

8.7.2022

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI KERÄYSPAPERIN ERILLISKERÄYKSESTÄ JA KIERRÄTYKSESTÄ

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Nykyinen valtioneuvoston asetus keräyspaperin erilliskeräyksestä ja kierrätyksestä (528/2013, jäljempänä *nykyinen keräyspaperiasetus*) korvattaisiin uudella keräyspaperin erilliskeräyksestä ja kierrätyksestä annetulla valtioneuvoston asetuksella. Asetukseen ehdotetaan tehtäväksi jätelain muuttamisesta annetusta laista (714/2021) johtuvat tarpeelliset muutokset. Ehdotetut muutokset olisivat osa laajaa EU:n jätesäädöspaketin täytäntöönpanoon liittyvää jätealan asetusten uudistamista.

Ehdotetussa asetuksessa täsmennettäisiin jätelain säännöksiä tuottajan omavalvonnasta, tiedottamisesta, tuottajien maksuosuuksista, valtuutetun edustajan tiedotusvelvollisuudesta sekä hyväksymistä tuottajarekisteriin koskevan hakemuksen sisältövaatimuksista. Tuottajalle ja tuottajayhteisölle asetettua seurantatietojen sisältöä täsmennettäisiin jätelakiin tehtyjen muutosten mukaiseksi, ja tietojen toimittamisen määräaika pidennettäisiin ja yhdenmukaistettaisiin muiden tuottajavastuualojen säännösten kanssa. Lisäksi muutettaisiin keräyspaperin erilliskeräystä ja kierrätystä koskevat tavoitteet kaikkia tuottajia yhteisesti koskevaksi tavoitteeksi. Tuottajan järjestämää keräyspaperin vastaanottoa koskevia vaatimuksia täsmennettäisiin keräyspisteverkostoa koskevilla laadullisilla vähimmäisvaatimuksilla. Samalla luovuttaisiin keräyspisteverkoston lukumääräisestä minimivaatimuksesta.

Mainittujen muutosten ohella ehdotetaan tehtäväksi eräitä säädösteknisiä ja sanonnallisia täsmennyksiä.

Ehdotettu asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan xx.xx.2022.

PERUSTELUT

1 Asian tausta

EU:n jätesäädöspaketin täytäntöön panemiseksi annettu jätelain muuttamisesta annettu laki (714/2021, jäljempänä *jätelain muutos*) tuli voimaan 19.7.2021.

Lakimuutoksia on täydennetty laajalla jätealan asetusten uudistuksella. Syksyllä 2021 muutettiin valtioneuvoston asetuksia käytöstä poistettujen renkaiden erilliskeräyksestä ja hyödyntämisestä (527/2013, muutos 1025/2021), sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (519/214, muutos 1026/2021), paristoista ja akuista (520/2014, muutos 1027/2021), romuajoneuvoista sekä vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta ajoneuvoissa (123/2015, muutos 1028/2021) sekä annettiin uusi valtioneuvoston asetus pakkauksista ja pakkausjätteistä (1029/2021, jäljempänä *pakkausjäteasetus*). Muutoksilla uudistettiin ja täsmennettiin jätealan alemman asteiset säädökset vastaamaan jätealan direktiiveihin ja jätelakiin (646/2011) tehtyjä muutoksia. Samanaikaisesti tämän ehdotuksen kanssa ehdotetaan muutettavaksi pakkausjäteasetusta, juomapakkausten palautusjärjestelmästä annettua valtioneuvoston asetusta (526/2013, jäljempänä *pannitiijärjestelmäasetus*), sekä annettavaksi uusi eräistä muovituotteista annettu valtioneuvoston asetus (voimassa oleva 771/2021, jäljempänä *SUP-*

asetus), uusi muovia sisältäviä kalastusvälineitä koskeva valtioneuvoston asetus ja uusi tuoteryhmäisiä korvauksia koskeva valtioneuvoston asetus. Muutokset ovat osa tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutusten vähentämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin ((EU) 2019/904, jäljempänä *SUP-direktiivi*, täytäntöönpanoa.

Keräyspaperin erilliskeräyksestä ja kierrätyksestä annetulla valtioneuvoston asetuksella täydennettäisiin jätesäädöspaketin tuottajavastuuta koskevien säädösten täytäntöönpanoa keräyspaperin osalta sekä muutettaisiin keräyspaperin erilliskeräystä ja kierrätystä koskevia säännöksiä.

Lainsäädäntökokonaisuutta on kuvattu ja sen vaikutuksia arvioitu edellä mainittuja lakimuutoksia koskevassa hallituksen esityksessä 40/2021 vp.

2 Nykytila

2.1 Euroopan unionin lainsäädäntö

Laajennetusta tuottajavastuusta sekä laajennettua tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien vähimmäisvaatimuksista on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/98/EY jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta (jäljempänä *jätedirektiivi*). Jätesäädöspakettiin sisältyvällä jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/851 jätedirektiiviin sisällytettiin uutta tuottajavastuuta koskevaa sääntelyä. Jätesäädöspaketin tuottajavastuuta koskevat muutokset pantiin täytäntöön jätelain muutoksella. Näitä säännöksiä on tarpeen täsmentää asetuksella.

Keräyspaperin tuottajavastuusta ei ole omaa lainsäädäntöä Euroopan unionissa. Jätedirektiivin 8 a artikla edellyttää, että 4.7.2018 käyttöön otettujen kansallisesti säädettyjen tuottajavastuujärjestelmien tulee täyttää artiklassa säädetty tuottajavastuujärjestelmien vähimmäisvaatimukset viimeistään 5.1.2023. Lisäksi jätedirektiivin 11 artiklassa asetetaan keräyspaperille erilliskeräysvelvoite. Mainitussa artiklassa asetetaan myös kierrätystavoite (55 % vuoteen 2025 mennessä ja 60 % vuoteen 2020 mennessä) yhdyskuntajätteelle, johon myös kotitalouksista ja muista lähteistä peräisin oleva samankaltainen paperijäte kuuluu.

2.2 Kansallinen lainsäädäntö ja muutostarpeet

Keräyspaperin jätehuoltoa on säännelty vuoden 1999 alusta lukien keräyspaperin talteenotosta ja hyödyntämisestä annetulla valtioneuvoston päätöksellä, joka korvattiin vuonna 2013 nykyisellä keräyspaperiasetuksella. Jätelaissa säädetään tuottajavastuun perusteista ja asetuksissa muun muassa erilliskeräystä ja hyödyntämistä, vastaanoton järjestämistä sekä jätteen varastointi- ja käsittelyvaatimuksia koskevista tarkemmista tavoitteista ja vaatimuksista. Jätelain 48 § 1 momentin 5 kohdan mukaan tuottajavastuu koskee sanomalehtiä, aikakauslehtiä, toimistopapereita ja muita niihin rinnastettavia paperituotteita. Paperituotteiden tuottajana puolestaan pidetään paperituotteiden valmistukseen käytettävän paperin valmistajaa tai maahantuojaa taikka painetun paperituotteen maahantuojaa.

Paperituotteiden tuottaja voi hoitaa tuottajavastuunvelvoitteensa liittymällä tuottajayhteisön jäseneksi tai jätelain 62 §:n 2 momentissa säädettyin poikkeuksin tekemällä Pirkanmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukselle (jäljempänä *Pirkanmaan ELY-keskus*) hakemuksen tuottajarekisteriin hyväksymiseksi. Jos yritys liittyy tuottajayhteisön jäseneksi, tuottajavastuu siirtyy tuottajayhteisölle. Tällöin tuottajayhteisö hoitaa tuottajan puolesta laissa säädetty velvollisuudet.

Jätelain tuottajavastuuta koskevia säännöksiä on jätelain muutoksella muutettu jätedirektiiviin tehtyjen muutosten täytäntöön panemiseksi. Tuottajan tiedotus- ja neuvontavelvollisuutta

koskevaa jätelain 51 §:ää on laajennettu koskemaan käytöstä poistetun tuotteen vastaanotosta tiedottamisen ohella neuvontaa, joka liittyy jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämistoiimenpiteisiin, uudelleenkäyttöön ja uudelleenkäytön valmistelua koskeviin toimiin sekä roskaantumisen ehkäisemiseen. SUP-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä tuottajan tiedotus- ja neuvontavelvollisuutta laajennettiin koskemaan lisäksi roskaantumisen vaikutuksia ja uudelleenkäytettävien tuotteiden vaihtoehtoja. Uudessa jätelain 53 a §:ssä puolestaan säädetään tuottajan omavalvonnasta, joka kattaa sekä säännöllisen ja suunnitelmallisen valvonnan että valvonnassa tuotetun tiedon luotettavuuden kehittämisen. Omavalvonnasta tulee laatia kirjallinen suunnitelma, joka liitetään Pirkanmaan ELY-keskukselle jätelain 101 §:n mukaisesti tehtävään hakemukseen tuottajarekisteriin hyväksymiseksi. Tarvittaessa omavalvonnan tueksi on teetettävä riippumattoman ja ammattitaitoisen henkilön suorittama säännöllinen tarkastus. Pykälässä säädetään myös omavalvontasuunnitelman vähimmäisisällöstä sekä Pirkanmaan ELY-keskukselle valtuudesta hyväksyä sitä koskevia poikkeuksia.

Tuottajan kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuutta koskevaa jätelain 54 §:ää on täsmennetty siten, että tuottajan tulee muun ohella toimittaa tiedot omavalvontasuunnitelman mukaisista toimista ja tarkastuksista Pirkanmaan ELY-keskukselle kalenterivuositain tai tarvittaessa useammin. Tuottajan on myös julkaistava vuosittain yleisessä tietoverkossa tiedot jätteen erilliskeräystä ja hyödyntämistä koskevien velvollisuuksiensa täyttymisestä. Tuottajayhteisön toimintaa koskevassa jätelain 63 §:ssä täsmennetään muun ohella, että tuottajayhteisön on ylläpidettävä julkisesti saatavilla olevaa, ajantasaista luetteloa paitsi sille tuottajavastuun siirtäneistä tuottajista myös omistajistaan. Luetteloon on merkittävä jäsenen nimi ja yritys- ja yhteisötunnus sekä tiedot jäsenen markkinoille saattamista tuotteista. Samoin luetteloon tulisi merkitä tiedot tuottajayhteisön liittymis- ja vuosimaksuista sekä kierrätysmaksuista yksikkö- tai tonniperusteisesti. Tietojen tulisi olla saatavilla sähköisesti.

Tuottajarekisteriin hyväksytyn tuottajan ja tuottajayhteisön toiminnan turvaamista koskevassa jätelain 64 §:ssä vakavaraisuuden selvittämisvaatimus on korvattu vaatimuksella esittää selvitys tuottajavastuun toteuttamiseen liittyvistä riittävästä taloudellisista järjestelyistä. Vaatimus ulotetaan tuottajayhteisöjen ohella koskemaan tuottajavastuuvaihtoehtojaan itse hoitavia tuottajia silloin, kun se arvioidaan tarkoituksenmukaiseksi. Tuottajayhteisöjen palvelunhankintaa koskevaan jätelain 66 §:ään on lisätty tuottajayhteisölle velvollisuus julkaista yleisessä tietoverkossa tiedot palvelunhankinnoissaan noudatettavista yleisistä periaatteista ja menettelyistä.

Jätelain 66 a ja 66 b §:ssä säädetään valtuutetun edustajan nimeämisestä ja siinä noudatettavista menettelyistä. Lain 66 a §:ssä säädetään Suomeen sijoittautuneiden etämyyjien velvollisuudesta hoitaa tuottajavastuuvaihtoehtojaan toisessa valtiossa. Pykälässä säädetään myös sähkö- ja elektroniikkalaitteiden sekä SUP-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden etämyyjän velvollisuudesta nimetä valtuutettu edustaja vastaamaan velvoitteidensa täyttämistä toisessa jäsenvaltiossa. Samoin säädetään menettelyistä, joilla toiseen valtioon sijoittautunut etämyyjä tai muu tuottajaa vastaava toimija voi täyttää tuottajavastuuvaihtoehtoja Suomessa. Siten toiseen EU:n jäsenvaltioon sijoittautunut sähkö- ja elektroniikkalaitteiden ja SUP-direktiivin soveltamisalan kuuluvien tuotteiden etämyyjä on velvollinen nimeämään valtuutetun edustajan vastaamaan velvoitteidensa täyttämistä Suomessa. Muiden tuottajavastuun alaisten tuotteiden etämyyntiä Suomeen harjoittava tuottaja voi valita joko liittymisen tuottajayhteisöön tai valtuutetun edustajan nimeämisen. Jätelain 66 a §:ssä säädetään myös toiseen valtioon sijoittautuneen tuottajaa vastaavan toimijan mahdollisuudesta nimetä Suomeen sijoittautunut valtuutettu edustaja vastaamaan Suomeen sijoittautuneen tuottajan, käytännössä maahantuojan, sijasta tämän velvoitteista taikka vastaavassa tarkoituksessa tehdä sopimus hyväksytyn tuottajayhteisön kanssa. Vastaava oikeus on verkkokaupan alustan ylläpitäjällä, joka on saanut valtuutuksen hoitaa tuottajavastuuvaihtoehtoja alustallaan toimivalta etämyyjältä. Jätelain 122 §:ssä säädetään valvovan viranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Valvovalla viranomaisella on oikeus saada

tarpeelliset tiedot myös Suomesta käsin toimivalta etämyyjältä tämän toiseen valtioon myymistä tuottajavastuunalaisista tuotteista ja tuottajavastuuvuotteiden hoitamisesta kyseisessä maassa.

Jätelain 66 b §:ssä asetetaan Suomeen sijoittautunutta valtuutettua edustajaa koskevat vähimmäisvaatimukset. Valtuutettu edustaja on nimettävä kirjallisella valtuutuksella ja valtuutetun edustajan on muiden kuin suoraan etäkaupalla myytävien tuotteiden osalta tiedotettava saamastaan valtuutuksesta ja sen muuttamisesta tai peruuttamisesta niille tuottajille ja tuottajayhteisölle, jotka muutoin vastaisivat tuottajavastuuvuotteista mainittujen tuotteiden osalta. Jätelain tuottajaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös valtuutettuun edustajaan lukuun ottamatta tuottajien mahdollisuutta perustaa tuottajayhteisö jätelain 62 §:n 1 momentin mukaisesti. Edellä mainituista jätelain vuotteista voidaan niitä koskevien asetuksenantovaltuuksien nojalla antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella jätelain 66 §:ää lukuun ottamatta.

Jätelain 49 § 2 momentissa säädetään keräyspaperin tuottajan velvollisuudeksi järjestää keräyspaperin kiinteistökohtainen erilliskeräys muilla kuin pientalo- ja haja-asutusalueella sijaitsevilla kiinteistöillä. Jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (978/2021, jäljempänä *jäteasetus*) 21 §:ssä säädetään muun kuin asumisessa syntyvän paperijätteen erilliskeräysvuotteesta. Nykyisessä keräyspaperiasetuksessa säädetään tarkemmin tuottajan velvollisuudesta järjestää pientalo- ja haja-asutusalueille alueellisia keräyspisteitä. Asetuksen mukaan tuottajan on järjestettävä vähintään yksi vastaanottoaikka jokaiseen kuntaan tai jos kunnassa on useampi kuin yksi taajama, jokaiseen vähintään 500 asukkaan taajamaan.

Nykyisessä keräyspaperiasetuksessa on asetettu 75 %:n tuottajakohtainen kierrätystavoite. Asetuksessa on lisäksi täsmennetty tuottajarekisteriin hyväksymiseksi tehtävän hakemuksen sisältövaatimuksia sekä valvovalle viranomaiselle vuosittain raportoitavia seurantatietoja.

Nykyisen keräyspaperiasetuksen tuottajavastuuta koskevia säännöksiä on tarpeen täsmentää jätelakiin tehtyjen uusien tuottajavastuusäännösten takia. Lisäksi keräyspaperin tuottajan alueellista keräystä ja kierrätystä koskevia tavoitteita on tarpeen päivittää ja yhdenmukaistaa muita tuotteita, erityisesti pakkauksia koskevien säännösten kanssa.

2.3 Paperin tuottajavastuu

Suomessa on kaksi paperin tuottajayhteisöä: Suomen Keräyspaperituottajayhteisö Oy (33 jäsentä) ja Suomen Keräystuote Oy (34 jäsentä). Yksittäiset tuottajat eivät ole tehneet ilmoitusta tuottajarekisteriin, vaan tuottajat ovat liittyneet tuottajayhteisöön. Tuottajayhteisöt raportoivat markkinoille saattamiensa paperituotteiden sekä keräämänsä ja hyödyntämänsä keräyspaperin määrän Pirkanmaan ELY-keskukselle. Tuottajien markkinoille saattamien paperituotteiden määrästä laskettu keräyspaperipotentiaali on laskenut vuosien 2016–2020 välillä 339 730 tonnista 212 351 tonniin. Keräyspaperin kierrätysaste on puolestaan noussut vastaavana ajanjaksona 74 %:sta (2016) 91 %:iin (2020). Vaikka paperin määrä ja siten myös keräyspaperin kierrätyspotentiaalinen määrä on jatkuvasti vähentynyt, on kerätyn keräyspaperin määrä kuitenkin pysynyt korkeana, mikä selittää kohonneet kierrätysasteet. Keräyspaperin keräys ja hyödyntäminen onkin Suomessa varsin tehokasta. Keräyspaperin tuottajavastuujärjestelmään ja erilliskeräyksen järjestämiseen vaikuttaa se, että kerätyllä paperijätteellä on ollut positiivinen arvo. Keräyspaperi poikkeaa siinä suhteessa muista tuottajavastuualoista. Tuottajien ei ole esimerkiksi tarvinnut maksaa tuottajayhteisölle erillistä kierrätysmaksua keräyspaperin keräyksen ja jätehuollon järjestämisestä. Keräyspaperin kuljetukseen ja käsittelyyn Suomessa on tullut muutoksia, kun keräyspaperia raaka-aineenaan käyttänyt Kaipolan paperitehdas lakkautettiin vuoden 2020 lopussa. Kaipolan tehtaalla käytettiin noin puolet suomalaisesta keräyspaperista. Toiminnan lakkauttamisen seurauksena keräyspaperia menee aiempaa enemmän vientiin. Tällä hetkellä Suomessa käytetään keräyspaperia lähinnä wc- ja talouspaperin valmistukseen. Vastaavasti myös ulkomailla valmistetun paperin tuonti Suomeen

kasvaa aiemmasta, mikä lisää myös uusien tuottajavastuuvollisten yritysten, kuten paperituotteiden maahantuojien, määrää.

Noin puolet asukkaista on paperin kiinteistökohtaisen keräyksen piirissä ja noin puolet paperin aluekeräyksen piirissä. Aluekeräyspisteitä on tällä hetkellä 8 138 kpl. Asumisessa syntyvän keräyspaperin kiinteistökohtaisen erilliskeräyksen velvoite on hieman tiukempi kuin jäteasetuksessa pakkauksille säädetty erilliskeräysvelvoite, sillä keräyspaperi tulee kerätä taajamissa kiinteistökohtaisesti myös alle 5:n asunnon kiinteistöistä. Keräyspaperin alueellisten keräyspisteiden määrä on kuitenkin huomattavasti korkeampi kuin pakkausten alueellisten keräyspisteiden määrä tai keräyspaperiasetuksen edellyttämä minimimäärä. Tähän on todennäköisesti syynä edellä kuvattu keräyspaperin positiivinen arvo.

3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

3.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetussa asetuksessa muutettaisiin keräyspaperin erilliskeräystä ja kierrätystä koskevat tavoitteet kaikkia tuottajia yhteisesti koskevaksi tavoitteeksi. Tuottajien yhteinen kierrätystavoite olisi ehdotuksen mukaan 85 %. Tuottajan järjestämää keräyspaperin vastaanottoa koskevia vaatimuksia täsmennettäisiin keräyspisteverkostoa koskevilla laadullisilla vähimmäisvaatimuksilla. Samalla luovuttaisiin keräyspisteverkoston lukumääräisestä minimivaatimuksesta.

Asetukseen on tarpeen lisätä tarkemmat säännökset jätelain 53 a §:ssä tarkoitetun tuottajan omavalvontasuunnitelman sisältövaatimuksista ja tarkastajan pätevyysvaatimuksista. Omavalvontasuunnitelmassa tulisi arvioida tuottajan ilmoittamien seurantatietojen luotettavuus sekä toimet niiden luotettavuuden kehittämiseksi. Suunnitelmassa tulisi olla myös kuvattuna menettelytavat, joilla tuottajayhteisö kehittää mukautettuja maksuosuuksia. Jätelain 53 a §:n mukaan omavalvonnan tueksi on tarvittaessa teetettävä säännöllinen tarkastus riippumattomalla ja ammattitaitoisella henkilöllä, ja omavalvontasuunnitelmassa on esitettävä tiedot näistä tarkastuksista. Pirkanmaan ELY-keskus valvoo tuottajarekisteriin hyväksymisen ja muun tuottajavastuuvallinnon yhteydessä, että esitetyt valvonnan tueksi tehtävät tarkastukset ovat riittäviä. Pirkanmaan ELY-keskus voi jätelain 53 a § 3 momentin mukaisesti tarvittaessa määrätä 1 momentissa tarkoitetun omavalvonnan tueksi teetettävän tarkastuksen. Tarkastuksen tekijän tulisi olla tuottajaan, tuottajayhteisöön tai sen omistajiin nähden riippumaton ja puolueeton kolmas osapuoli. Tarkastus voitaisiin tietyin perustein tehdä useammassa osassa tarkastajan pätevyysalueesta riippuen. Jos tuottajalla tai tuottajayhteisöllä on käytössään sertifioitu laatu järjestelmä, voitaisiin arviointi kytkeä osaksi tätä järjestelmää.

Ehdotuksella täsmennettäisiin lisäksi tuottajien maksuosuuksien määräytymisen perusteita. Hallinnollisia maksuja määritettäessä voitaisiin käyttää myös muita perusteita kuin jätelain 63 a §:n 1 momentissa tarkoitettua tuottajien markkinoille saattamien tuotteiden määrää. Hallinnollisten maksujen osuus ei saisi olla kohtuuton verrattuna tuottajan markkinoille saattamien tuotteiden määrään ja käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuollosta ja muista järjestelmän ylläpitämisestä johtuviin maksuihin.

Lisäksi täsmennettäisiin jätelain säännöksiä tuottajan tiedottamisesta, tuottajien maksuosuuksista, valtuutetun edustajan tiedotusvelvollisuudesta sekä hyväksymistä tuottajarekisteriin koskevan hakemuksen sisältövaatimuksista. Tuottajalle ja tuottajayhteisölle asetettua seurantatietojen sisältöä täsmennettäisiin jätelakiin tehtyjen muutosten mukaiseksi sekä tietojen toimittamisen määräaika pidennettäisiin ja yhdenmukaistettaisiin muiden tuottajavastuualojen säännösten kanssa. Edellä mainittujen muutosten ohella ehdotetaan tehtäväksi eräitä säädösteknisiä ja sanonnallisia täsmennyksiä.

Lisäksi ehdotus sisältää informatiivisia viittauksia pakkausjäteasetuksessa ja komission täytäntöönpanosäädöksissä säädettyihin uusiin juomapakkauksia koskeviin säännöksiin.

3.2 Asetusehdotuksen vaikutukset

Jätelainsäädännön muuttamisen vaikutukset on kuvattu yksityiskohtaisesti hallituksen esityksessä HE 40/2021. Näiden vaikutusten lisäksi ehdotetussa asetuksessa asetettava seurantatietojen toimittamisen määräajan pidentäminen vähentäisi jonkin verran tuottajayhteisöille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa antamalla enemmän aikaa tarvittavien tietojen toimittamiselle. Erilliskeräystä, kierrätystä ja vastaanoton järjestämistä koskevilla muutoksilla sekä tuottajarekisterihakemuksen sisältövaatimusten täsmentymisellä ei sen sijaan arvioida olevan merkittävää käytännön vaikutusta verrattuna nykytilaan. Kaikkien tuottajien yhteinen keräyspaperin kierrätysaste oli 91 % vuonna 2020, mikä on ehdotettua kierrätysastetavoitetta korkeampi.

Ehdotetulla asetuksella ei arvioida olevan muita merkittäviä itsenäisiä vaikutuksia.

4 Valmistelu ja lausuntopalaute

Asetusehdotus on valmisteltu ympäristöministeriössä. Jätealan asetusten keskeistä sisältöä valmisteltiin EU:n jätesäädöspaketin täytäntöönpanoon liittyviä linjauksia valmistelleessa laajapohjaisessa työryhmässä. Myös ympäristöministeriön asettamalle jätealan yhteistyöryhmälle on tiedotettu asetuksen valmistelun etenemisestä sekä kuultu keskeisiä toiminnanharjoittajia valmistelun aikana.

5 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. *Soveltamisala.* Pykälässä määriteltäisiin asetuksen soveltamisala. Säännöksen 1 momentti olisi yhdenmukainen nykyisen keräyspaperiasetuksen 1 §:n kanssa. Pykälän 2 momentin määritelmä vastaisi pääosin nykyisen valtioneuvoston asetuksen mukaiseen keräyspaperin määritelmään sisältyvää paperituotteen määritelmää. Määritelmässä mainittuihin paperituotteisiin rinnastettavia paperituotteita olisivat esimerkiksi postikortit, vihot, lehtiöt sekä erilaiset kuluttajille päätyvät esitteet ja yritysten julkaisut. Tällaisia eivät kuitenkaan olisi esimerkiksi erilaisten tuotteiden mukana tulevat käyttö- tai kokoamisohjeet eivätkä kalenterit. Määritelmä kattaisi nykyisen asetuksen 1 §:n 2 momentissa säädetyn rajauksen, jonka mukaisesti kirjat eivät olisi tuottajavastuun piiriin kuuluvia paperituotteita. Voimassa olevan asetuksen määritelmiä koskeva pykälä poistettaisiin tarpeettomana, sillä asetukseen jäisi vain yksi määritelmä. Nykyistä erilliskeräystä koskevaa määritelmää ei tarvittaisi, sillä erilliskeräys määritellään jätelain 6 §:n 1 momentin 18 kohdassa.

2 §. *Keräyspaperin erilliskeräys ja kierrätys.* Jätelain 8 §:n 3 momentin nojalla säädettäisiin tuottajien velvollisuudeksi järjestää keräyspaperin erilliskeräys ja kierrätys siten, että vähintään 85 painoprosenttia kaikista markkinoille saatetuista paperituotteista kierrätetään. Nykyisessä keräyspaperiasetuksessa on asetettu kutakin tuottajaa koskeva 75 %:n kierrätysvelvollisuus, joka laskettaisiin suhteutettuna kunkin tuottajan tai kuhunkin tuottajayhteisöön kuuluvien tuottajien markkinoille saattamien paperituotteiden määrään. Ehdotettu muutos olisi yhdenmukainen muiden tuottajavastuualojen kanssa. Nykyinen tavoite on ollut ongelmallinen, koska tuottajayhteisöjen markkinoille saattamat määrät eivät suoraan heijastu erilliskerätyihin määriin. Erilliskerätyt määrät vaihtelevat riippuen muun muassa keräyksen painottumisesta joko kiinteistöittäiseen erilliskeräykseen tai alueelliseen keräykseen. Kaikkia tuottajia koskeva yhteinen tavoite kuvaa paremmin tuottajavastuujärjestelmän toimivuutta kokonaisuutena. Ehdotettu kaikkia tuottajia yhteisesti

koskeva 85 %:n kierrätystavoite olisi nykyistä jokaista tuottajaa erikseen koskevaa 75 %:n kierrätystavoitetta korkeampi.

Tämänhetkinen keräyspaperin kokonaiskierrätysaste täyttää ehdotetun uuden tavoitteen. Kaikkien tuottajien yhteinen kierrätysaste on vaihdellut vuosina 2017–2020 85–91 %:n välillä. Tavoite ehdotetaan tulevaksi heti voimaan, sillä siirtymäajalle ei katsota olevan tarvetta jo olemassa olevan korkean kierrätysasteen takia. Pirkanmaan ELY-keskus seuraisi tavoitteen toteutumista osana tuottajavastuuvantaa. Kierrätysasteen toteutumiseen vaikuttaa erityisesti tuottajayhteisöjen toteuttaman kiinteistökohtaisen ja alueellisen erilliskeräyksen tehokkuus. Keräyspaperin erilliskeräystä koskevat vaatimukset olisivat kuitenkin tuottaja- tai tuottajayhteisökohtaisia. Muun hyödyntämisen, kuten energiana hyödyntämisen sisällyttäminen ehdotettuun tavoitteeseen ei olisi tarpeen, sillä keräyspaperi soveltuu hyvin kierrätettäväksi ja paperituotteiden mahdollisimman tehokas kierrätys on olennaista jätedirektiivissä ja jäteasetuksessa säädettyjen yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi. Käytännössä kaikki Suomessa erilliskerätty keräyspaperi on toimitettu kierrätettäväksi.

Kierrätysaste laskettaisiin 11 §:ssä ehdotettujen seurantatietojen ja Tullilta saatavien painotuotteiden vientitietojen perusteella Pirkanmaan ELY-keskuksen hyväksymällä tavalla. Kierrätetyksi paperijätteeksi voidaan laskea ainoastaan sellaisen Suomessa syntyneen keräyspaperin määrä, joka tulee tosiasiallisesti kierrätetyksi Suomessa tai toisessa maassa. Kierrätysasteen laskennassa on lisäksi noudatettava, mitä jätedirektiivin 11 a artiklassa sekä sääntöjen vahvistamisesta jätettä koskevien tietojen laskentaa, todentamista ja toimittamista varten Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY mukaisesti ja komission täytäntöönpanopäätöksen C(2012) 2384 kumoamisesta annetussa komission täytäntöönpanopäätöksessä (EU) 2019/1004 (jäljempänä *tietojen toimittamista koskeva komission täytäntöönpanopäätös*) säädetään.

3 §. Vastaanoton järjestäminen. Pykälässä säädettäisiin jätelain 49 §:n 1 momentin nojalla keräyspaperin alueellisten vastaanottoaikkojen vähimmäisvaatimuksesta, joka tuottajan olisi järjestettävä pientalo- ja haja-asutusalueilla syntyvän keräyspaperin erilliskeräystä varten. Säännöksen tarkoituksena olisi jätelain 49 §:n mukaisesti turvata näiden alueellisten vastaanottoaikkojen maksuton ja vaivaton saavutettavuus. Muualla kuin pientalo- ja haja-asutusalueilla tuottaja on jätelain 49 §:n 2 momentin mukaan velvollinen järjestämään keräyspaperin kuljetuksen maksutta kiinteistöiltä. Tuottajayhteisöön liittyneen tuottajan puolesta velvollisuuden toteuttamisesta huolehtisi käytännössä tuottajayhteisö. Ehdotuksen mukaan luovutettaisiin nykyisessä asetuksessa säädetystä alueellisten keräyspisteiden vähimmäisväärästä. Säännöstä ei pidetä tarpeellisena, sillä nykyinen tuottajien järjestämä aluekeräyspaikkojen verkosto on ylittänyt vaaditun määrän moninkertaisesti. Asukkaiden kannalta keskeisemmäksi vaatimukseksi on nähty verkoston alueellista kattavuutta ja saavutettavuutta koskevat vaatimukset. Ehdotuksen mukaisesti säädettäisiin jokaista tuottajaa tai tuottajayhteisöä siihen kuuluvien tuottajien puolesta koskevat alueellisen vastaanottoaikkaverkoston palvelutasoa ja saavutettavuutta koskevat vähimmäisvaatimukset. Vaatimusten mukaan vastaanottoaikkojen verkoston tulee kattaa koko maa siten, että vastaanottoaikoja on myös muualla kuin alueilla, joilla keräys ja jätehuolto on kannattavinta. Vastaanottoaikoja tulisi olla alueittain tasapuolisesti, ja niiden sijoittelussa tulee ottaa huomioon väestötiheys ja alueella järjestetty kiinteistöittäinen erilliskeräys. Vastaanottoaikat tulisi sijoittaa tavanomaisesti käytettävien palvelujen yhteyteen, yleisesti käytettyjen kulkureittien varrelle tai muutoin siten, että ne palvelevat mahdollisimman hyvin pientalo- ja haja-asutusalueella sijaitsevia kiinteistöjä.

Pykälän 2 momentti olisi lähinnä informatiivinen viittaus jäteasetuksen 10 §:ään, jossa säädetään yleiset vaatimukset vastaanottoaikkojen perustamisesta, hoidosta ja ylläpidosta. Tuottajien tulee siten muun muassa mitoitaa alueellisten vastaanottoaikkojen keräysvälineet ja niiden tyhjennysrytmit riittäviksi kyseiseltä alueelta kertyvään keräyspaperiin nähden, millä

osaltaan voidaan ehkäistä vastaanottopisteiden roskaantumista. Pykälän 3 momentissa viitattaisiin jätelain 49 §:n 2 momentissa säädettyyn tuottajan velvollisuuteen järjestää keräyspaperin kuljetus kiinteistöiltä muualla kuin pientalo- ja haja-asutusalueella.

4 §. Tuottajan maksusuudet. Pykälän 1 momentissa olisi informatiivinen viittaus jätelain 63 a §:ssä säädettyihin tuottajien maksusuuksien ja niiden mukauttamisen perusteisiin. Jätelain 63 a §:n 3 momentin nojalla säädettäisiin pykälän 2 momentissa tuottajan maksamien hallinnollisten maksujen perusteista. Hallinnollisten maksujen, kuten rekisteröinti- ja raportointimaksujen perusteina ei käytettäisi jätelain 63 a §:n 2 momentissa tarkoitettuja maksujen mukauttamisen perusteita. Hallinnollisia maksuja määritettäessä voitaisiin käyttää myös muita perusteita kuin jätelain 63 a §:n 1 momentissa tarkoitettua tuottajien markkinoille saattamien tuotteiden määrää. Maksut tulisi siinäkin tapauksessa määritellä kohtuullisiksi, eivätkä ne saisi aiheuttaa kohtuutonta taakkaa tuotteita pieniä määrää myyville tuottajille. Hallinnollisten maksujen osuus ei saisi olla kohtuuton verrattuna tuottajan markkinoille saattamien tuotteiden määrään ja käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuollosta ja muista järjestelmän ylläpitämisestä aiheutuviin maksuihin. Ympäristövaliokunta kiinnitti jätelain muutosesityksestä (HE 40/2021 vp) antamassaan mietinnössä (YmVM 3/2021 vp) huomiota siihen, että jätedirektiivin mukaan tuottajavastuujärjestelmissä tulee huolehtia siitä, että pienille tuottajille ei aiheudu kohtuutonta sääntelytaakkaa. Valiokunta totesi, että mikäli hallinnolliset kustannukset esimerkiksi perittäisiin täysimääräisinä vain muutaman tuotteen vuodessa markkinoille saattavilta tuottajilta, voitaisiin ne katsoa direktiivin tarkoittamalla tavalla kohtuuttomiksi. Valiokunta korosti, että tuottajayhteisöjen tulisi kehittää menettelyjä, joilla voidaan keventää pienten tuottajien hallinnollista taakkaa ja siten myös hallinnollisia maksuja. Valiokunta katsoi mietinnössään myös, että riittävä ohjaus voidaan toteuttaa asetustasoisesti esimerkiksi sallimalla kiinteä hallinnollinen maksu edellyttäen, että maksu ei ylittäisi tiettyä suhteellista osuutta tuottajan operatiivisista maksuista.

5 §. Tiedottaminen keräyspaperin vastaanotosta. Jätelain 10 ja 51 §:n nojalla annettavassa pykälässä täsmennettäisiin tuottajan velvollisuutta tiedottaa keräyspaperin vastaanotosta ja roskaantumisen ehkäisemisestä. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen viittaus jätelain 54 §:ssä säädettyyn tuottajan velvollisuuteen julkaista yleisessä tietoverkossa tiedot erilliskeräystä ja kierrätystä koskevien velvoitteiden täyttymisestä sekä jätelain 63 ja 66 §:ssä säädettyyn tuottajayhteisön velvollisuuteen julkaista tiedot omistajistaan, jäsenistään ja perimistään maksuista sekä tiedot palveluhankinnoissaan noudatettavista yleisistä periaatteista ja menettelyistä.

6 §. Valtuutetun edustajan velvollisuus tiedottaa. Pykälään ehdotetaan jätelain 66 b §:n 3 momentin nojalla lisättäväksi säännökset, jotka ovat tarpeen jätelain 66 a ja 66 b §:ssä tarkoitettujen valtuutetun edustajan nimeämiseen liittyvän menettelyn täsmentämiseksi. Jätelain 66 a §:n 3 momentin mukaisesti toiseen valtioon sijoittautunut toimija, joka toimittaa Suomen markkinoille tuotteita (mukaan lukien paperituotteet) muulla kuin etäkaupalla voi halutessaan nimetä valtuutetun edustajan hoitamaan näiden tuotteiden tuottajavastuuelvoitteiden hoitamisen. Koska tällainen toimija tai hänen puolestaan toimiva valtuutettu edustaja ei muutoin olisi tuottajavastuuelvoinen Suomessa, tulee varsinaisen tuottajavastuuelvollisen eli näitä tuotteita ja pakkauksia Suomeen maahantuovan tuottajan saada tieto valtuutuksesta ja sitä koskevista tuotteista. Vastaavasti tämä tieto tulee toimittaa myös sille tuottajayhteisölle, jonka jäsen kyseinen maahantuojana mahdollisesti on.

7 §. Selvitys taloudellisista järjestelyistä ja toimintasuunnitelma uudelleenkäytön ja jätehuollon järjestämisestä. Pykälän 1 momentissa selvityksen tekemisen määräaika pidennettäisiin huhtikuun lopusta kesäkuun loppuun yhteneväisesti 11 §:ssä ehdotetun seurantatietojen toimittamisen määräajan kanssa. Lisäksi pykälässä käytetty terminologia muutettaisiin yhdenmukaiseksi jätelain 64 §:ään tehdyn muutoksen kanssa. Aiemmin käytetty termi 'vakavaraisuus' muutettaisiin paremmin käytäntöä vastaavaksi termiksi 'riittävät taloudelliset järjestelyt'.

8 §. *Tuottajan hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi.* Pykälässä säädettäisiin jätelain 101 §:n 3 momentin nojalla tuottajarekisteriin hyväksymiseksi tehtävän hakemuksen sisältövaatimuksista. Pykälää sovellettaisiin tuottajaan, joka hakee itse hyväksymistä tuottajarekisteriin. Tuottajayhteisön vastaavasta velvollisuudesta säädettäisiin ehdotetussa 9 §:ssä.

Ehdotettu pykälä vastaisi pääosin nykyisen keräyspaperiasetuksen 7 §:n 1 momentin sisältöä. Pykälän sisältö päivitetäisiin vastaamaan jätelakiin lisättyjä vaatimuksia, kuten jätelain 53 a §:n mukaisen omavalvontasuunnitelman esittäminen. Pykälästä poistettaisiin tarpeettomana vaatimus toimittaa jäljennös kauppa- tai yhdistysrekisteriotteesta, sillä valvova viranomainen saa vastaavat tiedot käyttöönsä muuta kautta.

Pykälään ehdotettu 2 momentti edellyttäisi valtuutetun edustajan hakemuksessaan tuottajarekisteriin hyväksymiseksi ilmoittavan 1–10 kohdissa tarkoitettujen tietojen lisäksi tiedot valtuutuksen antajasta sekä niistä tuottajista, jotka muutoin vastaisivat tuottajavastuuvetoista valtuutusta koskevien tuotteiden osalta. Valtuutetun edustajan hakemuksessa tulisi lisäksi olla vakuutus siitä, että valtuutettu edustaja on nimetty kirjallisella valtuutuksella jätelain 66 b §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti. Tiedot olisivat tarpeen jätelain 142 b §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettua tuottajarekisteriä koskevan tietopalvelun edellyttämien tietojen saamiseksi sekä järjestelmän läpinäkyvyyden parantamiseksi ja vapaamatkustajavalvonnan tehostamiseksi.

9 §. *Tuottajayhteisön hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi.* Ehdotettu pykälä vastaisi asiasisällöllisesti nykyisen keräyspaperiasetuksen 8 §:ää. Siihen tehtäisiin edellä 8 §:ään ehdotettujen muutosten edellyttämät täsmennykset.

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 8 §:ssä ehdotettujen tuottajan hakemusta koskevien vaatimusten kanssa. Tuottajayhteisön tulisi kuitenkin lisäksi antaa hakemuksessa erityisiä tuottajayhteisön toimintaan liittyviä tietoja. Tieto tuottajayhteisön perustajista olisi tarpeen sen arvioimiseksi, täyttääkö tuottajayhteisö jätelain 62 §:ssä säädetty edellytykset.

10 §. *Ilmoitus toiminnassa tapahtuneista muutoksista.* Jätelain 106 §:n 3 momentin nojalla annettava pykälä vastaisi sisällöltään nykyisen keräyspaperiasetuksen 9 §:ää, jota täsmennettäisiin 7 §:ään ehdotetun, jätelain 64 §:stä johtuvan terminologisen muutoksen mukaisesti.

11 §. *Seurantatietojen ilmoittaminen.* Pykälässä säädettäisiin jätelain 54 §:n 3 momentin ja 51 §:n 4 momentin nojalla tuottajan velvollisuudesta antaa Pirkanmaan ELY-keskukselle vuosittain tietoja Suomen markkinoille saatetuista paperituotteista, erilliskerätyn, kierrätetyn ja muulla tavoin hyödynnetyn keräyspaperin määrästä ja jätehuollon järjestämisestä sekä keräyspaperia koskevasta tiedottamisesta. Ilmoitukseen tulisi sisältyä arvio ilmoitettujen seurantatietojen luotettavuudesta sekä omavalvontaa koskevan suunnitelman toimista ja tarkastuksista. Seurantatiedoissa ilmoitettavan kierrätysasteen laskennassa on lisäksi noudatettava, mitä jätedirektiivin 11 a artiklassa sekä tietojen toimittamista koskevassa komission täytäntöönpanopäätöksessä säädetään.

Tuottajayhteisö ilmoittaisi kaikkien siihen liittyneiden tuottajien yhteenlasketut tiedot. Pykälä vastaisi asiasisällöltään nykyisen keräyspaperiasetuksen 10 §:ää, jota täsmennettäisiin jätelain 54 §:ään tehtyjen muutosten huomioon ottamiseksi. Lisäksi seurantatietojen toimittamiselle asetua määräaikaa pidennettäisiin nykyisessä asetuksessa säädetystä huhtikuun lopusta

kesäkuun loppuun vastaamaan muiden tuottajavastuuta koskevien alojen raportointiaikataulua.

12 §. Omavalvonta. Pykälässä säädettäisiin jätelain uuden 53 a §:n 4 momentin nojalla tuottajan omavalvontasuunnitelman sisältövaatimuksista ja tarkastajan pätevyysvaatimuksista. Jätelain muutoksessa säädettiin lain 53 a §:n mukaiset tuottajan omavalvontavelvollisuutta koskevat velvollisuudet sovellettavaksi 1.1.2023 alkaen. Omavalvontasuunnitelmassa tulisi arvioida 11 §:ssä tarkoitettujen seurantatietojen luotettavuus sekä toimet niiden luotettavuuden kehittämiseksi. Tietojen toimittamista koskeva komission täytäntöönpanopäätös edellyttää hyvin yksityiskohtaista selvitystä raportoitujen tietojen alkuperästä, keräysmenetelmistä ja luotettavuuden arvioinnista. Omavalvontasuunnitelmassa tulee olla myös kuvattuna menettelytavat, joilla tuottajayhteisö kehittää mukautettuja maksuosuuksia esimerkiksi EU-tasolla saatujen uusien ohjeiden mukaisesti tai toimialan omat laatuluokitukset, ympäristömerkki-, standardointi- tai sertifikaatiojärjestelmät huomioon ottaen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin jätelain 53 a §:ssä tarkoitetun omavalvonnan tueksi tehtävässä tarkastuksessa käytettävän tarkastajan vaatimuksista. Tarkastuksen tekijän tulisi olla tuottajaan, tuottajayhteisöön tai sen omistajiin nähden riippumaton ja puolueeton kolmas osapuoli. Käytännön toteutuksen kannalta saattaa joissain tapauksissa olla perusteltua, että tarkastus tehdään useammassa osassa tarkastajan pätevyysalueesta riippuen. Mikäli tuottajalla tai tuottajayhteisöllä on käytössään sertifioitu laatujärjestelmä, voitaisiin arviointi kytkeä osaksi tätä järjestelmää. Pirkanmaan ELY-keskus valvoo tuottajarekisteriin hyväksymisen ja muun tuottajavastuuvalvonnan yhteydessä, että esitetyt valvonnan tueksi tehtävät tarkastukset ovat riittäviä. Tuottajayhteisön olisi hyvä nimetä omavalvonnan vastuuhenkilö, joka vastaa omavalvonnan toteuttamisesta ja kehittämisestä sekä omavalvonnan kannalta keskeisten henkilöiden kouluttamisesta tuottajayhteisössä sen toiminnan kannalta keskeisissä tahoissa.

13 §. Voimaantulo. Asetus tulisi voimaan X.X.2022 [välittömästi asetuksen antamisen jälkeen]. Asetuksella kumottaisiin nykyinen keräyspaperiasetus. Omavalvontaa ja tuottajien maksuosuuksia koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi jätelain muutoksen siirtymäsäännösten mukaisesti 1.1.2023 alkaen.

Samanaikaisesti ehdotetun asetuksen kanssa tulisivat voimaan SUP-direktiivin täytäntöönpanoon liittyvät ehdotukset pakkausjäteasetuksen ja panttijärjestelmäasetuksen muuttamisesta sekä uusi SUP-asetus, uusi muovivaatimuksia sisältäviä kalastusvälineitä koskeva valtioneuvoston asetus ja uusi tuoteryhmäisiä korvauksia koskeva valtioneuvoston asetus. Edellä mainitut muutokset ehdotetaan annettavaksi samanaikaisesti.