

ympäristöministeriö
kirjaamo.ym@gov.fi

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi jätelain ja merenkulun ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta jätelain ja merenkulun ympäristönsuojelulain muuttamisesta. Hallituksen esityksellä toimeenpannaan kertakäyttömuovi- eli ns. SUP-direktiiviä (EU/2019/904). SUP-direktiiviä on jo osin toimeenpantu keväällä 2021 jätelain muuttamisen yhteydessä, jolloin direktiivin edellyttämät 5. artiklan tuotekiellot astuivat voimaan. Nyt lausunnolla olevalla hallituksen esitysluonnoksella toimeenpannaan muut SUP-direktiivin artikkelit ja osin myös viidettä artiklaa siltä osin, että muovisiin PET-juomapulloihin tulee velvoite lisätä kierrätysmuovia.

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu hallituksen esityksestä ympäristöterveyden sekä tupakkatuotteita koskevan sääntelyn eli suodattimellisten tupakkatuotteiden ja suodattimien, joita pidetään kaupan käytettäväksi yhdessä tupakkatuotteiden kanssa, näkökulmista.

Asian tausta ja valmistelu (luku 1)

Ympäristöterveyden näkökulmasta tärkein nyt toimeenpantavista artikloista on 4. artikla, joka edellyttää EU:n jäsenmaita vähentämään kertakäyttöisiä ruoan ja juoman muovipakkauksia tai muovipintaisia pakkauksia ja mukeja sekä niiden kansia lukumääräisesti merkittävästi seuraavan vuosikymmenen aikana. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota, että jo eri tuottajayhteisöjen kanssa tehtävillä Green Deal -sopimuksilla tullaan vuonna 2023 asettamaan kalenterivuositteittain kunnianhimoiset määrälliset tavoitteet Suomessa vuosina 2024-2026 markkinoille saatettujen muovisten kertakäyttöisten ruokien ja juomien annospakkausten sisältämän muovin määrän (tonnia) vähentämiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää erittäin tärkeänä muovituotteiden ympäristövaikutusten vähentämistä ja suodattimellisten tupakkatuotteiden ja suodattimien sisällyttämistä lain soveltamisalaan. Sen sijaan sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin huolensa, että hallituksen esityksen valmistelun taustaselvityksissä tupakkateollisuus on ollut mukana. Valmistelussa tämä ja jotkin myöhemmin tarkemmin avatut kohdat hallituksen esityksessä ovat Maailman terveysjärjestön (WHO) tupakkapuitesopimuksen (Framework Convention on Tobacco Control, FCTC) 5.3 artiklan vastaista. Suomi on sitoutunut kyseisen valtiosopimuksen linjauksiin (Valtiosopimukset 27/2005).

Tupakkapuitesopimuksen artikla 5.3 mukaan ”*Sopimuspuolien on toimittava tupakoinninvastaisen terveyspolitiikan laatimisessa ja toteuttamisessa siten, että tätä politiikkaa suojellaan tupakkateollisuuden kaupallisten ja muiden etujen tavoittelulta kansallisten lakien mukaisesti.*” Artiklan toimeenpano-ohjeen mukaan tupakkateollisuuden intressien ja kansanterveyspolitiikan tavoitteiden välillä on sovittamaton ristiriita. Kanssakäymisen tupakkateollisuuden kanssa on oltava rajoitettua, vastuunalaista ja

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

läpinäkyvää. Käytännössä siis vain välttämätön vuorovaikutus tupakkateollisuuden kanssa on hyväksyttävää ja terveyspolitiikkaan liittyvään suunnitteluun ja päätöksentekoon tupakkayrityksiä ei tule ottaa mukaan.

Tupakkalain (549/2016) tavoitteena on lain 1 §:n mukaan ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Käytännössä lain tavoite tarkoittaa sitä, että vuonna 2030 enintään 5 prosenttia väestöstä käyttäisi tupakka- tai nikotiinituotteita.

SUP-direktiivin tavoitteet ja pääasialliset sisällöt (luku 2)

Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että vuoteen 2024 on lyhyt aika, mikä tekee muovia korvaavien ruokaturvallisuutta ylläpitävien pakkausmateriaalien saannin haasteelliseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että nykyiset pakkaustekniikat, jotka ovat mahdollistaneet ruoan ja juomien turvallisen pakkaamisen, ovat syntyneet vuosikymmenten kehitystyön myötä. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota, että SUP-direktiivin 4. artiklassa todetaan seuraavaa: *”Näillä toimenpiteillä on päästävä liitteessä olevassa A osassa lueteltujen kertakäyttöisten muovituotteiden kulutuksessa mitattavissa olevaan määrälliseen vähennykseen jäsenvaltioiden alueella vuoteen 2026 mennessä vuoden 2022 tasoon verrattuna.”*

Ottaen huomioon em. mittavat haasteet artikla 4. toimeenpanemiseksi, sosiaali- ja terveysministeriö kehottaa ympäristöministeriötä harkitsemaan SUP-direktiivin edellyttämää aikataulua po. artiklan toimeenpanossa.

Sosiaali- ja terveysministeriö muistuttaa, että samoin kuin jätedirektiivissä (EU/2018/518), myös SUP-direktiivin ensimmäisessä artiklassa terveydensuojelu on direktiivin tärkein oikeushyvä ympäristönsuojelun rinnalla. SUP-direktiivin resitaaleissa 8, 9 ja 15 on mainittu mikromuovipäästöjen ympäristönsuojelullisista haasteista. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että mekaanisesta muovinkierrätyksestä päätyy vesistöihin merkittävät määrät mikromuoveja, mitä ei ole mainittu nyt lausuttavassa hallituksen esityksessä, vaikka kuten edellä on jo todettu SUP-direktiivin artikla 5 edellyttää PET-muovi-juomapulloihin lisättävän kierrätysmuovia.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että eduskunnan muutettua keväällä 2021 jätelain 1 §:ää, se ei ole enää jätedirektiivin mukainen, koska terveys- ja ympäristönsuojelun sijasta siinä jätehuollon etusijajärjestys on keskeinen ensimmäisenä mainittu oikeushyvä, joka rinnastuu ympäristön- ja terveydensuojeluun oikeushyvänsä. Jätedirektiivin ensimmäisessä artiklassa taas ilmaistaan kiertotalous ehdolliseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että jos ympäristön ja terveydensuojelu toteutuu direktiivissä säädellyllä tavalla jätehuollossa, se mahdollistaa siirtymisen kiertotalouteen. Edelliseen viitaten sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että jätelain 1 § muutettaisiin tässä yhteydessä vastaamaan jätedirektiivin ensimmäistä artiklaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö muistuttaa myös tupakkalain (549/2016) tavoitteesta, joka on lain 1 §:n mukaan ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Käytännössä lain tavoite tarkoittaa sitä, että vuonna 2030 enintään 5 prosenttia väestöstä käyttäisi tupakka- tai nikotiinituotteita. Koska tavoite koskee kaikkia tupakka- ja nikotiinituotteita, ei voida hyväksyä ajatusta jonka mukaan suositeltaisiin nykyisille tuotteille niin sanotusti uudelleenkäytettäviä vaihtoehtoja, jotka olisivat ympäristölle vähemmän haitallisia.

Ehdotukset ja niiden vaikutukset (luku 4)

Ympäristöterveyden näkökulmasta hallituksen esityksen luvussa ”4.2.3.2 Yritysvaikutukset” käsitellään monipuolisesti niitä teknologisia haasteita, joita ruoan ja juomien turvallisessa pakkaamisessa joudutaan kohtaamaan, kun muovisia tai muovipinnoitteisia ruoan kertakäyttöpakkauskauksia ja juomien mukeja kansineen lukumääräisesti sitovalla lainsäädännöllä vähennetään. Luvun tekstistä ilmenee, että komissio ei ole linjannut lopullisesti, mitä tekniikoita voidaan soveltaa korvaamaan muovia ruoan ja juomien pakkaamisessa. Esimerkiksi ei ole varmuutta voidaanko muovia korvata enemmän selluloosakuitupohjaisilla materiaaleilla, joiden tiiviysominaisuuksia on paranneltu dispersiotekniikalla vai ei.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan entistä ohuempien muovipinnoitteiden ja uusien pinnoitteiden toimivuus korvaavien materiaalien kalleus ja niiden sopivuus ruoan pakkaamiseen ja uudelleen käytettävien pakkausten hygieeniset haasteet ovat kaikki sellaisia tekijöitä, joilla voi olla merkitystä ruokaturvallisuuden näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että ruokaturvallisuus on keskeinen terveysturvallisuuden ja One Health -politiikan pilari, jota ei tule vaarantaa toimeenpantaessa SUP-direktiiviä.

Pykäläkohtaiset huomiot tupakkatuotteiden näkökulmasta jätelain muutosehdotuksiin

46 §: Tuottajan vastuuta jätehuollosta ja sen kustannuksista koskevan 46 pykälän 2 momentissa selvennettäisiin, että suodattimellisten tupakkatuotteiden ja suodattimien tuottajilla ei olisi erilliskeräyksen järjestämistä edellyttävää tuottajavastuuta, vaan ainoastaan ehdotettavassa 47 a §:ssä säädettyä kustannusvastuuta tietyistä kuntien toteuttamista jätehuolto- ja siivoustoimista. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että tupakkayrityksiä koskee nimenomaan vain kustannusvastuu markkinoille saattamistaan tuotteista, eikä varsinaisesti tuotteiden jätehuollon järjestäminen. Näin voidaan varmistaa, että tupakkateollisuus ei pääse osana jätehuollon järjestämistä kiertämään esimerkiksi tupakkalain markkinointikieltoa koskevaa sääntelyä. Esimerkkejä tällaisesta toiminnasta on kansainvälisesti.

47 § a: Hallituksen esityksen 47 a § pykälässä säädetään tuoteryhmittäin SUP-direktiivin 8 artiklan edellyttämästä kustannusvastuun täytäntöönpanosta. Pykälän 3 momentti koskisi suodattimellisten tupakkatuotteiden ja suodattimien tuottajia, joiden olisi vastattava sekä roskaantumisen ehkäisemiseksi järjestetyn jätehuollon kustannuksista, että roskaantumisen siivoamiskustannuksista.

Hallituksen esityksen valmistelun aikana tuottajat ja Kuntaliitto ovat sopineet, että tuottajat ja kunnat tulevat perustamaan yhteisen seurantaryhmän, jonka tehtävänä on muun muassa laatia kunnille ohje kustannusten luotettavaksi seuraamiseksi, arvioida sen käytön toteutumista sekä edistää parhaiden jätteiden ja roskien keräys- ja siivouk käytäntöjen kehittämistä ja käyttöönottoa kunnissa. Esityksestä ei käy selvästi ilmi onko ajateltu, että ryhmä perustettaisiin kansalliselle tasolle, eli se linjaisi näistä asioista kaikkien kuntien puolesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan tupakkateollisuudelle määritelty kustannusvastuu sekä roskaantumisesta että jätehuollosta on erittäin perusteltu, sillä tupakkatuotteiden osuus etenkin roskaantumisesta on niin merkittävä.

Sen sijaan tupakkateollisuuden edustajien jäsenyys hallituksen esitykseen kirjatussa seurantaryhmässä on WHO:n tupakkapuitesopimuksen (FCTC) artiklan 5.3 vastaista, koska seurantaryhmässä kehitetään tapoja toimeenpanna keräys- ja siivouk käytäntöjä kunnissa. Näin siksi, että tupakkateollisuuden intressit ovat suorassa ristiriidassa terveystieteiden tavoitteiden kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että seurantaryhmässä tulisi tupakkateollisuuden edustajien sijasta olla mukana terveysviranomaisia, kuten Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tai Valviran ympäristöterveydenhuollon edustus. Ryhmän olisi lisäksi toimittava kansallisella tasolla linjaten työstä kaikkien kuntien osalta, jotta tupakkateollisuus ei pääsisi vaikuttamaan yksittäisten kuntien linjauksiin tai niiden toimeenpanoon.

47 § c: Hallituksen esityksen pykälässä 47 c säädetäisiin tuottajan kustannusvastuun toteuttamiseksi tarvittavien tuoteryhmäkohtaisten korvausten määrittämisestä. Tuottajat maksaisivat korvaukset kunnille vuosittain suoraan lain ja sen nojalla annettavan valtioneuvoston asetuksen nojalla.

Tuottajat ja Kuntaliitto ovat hallituksen esityksen valmistelun aikana sopineet, että vuosien 2023-2025 lähtöluvuksi otetaan 4,79 € asukasta kohden. Lisäksi on sovittu toimintamalleista, joilla kunnista saatavaa kustannustietopohjaa voidaan kehittää. Hallituksen esityksen mukaan tuottajien ja kuntien yhteisen seurantaryhmän tehtävänä on mm. laatia kunnille ohje kustannusten määrittämiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy näkemykseen, että kustannusvastuun suuruuden tarkka määrittely on vaikeaa, ja 4,79 € onkin hyvin perusteltu lähtöarvo. Olennaista on, että sitä korjataan ensimmäisen korvauskauden aikana kohti luotettavampaa ja todellisempaa kustannusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö tähdentää, että kohdassa 47 § a kuvatuista syistä johtuen tupakkateollisuuden ei ole sopivaa olla jäsenenä seurantaryhmässä. Seurantaryhmän sijaan tupakkateollisuus voidaan osallistaa kustannusten määrittelyyn hyödyntämällä läpinäkyviä tapoja, kuten kuulemisia ja julkista kommentointia.

51 §: Hallituksen esityksen 51 pykälän mukaan tuottajan olisi muun muassa tiedotettava ja neuvottava jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämistä ja uudelleenkäyttöä koskevista toimista, roskaantumisen vaikutuksista ja ehkäisemisestä sekä tarpeen mukaan tuotteille käytössä olevista uudelleen käytettävistä vaihtoehdoista. Esityksessä on todettu, että tiedotus ja neuvonta voisivat olla erilaista eri tuoteryhmille. Tuottajan olisi tarvittaessa järjestettävä tiedottaminen ja neuvonta yhdessä kunnan ja muiden jätehuollon toimijoiden kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että tupakkateollisuuden toteuttamana tiedotus- ja neuvontatoiminta olisi tupakkalain markkinointikiellon näkökulmasta mahdotonta, koska sen intressit ovat ristiriidassa terveystieteiden kanssa. Tupakkalain 68 § mukaan tupakkatuotetta, tupakan vastiketta, tupakointivälinettä, tupakkajäljitelmää, sähkösavuketta tai nikotiinestettä ei saa markkinoida. Markki-

noinnilla tarkoitetaan mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistä sekä tupakkasponsorointia. Tupakkateollisuuden vastuullisuustoimet katsotaan tupakkapuitesopimuksen 5.3 artiklan toimeenpano-ohjeen mukaan lähtökohtaisesti myynninedistämiseksi.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö muistuttaa, että Suomen tupakkapolitiikka ei perustu ”haittojen vähentäminen” (harm reduction) -ajatteluun. Tämä tarkoittaa, että pidetään tärkeänä vähentää kaikkien tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttöä, eikä ajatella, että olisi mahdollista korvata jotain tupakkatuotetta ns. vähemmän haitallisella tuotteella. Tähän liittyen tupakkalain 33 § 1 momentin 7 kohdan mukaan tupakkatuotteiden tai niiden vähittäismyyntipakkausten merkinnät eivät saa antaa ymmärtää, että tuotteella on ympäristöetuja. Myöskään esitys kuluttajien ohjeistamisesta saatavilla olevista uudelleenkäytettävistä vaihtoehdoista ei ole sovellettavissa tupakkatuotteisiin. Ehdotetussa pykälässä uudelleenkäytettävistä vaihtoehdoista ohjeistamista onkin lievennetty määritteellä ”tarpeen mukaan”, ja kyseinen ohjeistaminen tulee tupakkatuotteiden osalta jättää kokonaan pois tupakkalain vastaisena.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsookin, että tupakkatuotteisiin liittyvän tiedotus- ja neuvontatoiminnan ohjeistamisessa tulisi jätehuollon toimijoiden lisäksi olla mukana paikallistasolla kunnan ympäristöterveydenhuollon tai ehkäisevän päihdetyön edustajia, joita voidaan tukea valtakunnallisesti esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tai Valviran toimesta.

Kansliapäällikkö

Kirsi Varhila

Lääkintöneuvos

Mikko Paunio

Jakelu	YM Ympäristöministeriö Ruokavirasto MMM Maa- ja metsätalousministeriö
Tiedoksi	Perhe- ja peruspalveluministerin esikunta

VN/9898/2021-STM-24

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: