Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Eduskunnan lausuntopyyntö 25.3.2021, HE 40/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, tuottajavastuu.

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, tuottajavastuu

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (ELY-keskus) lausuntoa Hallituksen esityksestä jätelain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Määräaika kirjallisen lausunnon antamiselle on 12.4.2021 klo 13:00.

Pirkanmaan ELY-keskus kiittää eduskunnan ympäristövaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausuntonsa asiassa.

Jätelain muutostarpeesta osa on välttämättömiä EU:n jätesäädöspaketin ja pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annetun asetuksen täytäntöön panemiseksi, osa johtuu kansallisista tarpeista, joita on tullut ilmi aikaisemman jätelain toimeenpanon yhteydessä. Tuottajavastuun valvonnan kannalta keskeinen merkitys muutostarpeissa on jätedirektiivin 2018/851/EU 8 ja 8a artikloissa asetetut tuottajille ja tuottajavastuujärjestelmille asetetut merkittävät uudet velvoitteet, jotka nyt jätelain muutoksella tuodaan Suomen lainsäädäntöön.

Pirkanmaan ELY-keskus lausuu jätelakiesityksestä seuraavaa:

Tiedonsaanti ja raportointi

11 a §:ssä säädetään uudelleenkäytön valmistelun edistämisestä, mikä on kannatettava tavoite. Ao. pykälän mukaan kunnan, tuottajan tai muun jätteen ammattimaista keräystä harjoittavan on jätteen keräyksen yhteydessä varattava uudelleenkäytön valmistelua harjoittaville yrityksille ja yhteisöille tasapuolinen mahdollisuus saada uudelleenkäytön valmisteluun soveltuva jäte uudelleenkäyttöä tai uudelleenkäytön valmistelua varten tarkemmin säädetyin edellytyksin. Lisäksi uudelleenkäytön valmistelua harjoittavan yrityksen ja yhteisön on annettava jätteen käsittelyä koskevat tiedot jätteen luovuttajalle. Sellaisella taholla, joka ei jätelain 47 §:n mukaisesti toimi yhteistoiminnassa tuottajan kanssa, ei kuitenkaan ole raportointivelvollisuutta tuottajavastuuta valvovalle Pirkanmaan ELY-keskukselle, joka vastaa kansallisten tietojen kokoamisesta ja raportoinnista komissiolle. Tällainen raportointivelvollisuus tulisi siksi säätää toimijalle, joka tarjoaa

uudelleenkäyttöön tai sen valmisteluun liittyviä palveluita, eikä tee sitä yhteistoiminnassa tuottajan kanssa.

Jätelakiehdotuksen 54 §:ssä säädetään tuottajan kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuudesta. Pykälän ensimmäisen kappaleen viimeisen lauseen mukaan kirjanpidossa on oltava vastaavat tiedot myös 48 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen ajoneuvojen ja 3 kohdassa tarkoitettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden osista sekä niistä syntyvistä jätteistä samoin kuin toiseen maahan viedyistä käytöstä poistetuista tuotteista ja jätteistä. Lause ei ole yksiselitteinen siinä, koskeeko kirjanpitovaatimus viennin osalta vain ajoneuvoja ja sähkö- ja elektroniikkalaitteita vai kaikkia tuottajavastuun alaisia tuotteita ja jätteitä. Lausetta tulisi siksi täsmentää.

Tuottajayhteisöjen yhteistyö

Jätelakiehdotuksen 65 §:ssä säädetään tuottajayhteisöjen yhteistyöstä siten, että tuottajalla olisi mahdollisuus hoitaa eri tuotteiden tuottajavastuunsa yhden toimijan kautta ja että valtioneuvosto voi velvoittaa toimijat yhteistyöhön, jos näin ei tuottajayhteisöjen omana yhteistyönä tapahdu. Pirkanmaan ELY-keskus pitää yhteistyövelvoitetta hyvin kannatettavana, koska kokemuksemme mukaan eräs merkittävimpiä syitä ns. vapaamatkustukselle on se, että tuottaja joutuu hoitamaan velvoitteitaan useiden eri tuottajayhteisöjen kautta ja kokee järjestelmän sekavaksi ja hankalaksi. Yhteistyön tarve vielä korostuu jätelakiehdotuksen 62 §:n mukaisen pakollisen tuottajayhteisöön liittymisen myötä.

Etäkaupan tuottajavastuu

Pirkanmaan ELY-keskus pitää myönteisenä, että tuottajavastuu laajenee direktiivin vaatimuksen mukaisesti koskemaan myös etäkauppaa. Lakiehdotuksen etäkauppaa koskevat pykälät vastuista ja niiden hoitamisesta sekä raportoinnista eivät ole Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan riittävän selkeitä, mikä vaikeuttaa sekä tuottajien että valvovan viranomaisen toimintaa. Esitämme jätelakiehdotukseen seuraavia muutoksia ja täsmennyksiä.

Tuottajan määritelmä

Suomeen sijoittautuneet etämyyjät tulisi määritellä lakiehdotuksen 46 §:n mukaan tuottajiksi. Suomalaisten etämyyjien jätehuoltovastuut eivät täsmennyksestä kasvaisi**. Lakiehdotuksen 48 §:ään tulisi lisätä rajaus, jonka mukaan jätelain 6 luvun säännöksiä ei 54 §:n 2 mom. (uusi tarvittava lisäys) ja 66 a § 1 mom. lukuun ottamatta sovelleta Suomeen sijoittautuneeseen etämyyjään siltä osin, kun se myy tuotteita suoraan ulkomaisille käyttäjille.** Tällä hetkellä 48 §:ssä on vastaava rajaus koskien pakkausten tuottajia, joiden liikevaihto on alle 1 000 000 euroa.

Yllä olevan lisäksi tarvittaisiin raportointia koskeva lisäys 54 §:ään uudeksi momentiksi seuraavasti:

Suomeen sijoittautuneen etämyyjän tulee pitää kirjaa etäkaupalla toisiin maihin myymiensä tuotteiden myyntimaista sekä tiedot siitä, miten on hoitanut tuottajavastuunsa kyseisissä maissa.

Lisäys on välttämätön, koska jätedirektiivin 5. kohdan 1 mom. mukaan *Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön riittävä tarkkailu- ja valvontakehys sen varmistamiseksi, että tuotteiden tuottajat ja laajennettua tuottajan vastuuta koskevia velvoitteita niiden puolesta täytäntöönpanevat organisaatiot panevat täytäntöön laajennettuun tuottajan vastuuseen liittyvät velvoitteensa, myös etämyynnin yhteydessä, että varoja käytetään asianmukaisesti ja että kaikki laajennettua tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien täytäntöönpanoon osallistuvat toimijat toimittavat luotettavia tietoja.*

Jätelakiehdotuksessa ei ole tällä hetkellä riittäviä säännöksiä tietojen antamisesta etämyynnin osalta. Jos Suomeen sijoittautuneita etämyyjiä ei katsottaisi tuottajiksi, niin valvovalla viranomaisella ei ole edes jätelain 122 §:n mukaista tiedonsaantioikeutta kyseisiltä yrityksiltä.

Suomeen sijoittautuneiden etämyyjien määrittämisellä tuottajiksi on myös muita etuja. Tällöin ne voisivat olla tuottajayhteisöjen jäseniä riippumatta siitä, minne ovat minäkin vuonna tuotteita myyneet. Ei ole tarkoituksenmukaista, että etämyyjä, joka jonain vuonna myy tuotteita Suomeen, joutuisi tuolloin liittymään tuottajayhteisöön, mutta eroamaan siitä sinä vuonna, kun ei ole myynyt Suomeen mitään. Yritysten olisi vaikea ennakoida myyntejään etukäteen. Tämä lisäisi tarpeettomasti sekä yritysten että tuottajayhteisön hallinnollista työtä.

Mahdollisuus tuottajayhteisön jäsenyyteen/rekisteröitymiseen tuottajarekisteriin helpottaisi myös vientiyritysten toimintaa, koska jotkin ulkomaiset ostajat pitävät kaupan edellytyksenä, että suomalainen yritys on rekisteröitynyt tuottajarekisteriin Suomessa riippumatta siitä, onko yritys ko. vuonna laskenut tuotteita Suomen markkinoille vai ei.

Valtuutettu edustaja ja sen toiminta

Jätelakiehdotuksen 66 a ja 66 b §:ssä säädetään etäkauppaan liittyvästä tuottajavastuun hoitamisesta ja valtuutettuna edustajana toimimisesta. Pirkanmaan ELY-keskus on tietoinen kyseisten pykäläehdotusten taustalla olevista direktiiveistä ja niihin liittyvistä tulkintaongelmista ja komission ohjeiden puuttumisesta. Kyseiset pykälät ovat erilaisine poikkeuksineen ja vaihtoehtoineen monimutkaisia ja hankalasti hahmotettavia. Tämä koskee erityisesti tuottajia, jotka etämyyvät usean eri tuottajavastuualan piiriin kuuluvia tuotteita, kuten sähkö- ja elektroniikkalaitteita, niihin sisältyviä paristoja ja akkuja ja tuotteisiin liittyviä pakkauksia

66 a §:n ensimmäisestä lauseesta, joka koskee Suomeen sijoittautunutta etämyyjää, lauseen alku ”Suomeen sijoittautuneen toimijan, joka…” tulisi korvata kuulumaan ”Suomeen sijoittautuneen etämyyjän, joka..”. Lainsäädäntöön ei ole syytä tuoda uutta ”toimijan” termiä, jota ei ole missään määritelty ja joka eroaa 46 §:n mukaisesta tuottajan määritelmästä. **Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan myös**

Suomeen sijoittautuneet etämyyjät tulisi määritellä tuottajiksi lausunnossamme aiemmin esitetyn mukaisesti.

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan pykäliä ja valtuutetun edustajan määritelmää, vastuita ja toimintaa voitaisiin lisäksi selkiyttää merkittävästi siten, että Suomessa valtuutetuksi edustajaksi voitaisiin nimetä vain tuottajarekisteriin tuottajayhteisöksi rekisteröity taho.

Tällöin vältettäisiin yksi turha väliporras tuottajavastuun hoitamisessa, sillä valtuutetun edustajan pitää joka tapauksessa liittyä tuottajayhteisöön. Lisäksi se helpottaisi ulkomaisen etämyyjien tuottajavastuun hoitamista eri alojen osalta yhden toimijan välityksellä, koska tuottajayhteisöillä on jo jätelakiehdotuksen 65 §:n mukainen yhteistyövelvoite.

Etäkaupan tuottajavastuu on haasteellinen kokonaisuus ja siihen liittyy osin epärealistisiakin odotuksia valvonnan osalta. Ymmärrämme hyvin suomalaisten tuottajien huolen etäkaupan kasvusta ja siitä, että etäkaupan kautta tulevat tuotteet ja niistä syntyvät jätteet päätyisivät heidän kustannettavakseen. Valvonnan osalta huomioon tulee kuitenkin ottaa seuraavat seikat:

1. Vaikka ulkomaiset yritykset määritellään tuottajiksi, niin se ei anna suomalaisille viranomaisille mitään uutta toimivaltaa kyseisiä yrityksiä kohtaan. Valvonta tapahtuu käytännössä siten, että Pirkanmaan ELY-keskus pyytää virka-apua sen maan toimivaltaiselta viranomaiselta, jossa yritys sijaitsee. Kyseessä olevan maan viranomainen velvoittaa yrityksen sen maan lainsäädännön perusteella hoitamaan tuottajavastuun Suomessa. Vastaavasti suomalainen viranomainen velvoittaa suomalaisen etämyyntiä harjoittavan yrityksen hoitamaan tuottajavastuuvelvoitteen niissä maissa mihin myy. Etäkaupan tuottajavastuuta ei voi säädellä pelkästään kansallisesti, vaan se vaatii aina vähintäänkin EU-alueen ja mielellään globaalia säätelyä. Etäkaupan valvonta edellyttää valvovilta viranomaisilta yhteistyöverkostojen luomista ja sen selvittämistä, kuka missäkin maassa ja milläkin toimialalla on toimivaltainen viranomainen eri maissa. Ulkomaisille yhteysviranomaisille pitää myös laatia ohjeet siitä, miten tuottajavastuun voi etäkaupan osalta Suomessa hoitaa, jotta he voivat neuvoa paikallisia yrityksiä.

2. EU-maissa tulee jätedirektiivin mukaan viedä tuottajavastuuvelvoite myös etämyynnin osalta kansalliseen lainsäädäntöön. Tällä hetkellä on epäselvää, miten ja millä aikataululla jäsenmaat ovat asiassa edenneet, mikä aiheuttaa merkittävää epävarmuutta valvonnan toimivuudelle. Jätedirektiivin 8 artiklan mukaan komissio järjestää tietojenvaihdon jäsenvaltioiden sekä laajennettua tuottajan vastuuta koskeviin järjestelmiin liittyvien toimijoiden välillä 8 a artiklassa säädettyjen yleisten vähimmäisvaatimusten käytännön täytäntöönpanosta mukaan luettuna rajat ylittävä yhteistyö. Komissio julkaisee jäsenvaltioita kuultuaan ohjeet laajennettua tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien yhteydessä tehtävästä rajat ylittävästä yhteistyöstä sekä 8 a artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitetusta

rahoitusosuuksien mukauttamisesta. Komissio ei kuitenkaan ole antanut asiasta ohjeita.

3. Niiden alojen osalta, jotka ovat puhtaasti kansallisia aloja, kuten renkaat ja paperi Suomessa, ei toisissa jäsenmaissa ole välttämättä minkäänlaista lainsäädäntöä tai velvoitteita. On epäselvää, miten näissä tapauksissa tuottajavastuu etäkaupassa toteutuu.

4. Muiden kuin EU-maiden osalta lähtömaassa ei välttämättä ole lainkaan tuottajavastuuta koskevaa lainsäädäntöä eikä myöskään toimivaltaista viranomaista. Sen paremmin EU-tasolla kuin laajemminkaan ei ole olemassa yhtenäistä säätelyä koskien myyntialustojen vastuita (mm. Ebay, Alibaba).

Siirtymäaika

Etämyynnin tuottajavastuuvelvoitteiden toimeenpano edellyttää välttämättä siirtymäaikaa. Merkittävimpänä syynä on se, että valvonnan toimeenpano vaatii yhteistyötä yrityksen sijaintimaan ja myyntimaan välillä. Se on toteutettavissa vasta, kun lainsäädäntö on voimassa koko EU:n alueella. Toisena syynä on se, että Pirkanmaan ELY-keskus paitsi valvoo, myös neuvoo yrityksiä tuottajavastuuvelvoitteiden hoitamisessa. Neuvontaa on mahdoton tehdä, jos säädökset eri maissa eivät ole vielä voimassa.

Tuottajan määritelmä 48 §:ssä etämyyjien osalta tulisi tulla voimaan heti lain voimaantulon yhteydessä, mutta tuottajavastuuvelvoitteiden pakollinen hoitaminen vasta direktiivin siirtymäajan mukaisesti viimeistään 5.1.2023. Tämä mahdollistaisi ulkomaisten etämyyjien liittymisen tuottajayhteisöön heti, mutta antaisi suomalaisille etämyyjille aikaa hoitaa velvoitteet ja valvovalle viranomaiselle aikaa valmistautua etämyynnin valvontaan siinä tahdissa, kun eri maat toimeenpanevat direktiivin etämyyntipykäliä, kuitenkin viimeistään 5.1.2023.

Keskeiset johtopäätökset

1. **Kaikki etämyyjät pitäisi määritellä tuottajiksi 48 §.ään lisäämämme rajausehdotus ja 54 §:ään tekemämme lisäys huomioon ottaen.**

2. **Vain tuottajarekisteriin tuottajayhteisöksi rekisteröidyt tahot tulisi voida toimia valtuutettuina edustajina.**

3. **Etämyynnin osalta tarvittaisiin siirtymäaika siten, että tuottajan määritelmä astuisi voimaan ilman siirtymäaikaa, mutta tuottajavastuuvelvoitteiden toimeenpanon määräaika olisi direktiivin määräajan mukaisesti 5.1.2023.**

Asiakirjan hyväksyntä

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt johtava tuottajavastuuvalvoja Teemu Virtanen ja ratkaissut yksikön päällikkö Ari Nygrén.