

Asia: VN/9898/2021-75

Ehdotukset SUP-direktiivin täytäntöönpanoon liittyviksi asetuksiksi sekä uudeksi keräyspaperia koskevaksi asetukseksi

Lausunnonantajan lausunto

Valtioneuvoston asetus eräistä muovituotteista

Ympäristöministeriö on pyytänyt Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (jäljempänä ELY-keskus) lausuntoa luonnoksesta ehdotuksiksi SUP-direktiivin täytäntöönpanoon liittyviksi asetuksiksi sekä uudeksi keräyspaperia koskevaksi asetukseksi. Määräpäivä lausunnon antamiselle on 19.8.2022.

Lausunto on jaoteltu Lausuntopalvelu-portaalin edellyttämiin osioihin lausunnon jättämisen sujuvoittamiseksi. Pirkanmaan ELY-keskus esittää lausuntonaan seuraavaa:

Pirkanmaan ELY-keskus pitää eräistä muovituotteista annettavan asetuksen antamista tarpeellisenä. Sisällöllisesti Pirkanmaan ELY-keskus nostaa siitä esiin joitakin huomioita.

Perustelumuistion 4 §:n perusteluissa todetaan, että jätelain 48 b §:n luonnoksen mukaan tuottajat vastaisivat tupakkatuotteiden ja suodattimien erilliskeräyksen järjestämisen kustannuksista, mutta kunnat suorittaisivat nämä toimenpiteet. Suunnitellun jätelain 48 e §:n mukaan kunnat ilmoittaisivat tupakantumppien erilliskeräyksen ja siivoamisen kustannukset Pirkanmaan ELY-keskukselle ja saisivat vuosittain korvauksen Pirkanmaan ELY-keskuksen tilittämänä. Vaikka asetustekstissä asiasta ei ole mainintaa, on asetus laadittu tämän perusteluissa esiin tuodun periaatteen mukaisesti.

Käytännössä ehdotettu tarkoittaa, että kunnat ilmoittaisivat vuotuiset kustannuksensa Pirkanmaan ELY-keskukselle, joka tekisi valituskelpoisen päätöksen kunkin tuottajayhteisön tai rekisteröityneen tuottajan kullekin kunnalle maksettavasta määrästä, perisi maksun tuottajilta ja tilittäisi kullekin kunnalle sen saaman maksun. Päätöksestä sekä maksujen perimisestä ja tilittämisestä aiheutuvat kustannukset tulisivat yksin tuottajien maksettavaksi.

Pirkanmaan ELY-keskus huomauttaa, että kustannuksia siitä, että valtio perisi ja tilittäisi maksut, ei ole arvioitu. Käytännössä tuottajilta poistuu tällöin mahdollisuus omalla toiminnallaan vaikuttaa kustannusten määrään, esimerkiksi kilpailuttamalla palvelu tilitoimistojen kesken. Vielä merkittävästi suurempi ongelma on, että ehdotettu malli muuttaisi Pirkanmaan ELY-keskuksen nykyisen roolin valvontaviranomaisesta myös tuottajavastuuta toteuttavaan operatiiviseen rooliin, mitä on pidettävä ongelmallisena viranomaistehtävän kannalta. Kaksijakoinen rooli on omiaan hämärtämään käsitystä valvojan viranomaistoiminnan rajoista ja on ongelmallinen siten myös hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisvaatimuksen kanssa. Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että viranomaisroolin ja operatiivisen roolin yhteensopivuudesta pyydettäisiin ylimmän laillisuusvalvojan kannanotto. Joka tapauksessa Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että sille ei aseteta maksujen keräämis- ja tilittämistehtävää, vaan nämä operatiiviset toimet jätettäisiin tuottajien tehtäväksi. Mainitun päätöksen antamista Pirkanmaan ELY-keskus ei näe samalla tavalla ongelmallisena.

Asetusluonnoksen 9 §:ssä säädetään valtuutetun edustajan tiedottamisvelvollisuudesta. Säädöksen kirjoitusasu vaikuttaa vaikeaselkoiselta huomioiden kolmikanta: suomalainen tuottaja, ulkomainen tuottajaa vastaava toimija sekä valtuutettu edustaja. Säädöksen rakenteellista esitystapaa tulisi miettiä paremmaksi. Sisällöllisesti Pirkanmaan ELY-keskus esittää, tulisiko asetuksessa säätää myös, että valtuutetun edustajan liittyessä tuottajayhteisöön, sen velvollisuus olisi ilmoittaa liittymisestä suomalaiselle tuottajalle, jonka puolesta se hoitaa tuottajavastuuvälvoitteen.

Asetus on suunniteltu tulevaksi voimaan tupakkatuotteiden ja suodattimien osalta 1.1.2023, mikä on myös näiden tuotteiden tuottajavastuun suunniteltu alkamisajankohta jätelakimuutoksessa. Asetuksen 4 §:n mukaisten keräysastioiden hankkimisen tulee tapahtua kuitenkin 1.1.2024 mennessä. Muilla SUP-tuotteilla tuottajan kustannusvastuun voimaantuloajankohdaksi on ehdotettu 1.1.2025. Useat eri voimaantuloajankohdat ovat omiaan sekavoittamaan jo entuudestaan monimutkaiseksi koettua sääntelyä sekä vastuiden erilaisia alkamisaikoja.

Valtioneuvoston asetus muovista sisältävistä kalastusvälineistä

Pirkanmaan ELY-keskus pitää asetuksen antamista tarpeellisena. Sisällöllisesti Pirkanmaan ELY-keskus nostaa siitä esiin joitakin huomioita.

Muovia sisältävien kalastusvälineitä koskevan asetusluonnoksen periaate, jonka mukaan erilaisten asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden vastaanotolle asetettaisiin erilaiset, kullekin kalastusvälinetyypille soveltuvat vaatimukset, on varsin kannatettava. Periaatteella voidaan varmistua, että keräysverkosto on kattava ja laajuudeltaan tarkoituksenmukainen.

Asetusluonnoksen 3 § 1 kohdassa käytetään termiä ”muu toimittaja”. Tuottajavastuun osalta termi on uusi ja sen käyttöönottoa tulisi harkita. Mainitun kohdan loppuosa ”jätteen haltijalle ja muulle toimittajalle” vaikuttaa tarpeettomalta kohdan sisältö huomioiden.

Asetusluonnoksen 4 § 3 momentin mukaan muovია sisältävien vesiviljelyvälineiden vastaanotto on toteutettava 3 §:n mukaiset vähimmäisvaatimukset täyttävällä tavalla. Kohdan perusteluissa todetaan, että keräys voitaisiin hoitaa esimerkiksi yritysten välisenä maksuttomana palautuksena. Maksuton palautus vaikuttaa kuitenkin ongelmallisena ottaen huomioon mitä 3 §:n 2 kohdassa säädetään vastaanottopaikoista. Mikäli palautuslähettäminen halutaan sallia, tulisi asetuksen 4 §:n 3 momentin kirjoitusasu tarkistaa.

Asetuksen 6 § 1 momentin 1 kohta, joka siis ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2023, velvoittaa tuottajat (tuottajayhteisöt) ilmoittamaan Pirkanmaan ELY-keskukselle edellisen vuoden (vuoden 2022) markkinoille saatettujen tuotteiden määrän tonneina ja kappaleina tuoteryhmittäin. Kalastusvälineiden tuottajavastuu ei ole ollut kuitenkaan voimassa vielä vuonna 2022, jolloin oikeaa tietoa ei välttämättä ole kerätty ja taannehtivaa velvollisuutta voidaan pitää ongelmallisena. Perusteluissa esitetäänkin, että vuotta 2022 koskeva tieto voisi olla arvio. On kuitenkin huomattava, että tuottajayhteisöjä ei ole vielä tällä hetkellä perustettu eikä ole olemassa järjestelmää, jossa tiedot voitaisiin kerätä.

Asetusluonnoksen 7 §:n mukaan Pirkanmaan ELY-keskuksen tehtävänä on toimittaa 6 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaiset tiedot Euroopan komissiolle vuosittain 18 kuukauden kuluessa kohdevuoden päättymisestä. Koska 6 § 1 momentin 2 kohdan mukainen velvollisuus tulee tuottajille 1.1.2026, tulee Pirkanmaan ELY-keskuksen ilmoittaa vuotta 2026 koskevat tiedot 30.6.2028. Voimaantulosäännöksen mukaan Pirkanmaan ELY-keskuksen velvollisuus alkaa kuitenkin jo 1.1.2023, vaikka mitään ilmoitettavaa ei tältä osin ole moneen vuoteen. 7 §:n mainitun kohdan voimaantuloa tältä osin tulisi siirtää eteenpäin.

Luonnoksen 8 §:n mukaan hallinnollisten maksujen osuuden tulee olla kohtuullisia suhteessa tuottajan markkinoille saattamien tuotteiden määrään ja niistä aiheutuviin jätehuoltokustannuksiin. Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että asetuksessa ilmoitettaisiin prosentuaalinen ja euromääräinen yläraja hallinnollisten maksujen kohtuullisuudelle.

Asetusluonnoksen 9 §:ssä säädetään valtuutetun edustajan tiedottamisvelvollisuudesta. Säädöksen kirjoitusasu vaikuttaa vaikeaselkoiselta huomioiden kolmikanta: suomalainen tuottaja, ulkomainen tuottajaa vastaava toimija sekä valtuutettu edustaja. Säädöksen rakenteellista esitystapaa tulisi miettiä paremmaksi. Sisällöllisesti Pirkanmaan ELY-keskus esittää, tulisiko asetuksessa säätää myös, että valtuutetun edustajan liittyessä tuottajayhteisöön, sen velvollisuus olisi ilmoittaa liittymisestä suomalaiselle tuottajalle, jonka puolesta se hoitaa tuottajavastuuvälvoitteet.

Asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.1.2023, paitsi 2–5 §:t ja 8–12 §:t 1.1.2025 ja 6.1 § 2–6 kohdat vasta 1.1.2026. Muovia sisältävien kalastusvälineiden tuottajavastuun on jätelakia koskevassa muutoksessa esitetty alkavan jätehuoltovastuun osalta 1.1.2025 ja muuten mahdollisimman pian lain hyväksymisen jälkeen. Eri aikaan tapahtuva voimaantulo on ongelmallinen monessakin suhteessa.

Valtioneuvoston asetus eräiden muovituotteiden tuottajien kunnille maksamista korvauksista

Pirkanmaan ELY-keskus pitää asetuksen antamista tarpeellisena. Asetus on selkeä ja ymmärrettävä. Sisällöllisesti Pirkanmaan ELY-keskus nostaa siitä esiin joitakin huomioita.

Pirkanmaan ELY-keskus esittää huolensa siitä, että tuottajien kustannusvastuun määrittäminen suunnitellulla tavalla on turhan monimutkainen ja kallis menettelytapa. Ongelma ei niinkään ole tässä asetuksessa, vaan jätelain suunnitellun muutoksen 48 a § - 48 f §:issä.

Perustelumuistion 2 §:n perusteluissa todetaan, että jätelain 48 e §:n luonnoksen mukaan kunnat ilmoittaisivat niille syntyneet keräys- ja siivouskustannukset vuosittain Pirkanmaan ELY-keskukselle ollakseen oikeutettuja kustannusten korvaukseen. Siten kuntien saama korvaus olisi riippuvainen siitä, ilmoittaako kunta kustannukset määräajassa ja toisaalta siitä, minkä suuruinen kustannus ilmoitetaan. Käytännössä lienee selvää, että Pirkanmaan ELY-keskus ei voi tarkistaa kaikkien noin kolmensadan kunnan ilmoittamien tietojen paikkaansa pitävyyttä tai oikeellisuutta esimerkiksi tositteista tarkastamalla.

Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että väliaikaiseksi tarkoitettu kokonaiskustannusmalli (4,79 euroa / asukas / vuosi) selkeämpänä ja ennalta arvattavampana valittaisiin pysyväksi toteutustavaksi siten, että asetuksella määritettäisiin asukaskohtainen maksu aina kolmeksi vuodeksi kerrallaan (tarvittaessa muutamassa eri kuntaluokassa) ja eri tuoteryhmien kustannusosuudet kokonaissummasta myöskin kolmeksi vuodeksi kerrallaan perustuen koostumusselvitykseen. Tämä myös kannustaisi kuntia kehittämään toimintaansa kustannustehokkaaksi ja tarkoituksenmukaiseksi sekä koituisi kaikkien, viime kädessä kuluttajien eduksi.

Suunnitellun mukaisesti Pirkanmaan ELY-keskus tekisi päätöksen ilmoitettujen tietojen perusteella, velvoittaisi tuottajat maksamaan päätöksen mukaiset määrät Pirkanmaan ELY-keskukselle ja maksujen kertymisen jälkeen tilittäisi korvaukset erikseen kullekin kunnalle. Tuottajat maksaisivat päätöksen, maksujen keräämisen ja tilittämisen kustannukset täysimääräisesti.

Pirkanmaan ELY-keskus huomauttaa, että kustannuksia siitä, että valtio perisi ja tilittäisi maksut, ei ole arvioitu. Käytännössä tuottajilta poistuu tällöin mahdollisuus omalla toiminnallaan vaikuttaa kustannusten määrään, esimerkiksi kilpailuttamalla palvelu tilitoimistoiden kesken. Vielä merkittävästi suurempi ongelma on, että ehdotettu malli muuttaisi Pirkanmaan ELY-keskuksen nykyisen roolin valvontaviranomaisesta myös tuottajavastuuta toteuttavaan operatiiviseen rooliin, mitä on pidettävä ongelmallisena. Kaksijakoinen rooli on omiaan hämärtämään käsitystä valvojan viranomaistoiminnan rajoista ja on ongelmallinen siten myös hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisvaatimuksen kanssa. Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että viranomaisroolin ja operatiivisen roolin yhteensopivuudesta pyydettäisiin ylimmän laillisuusvalvojan kannanotto. Joka tapauksessa Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että sille ei aseteta maksujen keräämis- ja tilittämistehtävää, vaan nämä operatiiviset toimet jätettäisiin tuottajien tehtäväksi. Mainitun päätöksen antamista Pirkanmaan ELY-keskus ei näe samalla tavalla ongelmallisena.

Pirkanmaan ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että SUP-asetuksen 4 §:ssä kunnille asetetaan velvoite järjestää yksi tupakkatuotteiden keräysastia jokaista 300 asukasta kohden viimeistään 1.1.2024. Koska siirtymäsäännöksen mukaan vuodet 2023–2025 korvataan kunnille kiinteällä euromäärällä, saattaa se johtaa siihen, että kunnat lykkäävät keräysastioiden hankkimista ainakin suuremmassa mittakaavassa vuodelle 2026, jolloin niiden kustannus tulee todenmukaisesti huomioiduksi ja johdetuksi tuottajille. Toisaalta vaarana on myös, että tupakkatuotteiden keräysastioiden kustannukset jakautuvat myös muille keräyskustannusvastuunalaisille SUP-tuottajille kuin yksin tupakkatuotteiden tuottajille, sillä keräyskustannuksia ei ole edellytetty ilmoitettavan tuottajavastuualoittain, vaan kokonaissummana.

Asetuksen voimaantulo tulisi asettaa 1.1.2023 siten, että vuotta 2023 koskeva kustannusvastuu toteutuisi vuoden 2024 aikana. Tällöin voimaantulo olisi yhtenevä jätelakiuudoksen 48 b §:ssä säädettyjen suodattimellisten tupakkatuotteiden ja suodattimien sekä pakkauksina pidettävien kertakäyttöisten muovituotteiden tuottajan kustannusvastuun voimaantulon kanssa.

Valtioneuvoston asetus pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun asetuksen muuttamisesta

Pirkanmaan ELY-keskus pitää asetuksen antamista tarpeellisena. Sisällöllisesti Pirkanmaan ELY-keskus nostaa siitä esiin joitakin huomioita.

Asetusluonnoksen 14 §:ssä säädetään valtuutetun edustajan tiedottamisvelvollisuudesta. Säädöksen kirjoitusasu vaikuttaa vaikeaselkoiselta huomioiden kolmikanta: suomalainen tuottaja, ulkomainen tuottajaa vastaava toimija sekä valtuutettu edustaja. Säädöksen rakenteellista esitystapaa tulisi miettiä paremmaksi. Sisällöllisesti Pirkanmaan ELY-keskus esittää, tulisiko asetuksessa säätää myös, että valtuutetun edustajan liittyessä tuottajayhteisöön, sen velvollisuus olisi ilmoittaa liittymisestä sille suomalaiselle tuottajalle, jonka puolesta se hoitaa tuottajavastuuelvoitteet.

Asetusluonnoksen 19 a §:n mukaan tuottajayhteisö voi sallia seurantatietojen toimittamisen kevennettyinä sellaiselta pakkauksen tuottajalta, joka saattaa markkinoille vähemmän kuin 50 tonnia pakkauksia vuodessa. Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että kevennetty menettely olisi pakollinen pienille tuottajille eikä tuottajayhteisön harkittavissa. Myös hallinnolliset maksut tulisi määrätä pienille tuottajille kevennettyinä ja samalla säätää maksujen prosentuaalinen ja euromääräinen enimmäisraja. Asetuksen perusteella jää myös epäselväksi, miten tuottajan kustannusvastuu tietyistä kuntien toteuttamista jätehuolto- ja siivoustoimista huomioidaan tuottajien maksuosuuksia määriteltäessä.

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan heti hyväksymisen jälkeen. Jätelain 48 § 1 momentin 6 kohdan mukaista pakkaustuottajan uutta määritelmää (pakkaus, palvelupakkaus, viljelijäpakkaus) sovelletaan kuitenkin vasta 1.1.2024 alkaen, jolloin myös miljoonan euron liikevaihdon alaraja poistuu. Pirkanmaan ELY-keskus esittää huolensa siitä, että asetuksen voimaantulo ennen lakimuutosta voi johtaa ennakoimattomiin tilanteisiin.

Valtioneuvoston asetus juomapakkauksista annetun asetuksen muuttamisesta

Pirkanmaan ELY-keskus pitää asetuksen antamista tarpeellisena. Sisällöllisesti Pirkanmaan ELY-keskus nostaa siitä esiin joitakin huomioita.

Asetusluonnoksen 4 a §:n mukaan hallinnollisten maksujen osuuden tulee olla kohtuullisia suhteessa tuottajan markkinoille saattamien tuotteiden määrään ja niistä aiheutuviin jätehuoltokustannuksiin. Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että asetuksessa ilmoitettaisiin prosentuaalinen ja euromääräinen yläraja hallinnollisten maksujen kohtuullisuudelle. Silloin kun kysymys olisi uuden tuotteen palautusjärjestelmään rekisteröimisestä johtuvasta teknisestä muutoksesta aiheutuvasta kustannuksesta, kyse ei olisi hallinnollisesta maksusta ja maksu voitaisiin periä toteutuneiden kustannusten mukaisesti. Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että asia otettaisiin huomioon asetustekstissä.

Valtioneuvoston asetus keräyspaperin erilliskeräyksestä ja kierrätyksestä

Pirkanmaan ELY-keskus pitää asetuksen antamista tarpeellisena. Sisällöllisesti Pirkanmaan ELY-keskus nostaa siitä esiin joitakin huomioita.

Asetusluonnoksen 2 §:n mukainen tuottajakohtaisesta kierrätystavoitteesta luopuminen ja siirtyminen yhteiseen tavoitteeseen on järkevä ja kannatettava ratkaisu. Myös 3 §:ssä esitetty muutos luopua 500 asukkaan taajamakäsitteestä on kannatettavaa. Keräyspisteiden alueverkkovaatimuksen yhtenäistäminen pakkausasetuksen vaatimusten kanssa on perustelua, koska käytännössä molempia jakeita kerätään samoissa pisteissä. Pirkanmaan ELY-keskus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että laadullisten sijaintivaatimusten lisäksi myös keräyspisteiden vähimmäiskappalemäärä olisi tarpeellista säätää asetustasolla, esimerkiksi 1 000 kappaleeksi. Esimerkiksi valvonta on tällöin yksiselitteistä.

Asetusluonnoksen 4 §:n mukaan hallinnollisten maksujen osuuden tulee olla kohtuullisia suhteessa tuottajan markkinoille saattamien tuotteiden määrään ja niistä aiheutuviin jätehuoltokustannuksiin. Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että asetuksessa ilmoitettaisiin prosentuaalinen ja euromääräinen yläraja hallinnollisten maksujen kohtuullisuudelle.

Asetusluonnoksen 6 §:ssä säädetään valtuutetun edustajan tiedottamisvelvollisuudesta. Säädöksen kirjoitusasu vaikuttaa vaikeaselkoiselta huomioiden kolmikanta: suomalainen tuottaja, ulkomainen tuottajaa vastaava toimija sekä valtuutettu edustaja. Säädöksen rakenteellista esitystapaa tulisi mieltä paremmaksi. Sisällöllisesti Pirkanmaan ELY-keskus esittää, tulisiko asetuksessa säätää myös, että valtuutetun edustajan liittyessä tuottajayhteisöön, sen velvollisuus olisi ilmoittaa liittymisestä sille suomalaiselle tuottajalle, jonka puolesta se hoitaa tuottajavastuuelvoitteet.

Asia on käsitelty Pirkanmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat-vastuualueen keskitetyt ympäristöpalvelut -yksikössä. Asiakirja on hyväksytty sähköisesti ja merkintä hyväksynnästä on asiakirjan lopussa. Lausunnon on esitellyt johtava lakimies Mika Heinonen ja yksikön päällikkö Ari Nygrén.

Heinonen Mika

Pirkanmaan ELY-keskus - Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue, keskitetyt ympäristöpalvelut -yksikkö.