Eduskunta
Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Eduskunnan talousvaliokunnan lausuntopyyntö 11.10.2022, HE 141/2022 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

Eduskunnan talousvaliokunta on 11.10.2022 pyytänyt Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (ELY-keskus) lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi jätelain muuttamisesta.

Pirkanmaan ELY-keskus kiittää valiokuntaa mahdollisuudesta antaa lausuntonsa asiassa. Ottaen huomioon valiokunnan toimialan ja muut kuultavat, Pirkanmaan ELY-keskus kiinnittää tässä lausunnossaan huomiota erityisesti tuottajavastuun piiriin kuuluvien pakkausten ja tuottajien vastuiden rajauksiin (ehdotuksen 48 §, kohta 6). Lisäksi Pirkanmaan ELY-keskus toivoo valiokunnan kiinnittävän huomiota eräiden SUP-tuotteiden keräys- ja siivouskustannuksiin liittyvään tarpeettoman monimutkaiseen toteuttamiseen (ehdotuksen 48 d §, ensimmäinen momentti) sekä epätavalliseen maksatusmenettelyyn (ehdotuksen 48 e §, toinen momentti) sekä ehdotuksen 55 §:ään, jossa asetetaan julkiselle hankintayksikölle selvilleottovelvollisuus.

Pirkanmaan ELY-keskus lausuu ehdotetuista muutoksista jätelakiin seuraavaa:

Yleistä

Pirkanmaan ELY-keskus valvoo tuottajavastuun valtakunnallisena viranomaisena tuottajavastuuta ja juomapakkausten palautusjärjestelmiä koskevien säännösten noudattamista jätelain 25 §:n mukaisesti.

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.

Muutosesitykset pääosin kannatettavia

Pirkanmaan ELY-keskus kannattaa pääosin hallituksen esityksen ehdotuksia jätelain muuttamisesta ja pitää niitä perusteltuina direktiivien kansallisen täytäntöönpanon kannalta. Pirkanmaan ELY-keskus nostaa esiin seuraavat ehdotuksen ongelmalliset kohdat, joihin se pyytää valiokuntaa erityisesti kiinnittämään huomiota.

Pakkausten tuottajavastuun liikevaihtorajan poistaminen

Voimassa olevan jätelain 48 § 2 momentin mukaan tuottajavastuuta koskevia säännöksiä ei pääsääntöisesti sovelleta pakkausten tuottajaan, jonka liikevaihto on vähemmän kuin 1 000 000 euroa. Ehdotuksessa jätelain muuttamiseksi liikevaihtorajasta on luovuttu ja tuottajavastuuvelvoitteita (rekisteröinti, raportointi ja jätehuollon järjestäminen) sovelletaan täysimääräisesti myös pieniin tuottajiin. Lakiehdotukseen (48 §:n 1 momentin kohta 6) on esitetty rajausta, jossa palvelupakkausten tuottajana olisi pakkausten valmistaja tai maahantuoja, eikä pakkaaja. Samoin lakiehdotukseen on otettu rajaus, jossa osa maatalousyritysten pakkauksista ja siten yrityksistä jäisi tuottajavastuun ulkopuolelle. Esitysten vaikutukset rekisteröityvien tuottajien määrään ovat epävarmoja ja rajallisia.

Pirkanmaan ELY-keskus suhtautuu suurella varauksella pakkausten tuottajavastuun liikevaihtorajan poistamiseen. Ehdotettu muutos ei lisää kerättävän jätteen määrää tai jätehuollon palvelutasoa eikä vaikuta jätehuollosta aiheutuviin kustannuksiin. Muutos ainoastaan siirtää 5 % jätehuollosta aiheutuvia kustannuksia suurilta yrityksiltä (yli miljoonan euron liikevaihto) pienille yrityksille (alle miljoonan euron liikevaihto). Muutos tarkoittaisi, että rekisteröityvien tuottajavastuussa olevien tuottajien määrä kasvaisi lähes kymmenkertaiseksi nykyisestä noin 4 200:sta, mutta muutoksen kohteena olisi kuitenkin ainoastaan 5 % markkinoille saatettujen pakkausten määrästä. Suurelle osalle pienistä tuottajista tuottajayhteisöön liittymisen (rekisteröitymisen) ja raportoinnin hallinnolliset kustannukset ovat merkittävästi suuremmat kuin kustannusosuus jätehuollon järjestämisestä.

Liikevaihtorajan poistamista on hallituksen esityksessä sivulla 23 (kohta 3.3.2 Pakkauksen tuottajan määritelmä) perusteltu jätedirektiivin 8 a artiklan sekä pakkausjätedirektiivin 7 artiklalla.

Jätedirektiivin (2008/98/EY) 8 a artiklan 1 kohdan d) alakohdan mukaan ”[jäsenvaltioiden on] varmistettava tuotteiden tuottajien tasapuolinen kohtelu riippumatta näiden alkuperästä tai koosta **aiheuttamatta kohtuutonta sääntelytaakkaa tuotteita pieniä määriä tuottaville tuottajille, mukaan lukien pienet ja keskisuuret yritykset.”**

Pakkausjätedirektiivin 7 artiklan 2. kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2024 on perustettu [jätedirektiivin] 8 ja 8 a artiklan mukaisesti laajennettua tuottajan vastuuta koskevia järjestelmiä kaikkia pakkauksia varten.”

On kyllä totta, että jätedirektiivin 8 a artikla edellyttää, että tuotteiden tuottajien tasapuolinen kohtelu varmistetaan riippumatta tuottajan alkuperästä tai koosta. Hallituksen esityksessä on kuitenkin jätetty kokonaan huomioimatta, että direktiivi samalla kuitenkin asettaa rajoituksen tasapuolisuuden varmistamisen ulottuvuudelle: tasapuolisuuden vaatimus ei saa aiheuttaa kohtuutonta sääntelytaakkaa tuotteita pieniä määriä tuottaville tuottajille.

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemys on, ettei jäte- tai pakkausjätedirektiivi kategorisesti estä *de minimis* -rajauksen (pakkausmäärä- tai liikevaihtorajan) käyttämistä. Nykyisenkin jätelain mukaan alle miljoonan euron liikevaihdon yritykset ovat Suomessa tuottajia, mutta niillä ei ole määrättyjä tuottajavastuuvelvoitteita. Kyseessä on käytännössä olemassa oleva *de minimis* -rajaus, jota ollaan nyt poistamassa. Useilla mailla näyttäisi olevan olemassa pääsääntöisesti pakkausten määrään sidottuja *de minimis* -rajoja, joiden alle jäävillä yrityksillä ei ole tuottajavastuuvelvoitteita joko lainkaan tai vain osittain. Toteutustapa ja laajuus vaihtelee maittain. Myös komissiolle tehtävissä raportoinneissa on erikseen kohta, johon kirjataan arvio *de minimis* -rajan alle jäävien tuottajien markkinoille laskemien pakkausten kokonaismääristä. Tällaista tuskin olisi, jos kyseisiä rajoja ei voisi asettaa.

Mikäli hallituksen esityksessä esitetty ehdotus liikevaihtorajan poistamisesta toteutuu, tarkoittaa se samalla, että sellainen pieni yritys, joka liiketoiminnassaan pakkaa yhdenkin tuotteen, on tuottaja ja tällainen yritys on velvollinen liittymään tuottajayhteisöön, maksamaan yhteisön sääntöjen mukaiset vuosittaiset maksut (hallinnolliset ja jätemäärään sidotut maksut) aivan kuten suuria määriä pakkaava yritys.

Liikevaihtorajan poistaminen aiheuttaa myös ongelman, joka liittyy jätelain 63 a §:ssä ja pakkausasetuksen 12 §:ssä määriteltyyn vaatimukseen hallinnollisten maksujen kohtuullisuudesta suhteessa jätehuollosta aiheutuviin kustannuksiin.

Muutoksen vaikutukset

Esimerkki 1, vaikutukset järjestelmään

Tällä hetkellä tuottajien maksaman pakkausten jätehuollon kustannukset ovat noin 40 miljoonaa euroa vuodessa. Nykyisen jätelain mukaisesti yli miljoonan euron liikevaihtorajan ylittävät tuottajat, joita on 4200 kpl ja jotka edustavat noin 95 % markkinoille lasketuista pakkauksista, maksavat nämä kustannukset. Tätä pienemmät yritykset, joita on arviolta 40 000 - 45 000 ja jotka edustavat 5 % markkinoille lasketuista pakkauksista, eivät ole vastuussa kustannuksista. Ehdotuksen mukaisen liikevaihtorajan poistaminen ei muuta itse jätehuoltoa tai sen kustannuksia, mutta siirtää 40 miljoonan euron kokonaiskustannuksesta noin 5 % pienten yritysten maksettavaksi, jolloin ehdotuksen mukaan laskennallisesti suuret tuottajat (4 200 kpl) vastaisivat 38 miljoonan euron ja pienet tuottajat (uuden tuottajan määritelmän jälkeen ehkä 25 000 - 35 000 kpl) vastaisivat 2 miljoonan euron

jätehuoltokustannuksista. Tämän lisäksi tuottajien on maksettava tuottajayhteisön operaattori Rinki Oy:n hallinnointimaksut. Ringin vuoden 2023 hallinnollisten maksujen vähimmäismäärä on 265 euroa vuodessa yritystä kohti. Tällöin 30 000 uuden tuottajan mukaantulo tarkoittaa noin 8 miljoonan euron vuotuista hallinnollisten kustannusten kasvua (265 € x 30 000). **Esitetty muutos aiheuttaa siis sen, että pakkausten jätehuollon järjestämisen 40 miljoonan euron kokonaiskustannus säilyy samana, pienten yritysten osuus siitä on 2 miljoonaa euroa, mutta sen päälle tulevat 8 miljoonan euron ylimääräiset hallinnolliset kustannukset, joiden maksajana ovat pienet yritykset.**

Esimerkki 2, vaikutus yksittäiseen yritykseen

Pieni leipomo leipoo 100 kpl leipiä 300 päivänä vuodessa. Se pakkaa leivät 10 g painaviin paperipusseihin. Koska hallituksen esitys poistaa liikevaihtorajan, leipomo olisi tuottaja pakkauksen osalta. Leipomon vuodessa markkinoille laskema pakkausmäärä olisi 300 kg (=100 x 300 x 10 g). Pakkaustuottajien operaattorin Rinki Oy:n vuoden 2023 hinnaston mukaisesti kierrätysmaksu olisi 86 euroa tonnilta eli 25,80 euroa (= 86 € x 0,3 t). Tämän lisäksi leipomo maksaisi Ringin vuoden 2023 hinnaston mukaisen hallinnollisen kulun, vähimmillään 265 euroa per vuosi. **Jätehuollon rahoittamiseen menevä osuus olisi ainoastaan noin 10 % vuotuisesta leipomon tuottajavastuun hoitamisesta aiheutuvista maksuista, loppu olisi hallinnollisia maksuja.**

Pirkanmaan ELY-keskus esittää suuren huolensa siitä, että esitetty liikevaihtorajan poistamista koskeva sääntely on tarpeetonta ja kohtuuttoman raskasta ja kustannuksia aiheuttavaa yrityksille, joiden vuotuinen liikevaihto jää alle yhden miljoonan euron. Ehdotusta ei tulisi tältä osin hyväksyä, vaan joko pitää nykyinen miljoonan euron liikevaihtoraja voimassa tai vaihtoehtoisesti valmistella se uudelleen siten, ettei aiheuteta kohtuutonta hallinnollista taakkaa ja kustannuksia sekä koko tuottajavastuujärjestelmälle että erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille.

Eräiden SUP-tuotteiden keräys- ja siivouskustannusten korvaaminen ja siihen liittyvä epätavallinen maksatusmenettely

Pirkanmaan ELY-keskus esittää huolensa siitä, että tuottajien kustannusvastuun määrittäminen suunnitellulla tavalla on turhan monimutkainen ja kallis menettelytapa.

Hallituksen esityksessä Jätelain 48 e §:n mukaan kunnat ilmoittaisivat niille syntyneet keräys- ja siivouskustannukset vuosittain Pirkanmaan ELY-keskukselle ollakseen oikeutettuja kustannusten korvaukseen. Siten kuntien saama korvaus olisi riippuvainen siitä, ilmoittaako kunta kustannukset määräajassa ja toisaalta siitä, minkä suuruinen kustannus ilmoitetaan. Kunnilla on haasteena kohdentaa erilaisista urakkasopimuksista syntyvät kustannukset tuottajan kustannusvastuulla oleville alueille, koska eri kunnissa puhtaanapidon ja siivouksen urakat on kilpailutettu ja laskettu eri tavoin. Tästä aiheutuu kunnille ylimääräistä työtä ja kustannuksia.

Käytännössä lienee selvää, että Pirkanmaan ELY-keskus ei voi tarkistaa kaikkien noin kolmensadan kunnan ilmoittamien tietojen paikkansa pitävyyttä tai oikeellisuutta esimerkiksi tositteista tarkastamalla.

Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että väliaikaiseksi tarkoitettu kokonaiskustannusmalli (4,79 euroa / asukas / vuosi) selkeämpänä ja ennalta arvattavampana valittaisiin pysyväksi toteutustavaksi siten, että asetuksella määritettäisiin asukaskohtainen maksu aina kolmeksi vuodeksi kerrallaan (tarvittaessa muutamassa eri kuntaluokassa). Samanaikaisesti määritettäisiin eri tuoteryhmien kustannusosuudet, jotka perustuvat kolmen vuoden välein tehtävään koostumusselvitykseen.

Pirkanmaan ELY-keskus tekisi valituskelpoisen päätöksen saatujen tietojen ja asetuksessa säädettyjen kustannusten perusteella.

Jätelain muutosehdotuksessa esitetään edelleen, että tuottajayhteisön ja tuottajan on maksettava korvaukset Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, joka tilittää ne edelleen kunnille. Tämä menettely on hyvin poikkeuksellinen, eikä vastaavaa ole muualla ympäristölainsäädännössä. Kyse ei ole valtion rahasta, eikä valtio ole kahden toimijan välisessä kustannusten korvausasiassa osapuoli.

Pirkanmaan ELY-keskuksen kaiken maksuliikenteen hoitaa KEHA-keskus, joka on ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintopalveluja tuottava virasto. KEHA-keskuksesta saadun tiedon mukaan valtion kirjanpidon kautta voi kuljettaa pääsääntöisesti vain valtion kirjanpitoon kuuluvia eriä.

Vielä merkittävästi suurempi ongelma on, että ehdotettu malli muuttaisi Pirkanmaan ELY-keskuksen nykyisen roolin valvontaviranomaisesta myös tuottajavastuuta toteuttavaan operatiiviseen rooliin, mitä on pidettävä ongelmallisena. Kaksijakoinen rooli on omiaan hämärtämään käsitystä valvovan viranomaistoiminnan rajoista ja on ongelmallinen siten myös hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisvaatimuksen kanssa. Valvovan viranomaisen toimiminen yhtä aikaa tuottajavastuuta valvovana viranomaisena sekä tuottajavastuuta toteuttavana tahona ei ole asianmukaista ja siksi Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että korvausten maksamisessa käytettäisiin esimerkiksi vesilain mukaista menettelyä, missä viranomainen tekee päätöksen eri osapuolille maksettavista korvauksista ja haitan aiheuttaja maksaa korvaukset suoraan kyseisille tahoille ilman, että rahaa kierrätetään viranomaisen kautta.

Jätelakiehdotuksessa KEHA-keskus perisi valtion kautta kulkevien tilitysten aiheuttamat kustannukset tuottajilta, eikä tuottajilla olisi mahdollista vaikuttaa tilitysten kustannuksiin. Mikäli korvauksia ei kierrätetä tarpeettomasti valtion kautta, niin tuottajat voivat tällöin myös vapaasti valita, kuka tilitykset hoitaa ja kilpailuttaa esimerkiksi käyttämänsä tilitoimistot kyseisen tehtävän osalta. Mikäli tuottajayhteisöjä on useita, ne voitaisiin laissa velvoittaa hoitamaan tilitykset yhteistoiminnassa keskenään.

55 §:n mukainen velvollisuus tuottajan rekisteröitymisen varmistamiseen

Hallituksen ehdotuksessa on esitetty, että jätelain 55 §:ään lisättäisiin seuraava: ”Jakelijan ja muun yrityksen sekä julkisen hankintayksikön, joka hankkii käyttöönsä 48 §:ssä tarkoitettuja tuotteita, on varmistettava, että sille toimitetun tuotteen tuottaja kuuluu tuottajarekisteriin.”

Lisäys on erittäin merkittävä muutos julkisille hankintayksiköille.

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan säädöksessä annettaisiin jatkossa jokaiselle julkiselle hankkijalle velvollisuus tarkistaa kaikkien tuottajavastuun alaisten tuotteiden hankinnan yhteydessä, että hankittavan tuotteen tuottajavastuuvelvoitteet on hoidettu. Säädös koskisi siten paitsi nyt tuottajavastuun alaisuuteen lisättäviä SUP-tuotteita, myös ennestään tuottajavastuun piiriin kuuluvia tuotteita eli ajoneuvojen renkaita, henkilö- ja pakettiautoja, sähkö- ja elektroniikkalaitteita, paristoja ja akkuja, paperia sekä kaikkia pakkauksia. On epäselvää, miten julkiset hankkijat pystyisivät sen edes tekemään, koska hankintaketjussa voi olla useita eri toimijoita, jotka eivät itse ole tuottajavastuussa. Hankintaa tekevä ei voi tietää, mikä taho minkäkin tuotteen osalta on tuottajavastuullinen taho.

Koska julkisia hankintoja tehdään vuositasolla noin 47 miljardilla eurolla, on ehdotetun sääntelyn vaikutus erittäin merkittävä. Selvää on, että kaikki julkiset hankinnat eivät koske tuottajavastuun piiriin kuuluvia tuotteita, mutta hyvin merkittävä osa koskee. Esimerkiksi kaikki tavarahankinnat kuuluvat uuden sääntelyn piiriin, jos hankittava tavara on pakattu.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää erittäin kannatettavana ehdotusta, jonka mukaan julkisissa hankinnoissa tulisi ottaa huomioon tuottajavastuun toteutuminen. Säädöksellä on suuri merkitys tuottajavastuun vaikuttavuuden kannalta.

Ehdotus on kuitenkin nykymuodossaan ongelmallinen. Ehdotetun sääntelyn osalta on epäselvää, kenen vastuulle julkisten hankintojen valvonta tältä osin kuuluu. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 139 §:n mukaan kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) valvoo tämän lain (eli hankintalain) noudattamista, minkä muotoilun perusteella KKV ei valvone jätelaissa asetettua velvollisuutta. Jätelain 25 § 2 momentin mukaan Pirkanmaan ELY-keskus valvoo tuottajavastuun valtakunnallisena viranomaisena tuottajavastuuta ja juomapakkausten palautusjärjestelmiä koskevien säännösten noudattamista. Pirkanmaan ELY-keskuksen toimivallan riittäminen tältä osin on jossain määrin epäselvää, mutta selvää on, että mikäli valvontavelvollisuus kuuluu Pirkanmaan ELY-keskukselle, tehtävä vaatii huomattavia lisäresursseja nykyiseen resurssimäärään verrattuna.

Lisäksi on huomattava, että Pirkanmaan ELY-keskukselle ei ole säädetty mahdollisuutta puuttua lainvastaiseen menettelyyn. Jätelain 122.3 §:n mukainen tiedonsaantioikeus eikä 126 §:n tai 128 §:n mukaiset hallintopakkomenettelyt koske 55 §:n vastaisesti julkisen hankinnan tehnyttä. Myöskään jätelain 147.2 §:n mukainen menettely ei mahdollistu 55

§:n rikkomisen osalta. Epäselvää on myös, mitä säädöksen rikkominen tarkoittaa hankintapäätöksen pysyvyyden kannalta.

Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että 55 §:ään esitetty lisäys julkisen hankintayksikön velvollisuudesta valmisteltaisiin tarkemmin erikseen.

Keskeiset johtopäätökset

1. Pirkanmaan ELY-keskus kannattaa pääosin hallituksen esityksen ehdotuksia jätelain muuttamisesta ja pitää niitä perusteltuina.

2. Pirkanmaan ELY-keskus suhtautuu suurella varauksella pakkausten tuottajavastuun liikevaihtorajan poistamiseen ja esittää, että sitä ei tulisi toteuttaa tämän jätelakimuutoksen yhteydessä, vaan jatkotyössä tulee selvittää ”de minimis” -menettelyjä sekä kokemuksia muista maista ja varmistaa, ettei aiheuteta kohtuutonta hallinnollista taakkaa ja kustannuksia pienille ja keskisuurille yrityksille.

3. Tuottajien kunnille maksettavaksi säädettyjen korvausten osalta Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että siinä käytettäisiin myös jatkossa mallia, jossa kuntien kustannukset määritellään kolmen vuoden välein asetuksessa euromääräisenä asukasta kohti ja tuottajien korvaukset lasketaan sen pohjalta. Lisäksi Pirkanmaan ELY-keskuksella ei tulisi olla roolia korvausten välittämisessä tuottajilta kunnille, vaan varsinainen maksuliikenne hoidettaisiin suoraan kuntien ja tuottajien (tuottajayhteisöjen) välillä. Rahaa ei ole tarpeen kierrättää viranomaisen kautta.

4. Pirkanmaan ELY-keskus pitää erittäin kannatettavana ehdotusta, jonka mukaan julkisissa hankinnoissa tulisi ottaa huomioon tuottajavastuun toteutuminen. Pirkanmaan ELY-keskus kuitenkin esittää, että säädöstä ei hyväksyttäisi tämän sisältöisenä, vaan sitä valmisteltaisiin tarkemmin huomioiden erityisesti valvontamahdollisuudet ja merkitys hankintapäätösten pysyvyyden kannalta.

Asiakirjan hyväksyntä

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

Tämä asiakirja KEHA/13256/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/13256/2022 har godkänts elektroniskt

Hyväksyjä Nygren Ari 19.10.2022 08:32

Esittelijä Virtanen Teemu 19.10.2022 08:12