



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite: Lausuntopyyntö 9.3.2010, Dnro YM036:00/2007

**LAUSUNTO JÄTELAKIA VALMISTELEVAN TYÖRYHMÄN EHDOTUKSESTA JÄTELAIKSI JA LAIKSI
YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN MUUTTAMISESTA**

1. Yhteenveto

Jätelakiesitystä on valmisteltu useita vuosia, mutta vaikuttaa siltä, että varsinaiset pykälät on kuitenkin laadittu kiireellä. Niiden laadinnassa ei ole huomioitu ympäristöä eikä eri toimijoiden esille tuomia tärkeitä kysymyksiä. Pakkauksiin liittyvää tuottajavastuuta on tarpeettomasti muutettu ja työryhmän tuottajavastuujaoksen tekemät ehdotukset on täysin sivuutettu. Erityisesti tämä koskee pakkausten tuottajavastuun laajentamista. Lisäksi juomapakkausten palautusjärjestelmää ei ole kytketty pakkausten muuhun tuottajavastuuseen.

Katsomme, ettei jätelakiehdotusta tule hyväksyä esitetyssä muodossa, koska siinä ei ole lainkaan huomioitu ehdotuksen aiheuttamien pakkausjätteen kuljetusten olennaisesti lisääntyviä ympäristövaikutuksia, järjestelmän kustannuksia siitä saatavaan hyötyyn nähden eikä pakkausalan eri tahojen, ennen kaikkea tuottajavastuun maksajiksi joutuvien pakkaajien ja pakattujen tuotteiden maahantuojien esittämiä perusteltuja kannanottoja. Kantamme on, että lakia tulee muokata EU:n jätepuitedirektiivin mahdollistamalla tavalla siten, että pakkaajat ja pakattujen tuotteiden maahantuojat vastaavat EU:n pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin mukaisten kierrätys- ja hyötykäyttövaatimusten toteuttamisesta. Tällöin asumisessa syntyvä pakkausjäte on pääosin kuntien vastuulla. Kuluttajille tarjottava palvelutaso taataan panttijärjestelmän lisäksi kierrätykseen kelvollisten pakkausjakeiden vastaanottoaikkojen verkostolla, jonka hyödyntämisestä ja vahvistamisesta pakkausalan tuottajayhteisöt, kauppa, teollisuus ja kunnalliset jätelaitokset sopivat keskenään, kuten tähänkin asti. Toiminta perustuu paitsi ympäristön kannalta myös taloudellisesti ja teknisesti parhaisiin mahdollisiin ratkaisuihin. Lakiesitykseen tulee pakkausalan mukaan lisätä tuottajien ja kunnan vastuunjako koskevat pykälät, jotka esitetään tämän lausunnossa kohdassa ”4. Pakkausalan keskeiset säännösehdotukset” sivulta 5 alkaen. Tuottajavastuujaoston esitys on sisällöllisesti sama kuin pakkausalan nyt esittämä, mutta tässä lausunnossa tehty ehdotus sisältää selkeän rajauksen tuottajien ja kunnan välille, minkä johdosta se täyttää paremmin perustuslain vaatimukset lainsäädännön selkeydestä ja oikeussubjektin oikeuksien säätämisestä lain tasolla.

2. Tuottajavastuu

Pakkausten jätehuolto perustuu nykyisessä jätelaissa osittaiseen tuottajavastuuseen. Osittainen tuottajavastuu, josta säädetään nykyisen lain 18 j §:ssä jakaa pakkausten jätehuoltovastuut tuottajille, kunnille ja jätteen haltijoille. Pakkausten tuottajavastuuta jätehuollossa hoitavat sitä varten perustetut yhdeksän tuottajayhteisöä. Niiden yhteistyöelimenä toimii Pakkausalan Ympäristörekisteri PYR Oy. PYR hoitaa tuottajayhteisöjen valtuuttamana sopimusstruktuurin tuottajien kanssa, kerää tuottajilta pakkausten käyttöön perustuvat hyötykäyttömaksut ja tilittää ne tuottajayhteisöille sekä hoitaa keskitetysti pakkausedirektiivin ja jätelain edellyttämät raportointivelvoitteet. Tarkemmin tuottajayhteisöjen toiminta on kuvattu muistiossa 16.2.2010 (Annukka Leppänen-Turkula, Pakkausten tuottajavastuu uudessa jätelaissa: Täyden tuottajavastuun vaikutukset nykyjärjestelmälle) liite 1.

Suomessa on tällä mallilla saavutettu EU:n pakkausedirektiivistä seuraavat haasteelliset kierrätys- ja hyödyntämisvelvoitteet hyvin kustannustehokkaalla tavalla. Yli 90 % PYRin järjestelmässä olevien yritysten pakkauksista käytetään uudelleen tai hyödynnetään raaka-aineena tai energiana. Vuonna 2008 kierrätettiin tällä järjestelmällä kaikesta pakkausjätteestä noin 55 %. Energiahyötykäyttö mukaan lukien hyödynnettiin pakkausjätteestä yli 80 %. Vuonna 2007 arvioitiin Suomessa syntyvän pakkausjätettä noin 690 000 tonnia. Siitä kierrätettiin tai hyödynnettiin noin 580 000 tonnia nykyisessä tuottajavastuujärjestelmässä. Hyötykäyttömaksuja tähän toimintaan on kulunut alle 10 miljoonaa euroa, jopa nykyisen hyötykäyttömaksuja korottaneen taantuman aikana. Vuonna 2008 hyötykäyttömaksut olivat noin 5,5 miljoonaa euroa.

Toiminnan tehokkuus perustuu ennen kaikkea siihen, että suuri osa kierrätyksestä ja hyödyntämisestä saadaan järjestettyä teollisuuden ja kaupan pakkausjakeista. Kierrätys- ja hyödyntämistuloksia on vahvistettu kuluttajien olemassa olevaan keräysverkostoon palauttamalla pakkauksilla. Suuri osa kuluttajajakeista päättyy kuitenkin asumisessa syntyvinä kuntien järjestämään jätehuoltoon suoraan kiinteistöiltä muiden asumisessa syntyvien jätteiden kanssa yhdessä kerättyinä. Kuluttajajakeiden päätyminen kuntien jätehuoltoon on mahdollista jätelain 18 j §:n osittaisen tuottajavastuun johdosta. Kuluttajajakeiden päätyminen suurelta osin kunnalliseen jätehuoltoon ei ole vaarantanut tai estänyt tuottajia saavuttamasta EU:n pakkausedirektiivin tai valtioneuvoston pakkauspäätöksen mukaisia hyödyntämis- ja kierrätysvelvoitteita.

Osalla pakkausjätteitä on hyvin toimivia kuluttajille tarkoitettuja keräyspisteitä (pantilliset juomapakkaukset, keräyskartonki ja aaltopahvi, metalli, lasi). Näillä tuottajayhteisöt ovat vapaaehtoisesti täydentäneet yhteistyössä kuntien kanssa teollisuuden ja kaupan keräysjärjestelmiä. Kattavaa ja tehokasta pantillista juomapakkauksjärjestelmää lukuun ottamatta näiden vastaanottopisteiden perustamiseen ei ole ollut laista johtuvaa velvoitetta eikä niitä myöskään ole perustettu sen johdosta, ettei lakisäteisiä vaatimuksia olisi muutoin saavutettu.

Jätelakia valmisteleva työryhmä asetti 21.4.2008 tuottajavastuujaooston valmistelemaan ehdotusta tuottajavastuuta koskeviksi säännöksiksi. Tuottajavastuujaoisto kokoontui 15.4.2008-31.3.2009 välisenä aikana yli 30 kertaa ja jätti mietintönsä työryhmälle. Kyseisessä mietinnössä esitettiin pakkauksia koskevaksi tuottajavastuupykäläksi seuraavaa:

Pakkauksia ja pakkausjätteitä koskevat erityissäännökset

- Pakkauksia koskeva tuottajavastuu on osittainen.
- Lain [7.2 §:n 1 momentin 3 kohdassa] tarkoitetun tuottajan tulee omalta osaltaan huolehtia käytöstä poistettujen jätteiden uudelleenkäytön edistämisestä, uudelleenkäytön valmistelusta, hyödyntämisestä ja muusta jätehuollosta sekä siitä aiheutuvista

kustannuksista siten, että kaikesta pakkausjätteestä hyödynnetään keskimäärin yhteensä 61 painoprosenttia. Lisäksi tuottajan tulee huolehtia siitä, että valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävät pakkausjätteen määrän vähentämistä, jätteen uudelleenkäyttöä ja kierrätystä koskevat vaatimukset ja tavoitteet saavutetaan. Vaatimukset ja tavoitteet voivat tällöin olla materiaaleittain eriytettyjä.

- Pakkauksia ja pakkausjätteiden hyödyntämistä ja siihen liittyvää kustannusvastuuta koskevia velvoitteita, [] §:ssä tarkoitettuja seurantatietoja ja [] tarkoitettua jäteneuvontaa koskevia velvoitteita ei sovelleta [7.2 §:n 1] momentin 3 kohdassa tarkoitettuun pakkaajaan ja maahantuojaan, jonka toiminnan liikevaihto on edellisenä vuonna ollut vähemmän kuin 1 000 000 euroa.
- Arvioitaessa [7.4] §:ssä tarkoitetun tuottajavastuukeräyspisteiden verkoston kattavuutta on pakkausjätteen osalta otettava huomioon niitä koskevan tuottajavastuun osittaisuus.
- Siltä osin kun käytöstä poistettavien pakkausten jätehuollosta ei vastaa tuottaja, niiden jätehuollosta vastaavat jätteen tuottaja tai kotitalousjätteen osalta kiinteistön haltija ja kunta siten kuin [5-6] luvussa säädetään.

Pakkausten ja pakkausmateriaalien valmistajat, tuotteitaan pakkaavat yritykset eli pakkaajat, pakattujen tuotteiden maahantuojat ja kauppa – toisin sanoen koko pakkausketju kannatti esitystä, jota ei kuitenkaan ole huomioitu työryhmän nyt lausuntokierrokselle jättämässä lakiehdotuksessa. Siitä on huomioitu ainoastaan liikevaihdoltaan alle 1 000 000 euron yritysten jättäminen pois tuottajavastuun piiristä. Tämä on huomioitu 34 §:n kohdassa 6, tosin niin, että mahdollisuus liikevaihdon tarkistamiseen järkevästi edellisen vuoden tietojen mukaan on jätetty pois.

Pakkausten osalta tuottajavastuujaoa kuuli muun muassa tuottajavastuussa olevia tahoja, jotka yksimielisesti esittivät näkemyksensä tarpeen säilyttää nykyjärjestelmä eli pakkausten osittainen tuottajavastuu. Tätä yksimielistä näkemystä ei ole huomioitu lakiesitystä tehtäessä.

Pakkausten tuottajavastuu kohdistuu kaikkiin pakkaajiin ja pakattujen tuotteiden maahantuojiin. Näin ollen muiden tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteiden valmistajat ja maahantuojat ovat myös pakkausten osalta tuottajavastuussa, jopa esityksen mukaan tiukemmassa kuin varsinaisten tuotteidensa osalta. Laajennettu tuottajavastuu tulisi asettamaan myös muun pakkaavan teollisuuden ja pakattujen tuotteiden maahantuojat, esimerkiksi kaupan, elintarvike-, metsä- ja kemianteollisuuden, vaikeaan asemaan huomattavasti kohoavien hyötykäyttömaksujen vuoksi. Liitteessä 2 on esitetty, miten pakkaukset eroavat muista tuottajavastuujakeista ja miksi niihin tulisi edelleen kohdistaa jaettu vastuu.

3. JÄLKI-työryhmän ehdotus ja pakkausalan arvio sen merkityksestä

JÄLKI -työryhmä ehdottaa, että pakkausjätteelle asetetaan uudessa jätelaissa täysi tuottajavastuu eli että osittaisuutta koskevaa säännöstä ei sisältyisi uuteen jätelakiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että kaikille pakkausjätelajeille tulisi ehdotuksen 35 §:n 1 momentin mukaan perustaa niin kattava keräyspisteiden verkosto, että kuluttajat voisivat toimittaa pakkausjätteet maksutta ja ilman kohtuutonta vaivaa näihin pisteisiin. JÄLKI -sihteeristö on esittänyt asetusluonnoksessaan tuottajien vastaanottopisteiden määräksi, että jokaiseen taajamaan tai vaihtoehtoisesti jokaiseen yli 500 asukkaan taajamaan olisi perustettava pakkausjätteen vastaanottopiste kaikille pakkausjätelaaduille. Lisäksi vastaanottopiste olisi perustettava jokaista 5000 asukasta kohden suuriin taajamiin. Tämä merkitsisi 1130-1370 vastaanottopisteen perustamista neljälle eri pakkausjakeelle. Tällä verkostolla tavoiteltaisiin nykyisen

tuottajavastuujärjestelmän ulkopuolelle jäävää, noin 110 000 tonnin pakkausjättekertymää (pakkausjätteen kokonaismäärä vuodessa on noin 690 000 tonnia).

Pakkausala pitää ehdotusta ympäristön ja kansantalouden kokonaisedun vastaisena.

Pakkausalan arvion (Annukka Leppänen-Turkula, Pakkausten tuottajavastuu uudessa jätelaissa: Täyden tuottajavastuun vaikutukset nykyjärjestelmälle, 16.2.2010, liite 1) mukaan järjestelmän perustamiskulut olisivat noin 37 miljoonaa euroa ja vuosittaiset ylläpitokulut noin 4 - 5 miljoonaa euroa. Tämä kustannus pääomitettuna viidelle vuodelle ja yhdistettynä ko. jätemäärän jätehuoltokuluihin merkitsee noin 24 - 49 miljoonan euron suuruisia lisäkustannuksia pakkausten tuottajavastuuperusteisessa jätehuollossa. Jätehuoltokustannusten vaihteluvälin suuruus perustuu astioiden tyhjennysvälin eri vaihtoehtoihin.

Ehdotuksessa ei myöskään ole mitenkään arvioitu elinkaarimallilla tai muutoinkaan, mitä ympäristövaikutuksia pakkausjakeiden keräämisellä kuluttajilta koko maan kattavalla keräyspisteverkostolla olisi. Pakkausalan selvitykseen (Annukka Leppänen-Turkula, Pakkausten tuottajavastuu uudessa jätelaissa: Täyden tuottajavastuun vaikutukset nykyjärjestelmälle, 16.2.2010) sisältyy Tuula Pohjolan laskelma verkoston perustamisen kuljetusten ympäristökuormituksesta. Neljän pakkausmateriaalin erilliskeräys aiheuttaisi yli 5 miljoonaa ylimääräistä kuljetuskilometriä, energiaa kuluisi yli 10 000 MWh ja kasvihuonepäästöt olisivat merkittävät. Jos sama materiaali kerättäisiin edelleen asumisessa syntyvänä jätteenä ja käytettäisiin energiahyödyntämiseen jätevoimaloissa, saataisiin energiaa käyttöön 540 000 MWh.

Pakkausalan mukaan on myös selvää, ettei erilliskerätylle ja usein sekalaiselle muovipakkausjätteelle ole olemassa kierrätysmarkkinoita Suomessa tai muuallakaan Länsi-Euroopassa. Näin ollen hyvin kalliisti ja kuluttajan kannalta hankalasti kerätty pakkausjäte hyvin todennäköisesti joka tapauksessa päätyisi pääosin jätteenpolttola harjoittaville toimijoille. Kuntien kannalta parempi olisi saada sama jätesaanto muun asumisessa syntyvän jätteen mukana suoraan kiinteistöiltä ilman edeltävää kallista erilliskeräystä.

Pakkausala korostaa, ettei osittainen tuottajavastuu ole ollut kierrätys- ja hyödyntämistavoitteiden kannalta ongelmallinen, vaan tavoitteet on saavutettu ja vieläpä kustannustehokkaasti. Näin ollen työryhmän sihteeristön luonnoksessa hallituksen esityksen yksityiskohtaisiksi perusteluiksi 33 §:n kohdalla esitetty väite, jonka mukaan pakkausten osittainen tuottajavastuu on osoittautunut jätehuollon käytännön vastuunjaon kannalta ongelmalliseksi, ei pidä paikkaansa. Pakkausala korostaa, ettei tuottajayhteisöillä ja kunnilla ole ollut ongelmia määritellä toimintojensa rajapintoja, vaan pakkausjätteen jätehuollossa on toimittu hyvässä yhteistyössä kuntien ja tuottajayhteisöjen välillä. Pakkausala pitää Suomen kansantalouden kokonaisedun ja ympäristön kannalta erittäin tärkeänä, ettei toimivaa pakkauskierrätyksen nykyjärjestelmää romuteta, vaan pakkausten jätehuolto rakentuu jatkossakin nykyisen vastuunjaon varaan.

Pakkausala esittää tässä lausunnossa ehdotuksensa pakkauksia koskevaksi sääntelyksi uudessa jätelaissa. Ehdotuksen keskeinen sisältö on, että asumisessa syntyvän pakkausjätteen keräys kuuluisi jatkossa lain nimenomaisen säännöksen mukaisesti kuntien vastuulle, lukuun ottamatta pantillisia juomapakkauksia ja kuluttajien olemassa olevaan vastaanotto- paikkojen verkostoon palauttamia pakkauksia. Vastaanotto- paikkojen verkoston hyödyntämisestä ja vahvistamisesta pakkausalan tuottajayhteisöt, kauppa, teollisuus ja kunnalliset jätelaitokset sopivat keskenään, kuten tähänkin asti. Tästä vastuunjaosta säädettäisiin poikkeuksena ehdotetun lain 35 §:ssä, joka koskee tuottajien vastaanottopisteiden perustamista. Tuottajat vastaisivat pakkausjätteestä siihen saakka, että EU:n pakkausedirektiivistä Suomen lainsäädäntöön implementoidut hyödyntämis- ja kierrätysvelvoitteet saavutetaan. Tämä

perustuisi ehdotetun lain 33 §:ään sellaisena, kuin JÄLKI-työryhmä on ehdottanut. Mitään erityistä prosentuaalista vaatimusta lakiin ei sisältyisi, vaan ne tulisivat suoraan valtioneuvoston asetuksesta. Näin menetellen pakkausjätteet asetettaisiin tältä osin samaan asemaan laissa kuin muutkin tuottajavastuujakeet, joista ei lakiin ole aiemminkaan sisällytetty erityisiä prosentuaalisia velvoitesäännöksiä. Siltä osin kuin vastuu ei kuuluisi tuottajille (prosentuaaliset velvoitteet täytetty) tai kunnille, pakkausjätteestä vastaisi jätteen haltija JÄLKI-työryhmän ehdottaman 33 §:n 2 momentin ja 45 §:n 2 momentinnoilla. Lakiin tulisi lisäksi sisällyttää eräitä tätä järjestelmää täydentäviä säännöksiä. Tämä vastuunjako vastaisi nykyistä järjestelmää, eikä estäisi hyvin toimivaa nykykäytäntöä, jonka mukaan tuottajayhteisöt ja kunnat ovat vapaasti voineet sopia asumisessa syntyvän pakkausjätteen aluekeräyksestä. Lakiin tulisi sisällyttää tätä sopimista koskeva säännös, joka ehdotetaan sisällytettävän 45 §:n 3 momentin loppuun.

4. Pakkausalalan kannalta keskeiset säännösehdotukset

Pakkausalalan kannalta lakiehdotuksessa erittäin keskeistä on 35 §: sisältämä vastaanottopisteverkoston perustamisvaatimus, jotka ehdotuksen mukaan sovellettaisiin myös pakkauksiin ja josta on lakia alemmanasteisesti tarkoitus säätää edellä kuvatulla tavalla ja seurauksin. Pakkausalalan esityksen keskeinen vastuunjako kuntien ja tuottajien välillä olisi lisättävä ehdotetun lain 35 §:ään. Pakkausala esittää sisällytettäväksi ehdotuksen 35 §:ään uuden 3 momentin, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyisi 4 momentiksi ja 4 momentti 5 momentiksi.

Uusi ehdotettava momentti kuuluisi:

”Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen tuottajien ei ole järjestettävä 22 §:ssä tarkoitettulle pakkausjätteelle vastaanottopisteverkostoa, vaan nämä pakkausjätteet kuuluvat kunnan järjestämään jätehuoltoon, pois lukien kuitenkin pantilliset juomapakkaukset ja ne pakkaukset, joiden keräämisen kunnassa tai sen osassa tuottajat järjestävät aluekeräyspistein tai vastaavin järjestelyin. Kunta voi halutessaan toimittaa asumisessa syntyneen, lajitellun pakkausjätteen tuottajien vastaanottopisteeseen, mistä lukien sen kierrätyksestä ja hyödyntämisestä vastaavat tuottajat.”

Erityisesti muun kuin kuntien vastuulle kuuluvien pakkausjätteiden osalta olisi ehdotettuun 35 §:n 1 momenttiin lisättävä vastaanottopisteiden määrää koskeviin arviointiperusteisiin seuraavassa kursivilla esitetty. Ehdotettu arviointikriteeri soveltuisi sinällään kaikkiin tuottajavastuujakeisiin samanlaisesti ja myös niihin asumisessa syntyneisiin ja kunnan keräämiin pakkausjätteisiin, joita kunnat mahdollisesti toimittaisivat tuottajien vastaanottopisteisiin.

”Tarvittavien vastaanottopaikkojen määrää alueittain arvioitaessa on otettava huomioon niihin luovutettavien jätteenä käytöstä poistettavien tuotteiden laji, laatu ja ennakoitu määrä, *kierrätykselle ja hyödyntämiselle asetettujen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttaminen* sekä vastaanotosta ja kuljetuksesta aiheutuvat ympäristövaikutukset ja kustannukset.

Edellä ehdotetun 35 §:n uuden 3 momentin johdosta olisi JÄLKI –työryhmän ehdottamaan 41 §:ään lisättävä selvytyden vuoksi uusi 2 momentti, joka ottaisi huomioon kunnan vastuun asumisessa syntyvästä pakkausjätteestä.

”Mitä 1 momentissa on säädetty, ei koske asumisessa syntyvää pakkausjätettä siltä osin kuin se 35 §:n 3 momentin mukaan kuuluu kunnan vastuulle.”

45 §:n 1 momenttiin olisi lisättävä selvyyden vuoksi kunnan toimivaltuudet 22 §:ssä tarkoitettua pakkausjätteen osalta seuraavasti:

”Mitä tässä on säädetty, ei sovelleta kuntien 35 §:n mukaiseen toimintaan 22 §:ssä tarkoitetun pakkausjätteen jätehuollon järjestämiseksi.”

Siinä tapauksessa, että tuottajat eivät ilman kuntien vastuulla olevan pakkausjätteen saamista omiin järjestelmiinsä saavuttaisi EU:n pakkausedirektiivistä Suomen lainsäädäntöön implementoituja kierrätys- ja hyödyntämisvelvoitteita, olisi lakiin sisällytettävä yhteistyö- ja neuvotteluvelvoite tuottajien ja kuntien välille. Ajatuksena olisi, että jos tuottajien olisi tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi saada kierrätys- ja hyödyntämisjärjestelmiinsä kuluttajapakkausjätettä, luovuttaisi kunta tuottajille siihen oikeuden ja tuottajat vastaisivat tämän jätteen jätehuoltokustannuksista täysimääräisesti. Tämä olisi tarpeen, koska vain tuottajille on asetettu Suomessa sitovat prosentuaaliset kierrätys- ja hyödyntämisvelvoitteet. Tämä joustomekanismi voisi sisältyä ehdotetun 45 §:n 3 momentin loppuun seuraavasti:

”Mikäli pakkausten tuottajat eivät jonain vuonna saavuta tästä laista ja sen nojalla annetuista säädöksistä seuraavia kierrätys- ja hyödyntämisvelvoitteita, on kunta velvollinen neuvottelemaan tuottajien kanssa tuottajien kierrätyksen ja hyödyntämisen laajentamisesta 22 §:ssä tarkoitettuun pakkausjätteeseen sekä siitä aiheutuvien kustannusten kohdistamisesta. Kunta ei saa perusteettomasti kieltäytyä sopimasta asiasta tuottajien kanssa tai muutoinkaan vaikeuttaa tuottajien järjestämää vastaanottoa ja muuta jätehuoltoa.”

Nämä keskeiset muutosehdotukset on sisällytetty JÄLKI –työryhmän esityksen pykälään liitteessä 3.

5. Pakkausalan ehdotuksen pääasialliset perustelut

Pakkausalan ehdotuksen perustelut ovat kansantaloudellisia ja ympäristöllisiä. Pakkausalan mukaan edellä esitetystä 35 §:ään esitetystä muutosehdotuksesta seuraa:

- 1) selkeä, lain tasolla määritelty ja perustuslain 80 §:n vaatimukset varmasti täyttävä vastuunjako,
- 2) nykyisin toimivan tehokkaan tuottajavastuujärjestelmän toiminnan jatkuminen,
- 3) kuntien jätehuoltojärjestelmän kanssa kilpailevien, kalliiden ja kuluttajan kannalta nykyistä hankalampien keräysjärjestelmien perustamisen tarpeettomuus,
- 4) kuntien jätelaitosten toimintaedellytysten selkiytyminen ja
- 5) erilliskeräyksen ympäristökuormituksen syntymättä jääminen.

Mikäli halutaan jatkossa perustaa myös pakkausjätteelle koko maassa kattava aluekeräyspisteverkosto, muodostuu kunnan järjestämän asumisessa syntyvän jätteen kiinteistökohtaisen jätehuoltojärjestelmän rinnalle kokonaan uusi jätehuoltojärjestelmä, joka:

- 1) aiheuttaa olemassa olevaan järjestelmään nähden huomattavat lisäkustannukset, joista vastaavat viime kädessä kaikki pakattujen tuotteiden ostajat ja pakkausten käyttäjät,
- 2) näin saadun pakkausjättekertymän kierrätys ja hyödyntäminen on jätteen ominaisuuksien johdosta hyvin kallista, eikä sille löydy kaikkien jakeiden osalta toimivaa kierrätysmarkkinaa (erityisesti lasi ja kierrätyksen osalta kuluttajamuovipakkaukset). Saatava ympäristöhyöty jää hyvin pieneksi, jos sitä ylipäättään syntyy kokonaisvaltaisella elinkaarimallilla arvioituna lainkaan,

- 3) luo asumisessa syntyvän jätteen osalta kunnalliselle jätehuollolle rinnakkaisen ja sen kanssa jätteistä kilpailevan järjestelmän, jolla on etusija kunnalliseen järjestelmään nähden,
- 4) johtaa kohdan 3 johdosta yksityisten kuluttajien palvelutason laskuun, koska pakkausjäte pitää toimittaa muualla kuin kiinteistöllä olevaan vastaanottopisteeseen eikä sitä voida toimittaa kiinteistöllä toimivaan kunnalliseen jätehuoltoon,
- 5) johtaa erityisesti muovin osalta siihen, että erilliskerätään massapolttoon soveltuvaa jätettä, joka olisi pois kunnan jätehuollon kertymästä.

Pakkausalan esittämä sääntelymalli johtaisi seuraavanlaiseen vastuunjakoon pakkausjätteen jätehuollossa:

Tuottajien vastuu

Tuottajat vastaisivat JÄLKI -työryhmän ehdotetun 33 §:n mukaan muihin tuottajavastuujakeisiin täysin rinnasteisella tavalla tuottajien vastaanottopisteisiin tuodun pakkausjätteen kaikista jätehuoltokustannuksista vastaanottopisteestä eteenpäin. Tämä soveltuisi pakkauksiin samalla tavalla kuin kaikkiin muihinkin tuottajavastuujakeisiin. Tuottajien vastuun prosentuaaliset velvoitteet tulisivat yksinomaan jätelakia alemmanasteisesta sääntelystä, kuten muillakin tuottajavastuujakeilla. Tuottajavastuun sisällön (33 §) osalta pakkaukset olisivat siten täysin samassa asemassa kuin muutkin tuottajavastuujakeet.

Tuottajien vastuu olisi syytä Suomen olosuhteissa (rajallinen saanto ja pitkät kuljetusmatkat) rajata vain siihen, mitä lakia alemmanasteisissa säännöksissä on kierrätykseltä tai hyödyntämiseltä kunkin tuottajavastuujakeen osalta edellytetty. Siksi vastaanottopisteiden perustamisvelvollisuuden kriteereitä koskevaa 35 §:n 2 momenttia olisi tarpeen täydentää lisäämällä siihen kierrätys- tai hyödyntämisvelvoitteiden saavuttaminen. Näin ollen tuottajilta ei voitaisi edellyttää minkään tuottajavastuujakeen osalta vastaanottopisteiden lisäämistä tai luomista silloin, kun prosentuaaliset, lakia alemmanasteisilla säädöksillä asetetut kierrätys- tai hyödyntämisvelvoitteet jo saavutetaan nykyisellä verkostolla. Nämä kriteerit koskisivat kaikkia tuottajavastuujakeita ja pakkausjakeen osalta myös tilannetta, jolloin kunnat toimittavat keräämäänsä pakkausjätettä tuottajien vastaanottopisteisiin.

Kuntien vastuu

Kunnat vastaisivat 35 §:ään lisätyn uuden 3 momentin mukaan asumisessa syntyvän pakkausjätteen keräyksestä kiinteistöiltä. Kunnat voisivat toimittaa näin kerätyn pakkausjätteen tuottajien järjestämiin vastaanottopisteisiin tai järjestää materiaalin kierrätyksen tai hyödyntämisen itse. Kunnat vastaisivat keräys- ja kuljetuskuluista tuottajien vastaanottopisteeseen saakka, jos jäte toimitettaisiin tuottajien vastaanottopisteeseen. Jos jätettä ei tuottajien vastaanottopisteeseen kunnan toimesta toimitettaisi, vastaisivat kunnat kaikista sellaisen pakkausjätteen jätehuollon kustannuksista. Tämä vastuunjaon raja perustuisi JÄLKI -työryhmän ehdottamaan 33 §:ään, jota ei tarvitsisi pakkausalan ehdotuksen johdosta muuttaa. Jos kunta toimittaisi jätteen tuottajien vastaanottopisteeseen ja tuottajat huolehtisivat sen jälkeen sen kierrätyksestä tai hyödyntämisestä, luettaisiin tällainen jäte tuottajien velvoitteiden piiriin arvioitaessa, onko vaadittavat kierrätys/ hyödyntämisvaatimukset saavutettu.

Kunnan vastuu ei koskisi pantillisia juomapakkauksia, vaan ne kuluttajien olisi edelleen palautettava panttia vastaan niille luotuihin tuottajien palautuspisteisiin. Kunta ei myöskään vastaisi niiden pakkausjakeiden jätehuollosta, jotka kuluttajat palauttaisivat tuottajien perustamiin aluekeräyspisteisiin tai vastaaviin keräysjärjestelmiin. Pakkausalan tuottajayhteisöt, kauppa, teollisuus ja kunnalliset jätelaitokset voisivat keskenään sopia vastaanottoaikojen

verkoston hyödyntämisestä ja vahvistamisesta, kuten tähänkin asti. Poikkeus tarkoittaisi siten käytännössä sitä, että laissa säädettävä pakko perustaa koko maahan kaikille pakkauslaaduille kaavailtu 1130-1370 keräyspisteen tuottajien uusi keräyspisteverkosto poistuisi. Tuottajien vapaaehtoista toimintaa asumisessa syntyvän jätteen hyödyntämisessä poikkeus ei sen sijaan rajoittaisi. Jos tuottajien olisi hyödyntämis- ja kierrätysvaatimusten johdosta tarpeen kerätä jätettä asuinkiinteistöiltä, edellyttäisi se kuitenkin sopimista asiasta kunnan kanssa. Tämä rajausta olisi tarpeen, jotta kaksinkertaiset keräysjärjestelmät voitaisiin tarvittaessa estää.

Jätteen haltijan vastuu

Jätteen haltija vastaisi pakkausjätteen jätehuollosta siltä osin kuin tuottajat tai kunta eivät siitä vastaisi. Tämä perustuisi ensisijaisesti JÄLKI –työryhmän ehdotuksen 33 §:ään, jossa tuottajien vastuun todetaan kattavan kaiken sen jätteen, joka on toimitettu tuottajien vastaanottopisteeseen. Jos pakkausjäte ei synny 22 §:n tarkoittamalla tavalla asumisessa ja jos sitä ei jätteen haltijan toimesta toimiteta tuottajien vastaanottopisteeseen, vastaa sen jätehuollosta jätteen haltija.

Joustomekanismi ja sopiminen

Tilanteessa, jolloin tuottajavastuu ei toimisi riittävän tehokkaasti kierrätys- ja hyödyntämisvaatimusten valossa ilman keräyksen laajentamista pakkausjätteen kiinteistökeräykseen, lain 45 §:ään pakkausalan ehdotuksen mukaan lisättävä neuvotteluihin edellyttävä ja sopimista tukeva joustomekanismi olisi Suomen olosuhteissa paras vaihtoehto. Sen mukaan kunnat ja tuottajat sopisivat tuottajien keräyksen laajentamisesta pakkausjätteen kiinteistökeräykseen, mikä tarkoittaisi myös sitä, että tuottajat vastaisivat täysimääräisesti muutoksen kustannuksista.

Liitteessä 3 esitetään selvyyden vuoksi edellä käsitellyt ja pakkausalan ja nykyisen järjestelmän toiminnan kannalta keskeiset muutoksia edellyttävät pykälät kokonaisuudessaan. Ehdotetut muutokset JÄLKI-työryhmän ehdotukseen on tehty kursiivilla. Kohdassa 6. seuraavana käsitellään muita kuin vastuunjakoon liittyviä muutosehdotuksia.

6. Muuhun kuin vastaanottopisteverkostoon liittyviä pykäläkohtaisia kommentteja

- 47 ja 48 § Pykälän 47 ensimmäisen momentin mukaan vain tuottajat voivat perustaa tuottajayhteisön ja kuulua siihen. Jotta kaikkien eri toimialojen yritysten etuja on pystytty ajamaan tasapuolisesti, ovat pakkausalan tuottajayhteisöjen perustajina olleet esimerkiksi useat toimialajärjestöt (Päivittäistavarakauppa ry, Suomen Kaupan Liitto, Ekopulloyhdistys ry, Öljyalan Palvelukeskus Oy, Elintarviketeollisuusliitto ry, Metsäteollisuus ry, Muoviteollisuus ry, Painoväriyhdistys ry, Väriteollisuusyhdistys ry, jne.). Ne ovat edelleen myös tuottajayhteisöjen omistajia ja toimivat niissä. Yksittäiset pakkaajat ovat voineet tehdä yhden sopimuksen, jolla ne ovat siirtäneet pakkausten hyötykäyttöä koskevan tuottajavastuunvelvoitteensa Pakkausalan Ympäristörekisteri PYR Oy:n kautta tuottajayhteisöille ja liittyä siten 9 tuottajayhteisöön. Ehdotuksen pykälät 47 ja 48 tulee muokata jätelakia valmisteleavan työryhmän asettaman tuottajavastuujaoston ehdotuksen mukaiseksi siten, että tuottajilla tulee olla riittävät mahdollisuudet vaikuttaa tuottajayhteisön toimintaan. Pykälän perusteluissa tulisi tarkentaa, että riittävä mahdollisuus vaikuttaa tuottajayhteisön toimintaan voidaan varata joko suoraan tai välillisesti etujärjestön tai muiden edustajien kautta.

Tuottajayhteisön perustaminen ja tuottajavastuun siirtäminen

- Tuottaja voi huolehtia tässä laissa ja sen nojalla annetuista säännöksistä johtuvista tuottajavastuuvollisuuksistaan yhteistoiminnassa muiden tuottajien ja toimijoiden kanssa siten, että tuottajat keskenään tai yhdessä muiden toimijoiden kanssa perustavat oikeuskelpoisen yhteisön (tuottajayhteisö), liittyvät _____ §:n mukaisesti hyväksytyyn tuottajayhteisöön tai tekevät sopimuksen hyväksytyn tuottajayhteisön kanssa.
- Mikäli tuottaja on liittynyt tuottajayhteisöön tai tehnyt sen kanssa sopimuksen, tuottajavastuu siirtyy tuottajalta _____ §:n mukaisesti hyväksytylle tuottajayhteisölle. Tuottaja ja tuottajayhteisö voivat kuitenkin sopia, että tuotteen ominaisuuksia ja merkintöjä koskevat velvoitteet eivät siirry tuottajayhteisölle.
- Tuottajayhteisön on ylläpidettävä julkisesti saatavilla olevaa, ajantasaista listaa tuottajista, jotka ovat siirtäneet sille tuottajavastuunsa.
- Mitä tässä laissa ja sen nojalla säädetään tuottajan velvollisuuksista, koskee myös tuottajayhteisöä siltä osin kuin tuottaja on siirtänyt sille tuottajavastuunsa.

50 § Pykälään tulee lisätä säännös saman tuoteryhmän tuottajayhteisöjen yhteistyöstä ja yhteisistä palveluelimistä. Tämä on erittäin tarpeellista ainakin pakkausten tuottajavastuussa. Myös esimerkiksi sähkö- ja elektroniikkaromun osalta on esitetty tarve Clearing House -järjestelmästä. Yksittäisten yritysten tietojen keruuseen liittyy kilpailuoikeudellisia ongelmia, sillä tuottajayhteisön olisi tiedettävä muun muassa liikesalaisuuksia, jos se keräisi tiedot markkinoille saatetuista pakkauksista. Pakkausalan kysymys on ratkaistu perustamalla Pakkausalan Ympäristörekisteri PYR Oy, joka toimii pakkausalan tuottajayhteisöjen yhteistyöelimenä ja siinä ominaisuudessa mm. hoitaa keskitetysti pakkaajarekisteriä, tekee pakkausalan tuottajien kanssa sopimukset tuottajavastuunsirrosta pakkausalan tuottajayhteisöille, kerää hyötykäyttömaksut tasapuolisesti markkinoille saatettujen pakkausmäärien mukaan ja tilittää ne lyhentämättöminä tuottajayhteisöille. Liitteessä 1 on esitetty asiaa koskeva pykäläluonnos perusteluineen.

86 § Pykälän ensimmäisessä momentissa todetaan, että tuottajayhteisö ja juomapakkausten palautusjärjestelmä hyväksytään tuottajarekisteriin enintään viideksi vuodeksi. Tarpeeton aikaraja aiheuttaa turhaa byrokratiaa, eikä uudelleenhakemisesta tai uudelleen hyväksynnän epäämisen perusteista ole esitetty säädöksiä. Aikaraja on myös epätasa-arvoista kohtelua, kun se ei koskisi yksittäistä tuottajaa. Lisäksi 89 § ja 90 § jo antavat viranomaiselle mahdollisuuden sekä peruuttaa hyväksymispäätös että muuttaa sitä.

Lisäksi Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tulee velvoittaa etsimään ja valvomaan yrityksiä, jotka laiminlyövät tuottajavastuuvetoitteensa, ns. vapaamatkustajien valvonta.

113-114 § Ehdotettu laiminlyöntimaksu on rikosoikeudellista sanktiojärjestelmää täydentävä hallinnollinen sanktio -tyyppinen maksu, jonka osalta olisi tarkoin harkittava siihen liittyviä oikeusturva- ja kohtuullisuusnäkökulmia. Erityisesti oikeusturvanäkökulma on tarpeen ottaa huomioon siksi, että maksu on tarkoitettu täytäntöönpantavaksi 121 §:n mukaan ilman lainvoimaa sekä samoin kuin verot ja muut julkisoikeudelliset maksut. Pakkausala pitää perusteltuna, että maksu otetaan käyttöön vain valvonnan kannalta vakavissa tapauksissa. Tämä tarkoittaa, että maksu kohdistetaan tuottajavastuussa vain vapaamatkustajiin (ehdotettu 113 §:n 1 momentin 1) kohta. Muut 1 momentissa esitetyt maksun määräämistilanteet on hoidettavissa ilman laiminlyöntimaksun kohdistamista niihin eikä kyse ole järjestelmän toimivuuden kannalta niin olennaisista asioista, joihin uusi maksu esitettyjen perusteluidenkaan johdosta on tarpeen kohdistaa. Perusteluissa on lisäksi ristiriita maksun suuruuden osalta (20 000 euroa ehdotuksessa, 5000 euroa perusteluissa)

- 122-125 § Juomapakkausten palautusjärjestelmää koskevat säännösehdotukset tulee siirtää lain tuottajavastuuta koskevaan lukuun 6. Ehdotukset poikkeavat oleellisesti nykylaista eikä niitä ole kytketty muuhun pakkausten tuottajavastuuseen. Pykälissä on selkeytettävä juomapakkausten palautusjärjestelmän ja jakelijan/kaupan velvoitteita mm. juomapakkausten vastaanotosta.
- 137-138 § Nyt toiminnassa olevien tuottajayhteisöjen ja juomapakkausten palautusjärjestelmien ylläpitäjien hyväksymispäätösten tulee olla voimassa jatkossakin.

7. Lopuksi

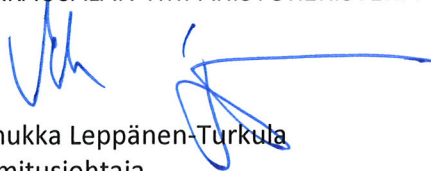
Pakkausalan näkemys on, että uutta jätelakia valmisteltaessa poliittista päätöksentekoa tulee ohjata ympäristön etu, ja siksi jätelaki tulisi pakkaajien tuottajavastuun ja hyötykäyttöjärjestelmän osalta säilyttää ennallaan, jolloin pakkausmateriaalikohtainen tuottajavastuu yhdessä kuntien jätehuoltovelvoitteen kanssa muodostaa täyden tuottajavastuun.

Kuluttajille tarjottavasta palvelustasosta ei tule antaa erillistä säännöstä, esim. valtioneuvoston asetuksena säännöksi tuottajan järjestämien vastaanottopaikkojen määrästä, eikä sitä tule myöskään antaa viranomaisten päätettäväksi. Ympäristön ja talouden huomioivan järkevän palvelutason ratkaisut tulee jättää pakkausalan tuottajayhteisöjen, kaupan ja teollisuuden sekä kunnallisten jätelaitosten keskenään sovittavaksi, koska vain niiden yhteistyöllä jo olemassa olevaa keräysverkostoa voidaan edelleen hyödyntää ja vahvistaa.

Pakkausala korostaa, että perusteena pakkausten täydelle tuottajavastuulle JÄLKI-työryhmän ehdotuksessa esitetty lainsäädännön selkiyttämisen vaatimus voidaan täyttää myös muutoin kuin säätämällä pakkauksille täysi tuottajavastuu. Edellä esitetty vastuunjakomalli tuottajien, kuntien ja jätteenhaltijoiden välillä täyttää myös nykytilan selkiyttämisen vaatimuksen romuttamatta nykyisin hyvin toimivaa pakkausten kierrätys- ja hyötykäyttöjärjestelmää.

Helsingissä 7.4.2010

PAKKAUSALAN YMPÄRISTÖREKISTERI PYR OY



Annukka Leppänen-Turkula
Toimitusjohtaja

LIITTEET

- Liite 1 Pakkausten tuottajavastuu uudessa jätelaissa: Täyden tuottajavastuun vaikutukset nykyjärjestelmälle, muistio 16.2.2010
- Liite 2 Pakkausten erot suhteessa muihin tuottajavastuujakeisiin, muistio 10.2.2010
- Liite 3 Keskeiset vastuunjakoa koskevat pykälät, joihin pakkausala esittää muutoksia (muutokset kursivilla)