Ympäristöministeriö 4.11.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle (HE 141/2022 vp. jätelain muuttamisesta)

Ympäristöministeriön vastine asiantuntijakuulemisissa esitettyihin näkemyksiin ja kysymyksiin

1. Suomi rikkomusmenettelyssä direktiivin täytäntöönpanon viivästymisen johdosta

Direktiivi tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutusten vähentämisestä (2019/904/EU, SUP-direktiivi) olisi pitänyt saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä 3.7.2021 mennessä. Suomi on maaliskuussa 2022 vastauksessaan komission viralliseen huomautukseen luvannut, että tarvittavat lainsäädäntötoimet tehdään syyskaudella 2022 ja lainsäädäntö tulee voimaan 1.1.2023.

Komissio eteni rikkomusmenettelyssä toiseen vaiheeseen antaen 28.9.2022 Suomelle perustellun lausunnon. Suomen on 29.11.2022 mennessä vastattava komissiolle ja kerrottava vastauksessaan 1.1.2023 voimaan tulevasta lainsäädännöstä, jolla direktiivi pannaan täytäntöön. Muussa tapauksessa komissio laittanee vireille viivästymiskanteen EU-tuomioistuimessa ja esittää Suomelle taloudellisia seuraamuksia SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla.

2. Kalastusvälineitä koskeva tuottajavastuu

Asiantuntijoiden näkemykset

Useiden asiantuntijakuulemisissa esitettyjen näkemysten mukaan ehdotettu kalastusvälineiden tuottajavastuu on kustannuksiltaan kohtuuton eikä vähennä muovia sisältävistä kalastusvälineistä aiheutuvaa roskaantumista. Eräiden arvioiden mukaan esitys voi jopa tehdä tyhjäksi nykyisin vapaaehtoispohjalta tehdyt toimet, joilla on pyritty parantamaan ympäristön tilaa, koska nyt näihin toimiin käytetty raha menee tuottajavastuuvelvoitteiden hoitamiseen (Rapala ym, SVK ry).

Asiantuntijalausunnoissa arvioidaan, että tuottajavastuusta aiheutuvat kustannukset johtavat kotimaisen pyydysvälinevalmistuksen päättymiseen (Kivikangas) tai ainakin kilpailukyvyn heikentymiseen verrattuna ulkomaisiin verkkokauppoihin (Maa- ja metsätalousministeriö). Lisäksi epäillään, että kalastusvälineiden keräyspisteet keräävät muutakin jätettä, josta voi aiheutua hygieniaongelmia. Epäpuhtaudet lisäävät keräysastioiden tyhjennyskertoja ja kustannuksia tuottajille (SAKL ry). Kustannusvastuun pelätään myös jakautuvan epäoikeudenmukaisesti esimerkiksi vapaa-ajan kalastusvälineiden ja ammattikalastusvälineiden tuottajien kesken tai kiinteiden pyydysten ja vapakalastusvälineiden tuottajien kesken (SAKL ry, Rapala, SVK). Parissa asiantuntijalausunnoissa pelätään esityksen aiheuttavan mainehaittaa kalastusharrastukselle ja vaikuttavan negatiivisesti alan liiketoimintaan (SVK, Rapala).

Vapakalastusvälineiden tuottajat ja käyttäjät (Kaupan liitto, SVK, ETL, Rapala ym.) kiinnittävät huomiota hallituksen esitykseen sisältyvään ehdotukseen, jonka mukaan kalastusvälineiden tuottajayhteisön olisi katettava kaikki kalastusvälineet (JL 62 §). Eri kalastusvälinetyyppien pakottamiselle samaan tuottajayhteisöön ei nähdä perusteita ja sen pelätään johtavan siihen, että vapakalastusvälineiden tuottajat joutuvat osallistumaan kiinteiden pyydysten jätehuollon kustannuksiin.

Asiantuntijalausunnoissa esitetään vapalastusvälineiden sulkemista tuottajavastuun ulkopuolelle, vähintään 7 vuoden siirtymäaikaa tuottajavastuulle sekä ehdotetun jätelain 62 §:n muuttamista niin, että kalastusvälineiden tuottajayhteisön ei tulisi kattaa kaikkia kalastusvälinetyyppejä, vaan tuottajat voisivat organisoitua tuottajayhteisöihin haluamallaan tavalla.

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö yhtyy asiantuntijalausunnoissa esitettyyn näkemykseen siitä, että kalastusvälineiden sisällyttäminen tuottajavastuun piiriin ei tule merkittävästi vähentämään roskaantumista tai parantamaan kalastusvälinejätteen jätehuoltoa suunnitellulla keräysverkostolla. Toisaalta ympäristöministeriö pitää asiantuntijalausunnoissa esitettyjä kustannusvaikutuksia ja muita haittoja vahvasti liioiteltuina.

Ympäristöministeriö korostaa, että direktiivi edellyttää tuottajavastuun soveltamista 1.1.2025 alkaen kaikkiin muovia sisältäviin kalastusvälineisiin, mukaan lukien vapakalastusvälineet.

Tuottajavastuun kustannusvaikutusta yksittäisten tuottajien toimintaan tai tuotteiden hintaan on vaikea arvioida, koska saatavilla ei ole kattavaa määrällistä tietoa tuottajista ja niiden markkinoille saattamista kalastusvälineistä. Tuottajavastuun kustannukset tulevat pääosin käytöstä poistettujen kalastusvälineiden keräyksestä. Valtioneuvoston asetusluonnoksessa kalastusvälineille esitettävät keräysvaatimukset ovat muihin tuottajavastuualoihin verrattuna suppeat. Pysyvää keräysverkostoa edellytettäisiin vain kiinteille pyydyksille ja sen kustannukset olisivat noin 80.000-180.000 euroa vuodessa. Vapakalastusvälineiden osalta keräystä koskeva säännös on niin joustava, että siitä tuottajille aiheutuvia kustannuksia on vaikea arvioida edes summittaisesti. Kustannukset tulevat kuitenkin olemaan vähäiset. Tuottaja voi siirtää hyväntekeväisyystoimintansa tuottajayhteisön hoidettavaksi, koska kyseinen toiminta (esim. Rapalan kuulemisessa mainitsema hyväntekeväisyys) voidaan toteuttaa osana asetuksen vaatimaa keräystä. Vesiviljelyvälineiden tuottajilta ei vaadittaisi erillisen keräyksen järjestämistä, ainoastaan maahantuojan/valmistajan ja käyttäjän keskinäistä sopimusta jätehuollon järjestämisestä tuottajan kustannuksella. Kuten Suomen ympäristökeskuksen asiantuntijalausunnossa todetaan, muista tuottajavastuujärjestelmistä saatujen kokemusten perusteella tuottajavastuun vaikutus yksittäisen tuotteen hintaan on yleensä promilleja, ja siksi tuottajavastuulla ei ole ollut niillä ensisijaisesti tavoiteltua vaikutusta tuotteiden ekologisempaan suunnitteluun. Ei ole perusteita olettaa, että kalastusvälineiden tuottajavastuun osalta kävisi toisin.

Ympäristöministeriö toteaa lisäksi, että tuottajavastuu koskee kaikkia Suomen markkinoille kalastusvälineitä saattavia valmistajia ja maahantuojia, myös ulkomailta käsin operoivia etämyyjiä. Vaikka etäkaupan valvonta on ollut haastavaa, siihen on viime aikoina panostettu lisäämällä valvontaviranomaisten resursseja ja yhteistyötä EU:n sisällä. Lisäksi niin sanottua valtuutettua edustajaa koskevalla sääntely (JL 66 a-b §) helpottaa etäkauppiaan tuottajavastuuvelvoitteiden hoitamista ja valvontaa Suomessa. Keräysjärjestelmiin päätyvät epäpuhtaudet ovat ongelma kaikessa jätteen keräyksessä, mutta sitä voidaan ehkäistä selkeällä ja näkyvällä lajitteluohjeistuksella. Edellä kerrotuin perustein ympäristöministeriön arvio on, että tuottajavastuulla ei tule olemaan merkittävää vaikutusta kalastusvälineiden hintaan tai kotimaisten kalastusvälinevalmistajien kilpailukykyyn verrattuna ulkomaisiin valmistajiin.

Ehdotetulla jätelain 62 §:llä, jonka mukaan kalastusvälineiden tuottajayhteisön olisi toiminnassaan katettava kaikki kalastusvälinetyypit, pyritään tuottajavastuun hoitamisesta aiheutuvien hallinnollisten kulujen hillitsemiseen. Tuottajayhteisön perustamisesta ja toiminnasta aiheutuu kustannuksia varsinkin alkuvaiheessa ja verrattain pieni toimiala voisi säästää hoitamalla vastuunsa yhdessä tuottajayhteisössä. Asiantuntijalausunnoissa esitetty pelko siitä, että esimerkiksi vapakalastusvälineen tuottaja voisi joutua vastuuseen kiinteiden pyydysten jätehuollosta, on lähinnä teoreettinen. Jätelain 63 ja 63 a §:n mukaan tuottajayhteisössä on huolehdittava siitä, että jokainen tuottaja maksaa vain markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuollosta ja vain oman markkinaosuutensa mukaan. Vapakalastusvälineiden tuottajat jakavat keskenään vapakalastusvälineiden keräyksestä ja jätehuollosta aiheutuvat kustannukset ja kiinteiden pyydysten tuottajat jakavat keskenään kiinteiden pyydysten keräyksen ja jätehuollon kustannukset. Vain tuottajayhteisön hallinto (ei keräysverkosto) olisi yhteinen, mistä voisi seurata tehokkuusetuja.

Toisaalta ympäristöministeriö toteaa, että tuottajavastuusääntelyssä on yleensä pidättäydytty puuttumasta tuottajien keskinäiseen organisoitumiseen. Pakkausjätteiden osalta tuottajayhteisöltä päätettiin edellyttää

kaikkien pakkausmateriaalien kattamista, koska haluttiin varmistaa, että kuntien ei tarvitse pakkausjätteiden keräystä koskevassa yhteistoimintasopimuksessa asioida silloisten useiden, pakkausmateriaalikohtaisten tuottajayhteisöjen kanssa. Kalastusvälineitä koskevan tuottajavastuun yhteydessä vastaavaa sääntelyn toimivuuteen liittyvää perustetta ei ole.

→ Ympäristöministeriöllä ei ole vahvaa kantaa ehdotetun JL 62 §:n sisältöön. Pykälä voidaan muuttaa edellä mainituissa asiantuntijalausunnoissa esitetyn sisältöiseksi poistamalla kalastusvälineitä koskeva erityissäännös, jos valiokunta pitää sitä esiin tulleiden näkökohtien valossa tarkoituksenmukaisena.

→ Muilta osin ympäristöministeriö ei kannata asiantuntijalausunnoissa ehdotettuja muutoksia hallituksen esitykseen.

3. Eräiden muovituotteiden tuottajien kustannusvastuu kunnan suorittamasta jätteen keräyksestä, siivoamisesta ja valistuksesta

Asiantuntijoiden näkemykset

Useiden kuultujen asiantuntijoiden mukaan esitykseen sisältyvä eräiden muovituotteiden[1] tuottajien kustannusvastuu kunnan keräys-, ja siivous- ja valistustoimista (48 a-g §) on monimutkainen ja vaikeasti hahmottuva kokonaisuus. Lisäksi sen vaikuttavuus muovituotteista aiheutuvan roskaantumisen vähentymiseen on kyseenalainen.

Muovituotteiden tuottajia edustavien asiantuntijalausuntojen mukaan esitys ei täytä SUP-direktiivin edellyttämää kustannustehokkuuden vaatimusta, koska ehdotetussa jätelain 48 b §:ssä ei nimenomaisesti edellytetä kunnan toimilta kustannustehokkuutta. Samassa yhteydessä tuottajat esittävät huolensa siitä, että ehdotetulle seurantaryhmälle ei esityksessä tai sen perusteluissa tarjota selvää mandaattia tai keinoja ohjata roskaantumista vähentävien toimien kustannustehokkuuden toteutumista kunnissa. Tuottajista Philip Morris Finland Oy ehdottaa, että sääntelyssä tulisi määritellä tarkasti kustannustehokkuuden ja välttämättömyyden käsitteet esimerkiksi antamalla niille vakioituja arvoja.

Kuntaliiton mukaan esityksessä ei ole tuotu esiin kaikkea kunnille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa, koska kunnat nähdään esityksessä pääosin saavana osapuolena. Kuntaliiton mukaan kustannusten erittelystä ja raportoinnista johtuva taakka voi pienten kuntien kohdalla johtaa siihen, että ne jättävät kustannukset raportoimatta, eivätkä näin ollen myöskään saa korvauksia. Kuntaliitto esittää, että kunnan toimista aiheutuneiden kustannusten raportointi tulisi jatkossa tehdä Valtionkonttorille kuntalain (410/2015) 120 §:n mukaisesti, kuten muutkin vastaavat taloustiedot.

Tuottajavastuun valvovana viranomaisena toimiva Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että siirtymäajaksi 2023-2025 ehdotettua kustannusvastuumallia jatkettaisiin myös siirtymäajan jälkeen. Näin vältettäisiin tietojärjestelmien muuttaminen ja vähennettäisiin kaikkien osapuolien hallinnollista kuormaa. Lisäksi Pirkanmaan ELY-keskus vastustaa ehdotettua kustannusvastuun toteutustapaa, jossa rekisteröidyt tuottajayhteisöt maksavat korvauksen Pirkanmaan ELY-keskukselle, joka tilittää ne edelleen kunnille. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ehdotus tekisi valvontaviranomaisesta tuottajavastuun toteuttajan, mikä hämärtäisi sen viranomaisroolia. Sen mukaan tuottajayhteisöjen tulisi maksaa korvaukset suoraan kunnille.

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö yhtyy asiantuntijalausunnoissa esitettyyn kritiikkiin ehdotetun kustannusvastuun monimutkaisuudesta ja epävarmasta vaikuttavuudesta suhteessa direktiivin päätavoitteeseen, eli muovituotteista aiheutuvan roskaantumisen ja muiden ympäristöhaittojen vähentymiseen. Kyseisten tuotteiden tuottajien

[1] Suodattimelliset tupakkatuotteet ja tupakan suodattimet, ilmapallot ja kosteuspyyhkeet, elintarvikepakkaukset ja tyhjänä myytävät juomamukit sekä kevyet kantokassit.

kustannusvastuu esityksessä määritellyistä kunnan toimista on kuitenkin direktiivissä asetettu ehdoton vaatimus, jonka osalta kansallinen liikkumavara liittyy lähinnä toteutustapaan. Lausuntokierroksen jälkeen kustannusvastuun toteutustapaa muutettiin lähinnä tuottajilta, mutta myös muun ohella korkeimmalta hallinto-oikeudelta saadun lausuntopalautteen perusteella. Lausuntokierroksen laskennallisiin kustannuksiin perustuvasta mallista siirryttiin malliin, jossa kolmen vuoden siirtymäajan jälkeen tuottajien vastuu perustuisi enemmän kuntien todellisiin toimiin ja kustannuksiin, ja jossa valvontaviranomaisella olisi keskeinen rooli kustannusvastuun toimeenpanossa.

Kansallisessa täytäntöönpanossa lähtökohtana on, että tuottajien kustannusvastuu pyritään toteuttamaan mahdollisimman oikeudenmukaisella, läpinäkyvällä ja vähän sääntelykustannuksia aiheuttavalla tavalla. Mainittuja tavoitteita ei kuitenkaan voi yhdistää sääntelyssä niin, että ne kaikki toteutuisivat täysimääräisesti. Oikeudenmukaisuus ja läpinäkyvyys edellyttävät tuottajien kustannusvastuun perustumista mahdollisimman pitkälti kunnan todellisiin kustannuksiin. Seurauksena on väistämättä hallinnollista taakkaa muun ohella kustannusten raportoinnista ja viranomaispäätöksenteosta. Vastuun perustaminen esimerkiksi muutamien vuosien välein uusittaviin laskennallisiin perusteisiin, kuten Pirkanmaan ELY-keskus ehdottaa, olisi todennäköisesti hallinnollisesti kevyempää. Tosin myös laskentaperusteiden jatkuva uusiminen aiheuttaa kustannuksia. Laskennallinen malli johtaisi myös siihen, että joillekin kunnille maksettaisiin korvausta, vaikka ne eivät tekisi mitään toimia, ja vastaavasti aktiivisemmin roskaantumista torjuvat kunnat eivät saisi tuottajilta sitä korvausta, joka niille kerättyjen ja siivottujen SUP-roskien osuuden perusteella kuuluisi.

Ympäristöministeriö ymmärtää kustannusvastuun kantavien tuottajien huolen kuntien toimien kustannustehokkuuden toteutumisesta. Kustannustehokkuus on kuitenkin käsitteenä hyvin tulkinnanvarainen ja sen asettaminen laissa vastuun edellytykseksi johtaisi siihen, että vastuun laajuus ratkaistaisiin usein lopulta hallinto-oikeudessa. Tämä lisäisi sääntelyn kustannuksia tarpeettomasti. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan SUP-direktiivi ei edellytä kustannustehokkuuden sisällyttämistä lainsäädäntöön tuottajien kustannusvastuun edellytyksenä. Vastaava kustannustehokkuusvaatimus tuottajavastuujärjestelmille on myös jätedirektiivissä, eikä sitäkään ole kopioitu kansallisia tuottajavastuujärjestelmiä koskevaan lainsäädäntöön. Hallituksen esityksessä lähtökohta on, että kustannustehokkuus toteutuu sääntelyssä ilman, että sitä kirjataan erillisenä vaatimuksena lainsäädäntöön.

Ensinnäkin, kunnilla ei ole jätteitä kerätessään ja siivotessaan kannustinta tehdä tarpeettomia tai kustannustehottomia roskaantumisen torjuntatoimia, koska kunnat joutuvat maksamaan itse valtaosan kustannuksista. Eräiden kertakäyttöisten muovituotteiden tuottajien kokonaisosuus kuntien kustannuksista on tekeillä olevan koostumusselvityksen alustavien tulosten perusteella alle puolet. Toiseksi, perustettavan seurantaryhmän, jossa on sekä kuntien että tuottajien edustajat, tehtävänä on kehittää hyviä jätteen keräys- ja siivouskäytäntöjä sekä seurata niiden toteutumista. Seurantaryhmälle ei ympäristöministeriön mielestä kuitenkaan tule antaa muodollista roolia korvausten määrittämisessä eikä seurantaryhmän toimintaa tulee muutoinkaan kuormittaa sääntelyllä. Jos kustannusvastuussa ilmenee merkittäviä oikeudenmukaisuuteen tai toimivuuteen liittyviä ongelmia, seurantaryhmän toiminnan kehittämistä ja roolia voidaan arvioida uudelleen.

Ympäristöministeriö myöntää, että esitykseen sisältyvä arvio kuntien hallinnollisesta taakasta ei ole täysin kattava ja on mahdollista, että joissain pienissä kunnissa jätteen keräys-, siivous- ja valistustoimien raportoinnista aiheutuva taakka arvioidaan suuremmaksi kuin tuottajilta saatavat korvaukset. Ympäristöministeriö ei kuitenkaan usko, että kuvattu ongelma olisi kokonaisuuden kannalta merkittävä. Kuntien raportoinnin osalta ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että se tapahtuu suoraan Pirkanmaan ELY-keskukselle, joka tekee kuntien raportoimien kustannusten perusteella valituskelpoisen hallintopäätöksen tuottajien maksamista korvauksista. ELY-keskuksen on ennen päätöstä arvioitava, kuuluvatko kunnan raportoimat kustannukset tuottajan kustannusvastuun piiriin.

Ympäristöministeriö ei näe Pirkanmaan ELY-keskuksen valvontaroolin kannalta ongelmaa siinä, että korvausten maksaminen kunnille hoidetaan valvontaviranomaisen kautta. Se on ympäristöministeriön mielestä tehokkain tapa toteuttaa korvausten maksatus, jossa hallinnollinen taakka kohdistuu yksittäisten kuntien ja tuottajayhteisöjen sijaan viranomaiseen. Vastaava menettely on otettu käyttöön Ruotsissa. Lausuntokierroksella korkein hallinto-oikeus esitti Ruotsin mallin kaltaista järjestelmää.

→ **Ympäristöministeriö ei kannata ehdotettujen 48 a-g §:n muuttamista miltään osin.**

4. Toimet muovia sisältävistä tupakansuodattimista aiheutuvan roskaantumisen ennalta ehkäisemiseksi

Asiantuntijoiden näkemykset

Tupakkateollisuutta edustavissa asiantuntijalausunnoissa (Tupakkateollisuusliitto ry, Philip Morris Finland Oy) korostetaan, että SUP-direktiivi ei edellytä erillistä tupakantumppien keräysjärjestelmää tai siihen liittyvää kansallista sääntelyä. Kuntien velvoittamista valtioneuvoston asetuksella lisäämään tupakantumpeille tarkoitettuja roskiksia tuottajien kustannuksella pidetään kustannustehottomana keinona. Sen sijaan sääntelyssä ja kustannusvastuussa tulisi tupakkateollisuuden asiantuntijoiden mukaan keskittyä roskaantumista ennalta ehkäiseviin valistuskampanjoihin. Lisäksi tupakkateollisuutta edustavissa lausunnoissa kritisoidaan tupakantuottajien sulkemista perustettavan seurantaryhmän ulkopuolelle. Tupakkateollisuuden näkemyksen mukaan kansainvälinen tupakkapuitesopimus ei tällaista edellytä. SUP-direktiivi sen sijaan edellyttää kaikkien tuottajien ottamista mukaan sääntelyä ja sen toteuttamista koskevaan vuoropuheluun.

Myös Kuntaliitto epäilee tupakkaroskisten lisäämisen vaikuttavuutta. Haasteena Kuntaliiton mukaan on se, että tupakoitsijat eivät välttämättä käytä roskiksia, vaikka niitä olisikin helposti saatavilla. Tupakoitsijat ovat tottuneet heittämään tumpit maahan eivätkä välttämättä edes tiedä, että ne sisältävät muovia. Myös Kuntaliiton mukaan valistuksen lisääminen olisi tupakkaroskisten lisäämistä tärkeämpää.

Muista kuulluista asiantuntijoista STM ja THL kannattavat ehdotettua sääntelyä ja tupakantuottajien sulkemista pois seurantaryhmästä tupakkapuitesopimukseen vedoten. THL nostaa kuitenkin lausunnossaan esille, että muovisten tupakansuodattimien kielto olisi tehokkain keino vähentää tupakkatuotteista aiheutuvaa roskaantumista. Tupakansuodattimien kielto voisi THL:n mukaan myös vähentää kuluttajien virheellisiä mielikuvia turvallisemmasta tuotteesta ja siten tukea tupakoinnin lopettamista. Näin ollen muovisten tupakansuodattimien kielto olisi perusteltua sekä terveyden- että ympäristönsuojelun näkökulmasta. Lisäksi THL:n mukaan tuottajan kustannusvastuun laajentamista voitaisiin tulevaisuudessa harkita muillekin tupakkatuotteille kuten sähkösavukkeille, joista syntyy muovi- ja elektroniikkajätettä.

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö toteaa, että Suomen ratifioima kansainvälinen tupakkapuitesopimus (27/2005) ei aseta ehdotonta, oikeudellisesti sitovaa velvollisuutta sulkea tupakkateollisuuden edustajat pois ehdotetusta seurantaryhmästä. Ympäristöministeriö yhtyy myös tupakkateollisuuden asiantuntijoiden näkemykseen siitä, että SUP-direktiivin 8 artikla sekä jätedirektiivin (2018/851/EU) tuottajavastuuta koskeva 8 a artikla edellyttävät kaikkien osapuolten osallistamista tuottajavastuun toteuttamiseen. Direktiiveissä ei kuitenkaan määritellä miten osallistaminen tulisi toteuttaa. Hallituksen esitys kunnioittaa Suomessa perinteisesti vallinnutta tiukkaa tulkintaa tupakkapuitesopimuksesta ja sen soveltamisesta kaikessa viranomaistoiminnassa. Tässä yhteydessä on katsottu riittäväksi, että tupakkateollisuuden edustajia kuullaan, kun seurantaryhmä kehittää hyviä käytäntöjä tai antaa suosituksia tuottajien kustannusvastuun toteuttamisesta ja kuntien toimista. Käytäntöä voidaan muuttaa, jos se katsotaan tarpeelliseksi.

Ympäristöministeriö on tupakkateollisuutta edustavien asiantuntijoiden kanssa samaa mieltä siitä, että SUP-direktiivi ei edellytä tupakkatuotteiden keräämistä erillisiin roskiksiin tuottajien kustannuksella. Kuitenkin direktiivin 8 artiklan 3 kohdan mukaan erilliset tupakkajäteastiat voidaan sisällyttää tuottajien kustannusvastuuseen. Ympäristöministeriö pitää myös Kuntaliiton esittämiä epäilyksiä tupakkaroskisten lisäämisen vaikuttavuudesta osin perusteltuina. Toisin kuin tupakkateollisuus ja Kuntaliitto, ympäristöministeriö ei usko, että pelkällä valistuksella tain sen lisäämisellä voidaan ehkäistä ennalta muovisista tupakansuodattimista aiheutuvaa roskaantumista. Sen sijaan uusien valistustoimien yhdistäminen entistä helpommin saatavilla oleviin tupakkaroskiksiin yleisillä alueilla voisi ympäristöministeriön näkemyksen mukaan vähentää roskaantumista.

Ympäristöministeriö yhtyy THL:n näkemykseen siitä, että tehokkain tapa puuttua muovisista tupakansuodattimista aiheutuvaan roskaantumiseen olisi muovisten suodattimien markkinoille saattamisen kielto, joka voitaisiin toteuttaa jätelain nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Ympäristöministeriö toteaa, että esityksessä ehdotettavat muut toimet eivät sulje pois muovisten tupakansuodattimien Suomen markkinoille saattamisen kieltoa. Muovisuodattimen sisältäviä tupakkatuotteita päätyisi ennen kiellon voimaantuloa ja vuosia sen jälkeenkin keräysjärjestelmään ja roskaamaan ympäristöä, koska kuluttajat saattavat ostaa suodattimellisia tupakoita varastoon ennen niiden kieltämistä. Muovisten tupakansuodattimien markkinoille saattamisen kielto Suomessa olisi notifioitava EU:lle ja maailman kauppajärjestö WTO:lle ns. teknisenä kaupan esteenä. Kiellon voisi toteuttaa vasta, kun notifiointimenettelyt olisi läpikäyty.

→ **Ympäristöministeriö toteaa, että edellä käsitellyissä asiantuntijalausunnoissa on kyse valtioneuvoston asetuksella annettavista säännöksistä tai muista lain toimeenpanoon liittyvistä toimista, joiden tarkoituksenmukaisuutta ja tarkkaa sisältöä arvioidaan jatkuvasti lain voimaantultua. Ehdotetun jätelain 48 g §:n nojalla annettavan valtioneuvoston asetusluonnoksen mukaan kuntien olisi vuosien 2024-2026 aikana vuosittain lisättävä tupakkaroskisten määrää yleisillä alueilla siten, että niitä on vuonna 2026 yksi jokaista 300:aa kunnan asukasta kohden.**

5. Pakkausten tuottajavastuun soveltamista koskevat muutokset

Asiantuntijoiden näkemykset

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ehdotettua pakkausten liikevaihtorajan poistamista ei tulisi toteuttaa. Sen mukaan liikevaihdoltaan alle miljoonan euron yritysten mukaantulo nostaisi järjestelmän kokonaiskustannuksia merkittävästi ilman, että jätehuoltoon käytettävä rahamäärä nousisi. Tuottajavastuun kustannuksia ainoastaan siirrettäisiin suurilta yrityksiltä pienille. Pienyrityksille aiheutuisi kohtuutonta hallinnollista taakkaa ja valvontaviranomaisille merkittävästi lisää työtä pakkausten tuottajavastuun piirissä olevien yritysten määrä noustessa noin 4 200:sta noin 30 000:en. Pirkanmaan ELY-keskuksen mukaan EU-sääntely ei edellytä liikevaihtorajan poistamista.

Muoviteollisuus ry:n, Suomen Uusiomuovi Oy:n ja Metsäteollisuus ry:n mukaan ehdotetut palvelupakkausten ja viljelijäpakkausten määritelmät ja tuottajavastuun kohdentaminen näiden pakkausten valmistajiin tai maahantuojiin (tuotteiden pakkaajien tai pakattujen tuotteiden maahantuojien sijaan) aiheuttavat valvonnallisen ongelman: pakkauksen valmistus- tai myyntivaiheessa ei voida tietää, onko kyseessä palvelupakkaus tai viljelypakkaus, jonka tuottajavastuu on pakkauksen valmistajalla pakkaajan sijaan. Metsäteollisuus ry kannattaa kuitenkin miljoonan euron liikevaihdon poistamista. Muoviteollisuus esittää huolenaan, että palveluja viljelijäpakkauksen tuottajan määritelmän muutoksen seurauksena tällaisten pakkausten tuonti asettuisi käytännössä eri asemaan kuin kotimainen valmistus ja siten vaarantaisi näiden tuotteiden valmistuksen ja kierrätyksen Suomessa. Muoviteollisuus esittää huolenaan, että maahantuotujen pakkausten osalta ei hoidettaisi lain edellyttämiä tuottajavastuuvelvoitteita ja –maksuja, joten ne saisivat siten kilpailuetua Suomessa valmistettuihin tuotteisiin nähden ja kotimainen tuotanto muuttuisi kannattamattomaksi. Mikäli tuottajavastuu kuitenkin kohdennetaan valmistajaan, Muoviteollisuuden mukaan lainsäädännössä tulisi velvoittaa, että

läpi toimitusketjun laskutuksessa esitetään erillinen kustannusrivi SUP-tuotteiden suoritetusta tuottajavastuumaksusta.

Muoviteollisuus ry ei kannata hallituksen esityksessä 62 §:ään esitettyä muutosta, jonka mukaan pakkausten tuottajayhteisön toimialan on katettava myös tyhjinä myytävät muoviset juomamukit. Muoviteollisuuden mielestä tuottajan päätöksentekomahdollisuus omien kierrätysjärjestelmien ja kustannusten hallintaan olisi tällöin olematon.

Asiantuntijoista Suomen Pakkaustuottajat tuottajayhteisö, Suomen Pakkauskierrätys RINKI Oy, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Kaupan liitto, Kuntaliitto sekä Elintarviketeollisuusliitto (ETL) tukevat esitystä pakkausten liikevaihtorajan poistamisesta ja pakkausten tuottajan määritelmän muuttamisesta.

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö toteaa, että jätedirektiiviin tai pakkausjätedirektiiviin ei sisälly erikseen kirjattua mahdollisuutta ns. de minimis -rajan säätämiselle kansallisessa lainsäädännössä. Komissio on korostanut tätä direktiivien täytäntöönpanoa valmistelleissa viranomaistapaamisissa. Suomessa tuottajavastuulliset yritykset ovat jo pitkään vaatineet liikevaihtorajan poistamista kilpailua vääristävänä ja se piti alun perin toteuttaa lausuntopalautteen perusteella jo vuoden 2021 jätesäädöspaketin yhteydessä (HE 41/2021). Asia päätettiin kuitenkin siirtää ratkaistavaksi SUP-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä, jossa pakkausten tuottajavastuuseen tulisi joka tapauksessa uusia muutoksia. Ympäristöministeriö katsoo, että pakkausten tuottajan määritelmän muutos palvelu- ja viljelijäpakkausten osalta on perusteltu, jotta uusien tuottajien määrää saadaan vähennettyä merkittävästi miljoonan euron liikevaihtorajan poistuessa.

Esityksen valmistelun aikana on tarkasteltu neljää vaihtoehtoista mallia pakkausten tuottajavastuun rajauksiksi (HE s. 61-62). Tuottajien tasapuolisen kohtelun lisäksi vaihtoehtoja on vertailtu keskenään etenkin niiden aiheuttaman hallinnollisen taakan perusteella. Hallituksen esityksessä ehdotetussa vaihtoehdossa liikevaihtorajan poistamisesta aiheutuvaa pk-yritysten hallinnollisen taakan kasvua hillitään kahdella tavalla. Ensinnäkin ns. palvelupakkauksissa ja viljelijäpakkauksissa tuottajavastuu kohdennettaisiin pakkausten valmistajiin. Paalirehun pakkausmateriaalit jäisivät tuottajavastuu ulkopuolelle. Toiseksi, ehdotetun pakkaus- ja pakkausjäteasetuksen muutoksen yhteydessä säädettäisiin uusi 19 a §, jonka mukaan alle 50 tonnia pakkauksia vuosittain markkinoille saattavaa tuottajaa koskisi kevennetty raportointivelvollisuus, mikä vähentäisi tuottajaan kohdistuvaan hallinollista taakkaa.

Ympäristöministeriö pitää Pirkanmaan ELY-keskuksen arviota pk-yrityksille koituvista tuottajavastuumaksuista liioiteltuna. Arvio perustuu RINKI Oy:n vuoden 2023 hinnastoon ja ehdotetut tuottajavastuun muutokset tulisivat voimaan vasta vuoden 2024 alusta. Hallinnolliset maksut tulevat pienten tuottajien (alle 50 tonnia pakkauksia vuodessa) osalta laskemaan, koska ehdotettu pakkausasetus edellyttää kevennetyn raportoinnin huomioon ottamista maksuja alentavana tekijänä eikä nykyisen hinnaston hallinnollisia maksuja voitaisi pitää pakkausjäteasetuksen 12 §:n mukaisina hyvin pienille tuottajille. Sen mukaan hallinnolliset maksut tulee määrittää siten, ettei niiden osuus ole kohtuuttoman suuri verrattuna tuottajan markkinoille saattamien pakkausten määrään ja niiden jätehuollosta ja muista tuottajavastuuvelvoitteista johtuviin maksuihin.

Ympäristöministeriö korostaa, että maahantuotavia palvelu- ja viljelijäpakkauksia koskevat samat tuottajavastuuvelvoitteet kuin Suomessa valmistettuja vastaavia pakkauksiakin koskevat. Ehdotetulla tuottajan määritelmän muutoksella tuottajavastuuvelvollisten määrä kuitenkin pienenisi merkittävästi verrattuna siihen, että määritelmä säilyisi ennallaan. Tämä vähentää vastaavasti valvottavien tuottajien lukumäärää ja valvontaa voidaan kohdentaa tarpeen mukaan epäiltyyn harmaaseen tuontiin. Pirkanmaan ELY-keskukselle ehdotetaan merkittävää lisäystä resursseihin, yhteensä kolmea henkilötyövuotta.

Tyhjänä myytävien muovisten juomamukien tuottajavastuuvelvoitteet on tarkoituksenmukaista hoitaa yhdessä pakkausten tuottajavastuuvelvoitteiden kanssa. Jo nykyisin kuuluu osa vastaavista muovisista juomamukeista pakkausten tuottajayhteisön vastuulle, sillä myyntipaikalla täytettävät juomamukit (kuten take a way) määritellään pakkausjätedirektiivin mukaan pakkauksiksi. Toisin sanoen sama tuote voisi olla joko pakkaus tai ei-pakkaus, riippuen siitä myydäänkö se juomalla täytettynä vai tyhjänä. Molempia koskevat kuitenkin samat tuottajavastuuvelvoitteet. Pakkauksille on voimassa olevassa lainsäädännössä säädetty tietyt erilliskeräystä ja keräyspisteverkostoa koskevat vaatimukset. On tarkoituksenmukaista, että tyhjänä myytävien muovisten juomamukien tuottajavastuuvelvoitteet hoituvat samassa tuottajayhteisössä kuin pakkauksina pidettävien vastaavanlaisten juomamukien.

→ **Ympäristöministeriö ei kannata Pirkanmaan ELY-keskuksen ehdotusta liikevaihtorajan säilyttämisestä.**

→ **Ympäristöministeriö ei kannata Muoviteollisuuden, muovin tuottajayhteisön ja Metsäteollisuuden ehdotusta säilyttää pakkausten tuottajan määritelmä nykyisellään**.

6. Muut asiantuntijalausunnoissa esitetyt näkemykset

Valtioneuvoston asetuksilla annettavat tuotevaatimukset

Panimoteollisuuden mukaan pakkaus- ja pakkausjäteasetukseen tuleva vaatimus kierrätysmuovin vähimmäisosuudesta vaatii täsmentämistä. Lisäksi se toteaa, että valvontaresurssien riittävyys on tuottajavastuun kustannukset maksaville yrityksille tärkeää vapaamatkustajaongelman rajoittamiseksi.

Ympäristöministeriö toteaa, että pakkaus- ja pakkausjäteasetukseen tulevat kierrätysmuovin vähimmäisosuutta koskevat säännökset ovat muovipullojen tuottajia yhteisesti koskevia velvoitteita. Kaikissa markkinoille saatetuissa muovipulloissa ei tarvitse olla kierrätysmuovia, vaan riittää, että kierrätysmuovin osuus saavutetaan keskimääräisesti. Valvontaresurssien vahvistamiseksi Pirkanmaan ELY-keskukselle on esitykseen sisällytetty kolme lisähenkilötyövuotta.

Tuottajan rekisteröitymisen varmistaminen

Kuntaliitto ottaa asiantuntilausunnossaan esiin ehdotetun jätelain 55 §:ään tehtävän lisäyksen, jonka mukaan tuotteen jakelijan ja muun yrityksen sekä julkisen hankintayksikön olisi varmistettava, että sille toimitetun tuotteen tuottaja kuuluu tuottajarekisteriin. Kuntaliitto kiinnittää huomiota säännöksen tuottamaan lakisystemaattiseen ongelmaan ja hallinnolliseen taakkaan, jota ei kuntaliiton mukaan ole arvioitu riittävästi esityksen perusteluissa. Myös Pirkanmaan ELY-keskuksen mukaan on epäselvää, miten julkiset hankkijat pystyisivät tarkistamaan, että hankittavan tuotteen tuottajavastuuvelvoitteet on hoidettu, sillä hankintaketjussa voi olla useita eri toimijoita, jotka eivät itse ole tuottajavastuussa. Hankintaa tekevä ei siten voisi tietää, mikä taho minkäkin tuotteen osalta on tuottajavastuullinen taho. Pirkanmaan ELY-keskuksen mukaan on lisäksi epäselvää, kenen vastuulle julkisten hankintojen valvonta tältä osin kuuluisi eikä Pirkanmaan ELY-keskukselle ole säädetty mahdollisuutta puuttua lainvastaiseen menettelyyn. Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että 55 §:ään esitetty lisäys julkisen hankintayksikön velvollisuudesta valmisteltaisiin tarkemmin erikseen.

Ympäristöministeriön mielestä ehdotetussa 55 §:ssä ei ole lakisystemaattista ongelmaa. On tavanomaista, että julkisissa hankinnoissa joudutaan varsinaisen hankintalainsäädännön lisäksi soveltamaan ja ottamaan huomioon myös muussa lainsäädännössä olevia vaatimuksia. On selvää, että ehdotettu varmistamisvelvollisuus – kuten kaikki valvontaan liittyvien velvoitteiden lisääminen – aiheuttaa hallinnollista taakkaa koko hankintaketjussa. Ympäristöministeriö toteaa, että ehdotetussa säännöksessä ei ole tarkasti määritelty sitä, millä tavoin tuotteen toimittajan kuuluminen tuottajarekisteriin tulee varmistaa. Säännös on tältä osin tarkoituksellisesti jätetty avoimeksi. Hankintayksikön ei esimerkiksi ole välttämätöntä tarkistaa jokaisen alihankkijan kuulumista jokaisen tuotteen osalta tuottajarekisteriin. Esimerkiksi hankintasopimukseen otettavalla ehdolla

voidaan vaikuttaa siihen, että tavaran toimittaja valvoo tuottajavastuuvelvoitteiden hoitamista omissa alihankintasopimuksissaan.

→ Ympäristöministeriö ehdottaa, että valiokunta muuttaa ehdotettua pykälää siten, että tuottajarekisteriin kuulumisen varmistaminen olisi tehtävä ”mahdollisuuksien mukaan”. Ympäristöministeriö selvittää, onko jatkossa mahdollista muuttaa varmistamisvelvollisuus ehdottomampaan muotoon.

Kunnan velvollisuus neuvoa ja tiedottaa tupakkatuotteista aiheutuvasta roskaantumisesta

Kuntaliitto kiinnittää huomiota ehdotetussa 48 g §:ssä olevaan ongelmaan: koska pykälässä viitattaisiin jätelain 51 §:n tuottajan tiedotus ja neuvontavelvollisuuteen, mukana tulisi myös velvollisuus tiedottaa kertakäyttöisten tupakkatuotteiden uudelleen käytettävistä vaihtoehdoista. Tupakkatuotteiden markkinointi on kielletty, ja uudelleen käytettäviin tupakkatuotteisiin kannustava valistus voitaisiin tulkita markkinoinniksi. Kuntaliitto pyytää korjaaman ehdotetussa 48 g §:ssä olevan ristiriidan tältä osin.

Ympäristöministeriö kiittää Kuntaliittoa lakiteknisen virheen huomioimisesta. Käytännössä ristiriita todennäköisesti hoituisi tupakkalain (549/2016) ja jätelain yhdistävällä tulkinnalla, mutta säännöksen korjaaminen lienee varmin tapa estää epäselvyydet lakia sovellettaessa.

→ Ympäristöministeriö ehdottaa, että 48 g §:ää muutetaan esimerkiksi lisäämällä ensimmäisen virkkeen loppuun uusi sivulause ”pois lukien tiedotus uudelleenkäytettävistä vaihtoehdoista”.