

Bryssel 30.11.2022
SWD(2022) 385 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

[\[...\]](#)

Oheisasiakirja

ehdotukseen

**Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkauksista ja pakkausjätteistä,
asetuksen (EU) 2019/1020 muuttamisesta ja direktiivin 94/62/EY kumoamisesta**

{COM(2022) 677 final} - {SEC(2022) 425 final} - {SWD(2022) 384 final}

JOHDANTO

Pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY tarkoituksena on yhdenmukaistaa kansallisia toimenpiteitä, suojella ympäristöä ja varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta. Direktiivissä jäsenvaltioita vaaditaan varmistamaan, että EU:n markkinoille saatetut pakkaukset täyttävät laajan joukon tiettyjä perusvaatimuksia, jotka liittyvät pakkausten valmistukseen ja merkintöihin sekä niiden uudelleenkäytettävyyteen ja hyödynnettävyyteen (kierrättämällä materiaalit, hyödyntämällä ne energiaksi tai kompostoimalla).

Pakkaukset muodostavat merkittävän taloudellisen toiminnan alan: vuonna 2018 pakkausten valmistuksesta syntynyt liikevaihto EU:ssa oli 355 miljardia ja pakkausjätehuollon toimijoiden liikevaihto 15 miljardia euroa. Pakkauksilla on myös merkittäviä ympäristövaikutuksia aina luonnonvarojen ylihyödyntämisestä ekosysteemien saastumiseen ja kasvihuonekaasupäästöihin, jotka vastaavat Unkarin vuosittaisia kokonaispäästöjä.

ONGELMAN MÄÄRITTELY

Tällä aloitteella pyritään puuttumaan seuraaviin kolmeen toisiinsa kytkeytyvään ongelmaan:

1. pakkausjätteen määrän kasvu, joka johtuu kertakäyttöpakkausten lisääntymisestä, vältettävissä olevien pakkausten suuresta määrästä ja siitä, että muovien osuus pakkauksista on kasvanut;
2. pakkausten kiertokäytön esteet, erityisesti kierrättämisen estävien ominaisuuksien käytön lisääntyminen pakkauksissa ja kuluttajia askarruttavat lajittelumerkinnät; lisäksi hajanaiset markkinat estävät kustannustehokkaan jätehuollon sisämarkkinoilla;
3. arvon väheneminen kierrättämällä ("downcycling") ja kierrätetyn sisällön vähäinen käyttö pakkauksissa, mikä rajoittaa EU:n mahdollisuuksia vähentää ensimateriaalien käyttöä uusissa pakkauksissa.

Näiden ongelmien taustalla ovat muun muassa pakkauksista ja pakkausjätteestä annettuun direktiiviin sisältyvät sääntelyn heikkoudet: direktiivin täytäntöönpano ja sen valvonta on heikkoa, direktiivi on jäänyt jälkeen markkinoiden uusimmasta kehityksestä, eikä se ole riittävän selkeä, jotta kansalliset viranomaiset osaisivat panna sen täytäntöön oikein. Lisäksi direktiivin tarkistuksessa vuonna 2018 keskityttiin vain kierrätystavoitteisiin ja jätettiin puuttumatta jätealan muihin haasteisiin. Myöskään kahden erityissäädöksen, vuonna 2019 annetun kertakäyttömuovidirektiivin ja omien varojen järjestelmästä vuonna 2020 annetun päätöksen, joiden molempien soveltamisalaan muovipakkaukset kuuluvat, ei odoteta ratkaisevan edellä mainittuja ongelmia edes muovien osalta. Sääntelyn epäonnistumista pahentavat markkinoihin liittyvät ongelmat, joita ovat esimerkiksi ulkoiset ympäristövaikutukset, markkinoiden hajanaisuus sekä merkinnät, jotka eivät toimi käytännössä.

Kaiken tämän seurauksena pakkausjätteen määrä on lisääntymässä – kun vuonna 2018 pakkausjätettä tuotettiin yhteensä 78 miljoonaa tonnia, vuoteen 2030 mennessä tämän määrän ennustetaan kasvavan 92 miljoonaan tonniin ja vuoteen 2040 mennessä 107 miljoonaan tonniin. Tämän seurauksia ovat muun muassa uusiutumattomien luonnonvarojen käytön lisääntyminen, tehoton jätehuolto, kielteiset ilmastovaikutukset, roskaantuminen, huolta aiheuttavien aineiden ylimääräinen käyttö pakkauksissa, heikkolaatuinen kierrätys ja se, että liian suuri määrä pakkauksia päättyy elinkaarensa lopussa kaatopaikalle, poltettavaksi ja vientiin.

MIKSI EU:N OLISI TOIMITTAVA?

Pakkauksista ja pakkausjätteestä annettuun direktiiviin sisältyviä sääntelyn heikkouksia ei voida korjata pelkästään parantamalla nykyisten sääntöjen täytäntöönpanon valvontaa. Saatavilla olevien tietojen perusteella näyttää myös siltä, että toimenpiteet, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet nykyisen pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin sekä omien

varojen järjestelmästä tehdyn päätöksen ja kertakäyttömuovidirektiivin pohjalta, eivät riitä varmistamaan, että jäsenvaltiot saavuttavat kaikki pakkauksista ja pakkausjätteistä annetussa direktiivissä asetetut kierrätysastetavoitteet. EU:n pakkausmarkkinat ja jätehuolto muodostavat monessa suhteessa 27 yksittäisen markkinan sijaan yhden yhteisen suuren markkina-alueen, jolle on ominaista vilkas rajatylittävä kauppa jäsenvaltioiden välillä.

Asettamalla yhteiset vaatimukset EU:n tasolla varmistetaan yhdenmukaistetut ja hyvin toimivat sisämarkkinat kaikissa jäsenvaltioissa ja siten tasapuoliset toimintaedellytykset pakkausten tuottajille, millä saadaan viime kädessä aikaan tehokkuushyötyjä EU:n kansalaisten eduksi. Uuden ehdotuksen myötä direktiivistä siirrytään asetukseen. Tämä yksinkertaistaa nykyisiä sääntöjä, tarjoaa selkeämmät puitteet valmistajille ja vähentää hallinnollista rasitetta. Ehdotetussa paketissa otetaan myös huomioon toissijaisuusperiaatteen toteutuminen, mitä tulee EU:n toimien tarpeellisuuteen ja niiden ilmeiseen lisäarvoon.

TAVOITTEET

Tämän lainsäädäntöehdotuksen yleisenä tavoitteena on vähentää pakkausten ja pakkausjätteiden kielteisiä ympäristövaikutuksia sekä parantaa sisämarkkinoiden toimintaa ja siten saada alalla aikaan tehokkuushyötyjä. Tavoitteena on luoda häiriönsietokykyinen arvoketju aina pakkausten suunnittelusta niiden uudelleenkäyttöön tai hyödyntämiseen korkealaatuisissa tuotteissa. Samalla luodaan innovatiivisia vihreitä työpaikkoja vähähiilisen pakkausteollisuuden alalla. Tämän yleisen tavoitteen saavuttamiseksi on asetettu seuraavat erityistavoitteet:

1. pakkausjätteen määrän vähentäminen
2. pakkausten kiertokäytön edistäminen kustannustehokkaasti
3. kierrätetyn sisällön käytön edistäminen pakkauksissa.

MITKÄ OVAT KÄYTETTÄVISSÄ OLEVAT TOIMINTAVAIHTOEHDOT?

Mahdollisten toimenpiteiden kartoittamisen jälkeen muodostui joukko erilaisia, monimutkaisia ja usein toisiinsa liittyviä toimenpiteitä, jotka ryhmiteltiin kolmeen toimintavaihtoehtoon:

- Vaihtoehtoon 1 sisältyvät toimenpiteet liittyvät standardoinnin parantamiseen ja perusvaatimusten selkeyttämiseen. Nämä toimenpiteet ovat usein ennakoedellytyksenä muihin ryhmiin kuuluville toimenpiteille.
- Vaihtoehdossa 2 asetetaan pakollisia tavoitteita jätteen vähentämiselle ja uudelleenkäytölle sekä kierrätetyn sisällön käytölle muovipakkauksissa, ja lisäksi siinä otetaan käyttöön vaatimuksia täydellisen kierrätettävyyden varmistamiseksi vuoteen 2030 mennessä sekä yhdenmukaistetut tuotesäännöt.
- Vaihtoehto 3 sisältää tiukempia pakollisia tavoitteita sekä lisävaatimuksia tuotteille.

PARHAAKSI ARVIOITU TOIMENPIDEPAKETTI

Vaihtoehdoissa yhdistyvien toimenpiteiden arvioinnin perusteella kaiken kaikkiaan parhaaksi arvioitiin vaihtoehto 2 asetuksen muodossa. Se sisältää vaihtoehtoon 1 kuuluvat toimenpiteet, jotka tukevat pakollisten tavoitteiden saavuttamista ja tiukempien vaatimusten noudattamista tasapainoisesti tai ovat jopa ennakoedellytyksiä tälle, ja siten se edistää tavoitteiden toteutumista ja parantaa kustannustehokkuutta.

Tärkeimmät jätteen ehkäisyyn ja uudelleenkäyttöön liittyvät toimenpiteet ovat

1. pakkausjätteen vähennystavoite, jolla pyritään vähentämään pakkausjätettä vuoteen 2030 mennessä 19 prosenttia henkilöä kohti perustasoon verrattuna, mikä vastaa 5 prosentin vähennystä vuoden 2018 määristä,
2. EU:n laajuiset pakolliset uudelleenkäyttö- tai uudelleentäyttötavoitteet niille pakkauksille, joiden kohdalla uudelleenkäytöstä on eniten hyötyä, ja
3. tarpeettomien tai vältettävissä olevien pakkausten käytön lopettaminen asteittain.

Tärkeä huomioitava näkökohta on toimenpiteiden täydentävyys ja yhtenäisyys. Pakkausjätteen pakollisten asukaskohtaisten vähennystavoitteiden asettaminen jäsenvaltioiden tasolla on yleisluonteinen ehkäisemiseen ja uudelleenkäyttöön liittyvä toimenpide, jota useat muut toimenpiteet edistävät: mallinnusten mukaan EU:n yhdenmukaistettujen toimenpiteiden avulla saadaan aikaan lähes 60 prosenttia tarvittavasta jätteen vähennyksestä, mutta loppuosasta jäsenvaltiot vastaavat itse toteuttamalla kansallisia, sisämarkkinoiden kanssa yhdenmukaisia toimia.

Kierrätettävyyden osalta keskeinen toimenpide on kierrätettävyyden suunnittelun kriteerien asettaminen kierrätettävyyden arviointimenettelyllä täydennettynä.

Kompostoituvuuden osalta suuremmasta kompostoituvien pakkausten ryhmästä valittiin neljä muovipakkaustyyppiä, joiden on oltava kompostoituvia. Kaikkien muiden muovipakkausten on oltava kemiallisesti tai mekaanisesti kierrätettäviä.

Toinen keskeinen osa pakettia ovat kunnianhimoiset tavoitteet kierrätetyn sisällön käytölle muovipakkauksissa. Monista mahdollistavista toimenpiteistä tärkeimmät ovat pakollisten pantti- ja palautusjärjestelmien perustaminen tietyille pakkaustyypeille, mukaan lukien vähimmäisvaatimukset kaikille tällaisille järjestelmille, sekä tuotteiden ja jäteastioiden merkintöjen yhdenmukaistaminen, jotta lajittelu olisi kuluttajille helpompaa.

Analyysin perusteella todettiin, että vaihtoehtoon 1 sisältyvät toimenpiteet yksinään eivät ole riittäviä pakkausten käytön vähentämiseksi, vaan tällä vaihtoehdolla pakkausjätteen määrä lisääntyisi 17 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Myöskään kierrätysasteet eivät nousisi eikä kierrätyksen laatu tai resurssitehokkuus paranisi. Lisäksi kasvihuonekaasupäästöt kasvaisivat entisestään vuoteen 2018 verrattuna. Toisaalta vaihtoehdon 3 sisältämä laaja toimenpidekokonaisuus – vaihtoehdon 2 sisältämien toimenpiteiden sijasta tai niiden lisäksi – olisi huomattavasti vaikeampi panna täytäntöön, ja se voisi heikentää taloudellista kannattavuutta ja aiheuttaisi huomattavasti enemmän hallinnollista rasitetta. Lisähyödyt ympäristön kannalta eivät sen sijaan olisi suhteessa yhtä merkittäviä.

Tähän vaihtoehtoon sisältyviä keskeisiä toimenpiteitä arvioitiin kuitenkin tarkasti ja tapauskohtaisesti sellaisten vaihtoehtoon 2 sisältymättömien tekijöiden tunnistamiseksi, joiden avulla parannetaan edelleen toissijaisuusperiaatteen noudattamista, sekä sidosryhmien näkemysten huomioon ottamiseksi ja toteutettavuuden parantamiseksi. Tämän arvioinnin perusteella parhaaksi arvioitu toimenpidepaketti olisikin pikemmin ns. ”vaihtoehto 2+” kuin pelkkä vaihtoehto 2.

PARHAAKSI ARVIOIDUN TOIMENPIDEPAKETIN VAIKUTUKSET

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon pohjalta tehdyn mallinnuksen mukaan jätteen määrä vähenee vuoteen 2030 mennessä 18 miljoonaa tonnia perustasoon verrattuna ja 3,1 miljoonaa tonnia vuoteen 2018 verrattuna. Kasvihuonekaasupäästöt vähenevät noin 23 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia (vastaa 42:ta % Unkarin vuosittaisista kokonaispäästöistä), ja ulkoiset ympäristövaikutukset rahaksi muutettuina vähenevät 6,4 miljardia euroa verrattuna vuoteen 2030 koskeviin perustason ennusteisiin.

Jätehuoltokustannukset pienenevät 4,2 miljardia euroa, kun taas uudelleenkäyttöjärjestelmistä ja pantti- ja palautusjärjestelmistä syntyy lisäkustannuksia 4,6 miljardia euroa. Pakkausten myynti ja kulutus puolestaan vähenee 51,7 miljardin euron arvosta. Kaikkiaan syntyy 47,2 miljardia euroa säästöjä. Tämä vaihtoehto aiheuttaa kuitenkin vuosittain 1,3 miljardia euroa hallinnollisia lisäkustannuksia, jotka liittyvät pääasiassa pakkausten kierrätettävyyden ja muovipakkauksissa käytettävän kierrätetyn sisällön sertifiointiin. Toimenpiteiden työllisyysvaikutukset ovat monimutkaiset, mutta niiden arvioidaan johtavan pieneen nettolisäykseen vihreiden työpaikkojen määrässä.

Jo pelkästään kierrätettyä sisältöä koskevilla toimenpiteillä, jotka parantavat resurssitehokkuutta, voidaan vähentää fossiilisten polttoaineiden tarvetta EU:ssa

3,1 miljoonalla tonnilla vuodessa (lähes neljäsosa muovipakkausten tuotantoon tällä hetkellä tarvittavista fossiilisista polttoaineista). Vaihtoehdolla 2+ aikaansaataavaa fossiilisten polttoaineiden kokonaistarpeen vähenemistä on vaikea arvioida määrällisesti, mutta sen perusteella, että kierrätettyä sisältöä koskevan toimenpiteen kasvihuonekaasupäästövähennykset olisivat 22 prosenttia kasvihuonekaasupäästöjen kokonaisvähennyksistä, fossiilisten polttoaineiden säästöjen suuruusluokaksi voidaan arvioida 12–15 miljoonaa tonnia. Lisäksi kierrätettävyyttä parantavat toimenpiteet nostavat pakkausten kokonaiskierrätysasteen 66,5 prosentista 73 prosenttiin ja vähentävät kaatopaikalle päätyvän jätteen osuutta 18,7 prosentista 9,6 prosenttiin vuosien 2018 ja 2030 välillä. Kiertotalouden edistäminen näillä toimenpiteillä vähentää merkittävästi ensiöraaka-aineiden, kuten puun, lasin ja alumiinin, tarvetta.

Parhaaksi arvioidussa paketissa pk- ja mikroyrityksille taataan erityiskohtelu, jotta varmistetaan, että niihin kohdistuvat vaikutukset ovat oikeasuhteisia. Vaatimuksia sovellettaisiin syrjimättömällä tavalla sekä EU:ssa että sen ulkopuolella sijaitseviin yrityksiin. Toimenpiteet eivät ole kaupan kannalta rajoittavampia kuin on tarpeen niiden ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

Kaiken kaikkiaan siirtyminen kohti kiertotaloutta pakkausalaalla tuottaisi monenlaisia hyötyjä: se muun muassa lisäisi kuluttajien vaikutusmahdollisuuksia, vähentäisi kielteisiä ympäristö- ja terveysvaikutuksia sekä EU:n riippuvuutta raaka-aineiden ja fossiilisten polttoaineiden tuonnista, edistäisi innovointia ja vauhdittaisi talouskasvua sekä vähentäisi kotitalouksien tarpeettomia kuluja.