Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Eduskunta
Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Eduskunnan talousvaliokunnan lausuntopyyntö 26.4.2022, HE 46/2022 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi jätelain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (ELY-keskus) lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi jätelain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta. Määräaika kirjallisen lausunnon antamiselle on 9.5.2022 klo 12:00.

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

Pirkanmaan ELY-keskus lausuu ehdotetuista muutoksista jätelakiin seuraavaa:

Yleistä

Pirkanmaan ELY-keskus toimii jätelain 24 §:n mukaisena yleisenä valvontaviranomaisena Pirkanmaan alueella.

Lisäksi Pirkanmaan ELY-keskuksen tehtäväksi on jätelaissa ja valtioneuvoston ELY-keskuksista antamassa asetuksessa säädetty valtakunnallisen jätehuollon tuottajavastuun ohjaus- ja valvontaviranomaisen tehtävät. Pirkanmaan ELY-keskus on ainoa Suomen tuottajavastuuvalvontaa hoitava viranomainen.

Tehtävässään Pirkanmaan ELY-keskus mm. ratkaisee tuottajien ja tuottajayhteisöjen tuottajarekisteriin koskevat hakemukset, valvoo tuottajavastuun toteutumista ja ohjaa toimialaa kerää säädösten edellyttämät seurantatiedot tuottajavastuuvelvollisilta ja ilmoittaa ne eteenpäin tilastokeskukselle ja EU:lle, sekä toimii tuottajarekisterin rekisterinpitäjänä.

Ehdotetulla tuottajavastuuta koskevalla säätelyllä on siten erityistä merkitystä Pirkanmaan ELY-keskuksen toiminnalle sen vastatessa koko maan tuottajavastuuvalvonnasta. Hallituksen esityksen tuottajavastuuta koskevan osan valmistelussa Pirkanmaan ELY-keskus on ollut tiiviissä vuoropuhelussa ympäristöministeriön kanssa ja Pirkanmaan ELY-

keskuksen näkemykset tuottajavastuuta koskevin osin on huomioitu annetussa hallituksen esityksessä.

Jätehuoltorekisteri

Pirkanmaan ELY-keskus haluaa kiinnittää talousvaliokunnan huomiota ehdotuksen 142 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan *"elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset pitävät jätehuoltorekisteriä, jossa on tiedot 94 §:ssä säädetyistä hakemuksista ja niistä tehdyistä päätöksistä, sekä 100 §:ssä tarkoitetuista ilmoituksista ja toimivat rekisterin yhteisrekisterinpitäjinä;".* Voimassa olevassa jätelaissa säädös on pääpiirteissään samansisältöinen, joskin yhteisrekisterinpitämistä koskeva säädöstä ei ole nimenomaisesti kirjoitettu lakiin.

Suomessa on 13 ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen käsittävää ELY-keskusta. Yhteisrekisterinpitovastuu tarkoittaa, että jokaisella ELY-keskuksella on oma, joskin täysin identtinen vastuu muiden ELY-keskusten kanssa. Sanottu vääjäämättä tarkoittaa myös samojen toimenpiteiden toteuttamista jokaisessa ELY-keskuksessa erikseen, vaikka resurssien tarkoituksenmukaisimman käytön mukaisesti olisi riittävää, että myös lainkohdassa tarkoitetun jätehuoltorekisterin rekisterinpitäjän tehtävä olisi keskitetty yhdelle taholle.

Tuottajarekisteri

Hallituksen esityksen 142 § 1 momentin 3 kohdan mukaan Pirkanmaan ELY-keskus toimisi tuottajarekisterin rekisterinpitäjänä. Voimassa olevan jätelain mukaan Pirkanmaan ELY-keskus toimii tuottajarekisterin ylläpitäjänä, jonka Pirkanmaan ELY-keskus on tulkinnut tarkoittavan muun ohella myös rekisterinpitäjän vastuuta. Ehdotetun 142 §:n 3 momentin mukaan tuottajarekisterin ylläpito ja kehittäminen kuuluvat myös Pirkanmaan ELY-keskukselle.

Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan rekisterinpitäjän tehtävänä on huolehtia, että rekisteri toimii ja on käytettävissä käyttötarkoitukseensa. Rekisterin ylläpito kattaa muun muassa tietojärjestelmään liittyvää hallinnointia, sen käytön ja toimivuuden seuraamista, käyttäjäpalautteen vastaanottamista ja analysointia, virheiden korjauksesta huolehtimista, käyttäjien tukemista ja järjestelmän käyttöön liittyvää viestintää.

Pykälän perusteluissa kuitenkin edelleen todetaan, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus KEHA hoitaisi edelleen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun asetuksen (1373/2018) 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti ELY-keskusten tietohallinnon ohjaustehtävät, palvelut ja palveluhankinnat. Käytännössä KEHA-keskus toimii siis tietojärjestelmien palveluntuottajana ja toteuttaa tietojärjestelmiin liittyviä ylläpito- ja kehittämistoimia. KEHA-keskukselle ei ehdotetussa jätelain kohdassa ole

kuitenkaan osoitettu tätä koskevaa vastuuta. Tuottajarekisterin omistaa ympäristöministeriö, joka myös myöntää määrärahat.

Käytännössä hallituksen esityksessä ehdotettu tarkoittaa, että Pirkanmaan ELY-keskus toimisi rekisterinpitäjänä, hallinnoisi tuottajarekisterin teknistä ylläpitoa, hoitaisi rekisterin kehittämistä ja vastaisi rekisterin kehittämisen ohjaamisesta. Rekisterinpitovastuuseen, saati rekisterin tekniseen ylläpitoon ei kuitenkaan ole osoitettu pysyvää ja käyttötarkoitukseen osoitettua määrärahaa, vaan rahoitus on aina tapahtunut jossain määrin epävarmojen erillismäärärahoja koskevien hakujen kautta tai yleisestä määrärahasta, jonka saanti on ollut epävarmaa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kehittämishankintojen osalta toimivaltaa tai määrärahaa ei ole osoitettu vastuun mukaisesti. Pirkanmaan ELY-keskus toteaa, että tällainen järjestely ei ole toimiva.

Pirkanmaan ELY-keskus esittää suuren huolensa siitä, että vastuut ja vastuiden rajat sekä toisaalta vastuisiin kohdistuvien resurssien osoittaminen jäävät ehdotuksessa epäselviksi. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan vastuu teknisestä ylläpidosta ei ylipäätään tulisi milloinkaan kuulua substanssiorganisaatiolle, vaan keskitetysti teknisen ylläpidon ja tietojärjestelmähankinnat osaavalle taholle.

Mikäli ehdotettu vastuunjako halutaan kuitenkin säilyttää, Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että teknisen ylläpidon tehtävän hoitaminen (ylläpito-, muutos-, ja kehitystyö) edellyttää pysyvästi riittävien nimettyjen resurssien osoittamista Pirkanmaan ELY-keskuksen käyttöön sekä mahdollisuutta merkittävällä tavalla vaikuttaa toteutukseen ja toteutettaviin hankintoihin. Vaihtoehtona tälle on, että teknisen ylläpidon hallinnointi on asetettu säädöstasolla muulle taholle kuin Pirkanmaan ELY-keskukselle.

Nykyinen järjestely, jossa rekisteriin liittyvien tehtävien vaatima henkilöresurssi on poissa varsinaisesta tuottajavastuuvalvonnasta, ei pidemmän päälle ole kestävää eikä siihen ole alun perin varauduttu resursseja määritettäessä. On syytä huomata, että esimerkiksi henkilötyövuosiresurssi on tällä hetkellä 7 henkilötyövuotta, jota ei loputtomasti voi jakaa uusiin velvollisuuksiin.

Hallituksen esityksessä koskien 101 §:n ja 105 §:n muutoksia esitetään rekisteröitäväksi tietoja, joita ei tällä hetkellä erikseen rekisteröidä tuottajarekisteriin. Samat tiedot on 142 b §:n mukaan oltava saatavilla tuottajarekisterin tietopalvelusta. Esitetyt muutokset tarkoittavat siten myös kertaluonteista muutosta tuottajarekisterin tietojärjestelmään. Lisäksi ylläpito ja kehittäminen edellyttää vuosittaista toimintaa.

Pirkanmaan ELY-keskuksen arvion mukaan riittävä resurssi hallituksen esityksessä säädettyjen tuottajarekisteriä koskevien muutosten ja velvollisuuksien hoitamiseksi olisi ensimmäisenä kahtena vuonna 50 000 euroa per vuosi sekä jatkossa 30 000 euroa vuodessa.

On joka tapauksessa selvää, että oli valittu vaihtoehto mikä tahansa, Pirkanmaan ELY-keskus tuottajavastuuta valvovana viranomaisena

osallistuu tehtävänsä mukaisesti tuottajarekisterin kehittämiseen yhdessä muiden tahojen kanssa.

Tuottajavastuuta koskeva tietopalvelu

Voimassa olevan jätelain 142 § 3 momentin mukaan Pirkanmaan ELY-keskuksen on pidettävä julkisesti tietoverkosta saatavilla olevaa ajantasaista luetteloa tuottajarekisteriin hyväksytyistä tuottajista ja tuottajayhteisöistä, näiden y-tunnuksista ja tuottajavastuuta koskevista tuotteista. Tätä rekisteriä ylläpidetään manuaalisesti Pirkanmaan ELY-keskuksen internetsivuilla. Ehdotuksen 142 b §:ssä esitetään otettavan käyttöön uusi tuottajarekisteriä koskeva tietopalvelu, josta olisi mahdollista saada vastaavat tiedot. Tietopalvelua ylläpitäisi Suomen ympäristökeskus (SYKE). Tietopalvelu korvaisi siis manuaalisesti ylläpidetyn edellä mainitun luettelon. Pirkanmaan ELY-keskus pitää tuottajarekisteriä koskevien tietopalvelujen käyttöönottoa erittäin kannatettavana toimenpiteenä, joka osaltaan vapauttaa resursseja varsinaisiin tuottajavastuun valvontatehtäviin.

Tietopalvelun käyttöönotto on kannatettavaa myös siksi, että sen avulla toiminnanharjoittajien tuottajavastuita koskevat tiedot ovat entistä paremmin saatavilla ajantasaisesti. Tietopalvelu vahvistaa vastuunsa asianmukaisesti hoitavien toiminnanharjoittajien asemaa ja kuluttajat sekä yritykset voivat varmistua yritysten vastuullisesta toiminnasta ja osaltaan valinnoillaan edesauttaa tuottajavastuun vapaamatkustamisen kitkemisessä.

Tuottajarekisteriä koskevan tietopalvelun osalta Pirkanmaan ELY-keskus tuo kuitenkin esiin huolensa siitä, että hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, muodostaako SYKE:n ylläpitämäksi ehdotettu tietopalvelu uuden identtisen rekisterin Pirkanmaan ELY-keskuksen ylläpitämän tuottajarekisterin kanssa vai ei. Teknisesti ajateltuna tietopalvelun toteutustapa voi olla joko sellainen, että tietopalvelu noutaa sille tehdyn yksittäisen haun perusteella tarvittavat tiedot tuottajarekisteristä ja poistaa tiedot itseltään hakijan tarpeen päättymisen jälkeen. Tällöin tietopalvelu ei muodosta omaa rekisteriä, koska tieto haetaan olemassa olevasta rekisteristä vain käyttötarpeen ajaksi. Toinen tekninen toteutustapa on, jos tietopalvelu noutaa kaiken tuottajarekisterin sisältämän tiedon automaattisesti ilman tehtyä hakua siltä varalta, kaikki tieto on saatavilla välittömästi haun tapahduttua. Kaikki tuottajarekisterin tieto haetaan automaattisesti säännöllisesti ja pysyvästi mahdollista käyttöä varten. Tässä tilanteessa kokonaan uusi rekisteri muodostuisi SYKE:lle, mutta tietopalvelua koskevassa säädöksessä ei ole esitetty tältä osin SYKE:lle rekisterinpitäjän vastuuta. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tällaisessa tilanteessa Pirkanmaan ELY-keskuksella ei voi olla vastuuta tietopalveluun muodostuvasta rekisteristä, vaikka tiedot ovatkin peräisin sen pitämästä rekisteristä, vaan SYKE:n rekisterin rekisterinpitäjästä tulisi säätää erikseen.

Lopuksi

Pirkanmaan ELY-keskus tuo esiin vielä sen, että hallituksen esityksen mukaiset rekisterit ja tietopalvelut vaativat osaltaan uudet tietojärjestelmät ja osaltaan liittyvät jo olemassa oleviin tietojärjestelmiin edellyttäen niihin muutoksia.

Niin tämän lain kuin kaikkien muidenkin lakien toimeenpanon yhteydessä tulisi varmistaa, että rekisteri- ja muiden tietotekniikkauudistusten yhteydessä varmistetaan järjestelmän käyttäjille riittävä tuki käyttöönottovaiheessa, koska järjestelmän käyttäjillä ei tavallisesti ole riittävää teknistä tietämystä. Siksi voisi olla hyvä, että järjestelmän teknisten kehittäjien ja järjestelmän käyttäjien välillä olisi tukipalvelu, jonka henkilöt ymmärtäisivät sekä käyttäjien tarpeet, että järjestelmän tekniset ominaisuudet ja josta olisi saatavissa käyttäjille tukea tarvittaessa. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tällaista tukipalvelua ei tällä hetkellä ole olemassa.

Ylipäätään on varmistettava, että muutos- ja kehitystyö tehdään yhteistyössä keskeisten sidosryhmien kanssa parhaan lopputuloksen takaamiseksi. Käytössä tulee olla riittävät kehittämisresurssit ja vastuiden jako on oltava selkeä. Toimivien palveluiden ja rekistereiden varmistamiseksi on myös erittäin tärkeää, että järjestelmän ylläpitoon taataan riittävät pysyvät voimavarat.

Keskeiset johtopäätökset

1. Hallituksen esityksen 142 § 1 momentin 2 kohdan mukaisen rekisterin rekisterinpitäjän vastuu ei tulisi olla kaikkien ELY-keskusten yhteisrekisterinpitovastuuta, vaan tehtävä tulisi olla keskitetty yhdelle taholle.

2. Tuottajarekisterin rekisterinpitovastuu ja vastuu rekisterin ylläpidosta ja kehittämisestä on Pirkanmaan ELY-keskuksella, mutta ylläpito- ja kehittämistehtävää varten ei ole osoitettu pysyvää henkilö- eikä määräraharesurssia. Resurssi tulisi osoittaa.

3. Tuottajarekisteriä koskevan tietopalvelun käyttöönotto on erittäin kannatettavaa. Tietopalvelun osalta tulisi selkeyttää sitä, muodostuuko palveluun omaa rekisteriä vai ei.

4. Uusien tietojärjestelmien ja rekistereiden käyttöönotto ja käyttö on haastavaa järjestelmien loppukäyttäjille, sillä tietojärjestelmäosaajat eivät yleensä näe tilannetta substanssikäyttäjien kannalta. Osapuolten välillä olisi hyvä olla tukipalvelu, joka ymmärtäisi molempien puolien tarpeet ja mahdollisuudet.

Asiakirjan hyväksyntä

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt johtava lakimies Mika Heinonen ja ratkaissut johtaja Mari Rajala.

Tämä asiakirja KEHA/3502/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/3502/2022 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Rajala Mari 09.05.2022 10:59

Esittelijä Heinonen Mika 09.05.2022 10:57