

21.12.2022

**EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI JUOMAPAKKAUSTEN
PALAUTUSJÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN
MUUTTAMISESTA**

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Valtioneuvoston asetusta juomapakkausten palautusjärjestelmästä ehdotetaan muutettavaksi. Ehdotetut muutokset täydentävät jätesäädöspaketin täytäntöönpanon yhteydessä jätelakiin tehtyjä muutoksia (HE 40/2021 vp) sekä ovat osa tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutusten vähentämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/904, jäljempänä *SUP-direktiivi*, täytäntöönpanoa.

Ehdotetussa asetuksessa täsmennettäisiin jätelain (646/2011) säännöksiä tuottajan omavalvonnasta, tuottajien maksuosuuksista sekä hyväksymistä tuottajarekisteriin koskevan hakemuksen sisältövaatimuksista. Tuottajalle ja tuottajayhteisölle asetettua seurantatietojen toimittamisen määräaika pidennettäisiin ja yhdenmukaistettaisiin muiden tuottajavastuualojen säännösten kanssa. Lisäksi täsmennettäisiin juomapakkausten palautusjärjestelmän, jäljempänä *panttijärjestelmä*, ylläpitäjän uudelleenkäyttö- ja kierrätysvelvollisuutta.

Mainittujen muutosten ohella ehdotetaan tehtäväksi eräitä säädösteknisiä ja sanonnallisia täsmennyksiä.

Ehdotettu asetusta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

PERUSTELUT

1 Asian tausta

EU:n jätesäädöspaketin täytäntöön panemiseksi annettu jätelain muuttamisesta annettu laki (714/2021) tuli voimaan 19.7.2021 sekä SUP-direktiivin täytäntöön panemiseksi annettu laki jätelain muuttamisesta (1096/2022, jäljempänä *jätelain muutos*) vahvistettiin 20.12.2022 ja se tulee voimaan 1.1.2023.

Lakimuutoksia on täydennetty laajalla jätealan asetusten uudistuksella. Syksyllä 2021 muutettiin valtioneuvoston asetuksia käytöstä poistettujen renkaiden erilliskeräyksestä ja hyödyntämisestä (527/2013, muutos 1025/2021), sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (519/214, muutos 1026/2021), paristoista ja akuista (520/2014, muutos 1027/2021), romuajoneuvoista sekä vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta ajoneuvoissa (123/2015, muutos 1028/2021) sekä annettiin uusi valtioneuvoston asetus pakkauksista ja pakkausjätteistä (1029/2021, jäljempänä *pakkausjäteasetus*). Muutoksilla uudistettiin ja täsmennettiin jätealan alemman asteiset säädökset vastaamaan jätealan direktiiveihin ja jätelakiin tehtyjä muutoksia. Lisäksi annettiin uusi valtioneuvoston asetus eräistä muovituotteista (771/2021, jäljempänä *SUP-asetus*) osana SUP-direktiivin täytäntöönpanoa koskien tuotekieltoja ja merkintävaatimuksia. Samanaikaisesti tämän ehdotuksen kanssa ehdotetaan muutettavaksi pakkausjäteasetusta sekä annettavaksi uusi eräistä muovituotteista annettu valtioneuvoston asetus, uusi muovista sisältäviä kalastusvälineitä koskeva valtioneuvoston asetus ja uusi tuoteryhmäisiä korvauksiakoskeva valtioneuvoston asetus. Muutokset ovat osa SUP-direktiivin täytäntöönpanoa. Edellä mainitut muutokset ehdotetaan annettavaksi samanaikaisesti.

Valtioneuvoston asetukseen juomapakkausten palautusjärjestelmästä (526/2013, jäljempänä *panttijärjestelmäasetus*) ehdotetuilla muutoksilla täydennettäisiin sekä EU:n jätesäädöspaketin että SUP-direktiivin juomapakkauksia koskevien säännösten täytäntöönpanoa.

Lainsäädäntökokonaisuutta on kuvattu ja sen vaikutuksia arvioitu edellä mainittuja lakimuutoksia koskevissa hallituksen esityksissä 40/2021 vp ja 141/2022 vp.

2 Nykytila

2.1 Euroopan unionin lainsäädäntö

Laajennetusta tuottajavastuusta sekä laajennettua tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien vähimmäisvaatimuksista on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/98/EY jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta (jäljempänä *jätedirektiivi*). Jätesäädöspakettiin sisältyvällä jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/851 jätedirektiiviin sisällytettiin uutta tuottajavastuuta koskevaa sääntelyä. Jätesäädöspaketin pakkauksia ja pakkausten tuottajavastuuta koskevat muutokset pantiin täytäntöön jätelain muuttamisesta annetulla lailla (714/2021, jäljempänä aiempi jätelain muutos) sekä pakkausjäteasetuksella. SUP-direktiivin edellyttämiin tuotekieltoihin ja merkintävaatimuksiin liittyvät säännökset on pantu kansallisesti täytäntöön SUP-asetuksella. Juomapakkausten palautusjärjestelmistä ei ole omaa lainsäädäntöä Euroopan Unionissa.

2.1.1 Pakkausjätedirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 94/62/EY pakkauksista ja pakkausjätteistä (jäljempänä *pakkausjätedirektiivi*) säädetään toimista pakkausjätteiden synnyn ehkäisemiseksi sekä hyödyntämisen ja kierrätyksen edistämiseksi. Pakkausjätedirektiivissä luokitellaan pakkaukset myyntipakkauksiin (=kuluttajapakkauksiin), ryhmäpakkauksiin ja kuljetuspakkauksiin. Direktiivissä säädetään pakkauksen yleistä määritelmää täydentäviä perusteita tuotteiden määrittelystä pakkauksiksi. Direktiivin liitteessä I esitetään näiden perusteiden soveltamista kuvaavia esimerkkejä. Direktiivissä säädetään lisäksi pakkausten perusvaatimuksista, pakkauksiin tehtävistä merkinnöistä ja pakkausjätteiden kierrätysvaatimuksista. Pakkausjätedirektiivin muutos on valmisteilla EU:ssa ja uusi lainsäädäntöehdotus annettiin 30.11.2022. Pakkausjätedirektiivin ja yllä mainitun jätesäädöspaketin pakkauksia koskevia säännöksiä on esitetty tarkemmin pakkausjäteasetuksen perustelumuiotissa.

2.1.2 SUP-direktiivi

SUP-direktiivin tavoitteena on ehkäistä ja vähentää tiettyjen muovituotteiden vaikutusta ympäristöön, erityisesti vesiympäristöön, ja ihmisten terveyteen sekä edistää siirtymistä kiertotalouteen sekä edistää sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat oxo-hajoavasta muovista valmistetut tuotteet, muovina sisältävät kalastusvälineet sekä tietyt nimenomaisesti luetellut kertakäyttöiset muovituotteet. Soveltamisalaan kuuluvat muovituotteet ovat sellaisia, joita useimmin löytyy roskana EU:n rannoilta.

SUP-direktiivin soveltamisalaan kuuluvat pakkaukset on kuvattu jätelain liitteessä. Näitä pakkauksia ovat elintarvikepakkaukset, joustavasta materiaalista valmistetut pakkaukset ja kääreet, tilavuudeltaan enintään kolmen litran juomapakkaukset, juomamukit sekä kertakäyttöiset muoviset kantokassit (jäljempänä *SUP-pakkaukset*).

SUP-pakkauksiin kuuluvia juomapakkauksia ja juomapulloja koskevat useat SUP-direktiivissä säädetyistä kertakäyttöisiä muovituotteita koskevista vaatimuksista, kuten:

- korkkien kiinnipysymisen vaatimus (6 artikla)

- pullojen kierrätetyn muovin pitoisuusvaatimukset (6 artikla)
- laajennettu tuottajan vastuu (8 artikla)
- juomapullojen erilliskeräysvaatimukset (9 artikla)
- valistustoimet (10 artikla)
- raportointi (13 artikla).

SUP-direktiivin sisältöä on kuvattu tarkemmin jätelain muutosesityksen jaksossa 2 (HE 141/2022 vp) sekä voimassa olevaa tuottajavastuusääntelyä jaksossa 3.3.

2.2 Kansallinen lainsäädäntö ja muutostarpeet

Juomapakkausten palauttamista edistetään Suomessa valmisteverotuksen avulla. Panttiin perustuvaan juomapakkausten palautusjärjestelmään kuulumisen tai sellaisen perustaminen on vapaaehtoinen tapa saada valmisteverotusta koskeva verottomuusetu eräiden juomapakkausten valmisteverosta annetun lain (1037/2004) 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisille juomapakkauksille.

Jätelain 7 luvussa säädetään juomapakkausten palautusjärjestelmän perustamisesta ja siihen liittymisestä, palautusjärjestelmän ylläpitäjän velvollisuuksista sekä juomapakkauksen merkintä- ja vastaanottovelvollisuuksista. Juomapakkausten palautusjärjestelmään kuuluvat pakkaukset ovat oikeutettuja verottomuusetuun, kun järjestelmä on hyväksytty Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä *Pirkanmaan ELY-keskus*) tuottajarekisteriin jätelain 103 §:n mukaisesti. Aiemman jätelain muutoksen voimaantulon siirtymäsäännösten mukaan juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjän oli tehtävä hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi 30.6.2022 mennessä.

Pakkauksia koskeva EU:n tuottajavastuusääntely on kansallisesti pantu täytäntöön jätelaille ja sen nojalla annetuilla tuottajavastuualakohtaisilla valtioneuvoston asetuksilla. Juomapakkausten palautusjärjestelmästä säädetään panttijärjestelmäasetuksessa. Asetuksessa säädetään juomapakkauksen pantin määrästä, uudelleenkäyttö- ja kierrätysvelvollisuudesta, tuottajarekisteriin hyväksymiseksi tehtävän hakemuksen sisältövaatimuksista ja vuosittaisten seurantatietojen ilmoittamisesta.

Jätelaissa säädetään tuottajavastuun perusteista ja asetuksissa muun muassa erilliskeräystä ja hyödyntämistä, vastaanoton järjestämistä sekä jätteen varastointi- ja käsittelyvaatimuksia koskevista tarkemmista tavoitteista ja vaatimuksista. Pakkausjäteasetuksen erilliskeräystä, uudelleenkäyttöä ja kierrätystä koskevat säännökset koskevat myös panttijärjestelmäasetuksen soveltamisalaan kuuluvia tuotteita. Panttijärjestelmäasetuksessa on asetettu omat pakkausjäteasetusta kunnianhimoisemmat uudelleenkäyttö- ja kierrätystavoitteet. Panttijärjestelmään kuuluvien juomapakkausten voidaan katsoa osaltaan täyttävän niin pakkausjäteasetuksessa asetetut uudelleenkäyttö- ja kierrätystavoitteet, kuin SUP-direktiivissä asetetut juomapullojen erilliskeräystavoitteet silloin, kun ne täyttävät panttijärjestelmäasetuksen tavoitteet. Tältä osin ei ole tarvetta muuttaa nykyisessä panttijärjestelmäasetuksessa asetettuja tavoitteita. Nykyisessä panttijärjestelmäasetuksessa on asetettu 90 %:n uudelleenkäyttötavoite uudelleenkäytettäville juomapakkauksille ja 90 %:n kierrätystavoite kertaalleen täytettäville juomapakkauksille.

Jätelain 62 §:n 4 momentin mukaan juomapakkausten tuottaja voi huolehtia tuottajavastuunvelvollisuuksistaan myös liittymällä lain 68 §:ssä tarkoitettuun juomapakkausten palautusjärjestelmään, josta säädetään juomapakkauksia koskevassa 7 luvussa. Luku sisältää säännökset juomapakkausten palautusjärjestelmän perustamisesta ja järjestelmään liittymisestä, juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjän

velvollisuuksista, pakkausten merkinnöistä sekä juomapakkausten vastaanottovelvollisuudesta.

Jätelain 69 §:n mukaan juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjän on noudatettava, mitä 48 b–d §:ssä säädetään tuoteryhmäkohtaisten korvausten maksuvelvollisuudesta kunnille ja kustannusvastuun jakamisesta samaa tuoteryhmää edustavien eri tuottajayhteisöjen sekä tuottajien kesken, 48 f §:ssä koostumusselvityksestä, 51 §:ssä tuottajan tiedotus- ja neuvontavelvollisuudesta, 53 a §:ssä tuottajan omavalvonnasta, ja 54 §:ssä tuottajan kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuudesta. Juomapakkausten palautusjärjestelmään, johon otetaan jäseniä, sovelletaan lisäksi, mitä 63 a §:ssä säädetään tuottajien maksuosuuksista ja niiden mukauttamisesta, 64 §:ssä tuottajarekisteriin hyväksytyn tuottajan ja tuottajayhteisön toiminnan turvaamisesta, 65 §:ssä tuottajien ja tuottajayhteisöjen yhteistyöstä, 66 §:ssä tuottajayhteisöjen palvelunhankinnasta, 66 a §:ssä tuottajan tai muun toimijan valtuutetusta edustajasta ja 66 b §:ssä Suomessa valtuutettuna edustajana toimimisesta.

Aiemmassa jätelain muutoksessa jätelain tuottajavastuuta koskevia säännöksiä muutettiin jätedirektiiviin tehtyjen muutosten täytäntöön panemiseksi. Tuottajan tiedotus- ja neuvontavelvollisuutta koskevaa jätelain 51 §:ää laajennettiin koskemaan käytöstä poistetun tuotteen vastaanotosta tiedottamisen ohella neuvontaa, joka liittyy jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämistoimenpiteisiin, uudelleenkäyttöön ja uudelleenkäytön valmistelua koskeviin toimiin sekä roskaantumisen ehkäisemiseen. SUP-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä tuottajan tiedotus- ja neuvontavelvollisuutta laajennettiin koskemaan lisäksi roskaantumisen vaikutuksia ja uudelleenkäytettävien tuotteiden vaihtoehtoja. Jätelain 53 a §:ssä puolestaan säädetään tuottajan omavalvonnasta, joka kattaa sekä säännöllisen ja suunnitelmallisen valvonnan tuottajavastuuvaihtoehtojen hoitamisen varmistamiseksi, että valvonnassa tuotetun tiedon luotettavuuden kehittämisen. Omavalvonnasta on laadittava kirjallinen suunnitelma, joka liitetään Pirkanmaan ELY-keskukselle jätelain 101 §:n mukaisesti tehtävään hakemukseen tuottajarekisteriin hyväksymiseksi. Tarvittaessa omavalvonnan tueksi on teetettävä riippumattoman ja ammattitaitoisen henkilön suorittama säännöllinen tarkastus. Pykälässä säädetään myös omavalvontasuunnitelman vähimmäissisällöstä sekä annetaan Pirkanmaan ELY-keskukselle mahdollisuus hyväksyä sitä koskevia poikkeuksia.

Tuottajan kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuutta koskevaa jätelain 54 §:ää on täsmennetty siten, että tuottajan on muun ohella toimitettava tiedot omavalvontasuunnitelman mukaisista toimista ja tarkastuksista Pirkanmaan ELY-keskukselle kalenterivuositain tai tarvittaessa useammin. Tuottajan on myös julkaistava vuosittain yleisessä tietoverkossa tiedot jätteen erilliskeräystä ja hyödyntämistä koskevien velvollisuuksiensa täyttymisestä. Tuottajayhteisön toimintaa koskevassa jätelain 63 §:ssä täsmennettiin muun ohella, että tuottajayhteisön on ylläpidettävä julkisesti saatavilla olevaa, ajantasaista luetteloa paitsi sille tuottajavastuun siirtäneistä tuottajista myös omistajistaan. Luetteloon on merkittävä jäsenen nimi ja yritys- ja yhteisötunnus sekä tiedot jäsenen markkinoille saattamista tuotteista. Samoin luetteloon tulee merkitä tiedot tuottajayhteisön liittymis- ja vuosimaksuista sekä kierrätysmaksuista yksikkö- tai tonniperusteisesti. Tietojen on oltava saatavilla yleisessä tietoverkossa.

Tuottajarekisteriin hyväksytyn tuottajan ja tuottajayhteisön toiminnan turvaamista koskevassa jätelain 64 §:ssä vakavaraisuuden selvittämisvaatimus on korvattu vaatimuksella esittää selvitys tuottajavastuun toteuttamiseen liittyvistä riittävästä taloudellisista järjestelyistä. Vaatimus ulotettiin tuottajayhteisöjen ohella koskemaan tuottajavastuuvaihtoehtoja itse hoitavia tuottajia silloin, kun se arvioidaan tarkoituksenmukaiseksi. Tuottajayhteisöjen palvelunhankintaa koskevaan jätelain 66 §:ään lisättiin tuottajayhteisölle velvollisuus julkaista yleisessä tietoverkossa tiedot palvelunhankinnoissaan noudatettavista yleisistä periaatteista ja menettelyistä.

Jätelain 66 a §:ssä ja 66 b §:ssä säädetään valtuutetun edustajan nimeämisestä ja siinä noudatettavista menettelyistä. Jätelain 66 a §:ssä säädetään Suomeen sijoittautuneiden etämyyjien velvollisuudesta hoitaa tuottajavastuuvaihtoehtonsa toisessa valtiossa. Pykälässä säädetään myös SUP-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden sekä sähkö- ja elektroniikkalaitteiden etämyyjän velvollisuudesta nimetä valtuutettu edustaja vastaamaan velvoitteidensa täyttämistä toisessa jäsenvaltiossa. Samoin säädetään menettelyistä, joilla toiseen valtioon sijoittautunut etämyyjä tai muu tuottajaa vastaava toimija voi täyttää tuottajavastuuvaihtoehtot Suomessa. Siten toiseen EU:n jäsenvaltioon sijoittautunut sähkö- ja elektroniikkalaitteiden sekä SUP-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden (ml. juomapakkaukset) etämyyjä on velvollinen nimeämään valtuutetun edustajan vastaamaan velvoitteidensa täyttämistä Suomessa. Vastaava koskee suomalaista etämyyjää, joka myy tuotteitaan etäkaupalla toiseen jäsenvaltioon. Muiden tuottajavastuun alaisten tuotteiden etämyyntiä Suomeen harjoittava tuottaja voi valita joko liittymisen tuottajayhteisöön tai valtuutetun edustajan nimeämisen. Jätelain 66 a §:ssä säädetään myös toiseen valtioon sijoittautuneen tuottajaa vastaavan toimijan mahdollisuudesta nimetä Suomeen sijoittautunut valtuutettu edustaja vastaamaan Suomeen sijoittautuneen tuottajan sijasta tämän velvoitteista taikka vastaavassa tarkoituksessa tehdä sopimus hyväksytyn tuottajayhteisön kanssa. Vastaava oikeus on verkkokaupan alustan ylläpitäjällä, joka on saanut valtuutuksen hoitaa tuottajavastuuvaihtoehtot alustallaan toimivalta etämyyjältä.

Jätelain 66 b §:ssä asetetaan Suomeen sijoittautunutta valtuutettua edustajaa koskevat vähimmäisvaatimukset. Valtuutettu edustaja on nimettävä kirjallisella valtuutuksella ja valtuutetun edustajan on muiden kuin suoraan etäkaupalla myytävien tuotteiden osalta tiedotettava saamastaan valtuutuksesta ja sen muuttamisesta tai peruuttamisesta niille tuottajille ja tuottajayhteisölle, jotka muutoin vastaavat tuottajavastuuvaihtoehtojen mainittujen tuotteiden osalta. Jätelain tuottajaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös valtuutettuun edustajaan lukuun ottamatta tuottajien mahdollisuutta perustaa tuottajayhteisö jätelain 62 §:n 1 momentin mukaisesti.

Edellä mainituista jätelain velvoitteista voidaan niitä koskevien asetuksenantovaltuuksien nojalla antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella jätelain 66 §:ää lukuun ottamatta.

Panttijärjestelmäasetuksessa on tarpeen täsmentää juomapakkausten osalta tuottajien maksuosuuksien perusteita ja omavalvontaa koskevia säännöksiä. Lisäksi on tarpeen täydentää tuottajarekisteriin hyväksymiseksi tehtävän hakemukseen sisällytettäviä tietoja sekä vuosittain valvovalle viranomaiselle ilmoitettavien tietojen sisältöä vastaamaan jätessädöspaketin ja SUP-direktiivin vaatimuksia.

2.3. Panttiset juomapakkausten palautusjärjestelmät

Pirkanmaan ELY-keskus hyväksyy juomapakkausten palautusjärjestelmät tuottajarekisteriin jätelain 103 § mukaisesti ja lähettää hyväksynnän jälkeen otteen tuottajarekisteristä palautusjärjestelmän ylläpitäjälle sekä verohallinnolle. Tällä hetkellä hyväksyttynä Pirkanmaan ELY-keskuksen tuottajarekisteriin on 7 juomapakkausten palautusjärjestelmää. Näistä isoja koko maan kattavia palautusjärjestelmiä ovat: Suomen Palautuspakkaus Oy PALPA (muovipullot ja metallitölkit), Palpa Lasi Oy (kertaalleentäytettävät lasipullot), Ekopulloyhdistys Ry (uudelleenkäytettävät lasipullot) ja Lidl Suomi Ky (muovipullot). Muut ovat pieniä joko ravintoloihin keskittyneitä palautusjärjestelmiä tai vain yhden pisteen kautta toimivia järjestelmiä (Olarin Panimo Oy, PM-Juomatukku Oy).

Juomapakkausten palautusjärjestelmät ovat toimineet tehokkaasti. Vuonna 2020 juomapakkausten kierrätysasteet olivat kertaalleen täytettäville juomapakkauksille noin 98 prosenttia (metalli), 96 prosenttia (lasi) ja 93 prosenttia (PET-muovi) ja uudelleenkäyttöaste uudelleenkäytettäville lasipulloille noin 89 prosenttia. Laskennalliset palautusasteet ovat jonkin

verran suurempia kuin todellinen pantillisten pakkausten palautusaste, koska erityisesti metallitölkkien ja lasipullojen palautusjärjestelmät ottavat vastaan myös pantittomia pakkauksia, jotka lasketaan mukaan kierrätettyjen pakkausten määrään.

3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

3.1 Keskeiset ehdotukset

Panttijärjestelmäasetukseen on tarpeen tehdä jätealan direktiivimuutosten sekä SUP-direktiivin ja jätelain muutokset edellyttämät tarpeelliset muutokset.

Asetukseen on tarpeen lisätä tarkemmat säännökset jätelain 53 a §:ssä tarkoitetun tuottajan omavalvontasuunnitelman sisältövaatimuksista ja tarkastajan pätevyysvaatimuksista. Omavalvontasuunnitelmassa tulisi arvioida tuottajan ilmoittamien seurantatietojen luotettavuus sekä toimet niiden luotettavuuden kehittämiseksi. Suunnitelmassa tulisi olla myös kuvattuna menettelytavat, joilla panttijärjestelmä kehittää mukautettuja maksuosuuksia. Samoin suunnitelmaan tulisi sisällyttää arvio tuottajan kustannusvastuun täyttymisestä jätelain 48 b §:ssä tarkoitettujen tiettyjen kuntien toteuttamien siivoustoimien osalta sekä suunnitelma omavalvonnan toteuttamisesta ja organisoinnista. Jätelain 53 a §:n mukaan omavalvonnan tueksi on tarvittaessa teetettävä säännöllinen tarkastus riippumattomalla ja ammattitaitoisella henkilöllä, ja omavalvontasuunnitelmassa on esitettävä tiedot näistä tarkastuksista. Pirkanmaan ELY-keskus valvoo tuottajarekisteriin hyväksymisen ja muun tuottajavastuuvälön yhteydessä, että esitetty valvonnan tueksi tehtävät tarkastukset ovat riittäviä. Tarkastuksen tekijän tulisi olla tuottajaan, tuottajayhteisöön tai sen omistajiin nähden riippumaton ja puolueeton kolmas osapuoli. Tarkastus voitaisiin tietyin perustein tehdä useammassa osassa tarkastajan pätevyysalueesta riippuen. Jos palautusjärjestelmän ylläpitäjällä on käytössään sertifioitu laatujärjestelmä, voitaisiin arviointi kytkeä osaksi tätä järjestelmää.

Ehdotuksella lisäksi täsmennettäisiin juomapakkausten uudelleenkäyttö- ja kierrätysasteiden laskentaa, tuottajarekisteriin hyväksymiseksi tehtävää hakemusta ja seurantatietojen ilmoittamista koskevia säännöksiä vastaamaan pakkausjätedirektiivissä ja SUP-direktiivissä säädettyjä laskentamenetelmiä ja raportointivaatimuksia.

Ehdotuksella täsmennettäisiin lisäksi tuottajien maksuosuuksien määräytymisen perusteita. Hallinnollisia maksuja määritettäessä voitaisiin käyttää myös muita perusteita kuin jätelain 63 a §:n 1 momentissa tarkoitettua tuottajien markkinoille saattamien tuotteiden määrää. Hallinnollisten maksujen osuus ei saisi olla kohtuuton verrattuna tuottajan markkinoille saattamien tuotteiden määrään ja käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuollosta ja muista järjestelmän ylläpitämisestä johtuviin maksuihin.

Lisäksi ehdotus sisältää informatiivisia viittauksia pakkausjäteasetuksessa ja komission täytäntöönpanosäädöksissä säädettyihin uusiin juomapakkauksia koskeviin säännöksiin.

3.2 Asetusehdotusten vaikutukset

Jätelainsäädännön muuttamisen vaikutukset on kuvattu yksityiskohtaisesti hallituksen esityksessä HE 40/2021 vp ja SUP-direktiivin täytäntöönpanon vaikutukset hallituksen esityksessä HE 141/2022 vp. Juomapakkausten perusvaatimuksista ja juomapakkausten erilliskeräyksestä säädetään pakkausjäteasetuksessa. Näiden vaikutusten lisäksi ehdotetussa asetuksessa asetettava seurantatietojen toimittamisen määräajan pidentäminen vähentäisi jonkin verran panttijärjestelmälle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa antamalla enemmän aikaa tarvittavien tietojen toimittamiselle. Sen sijaan uudet vaatimukset toimittaa seurantatiedot juomapullojen sisältämän kierrätetyn muovin pitoisuudesta lisäisi panttijärjestelmän ja sen

jäsenien hallinnollista taakkaa. Tuottajarekisterihakemuksen sisältövaatimusten täsmentymisellä ei sen sijaan arvioida olevan merkittävää vaikutusta hallinnolliseen taakkaan.

Ehdotetulla asetuksella ei arvioida olevan muita merkittäviä itsenäisiä vaikutuksia.

4 Valmistelu ja lausuntopalaute

Asetusehdotus on valmisteltu ympäristöministeriössä. Jätealan asetusten keskeistä sisältöä valmisteltiin EU:n jätesäädöspaketin täytäntöönpanoon liittyviä linjauksia valmistelleessa laajapohjaisessa työryhmässä. Myös ympäristöministeriön asettamalle jätealan yhteistyöryhmälle on tiedotettu asetuksen valmistelun etenemisestä sekä kuultu keskeisiä toiminnan harjoittajia valmistelun aikana.

Asetusluonnos oli lausunnoilla 8.7.2022-19.8.2022. Ehdotuksesta antoi lausuntonsa 4 tahoa: Päivittäistavarakauppa ry, Pirkanmaan ELY-keskus, Suomen ympäristökeskus Syke, Suomen Palautuspakkaus Oy (Palpa) . Syken mielestä tulisi seurata mahdollista sääntelyn seurauksena tapahtuvaa siirtymistä muovisista juomapulloista painavampaan materiaaliin, kuten lasi, josta aiheutuu kuljetusten osalta muovia enemmän ympäristövaikutuksia. Palpa kannatti esitettyä vakavaraisuus -termin korvaamista riittäväillä taloudellisilla järjestelyillä sekä esitettyä mahdollisuutta poiketa maksujen suhteuttamisesta hallinnollisten maksujen osalta. Pirkanmaan ELY-keskus esitti, että asetuksessa ilmoitettaisiin prosentuaalinen ja euromääräinen yläraja hallinnollisten maksujen kohtuullisuudelle. Pirkanmaan ELY-keskuksen mielestä uuden tuotteen rekisteröimisestä palautusjärjestelmään aiheutuvat kustannukset eivät olisi hallinnollisia maksuja ja maksu voitaisiin periä toteutuneiden kustannusten mukaisesti ja tämä tulisi ottaa huomioon asetustekstissä. Lausuntopalautteen perusteella lisättiin perustelumuiistioon täsmennys, jonka mukaisesti pantilliseen palautusjärjestelmään liitettävän uuden tuotteen rekisteröinnistä aiheutuvan teknisen muutoksen kustannusta ei katsottaisi hallinnolliseksi maksuksi ja maksu voitaisiin periä toteutuneiden kustannusten mukaisesti. Hallinnollisten maksujen prosentuaalista tai euromääräistä ylärajaa ei nähty tarkoituksenmukaiseksi säätää asetuksella, vaan valvovan viranomaisen tulisi harkita kohtuullisuus tapauskohtaisesti.

Palpan mielestä pantillisessa juomapakkausten palautusjärjestelmässä ei olisi tarkoituksenmukaista edellyttää ulkomaisia toimijoita nimeämään valtuutettua edustajaa, sillä ulkomaiset toimijat ovat nykyisessä järjestelmässä sitoutuneet Palpan sääntöihin ja heitä koskevat samat velvoitteet kuin muitakin toimijoita. Lisäksi Palpa toi esiin, että juomapullojen valmistuksessa käytetyn kierrätetyn muovin pitoisuuden raportointi on hyvin vaikeaa järjestelmässä olevien lukuisten tuottajien ja tuotenimikkeiden takia. Lausuntopalautteen perusteella ei kuitenkaan nähty tarkoituksenmukaiseksi muuttaa asetuseräluonnoksen 5 § 17 kohdassa säädettyä velvollisuutta, jonka mukaisesti hakemuksessa tuottajarekisteriin hyväksymiseksi tulee ilmoittaa palautusjärjestelmään kuuluvien valtuutettujen edustajien tiedot. Tieto on tarpeen tuottajavastuun valvonnan kannalta sekä jätelain 142 b §:ssä säädetyn tuottajarekisteriä koskevan tietopalvelun edellyttämien tietojen saamiseksi. Jätelain 66 a § 3 momentin mukaisesti toiseen valtioon sijoittautunut tuottajaa vastaava toimija, joka toimittaa Suomen markkinoille tuotteita muulla kuin etäkaupalla, voi valtuutetun edustajan nimeämisen sijasta tehdä sopimuksen suoraan tuottajayhteisön kanssa. SUP-direktiivi edellyttää kuitenkin, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvia tuotteita etämyynnillä suoraan käyttäjille myyvä ulkomainen tuottaja nimeää kyseiseen jäsenmaahan valtuutetun edustajan.

5 Säännöskohtaiset perustelut

5.1 Valtioneuvoston asetus juomapakkausten palautusjärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

3 §. *Uudelleenkäyttö- ja kierrätysvelvollisuus.* Pykälään lisättäisiin uusi 3 ja 4 momentti, joissa olisi informatiiviset viittaukset pakkausjäteasetuksen 9, 6 a ja 10 a §:ään, joissa säädetään pakkausten kierrätysasteen laskennasta ja muovisten kertakäyttöisten juomapullojen erilliskeräysvelvoitteesta. Pakkausjäteasetuksen 9 §:n mukaisesti kierrätysasteen laskennassa on noudatettava pakkausjätedirektiivin 6 a artiklassa sekä tietokantajärjestelmään liittyvien taulukoiden vahvistamisesta pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY mukaisesti annetussa komission päätöksessä 2005/270/EY, jäljempänä *tietokantataulukoista annettu komission päätös*, säädettyjä laskentasääntöjä.

4 §. *Selvitys taloudellisista järjestelyistä ja toimintasuunnitelma uudelleenkäytön ja jätehuollon järjestämisestä.* Jätelain 64 §:n 3 momentin nojalla säädettäisiin pykälän 1 momentissa selvityksen tekemisen määräajasta. Määräaikaa pidennettäisiin voimassa olevasta maaliskuun lopusta kesäkuun loppuun yhteneväisesti 7 §:ssä ehdotetun seurantatietojen toimittamisen määräajan kanssa. Lisäksi pykälässä käytetty terminologia muutettaisiin yhdenmukaiseksi jätelain 64 §:ään tehdyn muutoksen kanssa. Aiemmin käytetty termi 'vakavaraisuus' muutettaisiin paremmin käytäntöä vastaavaksi termiksi 'riittävät taloudelliset järjestelyt'.

4 a §. *Tuottajan maksusuudet.* Pykälän 1 momentissa olisi informatiivinen viittaus jätelain 63 a §:ssä säädettyihin tuottajien maksusuuksien ja niiden mukauttamisen perusteisiin. Jätelain 63 a §:n 3 momentin nojalla säädettäisiin pykälän 2 momentissa tuottajan maksamien hallinnollisten maksujen perusteista. Hallinnollisten maksujen, kuten rekisteröinti- ja raportointimaksujen perusteina ei käytettäisi jätelain 63 a §:n 2 momentissa tarkoitettuja maksujen mukauttamisen perusteita. Hallinnollisia maksuja määritettäessä voitaisiin käyttää myös muita perusteita kuin jätelain 63 a §:n 1 momentissa tarkoitettua tuottajien markkinoille saattamien tuotteiden määrää. Maksut tulisi siinäkin tapauksessa määritellä kohtuullisiksi, eivätkä ne saisi aiheuttaa kohtuutonta taakkaa tuotteita pieniä määrää myyville tuottajille. Hallinnollisten maksujen osuus ei saisi olla kohtuuton verrattuna tuottajan markkinoille saattamien tuotteiden määrään ja käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuollosta ja muista järjestelmän ylläpitämisestä aiheutuviin maksuihin. Ympäristövaliokunta kiinnitti aiemmasta jätelain muutosesityksestä (HE 40/2021 vp) antamassaan mietinnössä (YmVM 3/2021 vp) huomiota siihen, että jätedirektiivin mukaan tuottajavastuujärjestelmissä tulee huolehtia siitä, että pienille tuottajille ei aiheudu kohtuutonta sääntelytaakkaa. Valiokunta totesi, että mikäli hallinnolliset kustannukset esimerkiksi perittäisiin täysimääräisinä vain muutaman tuotteen vuodessa markkinoille saattavilta tuottajilta, voitaisiin ne katsoa direktiivin tarkoittamalla tavalla kohtuuttomiksi. Valiokunta korosti, että tuottajayhteisöjen tulisi kehittää menettelyjä, joilla voidaan keventää pienten tuottajien hallinnollista taakkaa ja siten myös hallinnollisia maksuja. Valiokunta katsoi mietinnössään myös, että riittävä ohjaus voidaan toteuttaa asetustasoisesti esimerkiksi sallimalla kiinteä hallinnollinen maksu edellyttäen, että maksu ei ylittäisi tiettyä suhteellista osuutta tuottajan operatiivisista maksuista. Palautusjärjestelmään liitettävän uuden tuotteen rekisteröinnistä aiheutuvan teknisen muutoksen kustannusta ei katsottaisi hallinnolliseksi maksuksi ja maksu voitaisiin periä toteutuneiden kustannusten mukaisesti.

5 §. *Hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi.* Jätelain 101 §:n 3 momentin nojalla annettavasta pykälästä kumottaisiin tarpeettomana 3 kohdan vaatimus toimittaa jäljennös kauppa- tai yhdistysrekisteriotteesta, sillä valvova viranomainen saa vastaavat tiedot käyttöönsä muuta kautta. Kumottavan 3 kohdan tilalle lisättäisiin uusi 3 kohta, joka edellyttäisi tiedot panttijärjestelmään kuuluvien tuottajien markkinoille saattamista kertakäyttöisistä muovista sisältävistä juomapakkauksista ja niiden määrästä. Tieto olisi tarpeen lain 48 b §:ssä säädetyn tuottajan kustannusvastuun toteutumisen arvioimiseksi. Voimassa olevat 1, 2 ja 4–13 kohdat säilyisivät ennallaan. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uudet 14–17 kohdat, joissa edellytettäisiin, että tuottajan tulisi sisällyttää tuottajarekisterihakemukseensa omavalvontaa koskeva suunnitelma, hakemuksen teon päivämäärä, vakuutus annettujen

tietojen pakkansapitävyydestä sekä tiedot palautusjärjestelmään kuuluvista valtuutetuista edustajista, valtuutuksen antajista ja tuottajista, jotka muutoin vastaisivat tuottajavastuuvetoista valtuutusta koskevien tuotteiden osalta. Valtuutettua edustajaa koskevat tiedot olisivat tarpeen jätelain 142 b §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetun tuottajarekisteriä koskevan tietopalvelun edellyttämien tietojen saamiseksi sekä järjestelmän läpinäkyvyyden parantamiseksi ja tuottajavastuun vapaamatkustajavalvonnan tehostamiseksi.

Jäseniä ottavan juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjän hakemuksessa edellytettävistä tiedoista pykälän 2 momentissa täsmennettäisiin 1 momenttiin ehdotettuja muutoksia vastaavaksi. Lisäksi 4 kohtaan tehtäisiin terminologinen muutos viittaamalla jätelain 64 §:n 1 momenttia vastaavasti riittäviä taloudellisia järjestelyitä koskevaan selvitykseen vakavaraisuutta koskevan selvityksen sijaan.

6 §. *Ilmoitus toiminnassa tapahtuneista muutoksista.* Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin terminologinen muutos viittaamalla jätelain 64 §:n 1 momenttia vastaavasti riittäviä taloudellisia järjestelyitä koskevaan selvitykseen vakavaraisuutta koskevan selvityksen sijaan. Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin myös muutamia sanonnallisia täsmennyksiä. Asiasisällöllisesti pykälään ei tehtäisi muutoksia.

7 §. *Seurantatietojen ilmoittaminen.* Jätelain 54 §:n 3 momentin nojalla annettavan pykälän 1 momentissa pidennettäisiin seurantatietojen toimittamiselle asetun määräaika voimassa olevasta maaliskuun lopusta kesäkuun loppuun vastaamaan muiden tuottajavastuuta koskevien alojen raportointiaikataulua. Momenttiin lisättäisiin myös uusi 2 kohta, joka edellyttäisi panttijärjestelmän ylläpitäjää raportoimaan järjestelmään kuuluvien jäsenten markkinoille saattamien muovisten juomapullojen määrä ja kierrätetyn muovin pitoisuus sekä erilliskerättyjen käytöstä poistettujen muovisten juomapullojen määrä. Tiedot tarvittaisiin SUP-direktiivin edellyttämien tietojen raportointia varten. Voimassa olevan pykälän 2-6 kohdat siirtyisivät 3-7 kohdiksi. Momentin 6 kohtaan lisättäisiin viittaus jätelain 51 §:n tuottajan tiedotus- ja neuvontavelvollisuuteen. Pykälän mukaan tuottajan tulee tiedottaa käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanottoaikoista, jätteen määrän vähentämisestä, uudelleenkäyttöä koskevista toimista sekä roskaantumisen ehkäisemisestä. Raportoinnissa tulisi noudattaa pakkausjäteasetuksessa säädettyjä laskenta- ja raportointimenettelyjä, sillä juomapakkauksia koskevat pakkausten kierrätyksen laskentaa koskevat säännökset. Velvoite olisi tarpeen SUP-direktiivin vaatimusten täyttymisen arvioimiseksi sekä komissiolle tehtävän raportoinnin tietojen saamiseksi. 1 momenttiin lisättäisiin myös uusi 8 kohta vaatimuksesta raportoida omavalvontaa koskevan suunnitelman edellyttämistä toimista ja tarkastuksista.

7 a §. *Omavalvonta.* Pykälässä säädettäisiin jätelain 53 a §:n 4 momentin nojalla tuottajan omavalvontasuunnitelman sisältövaatimuksista ja tarkastajan pätevyysvaatimuksista. Aiemmassa jätelain muutoksessa säädettiin lain 53 a §:n mukaiset tuottajan omavalvontavelvollisuutta koskevat velvollisuudet sovellettavaksi 1.1.2023 alkaen. Omavalvontasuunnitelmassa tulisi arvioida 7 §:ssä tarkoitettujen seurantatietojen luotettavuus sekä toimet niiden luotettavuuden kehittämiseksi. Tietokantataulukoista annettu komission päätös edellyttää hyvin yksityiskohtaista selvitystä raportoitujen tietojen alkuperästä, keräysmenetelmistä ja luotettavuuden arvioinnista. Omavalvontasuunnitelmassa tulee olla myös kuvattuna menettelytavat, joilla tuottajayhteisö kehittää mukautettuja maksuosuuksia esimerkiksi EU-tasolla saatujen uusien ohjeiden mukaisesti tai toimialan omat laatuluokitukset, ympäristömerkki-, standardointi- tai sertifikaatiojärjestelmät huomioon ottaen. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin jätelain 53 a §:ssä tarkoitetun omavalvonnan tueksi tehtävässä tarkastuksessa käytettävän tarkastajan vaatimuksista. Tarkastuksen tekijän tulisi olla tuottajaan, tuottajayhteisöön tai sen omistajiin nähden riippumaton ja puolueeton kolmas osapuoli. Käytännön toteutuksen kannalta saattaa joissain tapauksissa olla perusteltua, että tarkastus tehdään useammassa osassa tarkastajan pätevyysalueesta riippuen. Mikäli tuottajalla tai tuottajayhteisöllä on käytössään sertifioitu laatuajärjestelmä, voitaisiin arviointi kytkeä osaksi tätä järjestelmää. Pirkanmaan ELY-keskus valvoo tuottajarekisteriin hyväksymisen ja

muun tuottajavastuuvalvonnan yhteydessä, että esitetyt valvonnan tueksi tehtävät tarkastukset ovat riittäviä. Tuottajayhteisön olisi hyvä nimetä omavalvonnan vastuuhenkilö, joka vastaa omavalvonnan toteuttamisesta ja kehittämisestä sekä omavalvonnan kannalta keskeisten henkilöiden kouluttamisesta tuottajayhteisössä sen toiminnan kannalta keskeisissä tahoissa.

6 Voimaantulo

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Samanaikaisesti ehdotetun asetuksen kanssa tulisivat voimaan SUP-direktiivin täytäntöönpanoon liittyvät ehdotukset pakkausjäteasetuksen muuttamisesta sekä uusi eräistä muovituotteista annettu valtioneuvoston asetus, uusi muovია sisältäviä kalastusvälineitä koskeva valtioneuvoston asetus ja uusi tuoteryhmäisiä korvauksia koskeva valtioneuvoston asetus. Edellä mainitut asetukset ehdotetaan annettavaksi samanaikaisesti.