

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.

Jätelakiin ehdotetaan otettavan osana EU:n akkuasetuksen täytäntöönpanoa uusi säännös, jonka mukaan akkujen ja paristojen merkintöjen, ohjeiden, turvallisuustietojen sekä asiakirjojen on oltava suomeksi ja ruotsiksi. Markkina- ja turvallisuusviranomaiselle toimitettavat tiedot voisivat olla myös muulla markkina- ja turvallisuusviranomaisen hyväksymällä kielellä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti (s. 33) jätelain 16 b § edellyttäisi seuraavat tiedot suomeksi ja ruotsiksi: akkuasetuksen 38 artiklan 1 a ja 7 kohdassa tarkoitetut tiedot, 41 artiklan 2 kohdan alakohdassa c ja 8 kohdassa tarkoitetut tiedot, 42 artiklan 2 kohdan alakohdassa c ja 6 kohdassa tarkoitetut tiedot sekä 74 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot.

Markkina- ja turvallisuusviranomaisen harkintaan jäisi kielivaatimus silloin, kun kyseessä olisi akkuasetuksen 38 artiklan kohdassa 10 tarkoitetut tiedot, 41 artiklan 8 kohdassa tarkoitetut tiedot sekä 18 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tiedot.

Tukes ehdottaa perusteluja tarkistettavaksi ja pykälän täsmentämisen harkitsemista.

Tukes katsoo ensinnäkin, että maahantuoja tai jakelijan ei tarvitse kääntää akun tai pariston vaatimustenmukaisuuden osoittavia asiakirjoja suomeksi ja ruotsiksi, jos ne on laadittu muulla kielellä, jota viranomainen ymmärtää (esim. englanti).

Toiseksi Tukes toteaa, että akkuasetuksen 41 artiklan 8 kohdassa mainituille tiedoille olisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan sekä vaatimus kääntää ne suomeksi ja ruotsiksi että viranomaisen harkinta kielivaatimusten osalta. Akkuasetuksessa mainitut 38 artiklan 10 kohdan ja 41 artiklan 8 kohdan tiedot ovat myös osittain päällekkäisiä niiden turvallisuustietojen, asiakirjojen, merkintöjen ja ohjeiden kanssa, jotka edellytettäisiin myös kääntämään suomeksi ja ruotsiksi ennen akun tai pariston asettamista saataville markkinoilla.

Hallituksen esitysluonnoksessa viitataan akkuasetuksen 38, 41 ja 42 artiklojen vaatimuksiin, jotka edellyttävät valmistajilta, maahantuojilta ja jakelijoilta, että akkujen ja paristojen mukana tulee olla 6 - 10 artiklan ja 12, 13 ja 14 artiklan nojalla vaaditut selkeät, ymmärrettävät ja helppolukuiset ohjeet ja turvallisuustiedot yhdellä tai useammalla kielellä, jota loppukäyttäjät ymmärtävät vaivatta, siten kuin jäsenvaltio on ne määritellyt. Tähän liittyen Tukes nostaa lopuksi esille, että valmistajan velvoitteita koskeva 38.1 artiklan a-alakohdan sanamuoto poikkeaa 41 ja 42 artiklan vaatimuksista. Valmistajaan kohdistuva kielivaatimus koskee 38 artiklan sanamuodon mukaan myös muita kuin hallituksen esityksessä mainittujen artikloiden nojalla edellytettäviä ohjeita ja turvallisuustietoja.

25 §. Muut valvontaviranomaiset.

Tukes katsoo, että akkujen ja paristojen tuottajavastuovelvoitteiden valvonnan keskittäminen nykyisinkin akkujen tuottajavastuuviranomaisena toimivalle Pirkanmaan ELY-keskukselle on tarkoituksenmukaista. Akkuja ja paristoja koskevat uudesta EU-asetuksesta tulevat tuottajavastuuta koskevat velvoitteet kuitenkin laajentavat nykyisiä Pirkanmaan ELY-keskuksen ja tulevan lupa- ja valvontaviraston tehtäviä. Tukes haluaa tuoda esille, että EU-säätelystä tulevien uusien viranomaistehtävien hoitamiseen tulee varmistaa riittävät resurssit.

47 §. Tuottajan ensisijainen oikeus järjestää jätehuolto.

Ei lausuttavaa.

53 §. Poikkeukset eräiden tuotteiden tuottajan kustannusvastuusta.

Ei lausuttavaa.

61 §. Eräiden tuotteiden tuottajilta ja tuottajayhteisöiltä vaadittava vakuus

Ei lausuttavaa.

131 §. Laiminlyöntimaksu.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään säädettäväksi EU:n akkuasetuksen 93 artiklan edellyttämistä tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista muun ohella täydentämällä jätelain laiminlyöntimaksua koskevia säännöksiä.

Tukes pitää laiminlyöntimaksun käyttöönottoa tiettyjen akkuasetuksen velvoitteiden laiminlyönnin seurauksena lähtökohtaisesti kannatettavana markkinavalvonnan tehostamiseksi ja laiminlyöntien ennalta ehkäisevän vaikutuksen lisäämiseksi. Kyseessä on sanktioluonteinen, rikosoikeudellisen rangaistuksen ja hallinnollisen seuraamuksen välimaastoon jäävä seuraamus, jonka soveltamisesta markkinavalvonnassa Tukesilla ei toistaiseksi ole kokemusta. Uuden valvontakeinon käyttöönottoaminen vaatii uutta osaamista ja resursseja.

Laiminlyöntimaksun käyttöönoton helpottamiseksi osana markkinavalvontaa Tukes pitää tärkeänä, että laki ja sen perustelut sisältäisivät nykyistä ehdotusta tarkemmat määritelmät markkinavalvontaa ajatellen siitä, milloin laiminlyöntimaksuja on ajateltu määrättäväksi ja millä perusteilla valinta eri keinojen välillä tulisi tehdä.

Tukes pitää toimeenpanon kannalta ongelmallisena myös sitä, että terminologia, seuraamusmaksun enimmäismäärät, soveltamisala, määrittäminen ja määräämisessä huomioon otettavat seikat

vaihtelevat Tukesin valvomien tuotesektoreiden välillä. Viranomaistoiminnan tehostaminen on välttämätöntä ja seuraamusmaksujen määräämistä koskevat menettelytavat tulisivat yhtenäistää lainsäädäntötasolla, ellei poikkeamiselle ole asianmukaisia perusteita. Samalla varmistetaan sanktioiden riittävä ennakoitavuus ja oikeasuhtaisuus sekä talouden toimijoiden oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu.

Tukes kiinnittää lisäksi tarkemmin huomiota seuraaviin asioihin ehdotettuun sääntelyyn liittyen.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi uudet 10 ja 11 kohdat lain 131 §:n 1 momenttiin, joiden nojalla Tukes voisi määrätä osana markkinavalvontaa laiminlyöntimaksun sille, joka laiminlyö noudattaa seuraavia säännöksiä: uusi jätelain 16 b § merkintöjen kielivaatimuksista, 13 artiklan 1-6 tai 9 kohdassa olevat vaatimukset merkinnöistä, 18 artiklan 1-2 kohdassa oleva vaatimus EU-vaatimustenmukaisuusvakuutuksen sisällöstä, 42.2 artiklan vaatimus jakelijan tarkistamisvelvollisuudesta sekä 77 artiklan 1-4 kohdan vaatimukset akkupassia koskien.

Laiminlyöntimaksun määräämismenettelyyn ehdotetaan sovellettavan nykyistä jätelain 133 §:ää, jonka mukaan ennen laiminlyöntimaksun määräämistä on valvontaviranomaisen kehotettava kirjallisesti laiminlyöjää maksun määräämisen uhalla korjaamaan laiminlyöntinsä määräaikaan mennessä.

Tukes pitää em. korjaamiskehotuksen antamista ennen laiminlyöntimaksun määräämistä ongelmallisena erityisesti sellaisten akkuasetuksen velvoitteiden laiminlyönnistä, joissa tiettyjen talouden toimijoiden ennakollisena velvollisuutena on ainoastaan varmistaa tai tarkistaa, että toinen talouden toimija on noudattanut omia velvollisuuksiaan ja varmistaa, että korjaavat toimet toteutetaan. Tällainen tilanne on mm. 42.2 artiklan osalta, joka velvoittaa jakelijaa tarkistamaan ennen akun tai pariston asettamista saataville markkinoilla, että a) tuottaja on rekisteröity 55 artiklassa tarkoitettuun tuottajien rekisteriin ja että b) akussa tai paristossa on 19 artiklassa tarkoitettu CE-merkintä, ja siinä on 13 artiklan mukaiset merkinnät. Jos rekisteröinti tai merkinnät puuttuvat, jakelijan on 42.5 artiklan mukaan ”varmistettava tarvittavien korjaavien toimien toteuttaminen”.

Tukes ei ylipäänsä pidä kaksiportaista menettelyä maksun määräämiseksi tarpeellisenä ja katsoo, että se on omiaan sekoittamaan seuraamusmenettelyä hallintopäätöksen täytäntöönpanon tehostamiseksi tarkoitettuun uhkasakkomenettelyyn. Tällaista lisävaatimusta ei myöskään ole katsottu tarpeelliseksi muussa tuotelainsäädäntöön liittyvässä seuraamusmaksusääntelyssä (ks. esimerkiksi laki jalkineiden ja tekstiilituotteiden vaatimustenmukaisuudesta (265/2022)).

Asetuksen 13 artiklan osalta on lisäksi huomattava, että 13 artiklan velvoitteet koskevat jakelijan osalta samoja seikkoja kuin 42.2 artiklassa olevat velvoitteet, mutta näistä ehdotetaan erillisiä laiminlyöntimaksuja.

Liittyen 18 artiklan säännökseen EU-vaatimustenmukaisuusvakuutuksesta, Tukes toteaa, että 18 artiklan noudattamisvelvoitteesta, jonka laiminlyönnistä voisi määrätä laiminlyöntimaksun, säädetään asetuksen 38 artiklan 3 kohdassa, kun taas 18 artiklan säännös koskee vakuutuksen laatimisen yksityiskohtia (vrt. myös HE luonnoksen vastaava viittaus 38 artiklaan 147 §:n muutosten yhteydessä). Laiminlyöntimaksu on ilmeisesti tarkoitettu määrättäväksi vain EU-vaatimustenmukaisuusvakuutuksen sisältöön kohdistuvista 18 artiklassa mainituista 1 ja 2 kohdan yksittäisten velvoitteiden vähäisemmistä laiminlyönnistä, kun taas EU-vaatimustenmukaisuusvakuutuksen laatimatta jättäminen kokonaan olisi kriminalisoitu 147 §:ssä. Sääntely ei vaikuta näiltä osin täysin selkeältä.

Akkupassia koskevan 77 artiklan laiminlyönnin osalta Tukes toteaa, että pykäläehdotuksesta puuttuu viittaus 77 artiklan 7 kohtaan, jossa säädetään akkupassia koskevien vaatimusten täyttämistä vastuun siirtymisestä tilanteissa, joissa akku saatetaan valmisteltavaksi uudelleenkäyttöön tai muutetaan akun käyttötarkoitusta. Näin ollen jää epäselväksi, voidaanko laiminlyöntimaksu määrätä myös talouden toimijalle, joka on asettanut kyseisen akun markkinoille tai joka on saattanut sen markkinoille tai ottanut sen käyttöön käyttötarkoituksen muuttamisen jälkeen tai akkua uudelleenkäytettäessä.

Tukes myös huomauttaa, että jätelain 147 §:n rangaistussäännöksen piiriin kuuluviksi ehdotetut akkuasetuksen säännökset ovat osittain päällekkäisiä 131 §:ään ehdotettujen säännösten kanssa. Tämä on omiaan vaikeuttamaan laiminlyöntimaksun määräämistä kriminalisoiduista laiminlyönneistä, koska rikosoikeudellista rangaistusta ja hallinnollista seuraamusmaksua ei ole katsottu voitavan määrätä samasta teosta ja jätelain 136 § velvoittaa valvontaviranomaista ilmoittamaan poliisille esitutkintaa varten, jos on aihetta epäillä 147 §:n 1 momentissa tarkoitettua tekoa tai laiminlyöntiä, ellei tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista. Näissä tapauksissa laiminlyöntimaksun käyttöala näyttäisi jäävän vähäisiin laiminlyönneihin, joista maksun määrääminen on kuitenkin edelleen perusteltua 132 §:n kohtuullistamissäännöksestä huolimatta.

Esitys ei sisällä muutosta laiminlyöntimaksun suuruuteen, josta säädetään tällä hetkellä jätelain 132 §:ssä. Ehdotuksen mukaan laiminlyöntimaksu 131 §:n 2 momentissa tarkoitettua laiminlyönnistä on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa ottaen huomioon laiminlyönnin laatu ja laajuus sekä sillä saavutettu taloudellinen etu. Tukesin näkemys on, että laiminlyöntimaksun suuruuden tulisi määräytyä rikkomuksen vakavuuden ja aiheutuneen vahingon perusteella, mutta samalla seuraamusmaksujen enimmäismäärien tulisi olla riittävän korkeita, jotta ne toimisivat tehokkaampana pelotteena ja kannustaisivat noudattamaan sääntöjä. Huolimatta siitä, että laiminlyöntimaksun käyttöalaan näyttää kuuluvan verrattain vähäisiä laiminlyönnejä, jotka eivät Tukesin riskiperusteisessa valvonnassa pääsääntöisesti johda velvoittaviin päätöksiin, Tukes kannattaa liikevaihtoperusteisen seuraamusmaksun käyttöönottoa, jotta laiminlyöntimaksun määräämisessä olisi mahdollista ottaa riittävässä määrin huomioon yrityksen koko ja taloudellinen asema.

Samalla jätelain 132 §:n 3 momenttiin tulisi lisätä myös Tukesille oikeus salassapitosäännösten estämättä saada pyynnöstä laiminlyöntimaksun suuruuden määrittämistä varten Verohallinnolta yksilöimiensä yhteisöjen, yhtymien sekä liikkeen- ja ammatinharjoittajien verotusta varten antamat tiedot liikevaihdosta tai sitä vastaavasta tuotosta.

147 §. Rangaistussäännökset.

Ks. laiminlyöntimaksun ja rikosoikeudellisen rangaistuksen päällekkäisyyteen liittyvät kommentit edellä 131 §:n kommenttien kohdalla.

Muita muutettavia pykälä koskevat huomiot

-

Ympäristönsuojelulakiin tehtävät muutokset

221 g §. Akkuja ja paristoja koskevat erityissäännökset.

Muuta lausuttavaa

Muut mahdolliset huomiot

EU:n akkuasetuksen (2023/1542) VII luvussa säädetään talouden toimijoiden velvollisuuksista, jotka koskevat asianmukaisen huolellisuuden toimintapolitiikkoja. Talouden toimijoiden velvoitteet tulevat voimaan 18.8.2025 (48 artikla). Velvollisuudet ovat uusia, eikä niitä ole siten aikaisemmin valvottu. EU:n akkuasetuksen kansallinen täytäntöönpano toteutetaan vaiheittain.

Markkinavalvonnan kansallista järjestämistä koskeva jätelain muutosehdotus oli lausunnolla huhtikuussa 2024 (VN/2195/2023). Lausunnolla olleen hallituksen esityksen luonnoksen mukaan Tukes toimisi akkuasetuksen mukaisena markkinavalvontaviranomaisena. Luonnoksessa todetaan, että ”Myöhemmin selvitettäisiin asianmukaisen huolellisuuden valvontatehtävän siirtämismahdollisuutta uuteen valmistelussa olevaan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavaan monialaiseen valtakunnalliseen virastoon” (24 a §:n perustelut, s. 11). Tukes kannattaa luonnoksessa esiin tuotua toimintamallia, jonka mukaan uusi Lupa- ja valvontavirasto valvoisi jatkossa asianmukaisen huolellisuusvelvoitteen noudattamista.

Putkonen Tiina
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Raitala Suvi
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto