

Asia: VN/20007/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n akkuasetuksen täydentämistä sekä sähkö- ja elektroniikkalaiteromua koskevan direktiivin muutoksen täytäntöönpanemista koskevaksi lainsäädännöksi

Jätelakiin tehtävät muutokset

16 b §. Akkujen ja paristojen merkintöjä, ohjeita, turvallisuustietoja sekä asiakirjoja koskevat kielivaatimukset.

-

25 §. Muut valvontaviranomaiset.

Ympäristöministeriö on pyytänyt Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (jäljempänä ELY-keskus) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi jätelain muuttamisesta. Määräpäivä lausunnon antamiselle on 14.4.2025.

Pirkanmaan ELY-keskus on jätelain tuottajavastuuta valvova viranomainen Suomessa. ELY-keskus kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Jätelain 25 §:ää koskevan ehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi Suomeen sijoittautuneita verkkoalustoja. Ehdotuksessa mainitaan, että kyseessä olisi pienehkö uusi valvontatehtävä.

ELY-keskus haluaa korostaa, että tuottajavastuuvälvönnän osalta kyseessä ei ole pieni valvontatehtävä. Tuottajavastuuvälvönnän kannalta merkittävät verkkoalustat, joista tuotteita myydään etäkaupalla suomalaisille käyttäjille, sijaitsevat Suomen ulkopuolella osin EU:n jäsenvaltioissa mutta merkittävässä määrin myös EU:n ulkopuolella. Tuottajavastuuvälvönnän vaikuttavuuden takaamiseksi Suomeen sijoittautuneiden verkkoalustojen sijaan merkittävä osa valvontaviranomaisen resursseista tulisi kohdistaa ulkomailla sijaitsevien (Suomeen myyvien) verkkoalustojen valvontaan. Valvonta tapahtuisi yhteistyössä ja tarvittaessa virka-apupyynnöin

kyseisen verkkoalustan ylläpitäjän tai sen laillisesti nimetyn EU-edustajan sijaintimaan viranomaisen kanssa. Lisäksi ulkomaisten verkkoalustojen ylläpitäjien neuvonta ja ohjeistus noudattamaan suomalaista lainsäädäntöä on tärkeä tehtävä, joka vaatii voimavaroja.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tulisi selkeyttää kenelle viranomaiselle tämä tehtävä kuuluisi. ELY-keskus esittää huolenaan, että ehdotetussa muodossa sääntely ei vaikuta toimivalta ratkaisulta ja aiheuttaa epäselvyyttä laillisuusvalvontaviranomaisten toimivallan suhteen.

Pirkanmaan ELY-keskus valvoisi ehdotuksen mukaan verkkoalustoilla toimivia talouden toimijoita sekä verkkoalustan tarjoajaa siltä osin, kun verkkoalusta on itse tuottaja. Verkkoalustan tarjoajat toimivat usein myös tuottajana (etämyyjänä), mikä voi johtaa tilanteeseen, että kaksi eri viranomaista valvoisi samaa toimijaa.

ELY-keskus tuo myös esiin, että ehdotuksessa ei ole säädetty, mikä viranomainen valvoisi verkkoalustan ylläpitäjää siltä osin, että tuottajavastuuta koskevat rekisterinumerot on julkaistu verkkoalustoilla (digipalveluasetus 2022/2065 artikla 30 kohta 7). Mikäli tämä viranomainen on esimerkiksi kuluttaja-asiamies, on kyseessä jo kolmas valvovaa viranomainen. Epäselvää tältä osin on myös, valvoisiko kuluttaja-asiamies myös velvoitetta siltä osin, kun ostaja on muu kuin kuluttaja (eli yritysten välistä kauppaa). Lainvalmistelussa onkin syytä korostaa viranomaisyhteistyötä ja varmistaa sen sujuvuus eri tilanteissa.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan viranomaisroolien rajapintoja tuottajavastuun valvonnassa tulisi muutoinkin selkeyttää. ELY-keskus esittää lisättäväksi pykälän 3 momenttiin Tullin rooliksi valvoa etäkaupan lisäksi yhteistyössä tuottajavastuuviranomaisen kanssa myös maastavientejä ja -tuonteja, koska esimerkiksi ehdotetut akkujen ja paristojen uudet laskentamenetelmät keräysasteelle sisältävät käytettyjen akkujen ja paristojen osalta tiedonkeruuta maastavienneistä ja -tuonneista. ELY-keskus ehdottaa esimerkiksi seuraavaa muotoilua: ”Tulli valvoo yhteistyössä Suomen ympäristökeskuksen kanssa jätteiden kansainvälisiä siirtoja ja yhteistyössä Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteiden maahantuontia, maastavientiä sekä etäkauppaa.”

47 §. Tuottajan ensisijainen oikeus järjestää jätehuolto.

Pirkanmaan ELY-keskus kannattaa tuottajan ensisijaista oikeutta ja jopa sen vahvistamista. Ehdotettu muutos uudelleenkäytön valmistelun osalta on akkuasetuksen vuoksi välttämätön. ELY-keskus esittää, että uudelleenkäytön valmistelu tai siihen liittyvien palveluiden tarjoaminen edellyttäisi kaikilla aloilla yhteistyötä tuottajayhteisön kanssa.

53 §. Poikkeukset eräiden tuotteiden tuottajan kustannusvastuusta.

Pirkanmaan ELY-keskus kiittää, että SER-direktiivin muutoksen täytäntöönpanossa on huomioitu valvovan viranomaisen asiasta ennakkoon esiin tuomat näkökulmat. SER-direktiivin muutos rajaa tuottajan jätehuollon kustannusvastuun ulkopuolelle aiemmasta poiketen myös kotitalouden sähkö- ja elektroniikkalaitteita. ELY-keskus katsoo, että lainsäädännöllä laajan keräysverkon mahdollistaminen myös haltijan vastuulle kuuluvalla sähkö- ja elektroniikkalaiteromulle esityksen mukaisesti edesauttaa sähkö- ja elektroniikkalaiteromun erilliskeräystä ja asianmukaista käsittelyä.

ELY-keskus esittää seuraavia tarkennuksia ehdotettuun jätelain 53 §:ään ja sen perusteluihin:

1. SER-direktiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaisesti tuottaja ei vastaa niiden sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun valtioneuvoston asetuksen 519/2014 liitteen 1 mukaisiin laiteluokkiin kuuluvien muun kuin kotitalouden sähkö- ja elektroniikkalaitteiden jätehuoltokustannuksista, jotka on saatettu markkinoille ennen 14 päivää elokuuta 2005, ellei laitetta korvata uudella vastaavalla tai saman käyttötarkoituksen omaavalla laitteella.
2. Avoin soveltamisala koskee lähes kaikkia sähkö- ja elektroniikkalaitteita, pois lukien kuitenkin Valtioneuvoston asetuksen sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (519/2014) 1 §:n 3 momentissa tarkoitettut sähkö- ja elektroniikkalaitteet.

ELY-keskus tuo vielä esiin, että hallituksen esitysluonnoksessa ei ole mainittu, miten vastuu tuottajan kustannusvastuun ulkopuolelle rajattujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden jätehuollon kustannuksista määräytyy. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan 53 §:ssä tai sen perusteluissa olisi hyvä tuoda selkeästi ilmi, että haltija vastaa tuottajan kustannusvastuun ulkopuolelle jäävän sähkö- ja elektroniikkalaiteromun jätehuollon kustannuksista.

Lisäksi epäselväksi jää, kenellä ylipäätään on oikeus tarjota haltijan vastuulle jääneiden tuotteiden jätehuoltoa huomioiden jätelain 47 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen muotoilu ”Tuottajalla on ensisijainen oikeus järjestää vastuulleen kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuolto.” Lainopillinen tulkinta johtaa päättelemään, että koska tuottajan vastuulla on ”vastuulleen kuuluvien” jätehuollon järjestäminen, olisi haltijan vastuulla olevien tuotteiden jätehuolto vapaasti kaikkien halukkaiden toteutettavissa. ELY-keskus esittää huolensa mm. keräysmäärien asianmukaisen raportoinnin riskeistä ja mahdollisesta tuottajan vastuulla olevien jätteiden keräämisestä ja esittää, että sääntelyä täsmennetään siten, että myös haltijan vastuulla olevien jätteiden jätehuoltopalvelujen tarjoaminen edellyttäisi yhteistyötä tuottajayhteisön kanssa. Tämä voi tarkoittaa jätelain 47 §:n uudelleenmuotoilua.

61 §. Eräiden tuotteiden tuottajilta ja tuottajayhteisöiltä vaadittava vakuus

Akkuasetuksen sääntely vakuudesta on pakottavaa ja koskee sekä yksittäisiä rekisteröityneitä tuottajia että tuottajayhteisöjä. Pirkanmaan ELY-keskus kannattaa esitettyä sääntelyä, jossa täsmennetään vakuudelta edellytettäviä seikkoja sekä menettelyä vakuuden realisoinnissa. Ehdotus pohjautuu nykyiseen jätelain tiettyjä sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajia koskevaan sääntelyyn ja ehdotus on lisäksi ottanut mallia ympäristönsuojelulain jätevakuuksia koskevista säädöksistä.

ELY-keskus ehdottaa, että pykälään sisällytettäisiin viittaus ehdotettuun 103 §:n 3 momenttiin, jossa on säädetty vakuuden riittävyyden säännöllisestä arvioinnista ja menettelystä rekisteröinnin yhteydessä.

Lisäksi ELY-keskus esittää, että pykälän ehdotettua 6 momenttia täsmennettäisiin siten, että se soveltuisi myös tilanteisiin, jossa vakuudenantaja on ainoa toimialan rekisteröity toimija, jolloin vakuutta ei ole mahdollista jakaa muille rekisteröityneille tahoille. Vakuutta tulisi voida käyttää myös kyseiseen tilanteeseen esimerkiksi siten, että viranomainen hankkisi jätehuoltopalvelut vakuuden arvon avulla, mikä menettely on myös ympäristönsuojelulain mukaisen jätevakuuden osalta menettelytapa.

131 §. Laiminlyöntimaksu.

Pirkanmaan ELY-keskus kiittää, että laiminlyöntimaksua koskevaa lainsäädäntöä esitetään kehitettäväksi. Laiminlyöntimaksun käyttö on tuottajavastuuviranomaisen toiminnassa havaittu merkittäväksi valvonnalliseksi tekijäksi ja jo yksinomaan uhka sen käytöstä on osoittautunut toimivaksi lisäksi laillisuusvalvonnassa.

Laiminlyöntimaksua koskevassa sääntelyssä huomio tulisi aikaisempaa vahvemmin kohdistaa sen varmistamiseen, että koko toimitusketju toimii vastuullisesti. Tämä tapahtuisi velvoittamalla myös muita toimitusketjun toimijoita kuin tuottajaa.

147 §. Rangaistussäännökset.

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan on tärkeää, että rangaistussäännökset ovat ajanmukaisia. Rangaistussääntelyssä suurin ongelma lienee jätelain sääntelyn tuntemattomuus. Esitutkintaviranomaiset eivät tunnista ongelmaa tai lain rikkomista.

Nykyinen jätelain rikkomisesta seuraava rangaistus ei ELY-keskuksen näkemyksen mukaan aina ole riittävällä tasolla. Ympäristön kannalta vastuullinen toiminta on nyky-yhteiskunnassa merkittävä ja tavoiteltava päämäärä, mutta rangaistusasteikot ovat valitettavasti jääneet tästä kehityksestä jälkeen. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan olisikin tärkeää, että jätelainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä huomiota kiinnitettäisiin myös eri tekojen rangaistusten tasoon.

Muita muutettavia pykälä koskevat huomiot

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan jätelain 46 §:n ehdotettuun muutokseen tulisi lisätä myös akkuasetuksen keräysartiklat, joissa tuottajien kustannusvastuulle määritellään keräysinfran tarjoaminen: ”Akkujen ja paristojen osalta on noudatettava lisäksi, mitä akkuasetuksen 56 sekä 59–

61 artikloissa säädetään.” Asiakohdan perusteluissa osin jo viitataan kyseisiin artikloihin keräysjärjestelmän osalta.

Jätelain 52 §:n muutoksessa voisi sisällyttää viittauksen akkuasetuksen artiklan 14 lisäksi myös artiklaan 74, jossa esimerkiksi kohdassa 1 a) säädetään tuottajien velvollisuudesta tiedottaa loppukäyttäjää hyvistä käytännöistä ja suosituksista, joilla pyritään pidentämään akkujen ja paristojen käyttövaihetta ja parantamaan mahdollisuuksia niiden uudelleenkäyttöön, uudelleenkäyttöön valmisteluun, käyttötarkoituksen muuttamiseen valmisteluun, käyttötarkoituksen muuttamiseen ja uudelleenvalmistukseen.

Jätelain 56 §:stä vaikuttaisi puuttuvan tarpeellinen viittaus akkuasetukseen. Pykälän viimeisen momentin viimeinen lause voisi olla esimerkiksi seuraavan kaltainen: ”Tuotteen jakelija vastaa järjestämänsä vastaanoton kustannuksista muilta osin kuin mitä akkuasetuksen artikloissa 59–61 akkujen ja paristojen keräämisen kustannusvastuusta säädetään.”

ELY-keskus esittää myös jätelain 63 §:ään tehtäväksi viittaus akkuasetukseen. Pykälässä tulisi mainita, että ”Akkutuottajayhteisön on lisäksi noudatettava, mitä säädetään akkuasetuksen 57 artiklassa.”.

Vielä ELY-keskuksen näkemyksen mukaan voisi harkita tulisiko myös jätelain 66 §:ään lisätä viittaus ”Akkutuottajayhteisön on lisäksi noudatettava, mitä säädetään akkuasetuksen 57 artiklan kohdassa 8.” ja jätelain 66 b §:n lisätä viittaus ”Valtuutetun edustajan, joka vastaa akkujen ja paristojen osalta niiden tuottajien velvoitteista on lisäksi noudatettava mitä säädetään akkuasetuksen 55 artiklassa.”, sillä kyseisen artiklan kohdissa 7 ja 12 on määritelty valtuutettua edustajaa koskevia velvoitteita.

Ympäristönsuojelulakiin tehtävät muutokset

221 g §. Akkuja ja paristoja koskevat erityissäännökset.

Pirkanmaan ELY-keskus esittää harkittavaksi, tulisiko ympäristönsuojeluin 221 g §:n ehdotettuun muutokseen lisätä myös viittaus akkuasetuksen artiklan 66 kohtaan 2 a), joka koskee velvollisuutta luovuttaa jäteakut tuottajille minkä lisäksi ELY-keskus pitää viittausta artiklaan 73 myös tarpeellisena.

Muuta lausuttavaa

Muut mahdolliset huomiot

Pirkanmaan ELY-keskus kiittää, että sen säädösvalmistelussa aiemmin esiin tuoma kanta tehtävien merkittävän lisääntymisen edellyttämistä lisävoimavaroista on huomioitu luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

Esitysluonnokseen on kuitenkin kirjattu, että tuottavuusohjelman toimeenpanon vuoksi Pirkanmaan ELY-keskuksen resursointi hoidettaisiin uudelleenkohdentamalla nykyisiä määrärahoja. Käytännössä

tämä kirjaus lienee tarkoittavan, että kirjatusta huolimatta tuottajavastuutehtävään ei ole tarkoitus ohjata lisävoimavaroja huomioiden valtionhallinnon tehostamis- ja säästötoimet.

Tuottajavastuutehtävät on koko valtakunnassa keskitetty Pirkanmaan ELY-keskukselle, jossa yhdeksän henkilöä hoitaa koko maan kattavan jätelain mukaisen valvontatehtävän. Akkujen ja paristojen tuottajavastuuvalvontaan on kohdennettu yksi henkilötyövuosi ja käytännössä yksi henkilö hoitaa tehtävää. Mikäli hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti laajenevaan tehtävään ei osoiteta lisävoimavaraa, jatkossa kolmen henkilön erittäin vaativat tehtävät hoitaisi yksi henkilö. On selvää, että tämä ei ole mahdollista edes teorian tasolla. Lisäksi on ehdottomasti huomioitava, että valtava työkuorma nostaa merkittävästi myös riskiä heikkenevästä työhyvinvoinnista ja työssäjaksamisesta koko tuottajavastuuvalvonnassa.

Valvontatehtävien keskittäminen itsessään on jo tehostanut tehtävien hoitamista verrattuna siihen, että eri viranomaiset hoitaisivat erikseen samankaltaisia tehtäviä alueellisesti. Kun tehtävä on keskitetty yhdelle viranomaiselle, ei toimivallan jaossa jää epäselvyyttä eivätkä viranomaisen tulkintalinjaukset ole alueellisesti erilaisia. ELY-keskus tuo esiin, että EU-lainsäädännöstä tuleviin uusiin ja laajentuviin tehtäviin tulee varmistaa ja taata riittävät resurssit jo aiemmin keskitettyjen tehtävien hoitamiseksi asianmukaisesti myös tulevaisuudessa. Laajenevien ja uusien tehtävien edellyttämien pysyvien resurssien epääminen keskitettyjä tehtäviä hoitavilta viranomaisilta johtaa tilanteeseen, jossa keskittäminen muodostuu lopulta hyödyttömäksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimisto on tehnyt vuonna 2020 Pirkanmaan ELY-keskukseen ympäristötehtävien laillisuusvalvontaan kohdistuvan tarkastuksen. Tarkastuksessaan apulaisoikeusasiamies kiinnitti erityistä huomiota siihen, että viranomaisella tulee olla riittävät voimavarat lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. On mahdollista, että resurssikysymys saa laillisuusvalvonnallisia ulottuvuuksia, jos resurssitilanne johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen. Apulaisoikeusasiamies kehotti kiinnittämään huomiota erityisesti ympäristönsuojeluun kohdennettujen resurssien riittävyyteen niin, että lakisääteisten tehtävien hoitaminen valvontatehtävien osalta ei vaikeudu.

ELY-keskuksen laskelman mukaan sen työtehtävät lisääntyvät merkittävästi akkuasetuksen tuottajavastuusäännösten tullessa voimaan. Asetuksen edellyttämä valvonta- ja raportointitehtävä laajenee sääntelyn laajentuessa ja yksityiskohtaistuessa. Osa viranomaiselta edellytetyistä toimista on kokonaan uusia ja osa sääntelystä laajentaa nykyisiä tehtäviä.

Nykytilanteeseen verrattuna rekisteröintipäätösten uusiminen ja muut tuottajia ja tuottajayhteisöjä sekä muita tuottajavastuuluvussa mainittuja toimijoita koskevat päätökset, linjaukset ja ohjeistukset, kasvavat valvontatehtävät sekä merkittävästi laajeneva raportointi tulevat viemään selvästi enemmän voimavaroja.

Komissio on arvioinut akkujen kysynnän 14-kertaistuvan vuodesta 2018 vuoteen 2030. Volyymien kasvu tarkoittaa valvottavien määrien lisääntymistä ja edellyttää erityisesti

vapaamatkustajavalvonnan tehostamista. Huomattava osa akuista saatetaan markkinoille etäkaupalla, minkä valvonta myös osaltaan edellyttää voimavaralisäystä. Nykytilanteeseen verrattuna raportointi moninkertaistuu ja yksityiskohtaistuu. Lisäksi raportointivaatimus laajenee myös jätehuoltotoimijoille ja kierrättäjille, mitä vaatimusta ei ole ollut aikaisemmin. Kasvavat raportointivelvoitteet johtavat raportoinnin valvonnan työmäärän kasvamiseen ja lisäresurssitarpeeseen. Lisäksi akkuasetuksen uudet tuottajavastuuta koskevat velvoitteet edellyttävät kattavaa viestintää, neuvontaa ja tiedottamista.

ELY-keskus tuo myös esiin, että komission 21.3.2025 hyväksymä delegoitu asetus jäteakkujen ja -paristojen kierrätystehokkuuden ja niistä peräisin olevien materiaalien talteenottoasteiden laskenta- ja todentamismenetelmästä sekä asiakirjojen muodosta (ei vielä julkaistu EU:n virallisessa lehdessä) edellyttää myös erittäin yksityiskohtaista raportointia jäteakkujen käsittelylaitoksilta ja viranomaiselta raportoinnin tarkistamista. On todennäköistä, että yksikään käsittelylaitos ei pysty itsenäisesti tuottamaan tietoa, jota mainittu säädös edellyttää. Delegoitu säädös edellyttää myös täysin uudentyyppistä osaamista valvontaviranomaiselta.

ELY-keskuksen laskelman mukaan henkilövoimavarojen pysyvä lisätarve on 2 henkilötyövuotta (180 000 euroa) vuodesta 2026 alkaen. Lisäksi ELY-keskus on esittänyt lisävoimavaroja asetuksen edellyttämien tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitokustannuksiin siten, että kertaluonteinen tietojärjestelmien kehittämiskustannus on 150 000 euroa ja vuodesta 2026 ylläpitokustannus on 15 000 euroa vuodessa.

Pirkanmaan ELY-keskus ei pysty hoitamaan sille esitysluonnoksessa suunniteltuja lisääntyviä tehtäviä, mikäli niille ei osoiteta asianmukaisia lisähenkilövoimavaroja ja määrärahaa tietojärjestelmiin.

Siltä varalta, että voimavaroja ei ole mahdollista toteuttaa määrärahoihin, ELY-keskus esittää, että tarpeellinen resursointi toteutetaan korottamalla tuottajilta perittäviä maksuja ja kohdentamalla valvontamaksutulot tuottajavastuutehtävän hoitamiseen. Muutoksen tulisi koskea kaikkia tuottajavastuualoja.

Pirkanmaan ELY-keskus nostaa esiin, että hallituksen esityksen jätelain 25 §:n ja 127 §:n muutoksissa sekä kyseisiin kohtiin liittyvissä perusteluissa on mainittu pakkausjäteasetus, vaikka muuten hallituksen esityksessä ei ole tuotu esille, että muutoksella pantaisiin täytäntöön pakkausjäteasetusta koskevia velvoitteita. Hallituksen esityksessä ei ole mukana pakkausjäteasetukseen liittyvää taustaa, valmistelua tai voimaantuloaikoja.

Asian käsittely

Asia on käsitelty Pirkanmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella keskitetyt ympäristöpalvelut -yksikön tuottajavastuuryhmässä. Asiakirja on hyväksytty sähköisesti ja merkintä hyväksynnästä on asiakirjan lopussa. Lausunnon on esitellyt ryhmäpäällikkö Mika Heinonen ja ratkaissut yksikönpäällikkö Ari Nygrén. Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet myös ylitarkastaja Jaana Mäenpää, ylitarkastaja Tiina Vermaete ja ylitarkastaja Enni Virtanen.

Heinonen Mika
Pirkanmaan ELY-keskus