

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI PAKKAUKSISTA JA PAKKAUSJÄTTEISTÄ

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Nykyinen valtioneuvoston päätös pakkauksista ja pakkausjätteistä korvattaisiin pakkauksista ja pakkausjätteistä annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Asetuksessa säädettäisiin pakkausten tuottajan velvollisuudesta järjestää käytettyjen pakkausten erilliskeräys, uudelleenkäyttö, kierrätys ja muu jätehuolto. Lisäksi siinä säädettäisiin Suomen markkinoille saatettavien pakkausten ominaisuuksia ja merkittävistä koskevista vaatimuksista sekä näitä vaatimuksia valvovasta viranomaisesta. Ehdotettu asetusta perustuisi suurelta osin nykyiseen valtioneuvoston päätökseen. Säännökset kuitenkin tarkistettaisiin vastaamaan uuden jätelain tuottajavastuuta koskevaa sääntelyä sekä pakkauksista ja pakkausjätteistä annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin tehtyjä muutoksia.

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2014. Sen tuottajavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin vasta 1 päivästä toukokuuta 2015. Pakkausten tuotevaatimusten markkinavalvonta kuuluisi Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tehtäväksi 1 päivästä elokuuta 2014.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Uusi jätelaki (646/2011) tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 2012. Jätelain 127 ja 152 §:n muuttamisesta 17 päivänä tammikuuta 2014 annetun lain (25/2014) mukaan pakkausjätteen jätehuollon järjestäminen siirtyy pakkaajien ja pakattujen tuotteiden maahantuojien (tuottajien) vastuulle 1 päivästä toukokuuta 2015 alkaen. Mainittuun ajankohtaan asti tuottajan vastuu on vuoden 1993 jätelain (1072/1993) nojalla osittainen.

Vuoden 1993 jätelain nojalla annettu valtioneuvoston päätös pakkauksista ja pakkausjätteistä (962/1997), jäljempänä *valtioneuvoston päätös*, on jätelain siirtymäsäännösten mukaan voimassa siltä osin kuin se ei ole ristiriidassa uuden lain kanssa, kunnes uuden lain nojalla toisin säädetään. Valtioneuvoston päätös on tarpeen uudistaa kokonaisuudessaan sääntelyn mukauttamiseksi tuottajavastuuta koskeviin uuden jätelain säännöksiin sekä lain uudistuneeseen käsitteistöön. Ehdotetulla asetuksella on erityisesti tarpeen tarkentaa jätelain säännöksiä tuottajaa sitovista velvollisuuksista, jotka koskevat pakkausjätteen vastaanottoaikojen vähimmäismäärää sekä saatavutettavaa pakkausjätteen kierrätysastetta. Lisäksi ehdotetulla asetuksella pantaisiin täytäntöön 7 päivänä helmikuuta 2013 annettu komission direktiivi pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY liitteen I muuttamisesta (2013/2/EU).

Ehdotettu asetus on osa vireillä olevaa jätealan alemmanasteisten säädösten uudistamistyötä. Muiden tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteiden jätehuoltoa koskevat säädökset on jo osin uudistettu (paperituotteet ja renkaat) ja on tarkoitus uudistaa (ajoneuvot, sähkö- ja elektroniikkalaitteet sekä paristot ja akut) vastaavaan tapaan kuin nyt ehdotettu asetus.

2 Nykytila

2.1 Euroopan unionin lainsäädäntö

Pakkauksista ja pakkausjätteistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (94/62/EY, jäljempänä *pakkaus- ja pakkausjätedirektiivi*) säädetään toimista pakkausjätteiden synnyn ehkäisemiseksi sekä hyödyntämisen ja kierrätyksen edistämiseksi. Direktiivi ei velvoita järjestämään pakkausjätteiden jätehuoltoa tuottajavastuun pohjalta, toisin kuin monilla muilla tuottajavastuualoilla (ajoneuvot, sähkö- ja elektroniikkalaitteet, paristot ja akut). Direktiivin mukaan pakkausjätteille on oltava erilliskeräysjärjestelmät. Direktiivissä myös säädetään pakkauksiin tehtävistä merkinnöistä pakkausjätteiden keräyksen, uudelleenikäytön ja hyödyntämisen helpottamiseksi sekä pakkausten perusvaatimuksista ja pakkausten sisältämien raskasmetallien sallituista enimmäispitoisuuksista.

Pakkaus- ja pakkausjätedirektiivissä luokitellaan pakkaukset kuluttajapakkauksiin, ryhmäpakkauksiin ja kuljetuspakkauksiin. Direktiivissä säädetään lisäksi pakkauksen yleistä määritelmää täydentäviä perusteita tuotteiden määrittelystä pakkauksiksi. Direktiivin liitteessä I esitetään näiden perusteiden soveltamista kuvaavia esimerkkejä. Mainittua direktiivin liitettä on muutettu helmikuussa 2013 hyväksytyllä komission direktiivillä (2013/2/EU). Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2013.

Pakkauksista ja pakkausjätteistä säädetään lisäksi seuraavilla komission päätöksillä:

- komission päätös 97/129/EY pakkausmateriaalien tunnistusjärjestelmän vahvistamisesta pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY mukaisesti;
- komission päätös 2001/171/EY edellytyksistä poikkeuksen myöntämiseksi lasipakkauksille pakkauksista ja pakkausjätteistä annetussa direktiivissä 94/62/EY säädetyistä raskasmetallien pitoisuustasoista;
- komission päätös 2005/270/EY tietokantajärjestelmään liittyvien taulukoiden vahvistamisesta pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY mukaisesti;
- komission päätös 2009/292/EY edellytyksistä poikkeukselle muovisille laatikoille ja muovisille kuormalavoille pakkauksista ja pakkausjätteistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 94/62/EY vahvistettujen raskasmetallien pitoisuustasojen osalta.

Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2008/98/EY, jäljempänä *jätedirektiivi*) sallii jäsenmaille laajennetun tuottajavastuun käyttöön ottamisen lainsäädännöllisin ja muin toimin jätteen syntymisen ehkäisemiseksi, uudelleenikäytön lisäämiseksi sekä kierrätyksen ja muun hyötykäytön edistämiseksi. Direktiivi velvoittaa jäsenmaat järjestämään erilliskeräys-

järjestelmiä kierrätyksen edistämiseksi etusijajärjestyksen mukaisesti. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on lisättävä kotitalouksista ja muista lähteistä peräisin olevan jättemateriaalien, kuten ainakin paperin, metallin, muovin ja lasin valmistelua uudelleenkäyttöön ja kierrätystä vähintään 50 painoprosenttiin niiden kokonaismäärästä vuoteen 2020 mennessä.

Komissio julkaisi maaliskuussa 2013 vihreän kirjan ympäristössä olevaa muovijätettä koskevasta eurooppalaisesta strategiasta (COM(2013)123final). Vihreässä kirjassa esitetään erilaisia toimintavaihtoehtoja muovin jätehuollon parantamiseksi Euroopassa. Komissio antoi 4 päivänä marraskuuta 2013 ehdotuksen pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin muuttamisesta kevyiden muovisten kantokassien kulutuksen vähentämiseksi (KOM(2013)761 lopullinen). Ehdotuksen käsittely aloitettiin neuvoston ympäristötyöryhmässä syksyllä 2013.

Komissio on käynnistänyt työn pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin uudistamiseksi. Tarkoituksena on muun muassa mukauttaa direktiivi jätedirektiivin mukaiseen käsitteistöön sekä arvioida uudelleen direktiivissä säädetyt kierrätystavoitteet. Komission ehdotus pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin uudistamiseksi annettaneen todennäköisesti heinäkuussa 2014 osana komission julkaisemaa laajaa kiertotalouden edistämiseen tähtäävää ehdotustaan (ns. kiertotalouspaketti).

Elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvien pakkausten tuotevaatimuksista säädetään myös elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvista materiaaleista ja tarvikkeista ja direktiivin 80/509/ETY ja 89/109/ETY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1935/2004, jonka kansallisena toimivaltaisena viranomaisena Suomessa toimii Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Vaarallisia aineita sisältäviin pakkausmateriaaleihin sovelletaan myös EU:n Reach-asetusta (N:o 1935/2004) ja aineiden, seosten luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista koskevaa EU:n asetusta N:o 1272/2008 (CLP-asetus).

2.2 Kansallinen lainsäädäntö

Uuden jätelain siirtymäsäännösten mukaan pakkausjätteen jätehuolto pohjautuu vielä tällä hetkellä *vuoden 1993 jätelain* mukaiseen pakkauksia koskevaan niin sanottuun osittaiseen tuottajavastuuseen. Sen mukaisesti tuottajan tulee omalta osaltaan huolehtia siitä, että kaikesta pakkausjätteestä hyödynnetään keskimäärin yhteensä 61 painoprosenttia. Muilta osin pakkausjätteen jätehuollosta vastaa jätteen haltija, kiinteistön haltija tai kunta laissa säädetyin vastuunjaon mukaisesti.

Uudella jätelaille laajennettiin tuottajan velvollisuutta pakkausten jätehuollon järjestämisessä. Lain 46 ja 48 §:n mukaan pakkausten tuottajien on muiden tuottajavastuun alaisten tuotteiden tuottajien tavoin järjestettävä markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuolto sekä vastattava siitä aiheutuvista kustannuksista (niin sanottu täysi tuottajavastuu). Pakkausten tuottajana pidetään tuotteen pakkaajaa tai pakatun tuotteen maahantuoja. Pakkausten tuottajavastuuta ei sovelleta tuottajiin, joiden liikevaihto on alle 1 miljoona euroa. Jätelain 49 §:n mukaan tuottajan on järjestettävä käytöstä poistettavien tuotteiden vastaanottopaikkoja siten, että tuotteen voi maksutta ja vaivattomasti luovuttaa näin järjestettyyn vastaanottoon. Jätelain 127 ja 152 §:n muuttamisesta annetun lain mukaan pakkausten tuottajavastuuta koskevia säännöksiä so-

velletaan 1 päivästä toukokuuta 2015. Lain 49 §:ää sovelletaan pakkausten tuottajaan kuitenkin 1 päivästä tammikuuta 2016 kuitenkin niin, että tuottajan on järjestettävä kunnan tai muiden toimijoiden erilliskeräämän pakkausjätteen vastaanotto 1 päivästä toukokuuta 2015.

Jätelain 47 §:n mukaan kunnat voivat täydentää tuottajien järjestämää kuljetusta ja vastaanottoa. Kerätty jäte on toimitettava tuottajan järjestämään jätehuoltoon. Myös muut toimijat voivat perustaa rinnakkaisia keräys- tai vastaanottojärjestelmiä, jos se tehdään yhteistoiminnassa tuottajien kanssa.

Jätelain mukaan pakkausten kiinteistökohtaisen keräyksen voivat halutessaan järjestää joko tuottaja, kunta tai kiinteistö itse tietyin edellytyksin. Tuottajalla on jätelain mukaisesti ensisijainen oikeus järjestää vastuulleen kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuolto. Lain 35 §:n perusteella myös kunta voi järjestää kiinteistökohtaisesti erilliskerätyn pakkausjätteen kuljetuksen sellaisilta kiinteistöiltä, jotka muutoinkin kuuluvat sen järjestämän jätehuollon piiriin. Jäte on toimitettava tuottajan järjestämään jätehuoltoon. Jos kunta tai tuottaja ei ole järjestänyt kiinteistökohtaista kuljetusta, voi kiinteistön haltija jätelain 41 §:n 3 momentin mukaisesti järjestää kuljetuksen tuottajan järjestämään vastaanottoaikaan.

Kunnalla on jätelain 91 §:n mukaan oikeus antaa jätehuoltomääräyksiä tuottajavastuun piiriin kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden lajittelusta, säilyttämisestä, keräyksestä, kuljetuksesta, hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä silloin, kun kysymyksessä on asumisessa tai muussa jätelain 32 §:ssä tarkoitettussa toiminnassa syntyvä jäte. Kunnan tulee tarpeen mukaan neuvotella jätehuoltomääräyksistä asianomaisen tuottajan tai tätä edustavan tuottajayhteisön tai muun tahon kanssa.

Pakkausten tuottaja voi hoitaa tuottajavastuunvelvoitteensa liittymällä tuottajayhteisön jäseneksi tai tekemällä Pirkanmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukselle hakemuksen tuottajarekisteriin (vuoden 1993 jätelain mukaiseen tuottajatiedostoon) hyväksymiseksi. Jos yritys liittyy tuottajayhteisön jäseneksi, tuottajayhteisö hoitaa tuottajan puolesta laissa säädetyt velvollisuudet. Juomapakkausten tuottaja voi myös huolehtia pakkausten tuottajavastuuta koskevista velvollisuuksistaan liittymällä jätelain 68 §:ssä tarkoitettuun pantillisten juomapakkausten palautusjärjestelmään.

Jätelakiin sisältyy myös joitakin uusia tuottajavastuuta koskevia vaatimuksia, kuten tuottajayhteisön perustamiseen (62§) ja tuottajayhteisön toiminnan turvaamiseen (64§) liittyvät eräät säännökset.

Nykyisessä valtioneuvoston päätöksessä säädetään pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin täytäntöönpanemiseksi ja vuoden 1993 jätelain pakkauksia koskevien säännösten toimeenpanemiseksi tarpeellisista seikoista. Valtioneuvoston päätöksessä säädetyt pakkausjätteen kierrätystavoitteet (taulukko 2) ovat yhdenmukaiset pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin vastaavien tavoitteiden kanssa.

Valtioneuvoston päätöksessä on lisäksi asetettu tavoite pakkausjätteen määrän vähentämiseksi. Tavoitteen mukaan vuonna 2008 syntyvän pakkausjätteen määrän tulisi olla vähintään 5 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2001 suhteessa bruttokansantuotteen muutokseen. Lisäksi tavoitteena on, että kaikista käytetyistä pakkauksista

käytetään vuodessa uudelleen ja kaikesta pakkausjätteestä kierrätetään tai hyödynnetään muulla tavoin yhteensä vähintään 82 prosenttia käytettyjen pakkausten painosta.

Jätteistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (179/2012, jäljempänä *jäteasetus*) on asetettu tavoitteeksi, että vähintään 50 painoprosenttia yhdyskuntajätteestä kierrätetään viimeistään 1 päivästä tammikuuta 2016. Tavoitteeseen sisältyy myös yhdyskuntajätteeksi katsottavien pakkausten kierrätys.

Kaatopaikoista annetulla valtioneuvoston asetuksella (331/2013) rajoitetaan tuntuvasti orgaanisen jätteen sijoittamista tavanomaisen jätteen kaatopaikalle vuodesta 2016 lähtien. Säännösten seurauksena orgaanista pakkausjätettä (paperi, kartonki, puu, muovi) ei voida jatkossa sijoittaa kaatopaikalle, vaan pakkausjätteet on kierrätettävä, hyödynnettävä energiana tai käsiteltävä muulla tavoin.

2.3 Eräiden maiden lainsäädäntö

Euroopan Unionin jäsenmaista ainakin Ruotsissa, Norjassa, Saksassa, Itävallassa, Ranskassa, Belgiassa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä Kuningaskunnassa pakkausjätteen jätehuolto perustuu tuottajavastuuseen. Toisaalta esimerkiksi Tanskassa ei sovelleta tuottajavastuuta pakkauksiin, vaan pakkausjätteet käsitellään osana yhdyskuntajätettä sen mukaisesti kuin yhdyskuntajätehuollon vastuunjaosta säädetään. Seuraavassa käsitellään tarkemmin muutaman tuottajavastuuta soveltavan EU:n jäsenmaan lainsäädäntöä.

2.3.1 Ruotsi

Ruotsissa voimassa olevan asetuksen (*Förordning 2006:1273 om producentsansvar för förpackningar*) mukaan vastuu pakkausjätteen keräämisestä ja käsittelystä kuuluu tuottajalle. Tuottajan on huolehdittava helposti saavutettavissa olevan ja hyvää palvelua tarjoavan keräysjärjestelmän perustamisesta ja ylläpidosta. Asetuksessa ei kuitenkaan yksityiskohtaisesti säädetä keräysjärjestelmään kuuluvien vastaanottopaikkojen lukumäärästä tai sijainnista. Tuottaja on sen sijaan velvollinen neuvottelemaan näistä ja muista keräysjärjestelmää koskevista kysymyksistä vastaanottopaikkojen sijaintikuntien kanssa.

Pakkausjätettä (lasi, muovi, kartonki, aaltopahvi, metalli) kerätään kuntien toimesta kiinteistökohtaisena keräyksenä sekä tuottajien ylläpitämiltä alueellisilta vastaanottopaikoilta. Nykyisin noin kolmasosa pakkausjätteestä kerätään kiinteistökohtaisesti. Tuottajat korvaavat tiettyyn määrään saakka kunnalle kiinteistökohtaisesta keruusta aiheutuneet kulut.

Ruotsissa ongelmalliseksi on koettu kotitalousjätteiden jätehuollon epäselvä vastuunjako kuntien ja tuottajien välillä. Vastuu näiden jätteiden jätehuollosta on kunnalla, mutta käytännössä pakkauksia koskeva tuottajavastuusääntely on johtanut siihen, että myös tuottajat keräävät ja käsittelevät kotitalousjätteeksi katsottavia jätteitä. Epäselvän vastuunjaon seurauksena monet kunnat ovat joko yksinään tai yhteistyössä tuottajien edustajien kanssa rakentaneet omia keräysjärjestelmiä pakkausjätteille. Tämä on aiheuttanut kiistoja muun muassa jätteen vastaanottopaikkojen kunnossapidosta.

Ruotsissa valmistui vuonna 2012 selvitysmiehen ehdotus edellä mainittujen ongelmien korjaamiseksi (*Mot det hållbara samhället -resurseffektiv avfallshantering SOU 2012:56*) Siinä ehdotetaan ensisijaisesti, että operatiivinen vastuu pakkausjätteen keräämisestä siirtyisi tuottajilta kunnille. Uudella pakkausten ja paperin tuottajavastuuta koskevalla asetuksella kunta velvoitettaisiin toimittamaan keräämänsä pakkausjätteen tuottajalle, joka vastaisi jätteenkäsittelystä ja jatkotoimenpiteistä. Kiinteistökohtainen jätteenkeräys olisi ensisijainen jätteenkeräystapa kerros- ja rivitaloalueilla. Kunta voisi kuitenkin päättää, kerääkö se jätteen kiinteistöiltä vai alueellisista vastaanottopaikoista. Kunta saisi luovuttaa keräämänsä jätteen ainoastaan sellaiselle tuottajalle, joka kuuluu yhteen tai useampaan ennalta hyväksytyyn jätteenkeräysjärjestelmään.

Toissijaisesti selvityksessä ehdotetaan säilytettäväksi nykyinen järjestelmä, jossa tuottaja vastaa sekä pakkausjätteiden keräyksestä että käsittelystä. Tuottajilta edellytettäisiin kuitenkin liittymistä ennalta hyväksytyyn jätteenkeräysjärjestelmään, millä pyrittäisiin puuttumaan vapaamatkustajaongelmaan. Tuottajan tulisi tarvittaessa osoittaa kuulumisensa tällaiseen järjestelmään kaikkien markkinoille saattamiensa pakkausten osalta. Yksittäinen tuottaja ei siten voisi täyttää tuottajavastuovelvoitetaan perustamalla omia pakkausjätteen vastaanottopisteitä, ellei kyse olisi tällaisesta ennakkohyväksyntään perustuvasta järjestelmästä.

Hallituksen oli tarkoitus laatia selvitysmiehen ehdotuksen ja siitä saadun lausuntopalautteen perusteella ehdotus jätteiden tehokkaampaa hyödyntämistä ja kierrätystä koskevaksi lainsäädännöksi jo keväällä 2013, mutta valmistelu viivästyi asiassa ilmenneiden erimielisyyksien vuoksi. Tammikuussa 2014 ympäristöministeriö asetti-kin työryhmän, jonka on tarkoitus johtaa jätealan toimijoiden välistä keskustelua ja laatia tältä pohjalta uusi ehdotus kesään 2014 mennessä.

2.3.2 Saksa

Pakkausjätteiden tuottajavastuusta säädetään Saksassa vuonna 1998 voimaan tulleella asetuksella (*Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen*). Asetusta on muutettu useaan kertaan; viimeisin, viides muutos tuli voimaan huhtikuussa 2009. Asetusta sovelletaan kaikkeen pakkausjätteeseen. Tuottajavastuu koskee pakkausten tuottajia ja jakelijoita. Tuottajan tai jakelijan vaikutusalueena pidetään sen osavaltion aluetta, jolla tuotteet ja pakkaukset luovutetaan markkinoille. Asetuksessa tuottajalle ja jakelijalle asetetaan kuljetus-, ryhmä- ja myyntipakkausten sekä kertakäyttöisten juomapakkausten keräykseen, kierrätykseen ja muuhun käsittelyyn liittyviä velvoitteita.

Myyntipakkauksiin pakattuja tuotteita kuluttajille luovuttavan jakelijan ja tuottajan on tietyin poikkeuksin kuuluttava yhteen tai useampaan viranomaisen hyväksymään tuottajayhteisöön, joita on Saksassa yhteensä kymmenen. Kuluttajalla tarkoitetaan asetuksessa kotitalouksia sekä pakkausjätteen synnyn osalta kotitalouksiin verrattavia paikkoja kuten ravintoloita, hotelleita, ruokaloita, hallintoa, sairaaloita ja kouluja. Tuottajayhteisön on järjestettävä tuottajan ja jakelijan koko toimialueella maksuton ja säännöllinen myyntipakkausten keräys suoraan kuluttajalta tai tämän läheisyydestä. Tuottajayhteisö vastaa myös siitä, että kerätty pakkausjäte käsitellään niin, että asetuksen mukaiset hyödyntämistavoitteet saavutetaan. Järjestelmä ei koske pakkauksia, joita ei luovuteta kuluttajille. Jakelija on velvollinen jakelupisteessään tai sen

välittömässä läheisyydessä vastaanottamaan tällaiset pakkaukset, jotka vastaavat jakelijan markkinoille luovuttamia pakkauksia.

Tuottajayhteisöt rahoittavat toimintansa tuottajilta ja jakelijoilta perittävin maksuin. Tasapuolisten kilpailuedellytysten luomiseksi ja kustannusten kattamiseksi tuottajayhteisöt voivat periä jätehuoltomaksuja sellaisiltakin tuottajilta ja jakelijoilta, jotka eivät kuulu mihinkään tuottajayhteisöön ja joiden markkinoille saattamien pakkausten jätehuollosta tuottajayhteisö on vastannut.

Tuottajayhteisön hyväksymisen edellytyksenä on kirjallinen vahvistus siitä, että tuottajayhteisön toiminta on sovitettu yhteen julkisyhteisöjen järjestämän jätehuollon kanssa. Käytännössä tämä viittaa kuntien järjestämään yhdyskuntajätteiden jätehuoltoon. Julkisyhteisöt voivat velvoittaa tuottajayhteisöt käyttämään julkista keräysvälineistöä ja -infrastruktuuria kohtuullista maksua vastaan. Tuottajayhteisöt voivat toisaalta vaatia kohtuullista maksua vastaan mahdollisuutta julkisen keräysvälineistön käyttöön. Julkisyhteisöt voivat lisäksi edellyttää, että pakkausjätteen kanssa samaa materiaalia oleva muu jäte tulee kerätä samassa järjestelmässä.

Tuottajayhteisöjen keskushallinnosta vastaa erillinen virasto (*Geimeinsame Stelle dualer Systeme Deutschlands GmbH*), johon tuottajayhteisöjen on liityttävä. Viraston tehtävänä on tuottajayhteisöjen markkinaosuuksien arviointi, kunnille maksettavien lisämaksujen jakaminen ja kilpailutusten koordinointi. Virasto ei kuitenkaan varsinaisesti valvo tuottajayhteisöjä, vaan valvonta kuuluu liittovaltion jätehuoltoviranomaisille. Kaikki myyntipakkauksia markkinoille saattavat toimijat ovat velvollisia toimittamaan vuosittain paikalliselle teollisuus- ja kauppakamarille (*Industrie und Handelskammer, IHK*) tilintarkastajan tai muun riippumattoman tahon tarkastaman selvityksen edellisenä vuonna ensimmäistä kertaa markkinoille saattamista myyntipakkauksista.

2.3.3 Itävalta

Itävallassa vuoden 2002 jätehuoltolaki asettaa jätteiden tuottajille, kerääjille ja käsitelijöille yleisiä jätehuoltoa ja jätteiden käsittelyä koskevia velvoitteita. Pakkausasetuksessa (*Verordnung 648/1996 über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsfällen und bestimmten Warenresten und die Einrichtung von Sammel- und Verwertungssystemen*) säädetään yksityiskohtaisemmin pakkausten tuottajavastuusta ja pakkausjätteen käsittelystä. Itävallassa on valmisteltu uutta pakkausasetusta ja jätehuoltolain muutosta, jotka todennäköisesti tulevat voimaan vuonna 2015.

Pakkausjätteiden tuottajavastuu kattaa Itävallassa sekä kotitalouksien että kaupan ja teollisuuden pakkausjätteet. Pakkausasetuksen mukaan pakkausten valmistajat, maahantuojat, pakkaajat ja jakelijat ovat velvollisia ottamaan maksutta vastaan markkinoille toimittamansa käytöstä poistetut pakkaukset ja toimittamaan ne asianmukaisesti uudelleenkäytettäviksi, kierrätettäviksi tai hyödynnettäviksi. Velvoitteensa tuottajat voivat täyttää itse tai liittymällä tuottajayhteisöön, joita on Itävallassa yhteensä seitsemän. Käytännössä kaikki tuottajat kuuluvat johonkin tuottajayhteisöön. Kuljetuspakkausten osalta pieni osa tuottajista vastaa itse tuottajavastuuelvoitteistaan.

Tuottajayhteisöistä vain yksi (*Altstoff Recycling Austria AG, ARA*) vastaa kaikenlaisien kotitalouksissa ja teollisuudessa syntyneiden pakkausten jätehuollosta, kun taas

lopun tuottajayhteisöt ovat erikoistuneet joko tiettytyyppisten pakkausten (lasi, juomapakkaukset) tai teollisten pakkausten keräykseen ja käsittelyyn. Kotitalouksien pakkausjätteiden osalta tuottajayhteisöjen välille ei ole juurikaan muodostunut kilpailua ARA:n vakiintuneen ja määräävän markkina-aseman vuoksi. Uudella pakkausasetuksella ja jätehuoltolain muutoksella pyritäänkin muun muassa parantamaan kilpailun edellytyksiä.

Tuottajayhteisöjen tulee järjestää riittävä määrä pakkausjätteen alueellisia vastaanottopaikkoja. Matka vastaanottopaikalle ei saa olla pidempi kuin alueellinen keskivertoetäisyys pakatun tuotteen myyntipisteeseen. Alueellisia vastaanottopaikkoja sijoitettaessa tulee ottaa huomioon väestötiheys tai jätteen syntypaikkojen määrä, syntyvän pakkausjätteen määrä, mahdollisuudet jätteen hyödyntämiseen energiana sekä mahdollisuudet tehokkaaseen kierrätykseen. Kotitalouksissa syntyvän pakkausjätteen käsittelystä vastaava tuottajayhteisö sopii kuntien kanssa keräysastioiden vaatimien alueiden käytöstä ja vastaanottopisteiden siivouksesta. Pakkauspaperin osalta tuottajayhteisö hyödyntää kunnallisia paperinkeräyspisteitä ja sopii siitä kuntien kanssa.

2.4 Käytäntö

2.4.1 Pakkausten tuottajat

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ylläpitämään vuoden 1993 jätelain mukaiseen tuottajatiedostoon on hyväksytty seitsemän tuottajayhteisöä — yksi tuottajayhteisö kullekin yleisimmälle pakkausmateriaalille (metalli, muovi, puu, lasi, kuitu) — sekä yksi kuitupohjaisten teollisuuspakkausten tuottajayhteisö. Tuottajatiedostoon on lisäksi hyväksytty muutama yksittäinen tuottaja. Pakkausten tuottajien tulee jättää hakemuksensa uuden jätelain mukaiseen tuottajarekisteriin 1.5.2015 mennessä.

2.4.2 Käytettyjen pakkausten määrä

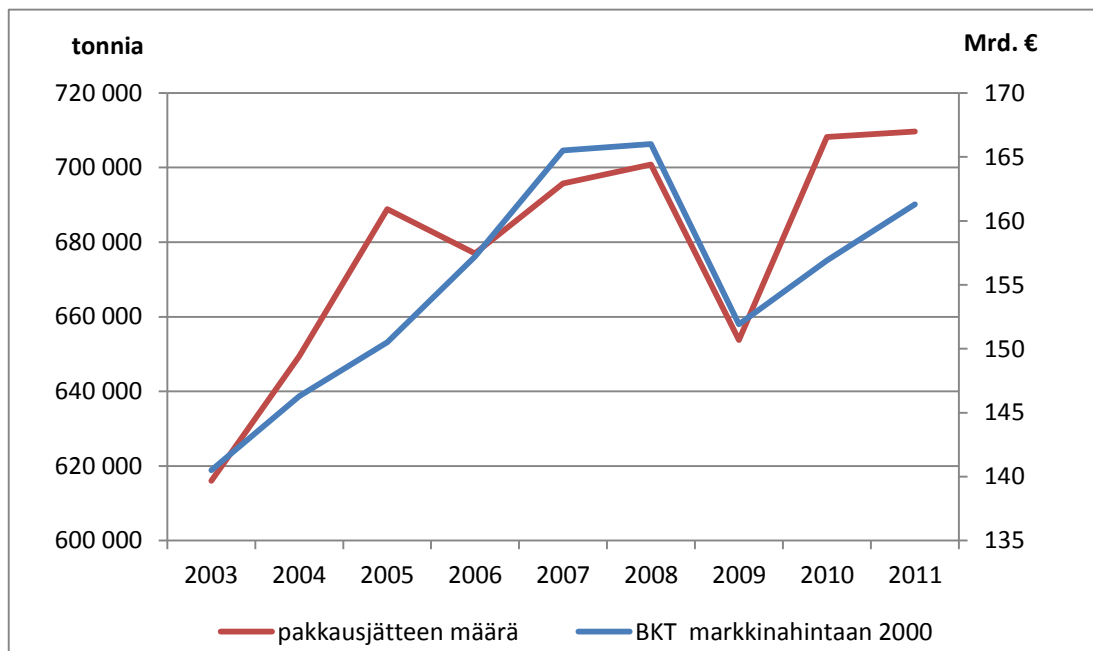
Vuonna 2012 Suomessa käytettiin yhteensä noin 2,2 miljoonaa tonnia pakkauksia (taulukko 1). Noin 67 prosenttia käytetyistä pakkauksista toimitettiin käytettäväksi uudelleen. Eniten käytettiin uudelleen puu-, metalli- ja muovipakkauksia. Pakkausjätettä syntyi yhteensä noin 730 000 tonnia. Eniten syntyi puu- ja kuitupakkauksia.

Pakkausalan ympäristörekisterin (PYR Oy) arvion mukaan noin 70 prosenttia kaikista pakkauksista on peräisin pakkaavalta tai pakattuja tuotteita käyttävältä teollisuudelta, muusta elinkeinotoiminnasta ja kaupasta. Loput 30 prosenttia on asumisessa, julkisessa toiminnassa tai vastaavassa toiminnassa käytettäviä niin sanottuja kuluttajapakkauksia. Kuluttajapakkauksijätteitä syntyy siten noin 40 kilogrammaa kohden. Elinkeinoiminnan pakkausjätteet huomioon ottaen pakkausjätettä syntyy noin 135 kilogrammaa asukasta kohti vuodessa. Kuntien jätelaitosten tekemät sekajätteen koostumusarvot ja raportoidut erilliskerättyjen pakkausten määrät viittaavat kuitenkin suurempaan asukaskohtaiseen pakkausjätteen tuottoon kuin viralliset luvut.

Taulukko 1. Käytettyjen pakkausten ja pakkausjätteen määrä tonneina pakkauslajeittain vuonna 2012 (Pirkanmaan elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus).

Pakkauslaji	Kokonaiskäyttö (t)	Uudelleenkäyttö (t)	Pakkausjäte (t)
lasi	132 300	43 000	90 000
muovi	382 000	264 000	118 000
kuitu	277 000	19 000	258 000
metalli	591 000	539 000	52 000
puu	843 000	630 000	213 000
muu	2 800	1 500	1 300
yhteensä	2 228 000	1 495 000	732 000

Valtioneuvoston päätöksessä on asetettu tavoitteeksi, että pakkausjätettä syntyy vuonna 2008 suhteessa bruttokansantuotteen (BKT) muutokseen vähintään 5 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2001. Tavoitteen toteutumisen seuranta on osoittautunut vaikeaksi pakkausten määrän ja BKT:n kasvussa tapahtuvien suurten vuotuisien vaihtelujen vuoksi (kuva 1). Lisäksi pakkausjätteen tilastoinnissa on vasta vuodesta 2003 lähtien otettu huomioon myös puupakkaukset, mikä vaikuttaa olennaisesti pakkausjätteen kokonaismäärään. Pääsääntöisesti pakkausjätteen määrä on kasvanut 2—7 prosenttia vuosittain, mutta joinakin vuosina määrä on vähentynyt saman verran. BKT:n määrän vaihtelu on noudattanut suurin piirtein samaa linjaa.



Kuva 1. Pakkausjätteen määrän ja bruttokansantuotteen kehitys vuosina 2003—2011.

2.4.3 Saavutetut kierrätys- ja hyödyntämisasteet

Tuottajat ja tuottajayhteisöt raportoivat markkinoille saattamiensa pakkausten sekä keräämänsä ja hyödyntämänsä pakkausjätteen määrän Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Vuonna 2012 raportoitiin markkinoille saatettujen pakkausten määräksi yhteensä noin 730 000 tonnia, josta kierrätettiin lähes 59 prosenttia ja hyödynnettiin energiana noin 31 prosenttia. Käytetyistä pakkauksista käytettiin uudelleen, kierrätettiin tai muutoin hyödynnettiin lähes 97 painoprosenttia. Taulukoon 2 on koottu tiedot pakkausjätteiden uudelleenkäyttö-, kierrätys- ja hyödyntämisasteista Suomessa vuonna 2012 ja niiden vertailu valtioneuvoston päätöksessä ja pakkaus- ja pakkausjätedirektiivissä asetettuihin tavoitteisiin. Taulukossa 3 esitetään tiedot lasi-, metalli- ja muovipakkausjätteen kierrätysasteista jaoteltuna pantillisten juomapakkausten ja muiden pakkausten jätteisiin.

Taulukko 2. Pakkausjätteiden uudelleenkäyttö-, kierrätys- ja hyödyntämisasteet Suomessa vuonna 2012 ja niiden vertailu valtioneuvoston päätöksessä (VNP) ja pakkaus- ja pakkausjätedirektiivissä (EU-dir) asetettuihin tavoitteisiin.

Pakkauslaji	Tavoite (2008) paino-%			Toteutuma 2012 paino-%
		VNP	EU-dir	
Metallipakkaukset	kierrätys	50	50	83
Kuitupakkaukset	kierrätys	60	60	97
	hyödyntäminen	75	-	112
Muovipakkaukset	kierrätys	22,5	22,5	25
Lasipakkaukset	kierrätys	60	60	72
Puupakkaukset	kierrätys	15	15	17
Kaikki pakkaukset yht.	kierrätys	55	55 – 80	58
	uudelleenkäyttö ja kierrätys	-	-	86
	uudelleenkäyttö, kierrätys ja hyödyntäminen	82	-	97

Taulukko 3. Pantillisten ja pantittomien lasi-, metalli- ja muovipakkausjätteen kierrätysasteet vuonna 2012 (PYR Oy).

Vuonna 2012	Toteutunut kierrätysaste ml. pantilliset pakkaukset paino-%	Toteutunut kierrätysaste ilman pantillisiä pakkauksia paino-%	Pantillisten pakkausten toteutunut kierrätysaste paino-%
Lasipakkaukset	72	24	89
Metallipakkaukset	83	74	103
Muovipakkaukset	25	12	102

2.4.4 Tiedonkeruun epävarmuudet

Edellä mainitut pakkausjätteiden kierrätys- ja hyödyntämisasteet on laskettu jakamalla kierrätetty tai hyödynnetty pakkausjättemäärä hyödynnettävissä olevalla käytettyjen pakkausten määrällä. Hyödynnettävissä olevien käytettyjen pakkausten määrä lasketaan rekisteröityneiden tuottajien ilmoittamien markkinoille saatettujen pakkausten määrästä. Näin lasketut kierrätys- ja hyödyntämisasteet ovat täyttäneet pakkaus- ja pakkausjätedirektiivissä ja valtioneuvoston päätöksessä asetetut tavoitteet.

Tuottajien raportoimista markkinoille saatettujen pakkausten määrästä puuttuvat ulkomaisen etämyynnin tai kuluttajien oman maahantuonnin kautta kulutukseen tulevat pakkaukset. Raportoidusta määrästä puuttuvat myös pakkaukset, jotka on saattanut markkinoille liikevaihdon (alle miljoona euroa) perusteella tuottajavastuuvollisuuksista vapautettu pakkausten tuottaja tai sellainen yritys, joka kuuluisi tuottajavastuun piiriin, mutta on laiminlyönyt velvollisuutensa liittyä tuottajarekisteriin. Pakkausten kierrätys- ja hyödyntämisasteiden laskennassa on kuitenkin otettu huomioon kaikki kierrätetyt tai hyödynnetyt pakkaukset, eli myös ne edellä kuvatut pakkaukset, jotka eivät kuulu tuottajien raportoimiin markkinoille saatettuihin pakkauksiin. Jätelain uudistuksen yhteydessä tehdyssä selvityksessä arvioitiin tuottajavastuun ulkopuolelle jäävän noin 10 prosenttia pakkausten määrästä.

Tästä johtuen edellä esitetyllä tavalla laskien Suomen kierrätys- ja hyödyntämisasteet kaikkien syntyvien pakkausjätteiden osalta ovat jonkin verran todellisia korkeammat. Markkinoille saatettujen pakkausten määrät perustuvat lisäksi osin arvioihin eivätkä punnittuihin tietoihin, mikä osaltaan heikentää tilastojen luotettavuutta. Koska pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin tavoitteet koskevat kaikkia pakkausjätteitä, olisi tarpeen kehittää laskentamalli, joka ottaisi edellä mainitut tilastoinnin puutteet huomioon jatkossa. Tiedonkeruu- ja laskentamenetelmiin liittyviä epävarmuuksia on tarkoitus selvittää lähiaikoina yhteistyössä viranomaisten ja toiminnanharjoittajien kanssa ottaen huomioon Euroopan unionissa asiaan liittyvä mahdollinen kehitystyö.

Laskentamenetelmien epävarmuutta kuvastaa myös se, että pakkausten kokonaisyödyntämisaste on lähes 90 prosenttia, vaikka kotitalouksien sekajätteen koostumus selvitysten mukaan sekajätteen joukossa on ollut enemmän pakkausjätteitä kuin on tuottajien arvioima markkinoille saattamiensa kotitalouksien pakkausten kokonaisuusmäärä.

2.4.5 Kotitalouksien pakkausjätteen erilliskeräyksen nykytila

Nykyinen pakkausjätteen alueellisten vastaanottoaikaisten verkosto muodostuu pääosin kuntien ylläpitämistä vastaanottoaikoista. Kunnat ovat järjestäneet asumisessa syntyvän lasin, metallin, kuitujen ja muovin erilliskeräystä, jonka osana on kerätty edellä mainittuja pakkauksia. Pakkausten osuudeksi kuntien erilliskeräyksen saannosta on arvioitu 50 prosenttia metallin osalta ja lähes 100 prosenttia lasin ja kuitujen osalta. Muovia on erilliskerätty materiaalipohjaisesti vain harvoilla alueilla. Arvioiden mukaan 40—70 prosenttia kuluttajien tuottamasta muovijätteestä on peräisin pakkauksista.

Lähes kaikki lasin ja metallin vastaanottoaikat ovat kuntien järjestämiä. Samassa vastaanottoaikassa kerätään tavallisesti useampaa pakkausmateriaalia (lasi, metalli,

kuitu) tai pakkausjätteen keräys on järjestetty samassa yhteydessä keräyspaperin tai sekajätteen keräyksen kanssa. Osa pakkausjätteen vastaanottoaikoista sijaitsee kunnallisten jäteasemien yhteydessä. Kuluttajien muovipakkauksille ei vastaanottoaikoja juurikaan ole, lukuun ottamatta muutamien kuntien jätelaitosten järjestämää vastaanottoa tai joidenkin kauppojen järjestämiä muovikassikeräilyjä. Vastaanottoisten tiheydessä on suurta alueittaista vaihtelua.

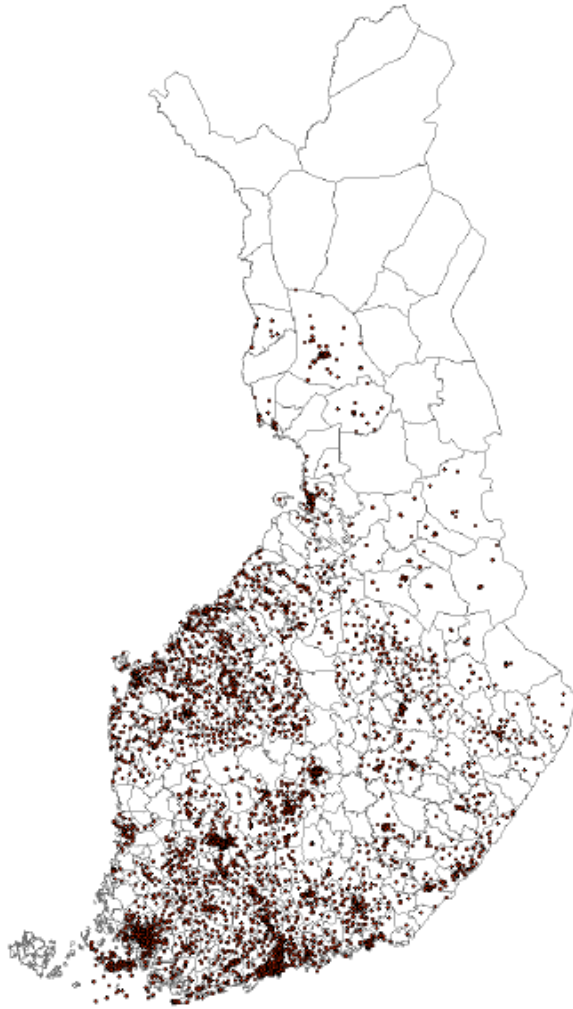
Kuitupakkausten keräysverkosto on jo tällä hetkellä suurimmaksi osaksi tuottajien järjestämä. Myös metallipakkausten tuottajayhteisö on joillakin alueilla kerännyt kuluttajapakkauksia yhteistyössä kunnallisten jätelaitosten kanssa. Joillakin alueilla myös yksityiset toimijat ovat järjestäneet pakkausjätteen alueellista vastaanottoa.

Kotitalouksien pakkausjätteiden vastaanottoaikkaverkosto vuoden 2012 lopussa on kuvattu taulukossa 4 ja kuvassa 2. Tiedot perustuvat Jätelaitosyhdistys ry:n ylläpitämään kierrätysinfo.fi- rekisteriin, josta puuttuu jonkin verran erityisesti kauppojen yhteydessä olevia vastaanottoaikoja.

Taulukko 4. Kotitalouksien pakkausjätteen vastaanottoaikkojen määrä vuoden 2012 lopussa, niiden sijoittuminen taajamiin ja haja-asutusalueille sekä vastaanottoaikan järjestäjä (Jätelaitosyhdistys ry 2013).

Pakkauslaji	Vastaanottoaikat			Järjestäjä
	kok. määrä kpl	taajamissa %	haja-asutus- alueella %	
lasi	4465	61	39	kunnat (lähes kaikki)
metalli	4343	60	40	kunnat (lähes kaikki)
kartonki	2039	80	20	tuottajayhteisö/ kunnat
aaltopahvi	500			
muovi	290			kunta (200 vastaanottoaikkaa yhden kunnallisen jätehuoltoalueella) + kauppojen muovikassien vastaanottoaikoja

Edellä mainittujen lisäksi kerätään kuluttajien pantillisia muovi-, lasi- ja metallipakkauksia juomapakkausten palautusjärjestelmän lähes 5000 palautuspisteessä. Lisäksi pakkausjätteitä (lasi, metalli, kuitu) kerätään erityisesti suurilla kiinteistöillä ja tiheästi asutuilla alueilla kiinteistökohtaisesti. Kiinteistökohtaisen keräyksen järjestää yleensä kunta joko jätelain 36 §:n mukaisesti kunnan järjestämänä tai 37 §:n mukaisesti kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena. Keräyksen kustannuksista vastaa kiinteistön haltija. Kattavaa tietoa kiinteistökohtaisen keräyksen laajuudesta ei ole käytävissä. Karkeiden arvioiden mukaan noin kolmannes asukkaista olisi kiinteistökohtaisen pakkausjätteen keräyksen piirissä ainakin jonkin edellä mainitun pakkauslajin osalta. Muovipakkauksia ei tietyvästi kerätä kiinteistökohtaisesti muutoin kuin osana niin sanotun energiajätteen keräystä.



Kuva 2. Pakkausjätteen nykyiset vastaanottoapaikat, joissa kerätään yhtä tai useampaa pakkausjätelajia (Jätelaitosyhdistys ry). Kuvasta puuttuu kauppojen yhteydessä olevia sekä etenkin Lapin osalta joidenkin kuntien ja jätelaitosten vastaanottoapaikkoja.

Kotitaloudet ovat maksaneet pakkausten jätehuollon kustannukset sekä kunnallisissa jätemaksuissa että tuottajien periminä maksuina tuotteiden hinnoissa. Uuden jätelain mukaan vastuu pakkausjätehuollosta ja sen kustannuksista on jatkossa tuottajilla, vaikka kunnat ja muut toimijat voivatkin tietyn edellytyksin täydentää keräystä. Tämä tarkoittaa sitä, että pakkausten jätehuoltomaksut peritään jatkossa pääosin tuotteiden hinnoissa. Kuntien järjestämän mahdollisen täydentävän keräyksen kustannukset näkyisivät edelleen kuluttajien jätemaksuissa.

2.4.6 Yritysten pakkausjätteiden keräyksen nykytila

Yritysten pakkausjätteiden keräys tapahtuu pääasiassa markkinaehtoisesti. Yritykset sopivat suoraan jätteen kuljetusyrityksen kanssa jätteen keräämisestä ja kuljetuksesta. Jäte päättyy joko tuottajien keräykseen tai muille toimijoille. Tuottajat ovat joidenkin jätemateriaalien osalta tehneet sopimuksia jätteiden kuljettajien tai hyödyntäjien kanssa osallistumisestaan joko jätteen kuljetuksen tai käsittelyn kustannuksiin.

2.5 Nykytilan arviointia

Kuten edellä luvussa 2.4 on selostettu, käytettyjen pakkausten uudelleenkäyttö-, kierrätys- ja hyödyntämisasteet täyttävät nykyisin pakkaus- ja pakkausjätedirektiivissä ja valtioneuvoston päätöksessä asetetut tavoitteet. Tavoitteiden seurantaan vaikeuttavat kuitenkin olennaisesti edellä luvussa 2.4.4 kuvatut tiedonkeruuseen ja laskentamene- telmiin liittyvät epävarmuudet.

Vaikka asetetut tavoitteet onkin saavutettu, tehdyt sekajätteen koostumusselvitykset antavat viitteen siitä, että sekajätteeseen päätyy edelleen merkittäviä määriä pakkaus- jätteitä. Myös energiajätteeseen päätynee pakkausjätettä, joka olisi helposti kierrätet- tävissä. Tehokas pakkausjätteen kierrätys on olennaista jäteasetuksessa asetetun, edellä kohdassa 2.2 mainitun yhdyskuntajätteen kierrätystä koskevan 50 prosentin tavoitteen saavuttamiseksi. Yhdyskuntajätteen kierrätysaste oli vuonna 2012 vain 34 prosenttia. Pakkausjätteen kierrätysvaatimusten tiukentaminen on tarpeen yhdys- kuntajätteen kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi.

Voimassa olevissa säädöksissä ei ole säädetty vähimmäisvaatimusta pakkausjätteen alueellisten vastaanottoaikojen määrästä. Säännös olisi tarpeen kattavan pakkaus- jätteen vastaanottoverkoston ja riittävän palvelutason turvaamiseksi koko maassa. Säännöksellä voitaisiin myös varmistaa yhdenmukainen vähimmäisvaatimustaso ja tasapuoliset kilpailuedellytykset kaikille alalla toimiville tuottajille ja tuottaja- yhteisöille. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus arvioi verkoston riittävyttä hyväksyessään tuottajan tai tuottajayhteisön hakemuksen tuottajarekiste- riin jätelain 101 § mukaisesti.

Uuden jätelain ja sitä koskevan muutosesityksen käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti hallitukselta toimia muun muassa pakkausjätteen kierrätyksen edistämiseksi. Jätelain hyväksymisen yhteydessä antamassaan lausumassa (EV 360/2010 vp — HE 199/2010 vp) eduskunta edellytti, että ”hallitus säättää asetuksilla riittävän kunnian- himoiset yhdyskuntajätteen, biojätteen, tuottajavastuu- jätteen, rakennus- ja purkujät- teen sekä mahdollisuuksien mukaan muun jätteen kierrätystavoitteet, seuraa tavoit- teiden toteutumista ja kiristää tavoitteita tarvittaessa ottaen huomioon teknologisen kehityksen”. Jätelain 127 ja 152 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 201/2013 vp) käsittelyn yhteydessä eduskunta ja sen ympäristövaliokunta edel- lyttivät toimia tuottajavastuuseen perustuvien pakkausjätteen jätehuolto- palvelujen saatavuuden ja laadun sekä kierrätystavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi (EV 213/2013 vp, YmVM 10/2013 vp, kts. luku 5).

Uudessa jätelaissa tuottajavastuuseen liittyvistä velvollisuuksista säädetään täsmälli- semmin kuin vuoden 1993 jätelaissa. Näin ollen myös valtioneuvoston päätös sisäl- tää runsaasti lain kanssa päällekkäistä sääntelyä, jota ei ole enää syytä sisällyttää eh- dotettuun asetukseen.

Ehdotettuun asetukseen on tehtävä tarpeelliset täsmennykset pakkaus- ja pakkausjä- tedirektiivin liitteen I muuttamisesta annetun komission direktiivin 2013/2/EU pa- nemiseksi täytäntöön. Direktiivi olisi tullut panna täytäntöön kansallisessa lainsää- dännössä viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2013.

Valtioneuvoston päätöksessä säädettyjen pakkausten merkintöjä, perusvaatimuksia ja raskasmetallipitoisuuksia koskevien vaatimusten valvontaa ei voimassa olevassa lainsäädännössä ole erikseen säädetty minkään viranomaisen tehtäväksi. Jätelaissa säädetyn viranomaisten työnjaon perusteella valvonnasta ovat vastanneet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen omalla toimialueellaan. Käytännössä valvontaa ei ole juuri tehty. Valvonnan järjestämiseksi on tarpeen osoittaa pakkausten tuotevaatimusten valvonta yhden valtakunnallisen viranomaisen tehtäväksi.

3 Tavoite ja keskeiset ehdotukset

Valtioneuvoston päätöksen uudistaminen on välttämätöntä uudesta jätelaista sekä pakkaus- ja pakkausjätedirektiiviin tehdyistä muutoksista johtuvista syistä. Pakkausten tuottajavastuuta koskevien uuden jätelain säännösten toimeenpanemiseksi asetuksessa on erityisesti tarpeen säätää tarkemmin tuottajan velvollisuudesta järjestää käytettyjen pakkausten erilliskeräys, uudelleenkäyttö, kierrätys ja muu jätehuolto.

Nykyinen valtioneuvoston päätös ehdotetaan korvattavaksi samannimisellä uudella valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston päätöksessä käytettyä terminologiaa ehdotetaan uudessa säädöksessä tarkistettavaksi siten, että se vastaisi uuden jätelain mukaista käsitteistöä. Uuteen säädökseen tehtäisiin myös pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin liitteen I muuttamista koskevan komission direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarpeelliset täsmennykset. Liite sisältää kuvaavia esimerkkejä tuotteiden määrittelystä pakkauksiksi.

Asetuksessa ehdotetaan tarkistettaviksi valtioneuvoston päätöksessä asetetut pakkausjätteen uudelleenkäyttöä ja kierrätystä koskevat tavoitteet. Nämä asetusehdotuksen 7 §:ään sisältyvät tavoitteet olisivat yleisiä, pakkausten tuottajiin ja juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjiin kohdistuvia valtakunnallisia tavoitteita. Kierrätysasteiden laskentaan liittyvien epävarmuuksien vuoksi pakkausmateriaalikohtaiset yleiset valtakunnalliset kierrätystavoitteet ehdotetaan esitettäväksi kierrätysasteen suhteellista kasvua kuvaavina tavoitteina painoprosenttiin perustuvien tavoitteiden sijaan. Sen sijaan asetuksen 8 §:ssä säädettäisiin pakkausmateriaaleittain saavutettavista kierrätysasteista, jotka olisivat yksittäistä tuottajaa tai tuottajayhteisöä sitovia vaatimuksia. Kyseisiin kierrätysasteisiin ei laskettaisi sellaisten pakkausten määrää, joka otetaan huomioon juomapakkausten palautusjärjestelmiin palautettujen pakkausten kierrätysastetta laskettaessa.

Ehdotetut uudelleenkäyttöä ja kierrätystä koskevat tavoitteet olisivat jonkin verran tiukempia kuin nykyisen valtioneuvoston päätöksen mukaiset vastaavat tavoitteet. Tuottajakohtaiset kierrätysastevaatimukset säädettäisiin riittävän kunnianhimoiselle tasolle suhteessa viime vuosina saavutettuihin kierrätystuloksiin. Tarkoituksena olisi näin osaltaan varmistaa, että jätelain ja ehdotetun asetuksen mukainen siirtyminen pakkausten laajennettuun tuottajavastuuseen johtaa pakkausjätteen erilliskeräyksen ja kierrätyksen tason paranemiseen etusijajärjestyksen mukaisesti.

Nykyisen valtioneuvoston päätöksen kaltaista pakkausjätteen määrän vähentämistä koskevaa tavoitetta ei ehdoteta sisällytettäväksi asetukseen, koska sekä markkinoille

saatettujen pakkausten määrä että bruttokansantuote vaihtelevat vuosittain niin paljon, että niiden perusteella on vaikeaa vetää johtopäätöksiä pakkausjätteiden määrän muutoksen kehityssuunnasta suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Ehdotetulla asetuksella täsmennettäisiin jätelaissa säädettyä tuottajan velvollisuutta järjestää käytöstä poistettavien tuotteiden vastaanotto säätämällä pakkausjätteen alueellisten vastaanottopaikkojen määrästä, joka tuottajien on vähintään järjestettävä koko maahan palvelutason varmistamiseksi, sekä säädettäisiin vastaanottopaikkojen sijoitteluperiaatteista. Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa pakkausjätteen erilliskeräysverkoston vaivaton saavutettavuus koko maassa sekä edistää pakkausjätteen kierrätystä ja muuta hyödyntämistä jätelain etusijajärjestyksen mukaisesti. Ehdotuksen tarkoituksena on luoda edellytykset pakkausjätteen erilliskeräyksen tehostamiselle sekä palvelutason ja kustannustehokkuuden parantamiselle siten, että verkosto vastaisi mahdollisimman hyvin keskimääräisen käyttäjän palvelutarpeita. Palvelutason ja toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi pakkausjätteen erilliskeräyksen järjestämiseen liittyvät tuottajan velvollisuudet määriteltäisiin riittävän täsmällisesti, mutta kuitenkin siten, että säännökset mahdollistaisivat alueellisesti tarkoituksenmukaiset käytännön ratkaisut.

Asetuksessa ehdotetaan, että pakkausten merkintöjä, perusvaatimuksia ja raskasmetallipitoisuuksia koskevien vaatimusten noudattamista valvovaksi viranomaiseksi säädettäisiin Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Valvontatehtävä alkaisi 1 päivästä elokuuta 2014. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto hoitaa jo nykyisin vastaavatyypistä paristojen ja akkujen sekä sähkö- ja elektroniikkalaitteiden markkinavalvontaa. Jätelain 127 ja 152 §:n muuttamisesta annetulla lailla lisättiin jätelain 127 §:ään Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle oikeus säännöksessä tarkoitettujen valvontakeinojen käyttöön myös pakkausten markkinavalvonnassa.

4 Vaikutukset

Ehdotuksen vaikutusten tarkastelussa keskitytään lähinnä 9 §:ssä ehdotetun pakkausjätteen vastaanottoa koskevan vähimmäisvaatimuksen sekä 8 §:ssä ehdotettujen tuottajaa koskevien kierrätysastevaatimusten vaikutuksiin, sillä kyseiset säännökset olisivat uusia ja määrittelisivät nykyistä konkreettisemmin tuottajaan kohdistuvan vähimmäisvaatimustason pakkausjätteen keräyksessä. Muiden säännösten osalta vaikutuksia on tarkasteltu yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä.

Seuraavassa esitetty tarkastelu perustuu suurelta osin Suomen ympäristökeskuksessa asiasta tehtyyn vaikutusarvioon (julkaistaan ympäristöministeriön raportteja -sarjassa kesällä 2014). Ehdotuksen vaikutusten tarkastelussa ei ole mahdollista yksiselitteisesti erottaa itse asetuksen vaikutuksia jätelaissa jo säädetyn pakkauksia koskevan laajenevan tuottajavastuun vaikutuksista. Suuri osa seuraavassa tarkastelluista vaikutuksista aiheutuisi jo jätelain säännösten asianmukaisen toimeenpanon seurauksena.

Ehdotuksen vaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, millä tavoin tuottajat käytännössä toteuttavat asetuksessa säädettävät vaatimukset ja miten kunta ja muut toimijat sopeuttavat toimintansa uusiin vaatimuksiin. Merkitystä on esimerkiksi sillä, muodostuuko asetuksessa säädettävä vastaanottopaikkojen vähimmäisvaatimus käytännössä myös tuottajien järjestämien vastaanottopaikkojen enimmäismääräksi; missä laajuu-

nessa tuottajat käyttävät hyväksi olemassa olevaa lähinnä kuntien ylläpitämistä vastaanottopaikoista koostuvaa verkostoa oman verkostonsa rakentamisessa; mihin paikkoihin ja millaisia vastaanottopaikkoja tuottajat perustavat; missä määrin kunta järjestää täydentävää palvelua pakkausjätteen alueellisessa vastaanotossa; kuinka paljon pakkausjätteitä kerätään jatkossa kiinteistöiltä tuottajan, kunnan tai kiinteistön haltijan järjestämänä; kuinka hyvin tuottajat ja kunta voivat yhteistyössä järjestää eri jättemateriaalien (esimerkiksi metalli, muovi) logistisesti tehokkaan keräyksen. Jos tuottajien ja muiden toimijoiden ratkaisut johtavat esimerkiksi päällekkäisten keräysjärjestelmien muodostumiseen, jätteen keräyksen logistiikan ympäristövaikutukset ja kustannukset kasvavat selvästi.

4.1 Vaikutukset pakkausjätteen vastaanottopaikkojen verkostoon ja palvelutasoon

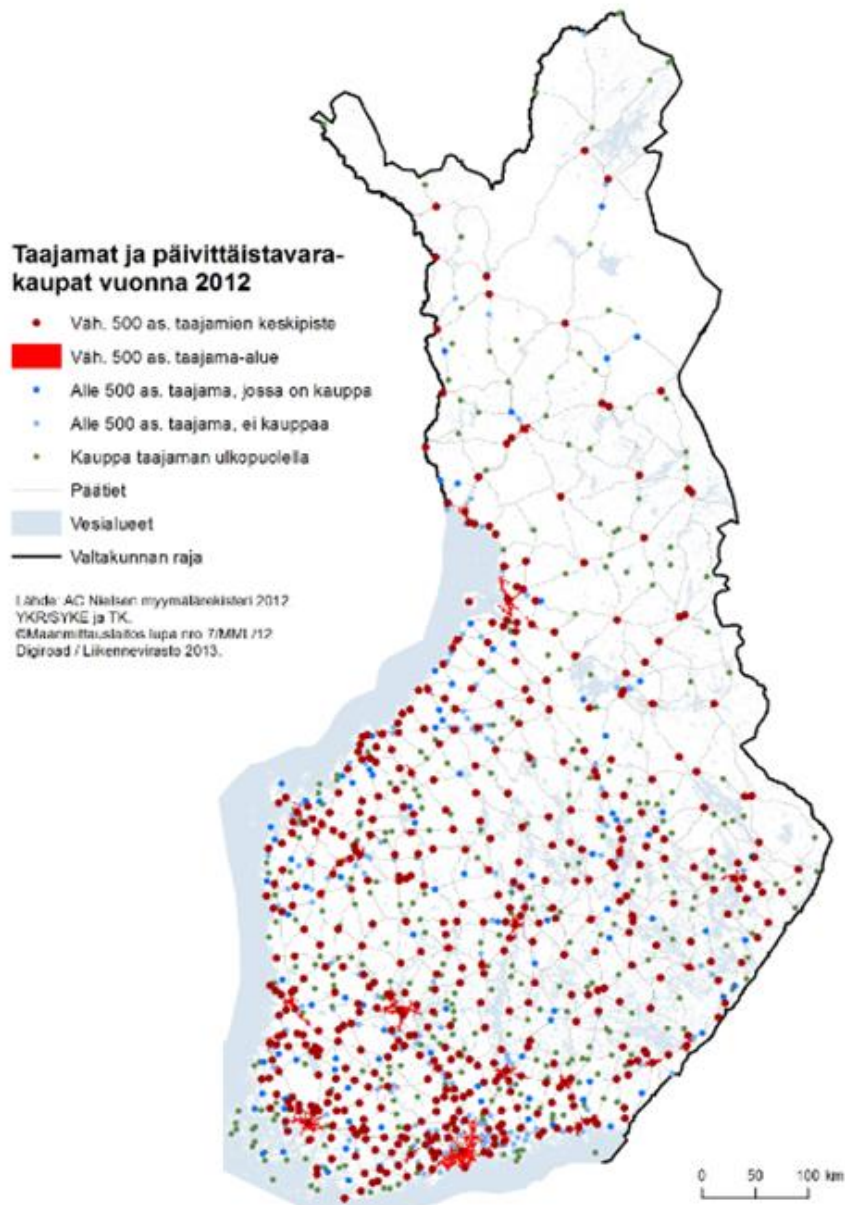
Ehdotetun 9 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan tuottajan tulisi järjestää *asumisessa syntyvälle lasi-, metalli- ja kuitupakkausjätteelle* vähintään 1850 vastaanottopaikkaa. Ehdotetun määrävaatimuksen lähtökohtana on, että jätelain 49 §:n mukainen edellytys pakkausjätteen vaivattoman vastaanoton järjestämisestä täyttyy, jos etäisyys pakkausjätteen vastaanottopaikkaan vastaa tavanomaista matkaa päivittäistavarakauppaan, jossa pakkaus on aikanaan kuluttajan haltuun siirtynyt. Osa päivittäistavarakaupoista sijaitsee hyvin lähellä toisiaan, jolloin kuluttajan kannalta pakkausjätteen vaivattoman vastaanoton vaatimuksen voidaan yleensä katsoa täyttyvän riittävästi, jos tällaisten toisiaan lähellä sijaitsevien myymälöiden yhteydessä on yksi pakkausjätteen vastaanottopaikka. Suomessa oli vuonna 2012 yhteensä 1945 kauppa- paikkaa eli paikkaa, jossa on yksi päivittäistavarakauppa taikka useampi päivittäistavarakauppa 500 metrin etäisyydellä toisistaan (kuva 3).

Ehdotettu lasi-, metalli- ja kuitupakkausjätteen vastaanottopaikkojen vähimmäismäärä olisi hieman pienempi kuin edellä mainittu kauppa- paikkojen lukumäärä. Ehdotuksen mukaan pienissä taajamissa (200—500 asukasta) ja haja-asutusalueilla vastaanottopaikkojen määrän tulisi kuitenkin vastata vähintään näillä alueilla olevien kauppa- paikkojen lukumäärää. Säännös turvaisi pakkausjätteen vastaanoton vähimmäis- palvelutason kyseisillä harvaan asutuilla alueilla. Suuremmissa taajamissa, joissa on runsaasti kauppoja ja joissa nykyisin varsin yleisesti järjestetään lasi-, metalli- ja kuitupakkausjätteen kiinteistökohtaista keräystä, ei pakkausjätteen vastaanottopaikan vähimmäismäärän tarkka sitominen kauppa- paikkojen lukumäärään ole vähimmäis- palvelutason turvaamiseksi yhtä välttämätöntä kuin harvemmin asutuilla alueilla. Harvaan asutuilla alueilla oli vuonna 2012 yhteensä 423 kauppa- paikkaa (pienissä taajamissa 107 kpl, haja-asutusalueilla 316 kpl).

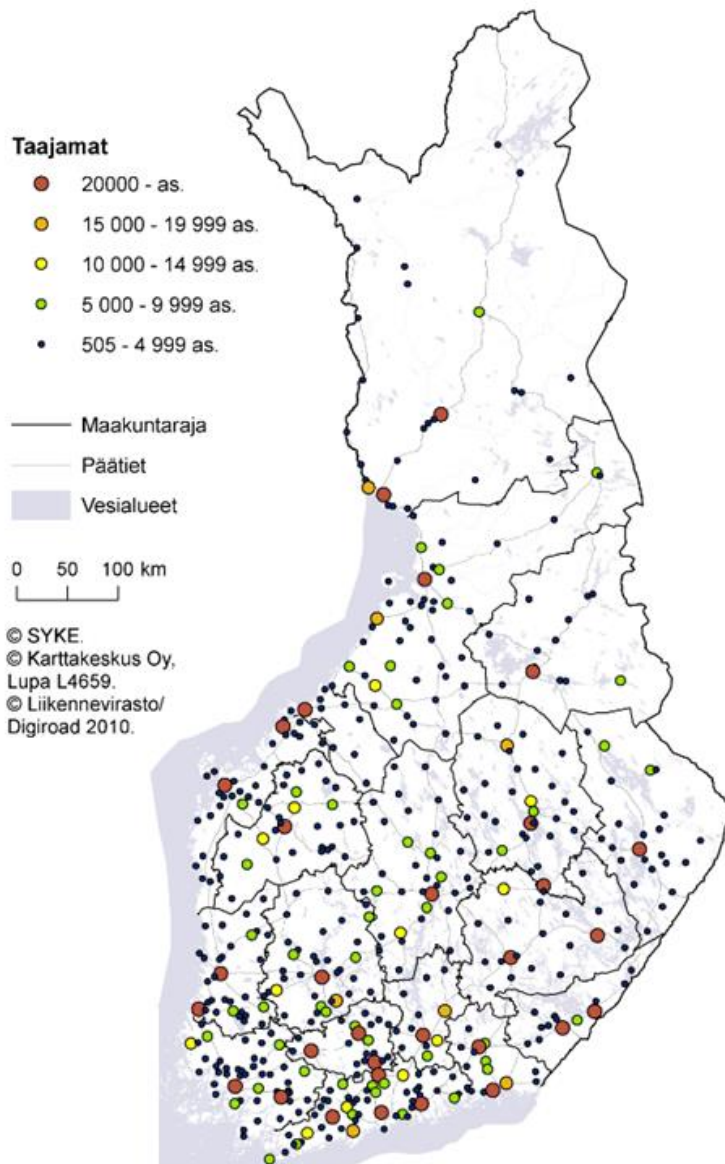
Ehdotuksen mukaan tulisi jokaisessa yli 500 asukkaan taajamassa olla vähintään yksi lasi-, metalli- ja kuitupakkausjätteen vastaanottopaikka. Manner-Suomessa oli vuonna 2012 484 taajamaa, joissa oli yli 500 asukasta (kuva 4). Tällaisissa taajamissa asui 82 prosenttia Suomen väestöstä. Vain yhdessä Manner-Suomen kunnassa ei ollut yhtään vähintään 500 asukkaan taajamaa.

Ehdotus tarkoittaisi käytännössä sitä, että vähimmäisvaatimuksen mukaisesta 1850 vastaanottopaikasta tuottajat veloitettaisiin sijoittamaan vajaat 500 lasi-, metalli- ja kuitupakkausjätteen vastaanottopaikkaa yli 500 asukkaan taajamiin sekä runsaat 400 vastaanottopaikkaa haja-asutusalueille tai enintään 500 asukkaan taajamiin. Loput

runsaat 900 vastaanottoaikkaa tulisi sijoittaa asetusehdotuksen 9 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa säädettyjen palvelutasoa ja vastaanottoaikkojen saavutettavuutta koskevien vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Vastaanottoaikkojen sijoittamisessa tulisi ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon alueella järjestetty pakkausjätteiden kiinteistökohtainen keräys. Siten esimerkiksi suureen taajamaan ei olisi tarpeen perustaa väestötiheyden tai kauppapaikkojen määrän perusteella edellytettävää määrää vastaanottoaikoja, jos taajaman alueen kiinteistöille on kattavasti järjestetty pakkausjätteen kiinteistökohtaista keräystä.



Kuva 3. Vähintään 500 asukkaan taajamien keskipisteet ja isot taajama-alueet, pienemmät taajamat kaupalla ja ilman sekä taajamien ulkopuoliset kauppapaikat Manner-Suomessa.



Kuva 4. Erikokoiset yli 500 asukkaan taajamat Manner-Suomessa (Suomen ympäristökeskus).

Ehdotuksen mukaan tuottajan tulisi järjestää *asumisessa syntyvän muovipakkausjätteen* erilliskeräystä varten vähintään 500 vastaanottoaikkaa siten, että jokaisessa yli 10 000 asukkaan taajamassa on vähintään yksi vastaanottoaikka. Manner-Suomessa oli vuonna 2011 yhteensä 50 vähintään 10 000 asukkaan taajamaa (kuva 4). Näin ollen ehdotetulla säännöksellä sidottaisiin noin 50 vastaanottoaikan sijoittaminen taajamiin. Loput 450 vastaanottoaikkaa tulisi tuottajien sijoittaa asetusehdotuksen 9 §:n 1 momentin 1—3 kohdassa säädettyjen palvelutasoa ja vastaanottoaikkojen saatavuutta koskevien vähimmäisvaatimusten mukaisesti.

Edellä olevan perusteella ehdotuksen mukainen asumisessa syntyvän lasi-, metalli- ja kuitupakkausjätteen vastaanottoaikojen verkosto täyttäisi verrattain hyvin edellytyksen siitä, että saavutettavuuden on vastattava etäisyyttä tuotteen ostopaikkaan. Muovipakkausjätteen vastaanottoaikojen saavutettavuus ei olisi yhtä hyvä, mutta tämä olisi toistaiseksi perusteltua heikohkojen muovin kierrätysmahdollisuuksien vuoksi.

Ehdotuksen *vaikutukset pakkausjätteen vastaanottoaikojen nykyiseen verkostoon* riippuvat olennaisesti siitä, järjestävätkö tuottajat käytännössä vain asetuksessa säädettyä vähimmäismäärän verran vastaanottoaikoja, mihin harkinnanvaraisesti sijoitettavat vastaanottoaikat sijoitetaan ja järjestääkö kunta tai muut toimijat pakkausjätteen keräystä tuottajan järjestämää vastaanottoa täydentävänä palveluna. Jos oletetaan, että jatkossa keräysverkosto muodostuisi pelkästään vähimmäisvaatimuksen mukaisesta määrästä vastaanottoaikoja, vastaanottoaikojen kokonaismäärä Suomessa vähenisi lasin osalta noin 2600 ja metallin osalta noin 2500 vastaanottoaikalalla. Verkosto puolestaan säilyisi lukumäärältään jokseenkin nykyisellä tasolla kuitupakkausten osalta ja kasvaisi muovipakkausten osalta usealla sadalla vastaanottoaikalalla. Vastaanottoaikoja poistettaisiin oletettavasti eniten haja-asutusalueilta ja pienistä taajamista.

Lasin ja metallin vastaanottoaikojen saavutettavuuden heikennys koskisi pääosin Suomen maaseutuväestöä, eli noin 17 prosenttia väestöstä. Vastaanottoaikojen verkoston palvelutaso haja-asutusalueilla vaihtelee kuitenkin nykyisin hyvin paljon. Vain osa haja-asutusalueen asukkaista asuu alueilla, joissa on järjestetty lasi- ja metallipakkausjätteen vastaanottoa. Kuitu- ja muovipakkausten vastaanottoaikojen saavutettavuudessa haja-asutusalueella ei tapahtuisi merkittävää muutosta, sillä 80 prosenttia kartongin vastaanottoaikoista sijaitsee jo nyt suuremmissa taajamissa eikä muovin keräystä ole yleensä järjestetty. Jatkossa haja-asutusalueiden lähin lasi-, metalli- ja kuitupakkausjätteen vastaanottoaika olisi mitä todennäköisimmin lähimmän kauppaliikkeen tai palvelukeskittymän yhteydessä. Haja-asutusalueen asukkaan matka pakkausjätteen vastaanottoaikkaan olisi keskimäärin yhtä pitkä kuin matka lähimpään kauppaan ja yleensä lyhyempi kuin matka julkisen hallinnon palveluiden saavuttamiseksi.

Taajamien asukkaille (83 prosenttia väestöstä) lasi- ja metallipakkausjätteen vastaanoton saavutettavuus heikentyisi keskimääräisenä etäisyytenä mitattuna jonkin verran, mutta harkittu kokonaisuus, sijoittaminen kauppoyhteyteen ja valtakunnallisen verkoston yhtenäinen ulkonäkö sekä tiedotus voisivat parantaa palvelutasoa. Tuottajat sijoittaisivat vastaanottoaikoja todennäköisesti palvelukeskittymien ja kauppoyhteyteen. Kuitu- ja muovipakkausten vastaanottoaikojen saavutettavuus taajamissa paranisi.

Erityisesti taajamien asukkaiden saamaan palvelutason vaikuttaisi käytännössä keskeisesti myös se, missä määrin tuottaja taikka jätelaissa säädetyin edellytyksin kunta tai kiinteistön haltija järjestävät alueella pakkausjätteen keräystä kiinteistöltä.

Ehdotettu tuottajan velvollisuus perustaa alueittain 30 terminaalia *muun kuin asumisessa syntyvän pakkausjätteen* erilliskeräystä sekä jätelain 35 §:n 1 momentin, 41 §:n 3 momentin ja 47 §:n mukaisesti kiinteistöiltä erilliskerätyn pakkausjätteen vastaanottoa varten parantaisi elinkeinonharjoittajien sekä pakkausjätteen kiinteistöko-

taista keräystä harjoittavien toimijoiden mahdollisuuksia toimittaa pakkausjätteet tuottajan järjestämään maksuttomaan vastaanottoon.

4.2 Vaikutukset kerätyn pakkausjätteen määrään ja kierrätystavoitteiden saavuttamiseen

Vastaanottoaika- ja verkoston muutoksista aiheutuvia vaikutuksia kerätyn pakkausjätteen määrään on vaikea ennakoida edellä luvussa 4.1 selostetuista syistä. Näistä epävarmuustekijöistä aiheutuvien varauksien arvioidaan kuitenkin, että kerätyn pakkausjätteen määrä voi vastaanottoaika- ja verkoston kokonaismäärän vähenemisestä huolimatta kasvaa ainakin jonkin verran nykyisestä ehdotettujen muutosten seurauksena. Tähän vaikuttaisi muun muassa kuluttajapakkausjätteen alueellisten vastaanottoaika- ja verkoston palvelutason oletettu paraneminen vastaanottoaika- ja verkoston keskeisen sijainnin, pakkauslajittamisen kattavuuden laajenemisen ja yhtenäisen ulkonäön sekä valtakunnallisesti koordinoitujen lajitteluohjeiden ja tiedottamisen ansiosta. Nämä tekijät turvaisivat vastaanottoaika- ja verkoston vaivatonta saavutettavuutta ja kokemusten mukaan ovat usein merkityksellisempiä kuin vastaanottoaika- ja verkoston kokonaismäärä pakkausjätteen kertymien kannalta.

Myös ehdotettu tuottajan velvollisuus perustaa alueittain 30 terminaalia muun kuin asumisessa syntyvän pakkausjätteen erilliskeräystä sekä jätelain 35 §:n 1 momentin, 41 §:n 3 momentin ja 47 §:n mukaisesti kiinteistöiltä erilliskerätyn pakkausjätteen vastaanottoa varten lisäksi todennäköisesti eri toimijoiden erilliskeräämään ja tuottajan maksuttomaan vastaanottoon toimittaman pakkausjätteen kokonaismäärää. Kertymiin vaikuttaisi olennaisesti se, missä laajuudessa kunta ja muut toimijat jatkossa järjestäisivät tuottajan vastaanottoa täydentävää alueellista tai kiinteistökohtaista keräystä. Pakkausjätteen kiinteistökohtaisen keräyksen oletetaan melko todennäköisesti jatkuvan vähintään nykyisellä tasolla tai jopa yleistyvän nykyisestä.

Ehdotetut tuottajaa sitovat pakkausmateriaalikohtaiset kierrätysastevaatimukset osaltaan varmistaisivat kerätyn ja kierrätetyn pakkausjätteen määrän kasvua. Vuotta 2016 koskevat kierrätysastevaatimukset olisivat pääosin samaa tasoa tai hieman tiukemmat kuin pakkausten tuottajayhteisöjen vuonna 2012 saavuttamat kierrätysasteet. Lisäksi lasi-, metalli- ja muovipakkauksien kierrätysastetta koskevia vaatimuksia korotettaisiin pakkausmateriaalista riippuen 5—13 prosenttiyksiköllä vuoteen 2020 mennessä.

Kerätyn pakkausjätteen määrän oletettu kasvu tukisi osaltaan yhdyskuntajätteen kierrätystä koskevan tavoitteen, vähintään 50 painoprosenttia vuonna 2016, saavuttamista. Yhdyskuntajätteen luettavat teollisuuden ja kaupan pakkausjätteet ovat suuren määränsä ja tasalaatuisuutensa vuoksi keskeisessä asemassa mainitun kierrätystavoitteen saavuttamisessa. Kuitenkin myös kuluttajapakkausten kierrätyksellä on vaikutusta yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteen saavuttamiseen, sillä muun muassa kotitalouksien sekajätteen koostumus selvitykset osoittavat sekajätteen joukossa olevan edelleen merkittäviä määriä erilaisia pakkauksia, erityisesti muovi- ja kuitupakkauksia. Koska asumisessa syntyvän pakkausjätteen vastaanottoaika- ja vaatimusta sovellettaisiin pakkausten tuottajiin vuoden 2016 alusta lukien, ehdotetut tuottajilta edellytetyt toimet todennäköisesti vaikuttaisivat merkittävimmin kierrätystavoitteen saavuttamiseen kuitenkin vasta vuoden 2016 jälkeen.

4.3 Vaikutukset pakkausjätteen keräykseen, kuljetukseen ja käsittelyyn

Täyden tuottajavastuun voimaantulo muuttaa pakkausjätteen keräys- ja kuljetustoiminnan tuottajien hallinnoimaksi kokonaisuudeksi. Keräysjärjestelmän logistisesta toimivuudesta vastannee jatkossa vain muutama tai yksi tuottajien valtuuttama taho. Tämä mahdollistaa logistiikan tehokkaan suunnittelun ja alueellisten kuljetusurakoiden tehokkaan kilpailutuksen. Kuntien jätelaitokset ovat toisaalta voineet nykyisin kilpailuttaa pakkausjätteiden kuljetukset tehokkaasti yhdistämällä pakkausjätteen kiinteistökohtaisen ja alueellisen keräyksen kuljetuslogistiikan.

Ehdotuksen mukaisesti taajamiin sijoitettavat vastaanottopaikat sijaitsisivat suurelta osin pääteiden varsilla, myös harvemmin asutuilla alueilla (kuva 3). Vastaanotto- paikkojen sijainti pääväylien varrella parantaisi mahdollisuutta toteuttaa logistisesti tehokas järjestelmä. Ehdotettujen palvelutasoa ja saavutettavuutta koskevien vähimmäisvaatimusten mukaisesti Pohjois- ja Itä-Suomeen, saaristoalueille sekä muihin vastaaviin kohteisiin sijoitettavat vastaanottopaikat vähentäisivät kuitenkin kuljetuslogistiikan tehokkuutta ja kasvattaisivat kuljetuksesta aiheutuvia ympäristöhaittoja ja kustannuksia, mutta toisaalta olisivat tarpeen palvelutason tasapuolisuuden turvaamiseksi jätelain 49 §:n mukaisesti.

Ehdotus loisi todennäköisesti kysyntää uusille kotimaisille käsittely- ja kierrätysmenetelmille erityisesti muovipakkausjätteen osalta. Investoinnit uusiin menetelmiin ja laitoksiin toteutuvat vain, jos kerätyn pakkausjätteen määrä nousee riittävän suureksi. Ehdotetut vastaanotto- ja kierrätysastevaatimukset loisivat paineita ja kannustimia kotimaisten käsittely- ja kierrätysmenetelmien kehittämiseksi. Ehdotettu mahdollisuus rajata valvovan viranomaisen hyväksymällä tavalla muovipakkausjätteen erilliskeräystä määräaikaaisesti tiettyihin muovilajeihin turvaisi osaltaan muovipakkausjätteen kierrätyksen ylösajovaiheen hallittua toteuttamista.

Ehdotettu pakkausjätteen vastaanottoverkostoa koskeva vähimmäisvaatimus tukisi myös kaatopaikoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetyn orgaanisen jätteen sijoittamista koskevien rajoitusten toimeenpanoa, koska vastaanottoverkostosta säädetty vähimmäisvelvoite mahdollistaisi pakkausjätteen syntypaikkalajittelun ja erilliskeräyksen koko maassa.

4.4 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen mukainen vastaanottoverkoston verkosto parantaisi pakkausjätteen keräysvaiheen kustannustehokkuutta nykyiseen keräysjärjestelmään nähden. Tämä olisi seurausta vastaanottoverkoston määrän vähenemisestä ja järjestelmän oletetusta logistisesta tehostumisesta. Vastaanottoverkostoa todennäköisesti myös hallinnoitaisiin keskitetysti eivätkä kunta- tai jätelaitosaluerajat rajoittaisi logistiikan järjestämistä. Kustannustehokkuuden paranemisen edellytyksenä kuitenkin olisi, että ehdotuksen mukainen vastaanottoverkoston verkosto kerryttää vähintään yhtä suuret jätekertymät kuin nykyisin ja että Suomeen ei synny päällekkäisiä erilliskeräysjärjestelmiä. Ehdotetut vastaanottoverkoston sijoittamista koskevat vähimmäisvaatimukset heikentäisivät keräysjärjestelmän kustannustehokkuutta, mutta olisivat toisaalta välttämättömiä alueellisesti tasapuolisen palvelutason turvaamiseksi.

Ehdotuksen seurauksena tuottajat joutuisivat perustamaan velvoitteen mukaisia uusia vastaanottoaikoja ja hallinnoimaan vastaanottoaikojen verkostoa. Tämä lisäisi tuottajille aiheutuvia kustannuksia nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Logistiikan kustannukset olisivat sitä suuremmat, mitä laajempi ja hajanaisempi vastaanottoaikojen verkosto olisi. Tuottajien alustavien suunnitelmien mukaisten, ulkonäöltään yhtenäisten vastaanottoaikojen perustaminen olisi iso kustannuserä. Kustannukset olisivat pienemmät ja jakaantuisivat pidemmälle ajanjaksolle, jos tuottajat hyödyntäisivät nykyisin jo käytössä olevia vastaanottoaikoja ja jäteastioita oman verkostonsa rakentamisessa ja uudistaisivat niitä vähitellen niiden käyttöänsä täytyessä.

Keräyksen ohella tuottajille aiheutuisi lisäkustannuksia kerätyn pakkausjätteen käsittelyn järjestämisestä. Lasi-, metalli- ja kuitupakkausten osalta käsittelyn ja kierrätyksen jätetonnikohtaisissa kustannuksissa olisi nousupaineita ehdotetun asetuksen vuoksi. Käsittelyyn tulisi aiempaa enemmän kuluttajapakkausjätteitä, jotka ovat epätasalaatuisempia ja likaisempia kuin kaupan ja muun palvelutuotannon pakkausjätteet. Kotimaisen käsittelykapasiteetin täytyminen voisi kasvattaa pakkausjätteen vastaanottohintoja nykyisestä tai johtaa pakkausjätteiden vientiin ulkomaille kierrätettäväksi. Etenkin muovipakkausjätteen kierrätyksen ja muun käsittelyn kustannukset ovat epävarmat kotimaisten kaupallisten käsittelymenetelmien puuttuessa.

Tuottajat voivat siirtää uudet kustannukset ainakin pääosin markkinoille saattamiensa pakkausten hintoihin. Tuottajayhteisöt perivät järjestämänsä jätehuollon kustannukset jäseniltään niin sanottuna hyötykäyttömaksuina. Tuottajayhteisöjen mukaan tuottajilta nykyisin perittävät hyötykäyttömaksut voisivat nousta jopa yli kymmenkertaisiksi nykyisestä ehdotettujen muutosten seurauksena. Tuottajayhteisöt ja tuottajat ovat lisäksi olleet huolissaan siitä, että ehdotetun asetuksen mukaiset vastaanotto- ja kierrätysastevaatimukset johtaisivat pakkausmateriaalien epätasapuoliseen kohteluun. Esitetyt väitteet ovat kuitenkin keskenään ristiriitaisia eikä niiden taustalla olevien oletusten realistisuutta ole mahdollista luotettavasti arvioida. Ehdotettu asetusta lisäisi kakkien pakkausmateriaalien tuottajien kustannuksia ja tiukentaisi vaatimuksia nykyisestä. Tuottajayhteisöjen perimät hyötykäyttömaksut ovat tähän mennessä olleet pieniä, koska voimassa olevan osittaisen tuottajavastuun perusteella tuottajat eivät ole juurikaan järjestäneet tai kustantaneet varsinkaan asumisessa syntyvän pakkausjätteen keräystä tai hyödyntämistä.

Pakkausjätteen kierrätyksen lisääntyminen kasvattaa pakkausjätteen kierrätyksestä ja muusta käsittelystä aiheutuvia yhteiskunnan kokonaiskustannuksia mahdollisesta keräysjärjestelmän logistisesta tehostumisesta huolimatta. Markkinaperusteisesti mitattuna pakkausjätteen kierrätystoiminta ei yleensä ole kannattavaa. Kierrätyksestä saatavat hyödyt, kuten säästöt esimerkiksi raaka-ainekustannuksissa, eivät ole riittävän suuria kattamaan keräyksestä, käsittelystä ja kierrätyksestä aiheutuvia kustannuksia. Taloudellisinta nykyisin on metalli- ja kuitupakkausten kierrättäminen.

Ehdotuksen vaikutukset kunnille aiheutuviin kustannuksiin riippuvat siitä, missä laajuudessa kunta käyttää oikeuttaan täydentävän pakkausjätteen alueellisen vastaanoton tai kiinteistökohtaisen keräyksen järjestämiseen. Kunnan erilliskeräämän pakkausjätteen jätehuoltokustannukset vähenisivät kuitenkin nykyisestä, sillä jatkossa tuottaja vastaisi kunnilta vastaanottamansa erilliskerätyn pakkausjätteen käsittelykustannuksista. Kuntien järjestämästä erilliskeräyksestä aiheutuvien kustannusten vähen-

tymisen tulisi heijastua kotitalouksien jätemaksuihin. Sekajätteen seassa kulkevan pakkausjätteen keräyksen ja käsittelyn kustannukset lankeaisivat edelleen ensisijaisesti kunnille ja perittäisiin osana kunnan jätemaksua.

Jätealan yksityiset yritykset voivat tarjota pakkausjätteen keräys-, kierrätys- ja muita jätehuoltopalveluja tuottajille sekä järjestää pakkausjätteen täydentävää keräystä jätelain 47 §:n ja 41 §:n 3 momentin mukaisesti. Pakkausten lisääntyvä erilliskeräys ja kiristyvät kierrätystavoitteet ja -vaatimukset luovat kannusteita kierrätysalan kotimaisiin innovaatioihin.

Kuluttajille ehdotuksen mukaisen täyden tuottajavastuun tulisi näkyä niin, että pakkausten jätehuollon järjestämisen kustannukset maksettaisiin jatkossa yhä suuremmissa määrin tuotteen hinnassa kunnan jätemaksujen sijasta. Maksu kohdistuisi uudessa järjestelmässä paremmin aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti niihin kuluttajiin, jotka synnyttävät eniten pakkausjätettä. Vastaanottoaikojen sijoittaminen arkisten kulkureittien yhteyteen, kuten palvelukeskittymien ja kauppojen läheisyyteen, tarkoittaisi, että pakkausjätteitä kuljetettaisiin muun asioinnin yhteydessä eikä kuluttajille aiheutuisi ylimääräisiä kustannuksia pakkausjätteen kuljetuksesta. Mikäli muut toimijat täydentävät pakkausjätteiden keräystä esimerkiksi kiinteistökohtaisesti, maksavat kuluttajat lisäksi osan pakkausjätteiden keräilyn kustannuksista kiinteistön jätemaksuissa.

4.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksella ei olisi olennaista vaikutusta tuottajavastuuta koskevien säännösten valvojan viranomaisen, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimintaan. Ehdotettu vaatimus vastaanottoaikojen vähimmäismäärästä ja sijoittamista ohjaavat vaatimukset selkiyttäisivät viranomaisen päätöksenteon perusteita.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tekemän selvityksen mukaan pakkausten markkinavalvonta soveltuisi viraston tehtäväksi, sillä valvontaa voitaisiin toteuttaa samoin keinoin kuin tällä hetkellä tehdään kemikaali-, kuluttaja- tai sähkötuotteiden valvontaa. Pakkausten markkinavalvonta on sovitettavissa yhteen myös monen muun viraston vastuualueelle jo nyt kuuluvan tuoteryhmän valvonnan kanssa, sillä suuri osa tuotteista saatetaan markkinoille pakkauksissa. Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle olisi tarkoitus kohdentaa 50 000 euron vuotuinen määrärahalisäys pakkausten markkinavalvonnan edellyttämiin henkilövoimavaroihin ja testauskuluihin.

4.6 Ympäristövaikutukset

Jätehuollon kansainvälisissä elinkaaritarkasteluissa jätteen keräysvaiheen ympäristövaikutukset ovat tyypillisesti noin 10 prosentin luokkaa jätteen elinkaaren aikaisista kokonaisvaikutuksista. Suomalaisissa tutkimuksissa ei ole todettu kuljetuksen elinkaarivaiheen olevan sen merkityksellisempi. Ehdotetun vähimmäisvaatimuksen mukainen pakkausjätteen keräysverkosto, jossa suurin osa vastaanottoaikoista sijaitsisi pääteiden varsilla, ei arvion mukaan aiheuttaisi edellä mainittua keskiarvoa korkeampia ympäristövaikutuksia keräysvaiheessa. Tehottomasti järjestetty logistiikka ja poikkeamat pääteiltä lisääisivät kuitenkin keräyksen haitallisia ympäristövaikutuksia suhteessa pakkausjätteen muuhun elinkaareen. Vaikeakulkuisilta alueilta (lähinnä saaristo) sekä Lapista ja muilta harvaan asutuilta seuduilta kerättyä jätetonnin kohden

haitalliset ympäristövaikutukset olisivat muita alueita suuremmat suurempien ajokilometrien ja pienempien jätekertymien vuoksi. Arvioiden mukaan pakkausjätteen keräyksestä aiheutuva kuljetusmatkojen lisääntyminen ei kuitenkaan kumoaisi jätteiden kierrättämisestä saatavia kokonaisympäristöhyötyjä.

Nykytilaan verrattuna keräysvaiheen ympäristövaikutukset oletettavasti pienenisivät, jos tyhjennettävien vastaanottoaikkojen lukumäärä vähenee eikä vastaanottoaikoja sijoiteta enää merkittävässä määrin haja-asutusalueille pääteiden ulkopuolelle. Lisäksi keräysjärjestelmän oletettu logistinen tehostuminen vähentäisi keräysvaiheen haitallisia ympäristövaikutuksia. Edellytyksenä on, ettei Suomeen synny päällekkäisiä erilliskeräysjärjestelmiä.

Pakkausjätteen elinkaaren aikaiset suorat ilmastovaikutukset syntyvät jätteen keräyksestä, kuljetuksesta, käsittelystä ja kierrätyksestä. Kierrättämällä pakkausjätteet uusioraaka-aineiksi voidaan välttää neitseellisten raaka-aineiden käyttöä ja samalla raaka-aineiden hankinnasta ja käsittelystä syntyviä päästöjä. Tällaiset päästöhyödyt huomioon ottaen pakkausjätteiden ilmastotase on tutkimustulosten mukaan lähes aina myönteinen.

Arvioiden mukaan potentiaalisesti paras ilmastotase on muovipakkausjätteillä, jos pakkausjätemuovilla korvataan neitseellistä muovia. Muovipakkausjätteen ilmastotaseen suuruus on kuitenkin samalla epävarmin. Kotimaisia kaupallistettuja menetelmiä asumisen muovipakkausjätteen kierrättämiseksi ei nykyisin juuri ole. Ilmastotaseeseen vaikuttaa myös se, kuinka likaista ja heterogeenista kerätty materiaali on. Likaisen ja sekalaisen muovijätteen kohdalla energiahyödyntämisen tuottama ilmastotase voi olla parempi kuin kierrätyksellä.

Metallipakkausjätteen kierrätyksellä on tehtyjen arvioiden mukaan myönteinen ilmastotase. Vastaanottoaikkaverkoston tiheys ei vaikuta merkittävästi kokonais-taseeseen. Lasi- ja kuitupakkausten kierrätyksen ilmastotase on tutkimusten mukaan myönteinen, mutta kokonaisyödyt ovat vähäisemmät kuin muilla pakkausjätelajeilla.

Pakkausjätteen elinkaaren aikaisten luonnonvaravaikutusten tarkastelujen mukaan pakkausjätteiden kierrätyksellä ja muulla hyödyntämisellä voidaan säästää mineraalisia ja fossiilisia luonnonvaroja. Keräysvaiheen luonnonvaroja ehdyttävä vaikutus suhteessa elinkaaren aikaisiin hyötyihin on pienempi kuin ilmastovaikutusten tarkastelussa.

Ehdotuksen muita ympäristövaikutuksia (esimerkiksi happamoituminen, vesien ja maaperän rehevöityminen, alailmakehän otsonivaikutukset, hiukkasvaikutukset) ei ole järjestelmällisesti arvioitu. Niiden arvioidaan vaihtelevan jätelajikohtaisesti, mutta olevan merkitykseltään pienempiä kuin ilmasto- ja luonnonvaravaikutukset.

4.7 Muut vaikutukset

Asetusehdotuksella ei arvioida olevan olennaisia vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon eikä muita olennaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia.

5 Valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu ympäristöministeriössä kuullen asianomaisia viranomaisia, tuottajayhteisöjä, toimialajärjestöjä ja muita asiantuntijoita. Asetusluonnosta on käsitelty useissa ympäristöministeriön ja muiden tahojen järjestämissä sidoryhmätilaisuuksissa.

Esityksestä pyydettiin lausunnot yli kuudeltakymmeneltä taholta. Ehdotuksesta saatiin 49 lausuntoa. Lausunnoista koottu tiivistelmä on saatavissa sähköisessä muodossa ympäristöministeriön internet-sivustolta (www.ymparisto.fi / > Ympäristö > Lainsäädäntö ja ohjeet > Ympäristönsuojelun valmisteilla oleva lainsäädäntö > Jätealan lainsäädännön kokonaisuudistus). Lausunnoissa kritisoitiin eniten pakkausjätteen kierrätysastetta ja vastaanottopaikkojen määrää koskevia säännösehdotuksia. Eri tahojen näkemykset näistä kysymyksistä poikkesivat voimakkaasti toisistaan.

Eduskunnan ympäristövaliokunta käsiteli asetuseräluonnosta joulukuussa 2013 jätelain 127 ja 152 §:n muuttamisesta annetun lain käsittelyn yhteydessä. Valiokunnan kannanotot asetuksen valmistelussa huomioon otettavista seikoista sekä asetuksen toimeenpanon seurannasta on kirjattu ympäristövaliokunnan mietintöön (YmVM 10/2013 vp). Valiokunta edellytti muun muassa, että pakkausjätteiden kierrätystavoitteita kiristetään riittävän kunnianhimoiseksi, tuottajakohtaiset kierrätystavoitteet tulee asettaa valiokunnan käytössä olleita asetuseräluonnoksia selvästi kireämmiksi ja että valtakunnallisten tavoitteiden osalta tavoitetasojen kiristäminen tulisi toteuttaa suhteessa viime vuosina toteutuneisiin kierrätystuloksiin. Valiokunta katsoi myös, että tuottajavastuuseen perustuvien keräyspisteiden verkoston tulee olla riittävän kattava, laadukas ja asiakaslähtöinen. Valiokunta viittasi aiempaan mietintöönsä (YmVM 4/2004 vp), jonka mukaan matkan vastaanottopisteeseen tulee vastata normaalia matkaa erityisjätteen vastaanottopaikalle tai kyseisten tuotteiden myymälään. Vaivatomuuden vaatimus on valiokunnan mielestä mahdollista toteuttaa sijoittamalla vastaanottopaikat kauppojen tai muiden palvelujen yhteyteen, mutta vastaanottopaikkoja olisi sijoitettava myös muiden kuin suurmyymälöiden yhteyteen.

Mainitun lain hyväksymisen yhteydessä hyväksymässään lausumassa (EV 213/2013 vp) eduskunta edellytti, että ”tuottajien järjestämän pakkausten keräyspisteverkoston kehittymistä sekä palvelujen laatua ja saatavuutta seurataan tiiviisti ja ryhdytään tarvittaessa viipymättä toimenpiteisiin, joilla tuottajavastuuseen perustuvien palvelujen saatavuus ja laatu sekä kierrätystavoitteiden toteutuminen varmistetaan koko maassa siten, että palvelutaso ei heikkene millään alueella. Seurannassa tulee arvioida myös erityisesti haja-asutusalueille kohdistuvia vaikutuksia ja kierrätyksen onnistumista. Seurannasta ja toteutetuista toimenpiteistä tulee toimittaa ympäristövaliokunnalle ensimmäinen selvitys vuoden kuluttua tuottajavastuun voimaantulon jälkeen.”

Eduskunnan lausumassa ja eduskunnan ympäristövaliokunnan mietinnössä esitettyjen vaatimusten, annettujen lausuntojen ja jatkoselvitysten perusteella lausunnoilla ollutta asetuseräluonnosta ehdotetaan muutettavaksi muun muassa seuraavasti:

- pakkausjätteen uudelleenkäyttöä ja kierrätystä koskevat yleiset tavoitteet erotettaisiin asetuksen tavoitepykälästä (1 §) omaksi pykäläkseen (7 §); kierrätysasteiden laskentaan liittyvien epävarmuuksien vuoksi pakkausmateriaalikohtaiset yleiset valtakunnalliset kierrätystavoitteet esitettäisiin kierrätysasteen suhteellista kasvua kuvaavina tavoitteina painoprosenttiin perustuvien tavoitteiden sijasta;

- pakkausjätteen kierrätysastetta tuottajittain koskevaa säännöstä (8 §) selvennettäisiin ja vaatimukset asetettaisiin siten, että kierrätysastevaatimus ei koskisi sellaista pakkausjätettä, jonka määrä ilmoitetaan valvontaviranomaiselle pantillisten juomapakkausten palautusjärjestelmää koskevien säännösten mukaisesti; kierrätysasteiden vaatimustasoa tarkistettaisiin riittävän kunnianhimoisiksi niin, että vaatimuksilla voidaan osaltaan varmistaa erilliskeräyksen palvelutason säilymistä ja asteittaista paranemista pakkausten tuottajavastuun laajetessa; pykälään lisättäisiin säännös, jolla varmistettaisiin kierrätysastevaatimusten joustava soveltaminen markkinatilanteessa ja muissa vastaavissa olosuhteissa tapahtuvien olennaisten muutosten vuoksi;
- lasi-, metalli- ja kuitupakkausten vähimmäismäärää koskevaa vaatimusta lievennettäisiin hieman, mutta samalla täsmennettäisiin vastaanottoaikojen sijoitteluperiaatteita koskevia säännöksiä riittävän palvelutason turvaamiseksi (9 §);
- asetukseen lisättäisiin uudet säännökset käytettyjen pakkausten erillään pitämistä koskevista velvollisuuksista (10 §) ja muovipakkausten erillään pitämistä koskevan velvollisuuden rajaamisesta (11 §);
- pakkausjätteen määrän vähentämistä koskeva yleinen tavoite poistettaisiin asetuksesta;
- asetuksen soveltamisalan rajoituksia täsmennettäisiin esimerkiksi vaarallisiksi jätteiksi luokiteltujen pakkausten osalta.

Ehdotus on ollut tarkastettavana oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

Asetusluonnoksesta on tehty teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY mukainen ilmoitus komissiolle.

6 Voimaantulo ja toimeenpanon seuranta

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 10 päivänä heinäkuuta 2014. Mahdollisimman nopea voimaantulo asetuksen antamisen jälkeen olisi tarpeen pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin liitteen I muuttamisesta annetun komission päätöksen panemiseksi täytäntöön. Komission päätös olisi tullut saattaa voimaan jäsenmaiden kansallisessa lainsäädännössä viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2013.

Asetukseen ehdotetaan sisällytettäväksi siirtymäaikoja eräiden säännösten soveltamiselle. Pakkausten tuottajavastuuseen liittyviä säännöksiä sovellettaisiin vaiheittain 1 päivästä toukokuuta 2015 alkaen yhdenmukaisesti jätelain 127 ja 152 §:n muuttamisesta annetussa laissa säädettyjen siirtymäaikojen kanssa. Asetuksen antaminen hyvissä ajoin ennen pakkausten tuottajavastuuta koskevien jätelain säännösten voimaantuloa myös turvaisi tuottajille riittävän ajan rakentaa vastaanottoaikojen verkosto ja järjestää muu toimintansa laissa ja asetuksessa ehdotettuihin ajankohtiin mennessä. Vastaavasti kunnilla ja muilla toimijoilla olisi riittävästi aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin vaatimuksiin.

Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle 21 §:ssä ehdotettu uusi valvontatehtävä alkaisi 1 päivästä elokuuta 2014.

Asetusehdotuksen toimeenpanoa on tarkoitettu seurata erityisesti pakkausjätteiden vastaanottoa paikkojen määrän ja saavutettavuuden, kerätyn pakkausjätteen määrän sekä keräyksestä aiheutuvien kustannusten osalta. Ympäristöministeriö tekee kolmen vuoden kuluttua järjestelmän käyttöönotosta selvityksen perusteella arvion siitä, onko asetus toiminut tavoitteisiin nähden tarkoituksenmukaisella tavalla.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 §. *Tarkoitus ja tavoite.* Pykälässä todettaisiin yleisesti ehdotetun asetuksen tarkoitus. Asetuksen 8—17 §:ssä ehdotetut käytettyjen pakkausten erilliskeräystä, uudelleenkäyttöä, kierrätystä ja muuta jätehuoltoa koskevat vaatimukset kohdistuisivat jätelain 48 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuun pakkausten tuottajaan eli tuotteen pakkaajaan tai pakatun tuotteen maahantuojaan. Ehdotetussa 46 §:ssä säädettävät pakkausten ominaisuuksia ja merkitsemistä koskevat vaatimukset kohdistuisivat pakkausten tuottajan ohella myös muihin toimijoihin, kuten liikevaihdoltaan alle 1 000 000 euron tuottajiin, jotka saattavat pakkauksia tai pakattuja tuotteita Suomen markkinoille. Käytettyjen pakkausten uudelleenkäyttöä ja kierrätystä koskevat 7 §:ssä ehdotetut yleiset tavoitteet koskisivat pakkausten tuottajien ohella myös pantillisten juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjiä.

2 §. *Sovelletun alan rajaukset.* Pykälän 1 momentissa täsmennettäisiin, että tuottajavastuuseen perustuvan jätehuollon järjestämiseen liittyviä asetuksen säännöksiä ei sovellettaisi jätelain mukaisesti hyväksytyyn juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjään. Mainittujen toimijoiden markkinoille saattamiin pakkauksiin sovellettaisiin kuitenkin 4—6 §:ssä ehdotettuja säännöksiä pakkausten ominaisuuksia ja merkintöjä koskevista vaatimuksista. Lisäksi ne laskettaisiin mukaan käytettyjen pakkausten valtakunnallisiin uudelleenkäyttö- ja kierrätysasteisiin, joita koskevat yleiset tavoitteet sisältyisivät ehdotettuun 7 §:ään.

Ehdotetun 2 momentin mukaan vastaanottoa paikkojen määrää koskevaa 9 §:ää ei sovellettaisi vaaralliseksi jätteeksi luokiteltuun käytettyyn pakkaukseen. Vaaralliseksi jätteeksi luokiteltuja pakkauksia olisivat pakkaukset, jotka sisältävät vaarallisten aineiden jäämiä tai ovat niiden saastuttamia (jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen liitteen 4 mukaisen jäteluettelon nimike 150110). Ehdotuksen mukaan tuottaja ei olisi velvollinen ylläpitämään 9 §:ssä tarkoitettuja vähimmäisvaatimukset täyttävää vastaanottoa paikkojen verkostoa vaaralliseksi jätteeksi luokitelluille pakkauksille. Muilta osin asetusehdotuksen tuottajavastuuta koskevia säännöksiä kuitenkin sovellettaisiin mainittujen pakkausten tuottajiin ja siten tällaiset pakkaukset otettaisiin esimerkiksi huomioon 8 §:ssä ehdotettujen kierrätysasteiden toteutumisen seurannassa. Vaaralliseksi jätteeksi luokiteltujen pakkausten rajaaminen pois 9 §:n sovelletun alasta olisi perusteltua kyseisten pakkausten verrattain vähäisen määrän ja vaarallisen jätteen jätehuoltoa koskevien erityisvaatimusten vuoksi.

Ehdotettu 3 momentti olisi informatiivinen viittaus jätelain 48 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tuottajavastuuta koskevia jätelain säännöksiä ei sovelleta pakkausten tuottajaan, jonka liikevaihto on vähemmän kuin 1 000 000 euroa. Käytännössä liikevaihto määräytyisi viimeksi vahvistetun tilinpäätöksen perusteella.

3 §. *Määritelmät.* Ehdotetut pakkauksen ja pakkausjätteen määritelmät olisivat asiasisällöltään yhdenmukaiset nykyisen valtioneuvoston päätöksen ja pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin mukaisten vastaavien määritelmien kanssa. Pakkauksen määritelmän muotoilua ehdotetaan kuitenkin selkiytettäväksi nykyisestä.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa määriteltäväksi ehdotettu käytetty pakkaus olisi yhteistermi kaikille käytetyille pakkauksille, jotka toimitetaan joko uudelleenkäytettäväksi tai jätteenä hyödynnettäväksi tai loppukäsiteltäväksi. Uudelleenkäytettävät pakkaukset eivät ole jätettä. Määritelmä olisi tarpeen lakiteknisistä syistä.

Ehdotettu taajaman määritelmä olisi tarpeen pakkausjätteen vastaanoton järjestämistä määrää koskevan vaatimuksen määrittelyssä. Määritelmä vastaisi Tilastokeskuksen noudattamaa tilastollisen taajaman käsitettä.

Pakkauksen ja pakkausjätteen määritelmän lisäksi muita pakkaus- ja pakkausjätedirektiivissä säädettyjä määritelmiä ei olisi tarpeen sisällyttää ehdotettuun asetukseen, vaan näiden osalta sovellettaisiin jätelaissa säädettyjä, jätedirektiiviin perustuvia vastaavia määritelmiä. Pykälän 2 momentissa ehdotettu jätteen kierrätyksen määritelmään liittyvä täsmennys olisi kuitenkin tarpeen jätelaissa ja pakkaus- ja pakkausjätedirektiivissä olevien kierrätyksen määritelmien välisten, merkitykseltään suhteellisen vähäisten eroavaisuuksien huomioon ottamiseksi. Määritelmän perusteella esimerkiksi puupakkausten korjaus uudelleenkäyttöä varten (uudelleenkäytön valmistelu) katsottaisiin kuuluvaksi tässä asetuksessa tarkoitettuun kierrätykseen.

Ehdotetussa 4—6 §:ssä säädettävät tuotevaatimukset koskisivat kaikkia Suomessa markkinoille saatettavia pakkauksia. Säännösten noudattamista valvoisi ehdotetun 21 §:n mukaisesti Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Säännökset annettaisiin jätelain 10 §:n nojalla.

4 §. *Pakkauksen perusvaatimukset.* Pykälässä säädettäisiin pakkauksen valmistusta, koostumusta, uudelleenkäytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä koskevista perusvaatimuksista. Säännökset vastaisivat suurelta osin sisällöltään nykyisen valtioneuvoston päätöksen 14 §:ää sekä pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin 9 artiklaa.

Ehdotetussa 2 momentissa tarkoitettuja yhdenmukaistettuja standardeja ovat pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin täytäntöönpanoon liittyvän komission tiedonannon (2005/C 44/13) mukaan seuraavat (suluissa vastaavan Suomen Standardisoimisliitto SFS Ry:n julkaiseman standardin numero):

- CEN EN 13427:2004 (SFS-EN 13427): Pakkaukset. Pakkauksia ja pakkausjätteitä koskevien eurooppalaisten standardien käyttöön liittyvät vaatimukset;
- CEN EN 13428:2004 (SFS-EN 13428): Pakkaukset. Valmistukseen ja koostumukseen kohdistuvat vaatimukset. Pakkausjätteiden synnyn ennaltaehkäiseminen;
- CEN EN 13429:2004 (SFS-EN 13429): Pakkaukset. Uudelleenkäyttö;
- CEN EN 13430:2004 (SFS-EN 13430): Pakkaukset. Vaatimukset pakkauksille, jotka ovat hyödynnettävissä materiaalia kierrättämällä;
- CEN EN 13431:2004 (SFS-EN 13431): Pakkaukset. Vaatimukset pakkauksille, jotka ovat hyödynnettävissä energiakäytössä, mukaan lukien vähimmäislämpöarvon määrittely;

— CEN EN 13432:2000 (SFS-EN 13432): Pakkaukset. Vaatimukset pakkauksille, jotka ovat hyödynnettävissä kompostoinnin ja biohajoamisen avulla. Testausmenettely ja arviointiperusteet pakkauksen hyväksynnälle.

5 §. *Pakkauksen raskasmetallipitoisuus.* Pykälässä ehdotetut pakkauksen raskasmetallipitoisuutta koskevat rajoitukset vastaisivat nykyisin voimassa olevaa sääntelyä. Siihen lisättäisiin viittaukset raskasmetallipitoisuusvaatimuksista poikkeamisesta annettuihin Euroopan komission säädöksiin, jotka koskevat suljetussa tuotekierrossa olevia muovisia laatikkoja tai kuormalavoja (komission päätös 2009/292/EY) sekä eräitä lasipakkauksia (komission päätös 2001/171/EY). Nämä vaatimukset ovat Suomessa olleet voimassa suoraan mainittujen komission päätösten nojalla. Pykälässä täsmennettäisiin myös eräitä mainittujen komission päätösten täytäntöönpanoon ja valvontaan liittyviä menettelyjä, joiden mukaisesti Turvallisuus- ja kemikaalivirasto saisi Suomessa markkinoille saatettujen pakkausten osalta tarvittavat tiedot raskasmetallipitoisuusrajoituksia koskevien poikkeamismahdollisuuksien soveltamisesta sekä voisi tapauskohtaisesti arvioida komission päätöksissä säädettyjen poikkeamisedellytysten täyttymistä ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin pakkausten vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi.

6 §. *Pakkaukseen tehtävät merkinnät.* Ehdotetut pakkausten merkintävaatimukset vastaisivat suurelta osin sisällöltään nykyisen valtioneuvoston päätöksen 13 §:ää sekä pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin 8 artiklaa. Ehdotuksen mukaan pakkausten merkintä niissä käytettyjen materiaalien tunnistamiseksi olisi vapaaehtoista. Kuten nykyisinkin, pakkaukseen tehtävien tällaisten merkintöjen olisi aina oltava liitteen 3 mukaiset eikä muiden vastaavansisältöisten merkintöjen käyttö olisi sallittua. Pykälässä tarkoitettujen merkintöjen tarkoituksena olisi osaltaan helpottaa pakkausten keräystä, uudelleenkäyttöä, kierrätystä ja muuta hyödyntämistä. Säännös ei estäisi muiden, esimerkiksi tiettyyn kierrätysjärjestelmään kuulumista osoittavan merkinnän tai sanallisten ohjeiden lisäämistä pakkaukseen.

7 §. *Käytettyjen pakkausten uudelleenkäyttöä ja kierrätystä koskevat yleiset tavoitteet.* Pykälässä ehdotetut käytettyjen pakkausten uudelleenkäyttöä ja kierrätystä koskevat tavoitteet olisivat yleisiä valtakunnallisia tavoitteita, jotka pakkausten tuottajien ja juomapakkausten palautusjärjestelmien ylläpitäjien tulisi pyrkiä yhdessä ja yhteistyössä muiden pakkausten jätehuoltoon osallistuvien tahojen kanssa saavuttamaan. Yleisiin tavoitteisiin laskettaisiin siten mukaan myös pantillisten juomapakkausten palautusjärjestelmään palautetut pakkaukset, vaikka 8—17 §:ssä ehdotettuja säännöksiä pakkausjätehuollon järjestämisestä ei ehdotetun 2 §:n 1 momentin mukaan sovellettaisi juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjään. Kyseisten pantillisten juomapakkausten uudelleenkäyttö- ja kierrätystä koskevista palautusjärjestelmän ylläpitäjää sitovista vaatimuksista säädetään erikseen juomapakkauksen palautusjärjestelmästä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (526/2013). Säännöksillä pantaisiin täytäntöön pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin 6 artiklan 1 kohdan d ja e alakohdassa säädetty pakkausjätteen kierrätyksen vähimmäistavoitteet. Säännökset annettaisiin jätelain 8 §:n 3 momentin nojalla.

Ehdotetut tavoitteet perustuisivat nykyisen valtioneuvoston päätöksen vastaaviin tavoitteisiin, mutta ne muotoiltaisiin hieman toisin ja tiukennettaisiin nykyiseen nähden. Tavoitteiden asettamista vaikeuttavat kuitenkin merkittävästi luvussa 2.4.4 kuvatut tiedonkeruu- ja laskentamenetelmiin liittyvät epävarmuudet, joita ympäristömi-

nisteriön käynnistämässä hankkeessa pyritään jatkossa selventämään. Ehdotuksen lähtökohtana on, että käytettyjen pakkausten uudelleenkäyttö- ja kierrätysasteet laskettaisiin jatkossa samaan tapaan kuin tähänkin saakka. Niitä on kuitenkin tarpeen tarkastella uudelleen, jos vireillä olevan kehitystyön seurauksena tiedonkeruu- ja laskentamenetelmiin tehdään olennaisia muutoksia.

Pykälän 1 kohdassa ehdotettu 90 painoprosentin tavoite koskisi käytettyjen pakkausten uudelleenkäyttöä ja kierrätystä vuonna 2020. Nykyisen valtioneuvoston päätöksen vastaavaan 82 prosentin tavoitteeseen sisältyy uudelleenkäytön ja kierrätyksen lisäksi myös muu hyödyntäminen, kuten hyödyntäminen energiana. Tavoitteen asettaminen pakkausjätteen hyödyntämiselle energiana ei olisi enää tarpeen, sillä kaatopaikoista annetussa valtioneuvoston päätöksessä säädetyn orgaanisen jätteen sijoittamista kaatopaikalle koskevan rajoituksen seurauksena jokseenkin kaikki orgaaninen pakkausjäte, jota ei voida kierrättää, on käytännössä hyödynnettävä energiana vuodesta 2016 lähtien. Vuonna 2012 käytetyistä pakkauksista käytettiin uudelleen tai kierrätettiin yhteensä 86 painoprosenttia.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan tavoitteena olisi, että syntyvästä pakkausjätteestä kierrätettäisiin vähintään 65 painoprosenttia vuonna 2020. Pakkausjätteen kierrätyksen edistämiseksi tavoite olisi kymmenen prosenttiyksikköä tiukempi kuin valtioneuvoston päätöksen vastaava tavoite ja pakkaus- ja pakkausjätedirektiivissä säädetty vähimmäistavoite. Vuonna 2012 noin 58 painoprosenttia pakkausjätteestä kierrätettiin.

Pykälän 3 kohdassa asetettaisiin valtakunnalliset kierrätystavoitteet yleisimmin käytetyille pakkausmateriaaleille (metalli, kuitu, puu, lasi, muovi). Epäluotettavien tiedonkeruu- ja laskentamenetelmien (kts. 2.4.4) vuoksi tavoitteita ei kuitenkaan esitetäisi nykyisen valtioneuvoston päätöksen tai pakkaus- ja pakkausdirektiivin tapaan painoprosentteina, vaan kierrätysasteen suhteellista kasvua kuvaavina tavoitteina. Ehdotuksen mukainen tavoiteasettelu kuvastaisi muutoksen haluttua suuntaa ja painopistettä, mutta se ei olisi merkittävästi riippuvainen käytetystä tiedonkeruu- ja laskentamenetelmästä. Nykyisillä menetelmillä laskettuna ehdotetut tavoitteet tarkoittaisivat seuraavaa kierrätysasteen kasvua vuodesta 2012 vuoteen 2020: lasipakkauksilla 72 painoprosentista 80 painoprosenttiin, metallipakkauksilla 83 painoprosentista 87 painoprosenttiin, muovipakkauksilla 25 painoprosentista 30 painoprosenttiin ja puupakkauksilla 17 painoprosentista 18 painoprosenttiin. Kuitupakkausten (paperi-, kartonki- ja pahvipakkausten) kierrätysasteeksi on nykyisillä menetelmillä laskettu 97 painoprosenttia, mutta todelliseksi kierrätysasteeksi on arvioitu 77 painoprosenttia, jos laskelmissa otetaan huomioon ulkomaisesta verkkokaupasta ja muusta tuottajavastuun ulkopuolella olevasta toiminnasta peräisin olevat pakkaukset. Ehdotettu tavoite tarkoittaisi näin ollen kuitupakkausten kierrätysasteen nousua 77 painoprosentista vuonna 2012 81 painoprosenttiin vuonna 2020.

Toisin kuin nykyisessä valtioneuvoston päätöksessä, asetukseen ei sisällytettäisi tavoitteita syntyvän pakkausjätteen määrän vähentämiseksi. Tavoitteen asettamista ei pidetä mielekkäänä puutteellisen tietopohjan vuoksi. Luotettavaa näyttöä ei ole esimerkiksi siitä, onko nykyisen tavoitteen mukainen pakkausjätteen määrän kasvun sitominen bruttokansantuotteen kasvuun toimiva indikaattori. Pakkausjätteen määrää on monissa käyttökohteissa mahdollista vähentää. Pakkausten käytön liiallinen vähentäminen voi johtaa joissain tapauksissa muiden jätelajien, esimerkiksi biojätteen, määrän kasvuun, jos pakkauksen suojaavaa vaikutusta pienennetään. Jätelain 9 §.n

mukaan tuotteen valmistajan, markkinoille saattajan ja jakelijan on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että tuotetta ei pakata tarpeettomasti. Pakkaus- ja pakkausjätedirektiivissä ei aseteta lukumääräisiä tavoitteita pakkausjätteen määrän vähentämiselle.

Ehdotetuissa 8—12 §:ssä säädettäisiin käytettyjen pakkausten erilliskeräyksen ja kierrätyksen järjestämistä koskevista velvollisuuksista. Erilliskeräyksellä tarkoitetaan jätelain 6 §:n 1 momentin 10 a kohdan mukaan jätteen keräystä siten, että erilaiset jätteet pidetään toisistaan erillään uudelleenikäytön valmistelun, kierrätyksen, muun hyödyntämisen taikka muun erityisen käsittelyn helpottamiseksi. Pakkausten kerääminen yhdessä muiden hyödynnettävien jätelajien kanssa olisi mahdollista, jos jätelajit voidaan tarvittaessa lajitella erilleen toisistaan keräyksen jälkeen ja voidaan varmistua siitä, ettei näin toteutettu keräys vaaranna etusijajärjestystä eikä heikennä kerätyn jätteen uudelleenkäyttö-, kierrätys- tai hyödyntämiskelpoisuutta.

8 §. *Pakkausjätteen kierrätysaste tuottajittain.* Pykälässä säädettäisiin jätelain 8 §:n 3 momentin nojalla pakkausten tuottajan velvollisuudesta järjestää pakkausjätteen erilliskeräys ja kierrätys siten, että pykälässä säädetyt kierrätysasteet saavutetaan vuosittain. Kierrätysasteet olisivat tuottajia sitovia vaatimuksia, toisin kuin 7 §:ssä ehdotetut yleiset tavoitteet. Tuottajayhteisöön liittyneen tuottajan puolesta velvollisuuden toteuttamisesta huolehtisi käytännössä tuottajayhteisö. Vastaavantyyppisiä vaatimuksia ei ole nykyisessä valtioneuvoston päätöksessä.

Kierrätysasteet laskettaisiin 17 §:ssä ehdotettujen seurantatietojen perusteella Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hyväksymällä tavalla. Kierrätysaste laskettaisiin jakamalla tuottajan tiettynä kalenterivuonna Suomessa keräämän pakkausjätteen paino niiden pakkausten keskimääräisellä painolla, jotka tuottaja on saattanut markkinoille Suomessa kyseisenä kalenterivuonna. Molemmat mainitut luvut ovat suhteellisen luotettavasti arvioitavissa, joskin epävarmuutta liittyy muun muassa siihen, kuinka tarkasti tuottajayhteisöön liittyvät tuottajat käytännössä ilmoittavat vuosittain markkinoille saattamiensa pakkausten määrän. Tuottajakohtaiset kierrätysasteet kuvaavat siten suhteellisen luotettavasti pakkausjätteen kierrätyksen tosiasiallista tilannetta kyseisen tuottajan tai tuottajayhteisön osalta. Tuottajakohtaiset kierrätysasteet eivät olisi suoraan verrattavissa 7 §:n mukaisiin yleisiin, valtakunnallisiin kierrätystavoitteisiin eivätkä siten myöskään pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin mukaisiin jäsenmaata sitoviin tavoitteisiin.

Ehdotetut vuotta 2016 koskevat pakkausmateriaalikohtaiset kierrätysastevaatimukset olisivat pääosin samaa tasoa tai hieman tiukemmat kuin pakkausten tuottajayhteisöjen vuonna 2012 saavuttamat kierrätysasteet (taulukot 2 ja 3). Vaatimusten tarkoituksena olisi varmistaa, että jätelain ja ehdotetun asetuksen mukainen siirtyminen pakkausten laajennettuun tuottajavastuuseen säilyttää pakkausjätteen keräyksen ja kierrätyksen vähintään nykyisellä tasolla.

Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin tuottajan velvollisuudeksi saavuttaa kuitupakkausten osalta vähintään 80 painoprosentin ja puupakkausten osalta vähintään 17 painoprosentin kierrätysaste viimeistään vuonna 2016. Muista pakkausmateriaaleista poiketen kuitupakkausten kierrätysastevaatimus olisi nykyistä toteutumaa (97 painoprosenttia) pienempi. Ehdotettua korkeamman kierrätysastevaatimuksen asettamista ei pidetä tarkoituksenmukaisena muun muassa jäljempänä selostettujen

vapaamatkustaja- ja etämyyntitilanteeseen liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Toteutumaa alhaisemman kierrätysastevaatimuksen ei kuitenkaan arvioida johtavan kuluttajapakkausten erilliskeräyksen palvelutason heikentymiseen, sillä ehdotetun 9 §:n mukainen keräysverkostovaatimus (1850 vastaanottoaikkaa) edellyttäisi kuitupakkausten keräysverkoston säilyttämistä jokseenkin nykyisellä tasollaan, toisin kuin lasi- ja metallipakkausten osalta.

Ehdotettu puupakkausjätteen kierrätysastevaatimus vastaisi nykyistä toteutumaa eikä sen nostamista pidetä tarkoituksenmukaisena tässä vaiheessa. Puupakkausjätteen kierrätysmahdollisuudet ovat viime aikoina jopa heikentyneet kompostointiin käytettävän seosaineen tarpeen vähennyttyä, sillä kompostoinnista on siirrytty enenevässä määrin mädätykseen. Puupakkausjäte on toistaiseksi suurelta osin hyödynnetty energiana. Tarvetta kierrätystavoitteiden nostamiseen olisi arvioitava uudelleen sen jälkeen, kun vireillä olevat hankkeet puujätteen kierrätysmahdollisuuksien edistämiseksi ja kierrätyksen elinkaarivaikutusten arvioimiseksi ovat valmistuneet.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin lasi-, metalli- ja muovipakkausten kierrätysastevaatimuksista. Momentissa selvennettäisiin, että kierrätysasteisiin ei laskettaisi sellaisten kierrätykseen toimitettujen pakkausten määrää, joka ilmoitetaan valvontaviranomaiselle juomapakkausten palautusjärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti. Mainituksessa valtioneuvoston asetuksessa säädetään palautusjärjestelmän ylläpitäjän velvollisuudeksi järjestää pantillisten juomapakkausten vastaanotto, uudelleenkäyttö ja kierrätys siten, että palautusjärjestelmän jäsenten markkinoille saattamien pakkausten määrää vastaavasta määrästä palautetaan vuosittain uudelleenkäytettäviä juomapakkauksia uudelleenkäytettäväksi vähintään 90 painoprosenttia ja kertaalleen täytettäviä metalli-, muovi- ja lasipakkauksia kierrätettäväksi vähintään 90 painoprosenttia. Kuitu- ja puupakkauksille ei ole käytössä vastaavaa panttijärjestelmää.

Vuotta 2016 koskevat lasi-, metalli- ja muovipakkausten kierrätysastevaatimukset olisivat pääosin samaa tasoa tai hieman tiukemmat kuin pakkausten tuottajayhteisöjen vuonna 2012 saavuttamat pantittomien pakkausten kierrätysasteet (taulukko 3). Vaatimuksia korotettaisiin pakkausmateriaalista riippuen 5—13 prosenttiyksiköllä vuoteen 2020 mennessä. Metallipakkausten kierrätysastevaatimus olisi kuusi prosenttiyksikköä, lasipakkausten kierrätysastevaatimus 16 prosenttiyksikköä ja muovipakkausten kierrätysastevaatimus 10 prosenttiyksikköä korkeampi vuoden 2012 toteutumiin nähden. Lasipakkausten kierrätysastevaatimuksen tiukennus perustuisi oletukseen siitä, että tuottajien järjestämään kierrätykseen ohjautuu tulevaisuudessa nykyistä enemmän lasipakkausjätettä, kun pakkausjätteen alueellinen vastaanotto tulee tuottajien järjestettäväksi ja lisäksi kuntien ja muiden toimijoiden erilliskeräämä pakkausjäte toimitetaan aiempaa suuremmassa määrin tuottajien järjestämään jätehuoltoon. Nykyisin kuntien keräämä lasipakkausjäte hyödynnetään suurelta osin esimerkiksi kaatopaikkojen rakenteissa, mitä ei ole laskettu mukaan toteutuneisiin kierrätysasteisiin. Muovipakkausten kierrätysastevaatimuksen vaiheittainen tiukentaminen olisi tarpeen vasta kehittymässä olevan muovipakkausjätteen kierrätyksen edistämiseksi.

Ehdotetussa 3 momentissa korostettaisiin ehdotettujen kierrätysastevaatimusten joustavaa soveltamista tietyissä tilanteissa. Kierrätysasteita arvioitaessa ja seurattaessa olisi otettava huomioon, että tuottajayhteisön saavuttamaan kierrätysasteeseen ja sen

kehittymiseen tulevaisuudessa vaikuttaa merkittävästi tuottajavastuuvaihtoehtojaan hoitamatta jättäneiden tuottajien (niin sanottujen vapaamatkustajien) sekä etämyynnin osuus markkinoille saatettujen pakkausten määrästä. Vapaamatkustajien ja etämyynnin osuutta ei nykyisin tunneta tarkasti, mutta sen arvioidaan olevan varsin merkittävä erityisesti kuitupakkausten osalta (noin 30 prosenttia). Tällaiset pakkaukset päätyvät käytöstä poistettuina tuottajan järjestämään keräykseen ja siten käytännössä helpottavat tuottajakohtaisten kierrätysasteiden saavuttamista. Toisaalta kierrätysaste saattaa jatkossa pienentyä selvästi, jos tuottajayhteisö saa vapaamatkustajina nyt olevat tuottajat mukaan tuottajayhteisöön ja tuottajayhteisön markkinoille saatettujen pakkausten määrä tämän seurauksena kasvaa. Tuottajan markkinaosuus kaikista markkinoille saatettavista pakkauksista voi myös muuttua merkittävästi uuden tuottajayhteisön markkinoille tulon seurauksena. Nyt ehdotettavat kierrätysastevaatimukset pohjautuisivat vuoden 2012 markkinatilanteeseen. Valvovan viranomaisen olisi käytännössä otettava markkinatilanteen kehittyminen huomioon ehdotettujen vaatimusten toteutumisen valvonnassa ja tarvittavien valvontatoimien harkinnassa. Pykälässä säädettävien kierrätysasteiden tasoa ja tarkoituksenmukaisuutta olisi myös tarpeen arvioida säännöllisesti uudelleen etämyynti- ja muun markkinatilanteen mukaan.

9 §. *Vastaanoton järjestäminen.* Pykälässä säädettäisiin jätelain 49 §:n 1 momentin nojalla alueellisten vastaanottoaikojen vähimmäismäärästä, joka tuottajan olisi järjestettävä pakkausjätteen erilliskeräystä varten. Säännöksen tarkoituksena olisi jätelain 49 §:n mukaisesti turvata alueellisesti tasapuolinen ja pakkausten haltijoille maksuton ja vaivaton pakkausjätteen vastaanotto.

Pykälässä säädettäisiin tuottajan järjestämien vastaanottoaikojen vähimmäismäärästä. Tuottaja voisi käytännössä joutua järjestämään vastaanottoaikoja säädettävää vähimmäismäärää enemmän, jos osoitetaan, että verkosto ei täytä jätelain 49 §:n mukaista vaatimusta vaivattomasta saavutettavuudesta tai että verkoston täydentäminen on tarpeen 8 §:n mukaisten pakkausjätteen kierrätysastevaatimusten täyttämiseksi.

Jätelain 49 §:n mukaisesti perustettavan vastaanottoaikojen verkoston tarkoituksena on mahdollistaa käytöstä poistettujen tuotteiden erilliskeräys. Jätelain 15 §:n mukaan lajiltaan ja laadultaan erilaiset jätteet on kerättävä ja pidettävä jätehuollossa toisistaan erillään siinä laajuudessa kuin se on terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan ehkäisemiseksi, etusijajärjestyksen noudattamiseksi taikka jätehuollon asianmukaiseksi järjestämiseksi tarpeellista sekä teknisesti ja taloudellisesti mahdollista. Pakkausten osalta erilliskeräyksen tarkoituksena olisi mainitun säännöksen mukaisesti ennen kaikkea pakkausjätteen kierrätyksen ja tarvittaessa myös käytettyjen pakkausten uudelleenkäytön mahdollistaminen etusijajärjestyksen mukaisesti. Pakkausjätteen erilliskeräyksen järjestäminen jätteen hyödyntämiseksi energiana tai sen asianmukaisen loppukäsittelyn järjestämiseksi ei yleensä olisi tarkoituksenmukaista, vaan tällöin pakkausjätteet voitaisiin kerätä ja käsitellä muun vastaavaan käsittelyyn toimitettavan jätteen joukossa. Pakkausjätteen energiana hyödyntäminen tai loppukäsittely on jätelain mukaan kuitenkin mahdollista vain siinä tapauksessa, että käytettyjä pakkauksia ei ole etusijajärjestyksen mukaisesti perusteltua käyttää uudelleen tai kierrättää.

Erilliskeräysvelvollisuus ei toisaalta edellyttäisi pakkausjätteen keräämistä erillään muusta jätteestä, jos se ei olisi tarpeen kierrätyksen tai muun käsittelyn helpottamiseksi tai muutoin jätelain 15 §:ssä säädetyn jätteen erilläänpitovelvollisuuden noudattamiseksi. Siten esimerkiksi metallipakkausten kerääminen yhdessä asumisessa syntyvän muun pienmetallin kanssa olisi edelleen yleensä tarkoituksenmukaista ja elinkaari-vaikutuksiltaan suositeltavaa. Tuottajat ja kunnat sopisivat tarpeen mukaan keskenään vastaanottoaikojen perustamiseen, ylläpitoon sekä tiedotukseen ja neuvontaan liittyvistä vastuiden ja kustannusten jaosta.

Vaikka erilliskeräyksen tarkoituksena olisi ennen kaikkea pakkausjätteen kierrätyksen edistäminen, olisi tuottaja velvollinen järjestämään kaiken alueelliseen vastaanottoaikaan palautettavan pakkausjätteen jätehuollon ja vastaamaan tästä aiheutuvista kustannuksista. Tuottaja voisi vastaanottoa koskevalla ohjeistuksella ja neuvonnalla sekä vastaanoton käytännön järjestelyillä vaikuttaa tehokkaasti vastaanotetun pakkausjätteen laatuun ja siten varmistaa sen mahdollisimman hyvän soveltuvuuden kierrätykseen. Käytettyjen pakkausten erillään pitämistä koskevista velvollisuuksista säädettäisiin ehdotetussa 10 ja 11 §:ssä.

Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi erilaiset vastaanottovaatimukset asumisessa syntyvälle (1 ja 4 momentti) ja muulle kuin asumisessa syntyvälle pakkausjätteelle (2 momentti). Asumisessa syntyvä pakkausjäte on laadultaan heterogeenista ja sitä syntyy pieniä määriä lukuisissa kiinteistöissä. Monissa yrityksissä, kuten päivittäistavarakaupoissa pakkausjätettä syntyy verrattain suuria määriä ja jäte on tasalaatuista. Tällaisten jätteiden vastaanotto olisi tehokkaan kierrätyksen turvaamiseksi usein mielekästä järjestää räätälöityjen palvelujen pohjalta eikä kytkeä keräilyä samaan järjestelmään kotitalouksien pakkausjätteen kanssa. Ehdotetussa 2 momentissa tarkoitettujen tuottajan järjestämät vastaanottoaikat (jäljempänä vastaanottoterminaalit) olisivat tarpeen erityisesti pienille yrityksille sekä kuntien ja muiden toimijoiden kotitalous- ja muilta kiinteistöiltä keräämiä pakkausjätteitä varten. Jätelain 152 §:n 2 momentin mukaan vastaanottoterminaalien on oltava käytössä viimeistään 1 päivästä toukokuuta 2015 ja asumisessa syntyvien pakkausjätteiden vastaanottoaikojen verkoston viimeistään vuoden 2016 alusta lähtien.

Asumisessa syntyvän pakkausjätteen osalta vastaanottoaikaan vaivatonta saavutettavuutta on arvioitava pakkausjätteen haltijan asuinalueen mukaan. Vaivattomaksi koettu etäisyys vastaanottoaikaan on harvaan asutulla alueella väistämättä erimittainen kuin esimerkiksi pääkaupunkiseudulla tai muissa suurissa kaupungeissa. Harvaan asutulla alueella etäisyydet kaikkiin arjessa tarvittaviin palveluihin kuten päivittäistavarakauppaan, peruskouluun, kirjastoon, terveyskeskukseen, apteekkiin, kamppaamoon ja postiin ovat pidempiä kuin taajamassa.

Ehdotuksen lähtökohdana on, että etäisyyden vastaanottoaikaan tulisi vastata tavanomaista matkaa myymälään, jossa pakkaus on aikanaan kuluttajan haltuun siirtynyt. Koska suurin osa asumisessa syntyvästä pakkausjätteestä on peräisin elintarvikkeiden ja muiden päivittäistavarakaupan tuotteiden pakkauksista, on päivittäistavarakaupan saavutettavuus keskeinen kriteeri tarvittavan vastaanottoaikojen määrän arvioinnissa. Osa päivittäistavarakaupoista sijaitsee hyvin lähellä toisiaan, jolloin kuluttajan kannalta vaivattomuuden vaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän riittävästi, jos tällaisten myymälöiden läheisyydessä on yksi pakkausjätteen vastaanottoaika.

Suomessa oli vuonna 2012 yhteensä 1945 kauppapaikkaa eli paikkaa, jossa on yksi tai useampi päivittäistavarakauppa 500 metrin etäisyydellä toisistaan.

Edellä esitetyn perusteella pykälän 1 momentin 4 kohdassa ehdotetaan, että asumisessa syntyvän lasi-, metalli- ja kuitupakkausten erilliskeräystä varten tulisi koko maassa olla yhteensä vähintään 1850 alueellista vastaanottopaikkaa. Yksi vastaanottopaikka palvelisi siten keskimäärin 2900 asukasta. Vastaanottopaikkoja olisi sijoitettava koko maahan siten, että jokaisessa yli 500 asukkaan taajamassa olisi vähintään yksi vastaanottopaikka. Yli 500 asukkaan taajamat ovat tyypillisesti pieniä kuntatason palvelukeskitymiä, joissa on useita arjessa yleisesti käytettyjä palveluja, kuten päivittäistavarakauppa (pieni supermarket), peruskoulu, kirjasto, terveyskeskus, apteekki ja posti. Manner-Suomessa oli vuonna 2012 yhteensä 484 yli 500 asukkaan taajamaa.

Mainitun momentin 4 kohdassa edellytettäisiin lisäksi, että pienissä taajamissa (200–500 asukasta) ja haja-asutusalueilla tulisi olla yhteensä vähintään kauppapaikkojen määrää vastaava määrä lasi-, metalli- ja kuitupakkausjätteen vastaanottopaikkoja. Tällaisilla alueilla oli vuonna 2012 yhteensä 423 kauppapaikkaa (pienissä taajamissa 107 kpl, haja-asutusalueilla 316 kpl).

Ehdotettu vastaanottopaikkojen vähimmäismäärä olisi jonkin verran pienempi kuin edellä mainittu kauppapaikkojen lukumäärä. Ehdotuksen mukaan harvaan asutuilla alueilla vastaanottopaikkojen määrän tulisi kuitenkin vastata vähintään kauppapaikkojen lukumäärää. Tämä turvaisi vähimmäispalvelutason kyseisillä alueilla. Suuremmissa taajamissa, joissa on runsaasti kauppoja ja joissa nykyisin varsin yleisesti järjestetään lasi-, metalli- ja kuitupakkausjätteen kiinteistökohtaista keräystä, ei pakkausjätteen vastaanottopaikan vähimmäismäärän tarkka sitominen kauppapaikkojen lukumäärään ole vähimmäispalvelutason turvaamiseksi yhtä välttämätöntä kuin harvemmin asutuilla alueilla.

Edellä tarkoitettu 1 momentin 4 kohdan mukainen säännös sitoisi vajaan 500 lasi-, metalli- ja kuitupakkausjätteen vastaanottopaikan sijoittamisen yli 500 asukkaan taajamiin ja runsaan 400 vastaanottopaikan sijoittamisen pieniin taajamiin ja haja-asutusalueille. Loput runsaat 900 vastaanottopaikkaa tuottajan tulisi sijoittaa eri puolille maata siten, että 1 momentin 1—3 kohdassa ehdotetut palvelutasoa ja saavutettavuutta koskevat vähimmäisvaatimukset täyttyisivät. Vastaanottopaikkoja tulisi olla kohtuullisen etäisyyden päässä kattavasti koko maassa. Väestömäärältään ja -tiheydeltään suurilla alueilla vastaanottopaikkoja tulisi yleensä olla enemmän ja niiden tulisi sijaita lähempänä toisiaan kuin asukasluvultaan ja -tiheydeltään pienemmillä alueilla. Väestötiheydeltään samanlaisille alueille tulisi yleensä sijoittaa jokseenkin saman verran vastaanottopaikkoja. Vastaanottopaikat tulisi sijoittaa tavanomaisesti käytettyjen palvelujen, kuten päivittäistavara- tai vastaavan kaupan yhteyteen taikka yleisesti käytettyjen kulkureittien varrelle, kuten saaristoalueita palvelevien lautta- tai venesatamien läheisyyteen.

Arvioitaessa vastaanottopaikkojen sijoittumista alueittain tasapuolisesti ja tavanomaisesti käytettyjen palvelujen ja kulkureittien yhteyteen tulisi ehdotetun 4 momentin mukaan mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon alueella järjestetty pakkausjätteen erilliskeräys kiinteistöltä. Vaikka tuottajalla ei ole velvollisuutta järjestää vastaanottoa kiinteistökohtaisesti, sillä olisi halutessaan oikeus kerätä pakkausjätettä

myös asuinkiinteistöiltä. Tuottajan lisäksi pakkausjätteen keräystä kiinteistöiltä voi myös järjestää kunta jätelain 35 §:n 1 momentin nojalla tai kiinteistön haltija jätelain 41 §:n 3 momentin nojalla. Momentin perusteella esimerkiksi suureen taajamaan ei olisi tarpeen perustaa väestötiheyden tai kauppapaikkojen määrän perusteella edellytettävää määrää vastaanottoaikoja, jos taajaman alueen kiinteistöille on kattavasti järjestetty pakkausjätteen kiinteistökohtaista keräystä. Kiinteistökohtaisen keräyksen järjestäminen ei kuitenkaan vähentäisi tuottajilta vaadittavien vastaanottoaikojen vähimmäismäärää, vaan ohjaisi pelkästään vastaanottoaikojen sijoittelua.

Ehdotus antaisi tuottajalle mahdollisuuden suunnitella palveluverkosto toimivaksi ja kustannustehokkaaksi logistiseksi kokonaisuudeksi. Palveluverkoston suunnittelussa tulisi huolehtia siitä, että pakkausjätteen vastaanottoaikoja on saatavilla siellä, missä muutkin palvelut ovat tarjolla ja mihin alueen asukkaiden arkiset asiointimatkat muutoinkin suuntautuvat. Suurissa kaupungeissa palveluverkoston saavutettavuutta tulisi yleensä tarkastella eri kaupunginosien ja niissä tarjottavien palvelujen suhteen. Myös loma-asukkaiden palvelutarpeet olisi paikallisesti tarpeen ottaa huomioon.

Edellä olevasta poiketen asetuksessa säädettäisiin lasi-, metalli- ja kuitupakkauksia lievemmat vaatimukset asumisessa syntyvän muovipakkusjätteen vastaanottoverkostosta. Muovipakkusjätteen keräysverkostoa ei Suomessa tällä hetkellä ole juurikaan olemassa, ja kerätyn muovijätteen kierrätysmahdollisuudet ovat vasta kehittymässä. Samantasoista vaatimusta kuin muille edellä mainituille pakkauksille ei arvioida olevan mahdollista asettaa muovipakkauksille ehdotetussa aikataulussa. Ehdotuksen mukaan tuottajan tulisi järjestää yhteensä vähintään 500 muovipakkusjätteen vastaanottoaikoja koko maahan. Harvan verkoston mahdollisimman laajan saavutettavuuden varmistamiseksi ehdotetaan, että muovipakkusjätteen vastaanottoaikat tulisi sijoittaa vähintään kaikkiin yli 10000 asukkaan taajamiin. Manner-Suomessa oli 50 tällaista taajamaa vuonna 2011 (kuva 4). Vastaanottoaikat tulisi sijoittaa 1—3 kohdassa säädettyjen periaatteiden mukaisesti. Muovipakkusjätteen keräyksen kehittymistä olisi seurattava tarkasti ja tarkasteltava vaatimusta uudelleen muutaman vuoden jälkeen. Tavoitteena olisi vaatimusten lähentäminen muita pakkausmateriaaleja koskevien vastaavien vaatimusten kanssa.

Ehdotetun 2 momentin mukaan tuottajan tulisi järjestää vähintään 30 alueellista vastaanottoaikoja (vastaanottoterminaalia) myös muulle kuin asumisessa syntyvälle pakkausjätteelle. Lasi-, metalli-, muovi- ja kuitupakkausten ohella vastaanottoterminaaleja tulisi järjestää myös esimerkiksi puupakkauksille, joita yrityksissä syntyy selvästi enemmän kuin kotitalouksissa. Vastaanottoterminaalit palvelisivat yrityksiä, julkisia toimijoita sekä kuntia ja muita toimijoita, jotka järjestävät pakkausjätteen kiinteistökohtaista keräystä. Tämän verkoston lisäksi tuottajat voisivat sopia räätälöidyistä palveluista suurkertymäkohteiden kanssa nykyiseen tapaan.

Pykälän mukaiset vastaanottoaikojen järjestämisestä koskevat vähimmäisvaatimukset eivät ehdotetun 3 momentin mukaan koskisi tuottajaa siltä osin kuin on kysymys muista kuin kuluttajakäyttöön tarkoitetuista pakkauksista, jos tuottaja järjestää markkinoille saattamiensa tällaisten pakkausten erilliskeräyksen ja muun jätehuollon jätteen syntypaikalta lähtien. Tällaisia olisivat esimerkiksi tuottajat, jotka järjestävät myymiensä tuotteiden mukana tulevien pakkausten paluukuljetuksen ja jätehuollon suoraan asiakkaidensa kanssa. Vastaanottoaikojen verkostovaatimuksesta vapautte-

tun tuottajan olisi kuitenkin täytettävä kaikki muut asetusehdotuksen mukaiset vaatimukset, mukaan lukien 8 §:ssä ehdotetut kierrätysastevaatimukset.

Pykälän 5 momentti olisi informatiivinen viittaus jäteasetuksen 10 §:ään, jossa säädetään yleiset vaatimukset vastaanottoaikaisten perustamisesta, hoidosta ja ylläpidosta. Tuottajien tulee siten muun muassa mitoittaa alueellisten vastaanottoaikaisten keräysvälineet ja niiden tyhjennysrytmit riittäviksi kyseiseltä alueelta kertyvien käytettyjen pakkausten määrään nähden.

10 §. *Käytettyjen pakkausten erillään pitämistä koskevat velvollisuudet.* Pykälässä säädettäisiin jätelain 15 §:n 2 momentin nojalla käytettyjen pakkausten erillään pitämistä koskevista velvollisuuksista. Pykälän tarkoituksena olisi osaltaan edistää etusijajärjestyksen toteutumista varmistamalla erilliskerättyjen käytettyjen pakkausten kelpoisuutta uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen. Ehdotetussa 1 kohdassa edellytettäisiin pakkauksen tyhjentämistä ja tarvittaessa puhdistamista ennen erilliskeräykseen toimittamista. Velvollisuus kohdistuisi ensisijaisesti käytetyn pakkauksen alkuperäiseen haltijaan, mutta myös tuottajan, kunnan ja muun käytettyjen pakkausten erilliskeräystä järjestävän toimijan olisi esimerkiksi selkeiden lajitteluohjeiden sekä muun neuvonnan ja tiedottamisen avulla huolehdittava siitä, että käytettyjen pakkausten haltijat osaavat toimia vaatimusten mukaisesti.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan pakkausjätteen erilliskeräykseen voitaisiin yhdistää muita jätteitä vain, jos käytetyt pakkaukset vastaanottava tuottaja on sallinut tällaisten jätteiden vastaanoton. Säännös olisi tarpeen samaa materiaalia olevien pakkauksijätteiden ja muiden jätteiden, kuten metallipakkausten ja pienmetallijätteen yhteiskeräyksen mahdollistamiseksi ja edistämiseksi. Tuottajalla olisi kuitenkin jätteen haltijan, kunnan tai muun jätteen toimittajan kanssa tekemissään sopimuksissa oikeus määrittellä, millä edellytyksillä se ottaa ehdotetun 9 §:n 2 momentin mukaisissa terminaleissaan vastaan muuta jätettä samassa kuormassa erilliskerätyn pakkausjätteen kanssa. Kunnan ja muun pakkausjätteen erilliskeräystä järjestävän toimijan olisi otettava nämä edellytykset huomioon laatiessaan jätteen haltijoille erilliskeräystä koskevia lajitteluohjeita. Erilliskeräys on toteutettava jätelain 15 §:ssä säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Ehdotetut säännökset tarkoittaisivat käytännössä esimerkiksi sitä, että jos 9 §:n 2 momentin mukaisesti tuottajan vastaanottoterminaleihin toimitettu erilliskerätty pakkausjäte sisältäisi esineitä tai aineita, jotka eivät kuulu pakkauksia koskevan tuottajavastuun piiriin ja jotka merkittävästi haittaavat uudelleenkäyttöä, kierrätystä tai hyödyntämistä, tuottajalla olisi oikeus kieltäytyä ottamasta vastaan tällaisia jätteitä tai periä jätteen haltijalta jätehuollolle aiheutuvia lisäkustannuksia vastaava korvaus.

11 §. *Muovipakkausjätteen erillään pitämistä koskevan velvollisuuden rajaaminen.* Pykälän mukaan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi tuottajarekisteriin hyväksymistä koskevassa päätöksessä hyväksyä, että muovipakkausjätteen erilliskeräys rajataan määräaikaista tiettyihin muovilajeihin, jos tuottaja hakemuksessaan osoittaa luotettavasti, että näin järjestettävällä erilliskeräyksellä saavutetaan kierrätyksen edistämisen ja muutoin etusijajärjestyksen toimeenpanon kannalta paras lopputulos. Muovipakkausjätteen kierrätysteknologiat ovat vasta kehityksessä ja sekalaisen muovipakkausjätteen kierrätysmahdollisuudet ovat tällä hetkellä heikot. Muovipakkausjätteen erilliskeräys energiana hyödyntämistä varten aiheuttaisi tar-

peettomia ympäristö- ja kustannusvaikutuksia. Tämän vuoksi on perusteltua toistaiseksi mahdollistaa muovipakkausjätteen erilliskeräyksen rajaaminen sellaiseen muovijätteeseen, joka voidaan kierrättää parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja ympäristön kannalta parhaan käytännön mukaisesti. Rajausta olisi kuitenkin määräaikainen ja sen tarpeellisuutta arvioitaisiin vuosittain tuottajan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle antamien seurantatietojen käsittelyn yhteydessä. Pykälä annettaisiin jätelain 15 §:n 2 momentin 2 kohdan ja 103 §:n 4 momentin nojalla.

12 §. *Tiedottaminen pakkauksista ja käytetyistä pakkauksista.* Jätelain 10 ja 51 §:n nojalla annettavassa pykälässä säädettäisiin tuottajalle kattava tiedottamis-, neuvonta- ja valistusvelvollisuus, jonka avulla pakkausten käyttäjiä pyrittäisiin motivoimaan osallistumaan aktiivisesti käytettyjen poistettujen pakkausten erilliskeräykseen.

Jätelain 9 §:n mukaan myös tuotteen jakelijan on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että tuotteen käyttäjille tiedotetaan uudelleenkäytöstä ja jätehuollon järjestelyistä. Lisäksi kunnan on jätelain 93 §:n nojalla järjestettävä neuvontaa, tiedotusta ja valistusta vastuulleen kuuluvassa toiminnassa syntyvän pakkausjätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi ja jätehuollon asianmukaiseksi toteuttamiseksi. Neuvonta, tiedotus ja valistus tulisi tarpeen mukaan järjestää yhteistyössä tuottajan tai tuottajayhteisön kanssa.

Pykälän 2 momentin mukaan tuottajan tulisi antaa kunnille ja muille käytettyjä pakkauksia kerääville toimijoille tarpeelliset tiedot pakkausten erilliskeräyksestä, kuluksesta ja käsittelystä sekä vastaanottoon liittyvästä laaduntarkastuksesta ja muista menettelyistä. Asianmukaisella tiedotuksella voitaisiin edistää erilliskerätyn pakkausjätteen vastaanoton toimivuutta ja sujuvuutta.

13 §. *Selvitys vakavaraisuudesta ja toimintasuunnitelma uudelleenkäytön ja jätehuollon järjestämisestä.* Jätelain 64 §:n 2 momentin nojalla säädettävässä pykälässä täsmennettäisiin ajankohtaa, jolloin tuottajayhteisön on toimitettava Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle jätelain edellyttämät selvitykset ja suunnitelmat vakavaraisuutensa osoittamiseksi ja toiminnan turvaamiseksi. Ajankohta olisi yhdenmukainen 17 §:ssä ehdotetun seurantatietojen ilmoittamisajankohdan kanssa.

Lisäksi pykälän 2 momentissa annettaisiin tarkempia säännöksiä vakavaraisuuden osoittamiseksi tarvittavista asiakirjoista. Niiden avulla tuottajayhteisön on jätelain 64 §:n 1 momentin mukaisesti osoitettava, että sillä on riittävät taloudelliset voimavarat toimintansa asianmukaiseksi järjestämiseksi ja niin, että se voi vastata sille siirrettyistä tuottajavastuuvouvoista jatkuvasti vähintään kuuden kuukauden ajan. Vastaavaa velvollisuutta vakavaraisuuden osoittamiseksi ei ole nykyisessä valtioneuvoston päätöksessä eikä vuoden 1993 jätelaissa. Ehdotuksen mukaan vakavaraisuus osoitettaisiin yleensä viimeksi päättyneen tilikauden vahvistetulla tilinpäätöksellä, alkaneen tilikauden talousarviolla sekä tarvittaessa välintilinpäätöksellä tai tilinpäätösennusteella. Vakavaraisuus voitaisiin osoittaa muilla vastaavat tiedot sisältävillä asiakirjoilla, jos kysymyksessä on uusi toimintansa aloittava tuottajayhteisö tai jos mainittujen asiakirjojen toimittaminen ei muusta perustellusta syystä ole mahdollista. Tällaisessa tapauksessa vakavaraisuus voitaisiin osoittaa esimerkiksi tilintarkastajien lausunnolla tai tuottajayhteisön sääntöihin kirjatulla rahoitusjärjestelyllä.

14 §. *Tuottajan hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi.* Pykälässä säädettäisiin jätelain 101 §:n 3 momentin tuottajarekisteriin hyväksymiseksi tehtävän hakemuksen sisältövaatimuksista. Pykälää sovellettaisiin tuottajaan, joka hakee itse hyväksymistä tuottajarekisteriin. Tuottajayhteisön vastaavasta velvollisuudesta säädettäisiin ehdotetussa 15 §:ssä.

Pykälä vastaisi suurelta osin sisällöltään nykyisen valtioneuvoston päätöksen 18 §:n 1 momenttia. Uutena vaatimuksena ehdotetaan velvollisuutta liittää hakemukseen jäljennös kauppa- ja yhdistysrekisteriotteesta sekä selvitys siitä, miten tuottaja järjestää ehdotetussa 12 §:ssä tarkoitettun tiedottamisen. Muovipakkausten tuottajan olisi hakemuksessaan esitettävä myös ehdotus perusteluineen muovipakkausjätteen erilliskeräyksen rajaamisesta tiettyihin muovijätteisiin, jos tuottaja pitää rajausta perusteltuna ehdotetun 11 §:n mukaisesti.

15 §. *Tuottajayhteisön hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi.* Pykälässä säädettäisiin jätelain 101 §:n 3 momentin ja 105 §:n nojalla tuottajarekisteriin hyväksymiseksi tehtävän hakemuksen sisältövaatimuksista silloin, kun hakemuksen tekee tuottajayhteisö edustamiensa tuottajien puolesta. Vaatimukset olisivat suurelta osin yhdenmukaiset 14 §:ssä ehdotettujen tuottajan hakemusta koskevien vaatimusten kanssa. Tuottajayhteisön tulisi kuitenkin lisäksi antaa hakemuksessa erityisiä tuottajayhteisön toimintaan liittyviä tietoja.

Pykälä vastaisi suurelta osin sisällöltään nykyisen valtioneuvoston päätöksen 18 §:n 2 momenttia. Uutena tuottajayhteisöä koskevana vaatimuksena ehdotetaan velvollisuutta antaa selvitys vakavaraisuudestaan sekä tiedot tuottajayhteisön perustajista. Tieto tuottajayhteisön perustajista olisi tarpeen sen arvioimiseksi, täyttääkö tuottajayhteisö jätelain 62 §:ssä säädetty edellytykset.

16 §. *Ilmoitus toiminnassa tapahtuneista muutoksista.* Pykälässä täsmennettäisiin jätelain 106 §:n 3 momentin nojalla, että 14 ja 15 §:n mukaisesti ilmoitetuissa tiedoissa tapahtuvat olennaiset muutokset sekä tuottajayhteisön jäsenten muuttuminen tulisi ilmoittaa valvovalle viranomaiselle viimeistään kuukauden kuluessa muutoksesta.

Pykälän 2 momentti olisi informatiivinen viittaus jätelain 64 §:ään, jossa säädetään, milloin tuottajayhteisön on annettava vakavaraisuuden osoittamista ja toiminnan turvaamista koskeva selvitys ja suunnitelma, jos tuottajayhteisön toiminta muuttuu olennaisesti.

17 §. *Seurantatietojen ilmoittaminen.* Pykälässä säädettäisiin jätelain 54 §:n 3 momentin ja 51 §:n 3 momentin nojalla tuottajan velvollisuudesta antaa Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle vuosittain tietoja Suomen markkinoille saatetuista pakkauksista, erilliskerättyjen käytettyjen pakkausten uudelleenkäytön ja jätehuollon järjestämisestä sekä pakkauksia ja käytettyjä pakkauksia koskevasta tiedottamisesta. Tuottajayhteisö ilmoittaisi kaikkien siihen liittyneiden tuottajien yhteenlasketut tiedot.

Pykälä vastaisi pääosin asiasisällöltään nykyisen valtioneuvoston päätöksen 16 §:ää, jossa tiedonantovelvoite määritellään viittaamalla asiaa koskevaan komission päätökseen 97/138/EY, joka on myöhemmin korvattu komission päätöksellä 2005/270/EY. Valvonnan tehostamiseksi ehdotetaan, että viranomaiselle tulisi lisäksi toimittaa tie-

dot laitoksista, joihin erilliskerätyt käytetyt pakkaukset on toimitettu uudelleenkäyttöä, hyödyntämistä tai loppukäsittelyä varten. Lisäksi tuottajan olisi tarvittaessa annettava selvitys muovipakkausjätteen vastaanoton rajoittamisesta tiettyihin muovijätteisiin. Vastaavia vaatimuksia ei ole nykyisessä valtioneuvoston päätöksessä.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on lisäksi oikeus jätelain 122 §:n 2 momentin nojalla pyynnöstä saada jakelijalta ja muulta pakkausten jätehuoltoa harjoittavalta lain täytäntöönpanoa varten tarpeelliset tiedot pakkausten jätehuollosta ja muusta tähän rinnastettavasta seikasta.

18 §. *Seurantatietojen kokoaminen ja toimittaminen komissiolle.* Pykälässä säädettäisiin Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen velvollisuudesta koota seurantatiedot ja arvioida niiden pohjalta valtakunnalliset tiedot käytettyjen pakkausten määrästä ja käsittelystä. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulisi toimittaa tiedot komissiolle komission päätöksen 2005/270/EY mukaisesti. Säännös vastaisi nykyisen valtioneuvoston päätöksen 16 §:n 3 momenttia.

19 §. *Täytäntöönpanokertomus.* Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi joka kolmas vuosi laadittava kertomus pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin täytäntöönpanosta, kuten nykyisinkin.

20 §. *Viennin huomioon ottaminen kierrätysasteiden laskemisessa.* Pykälä vastaisi sisällöltään nykyisen valtioneuvoston päätöksen 7 §:ää ja pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa. Säännös liittyisi sekä 7 että 8 §:ssä säädettyjen kierrätysasteiden laskentaan. Euroopan unioniin kuuluvia maita olisivat Euroopan unionin jäsenmaiden lisäksi myös Euroopan talousalueeseen kuuluvat muut maat.

21 §. *Markkinavalvontaviranomainen.* Pykälässä ehdotetaan jätelain 25 §:n nojalla, että Turvallisuus- ja kemikaalivirasto nimettäisiin 4—6 §:ssä ehdotettujen pakkauksien ominaisuuksia ja merkintöjä koskevien vaatimusten noudattamista valvovaksi viranomaiseksi. Jätelain 25 §:n mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto valvoo tuotteita sekä niiden ominaisuuksia ja merkintöjä koskevien vaatimusten noudattamista siten kuin siitä tarkemmin säädetään 10 §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Kysymyksessä olisi uusi tehtävä Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle, joka ehdotetun 22 §:n mukaan alkaisi 1 päivästä elokuuta 2014. Tähän mennessä tuotevalvontatehtävä on periaatteessa kuulunut kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, mutta käytännössä valvontaa ei ole tehty. Valvonnan keskittäminen markkinavalvontaan erikoistuneelle Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle olisi tarpeen pakkausten tuotevaatimusten valvonnan järjestämiseksi pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin mukaisesti. Jätelain 127 ja 152 §:n muuttamisesta annetulla lailla lisättiin jätelain 127 §:ään Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle oikeus säännöksessä tarkoitettujen valvontakeinojen käyttöön myös pakkausten markkinavalvonnassa.

22 §. *Voimaantulo.* Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 10 päivänä heinäkuuta 2014. Mahdollisimman nopea voimaantulo asetuksen antamisen jälkeen olisi tarpeen pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin liitteen I muuttamisesta annetun komission päätöksen panemiseksi täytäntöön. Komission päätös olisi tullut saattaa voimaan jäsenmaiden kansallisessa lainsäädännössä viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2013.

Asetukseen ehdotetaan sisällytettäväksi siirtymäaikoja eräiden säännösten soveltamiselle. Pakkausten tuottajavastuuseen liittyviä 9—18 §:ää koskevat siirtymäajat vastaisivat jätelain 127 ja 152 §:n muuttamisesta annetussa laissa säädettyjä vastaavia siirtymäaikoja.

Asetuksen antaminen hyvissä ajoin ennen pakkausten tuottajavastuuta koskevien jätelain säännösten voimaantuloa turvaisi tuottajille riittävän ajan rakentaa vastaanottopaikkojen verkosto ja järjestää muu toimintansa laissa ja asetuksessa ehdotettuihin ajankohtiin mennessä. Vastaavasti kunnilla ja muilla toimijoilla olisi riittävästi aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin vaatimuksiin.

Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle 21 §:ssä ehdotettu uusi valvontatehtävä alkaisi 1 päivästä elokuuta 2014. Samasta ajankohdasta lähtien sovellettaisiin myös uutta 5 §:n 3 momentin säännöstä, joka koskee velvollisuutta tietyissä tapauksissa toimittaa tietoja raskasmetalleja sisältävistä pakkauksista Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle.

Liite 1. *Pakkauksen määrittelyyn liittyvät lisäperusteet.* Liitteeseen sisällytettäisiin myyntipakkauksen, ryhmäpakkauksen ja kuljetuspakkauksen määritelmät sekä muita pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisia pakkauksen määrittelyyn liittyviä teknisluonteisia tarkentavia säännöksiä. Säännökset vastaisivat sisällöltään nykyisen valtioneuvoston päätöksen 3 §:n 2 ja 3 momenttia sekä liitettä 1. Ehdotettuun liitteeseen sisällytetyt esimerkit perustuisivat pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY liitteen I muuttamisesta annettuun komission direktiiviin 2013/2/EU.

Liite 2. *Pakkausten valmistusta, koostumusta, uudelleenkäytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä koskevat perusvaatimukset.* Liite olisi sisällöltään yhdenmukainen nykyisen valtioneuvoston päätöksen liitteen 3 kanssa. Liitteen mukaisten perusvaatimusten täsmentämiseksi Euroopan unionissa laaditut yhdenmukaistetut standardit on lueteltu ehdotetun 4 §:n yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä.

Liite 3. *Pakkauksen merkinnät.* Liite olisi sisällöltään yhdenmukainen nykyisen valtioneuvoston päätöksen liitteen 3 ja asiaa koskevan komission päätöksen 97/129/EY kanssa.