäädännön kautta. Monet SUP-direktiivistä johtuvat velvollisuudet koskevat kuitenkin tosiasiasa itse tuotteita ja niille asetettavia vaatimuksia.

Luvussa 9.2 tarkastellaan ensin vaihtoehtoa, jossa SUP-direktiivin vaatimukset sisällytettäisiin pääosin jätelakiin. Sen jälkeen tarkastellaan eräitä muita mahdollisuuksia velvollisuuksien voimaansaattamiseen osana tuotelainsäädäntöä.

Luvussa 9.3 tarkastellaan direktiivin sallimaa vaihtoehtoa käyttää **vapaaehtoisia sopimuksia** tuottajavastuuta ja eräiden SUP-tuotteiden kulutuksen vähentämistä koskevien velvoitteiden toimeenpanemiseksi.

9.2 Tuotteita koskevan säätelyn vaihtoehdoista

9.2.1 Säännösten sisällyttäminen jätelakiin

Jätelaki (646/2011) ja valtioneuvoston asetus jätteistä (179/2012) ovat jätteiden yleislainsäädäntöä. Näiden lisäksi eri jätelainsäädäntöön kuuluu suuri joukko jätelain nojalla annettuja erityisiä valtioneuvoston asetuksia, joilla säännellään eri jätelajeja tai muuta jätealan toimintaa. SUP-direktiivin kannalta merkityksellisin on valtioneuvoston asetus pakkausjätteistä (518/2014, pakkausjäteasetus), joka on annettu jätelain nojalla (erityisesti jätelain 67 §:n, jossa säädetään asetuksenantovaltuudesta EU:n tuottajavastuusäätelyyn liittyen). Juomapakkauksia koskee niin ikään erityinen valtioneuvoston asetus juomapakkausten

palautusjärjestelmästä (526/2013), jossa muun ohessa juomapakkausten pantin määrästä ja uudelleenkäyttö- ja kierrätysvelvollisuudesta. Tämän lisäksi tuotteita, jätteitä ja roskaantumista koskevat eräiden muiden lakien erityiset säännökset.

Suuri osa direktiivistä johtuvista velvollisuuksista olisi mahdollista sisällyttää jätelakiin. Eräiden velvollisuuksien osalta sitä voitaisiin täydentää muulla lainsäädännöllä (esimerkiksi verot/pantti, kalastusvälineitä ja tupakkatuotteita koskevat velvollisuudet). On varsin selvää, että jätelaki olisi luontevin säädös ainakin laajennetusta tuottajavastuusta säättämiseen sekä fyysisen roskaantumisen ehkäisemiseen liittyen. Kun jätelain sääntelykohteena ovat käytöstä poistettavat tuotteet, niin teoreettisesti tarkasteltuna se ei olisi optimaalinen tuotteita koskevista kielloista ja vaatimuksista säättämisen kannalta.

Jätelain 8 § sisältää jätehierarkian ja sen 9 §:n mukaan tuotteen valmistajan, markkinoille saattajan ja jakelijan yleiset velvollisuudet mahdollisuuksien mukaan huolehtia muun muassa haitallisten raaka-aineiden välttämisestä, tarpeettoman pakkaamisen välttämisestä, tuotteen uudelleenkäytettävyydestä ja kierrätettävyydestä, kierrätysmerkinnöistä ja siitä, ettei tuotteesta aiheudu roskaantumista. Lisäksi jätelain 10 § mahdollistaa asetukset tuotteen merkinnöistä ja tiedottamisesta, jätehuollolle tai ympäristölle haittaa aiheuttavan tuotteen kieltämisestä tai rajoittamisesta sekä roskaantumisen ehkäisemisestä.

Jätelain 32 §:ssä säädetään kunnan jätehuoltovelvollisuudesta. Sen mukaan kunta järjestää asumisen jätteiden, kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan jätteet. Lisäksi kunnalla on jätelain 33 §:n mukainen toissijainen jätehuoltopalvelun järjestämisvelvollisuus.

Jätelain 21 §:ssä säädetään aiheuttamisperiaatteesta ja sen 6 luvussa säädetään tuottajavastuusta. Jätelain 48 § sisältää ne tuoteryhmät, joissa 46 § mukainen tuottajavastuu on voimassa. Lisäksi jätelain 48 §:ssä ja 67 §:ssä on asetuksenantovaltuus EU:n tuottajavastuuta koskevien säädösten täytäntöönpanemiseksi.

SUP-tuotteiden tuottajavastuu olisi sisällytettävä jätelakiin ja samalla olisi määriteltävä kunkin tuoteryhmän tuottajien vastuut direktiivin mukaisesti, ellei päädyttäisi käyttämään vapaaehtoisia sopimuksia. Jätelain lukuun 6 olisi pyrittävä sisällyttämään ratkaisuja myös seuraaviin kysymyksiin:

- säilytetäänkö pakkausten tuottajavastuujärjestelmä nykyisellään eli vastuu on pakkaajalla ja pakatun tuotteen maahantuojalla vai lisätäänkö vastuutahoksi myös valmistaja;
- valtuutetun edustajan nimeäminen on tehtävä mahdolliseksi SUP-tuotteiden osalta ja jätedirektiivin perusteella myös kaikkien muiden TVJ-järjestelmien osalta; Määriteltävä, miten etämyyjän asema eroaa kotimaisen tuottajan asemasta;

- kotimaisen pakkaajan ja pakkausten valmistajan velvollisuudesta nimetä valtuutettu edustaja etämyyntikohteissaan muissa jäsenmaissa ja mahdollisesti kolmansissa maissa on säädettävä;
- muovია sisältävien kalastusvälineiden osalta voitaisiin harkita lakisääteisen panttijärjestelmän käyttöönotto edistämään käytöstä poistettujen verkkojen yms. palautumista;
- tarkennukset kustannusten jaon ja kustannuskattavuuden periaatteet sekä yhteistyövelvoitteet;
- erityisen sovittelumekanismien tai -organisaation muodostaminen edistämään kustannusten oikeudenmukaista jakoa toimijoiden kesken.

Jätelain 7 luvussa säädetään juomapakkausten palautusjärjestelmästä, johon liittyy valtioneuvoston asetus juomapakkausten palautusjärjestelmästä (526/2013). Asetuksella on säädetty muun muassa pantin hinnoista ja uudelleenkäyttö- ja kierrätysvelvollisuudesta (90 %).

Jätelakiin sisältyy myös yleinen jätteen hylkäämiskiello (jätelain 13 §) ja jätelain 8 luvussa säädetään roskaantumisen siten, että 72 § sisältää roskaamiskiellon ja 73-75 §:ssä säädetään puhdistamisvelvollisuudesta. Jätelain 76 § edellyttää, että muun muassa sataman tai virkistysalueen haltija ja yleisötilaisuuden järjestäjä järjestää riittävät jätehuoltopalvelut. Lisäksi kuntien jätehuoltomääräyksillä voidaan jätelain 91 §:n nojalla antaa määräyksiä toimista roskaantumisen ehkäisemiseksi.

Jätelain 9 § ja 10 § sisältävät nykyiselläänkin yleistä tuotteita koskevan sääntelymahdollisuuden jätehuollon, terveydensuojelun ja ympäristönsuojelun näkökulmasta, mutta sääntely edellyttäisi kehittämistä, jotta se voisi mahdollistaa tuotteiden kieltämisen. SUP-direktiivin kannalta nykyiseen jätelain 10 §:n säännökseen olisi ainakin lisättävä roskaantumisen ehkäiseminen ja mahdollisesti nimenomainen viittaus SUP-direktiiviin, vaikka voimassa oleva säännös jo sisältää yleisen viittauksen EU:n säädöksiin. Perusteltua saattaisi olla, että SUP-direktiivin edellyttämästä tuotteiden kieltämisestä säädettäisiin omassa lainsäätössä säännöksessään siten, että lakiin otettaisiin luettelo kielletyistä tuotteista.

Pakkausjäteasetus sisältää säännökset pakkausten erilliskeräystä, uudelleenkäyttöä, kierrätystä ja muuta jätehuoltoa sekä Suomen markkinoille saatettavien pakkausten ominaisuuksia ja merkitsemistä koskevista vaatimuksista. Asetuksessa on säädetty muun muassa pakkauksen määritelmästä (3 §:n 1 momentin 1-kohta ja liite 1), pakkausten perusvaatimuksista (4 § ja liite 2), pakkaukseen tehtävistä merkinnöistä (6 §), uudelleenkäyttöä ja kierrätystä koskevista tavoitteista (7 §), kierrätysasteesta tuottajittain (8 §), muovipakkaus-ten vastaanoton järjestämisestä (9 §:n 1 momentin 5 kohta), tiedottamisesta (12 §), sekä tuottajan tai tuottajayhteisöjen velvollisuudesta ilmoittaa seurantatietoja (17 §). Pakkausjäteasetus voisi olla käyttökelpoinen myös SUP-direktiivin vuoksi tarpeellisten lakia

tarkempien säännösten antamisessa, kun se sisältää nykyisellään eräitä säännöksiä, joita vaaditaan myös SUP-direktiivistä johtuvien velvollisuuksien täyttämiseksi.

9.2.2 Ajatus erityisestä muovituotelaista

On ilmeistä, että SUP-direktiivi on vain yksi askel eteenpäin muovituotteita koskevan lainsäädännön alalla. Monet muut muoveista johtuvat ympäristöön ja terveyteenkin liittyvät kysymykset edellyttänevät jatkossa erityistä sääntelyä. Vastaavasti kiertotalouden yleinen kehittäminen saattaa edellyttää erityistä muovituotteiden lainsäädäntöä. Voisi siis olla tarkoituksenmukaista säätää muovituotteita koskien yleislaki, jonka soveltamisalaa voitaisiin myöhemmin laajentaa koskemaan muitakin kuin SUP-direktiivin mukaisia tuotteita.

Jätelain ja tämän tyyppisen erityislain soveltamisalojen suhde tulisi ilmeisesti säätää selkeästi siten, että käytöstä poistamiseen liittyvät säännökset sisältyisivät edelleen jätelainsäädäntöön ja muovituotelainsäädännön painopiste olisi nimenomaan tuotteita koskevista vaatimuksista. Esimerkiksi tuottajavastuuta koskeva sääntely olisi ilmeisesti tarkoituksenmukaista sisällyttää edelleen jätelainsäädäntöön. Muovituotelainsäädännön osalta keskeinen rajapinta olisi suhde kemikaaleja koskevaan sääntelyyn eli erityisesti REACH:iin.

Muovituotelainsäädäntöä voitaisiin kehittää vaiheittain siten, että ensimmäisessä vaiheessa muovituotteita koskevan lain soveltamisalaan voisivat kuulua ainoastaan SUP-direktiivin mukaiset tuotteet. Uudessa laissa siis säädettäisiin lähinnä SUP-direktiivin edellyttämistä kielloista ja tuotevaatimuksista.

9.2.3 Ekologista tuotesuunnittelua koskevan lain soveltamisalan laajentaminen

Muovituotteita koskevaa ympäristöperusteita sääntelyä voisi olla mahdollista toteuttaa myös olemassa olevaa tuotelainsäädäntöä kehittämällä. Ympäristöperusteinen tuotelainsäädäntö on sinänsä laaja kokonaisuus ja suuri osa siitä perustuu EU:n normistoon ja kansainvälisiin sopimuksiin. Tällainen sääntely ohjaa merkittävästi tuotteiden kehittymistä.

Suuri osa lainsäädännöstä kattaa tietyn, suhteellisen rajatun tuoteryhmän ja sillä on oma suhteellisen pitkäkin sääntelyhistoria (esimerkiksi moottoriajoneuvosääntely). Laaja-alaisin tai ainakin hajanaisin sääntelykokonaisuus koskee energiaa käyttäviä tuotteita koskeva sääntely, jonka perusta on energiaan liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista annetussa direktiivissä (2009/125/EY). Kansallisesti sen vaatimukset on voimaansaatettu lailla tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista (1005/2008, ns. ekodesignlaki). Sitä sovelletaan energiaan liittyviin tuotteisiin, joista EU antaa tuoteryhmäkohtaisia vaatimuksia ja energiamerkintäasetuksen (2017/1369/EU) artiklassa 1 tarkoitettuihin tuotteisiin. Lain

soveltamisala on siis suhteessa sen nimeen suppea, vaikka energiaan liittyvien tuotteiden määrä jo itsessään on erittäin suuri.

Ekodesignlain soveltamisalan laajentaminen ja siihen liittyvä sääntelyn kehittäminen voisi olisi yksi mahdollinen lainsäädäntöalusta SUP-direktiivin kansalliselle toimeenpanolle. Soveltamisalaa voisi olla tarpeen laajentaa joihinkin muihinkin tuotteisiin. Muovituote-sääntelyn näkökulmasta ekodesignlain yleinen rakenne mahdollistaisi suhteellisen hyvin laajentamisen, mutta siihen tulisi tehdä myös merkittäviä muutoksia. Muutokset olivat yleisten säännösten osalta tarpeen seuraavia seikkoja koskien: tarkoitus, soveltamisala, määritelmät ja muut tarvittavat yleiset säännökset. Tämän lisäksi ekodesignlakiin tulisi lisätä ainakin kieltoja sekä merkintä- ja tuotevaatimuksia koskevia säännöksiä.

9.3 Säännökset vapaaehtoisista sopimuksista

9.3.1 Yleistä sopimuksen käytöstä ohjauksena

Ympäristöpoliittisilla sopimuksilla valtionhallinnon ja talouden sidosryhmien välillä tavoitellaan usein päämääriä, jotka olisivat toteutettavissa hallinnollisoikeudellisin keinoin. Toisaalta sopimuksen tekeminen on lähtökohtaisesti vapaaehtoista.

Hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen korvaajana sopimuksen ja siihen liittyvien alan laajasti kattavien sitoumusten kautta on mahdollista aikaansaada tilanne, jossa suurin osa jonkin alan toimijoista olisi sopimuksen mukaisten velvollisuuksien piirissä. Kun voidaan varmistua, että ympäristölliset tavoitteet saavutetaan, voi sopimus tavallaan korvata hallinnollis-oikeudellista ohjausta. Vapaaehtoisilla sopimuksilla ei käytännössä voida kuitenkaan täysin varmasti saavuttaa aukotonta kattavuutta. Sopimuksilla ei voida myöskään aikaansaada hallinnollisoikeudelliseen ohjaukseen täysin verrattavaa tehokasta hallinnollisiin pakkotoimiin nojautuvaa tehostettavissa olevaa velvoittavuutta, vaikka sopimukseen voidaan sisällyttää myös tehosteita ja sanktioita.

Taloudellista ohjaustakin on mahdollista korvata sopimuksilla eli sopimuksia tekemällä voidaan esimerkiksi pidättäytyä jonkin negatiivisen taloudellisen ohjauksena (esim. veron) käyttöönotosta ja saavuttaa silti vastaavat tavoitteet. On myös mahdollista sopia jostakin taloudellisesta kompensatiosta tai tuesta sopimukseen liittyville sopimusvelvollisuuksien täyttämisen vastineena. Taloudellisen ohjauksen osana sopimuksilla ei ole mahdollista saavuttaa täyttä kattavuutta, eikä vapaamatkustajailmiöltä täysin voitane käytännössä vältyä. On tosin huomattava, että taloudellisen ohjauksen kattavuus ohjauksena ei tuki itsessäänkään ole sataprosenttinen; yleisesti esimerkiksi verotus toteutuu varsin tehokkaasti, mutta toisaalta esimerkiksi tukia tai avustuksia eivät välttämättä hae kaikki niihin oikeutetut.

Informaatioperusteisen ohjauksen osana sopimuksella olisi mahdollista korvata pakollisen informaatiovelvollisuuden käyttöönotto tai luoda jokin uusi vapaaehtoinen merkintätapa. Ainakin teoriassa sopimusjärjestelmä voisi siis olla myös vapaaehtoinen ympäristömerkintä. Jos sopimuksella vaatimustaso asetettaisiin sellaiseksi, että vain korkeintaan tietty määrä (esim. 30 % toimijoista) voisi saavuttaa tason, järjestely muistuttaisi nykyisiä vapaaehtoisia ympäristömerkintäjärjestelmiä. Tällainen sopimus voisi ilmeisesti tulla kyseeseen vain hyvin erityisessä tapauksessa, kun esimerkiksi EU:n ympäristömerkintä ja pohjoismainen Joutsen-merkintä ovat olemassa olevina merkintöinä vakiintuneita. Useimmiten sopimusten tavoitteena on kuitenkin saavuttaa erittäin suuri kattavuus jollakin alalla, eikä tällöin esimerkiksi sopimukseen sisältyvästä merkinnästä tai muusta informaationvälityksestä muodostuisi kilpailijaa kunnianhimoisille ympäristömerkintäjärjestelmille. Tästä huolimatta jokin tietty toimiala voisi hyötyä positiivisesta mielikuvasta, joka saataisiin aikaan informaatioperustaan nojautuvalla sopimuksella.

Sopimusten käyttö ohjauksena mahdollistetaan SUP-direktiivin artiklassa 17(3) koskien kulutuksen vähentämistä (artikla 4) ja tuottajavastuun vaatimusten täyttämiseksi tupakatuotteita lukuun ottamatta (artikla 8). SUP-direktiivin artiklassa 17(3) on asetettu vaatimukset, jotka sopimusten on täytettävä. Sopimusten on oltava *täytäntöönpanokelpoisia* ja ne tulee *julkaista* joko kansallisesti virallisessa lehdessä tai muussa yleisön tutustuttavissa olevassa virallisessa asiakirjassa sekä *toimittaa komissiolle*. Sopimuksissa tulee myös *määrittellä tavoitteet ja niille määräjat*. Lisäksi saavutettuja *tuloksia on seurattava* säännöllisesti. Tulokset tulee referoida myös toimivaltaisille viranomaisille ja komissiolle sekä toimittaa yleisön saataville siten kuin sovitaan. Viranomaisten tulee myös *laatia säännöksiä* edistymisen tarkastelua varten. Jos sopimusta ei noudatettaisi, *jäsenvaltion olisi pantava direktiivin säännökset täytäntöön säädöksin tai hallinnollisin määräyksin*.

Suomessa sopimusten käyttäminen ohjauksena on historiallisesti ollut suhteellisen vähäistä. Seuraavat niin sanotut *green deal* -sopimukset on kuitenkin tehty valtion ja toiminnanharjoittajien välillä: muovikassisopimus 2016, autoilun hiilidioksidipäästöjen vähentäminen 2018 ja öljyjätehuoltosopimus 2019. Suomessa ei ole erityistä lainsäädäntöä tällaisia sopimuksia koskien. Hallintosopimuksista, joiksi tällaisia ympäristönkäyttöä koskevia sopimuksia voidaan luonnehtia, säädetään yleisestikin vain hallintolain 3 §:ssä. Toistaiseksi julkaisemattomassa ympäristöministeriölle laaditussa selvityksessä¹³⁷ on kuitenkin katsottu, että viranomaisilla (esim. ministeriöt) sinänsä on yleistoiimivaltaansa perustuva oikeus järjestää oman toimialansa hallintotoimintaa myös sopimuksin ja että vapaaehtoisten sopimusten käyttämistä pakottavan lainsäädännön sijasta voitaneen perustella ainakin suhteellisuusperiaatteella, hallinnon kehittämisellä ja kokeilukulttuurilla. Perustuslain 80 § edellyttää kuitenkin, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista

137 Ekroos, Ari ; Seppälä, Janne: Oikeudellinen selvitys vapaaehtoisuuteen perustuvista green deal -sopimuksista osana nykyistä ohjausjärjestelmää, 20.12.2018. Julkaisematon käsikirjoitus.

on säädettävä lailla ja perustuslain 124 § rajoittaa julkisen hallintotehtävän - esimerkiksi sopimuksen seurannan - antamista muulle kuin viranomaiselle. Viranomainen ei voi myöskään sitoutua lainvastaiseen sopimukseen ja sopimuksia laadittaessa on toimittava hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

Sopimuksen velvoittavuuden osalta keskeinen kysymys liittyy sitovuuden kattavuuteen. Lähtökohtana on, että sopimus sitoo vain sen osapuolia eli viranomaista ja järjestöä. Sitovuus täytyy kuitenkin ulottaa koskemaan myös alan toimijoita eli SUP-tuotteita koskien niiden tuottajia. Luonnollisestikaan sopimuksen tekemiselle ei voi olla muodollista pakkoa, mutta sopimuksen voimaantulon kannalta sopimukselta voidaan edellyttää kattavuutta, jotta siitä tulee osapuolia sitova eli riittävän kattavuuden saavuttaminen voidaan asettaa sopimuksen syntymisen edellytykseksi.

Sitovuuden ulottaminen koskemaan alan toimijoita, voidaan toteuttaa alkuperäiseen sopimukseen uuden sopimusosapuolen liittymisellä toimialajärjestön ja viranomaisen väliseen sopimukseen tai laatimalla uuden toimijan kanssa uusi saman sisältöinen sopimus. Järjestelyt, joissa tehdään erillisiä sopimuksia, eivät kuitenkaan ole käytännöllisiä, mikäli toimijoita on suuri määrä. Käytännön kannalta tällaisessa tapauksessa järjestely, jossa sopimukseen sitoudutaan yksipuolisella tahdonilmaisella, lienee käyttökelpoisin. Viranomaisen ja alan järjestön välinen sopimus voi sellaisenaan olla sellainen, että siihen liittymisestä voidaan antaa sitoumus tai sitten sitoumus on sopimuksen liitteenä ja yksittäiset toimijat sitoutuvat noudattamaan sitä.

Eräs sitoutumismalli olisi "urheiluseuramalli", jossa jäsenet kuuluvat seuroihin ja seurat lajiliittoon. Jäsenet sitoutuvat lisenssimaksun maksaessaan lajiliiton kilpailulisenssisopimukseen ja sitoutuvat samalla noudattamaan kansallisen ja kansainvälisen lajiliiton kilpailusääntöjä. Vastaavalla tavalla myös yksittäiset jonkin alan toimijat voivat erillisellä sopimuksella sitoutua joihinkin kattojärjestönsä antamiin sääntöihin ja kattojärjestön tekemien sopimusten noudattamiseen jopa liittymättä tämän kattojärjestön jäseneksi. Valvontavalta ja valvontavastuu ovat kuitenkin tässä mallissa kattojärjestöllä, eivät esimerkiksi sopimuksen tehneellä viranomaisella, sillä viranomaisella ei ole sopimusta yksittäisen toimijan kanssa.

Oikeustoimena sitoumuksessa johonkin on kyse siitä, että henkilö oma-aloitteisesti sitoutuu toimimaan jotenkin tai olemaan toimimatta. Sitoutumisessa on siis kyse veloitteen ottamisesta itselleen. Sitoumus voidaan myös peruuttaa, muttei välttämättä seuraamuksetta. Kun sitoudutaan sopimukseen, olipa kyseessä yksityisoikeudellinen sopimus tai hallintosopimus, sitoutumisessa on käytännössä kyse sopimukseen liittymisestä. Koska sopimukset ovat perusluonteeltaan vastavuoroisia oikeustoimia, sitoutujat tulevat sitoutumaan tosiasiallisesti osallisiksi myös sopimuksen tuomista eduista.

Suomen lainsäädännössä yksipuolisia sitoumuksia on käytetty jonkin verran kytkettynä suoraan laista johtuviin velvollisuuksiin. Tällaisesta sitoumuksesta säädetään esimerkiksi eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annetun lain 7 §:ssä (1360/2014), jonka mukaan eläinten hyvinvointikorvausta voidaan myöntää aktiiviviljelijälle, joka antaa sitoumuksen vähintään yhden eläinten hyvinvointia edistävän toimenpiteen toteuttamisesta. Laki sisältää myös muita sitoumuksia ja siihen on otettu erityinen luku sitoumusvelvoitteiden täyttämistä (8 luku). Sen nojalla annetussa asetuksessa ympäristökorvauksen, luonnonhaittakorvauksen, luonnonmukaisen tuotannon korvauksen ja ei-tuotannollisia investointeja koskevan korvauksen hakemisesta vuonna 2019 (454/2019) on tarkempia säännöksiä sitoumuksista. Yksityislain 44 §:ssä (560/2018) on säädetty tieosakkaiden vastuusta sitoumuksesta tai velvoitteesta. Sen mukaan sitoumuksesta ovat vastuussa suoraan lain nojalla ne, jotka olivat sitoumuksen antamishetkellä tieosakkaita, ja lain 45 §:n nojalla sitoumus siirtyy osittamisessa muodostetulle kiinteistölle. Sitoumuksesta säädetään myös vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007). Sen 28 §:n mukaan Suomen kansalainen voi antaa Puolustusvoimille sitoumuksen osallistumisestaan vapaaehtoisin harjoituksiin ja eräisiin tehtäviin vähintään kahden ja enintään kuuden vuoden ajaksi. Laissa säädetään myös sitoumuksen ja sitoumuksen hyväksymispäätöksen peruuttamisesta (30 §). Sitoumuksesta on säädetty tarkemmin asetuksessa vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (1212/2007).

Vapaapalokunnat eli yleisemmin sopimuspalokunnat ovat eräs esimerkki julkisen hallinnon tehtävien osittaisesta hoitamisesta sopimukseen nojautuen. Pelastuslain (379/2011) 2 a §:n 1 momentin 5 kohdan (1353/2018) mukaan sopimuspalokunnalla tarkoitetaan pelastustoimen järjestelmään kuuluvaa vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa tai sotilaspalokuntaa, joka on tehnyt pelastuslaitoksen kanssa sopimuksen pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta. Pelastuslain 25 §:n mukaan alueen pelastustoimi voi käyttää pelastustoiminnassa apunaan vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa (sopimuspalokunnat) tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan. Pelastuslain 7 luvussa säädetään tarkemmin pelastustoimen vapaaehtoistoiminnasta. Sopimuspalokuntien ja pelastustoimen välisestä sopimuksesta on laadittu sopimusmalleja, joiden pohjalta sopimukset viranomaisen ja vapaapalokunnan välillä laaditaan ja toiminta järjestetään.¹³⁸

Viranomaisen yleistoimivallasta huolimatta sopimustoimivallasta olisi jo kansallisista lähtökohdista käsin luontevaa säätää erityisesti silloin, kun viranomaisen ryhtyy tekemään uudentyyppisiä sopimuksia toimijoiden kanssa. Lisäksi olisi luontevaa säätää ainakin sopimusmenettelyn tavoitteista, sopimisen perusedellytyksistä, sopimuksen oikeusvoimasta, sopimuksesta tiedottamisesta ja puiteluonteisesti sopimuksentekomenettelystä, mahdollisesti myös sopimusten uusimisesta ja riidanratkaisusta. Säättäminen vahvistaisi hallintosopimusten sitovuutta eivätkä nykyiset *green deal*-sopimukset ja materiaalitehokkuussitoumukset todennäköisesti ole SUP-direktiivin artiklassa 17(3) edellytetyllä tavalla

138 Ks. Palokuntasopimukset, <https://www.sspl.fi/index.php/infopankki/palokuntasopimukset>.

täytäntöönpanokelpoisia. Vapaaehtoisten sopimusten käyttäminen SUP-direktiivin täytäntöönpanokeinona näyttäisi edellyttävän lain tasoisia säännöksiä niitä koskien.

Edellä esitettyjen SUP-direktiivin vaatimusten vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi lakiin otettavan säännöksen tulisi täyttää siinä asetetut vaatimukset (täytäntöönpanokelpoisuus, julkisuus, tavoitteet määräaikaoinen ja seuranta).

9.3.2 Hallinnolliset sopimukset SUP-direktiivin toimeenpanossa

SUP-direktiivin artikla 17 mukaan sopimusta voidaan käyttää tietyin ehdoin kansallisen lainsäädännön sijasta artiklan 8 tuottajavastuusäännösten ja eräiden tuotteiden vähentämistavoitteen (artikla 4) toimeenpanemiseksi. Kuten luvussa 7.6 on todettu, vapaaehtoinen sopimus soveltuisi hyvin eräiden SUP-tuotteiden vähentämisen ohjauskeinoksi, koska siinä on enemmän kansallista liikkumavaraa. Tuottajavastuun toteuttamisessa sopimuksen käyttäminen on monimutkaisempaa. Vapaaehtoinen sopimus saattaisi soveltua myös juomapullojen kierrätysmuovin käyttövelvoitteen toimeenpanemiseksi. Artiklan 6 kohdan 5 velvoite koskee markkinoille laskettujen tuotteiden keskimääräistä kierrätysraaka-aineen pitoisuutta.

Sopimuspainotteisuutta puoltaisi ainakin sopimusten yleinen joustavuus ja mahdollisuus toteuttaa toimenpiteitä tuottajien omin toimenpitein. Lakisäätteistä tuottajavastuuta puoltaisi se, että pakkausten tuottajavastuu on jo nykyisin lakisääteinen ja SUP-tuotteiden, ainakin SUP-pakkausten tuottajavastuu voitaisiin mahdollisesti toteuttaa nykyistä järjestelmää laajentamalla. Lakisäätteistä järjestelmää on myös helpompi valvoa ja sen nojalla olisi mahdollista saada sääntelyn piiriin myös etäkaupan toimijoita.

Sopimuksen ”perälaudaksi” olisi laissa säädettävä tuottajavastuusta sen varalta, ettei sopimuksella saavuteta riittäviä tavoitteita tai riittävää kattavuutta. Lisäksi on huomattava, että tupakkatuottajien tuottajavastuusta on joka tapauksessa säädettävä, koska direktiivi ei anna sen osalta mahdollisuutta poiketa lakisäätteisyydestä.

Mahdollisia vaihtoehtoja ovat myös näiden ratkaisujen yhdistelmä, siten, että tuottajavastuusta on säädetty lailla, mutta joitakin järjestelmän yksityiskohtia sovitaan sopimuksella laissa määritellyissä puitteissa. Tästä esimerkkinä voisi olla roskaantumisen siivoamista koskeva sopimus (ks. luku 7.5)

Sopimus voisi soveltua ohjauskeinoksi erityisesti niissä SUP-tuotteiden tuoteryhmissä, joissa tuottajien lukumäärä on pieni, tuottajan määritelmä on selkeä ja merkitys roskaantumisen kannalta on Suomessa vähäinen. Tällaisia ovat ilmapallot, kosteuspyyhkeet sekä muoviset kalastusvälineet.

Pykäläkohtainen hahmotelma SUP-sopimuksesta on esitetty liitteessä 1.

10 Alustavaa vaikutusten arviointia

10.1 Johdanto

Tässä luvussa pyritään tunnistamaan direktiivin toimeenpanon mahdollisia vaikutuksia ympäristön ja eri toimijoiden näkökulmasta. Vaikutukset riippuvat osittain siitä, mitä tässä selvityksessä esitetyistä vaihtoehdoista otetaan käyttöön ja miten niitä täydennetään kansallisin lisätoimin. Näitä lisätoimia sisältyy myös moniin luvussa 2 esitettyihin toimenpideohjelmiin.

10.2 Ympäristövaikutukset

Direktiivin päätarkoituksena on rantojen ja erityisesti meren ja merenrantojen roskaantumisen väheneminen. Sen lisäksi direktiivillä pyritään edistämään kiertotaloutta.

Eräiden kertakäyttöisten tuotteiden kieltämisellä, kulutuksen vähentämisellä ja tuotevaatimuksia säättämällä saavutetaan todennäköisesti ympäristön kannalta positiivisia muutoksia näiden tuotteiden kulutuksessa, tuotteiden valinnassa ja kertakäyttöisten tuotteiden korvaamisessa kestävämmillä tuotteilla. Roskaantumisen vähenemisessä nämä vaikutukset todennäköisesti jäävät vähäisiksi, koska jo nykyisin Suomessa valtaosa SUP-jätteistä päätyy jätehuollon piiriin ja hyödynnettäväksi. Roskaisuuden näkyvä väheneminen riippuu myös kansallisista toimenpiteistä yleisten alueiden roskaantumisen torjunnassa ja siivouksessa.

PET-pullojen uusiomuovivaatimus parantaa tämän kierrätysmuovilajin kysyntää. SUP-muovituotteiden erilliskeräys ja kierrätystavoitteet voivat lisätä muovin lajittelun ja kierrätyksen kehitystä yleensäkin sekä muovipakkausten ja muiden muovijätteiden yhteiskeräilyä. Panttijärjestelmän laajentaminen uusiin pakkaustyyppeihin voisi parantaa kierrätysastetta.

Roskaantumisen vähenemisessä ratkaisevia ovat enemmänkin kansalliset toimet roskaantumisen ehkäisemisessä, sanktioissa ja siivoamisen tehostamisessa. Tupakantumppeihin kohdistuvat toimet ovat tärkeitä, koska ne ovat Suomessa ylivoimaisesti yleisin roskalaji. Merkinnät tuotteissa ja pakkauksissa ovat todennäköisesti vaikuttavuudeltaan erittäin heikkoja, sillä niillä ei tavoiteta kuluttajaryhmiä, jotka ovat pääasiallisia roskaajia.

Oxo-hajoavat tuotteet poistuvat markkinoilta. Käyttö on jo nykyisellään vähäistä tai olematonta. Tämä vähentää mikromuovin leviämisen riskiä ympäristöön lähinnä maatalousympäristöissä.

Näkyvät siivouskampanjat, eri toimijoiden tiedotustoiminta roskaantumisen haitoista ja SUP-tuotteita koskeva medianäkyvyys voivat vaikuttaa roskaantumisongelman tiedostamiseen ja paheksuttavuuteen ja näin vähentää tahallista roskaamista. Toisaalta roskaantumisen torjuntaa koskevat maksut voivat lisätä myös ajattelua, että roskaaminen on hyväksyttyä, kun sen kustannukset on kompensoitu tuotteen hinnassa.

SUP-tuotteiden haittojen ja niihin kohdistuvien ohjauskeinojen tuominen esiin tiedotustoiminnassa voi kannustaa kuluttajia sekä julkisten ja yritysten hankintapäätösten tekijöitä valitsemaan yhä useammin kestävämpiä tuotteita.

10.3 Valmistajat ja tuotteiden maahantuojat

Direktiivin kertakäyttöisiin tuotteisiin ja oxo-hajoaviin tuotteisiin kohdistuvat ohjauskeinot ovat ehdottomia ja radikaaleja. Valmistajille ne antavat voimakkaan signaalin EU:n halusta edistää kiertotaloutta tuotepolitiikan keinoin. Uusia tuoteryhmiä saattaa joutua jatkossa ohjaustoimien kohteeksi. Tämä uhka saattaa vaikuttaa merkittävästi yritysten motivaatioon ottaa huomioon kiertotalouden vaatimuksia tuotekehityksessään ja palvelukonsepteissaan. Suomessa elinkeinoelämä on aktiivisesti osallistunut kiertotalouden haasteeseen ja joillakin yrityksillä voi olla mahdollisuus saada kilpailuetua tästä aktiivisuudestaan Euroopan markkinoilla. Tuontiin ja etämyyntiin kohdistuva sääntely voi vähentää kertakäyttötuotteiden tuontia Suomeen. Puusta tai muista luonnollisista materiaaleista valmistettujen SUP-tuotteiden vaihtoehtojen valmistajille direktiivi tuo merkittävää vetoapua.

Direktiivin toimeenpano voisi kieltojen tai muiden veloitteiden vuoksi heikentää joidenkin yritysten taloudellista asemaa ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoaan, jos yrityksen valmistamille tuotteille ei enää ole markkinaa tai valmistus kielletään. Oletettavasti vaikutukset Suomessa ovat verrattain vähäisiä, sillä merkittävimmät kotimaiset valmistajat ovat kooltaan, tuotekehityskyvyltään ja markkina-asemoinniltaan sellaisia, että ne pystyvät sopeutumaan edellytettyihin muutoksiin. Direktiivin toimeenpano voi kuitenkin vaikuttaa

merkittävästi joidenkin pienien valmistajien tai maahantuontia harjoittavien yritysten taloudelliseen asemaan.

Epäselvyys direktiivin tulkinnasta bioperäisten tuotteiden kohtelun suhteen voi heikentää suomalaisten yritysten kilpailuetua kiertotalouden kehittämisessä.

SUP-tuotteiden tuottajavastuun vaatimukset aiheuttavat muutostarpeita pakkausten tuottajavastuujärjestelmässä. Riippuen tuottajien organisoitumistavoista muutokset voivat joko lisätä tai keventää hallinnollista kuormaa.

10.4 SUP-pakkausten käyttäjät eli pakkaajat

Eräiden SUP-pakkausten ja muovisten ruokailuvälineiden kieltäminen tai rajoittaminen aiheuttaa suuria muutospaineita erityisesti pikaruokayrityksille, kahvilayrityksille, kioskeille, torimyyntille, tuotteiden ulosmyyntiin ravintoloista yms. Kertakäyttöisten tuotteiden korvaaminen kestävämmillä tuotteilla lisää merkittävästi tilan tarvetta (tiskaus, varastointi) sekä henkilökunnan tarvetta. Ensi vaiheessa kieltettävät muoviset tuotteet korvautunevat pahvisilla ja puisilla kertakäyttötuotteilla, jotka voivat olla kalliimpia kuin kieltettävät tuotteet. Koska velvoite kohdistuu tasapuolisesti kaikkiin markkinoilla toimiviin yrityksiin, markkinahäiriöt lienevät hyvin vähäisiä ja tuotteiden mahdollisesti nouseva kustannus siirtyy myytävien annoksien hintoihin.

Joillakin pienyrityksillä lisäkustannukset voivat olla kriittisiä. Uusien määräysten omaksuminen ja siihen liittyvät konfliktit viranomaisten kanssa voivat siirtymävaiheessa aiheuttaa vastarintaa ja kielteistä asennetta liialliseksi koettua sääntelyä kohtaan.

Direktiivi yhdessä muiden lakimuutosten kanssa aiheuttavaa työläitä muutoksia pakkausten tuottajavastuujärjestelmään. Tuottajaksi rekisteröitävien yritysten lukumäärä voi kasvaa radikaalisti, kentällä toimivien tuottajayhteisöjen määrä todennäköisesti kasvaa, tuottajamaksut nousevat ja raportointivaatimukset lisääntyvät.

Mahdollisuus vapaaehtoiseen sopimukseen saattaisi tarjota mahdollisuuden löytää kansallisia ratkaisuja, jotka ovat mahdollisimman vaikuttavia, kustannustehokkaita ja yhteistyöhön kannustavia.

Vaatus korkkien kiinnittämisestä pakkauksiin on erityisen haitallinen Suomen palautuspakkausjärjestelmän kannalta. Suomessa 90 % pulloista palautuu korkin kanssa. Pakkauksessa kiinni pysyvä korkki roikkuu avattuna pullon ulkopuolella. Tämä vaikuttaa pakkauksen käsittelyyn palautusautomaateissa, missä laite pyörittää pakkausta sen

tunnistamiseksi. Muovipullojen logistiikassa käytettävä kennolevy ja käsittelyn automaatiikka on suunniteltava uudelleen ja tämä saattaa aiheuttaa kymmenien miljoonien eurojen kustannukset Suomessa. Kiinni pysymisen vaatima materiaali lisää muovin käyttöä korkissa, vähintään useita grammoja. Pelkästään Suomessa yhden gramman lisäys korkin painossa voisi tarkoittaa noin 500.000 kiloa muovia¹³⁹.

Uhkista huolimatta sopeutuminen SUP-direktiivin vaatimuksiin on jo alkanut. Kauppaketit, ravintolaketjut ja yksittäiset yritykset ovat jo alkaneet luopua monista SUP-tuotteista kuten kertakäyttöisistä aterimista, muovipilleistä, vaahdotetuista muovipakkauksista ja siirtyneet yhä enemmän biohajoaviin tai pitkäkestoisiin tuotteisiin.

10.5 Kunnat, kunnalliset yhtiöt

Kuntien edustajat ovat esittäneet huolensa siitä, että tuottajayhteisöt ottaisivat entistä suurempaa roolia asuinkiinteistöjen jätteiden jätehuollossa näihin sisältyvien pakkausten osalta. Tuottajien mahdollinen kustannusvastuu sekajätteen kustannuksista, jäteastioiden infrastruktuuriin ja siivouskustannuksista voivat tarjota mahdollisuuden siirtää kustannuksia kunnilta tuottajille tai mahdollisuuden nostaa jätehuollon palvelutasoa. Kiistat kustannusjaosta ovat uhka, joka aiheuttaa hallinnollisia kustannuksia ja lisää jännitteitä kuntien ja elinkeinoelämän välillä.

Vapaaehtoiset sopimukset saattavat lieventää jännitteitä, mutta niiden neuvottelut ja toimeenpano voivat olla työläitä.

10.6 Yksityiset jätehuoltoyritykset

Yksityiset jätepalvelujen tuottajat saattavat hyötyä uudistuksista, koska ne todennäköisesti lisäävät jätteiden erilliskeräystä, lisäävät jättepisteiden määrää ja mahdollisesti luovat uusia kierrätystarpeita.

139 PALPA 2019. SUP-direktiivin 6 artiklaa koskeva muistio.

10.7 Viranomaiset

Direktiivin ja kansallisten lisätoimien toimeenpano ja valvonta lisäävät merkittävästi hallinnollista taakkaa. Erityisesti Pirkanmaan ELY tuottajavastuujärjestelmän valtakunnallisena viranomaisena saa todennäköisesti merkittävästi lisätyötä. TUKES, Tulli ja mahdollisesti Valvira (tupakan osalta) joutuvat lisäämään SUP-tuotteiden valvonnan, etämyynnin valvonnan ja tuotevaatimusten valvonnan työohjelmaansa. Lisäresurssien saaminen näihin voi olla vaikeaa.

Mikäli osa tuottajavastuusta toteutetaan vapaaehtoisin sopimuksin, ympäristöministeriö joutuu resursoimaan näiden valmistelun, toimeenpanon, seurannan ja raportoinnin. Mahdollisesti osa näistä tehtävistä voitaisiin ulkoistaa ja rahoittaa yhteisesti eri toimijoiden kustannuksella.

Raportointi EU:n komissiolle tulee entistä raskaammaksi ja yksityiskohtaisemmaksi. Raportointi kattaa myös rantojen roskaantumistutkimukset, mihin pitää osoittaa varat.

10.8 Järjestöt

Ympäristöjärjestöt ovat osaltaan nostaneet julkisuuteen meren roskaantumisongelman ja sen vaikutukset. Direktiivin toimeenpano ja kansalliset lisätoimet voivat tarjota järjestöille mahdollisuuden saada lisärahoitusta toimintaansa joko viranomaisten toimeksiannosta tai tuottajaorganisaatioiden tuella. Järjestöille tulisi varata mahdollisuus osallistua vapaaehtoisten sopimusten suunnitteluun ja toimeenpanoon.

10.9 Kuluttajat ja kansalaiset

Pitkällä aikavälillä kansalaiset todennäköisesti näkevät direktiivin ja kansallisten lisätoimien vaikutukset yleisten rantojen vähäisempänä roskaantumisena. Roskaantumista aiheuttavaa käyttäytymistä saatetaan alkaa rangaista nykyistä herkemmin, mikäli ehdotetut kansalliset toimet tämän suhteen toteutetaan.

Kuluttajille tarjotaan entistä yleisemmin ei-muovisia tai kiertotalouteen soveltuvia tuote- ja palveluja. Joissakin tuoteryhmissä vaihtoehdot ovat nykyisiä kalliimpia, nostaten joidenkin ateriapalvelujen ja tuotteiden kuluttajahintaa.

Liitteet

Liite 1. Pykäläkohtaiset hahmotelmat

Sisällys

1. Johdanto	1
2. Yleiset säännökset	1
2.1. Lain tavoitetta ja soveltamisalaa koskevat säännökset	1
2.2. Ympäristöhallinnon tiedotusvelvollisuus	2
2.3. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset	2
2.4. Kertakäyttömuovin vähentämiseen liittyvät säännökset	2
3. Määritelmät	2
3.1. Hahmotelma tiivistetyistä määritelmistä	3
3.2. Määritelmät direktiivin mukaisina	4
4. Kertakäyttömuovituotteita koskevat erityiset säännökset	7
4.1. Kierrätysmuovin osuus	7
4.2. Korkit kiinni	7
4.3. Merkintävaatimukset	8
4.4. Pullojen erilliskeräys	9
4.5. Markkinoillesaattamiskiellot	9
4.6. Laajennettu tuottajavastuu	10
4.6.1. Taustaa	10
4.6.2. Laajennettu tuottajavastuu ja tuottajien maksut	11
4.6.3. Toiminnanharjoittajien selvilläolo- ja tiedotusvelvollisuus	13
4.6.4. Jätehuollon järjestämisvastuuta koskeva poikkeus	13
5. Muita direktiivistä seuraavia muutostarpeita	13
5.1. Merenkulun ympäristönsuojelulaki ja kalastusvälineiden tuottajavastuu	13
5.2. Tupakkalaki	14
6. Säännökset hallinnollisesta sopimuksesta	15
6.1. Suppea sääntely	15
6.2. Yleissäännös sopimuksista	15

1 Johdanto

Säännökset, joiden avulla SUP-direktiivin edellyttämät vaatimukset saatettaisiin osaksi kansallista lainsäädäntöä, voidaan jakaa esimerkiksi seuraaviin ryhmiin: yleiset säännökset, tuotesäännökset, jätesäätely mukaan lukien laajennettu tuottajavastuu ja muut säännökset mukaan lukien yleiset sopimussäännökset.

Seuraava tarkastelu nojautuu tähän ryhmittelyyn. Ensinnä kuvaillaan lyhyesti säännösten tarpeellisuutta ja sisältöä. Sen jälkeen esitetään alustava lakitasoinen säännöshahmotelma, jossa on otettu huomioon SUP-direktiivin velvollisuudet. Tämän jälkeen tuodaan tarvittaessa esiin säännöshahmotelmaan liittyviä erityiskysymyksiä tai ongelmia.

2 Yleiset säännökset

Yleisiin säännöksiin kuuluvat tarkoitusta tai tavoitetta ja soveltamisalaa sekä määritelmiä koskevat säännökset. Niihin kuuluvaksi voidaan myös lukea esimerkiksi yleistä kulutuksen vähentämistä ja valistusvelvollisuutta koskevat mahdollisesti tarpeelliset säännökset.

Lain tavoitteesta tai tarkoituksesta säätäminen tulisi kyseeseen ensinnäkin, jos muovituotteista säädettäisiin uudella lailla. Toiseksi tällainen säännös voisi olla tarpeen, jos jonkin voimassa olevan lain tavoitesäännös ei kattaisi muovituotesäätelyä. Kysymys olisi tällöin lain tavoitesäännöksen muuttamista.

2.1 Lain tavoitetta ja soveltamisalaa koskevat säännökset

Säännöshahmotelma tarkoitusta tai tavoitetta koskevaksi lyhyeksi säännökseksi:

Lain tavoite

Lain tavoitteena/tarkoituksena on ehkäistä ja vähentää kertakäyttöisistä ja eräistä muista muovituotteista aiheutuvia kielteisiä ympäristö- ja terveysvaikutuksia sekä muita haitallisia vaikutuksia sekä edistää kiertotalouteen liittyviä päämääriä ja toimintamalleja.

Soveltamisalasäännös olisi mahdollista muotoilla siten, että siinä määriteltäisiin laajasti positiivisesti laki koskemaan muovituotteita tai suppeammin kertakäyttöisiä muovituotteita. Säännöksessä olisi voisi olla myös tarpeen negatiivisesti määritellä jokin osa muovituotteita koskevasta sääntelystä lain soveltamisalan ulkopuolelle. Jos kertakäyttömuovituotteista säädettäisiin muussa kuin laissa kuin jätelaissa, olisi ilmeisesti tarpeen säätää, että tietyltä osin niitä koskisi kuitenkin jätelain sääntely. Viittaukset muihinkin mahdollisiin lakeihin voisivat olla tarpeen (esimerkiksi tupakkalakiin).

Säännöshahmotelma soveltamisalaa koskevaksi säännökseksi:

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kertakäyttöisiin muovituotteisiin, oxo-hajoavasta muovista valmistettuihin tuotteisiin sekä muovია sisältäviin kalastusvälineisiin. Muovituotteiden tuottajavastuusta ja käytöstä poistamisesta säädetään jätelaissa. (Suodattimellisten tupakkatuotteiden merkinnöistä ja niiden valvonnasta säädetään tupakkalaissa.)

Säännöshahmotelmassa soveltamisala on määritelty SUP-direktiivin artiklan 2 pohjalta. Se voisi olla laajempikin, jos arvioitaisiin myöhemmin olevan tarvetta muidenkin tuotteiden tulevan soveltamisalan piiriin.

2.2 Ympäristöhallinnon tiedotusvelvollisuus

Yleisiin säännöksiin olisi mahdollista sisällyttää ympäristöhallinnolle velvollisuus tiedottaa muovituotteiden ympäristövaikutuksista. Vastaava velvollisuus voisi koskea myös kaikkien muovituotteiden tuotteiden tuottajia tai erityisesti kertakäyttömuovituotteiden tuottajia. Säännöshahmotelma tiedotussäännöksistä:

Ympäristöhallinnon tiedotusvelvollisuus

Ympäristöministeriön ja ympäristöhallinnon¹⁴⁰ tulee toteuttaa yleisölle suunnattua tiedotusta ja muita toimenpiteitä, joilla välitetään tietoa muovituotteiden ympäristövaikutuksista, kertakäyttömuovituotteiden vaihtoehtoista ja muovituotteiden epäasianmukaisen hävittämisen ja roskaamisen haitallisista vaikutuksista ympäristöön.

140 Esimerkiksi Pirkanmaan ELY-keskus.

2.3 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

SUP-direktiivin yleisen voimaansaattamissäännöksen mukaan tulee lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset saattaa voimaan viimeistään 4.7.2021.

2.4 Kertakäyttömuovin vähentämiseen liittyvät säännökset

Yleisiin säännöksiin voisi sisältyä myös erityinen kertakäyttömuovituotteiden kulutuksen vähentämistä koskeva säännös. Siinä voitaisiin asettaa SUP-direktiivin mukaiset tavoitteet. Direktiivi ei tällaista edellytä, kun se velvoittaa jo sellaisenaan jäsenvaltioita. Säännöksen funktiona olisi tavoitteiden julkituominen. Tavoitteet voisivat myös tukea mahdollisia sopimuksia toiminnanharjoittajien kanssa. Näissä sopimuksissa voitaisiin mahdollisesti konkretisoida tavoitteita. Luonnollisesti laissa olisi mahdollista asettaa muitakin kuin SUP-direktiivin edellyttämiä tavoitteita.

Säännöshahmotelma kertakäyttömuovituotteiden käytön vähentämistavoitteista:

Tavoite vähentää kertakäyttömuovituotteiden käyttöä

Kansallisena tavoitteena on vähentää kertakäyttömuovituotteiden kulutusta

- 1) xx prosenttia vuoteen 202x mennessä vuoden 202y tasosta;
- 2) zz prosenttia vuoteen 2026 mennessä vuoden 2022 tasosta;
- 3) qq prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 2026 tasosta.

Säännöksessä voisi myös tuoda esiin SUP-direktiivin liitteen A mukaiset tuotteet. Säännöksessä voisi niin ikään asettaa tavoitteen korvata joitakin tuotteita muilla kuin muovituotteilla.

3 Määritelmät

Määritelmiä koskeva säännös olisi muovituotteiden osalta lähes välttämätön osa sääntelyä. Määritelmien lähtökohtana olisi luonnollisesti pidettävä SUP-direktiivin mukaisia määrittelyjä. Kansallisesti voisi olla kuitenkin tarpeen jossakin määrin täydentää määriteltäviä käsitteitä ja joissakin tapauksissa myös tarkentaa niitä. Seuraavassa hahmotelmassa on tehty eräitä poikkeuksia direktiivin määritelmiin.¹⁴¹ Mikäli säännökset kertakäyttöisistä muovituotteista tulisivat jätelakiin, osa SUP-direktiiviin sisällyvistä määritelmistä olisi tarpeettomia. Säännösteknisesti määritelmät voisi sisällyttää jätelain 6 §:ään tai

¹⁴¹ Muutoksilla on pääasiassa tavoiteltu selkeämpää kieliasua ja määritelmät ovat pääosin asiallisesti samansisälliset kuin direktiivissä ellei toisin ole todettu.

vaihtoehtoisesti säätää uusi 6 a §, joka sisältäisi SUP-tuotteita koskevat määritelmät. Seuraavassa määritelmiä on hahmoteltu **ensiksi** jonkin verran tiivistettynä ja **toiseksi** enemmän SUP-direktiiviä mukaillen.

3.1 Hahmotelma tiivistetyistä määritelmistä:

Määritelmät

1) *muovilla* polymeerimateriaaleja lukuun ottamatta luonnossa sellaisenaan esiintyviä polymeerejä, maaleja, musteita ja liimoja.

2) *kertakäyttöisellä muovituotteella* komission suuntaviivoissaan xxxx määrittelemiä muovia sisältäviä tuotteita, jotka on suunniteltu tai saatettu markkinoille käytettäväksi vain kerran tai lyhyen ajan

Mahdollinen selventävä kansallinen lisäys:

2 a) *"syömävalmiin tuotteen pakkaus tai kääreet"*

(Kertakäyttöisiksi muovituotteiksi katsotaan muun muassa pikaruokapakkaukset, voileipä-, wrap- ja salaattirasiat sekä ateria- ja elintarvikepakkaukset, joiden sisältö on sellaisenaan valmis nautittavaksi, lukuun ottamatta useamman annoksen sisältäviä elintarvikepakkauksia tai ryhmäpakkauksia. Kertakäyttöisiksi muovituotteiksi olisi katsottava myös esimerkiksi juomapullot ja muovia sisältävät yhdistelmäateriaalista tehdyt juomapakkaukset.)

3) *biohajoavalla muovilla* muovia, joka hajoaa fysikaalisesti tai biologisesti siten, että se hajoaa lopulta hiilidioksidiksi, biomassaksi ja vedeksi ja on kompostoinnin ja anaerobisen hajoamisen myötä eurooppalaisten standardien mukainen hyödynnettävä pakkaus.

4) *oxo-hajoavalla muovilla* muovimateriaalia, joka lisäaineiden avulla hapettuu mikrorakeiksi tai hajoaa kemiallisesti.

5) *kalastusvälineellä* kalastuksessa tai vesiviljelyssä käytettyä esinettä tai laitteen osaa, jolla pyritään houkuttelemaan, pyytämään tai kasvattamaan meren elollisia luonnonvaroja.

6) *kalastusvälinejätteellä* jätettä, joka syntyy, kun edellisessä kohdassa mainittu esine poistetaan käytöstä.

7) *(laajennettua) tuottajan vastuuta koskevalla järjestelmällä* direktiivin 2008/98/EY 3 artiklan 21 alakohdassa / jätelain XX:ssä määriteltyä järjestelmää, jossa tuotteiden tuottajat¹⁴² kantavat taloudellista tai toiminnallista vastuuta tuotteen elinkaaren loppuosasta. Vastuun sisältö määrittyy tuoteryhmittäin (6) luvun säännösten mukaisesti.

Perustelut:

Nykyinen jätelaki ei sisällä tuottajavastuujärjestelmän määritelmää, mutta tämän-tyyppinen määritelmä lisättäen jätelakiin jätedirektiivin muutoksen 2018/851/EU toimeenpanon yhteydessä vastaamaan direktiivin artiklan 3 alakohtaa 21. Koska käsitteet ”tuottajavastuu” tai ”laajennettu tuottajan vastuu” kattavat monia erilaisia vastuun lajeja, informatiivinen viittaus siitä, että laajennetun tuottajavastuun sisältö on erilainen eri tuoteryhmissä, olisi luonteva.

8) *kalastusvälineen tuottajalla* sellaista tahoa, joka ammattimaisesti valmistaa, tuo maahan, myy, täyttää tai muuten saattaa markkinoille muovisia sisältäviä kalastusvälineitä, pienvalmistajia ja EU:n asetuksen 1380/2013 4 artiklan 28 alakohdassa määriteltyjä kalastustoiminnan harjoittajia lukuun ottamatta ja etämyyjät mukaan luetuina

9) *kertakäyttömuovituotteen tuottajalla* sellaista tahoa, joka ammattimaisesti valmistaa, tuo maahan, myy, täyttää tai muuten saattaa markkinoille kertakäyttöisiä muovituotteita tyhjänä tai täytettynä etämyyjät mukaan luetuina

10) *markkinoille saattamisella* tuotteen ensimmäistä toimittamista jäsenvaltion(?) markkinoille liiketoiminnan yhteydessä jakelua, kulutusta tai käyttöä varten

11) *etämyyjällä jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan sijoittautunutta kalastusvälineen tai kertakäyttömuovituotteen tuottajaa, joka ammattimaisesti myy näitä tuotteita direktiivin 2011/83/EU 2 artiklan 7 alakohdassa määritellyillä etäsopimuksilla johonkin toiseen jäsenvaltioon.*

142 Jätedirektiivin muutoksen ja SUP-direktiivin implementoinnin yhteydessä olisi tarpeen arvioida, voidaanko sääntelyssä edelleen käyttää käsitettä ”tuottajavastuu” direktiivin muotoilun ”laajennettu tuottajan vastuu” paikalla ja erottuvatko ilmaukset ”jätteen tuottaja” ja (tuotteen) ”tuottaja” riittävästi toisistaan.

3.2 Määritelmät direktiivin mukaisina:

Muovin määritelmä olisi ilmeisesti tarpeen sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön. Sen tulisi olla tulisi lähtökohtaisesti olla direktiivin mukainen. Muovin määritelmä sisältyy myös pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 1a kohtaan.

1) 'muovilla' materiaalia, joka koostuu asetuksen (EY) N:o 1907/2006 3 artiklan 5 alakohdassa määritellystä polymeeristä, johon on saatettu lisätä lisäaineita tai muita aineita ja joka soveltuu lopputuotteiden pääraakeneosaksi, lukuun ottamatta luonnonpolymeerejä, joita ei ole kemiallisesti muunnettu;

Kertakäyttöisen muovituotteen määritelmä on tarpeellinen, jotta SUP-direktiivin velvollisuudet kohdistuvat sen mukaisiin tuotteisiin.

2) 'kertakäyttöisellä muovituotteella' tuotetta, joka on tehty kokonaan tai osittain muovista ja jota ei ole suunniteltu tai saatettu markkinoille kestämään elinkaarensa aikana useita käyttökertoja siten, että se palautettaisiin tuottajalle täytettäväksi tai sitä käytettäisiin uudelleen alkuperäiseen tarkoitukseen;

Ei liene mahdollista tarkentaa määritelmää tätä siten, että jotkut uusiutuvasta materiaalista valmistetut tuotteet, jotka sisältävät vähäisen määrän muovia, eivät olisi määritelmän mukaisia kertakäyttöisiä muovituotteita.

Oxo-hajoavan muovin määritelmä vaaditaan, jotta ne voidaan kieltää. Oxo-hajoavan muovisen kantokassin määritelmä sisältyy myös pakkausjätedirektiiviin (artikla 3 1 e kohta).

3) 'oxo-hajoavalla muovilla' muovimateriaalia, jonka sisältämät lisäaineet hapettumisen kautta aiheuttavat muovimateriaalin pilkkoutumisen mikrorakeiseksi tai sen kemiallisen hajoamisen;

Kalastusvälineen määritelmä on tarpeen, sillä kalastuslaki (379/2015) ei sisällä sitä koskevaa määritelmää, vaan laissa ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa kalastuksesta (1360/2015) käytetään käsitteitä viehe (4 §:n 1 momentin 7 kohta) ja pyydys (4 §:n 1 momentin 15 ja 16 kohdat). Lisäksi SUP-direktiivin määritelmä kattaa myös vesiviljelyssä käytettäviä välineitä, jotka eivät kuulu kalastuslain soveltamisalan piiriin. Jos kalastusvälineitä koskevista velvollisuuksista säädetään muussa kuin kalastuslaissa, esimerkiksi jäte-laissa ja merenkulun ympäristönsuojelulaissa, voitaisiin määritelmään viitata näissä laeissa.

4) 'kalastusvälineellä' esinettä tai laitteen osaa, jota käytetään kalastuksessa tai vesiviljelyssä meren elollisten luonnonvarojen pyyntiin tai kasvattamiseen tai joka kelluu

merenpinnalla ja jolla pyritään houkuttelemaan ja pyytämään tai kasvattamaan tällaisia meren elollisia luonnonvaroja;

Kalastusvälineet on määritelty merenkulun ympäristönsuojelulain 2 §:n 1 momentin 38 kohdan mukaiseksi kiinteäksi jätteeksi, mutta ilmeisesti olisi tarpeen säätää kalastusvälinejätteen määritelmästäkin.

5) 'kalastusvälinejätteellä' kalastusvälineitä, jotka kuuluvat direktiivin 2008/98/EY 3 artiklan 1 kohdassa esitetyn jätteen määritelmän soveltamisalaan, mukaan lukien kaikki erilliset osat, aineet tai materiaalit, jotka olivat osa kyseistä kalastusvälinettä tai liitetty siihen, kun se hävitettiin, hylätyt ja kadonneet kalastusvälineet mukaan luettuina;

Markkinoille saattamisesta ei ole määritelmää jätelaissa, vaikka laissa sitä käytetäänkin (esimerkiksi huolehtimisvelvollisuutta koskeva 9 §:n 3 momentti ja tuottajavastuuseen liittyen 46 §:n 1 momentti). Muualla lainsäädännössä käsite on määritelty, sillä se on laajasti käytössä. Määritelmä olisi ilmeisesti tarpeen sisällyttää myös jätelakiin.

6) 'markkinoille saattamisella' tuotteen asettamista ensimmäistä kertaa saataville jäsenvaltion markkinoilla;

Asettaminen saataville markkinoilla on niin ikään määritelty direktiivissä. Edellä ehdotetuissa määritelmäsäännöksissä markkinoille saattamisen ja saataville asettamisen määritelmät on yhdistetty toisiinsa.

7) 'asettamisella saataville markkinoilla' tuotteen toimittamista jäsenvaltion markkinoille liiketoiminnan yhteydessä jakelua, kulutusta tai käyttöä varten joko maksua vastaan tai veloituksetta;

Yhdenmukaistetun standardin määritelmä ei ilmeisesti olisi välttämätön. Voimassa olevassa pakkausjäteasetuksessa käsitettä käytetään, mutta sitä ei määritellä. Viittaus direktiiviin saattaa käsitettä käytettäessä olla tarpeen.

8) 'yhdenmukaistetulla standardilla' asetuksen (EU) N:o 1025/2012 2 artiklan 1 alakohdan c alakohdassa määriteltyä yhdenmukaistettua standardia;

Jätteen määritelmä sisältyy jätelain 5 §:ään. Tarvittaessa olisi mahdollista viitata jätelakiin muussa lainsäädännössä.

9) 'jätteellä' direktiivin 2008/98/EY 3 artiklan 1 alakohdassa määriteltyä jätettä;

Laajennetun tuottajan vastuun järjestelmän määritelmää ei sisälly voimassa olevaan jäte-lainsäädäntöön, mutta se lisättäneen jätelakiin saatettaessa voimaan jätedirektiivin muu-toksesta (2018/851/EU) johtuvia velvollisuuksia. Määritelmä sisältyy jätedirektiivin 3 artik-lan 21 kohtaan.

10) 'laajennettua tuottajan vastuuta koskevalla järjestelmällä' direktiivin 2008/98/EY 3 artiklan 21 alakohdassa määriteltyä laajennettua tuottajan vastuuta koskevaa järjestelmää;

Jätelain 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa määritellään jätteen tuottaja. SUP-direktiivissä tuot-tajan määritelmä on tätä laajempi ja tuottajan yleinen määritelmä olisi sisällytettävä lain-säädäntöön.

11) 'tuottajalla'

a) jäsenvaltioon sijoittautunutta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka käy-tettävästä myyntitekniikasta riippumatta, Euroopan parlamentin ja neuvoston direk-tiivin 2011/83/EU (21) 2 artiklan 7 alakohdassa määritellyt etäsopimukset mukaan lukien, ammattimaisesti valmistaa, täyttää, myy tai tuo maahan ja saattaa kyseisen jäsenvaltion markkinoille kertakäyttöisiä muovituotteita, täytettyjä kertakäyttöisiä muovituotteita tai muovisia sisältäviä kalastusvälineitä, lukuun ottamatta henkilöitä, jotka harjoittavat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1380/2013 (22) 4 artiklan 28 alakohdassa määriteltyä kalastustoimintaa; tai

b) jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan sijoittautunutta luonnollista henkilöä tai oi-keushenkilöä, joka ammattimaisesti myy suoraan jossakin toisessa jäsenvaltiossa yk-sityisille kotitalouksille tai muille käyttäjille kuin yksityisille kotitalouksille direktiivin 2011/83/EU 2 artiklan 7 alakohdassa määritellyillä etäsopimuksilla kertakäyttöisiä muovituotteita, täytettyjä kertakäyttöisiä muovituotteita tai muovisia sisältäviä kalas-tusvälineitä, ja jotka ovat muita henkilöitä kuin henkilöt, jotka harjoittavat asetuksen (EU) N:o 1380/2013 4 artiklan 28 alakohdassa määriteltyä kalastustoimintaa;

Jätelain 6 §:n 1 momentin 10 kohta sisältää jätteen keräyksen määritelmä ja SUP-direkti-iivissä viitataan tältä osin jätedirektiiviin.

12) 'keräyksellä' direktiivin 2008/98/EY 3 artiklan 10 alakohdassa määriteltyä keräystä;

Jätelain 6 §:n 1 momentin 11 a kohtaan sisältyy jätteen erilliskeräyksen määritelmä.

13) 'erilliskeräyksellä' direktiivin 2008/98/EY 3 artiklan 11 alakohdassa määriteltyä erilliskeräystä;

Jätelain 6 §:n 1 momentin 17 kohdassa on jätteen käsittelyn määritelmä.

14) 'käsittelyllä' direktiivin 2008/98/EY 3 artiklan 14 alakohdassa määriteltyä käsittelyä;

Jätelaki ei sisällä pakkauksen määritelmää, mutta se sisältyy pakkausjäteasetuksen 3 §:n 1 momentin 1 kohtaan. SUP-direktiivissä viitataan pakkausjätedirektiiviin,

15) 'pakkauksella' direktiivin 94/62/EY 3 artiklan 1 alakohdassa määriteltyä pakkausta;

Biohajoavan muovin määritelmä olisi tarpeen, sillä sitä koskevaa määritelmää ei sisälly lainsäädäntöön. Myöskään jätedirektiivi tai pakkausjätedirektiivi eivät sisällä itse määritelmää. Pakkausjätedirektiivi sisältää biohajoavia ja kompostoitavia muovisia kantokasseja koskevia erityistoimenpiteitä koskevat vaatimukset (artikla 8 a, 2015/720) ja sen liitteessä 2 on biohajoavan pakkausjätteen hyödynnettävät koskevat vaatimukset (liite II, 3 d kohta, 2018/852). Liitteen 2 vaatimus vastaa SUP-direktiivin määritelmää. (Määritelmän paikka voisi olla edempänä, esimerkiksi ennen oxo-hajoavan muovin määritelmää tai sen jälkeen.)

16) 'biohajoavalla muovilla' muovia, joka hajoaa fysikaalisesti tai biologisesti siten, että se hajoaa lopulta hiilidioksidiksi (CO₂), biomassaksi ja vedeksi ja joka on kompostoinnin ja anaerobisen hajoamisen avulla hyödynnettävää pakkausta koskevien eurooppalaisten standardien mukainen;

Lain tasolla saattaisi olla tarpeen määritellä myös juomapakkaus, vaikka sitä ei määritellä SUP-direktiivissä. SUP-direktiivin resitaalin 12 kohdan viimeisen kappaleen mukaan kertaikäyttöisiksi muovituotteiksi olisi katsottava esimerkiksi juomapullot ja yhdistelmäateriaalipakkaukset, joita käytetään oluen, viinin, veden, nestemäisten virvokkeiden, mehujen ja nektareiden, pikajuomien tai maidon pakkaamiseen. Määritelmän saaminen kattavaksi olisi kuitenkin haastavaa.

17) juomapakkauksella tarkoitetaan ...

4 Kertakäyttömuovituotteita koskevat erityiset säännökset

Tiettyjen kertakäyttömuovituotteiden osalta SUP-direktiivissä on erityisiä tuotevaatimuksia ja eräiden tuotteiden markkinoille saattaminen on kiellettävä. Seuraavassa on alustavasti hahmoteltu säännöksiä koskien näitä vaatimuksia.

4.1 Kierrätysmuovin osuus

Kierrätysmuovin osuuden osalta SUP-direktiivi asettaa vaatimuksia PET-pulloja koskien (artikla 6(5)). Säännös olisi mahdollista sijoittaa juomapakkauasetukseen, jonka 3 §:ssä säädetään juomapakkausten uudelleenkäyttö- ja kierrätysvelvollisuudesta, tai pakkausjäteasetuksen 8 §:ään, jossa säädetään kierrätysasteesta tuottajittain, taikka suoraan lakiin jätelain 7 lukuun, joka koskee juomapakkauksia. Vähimmäiskierrätysaste on tässä viety valvonnan helpottamiseksi tuottajatasolle, mutta periaatteessa kierrätysmuovin osuutta voitaisiin ohjata vaikkapa tuottajayhteisön tasolla. Asetettu kierrätysmuovin käyttötavoite on valtakunnallinen keskiarvo, jolloin kaikkien tuottajien ei olisi välttämätöntä käyttää kierrätysmuovia lainkaan.

Kierrätysmuovin osuus juomapulloissa

Polyeteenitereftalaattipullojen (PET-pullojen) tuottajan on varmistettava, että PET-pullot sisältävät kierrätettyä muovia keskimäärin vähintään 25 prosenttia vuodesta 2025 alkaen.

Muovisten kertakäyttöisten juomapullojen tuottajan on varmistettava, että pullot sisältävät kierrätettyä muovia keskimäärin vähintään 30 prosenttia vuodesta 2030 alkaen.

Tuottajan on vuosittain syyskuun loppuun mennessä ilmoitettava Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle edellisen vuoden toimintaansa koskien kierrätysmuovin käyttöaste.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kierrätysmateriaalin laskemisesta ja toteutumisen valvonnasta.

Asetuksenantovaltuutus tarvittaisiin SUP-direktiivin artiklan 6(5) mukaisten komission täytäntöönpanosäädösten toimeenpanemiseen.

4.2 Korkit kiinni

Korkkien tulee SUP-direktiivin mukaan (artikla 6(1-4)) olla kytkettynä alle kolmen litran juomapakkauksiin. Se edellyttää, että kansallisesti olisi lainsäädännöllinen vaatimus korkkien kytkemisestä. Säännös voitaisiin sisällyttää muovituotelakiin, pakkausjäteasetukseen tai jätelakiin.

Korkkien kytkeminen juomapakkauksiin

Muovia sisältäviä tilavuudeltaan enintään kolmen litran juomapakkauksia saa saattaa markkinoille vain, jos niiden korkit ja kannet pysyvät kiinni pakkauksessa tuotteen suunnitellun käyttövaiheen ajan.

Korkin kytkemisvelvoite ei kuitenkaan koske

- 1) EU:n asetuksen 609/2013 2 artiklan g alakohdan mukaisiin lääkinnällisiin tarkoituksiin käytettäviä juomapakkauksia
- 2) lasisia tai metallisia juomapakkauksia, joissa on muovikorkit tai -kannet
- 3) metallikorkkeja ja kansiä, joissa on vain muovinen tiiviste

Korkkien kytkemistavan on täytettävä niitä koskevien yhdenmukaistettujen standardien vaatimukset.

Säännös voisi tulla voimaan SUP-direktiivin edellyttämänä ajankohtana eli 3.7.2024. Tästä voitaisiin säätää erityinen voimaantulosäännös.

Vaihtoehtoisesti korkit kiinni -vaatimus voidaan hahmottaa myös tuotekieltona ja siitä voitaisiin säätää samassa säännöksessä kuin muistakin tuotteiden markkinoillesaattamiskielloista. Tällöin säännöksen osa voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti (jäljempänä olevaan kielto-säännöshahmotelmaan lisättynä):

Markkinoille ei saa saattaa seuraavia kertakäyttöisiä muovituotteita:

--

8) muovia sisältävä kolmilitrainen tai pienempi juomapakkaus, jonka korkki tai kansi ei pysy pakkauksessa kiinni sen suunnitellun käyttövaiheen ajan.

1 momentin 8 kohdassa tarkoitettu kieltö ei kuitenkaan koske....

4.3 Merkintävaatimukset

Eräisiin kertakäyttömuovituotteisiin on SUP-direktiivin mukaan sisällytettävä direktiivin mukaiset merkinnät (artikla 7(1-2)). Säännös voitaisiin sijoittaa pakkausjäteasetukseen tai suoraan jätelakiin. Myös säätäminen muovituotteiden erityislaissa olisi luonnollisesti mahdollista. Pakkausjäteasetuksen 6 §:ssä säädetään yleisesti kaikkia pakkauksia koskien tiettyistä merkintävaatimuksista. Säännös tiettyjä tuotteita koskevista merkintävaatimuksista olisi mahdollista lisätä siihen.

Eräitä tuotteita koskevat merkintävaatimukset

Markkinoille saatettavan terveissidepakkauksen tai terveysseiteen, kosteuspyyhkeen tai kosteuspyyhepakkauksen, esikostutetun kotitalouspyyhkeen tai kotitalouspyyhepakkauksen, tamponipakkauksen tai tamponin ja tamponin asettimen (, suodattimellisen tupakkapakkauksen tai tupakansuodatinpakkauksen) ja juomamukin on sisällettävä näkyvä ja pysyvästi helppolukuinen merkintä, jossa annetaan kuluttajalle tiedoksi

- 1) jätehierarkian mukaiset mahdolliset jätehuoltovaihtoehdot tai vältettävät jätteen loppukäsittelyvaihtoehdot;
- 2) tuotteen sisältämä muovi;
- 3) ne haitalliset ympäristövaikutukset, joita tuote aiheuttaisi roskaantumisen tai muun epäasianmukaisen loppukäsittelyn kautta.

Merkintävaatimukset eivät kuitenkaan koske pinta-alaltaan 10 cm² pienempiä pakkauksia.

(Lisäksi asetuksenantovaltuus, jossa viittaus komission tuleviin yhdenmukaistettuihin eritelmiin, jos lakitasolla ei yleisempää tätä koskevaa säännöstä. Suodattimellisten tupakkatuotteidenmerkintävaatimukset voidaan sisällyttää myös tupakkalain 32 §:ään.)

Säännökseen olisi mahdollista myös lisätä viittaus komission tuleviin yhdenmukaistettuihin eritelmiin tai säätää tarkemmin asetuksella. Säännös voisi tulla voimaan SUP-direktiivin artikla 7(1) edellyttämänä ajankohtana eli 3.7.2021, joka koskee yleisesti voimaansaattamista.

4.4 Pullojen erilliskeräys

Juomapullojen erilliskeräysvaatimus koskee jäsenvaltioita (SUP-direktiivin artikla 9). Se ei lähtökohtaisesti edellyttäne sääntelyä. Olisi kuitenkin tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi mahdollista sisällyttää myös erilliskeräysvaatimuksesta säännös lainsäädäntöön. Luontevimmin säännös sopisi jätelain 7 lukuun, joka koskee juomapakkauksia, tai valtioneuvoston asetukseen juomapakkausten palautusjärjestelmästä, jossa säädetään uudelleenkäyttö- ja kierrätysvelvollisuudesta.

Juomapullojen erilliskeräys

Tilavuudeltaan enintään kolmen litran juomapulloista on erilliskerättävä

- 1) 77 painoprosenttia markkinoille saatetuista juomapulloista viimeistään vuonna 2025 ja
- 2) 90 painoprosenttia vuonna 2029.

4.5 Markkinoillesaattamiskiellot

Eräiden muovituotteiden markkinoille saattaminen on kiellettävä 3.7.2021 alkaen (SUP-direktiivin artikla 17(1) ja artikla 5). Luontevimmin markkinoillesaattamiskiellot soveltuisivat muovituotteita koskevaan erillislakiin tai laajempaan tuotteiden ympäristövaikutuksia ohjaavaan lakikokonaisuuteen. Kiellot voitaisiin sisällyttää myös jätelain 9 ja 10 S:iin niitä muuttamalla ja säätämällä itse kiellosta asetustasolla (esimerkiksi jäteasetuksella). Kun kyse on yksiselitteisestä kiellosta, jotka koskevat tiettyjä tuotteita, olisi lailla säätäminen perusteltua. Säännös voitaisiin sisällyttää jätelain 2 lukuun esimerkiksi uutena 10 a §:nä.

Eräiden muovituotteiden markkinoillesaattamiskiello

Markkinoille ei saa saattaa seuraavia kertakäyttöisiä muovituotteita:

- 1) lautanen, haarukka, veitsi, lusikka, syömäpuikko ja muu ruokailuväline;
- 2) vaahdotetusta polystyreenistä valmistettu elintarvikepakkaus, jonka sisältö on sellaisenaan valmis nautittavaksi, ja joka syödään tavallisesti tästä pakkauksesta ja on tarkoitettu syötäväksi pian joko paikalla tai mukaan otettuna;
- 3) vaahdotetusta polystyreenistä valmistettu juomapakkaus ja juomamuki mukaan lukien niiden korkit ja kannet;
- 4) pilli lukuun ottamatta (90/385/ETY ja 93/42/ETY) mukaisia lääkinnällisiin tarkoituksiin käytettäviä pillejä;
- 5) juomien sekoitustikku;
- 6) ilmapallojen varsi lukuun ottamatta teolliseen tai ammattimaiseen käyttöön tarkoitettujen ilmapallojen varsia;

7) vanupuikko lukuun ottamatta (90/385/ETY ja 93/42/ETY) mukaisia lääkinnällisiin tarkoituksiin käytettäviä vanupuikkoja.

Markkinoille ei saa saattaa oxo-hajoavasta muovista valmistettuja tuotteita.

Ruokailuvälineet on edellä lueteltu, mutta ne voisi määritellä myös muualla. Kielto­sään­nös voisi olla muotoiltavissa myös niin, että kiellettäisiin muovin käyttäminen markkinoille saatettavissa kertakäyttöisissä SUP-direktiivin mukaisissa tuotteissa. Joka tapauksessa tuotteet on kuitenkin yksilöitävä lainsäädännössä. Säännöksen tulisi tulla voimaan viimeis­­tään 3.7.2021 eli SUP-direktiivin vaatimusten yleisenä voimaansaattamisajankohtana.

4.6 Laajennettu tuottajavastuu

4.6.1 Taustaa

Tuottajavastuu eroaa SUP-tuotteiden osalta merkittävästi perinteisestä tuottajavastuusta. SUP-direktiivi edellyttää tiettyjen siinä lueteltujen tuotteiden osalta laajennettua tuottaja­vastuuta (artikla 8), jossa on erityisiä jätedirektiivin artikloita 8 ja 8 a merkittävästi täyden­täviä velvollisuuksia. Näiden SUP-direktiivin liitteen E osan tuotteiden osalta laajennetun tuottajavastuun käyttö on välttämätöntä SUP-direktiivin sanamuodon ”varmistettava, että perustetaan” vuoksi. Jätedirektiivin artikloista 8 ja 8 a ei tällaista velvollisuutta synny, vaan sen mukaan direktiiveistä johtuvien velvollisuuksien täyttämiseksi käytettävään keino­va­likoimaan voi kuulua laajennettu tuottajavastuu, jonka yleisistä vaatimuksista säädetään artikloissa 8 ja 8 a. Pakkausjätedirektiivin artiklassa 4 viitataan jätedirektiiviin ja sen artikla 7(2) mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että 31.12.2024 jätedirektiivin artiklojen 8 ja 8 a mukainen laajennettua tuottajan vastuuta koskevia järjestelmiä on perustettu pakka­uksia varten. Myös SUP-direktiivin edellyttämän laajennetun tuottajavastuujärjestelmän tulee täyttää jätedirektiivin mukaiset yleiset vähimmäisvaatimukset.

SUP-tuotteiden laajennetun tuottajavastuuseen kuuluu vaatimus siitä, että tiettyjen kerta­käyttöisten muovituotteiden tuottajat vastaavat kustannuksista, joita aiheutuu roskien sii­voamisesta sekä jätteen vähentämiseen tähtäävien valistustoimenpiteiden kustannukset. Lisäksi laajennettuun tuottajavastuuseen kuuluu eräiden tuoteryhmien osalta kulutuksen jälkeisen jätteen erityisen keräysinfrastruktuurin, kuten yleisimmin roskaantuville paikoille sijoitettavien asianmukaisten jäteastioiden, käyttöönotosta aiheutuvat kustannukset sekä astioiden käytöstä ja kyseisen jätteen kuljetuksesta ja käsittelystä aiheutuvat kustannuk­set. Laajennetun tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuottajien olisi katettava myös suhteel­lisuusnäkökohdat huomioivat roskaantumisen puhdistamisesta aiheutuvien kustannusten kattaminen. Kustannukset eivät saa ylittää välttämättömiä kustannustehokkaasti järjestet­tyjen palveluiden kustannuksia, ja ne on vahvistettava asianomaisten toimijoiden kesken avoimella tavalla. Kosteuspyyhkeiden, ilmapallojen ja tupakkatuotteiden osalta kyse ei ole

pakkauksista, joten SUP-direktiivi ulottaa tuottajavastuun niihin ikään kuin uusina tuoteryhminä. Näiden tuotteiden osalta edellytetään roskaantumisen puhdistamiskuluihin osallistumista, valistustoimenpiteiden kustannuksiin osallistumista sekä tiedonkeruun ja raportoinnin kustannuksiin osallistumista.

Hallinnollisten kustannusten minimoimiseksi jäsenvaltiot voivat määrittää puhdistamiskustannuksiin osoitettavia rahoitusosuuksia monivuotisinä ja kiinteinä määrinä. Ehkä yksinkertaisin tapa säätää SUP-tuotteiden tuottajavastuusta olisi säätää kiinteistä tuottajavastuumaksuista. Vastaavasti voidaan ajatella, että toimijat, joiden osuus markkinoilla vähäinen, voisivat osallistua tuottajavastuuseen maksamalla kiinteän vuosittaisen maksun.

Tuottajavastuun perusteista eli vastuusta jätehuollosta ja sen kustannuksista säädetään jätelain 46 §:ssä. SUP-tuotteiden tuottajien laajennetuista velvoitteista voitaisiin säätää ottamalla lakiin erityiset säännökset SUP-tuotteiden tuottajia koskien. Ne voitaisiin lisätä jätelakiin esimerkiksi 48 a-c §:ksi. Lisäksi eri tuoteryhmiä koskien olisikin ilmeisesti säädettävä sisällöltään erityinen asetus tai sisällyttävä osa sääntelystä pakkausjäteasetukseen ja osa jäteasetukseen. (Jätedirektiivin muutosten vuoksi tehtävät jätelain uudistamisen yhteydessä tehtävät muutokset eivät ole olleet tiedossa näitä säännöshahmotelmia luonnostellessa.) Asetustasolla tulisi säätää ainakin vastaanoton järjestämisestä, jossa määriteltäisiin yleisimmin roskaantuvat paikat ja tätä kautta edellytetty keräysinfrastruktuuri. Lisäksi tulisi säätää tarkemmin siivottavista alueista, siivouksen toistuvuudesta ja kattavuudesta. Lisäksi voisi olla tarpeen säätää tarkemmin tiedottamisesta, tuottajan ja tuottajayhteisön hakemuksesta tuottajarekisteriin hyväksymiseksi, ilmoituksesta toiminnassa tapahtuneista muutoksista, seurantatietojen kokoamisesta ja ilmoittamisesta. Mikäli käyttöön otettaisiin tuottajavastuumaksut, pitäisi säätää tarkemmin myös maksuista. Etämyynnin osalta direktiivi mahdollistaa valtuutetun edustajan nimeämisen, tästä tulisi myös säätää.

4.6.2 Laajennettu tuottajavastuu ja tuottajien maksut

Kertakäyttöisten muovituotteiden tuottajavastuujärjestelmän perusteista voitaisiin säätää jätelaissa seuraavan tyyppisin säännöksiin (sulkeissa voimassa olevan jätelain mukainen pykälänumero):

Kertakäyttömuovituotteiden laajennettu tuottajavastuu (48 a §)

Seuraavien kertakäyttömuovituotteiden tuottajilla on laajennettu tuottajavastuu, jonka mukaan tuottajilla on velvollisuus osallistua valistustoimista, tuotteiden keräämisestä julkisiin järjestelmiin ja roskaantumisen puhdistamiseen johtuvista kustannuksista: (HUOM! osa E I)

1) kannelliset ja kannettomat astiat, joissa säilytetään elintarvikkeita, jotka on tarkoitettu syötäväksi välittömästi joko paikalla tai mukaan otettuna, syödään tavallisesti

- astiasta, ja ovat valmiita syötäväksi ilman lisävalmistamista, kuten kypsentämistä, keittämistä tai lämmittämistä, mukaan lukien elintarvikepakkaukset, joita käytetään pikaruokaa tai muuta välittömästi syötäväksi tarkoitettua ateriaa varten, lukuun ottamatta juomapakkauksia, lautasia ja ruokaa sisältäviä annospakkauksia ja kääreitä;
- 2) joustavasta materiaalista valmistetut annospakkaukset ja kääreet, joiden sisältämä ruoka on tarkoitettu nautittavaksi välittömästi annospakkauksesta tai kääreestä ilman lisävalmistusta;
 - 3) tilavuudeltaan enintään kolmen litran juomapakkaukset, kuten juomapullot ja niiden korkit ja kannet, sisältäen myös yhdistelmämaterialipakkaukset korkkeineen ja kansineen, paitsi lasiset tai metalliset juomapakkaukset, joissa on muovikorkit tai -kannet;
 - 4) juomamukit, niiden korkit ja kannet mukaan luettuina;
 - 5) kevyet muoviset kantokassit.

Seuraavien kertakäyttömuovituotteiden tuottajilla on laajennettu tuottajavastuu, jonka mukaan tuottajilla on velvollisuus osallistua valistustoimista, roskaantumisen puhdistamisesta, sekä niihin liittyvien tietojen keräämisestä ja raportoinnista johtuvista kustannuksista: (HUOM! E osa II ja III)

- 1) kosteuspyyhkeet eli henkilökohtaiseen hygieniaan ja kotitalouksien käyttöön tarkoitettut esikosteutetut pyyhkeet;
- 2) ilmapallot, lukuun ottamatta ilmapalloja, jotka on tarkoitettu teollisiin tai muihin ammattimaisiin käyttötarkoituksiin ja sovelluksiin ja joita ei jaeta kuluttajille;
- 3) suodattimelliset tupakkatuotteet ja suodattimet, joita pidetään kaupan käytettäväksi yhdessä tupakkatuotteiden kanssa.

2 momentin 3 kohdan mukaisten tuotteiden tuottajien on osallistuttava myös kustannuksiin, jotka aiheutuvat tuotteiden keräämisestä julkisiin järjestelmiin ja roskaantumisen puhdistamiseen sekä erillisen keräysinfrastruktuurin järjestämisestä. (HUOM! osa E III)

2 momentin mukaisten tuotteiden tuottajia eivät koske X ja Y §:n (46 ja 49 §) mukaiset velvollisuudet.

Näissä hahmotelmissa on pyritty seuraamaan SUP-direktiiviä. Velvollisuudet olisi mahdollista toteuttaa monella muullakin tavalla. (Edellä huomautukset ovat vain osoittamassa ao. liitteen osaa.)

Ainakaan muiden kuin pakkausten tuottajia ei tulisi säätää koskemaan yleisiä vastaanotto- ja kuljetusvelvollisuuksia, joista säädetään jätelain 46 ja 49 §:ssä. SUP-direktiivin ”pakkauksetkin” poikkeavat merkittävästi muista pakkauksista.

Muovisten kalastusvälineiden tuottajien laajennettu tuottajavastuu (Jätelain 48 b §) – (art. 8(8-9))

Muovisten kalastusvälineiden tuottajilla on laajennettu tuottajavastuu, jonka mukaan tuottajilla on velvollisuus vastata muovia sisältävien kalastusvälinejätteiden erilliskeräyksen ja niitä koskevien valistustoimenpiteiden kustannuksista.

Laajennetun tuottajavastuun maksut (48 b §)

Laajennetusta tuottajavastuusta johtuvien maksujen, jotka koskevat 48 a §:n mukaisia tuottajia, suuruus määräytyy tuotteen ominaisuuksien ja tuottajan tuotannon tai markkinoille saattamisen laajuus huomioiden. Maksut eivät saa ylittää kustannuksia, jotka ovat välttämättömiä kustannustehokkuus huomioon ottaen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin

- 1) tuotteista ja tuottajista;
- 2) tuottajavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta, jos tuotteet hankitaan toisesta maasta tai viedään maasta sähköisellä tai muulla etäkaupalla;
- 3) tuottajavastuumaksuista.

Lisäksi olisi mahdollisesti tarpeen säätää tarkemmin varojen käytöstä siivouksen, jätehuollon ja valistuksen kustannuksiin. Siivouksen osalta olisi erityisen tarkoituksenmukaista kohdentaa kerättyjä varoja erilaisten ”isännättömien” alueiden, esimerkiksi yhteisesti omistettujen vesialueiden ja maankohoamarantojen siivoukseen. Muussa tapauksessa kustannukset jouduttaisiin kytkemään jätelain 74 § luettelon ja katujen kunnossapidosta annetun lain mukaisiin siivousvelvollisiin ja jouduttaisiin arvioimaan tuottajan maksuvelvoitteen suhdetta roskaajan korvausvelvollisuuteen ja alueen haltijan tai toiminnanharjoittajan siivousvelvollisuuteen.

4.6.3 Toiminnanharjoittajien selvilläolo- ja tiedotusvelvollisuus

Toiminnanharjoittajien selvilläolo- ja tiedotusvelvollisuudesta voitaisiin ottaa lakiin tai asetukseen erityinen säännös kertakäyttömuovituotteita koskien tai yleisemmin muovituotteita koskien. Jätelain 9 §:ssä säädetään yleisesti valmistajan, markkinoille saattajan ja jakelijan huolehtimisvelvollisuudet. Siihen nähden kyse olisi erityissäännöksestä. Voimassa olevassa pakkausjäteasetuksessa säädetään pakkauksista tiedottamisesta (12 §). Säännös SUP-direktiivin mukaisten muovituotteiden osalta voitaisiin lisätä siihen tai ottaa lakiin uusi säännös. Velvollisuuden laajuus voisi kuitenkin edellyttää säätämistä lakitasolla.

Tuottajan selvilläolo- ja tiedotusvelvollisuus

Kertakäyttömuovituotteiden tuottajan on oltava selvillä tuotteensa ympäristövaikutuksista ja tuotteestaan syntyvästä jätteestä sekä mahdollisuuksista kehittää toimintaansa siten, tuotteesta aiheutuvat ympäristövaikutukset vähenevät. Tuottajan on

myös tiedotettava yleisölle muovituotteiden haitallisista ympäristövaikutuksista, kertakäyttömuovituotteiden vaihtoehtoista ja muovituotteiden epäasianmukaisen hävittämisen ja roskaantumisen vaikutuksista ympäristöön.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä:

- 1) muovituotteiden tuottajan velvollisuudesta seurata ja tarkkailla ympäristövaikutuksia;
- 2) muovituotteiden tuottajan velvollisuudesta antaa tietoja tuotteiden ympäristövaikutuksista ympäristöviranomaisille;
- 3) muista näihin rinnastettavista toimista 1 momentissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi.

4.6.4 Jätehuollon järjestämistä koskeva poikkeus

Jätelain 47 §:n mukaisen tuottajan ensisijaisen oikeuden järjestää jätehuolto ei tulisi ilmeisesti koskea SUP-direktiivin tarkoittamaa maksuin rahoitettavaa laajennettua tuottajavastuuta, johon sisältyy erilliskeräyksen lisäksi myös sekajätettä ja roskaantumista koskevia velvoitteita. Näiden osalta ensisijainen järjestämistä vastuu olisi ilmeisesti edelleen kunnilla. Tätä koskien voimassa olevaa jätelain 47 §:ää olisi tarpeen muuttaa.

47 §

Tuottajan ensisijainen oikeus järjestää jätehuolto

....

Edellä 1 momentissa säädetty ei koske tämän lain 48 a §:ssä tarkoitettujen laajennettun tuottajavastuun piiriin kuuluvia tuottajia.

5 Muita direktiivistä seuraavia muutostarpeita

5.1 Merenkulun ympäristönsuojelulaki ja kalastusvälineiden tuottajavastuu

Merenkulun ympäristönsuojelulakia olisi mahdollista päivittää lisäämällä kalastusvälinejätteet erilliseksi kohdaksi vastaanotettavien jätteiden luetteloon. Lisäys korostaisi erilliskeräysvelvoitetta. Lisäksi jätelakiin olisi sisällytettävä säännös kalastusvälinetuottajien tuottajavastuusta.

Jätteiden vastaanotto satamassa (Merenkulun YSL 9:1) – (art. 8(8-9))

Sataman pitäjän on huolehdittava siitä, että satamassa on laitteet, jotka riittävät vastaanottamaan satamaa käyttäviltä aluksilta tulevat, sataman pitäjän huolehdittaviksi jätettävät:

- -

7) kalastusvälinejätteet

Muilta osin yleinen tuottajavastuusäännöstö ja merenkulun ympäristönsuojelulain ja -asetuksen nykyiset sanamuodot riittävät kattamaan kalastusvälineiden erilliskeräyksessä ja kierrätyksessä tarvittavan sääntelyn. Lainsäädännön lisäksi muutos edellyttää satamien jätehuoltosuunnitelmien päivittämistä, joka onnistunee direktiivin toimeenpanolle varatussa määräajassa.

5.2 Tupakkalaki

Tupakkalain määritelmäsäännökseen (2 §) voidaan tarvittaessa sisällyttää tupakansuodatimen ja suodattimellisen tupakkatuotteen määritelmät.

Tupakkalain 6 § 1 momentin 1 kohdan mukaan Valvira valvoo tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden, täyttösäiliöiden, nikotiininesteiden, höyrystettäväksi tarkoitettujen nikotiinittomien nesteiden ja poltettavaksi tarkoitettujen kasviperäisten tuotteiden ainesosia, päästöjä, paloturvallisuutta sekä laatua ja teknisiä ominaisuuksia koskevien säännösten noudattamista ja 2 kohdan mukaan Valvira valvoo 1 kohdassa tarkoitettujen tuotteiden vähittäismyyntipakkauksia koskevien säännösten noudattamista.

Jos SUP-direktiivin mukaisien tupakkatuotteiden merkintöjen valvontavastuu osoitettaisiin Valviralle, tupakkalain 6 § voitaisiin säilyttää sellaisenaan. Jos valvontavastuu osoitettaisiin muulle viranomaiselle, tässä olisi selkeyden vuoksi tarpeen säätää.

2) 1 kohdassa tarkoitettujen tuotteiden vähittäismyyntipakkauksia koskevien säännösten noudattamista *lukuun ottamatta muovituotelain/jätelain mukaisien merkintöjä, joiden valvonnasta on säädetty X-lain y:ssä*;

Tupakkalain nykyisen 16 § 2 momentin mukaista tupakkatuotteen markkinoillesaattajan raportointivelvollisuutta olisi laajennettava kattamaan myös tuottajayhteisö tai ympäristöviranomaisen. Tästä tulisi ottaa lakiin säännös.

Valmistajan tai maahantuojan on lisäksi kerran vuodessa ilmoitettava Valviralle *ja XXXXX:lle* tupakkatuotteiden tuote- ja tyyppikohtaisista myyntimääristään. Savukkeiden, sikarien ja pikkusikarien myyntimäärät on ilmoitettava kappaleina ja muiden tupakkatuotteiden myyntimäärät kilogrammoina.

Tupakkatuotteiden tuotemerkintöjä koskevat säännökset voitaisiin sisällyttää myös tupakkalain 32 §:ään joko toistona tai viittaussäännöksenä. Tässä yhteydessä myös myyntipäällystä koskeva tupakkalain 117 § olisi tarkistettava.

Koska suodatin ei ole tupakkalain 2 § 1 kohdan määritelmän mukainen tupakkatuote, tupakansuodatinpakkauksen merkintävaatimuksesta olisi säädettävä omassa säännöksessään, joka voitaisiin sijoittaa esimerkiksi 39 a §:ksi.

6 Säännökset hallinnollisesta sopimuksesta

6.1 Suppea sääntely

Sopimuksen tekemisestä voisi säätää niukasti tuottajavastuun yhteydessä ja muualla laissa (jätelaissa tai muussa laissa) tarkemmin. Niukka säännös, jossa viitattaisiin jätelain säännöksiin ja muualla laissa oleviin sopimusta koskeviin säännöksiin (voimassa olevan jätelain säännökset sulkeissa) voisi olla seuraavan kaltainen:

Kertakäyttöisiä muovituotteita koskevat sopimukset (48 c §)

(48 a §:n) §:n mukaiset tuottajat ja ympäristöministeriö voivat tehdä X-lain X §:n mukaisen sopimuksen, joka kokonaan tai osittain kattaa laajennetusta tuottajavastuusta johtuvat velvollisuudet ja maksut. Sopimus ei voi koskea (48 a) §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisia tupakkatuotteita.

Kertakäyttöisten muovituotteiden tuottajat ja ympäristöministeriö voivat tehdä myös muita sopimuksia, joilla pyritään vähentämään kertakäyttöisten muovituotteiden kulutusta.

6.2 Yleissäännös sopimuksista

Sopimuksista ympäristöministeriön ja toiminnanharjoittajien (tuottajien) välillä voitaisiin lakitasolle ottaa edellä esitettyyn nähden yleissäännös. Säännös valtion ja toiminnanharjoittajayhteisön ja toiminnanharjoittajien välisistä sopimuksista ja sitoumuksista olisi ilmeisesti tarpeen sisällyttää lainsäädäntöön (jätelakiin, ympäristönsuojelulakiin tai muuhun lakiin). Sopimuksista olisi siis todennäköisesti tarpeen säätää yleiselläkin tasolla. Myös sopimuksista toiminnanharjoittajien muiden julkisyhteisöjen välillä (kunnat ja muu valtion hallinto), voitaisiin lakiin ottaa säännös. Säännöshahmotelma sopimuksista ympäristöministeriön ja toiminnanharjoittajayhteisöjen välillä:

Sopimus ja sitoumus ympäristöministeriön ja toiminnanharjoittajien välillä

Ympäristöministeriö ja toiminnanharjoittajayhteisö voivat tehdä sopimuksia tämän lain mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Sopimuksen tulee

1) olla sitova ja riittävän kattava tavoitteiden saavuttamiseksi;

- 2) tulee määritellä tavoitteet ja niiden saavuttamista koskevat määräajat;
- 3) määrittää saavutettujen tulosten seuranta; sekä
- 4) sisältää vaatimus siitä, että tietty määrä toiminnanharjoittajayhteisön jäsenistä si-
toutuu noudattamaan sopimuksessa asetettuja velvollisuuksia.

Sopimukset tulee julkaista yleisessä tietoverkossa ympäristöministeriön verkkosi-
vuilla.

Ympäristöministeriön tulee seurata sopimusten edistymistä ja tarvittaessa ryhtyä
toimienpiteisiin sopimuksen tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi.

Sopimuksia koskien voisi olla lisäksi tarpeen säätää eräistä muista sopimuksen valmiste-
luun, laatimiseen, hyväksymiseen, kattavuuteen, voimaantuloon, muuttamiseen, jatkami-
seen, irtisanomiseen, purkamiseen ja riidanratkaisuun liittyvistä kysymyksistä. Säännös-
hahmotelma, joka sisältäisi pääosan näistä seikoista:

Sopimusten valmistelu, voimaantulo ja päättymisen

Sopimus tulee valmistella avoimesti siten, että sopimusneuvottelujen aloittamisesta
tiedotetaan yleisessä tietoverkossa ympäristöministeriön verkkosivuilla.

Sopimusluonnoksesta on varattava muillekin kuin sopimuksen osapuolille mahdolli-
suus lausua mielipiteensä.

Sopimus tulee voimaan, kun ympäristöministeriö on saanut tiedon sopimuksen mu-
kaisen kattavuuden saavuttamisesta.

Sopimus voidaan laatia määräaikaisena tai toistaiseksi voimassa olevana. Sopimusta
voidaan muuttaa ja sitä voidaan jatkaa. Sopimukseen on sisällytettävä määräys sen
irtisanomisajasta ja -menettelystä. Sopimus voidaan purkaa, mikäli toinen sopimus-
osapuoli merkittävästi rikkoo sopimusta tai ei täytä sopimusvelvoitteitaan.

Sopimukseen voidaan sisällyttää tarvittavia määräyksiä sopimuserimielisyyksien so-
vittelumenettelystä.

Liite 2. Muistio SUP-työpajan tuloksista

Ympäristöministeriön työpaja 11.6.2019

Kertakäyttöisiä muovituotteita (SUP = single-use plastic products) koskevan direktiivin toimeenpano Suomessa

1. Työpajan ohjelma

- 12:30 SUP-direktiivi ja sen toimeenpano Suomessa, Taina Nikula, YM
- 12:40 SUP-direktiivin toimeenpanon vaihtoehdot Suomessa, Ari Ekroos, Enlawin Consulting Oy
- 13:00 Keskustelu, kysymyksiä
- 13:20 Johdatus ryhmiin, Raimo Lilja, Ekoleima Ay
- 13:30 Siirtyminen ryhmiin ja kahvitauko ryhmissä
- 13:40-15:00 Ryhmätyö
- Ryhmä 1. KEMU- roskaantumisen torjunta & valistus. Vetäjä Hanna Haaksi
Pidä Saaristo Siistinä ry
- Ryhmä 2. KEMU-tuottajavastuu ja jätehuollon yhteistyö. Vetäjä Raimo Lilja,
Ekoleima Ay
- Ryhmä 3. Tuotepolitiikka ja KEMUt. Vetäjä Ari Ekroos, Enlawin Consulting Oy
- Ryhmä 4. Vapaaehtoiset keinot ja taloudellinen ohjaus. Vetäjä Janne Seppälä,
Enlawin Consulting Oy
- Ryhmätyö 50 min omassa ryhmässä, sen jälkeen 30 min työskentely
seuraavassa teemassa.
- 15:00 Ryhmätöiden purku (ä 10 min)
- 15:30 Loppukeskustelu ja sidosryhmien osallistaminen selvitystyöhön
- 16:00 Työpajan päättäminen

2. Ryhmätyö 1 roskaantuminen

Vetäjä: Hanna Haaksi, Pidä Saaristo Siistinä ry PSS

Raportoija: Jutta Vuolamo, Pidä Saaristo Siistinä ry PSS

- 1) Toimiiko keppi paremmin kuin porkkana kuluttajien tahallisessa roskaamisen vähentämisessä?
 - Sakotusta ei otettaisi käyttöön ainakaan suoraan sellaisenaan; onko siitä tulevat hallinnolliset ongelmat suurempia kuin mitä sakotuksesta hyödyttäisiin? Kustannustehokkuus?
 - Miten käytännössä voidaan todistaa kuka roskaa/kuka saa sakot muuta kuin että näkee sen tilanteen.
 - Myös kuluttajalle vastuu omasta toiminnastaan!
 - Positiivisen viestinnän voimaa; esimerkkinä muovikassien vähentyminen tiedotuksen kautta.

- 2) Mikä olisi hyvä ja toimiva julkisten alueiden jätehuolto?
 - Tarpeeksi kannellisia roskiksia, joita tyhjennetään usein, varsinkin suosituilla alueilla.
 - Tuhkiksia tarvitaan lisää!
 - Roskiksissa voisi hyödyntää mahdollisesti älyteknologiaa (kustannuksista riippuen).
 - Miten saadaan kaupungit ja kunnat tähän mukaan, millä säädöksellä? Pitäisikö myös kunnilla olla joku roskiskiintiö kunnille per ihmismäärä?
 - Roskisten merkintävelvollisuus, mahdollisuus ohikulkijoille ilmoittaa täydestä roskiksesta/yleinen raportointialusta.

- 3) Hulevedet ja lumen meriläjitys
 - kaikille samat säännöt läjityksessä ja lumenkaadossa.
 - viestintä tärkeää etenkin hulevesien suhteen! Positiivisen vaikuttamisen kautta tietoa jakoon.

- 4) Miten tuottajien siivousvastuu tulisi ratkaista?
 - ei voi olla vain rahansiirtoväline kunnille!
 - motivaatio roskaamisen vähentämiseksi ei välttämättä tule sen kautta, että yritykset maksavat siivoamisesta.
 - Sisävedet tulisi ottaa myös siivousvastuun piiriin, ei ainoastaan merialueet.
 - Miten toteutetaan käytännössä? Maanomistajien luvat siivoukselle?

- 5) Miten roskaantumista tulisi seurata ja kenen pitäisi seurata?
 - kenen? ei osattu vastata.
 - enemmän tutkimustietoa ja seuranta pitkältä ajalta, erilaisilta rantatyypeiltä. Myös kuluttajat täytyy ottaa mukaan tähän seurantaan.

Ryhmätyö 2. Tuottajavastuu ja SUP-tuotteet

vetäjä: Raimo Lilja, Ekoleima Ay

raportoija: Tarja-Riitta Blauberg, YM

1) KEMU-tuottajayhteisöjen organisoimiseen liittyvät vaihtoehdot ja haasteet

Uusi tuottajavastuujärjestelmä ei saisi aiheuttaa päällekkäisiä velvoitteita nykyisen pakkausten tuottajavastuun kanssa.

Kaikki tuottajat pitäisi saada vastuun piiriin. Nykyisessä pakkausten tuottajavastuussa pakkausten valmistajat eivät osallistu kustannuksiin. Tämä aukko korostuu SUP-tuotteissa, joissa tyhjänä myytävät pakkaukset eivät kuulu pakkausten tuottajavastuun piiriin.

Vastuun ja kustannusten jaon pitäisi perustua huolelliseen tilastotietojen analyysiin ja vaikutusten arviointiin.

Vältettävä jätehuollon järjestämistä vastuun pirstaloitumista. Tuottajien vastuun pitäisi olla lähinnä vastuuta kustannuksista, järjestämistä vastuun yhdyskuntien jätehuollosta säilyessä pääsääntöisesti nykyisellään.

Tuottajien organisoimisessa pitäisi välttää kovin hajanaista järjestelmää. Tuottajayhteisön muodostamista kuhunkin SUP-direktiivin tuoteryhmään pidettiin huonona ideana. Kannatusta sai ajatus, että pyrittäisiin yhden luukun periaatteeseen mahdollisimman pitkälti.

Hyvänä esikuvana pidettiin Saksan järjestelmää, jossa on yksi tuottajavastuun keskusrekisteri, johon jokainen tuottaja rekisteröityy erikseen. Ainakaan Suomessa tällainen viranomaisen ylläpitämä rekisteri ei voi ratkaista tuottajamaksujen keräämistä ja palvelujen hankkimista ilman erittäin suuria muutoksia viranomaistehtäviin.

Kalastusvälineiden osalta direktiiviä pidettiin epätarkoituksenmukaisena. Käytöstä poistettujen kalastusvälineiden keräämistä satamiin pidettiin epäkäytännöllisenä, sillä virkistyskalastajat eivät yleensä käytä virallisia satamia ja niiden jättepisteitä. Kalastusvälineiden ja niiden sisältämän muovin kierrätystä pidettiin melko epärealistisena, koska tuotteet ovat sekalaisia ja sisältävät paljon muita materiaaleja. Kerääminen sekajätteen tai kotitalouksien muovinkeräyksen mukana olisi realistisempaa. Kalastusvälineiden tuottajavastuun kohdalla pitää myös ratkaista, sovelletaanko direktiiviä myös sisävesillä.

Kierrätysvastuun osalta voitaisiin käyttää nykyisiä pakkausten tuottajayhteisöjä. Yksi vaihtoehto on, että Rinki tai vastaava olemassa oleva organisaatio laajentaisi toimintansa SUP-tuotteiden, ainakin SUP-pakkausten, kaikkiin tuottajavelvoitteisiin.

Ongelmaksi tunnistettiin se, että on erittäin vaikea tulkita, mitkä tuotteet ovat SUP-tuotteita: miten määritellään kertakäyttöisyys, miten määritellään polymeerit, jotka ovat muovia, miten SUP-direktiivi muuttaa nykyistä kustannusjakoa mm. muovipakkausten ja muovia sisältävien kartonkipakkausten välillä?

Todettiin, että samanaikaisesti SUP-toimeenpanon kanssa on käynnissä jätedirektiivin 8a artiklan muutosten toimeenpano, eli tuottajayhteisöjen vähimmäisvaatimusten täyttäminen. Valitettavasti sen aikataulu on liian tiukka, jotta siihen saataisiin kattavasti mukaan SUP-asiat. Toisin sanoen jätelakia joudutaan muuttamaan kaksi kertaa peräkkäin. Jätedirektiivin muutos ja SUP-direktiivi sisältävät yhteisiä elementtejä, mm. etämyynnin vastuun osalta, mutta SUP-direktiivin vaatimukset menevät tietyiltä osin jätedirektiivin vaatimuksia pidemmälle. Pakkausten tuottajan vastuu sekajätteen mukana kulkevista pakkauksista on tällainen kysymys.

2) Vapaaamatkustajaongelmat ja niiden ratkaisut

Oltiin yhtä mieltä siitä, että etäkauppa ja sen kasvu on tekijä, joka on keskeinen vapaaamatkustajaongelman kannalta. Tämän vuoksi SUP-tuottajavastuun pitäisi olla lakisääteinen, koska vapaaehtoisella sopimuksella ei voitane velvoittaa etämyyjiä.

Etämyynnin valvontaa pitäisi tehostaa. Tulli kaipaa muutosta tulliluokitukseen, jolla voitaisiin tunnistaa valvottavat SUP-tuotteet. Tunnistettiin mahdollisuus kytkeä tuottajavelvoitteen rekisteröiminen alv-velvollisuuden rekisteröintiin. Hallitusohjelman mukaan alv-velvollisuuden alarajan poistamista harkitaan. Etämyynnin saaminen mukaan tuottajavastuuseen voisi onnistua EU:n jäsenmaiden kesken, kolmansien maiden osalta toteutumista epäiltiin.

Pidettiin mahdollisena, että vapaaehtoisen standardin kautta voisi yleistyä käytäntö, jossa nettialustan sivuilla olisi informaatiota siitä, että etämyyjä on rekisteröitynyt tuottajaksi tilaajan kotimaassa.

3) Tuottajayhteisöjen ja kuntien jätehuollon yhteistyön organisoinnin haasteet ja ratkaisut

SUP-tuotteiden kustannusvastuussa on otettava huomioon, että ulkona syntyvä (take-away pakkaukset yms.) jäte on roskaantumisen kannalta merkityksellisempää kuin kotona syntyvä jäte. Kuluttajan kannalta nämä jätteet päätyvät myös eri keräyspisteisiin. Siivousvastuun rajat on määriteltävä täsmällisesti. Kuuluuko siihen vain meren rannat, sisävedet, kuuluuko hulevesien mukana kulkeva roskaantuminen, vain roskaantumisen hot spotit jne? Oltiin yhtä mieltä siitä, että tuottajien kustannusvastuussa pitää päästä kohtuulliseen ratkaisuun ottaen huomioon, että syyllinen tahalliseen roskaantumiseen on tuotteen käyttäjä.

Ehdotettiin, että tuottajat harkitsisivat vaihtoehtoa, jossa yksi keskitetty tuottajayhteisö muodostettaisiin SUP-tuotteiden siivousvastuun hoitamiseksi. Siinä voisi olla kahdenlaisia maksuluokkia: toinen nimellinen maksuluokka niille SUP-tuotteille, joiden merkitys roskaantumisessa on vähäinen (kosteuspyyhkeet, ilmapallot) ja toinen niille, joiden merkitys roskaantumisessa on merkittävä (tupakka, fast-food roska yms). Tällaisella yhteisöllä olisi enemmän neuvotteluvoimaa kuntien suuntaan. Yhteisön toinen merkittävä tehtävä olisi organisoida ja kustantaa kuluttajien valistus.

Oltiin yhtä mieltä siitä, että sopijapuolia ei saisi olla kovin monia.

Siivousvastuun rajoista pitänee säätää väljästi lailla (mm. sisävedet vai ei), mutta käytännön mekanismit kohtuullisten kustannusten määrittämiseksi ja kustannusten jakamisesta tuottajaryhmien kesken pitää ratkaista neuvotteluin.

Ryhmätyö 3. Tuotepoliitikka ja SUP

Vetäjä: Ari Ekroos, Enlawin Consulting Oy

Raportoija: Taina Nikula, YM

Keskustelu painottui direktiivin tulkintaan liittyviin asioihin. Keskustelua ei niinkään syntynyt sääntelyn vaihtoehdosta, mikä sidosryhmille ei ollut avainkysymys. Keskusteltiin seuraavista asioista:

Määritelmät

1) muovin määritelmä:

artikla 3(1) materiaali, joka koostuu asetuksen (EY) N:o 1907/2006 3 artiklan 5 alakohdassa määritellystä polymeeristä, johon on saatettu lisätä lisäaineita tai muita aineita ja joka soveltuu lopputuotteiden pääraakeneosaksi, lukuun ottamatta luonnonpolymeerejä, joita ei ole kemiallisesti muunnettu).

artikla 3(5): polymeeri on aine, joka koostuu molekyyleistä, joille on ominaista yhden tai useamman tyyppisten monomeeriyksikköjen muodostama jakso. Näiden molekyyliden on moolimassan suhteen jakaannuttava useisiin eri moolimassaluokkiin siten, että erot johtuvat pääasiassa monomeeriyksikköjen lukumäärien eroista. Polymeeri koostuu seuraavasti:

a) sen massasta suurempi osa koostuu molekyyleistä, joissa on vähintään kolme monomeeriyksikköä, jotka ovat kovalenttisesti sitoutuneet vähintään yhteen toiseen monomeeriyksikköön tai muuhun lähtöaineeseen;

b) sen massasta pienempi osa koostuu keskenään samanpainoisista molekyyleistä. Määritelmässä voidaan hyödyntää Euroopan kemikaaliviraston ECHAN valmistelutyötä mikromuovien sääntelyn osalta.

2) biohajoavuus – ks. artikla 3(16) biohajoava muovi, muovia, joka hajoaa fysikaalisesti tai biologisesti siten, että se hajoaa lopulta hiilidioksidiksi (CO₂), biomassaksi ja vedeksi ja joka on kompostoinnin ja anaerobisen hajoamisen avulla hyödynnettävää pakkausta koskevien eurooppalaisten standardien mukainen

3) biopohjainen – ks. artikla 3(1)

4) muovityypit – määritelmään?

5) muovin määrä prosentteina – ei kantaa

- 6) kertakäyttöisyys: todettiin, että ei ole yksiselitteistä, milloin tuote on kertakäyttöinen; odotetaan komission ohjeita
- 7) juomapullot – kaikki kuuluvat, ks. johdanto 12, juomapullot ja yhdistelmäpakkaukset: olut, viini, vesi, nestemäiset virvokkeet, mehut, nektarit, pikajuomat

Lasten ruokapakkaukset

- ovatko soveltamisalassa: ovat, jos ”juomapulloja” (huom! ”juoma/nestemäisyys” – vrt nektarit)

Tuotevaatimukset pulloille ja korkeille

- ovatko muusta materiaalista valmistetut korkit sallittuja muovipulloissa ilman kiinnitystä

Uusiomuovia koskeva vaatimus

- todettiin, että korkealaatuisen kierrätysmuovin saatavuus voi olla ongelma Suomessa

Kansalliset ratkaisut

Keskusteltiin mahdollisuudesta ottaa sääntelyn piiriin SUP-direktiivin edellyttämien tuotteiden lisäksi joitakin muita, Suomen oloissa roskaantumiseen vaikuttavia tuotteita, esim. vaipat? Ryhmän edustajat olivat sitä mieltä, että kansallista laajentamista ei tehtäisi.

Merkinnät – artikla 7(2)

Komissio hyväksyy vuoden kuluessa voimaantulosta eritelmät mm. seuraavista:

- tekstit, QR-koodi, symbolit
- (huom! – ei pakollinen pakkauksissa, joiden pinta-ala on alle 10 cm² (art. 7(2,a))

Suomessa pitää varautua näihin merkintävelvoitteisiin.

Kalastusvälineet ja sisävedet

- huom! – johdantodirektiivin resitaali 25 pienimuotoiset valmistajat eivät tuottajia, eivätkä kalastajia; pienimuotoisen valmistajan määritelmästä oli epäselvyyttä.

Ryhmätyö 4. Vapaaehtoiset sopimukset ja taloudellinen ohjaus

Vetäjä: Janne Seppälä, Enlawin Consulting Oy

Raportoija: Leena-Kaisa Piekkari, YM

SUP-direktiivi sallii vapaaehtoiset sopimukset ohjauskeinoina kulutuksen vähentämisessä ja toisaalta tuottajavastuun korvaajana tai toisena toteuttamismuotona. Taloudellista ohjausta voidaan toteuttaa kulutuksen vähentämisessä tai muiden ohjauskeinojen kansallisenä täydennyksenä. Tästä huolimatta ryhmässä keskusteltiin jonkin verran myös osallistujien intresseissä olevista muista kysymyksistä ja direktiivistä kokonaisuutena

Mahdollisista sopimussisällöistä

Kertakäyttömuovituotteiden maksullisuuden laajentaminen ja vaihtoehtojen tarjoaminen nähtiin mahdollisina kulutuksen vähentämiskeinoina. Myös moninkertaisen pakkaamisen ja tarpeettoman väljästi pakkaamisen vähentäminen voisivat olla mahdollisia. Vastaavasti Ympäristöministeriön näkökulmasta sopimukseen tulisi sisällyttää vaatimuksia muovin kulutuksen vähentämisestä ja korvaamisesta muilla materiaaleilla.

Yleisesti pitäisi miettiä, missä määrin kertakäyttömuovipakkauksista luopuminen on realistista esim. pikaruoka-alalla ja missä määrin siirtyminen korvaaviin materiaaleihin on riittävä kohennus. Myös elintarviketurvallisuus nähtiin kehittämismahdollisuuksia rajaavana tekijänä, samoin kauppojen resurssit vastaanottaa kierrätettäväksi muuta muovia juomapullojen tapaan.

Mahdollisista sopijapuolista

Tuottajavastuusopimusten osalta koettiin tärkeäksi, että ravintola-ala olisi mukana tuottajavastuussa. Elintarvikealan materiaalitehokkuussitoumuksen laajentamista ravintoloiden toimintaan ja hyödyntämistä SUP-tavoitteiden saavuttamiseen ehdotettiin (sitoumukseen voisi sisällyttää em. vaihtoehtojen tarjoamisen ja maksullisuuden laajentamisen esim. takeaway tuotteille). Kysymys pakkauksen valmistajan, pakkauksen maahantuojaan ja pakkaajan osallistumisesta sopimukseen ja tuottajavastuuseen jakoi mielipiteitä. Liian laaja-pohjainen sopimus olisi mahdollisesti hankalasti seurattava.

Mahdollisista sopimustyypeistä

Mahdollisia sopimusrakenteita on monia. Toivottiin kuitenkin, ettei sopimiseen liity yhtä paljon hallinnollista taakkaa ja kustannuksia kuin lakisääteiseen järjestelmään. Esitettiin malliksi myös Ellen MacArthur Foundationin Plastic Commitment, jossa on kolmen eri tason sitoumuksia eri kunnianhimoisuustasoa tavoitteleville toimijoille. Myös toimijoiden itsensäantelyn mahdollisuudet ja riskit kannattaisi arvioida.

Sopimuksen hyödyt ja riskit

Sopimuksessa mukanaolo voi lisätä edelläkävijän brändiarvoa ja antaa myös ajallisen etulyöntiaseman oman toiminnan organisoimisessa. Sopimukset koettiin myös joustaviksi, sillä niiden tavoitteiden ja toimenpiteiden muuttaminen koetaan helpommaksi kuin lainsäädännön muuttaminen. Riskeinä nähtiin vapaamatkustajaongelma ja ministeriön näkökulmasta myös ikään kuin kaksinkertaisen järjestelmän rakentaminen silloin, kun sopimuksen rinnalle rakennetaan "varajärjestelmä".

Verotus ohjauskeinona / taloudelliset ohjauskeinot

Muoviveroa voitaisiin mahdollisesti hyödyntää sopimukseen kannustavana elementtinä juomapakkausten veron tapaan. Myös moduloidut tuottajavastuumaksut Britannian tapaan voisivat olla yksi mahdollisuus, tai ylipäätään verotuksen käyttäminen tuottajavastuun tehosteena.

Panttijärjestelmiä

Nykyistä laajemman muovin panttijärjestelmän ongelmana nähtiin kauppojen rajalliset tilat/resurssit ja elintarvikepakkausmuovin mahdollinen likaisuus. Panttijärjestelmää HDPE-pulloille (kosmetiikka, shampoo) pidettiin realistisempänä kuin direktiivin alaan kuuluville kertakäyttömuovituotteille.

Muuta

Tuottajavastuujärjestelmän ongelmaksi nähtiin, ettei se erityisesti kannusta lisäämään kierrätystä. Erilliskeräyksen mielekkyys kyseenalaistettiin pienissä tuoteryhmissä. Kierrätyksen tehostaminen ja kierrätysraaka-aineen jatkokäyttö nähtiin myös kehittymisen kohteina.

Liite 3. Haastatellut henkilöt

Timo Hämäläinen Kiertovoima Oy, 17.4.2019

Vesa Soini Uusiomuovi Oy Tj. 26.4.2019

Vesa Kärhä, toimitusjohtaja, Muoviteollisuus ry. 29.4.2019

Keskustelu PTY:n toimistolla, osallistajat Ilkka Nieminen Päivittäistavarakauppa, Marja Ola, Kaupan liitto ja Antro Säilä, Pakkausyhdistys 8.5.2019

PIR ELY haastattelu 15.5.2019, Teemu Virtanen PIR ELY johtava tuottajavastuuvalvoja, Tuomas Aunola PIR ELY, pakkausten tuottajavastuu.

Anna Vainikainen Elintarviketeollisuus ry 20.5.2019

Tuulia Innala, Kuntaliitto 6.6.2019

Juha-Heikki Tanskanen, RINKI toimitusjohtaja, 18.6.2019

Tuomo Leino, Group Legal Counsel, Rapala Oyj, Jari Kokkonen, tuotekehitysjohtaja, Rapala Oyj, 3.7.2019

Päivi Mononen-Mikkilä, Regulatory Affairs Manager, Philip Morris International, 3.7.2019

Heikki Lehtinen, neuvotteleva virkamies, MMM, 8.7.2019

Minna Päällysaho, Sustainability Specialist, Suominen Oyj, 10.7.2019

Maija Pohjakallio, Sustainability Director, Sulapac Oy, 26.7.2019

Maija Rantamäki, ympäristöasiantuntija Metsäteollisuus ry., 30.7.2019

Tuomas Tierala, Associate Director, Public Affairs, Kreab, Vivi Rosenlew, Public Affairs Trainee, Kreab, Anni Salmi, viestintäpäällikkö, Kotkamills, Ulrika Kurten, SVP, Kotkamills, 30.7.2019

Tuiri Kerttula, TUKES johtaja, Marilla Anttila, TUKES kemikaaliyksikön johtaja, 9.8.2019

Keskustelu Ringin toimistolla, johon osallistuivat Antro Säilä, Pakkausyhdistys ry, Ilkka Nieminen, Päivittäistavarayhdistys ry, Anna Vainikainen, Elintarviketeollisuus ry, Marja Ola, Kaupan liitto, Pia Vilenius, Kemianteollisuus ry, Maija Rantamäki, Metsäteollisuus ry, 22.8.2019

Raportissa analysoidaan eräitä kertakäyttömuovituotteita koskevan EU:n direktiivin (2019/904/EU, ns. SUP-direktiivi) vaatimukset ja tehdään ehdotus kansalliseksi sääntelykokonaisuudeksi, jolla direktiivi voitaisiin panna toimeen Suomessa.

Selvityksessä on tunnistettu muita lainsäädäntöhankkeita ja toimenpideohjelmiä, joiden kanssa SUP-direktiivin toimeenpano pitää sovittaa yhteen. Selvityksessä on esitetty lyhyt katsaus eräissä muissa maissa käytettyihin ohjauskeinoihin SUP-tuotteiden sääntelemiseksi.

Selvityksessä on esitetty yhteenveto merenrantojen roskaantumisen seuranta-tuloksista ja yleisimmistä roskalajeista, niiden lähteistä ja roskaantumisen vaikutuksista. Selvityksessä on esitetty karkeita arvioita direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden valmistuksesta, tuonnista ja kulutuksesta Suomessa.

Direktiivi ei anna kovin paljon kansallista liikkumavaraa käytettävien ohjauskeinojen suhteen, vaan nämä on pääosin annettu direktiivin vaatimuksissa. Eniten liikkumavaraa on tuotteiden kulutuksen vähentämistä koskevassa artiklassa.

Selvityksessä on käyty artiklakohtaisesti läpi direktiivin vaatimukset, tarkasteltu kunkin vaatimuksen osalta sääntelyn nykytilaa ja vireillä olevia lakimuutoksia sekä analysoitu toimeenpanon edellyttämiä lakimuutoksia, haasteita ja vaihtoehtoisia ohjauskeinoja ja sääntelystrategioita. Kunkin teeman osalta on esitetty konsultin keskeiset johtopäätökset.

Direktiivin toimeenpanon lisäksi on esitetty mahdollisia kansallisia lisätoimia, joilla voitaisiin vaikuttaa vesialueiden roskaantumista vähentävästi Suomen kansalliset erityispiirteet huomioon ottaen.

