

Tuottajavastuulainsäädännön ongelmakohtia

Ella Särkkä

Tuottajavastuulainsäädännön ongelmakohtia

Ella Särkkä



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 22 | 2015
Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö / Marianne Laune

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2015

ISBN 978-952-11-4455-4 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Tuottajavastuun piiriin kuuluvat keräyspaperi, pakkaukset, sähkö- ja elektroniikkalaitteet, ajoneuvot ja renkaat sekä paristot ja akut. Tuottajavastuun piiriin kuuluvan tuotteen valmistaja tai maahantuoja sekä pakkausten osalta pakkaaja tai pakattujen tuotteiden maahantuoja vastaa markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuollosta ja siitä aiheutuvista kustannuksista.

Uudessa jätelaissa (646/2011), joka tuli voimaan 1.5.2012, säädettiin aiempaa täsmällisemmin yhdyskuntajätteiden ja tuottajavastuun alaisten jätteiden jätehuollon järjestämiseen liittyvistä vastuista ja velvollisuuksista. Uudessa jätelaissa myös yhdenmukaistettiin pakkausjätteiden tuottajavastuuta muiden tuottajavastuujärjestelmään kuuluvien tuotteiden tuottajavastuuta koskevan sääntelyn kanssa. Jätelain tuottajavastuuta koskevia säännöksiä sovellettiin 1.5.2013 alkaen ja muita pakkauksia kuin juomapakkauksia koskevia säännöksiä 1.5.2015 alkaen. Käytöstä poistettavia pakkauksia koskevia vastaanottoverkostovaatimuksia sovelletaan 1.1.2016 alkaen.

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää jätelain ja sen nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten tuottajavastuusäntelyn ongelmakohtia, joita on noussut esiin uutta lakia sovellettaessa. Tavoitteena oli tunnistaa keskeiset voimassaolevasta tuottajavastuulainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä aiheutuvat ongelmat ja tehdä tarpeelliset lainsäädännön muutosehdotukset ja/tai laatia viranomaisten sekä tuottajien ja tuottajayhteisöjen käyttöön lainsäädännön tulkinta- ja soveltamisohjeistusta.

Hankkeen toteutuksesta vastasi suunnittelija Ella Särkkä Suomen ympäristökeskuksesta. Hanke toteutettiin ympäristöministeriön toimeksiannosta. Hankkeen valvojana toimi neuvotteleva virkamies Tarja-Riitta Blauberg ympäristöministeriöstä. Hankkeen aikana kuultiin keskeisiä toimijoita.

Työssä tarkastellaan kolmea ongelmalliseksi koettua asiakokonaisuutta, jotka koskevat horisontaalisesti kaikkia tuottajavastuualoja. Näihin ongelmiin esitetään perusteltuja ja tarkoituksenmukaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Selvitys tarjoaa hyvän pohjan näiden ongelmien jatkoselvittämiseksi ja ratkaisujen kehittämiseksi. Ympäristöministeriö kiittää kaikkia selvityksen laatimiseen osallistuneita.

Helsingissä kesäkuussa 2015

Ympäristöministeriö

SISÄLLYS

Esipuhe	3
I Johdanto	7
1.1 Yleistä tuottajavastuusta	7
1.2 Hankkeen tavoitteet ja toteutus	8
2 Tuottajayhteisöjen välinen kustannusten- ja vastuunjak	10
2.1 Tausta	10
2.2 Clearing house -järjestelmä.....	11
2.2.1 Käsite	11
2.2.2 Aiemmat clearing house -järjestelmää koskeneet ehdotukset	12
2.2.3 Esimerkkejä eräiden maiden clearing house -järjestelmistä.....	13
2.2.4 Clearing house -järjestelmän toteuttamiseen liittyviä näkökulmia.....	16
2.3 Tuottajayhteisöjen velvoittaminen yhteistyöhön	18
2.4 Yhteenveto ja johtopäätökset	19
3 Ulkomaisten toimijoiden saattaminen tuottajavastuun piiriin	21
3.1 Tausta	21
3.2 Tuottajavastuudirektiivien tuottajan määritelmien yhtenäistäminen	22
3.3 Vapaaehtoiset järjestelyt ulkomaisten toimijoiden saattamiseksi tuottajavastuun piiriin	24
3.3.1 Etämyyjien oikeus nimetä valtuutettu edustaja	24
3.3.2 Etämyyjien ja tuottajayhteisöjen palveluyhtiöiden väliset sopimusjärjestelyt.....	25
3.3.3 Tuottajaa vastaavat ulkomaiset toimijat.....	26
3.4 Tuottajayhteisöjen toimiminen valtuutettuna edustajana	27
3.5 Yhteenveto ja johtopäätökset	28
4 Ammattimaisen tuottajan määrittelyminen	30
4.1 Tausta	30
4.2 Ammattimaisen toiminnan kriteerit.....	31
4.2.1 Liike- ja ammattitoiminta	31
4.2.2 Jätteen ammattimainen kuljetus- ja käsittelytoiminta	32
4.2.3 Ammattimaisen tuottajan kriteerit.....	33
4.3 Pientuottajat.....	35
4.3.1 Pientuottajia koskevat soveltamisalan rajaukset	35
4.3.2 Tuottajavastuuvelvoitteiden jakaminen tuottajayhteisössä.....	37
4.4 Yhteenveto ja johtopäätökset	38
Lähteet	39
Kuvailulehti	40
Prsentationsblad	41
Documentation Page	42

1 Johdanto

1.1

Yleistä tuottajavastuusta

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD määrittelee tuottajavastuun ympäristöpoliittiseksi lähestymistavaksi, joka laajentaa tuottajan vastuun tuotteensa elinkaaren aikaisista vaikutuksista kulutuksen jälkeiseen vaiheeseen. Tuottajavastuulle on ominaista, että vastuu käytettyjen tuotteiden jätehuollosta on siirtynyt kunnilta ja kuluttajilta tuottajataholle. Tuottajia ovat tyypillisesti tuotteen valmistajat ja maahantuojat. Tuottajavastuu voidaankin nähdä saastuttaja maksaa –periaatteen käytännön sovelluksena, jossa saastuttajaksi katsotaan varsinaisen pilaaajan sijasta kielteisiä ympäristövaikutuksia aiheuttavan tuotteen valmistukseen ja markkinoille saattamiseen osallistuvat taloudelliset toimijat. Toinen tuottajavastuulle ominainen piirre on, että sen pitäisi kannustaa tuotteiden valmistajia ympäristöystävälliseen tuotesuunnitteluun. Kun vastuu jätehuoltokustannuksista siirretään tuottajille, niillä on periaatteessa kannustin kustannusten pienentämiseen ja ympäristönäkökohtien huomioimiseen läpi koko tuotantoketjun.¹ Käytännössä tuotesuunnitteluun kohdistuvat vaikutukset ovat kuitenkin epäselvät, sillä tuottajat yleensä vyöryttävät käytettyjen tuotteiden jätehuollosta aiheutuvat kustannukset kuluttajien maksettaviksi. Lisäksi tuottajat voivat hoitaa vastuunsa kollektiivisesti tuottajayhteisön kautta, jolloin mahdolliset ympäristöystävällisestä tuotesuunnittelusta saatavat hyödyt jakautuvat kaikkien tuottajayhteisöön kuuluvien tuottajien kesken, eikä yksittäinen tuottaja näin ollen hyödy tuotekehityksestään.²

Tuottajan vastuu voidaan jakaa rahoitukselliseen, operatiiviseen ja informatiiviseen vastuuseen. Tuottajan rahoituksellista vastuuta on pidettävä tuottajavastuun perustunusmerkistönä ja välttämättömänä tuottajavastuun tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Rahoituksellinen vastuu käsittää tuottajan vastuun käytöstä poistettujen tuotteiden uudelleenkäytöstä ja jätehuollosta aiheutuneista kustannuksista. Operatiivinen vastuu taas käsittää vastuun tuotteiden uudelleenkäytön ja jätehuollon järjestämisestä ja se voidaan antaa jollekin ulkopuoliselle taholle tuottajavastuun alkuperäisidean kärsimättä. Informatiivisella vastuulla tarkoitetaan vastuuta tuotteiden ympäristöominaisuuksia koskevan tiedon jakamisesta. Monesti tuottajalla itsellään on tähän parhaat edellytykset, sillä tämä tuntee tuotteidensa ominaisuudet parhaiten.³

Tuottajan vastuu voi lisäksi olla joko yksilöllistä tai kollektiivista. Yksilöllisessä vastuussa kukin yksittäinen tuottaja vastaa omien tuotteidensa jätehuollosta ja/tai sen kustannuksista, kollektiivisessa vastuussa tietyn tuoteryhmän tuottajat vastaavat näistä velvoitteista yhdessä. Jako ei ole absoluuttinen, sillä rahoitusvastuu voi olla yksilöllinen, vaikka fyysinen vastuu hoidettaisiin kollektiivisesti tuottajayhteisön

¹ OECD 2001, s. 9–10.

² Komission tuottajavastuuseelvitys, s. 29.

³ YMra 15/2009, s. 8.

kautta.⁴ Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin sanoa, että kollektiiviseen vastuuseen perustuvat tuottajavastuujärjestelmät ovat yksilölliseen vastuuseen perustuvia järjestelmiä yleisempiä.⁵

Euroopan unionin tasolla tuottajavastuun perusteista on säädetty jätedirektiivissä⁶, jonka 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat uudelleenkäyttöä, jätteen syntymisen ehkäisemistä, kierrätystä ja muuta hyödyntämistä tehostaakseen toteuttaa lainsäädännöllisiä tai muita toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että luonnollisilla tai oikeushenkilöillä, jotka ammattimaisesti kehittävät, valmistavat, prosessoivat, käsittelevät, myyvät tai tuovat tuotteita on laajennettu tuottajan vastuu. Lisäksi tuotekohtaisissa tuottajavastuudirektiiveissä on säädetty yksityiskohtaisesti tuottajavastuun alaisen jätteen käsittelyä koskevista vaatimuksista. Tällaisia direktiivejä on säädetty sähkö- ja elektroniikkalaitteille⁷, paristoille ja akuille⁸ sekä ajoneuvoille⁹. Pakkausdirektiivi¹⁰ mahdollistaa pakkausjätteen jätehuollon järjestämisen tuottajavastuun pohjalta, mutta ei kuitenkaan edellytä tätä.

Suomessa EU:n tuottajavastuuta koskeva sääntely on täytäntöön pantu jätelailalla (646/2011) ja sen nojalla annetuilla tuottajavastuualakohtaisilla valtioneuvoston asetuksilla. Tuottajavastuudirektiiveissä tarkoitettujen tuotteiden ohella tuottajavastuu koskee kansallisen lainsäädännön perusteella myös keräyspaperia ja renkaita. Vastuulliset tuottajat on määritelty jätelain 48.1 §:ssä. Pääsääntöisesti tuottajalla tarkoitetaan tuotteen ammattimaista valmistajaa tai maahantuojaa. Jätelain 46.1 § edellyttää, että tuottajan on järjestettävä markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuolto ja vastattava siitä aiheutuvista kustannuksista. Tuottajan velvollisuus koskee sellaisia käytöstä poistettuja tuotteita, jotka luovutetaan tuottajan järjestämään vastaanottopaikkaan tai kuljetukseen. Tuottajan on jätelain 49.1 §:n mukaan järjestettävä käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanottopaikkoja siten, että tuotteen voi luovuttaa maksutta ja vaivatta näin järjestettyyn vastaanottoon. Tuottaja voi siirtää velvollisuutensa jätelain 62.1 §:ssä tarkoitetulle tuottajayhteisölle, Jätelain 101.1 §:n perusteella tuottajan ja tuottajayhteisön on tehtävä tuottajavastuuta valvovalle Pirkanmaan ELY-keskukselle hakemus lain 142.1 §:n 3 kohdassa tarkoitettuun tuottajarekisteriin hyväksymiseksi.

1.2

Hankkeen tavoitteet ja toteutus

Tuottajavastuulainsäädännön ongelmakohtien selvittäminen – hankkeen (jäljempänä hanke) tarkoituksena on selvittää jätelain ja sen nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten tuottajavastuusäntelyn ongelmakohtia. Hankkeen tavoitteena on tunnistaa keskeiset voimassaolevasta tuottajavastuulainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä aiheutuvat ongelmat ja tehdä tältä pohjalta tarpeellisia lainsäädännön muutosehdotuksia ja/tai laatia viranomaisten sekä tuottajien ja tuottajayhteisöjen käyttöön lainsäädännön tulkinta- ja soveltamisohjeistusta. Hankkeen tulokset on koottu tähän selvitykseen. Vaikka tarkastelun lähtökohdaksi on hankkeessa valittu Suomen nykyinen tuottajavastuujärjestelmä, on kuitenkin toisaalta hyvä pitää mielessä, ettei nykyisen järjestelmän täsmentäminen ole ainoa mahdollinen tapa edistää

⁴ YMrä 15/2009, s.8.

⁵ Komission tuottajavastuuseelvitys, s. 29.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/19/EU sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/66/EY paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja direktiivin 91/157/ETY kumoamisesta

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/53/EY romuajoneuvoista

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY pakkauksista ja pakkausjätteistä

tuottajavastuun toimeenpanoa. Pidemmällä aikavälillä kyseeseen voisi myös mahdollisesti tulla esim. Suomen tuottajavastuujärjestelmän laajempi kehittäminen ja tuottajavastuun vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvittäminen.

Tuottajavastuulainsäädännön ongelmalliseksi koettuja kohtia on hankkeen aikana kartoitettu ympäristöministeriön ja Pirkanmaan ELY-keskuksen kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta. Huomioon on lisäksi otettu tuottajayhteisöjen ja muiden sidosryhmien laatimia kannanottoja ja esityksiä. Tausta-aineistona on käytetty lainvalmisteluasiakirjoja, viranomaisten laatimia selvityksiä ja oppaita, oikeuskäytäntöä sekä muiden maiden lainsäädäntöä. Hankkeen aikana järjestettiin myös kuulemistilaisuus, jossa sidosryhmät saattoivat esittää näkemyksiään hankkeessa käsitellyistä asiakokonaisuuksista. Kuulemistilaisuudessa oli läsnä tuottajayhteisöjen, jätealan yksityisten yritysten, elinkeinoelämän sekä viranomaisten edustajia.

Hankkeessa tarkastelun ulkopuolelle on rajattu erityiset, yksittäisiä tuottajavastuualoja koskevat kysymykset. Hankkeen edetessä näkökulma on sen sijaan täsmennyt kolmeen horisontaaliseen asiakokonaisuuteen, jotka koskevat yleisesti kaikkia tuottajavastuualoja:

1. Tuottajayhteisöjen välinen kustannusten- ja vastuunjako
2. Ulkomaisten toimijoiden saattaminen tuottajavastuun piiriin
3. Ammattimaisen tuottajan määrittäminen

Kutakin näistä asiakokonaisuuksista käsitellään omassa luvussaan esittelemällä aluksi niihin liittyvää ongelmakenttää. Tämän jälkeen havaittuihin ongelmiin pyritään esittämään perusteltuja ja tarkoituksenmukaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Jokaisen luvun loppuun on lisäksi koottu yhteenveto ja johtopäätökset havaituista ongelmista ja niiden mahdollisista ratkaisuista. Mainittujen asiakokonaisuuksien ohella sidosryhmät nostivat kuulemistilaisuudessa esiin seuraavia selvitystarpeita, joita ei tämän hankkeen puitteissa ole mahdollista tarkemmin käsitellä, mutta jotka kuitenkin tulisi ottaa huomioon mahdollisissa lisäselvityksissä:

- Tuottajavastuuvälvön tehostaminen
- Tuottajavastuun jakaminen; kuuluminen samanaikaisesti useampaan tuottajayhteisöön
- Harmaan talouden vaikutukset ja torjunta

Tässä selvityksessä esitetyt tulkinnat ja kannanotot eivät ole oikeudellisesti sitovia. Hankkeen tulokset voivat kuitenkin tarjota virikkeitä tulevalle lainsäädäntötyölle ja lainsäädännön soveltamiskäytännön kehittämiseksi. Samoin hankkeen tuloksia voidaan mahdollisesti hyödyntää toteutettaessa jätelain tuottajavastuusäädösten toimivuuden arviointi. Hankkeen toteutuksesta on vastannut Suomen ympäristökeskus ympäristöministeriön toimeksiannosta. Hanke on toteutettu kevään 2015 aikana.

2 Tuottajayhteisöjen välinen kustannusten- ja vastuunjako

2.1

Tausta

Tuottajien ja tuottajayhteisöjen velvollisuuksista on jätelaissa säädetty varsin tarkasti. Laissa ei sen sijaan ole säännöksiä tuottajien ja tuottajayhteisöjen keskinäisestä toiminnasta ja kustannusvastuusta, vaan niiden tulisi ensisijaisesti ratkaista keskinäiseen vastuunjakoon liittyvät kysymykset vapaaehtoiselta pohjalta.¹¹ Laintasoisin säännöksin voitaisiin kuitenkin estää mahdolliset tuottajayhteisöjen väliset erimielisyydet. Samalla tuottajavastuualalla toimivat tuottajayhteisöt eivät nimittäin välttämättä syystä tai toisesta kykene järjestämään yhteistyötään. Tällöin on mahdollista, ettei kustannusvastuu jakaudu tuottajayhteisöjen kesken aiheuttamisperiaatetta toteuttavalla tavalla. Vastuunjaon epäselvyys vaikuttaa kielteisesti järjestelmän tuottajille antamiin signaaleihin ja kustannustenjaon koettuun oikeudenmukaisuuteen sekä kuluttajille suunnatun viestinnän selkeyteen.¹²

Tuottajayhteisöjen väliseen vastuunjakoon liittyvät kysymykset nousevat esiin varsinkin silloin, kun jätteellä on positiivista raaka-ainearvoa. Tällöin kyse ei ole niinkään tuottajan velvollisuudesta kuin mahdollisesta oikeudesta järjestää vastuulleen kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuolto. Tuottajayhteisöt ovat ajoittain esittäneet, että tuottajalla olisi tällainen subjektiivinen oikeus suhteessa muihin tuottajiin. Oikeudella olisi merkitystä valtioneuvoston asetuksissa säädettyjen tuottajaa velvoittavien keräys- ja kierrätysvaatimusten saavuttamisessa.¹³ Jätelaissa tai sen nojalla annetuissa valtioneuvoston asetuksissa ei kuitenkaan säädetä tuottajan oikeudesta tiettyyn määrään jätettä. Tuottajilla on jätelain 47 §:n nojalla ensisijainen oikeus järjestää jätehuolto suhteessa muihin toimijoihin, mutta tuottajien keskinäistä toimintaa lainkohta ei koske, eikä se siten estä tuottajia keräämästä markkinaosuuttaan suurempaa määrää käytöstä poistettuja tuotteita.

Toisaalta tuottajayhteisöjen välinen vastuunjako saattaa osoittautua ongelmalliseksi myös jakelijakeräyksen yhteydessä, sillä jakelijakeräyksen järjestäminen on kallista. Esimerkiksi kannettavien paristojen ja akkujen tuottajayhteisöt ovat olleet huolissaan siitä, että niiden toimiva yhteistyö jakelijakeräyksen järjestämisessä vaarantuisi mahdollisesti perustettavien uusien tuottajayhteisöjen myötä. Niiden mukaan on todennäköistä, että vaikka uudet tuottajayhteisöt sitoutuisivat markkinoimaan omia keräysjärjestelmiään, vanhat tuottajayhteisöt joutuisivat kuitenkin tosiasiallisesti kantamaan päävastuun jakelijakeräyksen kuljetuksista ja tiedotuksesta kustannuksineen uusien tuottajayhteisöjen täydentäessä olemassa olevaa järjestelmää vain pieneltä osalta. Tämä asettaisi tuottajayhteisöt keskenään eriarvoiseen asemaan. Tuottajayh-

¹¹ HE 199/2010, s. 38.

¹² YMrä 15/2009, s. 20.

¹³ Santakoski 2014, s. 80

teistöjen käsityksen mukaan useat erilliset järjestelmät olisivat sitä paitsi kuluttajien ja jakelijoiden kannalta epäselviä ja aiheuttaisivat sekaannusta.

Seuraavassa mahdollisina ratkaisuuina tuottajayhteistöjen välisen oikeudenmukaisen kustannusten- ja vastuunjaon toteuttamiseksi tarkastellaan ns. clearing house -järjestelmää sekä jätelain muuttamista siten, että tuottajayhteistöt voitaisiin velvoittaa tekemään yhteistyötä keskinäisten vastuidensa järjestämiseksi.

2.2

Clearing house -järjestelmä

2.2.1

Käsite

Euroopan komission teettämässä tuottajavastuuselvityksessä¹⁴ todetaan, että tuottajayhteistöjen välinen kilpailu johtaa lähestulkoon aina tarpeeseen koordinoita niiden keskinäistä toimintaa ns. clearing house -järjestelmän kautta. Selvityksessä clearing house -järjestelmä määritellään riippumattomaksi kolmannen tahon operoimaksi keskusorganisaatioksi, joka säätelee kilpailtuja markkinoita. Clearing house -järjestelmän tehtävät voidaan antaa julkisyhteistölle, tuottajien perustamalle erilliselle elimelle tai esim. kauppakamarille. Keskeistä on, että järjestelmä toimii tasapuolisesti suhteessa tuottajayhteistöihin ja että sitä valvotaan viranomaisten toimesta. Pällekkäisyyksien ja hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi clearing house -järjestelmän rooli suhteessa esim. valvontaviranomaisiin ja tuottajavastuurekisteriin tulee määritellä täsmällisesti kansallisella tasolla.

Clearing house -järjestelmiä on käytössä muissa EU:n jäsenvaltioissa sekä Norjassa. Järjestelmän asema ja tehtävät vaihtelevat jonkin verran, mutta sen perustehtäviin kuuluu yleensä;

- tuottajayhteistöjen raportointien tietojen kerääminen, kokoaminen ja tarkastaminen;
- tasapuolisten toimintaedellytysten takaaminen kaikille tuottajayhteistöille varmentamalla, että tuottajayhteistöt täyttävät niille asetetut vaatimukset;
- raha- ja materiaalivirtojen tasapainottaminen määrittelemällä kunkin tuottajayhteistön keräys-, kierrätys- ja rahoitusvastuut niiden markkinaosuuksien perusteella.

Lisäksi clearing house -järjestelmälle saattaa kuulua muita tehtäviä kuten tuottajavastuuta koskeva tiedottaminen ja viestintä sekä vapaamatkustajavalvonta yhteistyössä tuottajavastuuta valvovien viranomaisten kanssa.¹⁵ Kyse on toisin sanoen vastuunjakojärjestelmästä, joka helpottaa tuottajayhteistöjen välisen tasapuolisen kustannustenjaon toteuttamista. Clearing house -järjestelmä voidaan nähdä osoituksena viedä kollektiivisia tuottajavastuujärjestelmiä suuntaan, jossa tuottajien vastuu jätehuollon järjestämisestä toteutuu mahdollisimman yksilöllisesti.¹⁶ Suurin osa komission tuottajavastuuselvityksen yhteydessä kuulluista sidosryhmistä piti clearing house -järjestelmää tarpeellisenä silloin, kun samalla tuottajavastuualalla toimii useita keskenään kilpailevia tuottajayhteistöjä.¹⁷

¹⁴ Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), FINAL REPORT. European Commission – DG Environment. 2014, s. 103–104 ja 128–129.

¹⁵ Komission tuottajavastuuselvitys, s. 128.

¹⁶ YMra 15/2009, s.9 ja 20.

¹⁷ Komission tuottajavastuuselvitys s. 106

Aiemmat clearing house -järjestelmää koskeneet ehdotukset

Mahdollista Suomeen perustettavaa clearing house -järjestelmää on tarkasteltu aikaisemmin ainakin jätealan lainsäädännön kokonaisuudistusta valmistelleen JÄLKI-töryhmän alaisen tuottajavastuujaoston työssä sekä jaoston työn tueksi tilatussa tuottajavastuujärjestelmien toimivuutta tarkastelleessa ympäristöministeriön raportissa (YMrä 15/2009).

Tuottajavastuujaosto valmisteli ehdotukset tuottajavastuuta koskeviksi säännöksiksi. Clearing house -järjestelmä sai laajaa kannatusta jaoston työssä johtuen erityisesti tuolloin sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajavastuuseen liittyneistä ongelmista. Tuottajavastuujaoston näkemyksen mukaan sähkö- ja elektroniikkalaitteita sekä paristoja ja akkuja koskenut clearing house -järjestelmä olisi tukenut tuottajavastuun ympäristönsuojelullisten tavoitteiden saavuttamista edistämällä kustannustenjakoa vapaamatkustamista vaikeuttavalla tavalla. Lisäksi se olisi vapauttanut valvontaviranomaisen resursseja tiedon keruusta ja tarkastamisesta valvontaan.

Tuottajavastuujaosto ei kuitenkaan sisällyttänyt ehdotukseensa clearing house -järjestelmää koskevia säännöksiä, koska asiaa koskevan pykälän muotoilu koettiin lainsäädäntöteknisesti haastavaksi. Jaosto ei myöskään ollut yksimielinen järjestelmän omistajuudesta. Yhtäältä julkisen vallan mukanaoloa olisi puoltanut riippumattomuus, mutta toisaalta tällaisia toimintoja ei jaoston mukaan ole yleensä otettu viranomaisomistukseen. Lisäksi katsottiin, että järjestelmän omistuksen olisi mahdollisesti pitänyt olla erillään tiedonhallintajärjestelmää valvovasta ympäristöhallinnosta.¹⁸ Toisaalta tuottajavastuujärjestelmien toimivuutta tarkastelleessa ympäristöministeriön raportissa katsotaan, että clearing house -järjestelmän voisi Norjan mallin mukaisesti olla julkisen vallan, esim. ympäristöministeriön tai Pirkanmaan ELY-keskuksen, perustama ja omistama.¹⁹ Järjestelmän käytännön operatiivisesta toiminnasta voisi joka tapauksessa vastata yksityinen taho kuten konsulttiyhtiö. Vastuu järjestelmän kustannuksista kuuluisi tuottajille ja tuottajayhteisöille niiden markkinaosuuksien mukaisessa suhteessa.²⁰

Ympäristöministeriön raportin mukaan clearing house -järjestelmän tehtävänä tulisi olla:

- koota tietoja tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteiden valmistuksesta, maahantuonnista, viennistä, keräyksestä, uudelleenkäytöstä, kierrätyksestä, hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä;
- jakaa tuottajayhteisöille tiedot kunkin tuottajan osuudesta jätteen uudelleenkäytöstä, kierrätyksestä, hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä;
- tiedottaa tuottajille velvollisuudesta tehdä jätelain 101 §:ssä tarkoitettu hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi tai liittyä jätelain 62 §:ssä tarkoitettuun tuottajayhteisöön;
- toimittaa Pirkanmaan ELY-keskukselle vapaamatkustajavalvontaa varten tiedot niistä tuottajista, jotka eivät ole hakeutuneet tuottajarekisteriin tai liittyneet tuottajayhteisöön.²¹

Mainitunkaltaiset tehtävät eivät olisi ongelmallisia julkisten hallintotehtävien siirtämistä koskevan perustuslain (731/1999) 124 §:n näkökulmasta, koska kyse olisi Norjan mallin mukaisesti tuottajavastuujärjestelmän toimintaa tukevista apu- ja palvelutehtävistä, joihin ei liity merkittävää julkisen vallan käyttöä kuten vastuiden jakamista

¹⁸ Tuottajavastuujaoston ehdotus tuottajavastuuta koskevan sääntelyn uudistamiseksi, s. 51

¹⁹ YMrä 15/2009, s. 27.

²⁰ YMrä 15/2009, s. 27 ja Tuottajavastuujaoston ehdotus tuottajavastuuta koskevan sääntelyn uudistamiseksi, s.

²¹ YMrä 15/2009, s. 28.

eri tuottajayhteisöjen välillä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan nimittäin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä tämä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, kuten tuottajayhteisöjen hyväksyminen tai pakkokeinojen käyttö tarvittavien tietojen hankkimiseksi, voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Viranomaisten, tuottajien, tuottajayhteisöjen ja operaattoreiden tulisi toimittaa järjestelmälle sen tarvitsemat tiedot järjestelmän luotettavan toiminnan takaamiseksi. Viranomaisista tiedonantovelvollisuus koskisi lähinnä ympäristölupa- ja valvontaviranomaisia sekä tullia²² olettaen, ettei tullilainsäädäntö aseta tälle esteitä.²³ Järjestelmän tiedonsaantioikeus pitäisi turvata ottaen kuitenkin huomioon liikesalaisuuksien suoja ja kilpailuoikeudelliset seikat. Tietojenantovelvollisuuden laiminlyönnistä tiedonhallintajärjestelmälle voitaisiin mahdollisesti määrätä laiminlyöntimaksu.²⁴

2.2.3

Esimerkkejä eräiden maiden clearing house -järjestelmistä

2.2.3.1

Norja

Norjassa sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajavastuuta koskevat säännökset sisältyvät jäteasetuksen²⁵ 1 lukuun. Norjan sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajavastuujärjestelmää on pidetty yleisesti ottaen hyvin toimivana ja sen saavuttamia keräys- ja hyödyntämistuloksia erinomaisina.²⁶

Norjassa on vuodesta 2006 lähtien toiminut ympäristöministeriön alaisen ympäristöviraston (Miljødirektoratet, Norwegian Environmental Agency) perustama ja omistama SER-rekisteri (EE-registeret), joka valvoo sähkö- ja elektroniikkalaitteiden valmistajia ja maahantuojia. SER-rekisterin käytännön toiminnasta vastaa yksityinen konsulttiyritys, jonka kanssa ympäristövirasto on tehnyt sopimuksen. Rekisterin tehtäviin kuuluu:

- kerätä ja koota sähkö- ja elektroniikkalaitteiden valmistusta, tuontia ja vientiä koskevat tiedot sekä sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajayhteisöjen toimittamat tiedot niiden keräämästä ja käsittelemästä sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta;
- laskea markkinoille saatettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden määrä;
- neuvoa tuottajia esim. lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä sekä oikean tuottajayhteisön valinnassa;
- toimia tasapuolisesti kilpaileviin tuottajayhteisöihin nähden;
- harjoittaa vapaamatkustajavalvontaa keräämällä tullilta tietoja tuottajista, jotka eivät täytä tuottajavastuuvälvoitteitaan.

Koska Norja ei ole EU:n jäsen, vapaamatkustajavalvontaa varten tarvittavien tietojen saaminen tullilta on helpompi järjestää. SER-rekisteri lähettää identifioimilleen vapaamatkustajille kaksi kehotusta liittyä järjestelmään ja mikäli näin ei tapahdu, se raportoi vapaamatkustajista ympäristövirastolle. SER-rekisteri on onnistunut vähentämään merkittävästi vapaamatkustajien määrää.²⁷

²² YMra 15/2009, s. 28.

²³ Ks. esim. luku 3.2 Tullin keräämien ulkomaankauppaa koskevien tilastotietojen käytön rajoituksista.

²⁴ Tuottajavastuujaoston ehdotus tuottajavastuuta koskevan sääntelyn uudistamiseksi, s. 33 ja 51.

²⁵ Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall, avfallsforskriften

²⁶ YMra 15/2009, s. 21.

²⁷ YMra 15/2009, s. 21 sekä EE-registeretin internetsivut.

Sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajat ovat velvollisia rahoittamaan käytöstä poistettujen laitteiden keräyksen ja käsittelyn liittymällä kollektiivisesti tai yksilöllisesti rahoitettuun tuottajayhteisöön. Tuottajien on tehtävä sopimus tuottajayhteisön kanssa tai itse toimittava sellaisena. Tuottajayhteisöjen tehtävänä on varmistaa, että sähkö- ja elektroniikkalaiteromu käsitellään asianmukaisesti sekä tiedottaa sitä koskevasta vastaanotosta ja jätehuollosta. Lisäksi tuottajayhteisöt toimittavat SER-rekisterille tiedot mm. tuottajayhteisöön kuuluvista tuottajista, sähkö- ja elektroniikkalaitteiden valmistuksesta ja viennistä sekä sähkö- ja elektroniikkalaiteromun keräyksestä, uudelleenkäytöstä ja käsittelystä. Tuottajayhteisöt vastaavat SER-rekisterin kustannuksista suhteessa jäsentensä markkinaosuuteen. Käytännössä Norjassa toimii tällä hetkellä viisi tuottajayhteisöä, jotka kaikki ovat kollektiivisesti rahoitettuja. Kaksi näistä on voittoa tavoittelemattomia sähkö- ja elektroniikkalaiteteollisuuden omistamia tuottajayhteisöjä.²⁸ Tuottajayhteisöjen sisällä kustannustenjakoa tapahtuu tuottajien keskinäisten sopimusten perusteella.²⁹

Kaikilla tuottajayhteisöillä on oltava ympäristöviraston hyväksyntä, minkä lisäksi niiden on saatava toiminnalleen sertifikaatti osoitukseksi siitä, että ne täyttävät jäteasetuksen tuottajayhteisöille asettamat vaatimukset. Tuottajayhteisö vastaa kaikista sertifiointiin ja siihen liittyvien tarkastusten kustannuksista. Tuottajayhteisöjen on myös liitettävä SER-rekisteriin. Tuottajien ei sen sijaan tarvitse erikseen rekisteröityä, sillä SER-rekisteri saa tullilta ja tuottajayhteisöiltä tarvittavat tiedot tuottajista ja näiden markkinoille saattamista sähkö- ja elektroniikkalaitteista.³⁰

Norjassa kuntien tulee huolehtia sähkö- ja elektroniikkalaiteromun vastaanoton järjestämisestä sekä vastaanottaa maksutta kotitalouksista peräisin olevaa SE-romua. Kuntien tulee myös ottaa vastaan elinkeinoelämästä peräisin olevaa SE-romua, mutta tästä voidaan periä maksu. Kunnat vastaavat lisäksi vastaanottamansa SER:n lajittelusta, säilyttämisestä ja toimittamisesta edelleen käsittelyyn. Käytännössä sähkö- ja elektroniikkalaiteromun keräyksestä kuntatasolla vastaavat kuntien jäteyhtiöt ja kaupat.³¹

2.2.3.2

Iso-Britannia

Iso-Britanniassa on sekä pakkausten että sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajavastuussa otettu käyttöön ns. kaupattavat vaatimustenmukaisuustodistukset (Tradeable compliance certificates). Kyse on standardisoidusta todistuksesta, joka osoittaa, että tietty määrä jättemateriaalia on käsitelty tai kierrätetty asianmukaisesti. Vaatimustenmukaisuustodistukset ovat kaupankäynnin kohteena ja tuottaja voi osoittaa täyttävänsä sille asetetut kierrätysvaatimukset ostamalla kierrätys- ja käsittelylaitoksilta tarvitsemansa määrän vaatimustenmukaisuustodistuksia.³² Seuraavassa käsitellään tarkemmin Iso-Britannian sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajavastuujärjestelmää.

Iso-Britannian sähkö- ja elektroniikkalaitteita koskeva lainsäädäntö³³ edellyttää tuottajien vastaavan SE-romun käsittelyn kustannuksista. Tuottajien tulee rekisteröityä ympäristövirastolle (Environment Agency, Scottish Environmental Protection Agency, Northern Ireland Environment Agency) liittymällä tuottajayhteisöön, joita Iso-Britanniassa on kaikkiaan yli 30. Tuottajayhteisöt vastaavat sähkö- ja elektroniikkalaiteromun keräyksen ja käsittelyn kustannuksista markkinaosuuksiensa mukaisessa suhteessa. Ne tekevät tämän hankkimalla ympäristöviraston valtuuttamilta käsittelylaitoksilta ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromun viejiltä vaatimustenmukai-

²⁸ Ylä-Mella ym. 2014, s. 11.

²⁹ YMrä 15/2009, s. 22.

³⁰ EE-registeretin internetsivut

³¹ Ylä-Mella ym. 2014, s. 11.

³² OECD 2014, s. 22.

³³ The Waste Electrical and Electronic Equipment Regulations 2013.

suustodistuksia (evidence notes), jotka osoittavat, että tietty määrä sähkö- ja elektroniikkalaiteromua on asianmukaisesti kierrätetty tai hyödynnetty. Yksi todistus vastaa yhtä tonnia käsiteltyä SE-laiteromua.

Koska tuottajayhteisöjen markkinaosuuksiin perustuva kustannusvastuu määräytyy kulloisenakin vuonna kerätyn sähkö- ja elektroniikkalaiteromun kokonaismäärän perusteella, tuottajayhteisöt eivät ennen vuoden loppua tiedä velvoitteidensa tarkkaa laajuutta. Velvoitteiden tasapainottamiseksi tuottajayhteisöt käyvät joka vuoden lopussa kauppaa vaatimustenmukaisuustodistuksilla. Tällöin vuoden aikana markkinaosuuttaan vähemmän todistuksia hankkineet tuottajayhteisöt ostavat todistuksia käsittelylaitoksilta sekä tuottajayhteisöiltä, jotka vuoden aikana ovat hankkineet markkinaosuuttaan enemmän vaatimustenmukaisuustodistuksia. Näin varmistetaan, että kukin tuottajayhteisö vastaa lopulta sähkö- ja elektroniikkalaiteromun käsittelyn kustannuksista markkinaosuutensa mukaisesti.

Vaatimustenmukaisuustodistuksilla käytävä kauppa toimii siis ikään kuin clearing house -järjestelmänä erillisen näitä tehtäviä hoitavan elimen sijaan. Tuottajayhteisön tehtävänä on vaatimustenmukaisuustodistusten avulla esittää ympäristövirastolle selvitys siitä, että se on vastannut sähkö- ja elektroniikkalaiteromun keräys- ja käsittelykustannuksista markkinaosuutensa mukaisesti. Lisäksi tuottajayhteisö toimittaa ympäristövirastolle tiedot markkinoille saattamistaan sähkö- ja elektroniikkalaitteista markkinaosuuksien määrittelyä varten.

Sähkö- ja elektroniikkalaiteromua koskevien vaatimustenmukaisuustodistusten hinnoittelua on kritisoitu läpinäkyvyyden puutteesta. Välittäjät eivät yleensä julkaise hintahintoja ja toimijat itse katsovat tällaisen tiedon olevan keskeisesti yrityksen liiketoimintaan liittyvää luottamuksellista tietoa. Tämä on kuitenkin johtanut siihen, että tuottajayhteisöt ja operaattorit voivat hinnoitella ylimääräiset vaatimustenmukaisuustodistuksensa kohtuuttoman korkealle ja huomattavasti yli käytettyjen tuotteiden keräyksestä ja käsittelystä aiheutuvien keskimääräisten kustannusten. Tarkkaa tietoa ei myöskään ole tuottajayhteisöjen markkinaosuuksista, mutta on selvää, että markkinat ovat hyvin keskittyneet.³⁴ Kuluttajien kannalta tällainen järjestelmä on hyvin kallis.

2.2.3.3

Tanska

SER-direktiivi on pantu Tanskassa täytäntöön ympäristönsuojelulain muutoksella³⁵ sekä SER-asetuksella.³⁶ Tanskassa tuottajat vastaavat vastaanottopisteiden järjestämisestä kotitalouksista peräisin olevalle sähkö- ja elektroniikkalaiteromulle sekä tällaisen laiteromun käsittelystä. Kunnat vastaavat sähkö- ja elektroniikkalaiteromun keräämisestä ja lajittelusta. Tuottajat voivat hoitaa velvoitteensa joko itse tai liittymällä tuottajayhteisöön. Tanskassa on neljä sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajayhteisöä. Yrityskäyttöön tarkoitettuja sähkö- ja elektroniikkalaitteita markkinoille saattavat tuottajat järjestävät laiteromun keräyksen ja kierrätyksen yleensä itse.

Sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajavastuuta koskeva tiedonhallinta ja kustannustenjako tapahtuu yksityisen ja voittoa tuottamattoman clearing house -organisaation (DPA-system) kautta. Järjestelmä vastaa SER-rekisterin ylläpidosta sekä jakaa tuottajien ja tuottajayhteisöjen vastuut kuntien keräämästä laiteromusta suhteessa niiden markkinoille saattamien sähkö- ja elektroniikkalaitteiden määrään. Tuottajat ja tuottajayhteisöt raportoivat DPA-systemille tiedot markkinoille saattamistaan sähkö- ja elektroniikkalaitteista, minkä lisäksi kunnat toimittavat järjestelmälle tiedot järjestämästään sähkö- ja elektroniikkalaitteiden keräyksestä. DPA-system kokoaa ja

³⁴ OECD 2014, s. 33–34.

³⁵ Lov nr. 385 af 25 maj 2005 om ændring af lov om miljøbeskyttelse

³⁶ Bekendtgørelse nr. 130 af 6. februar 2014 om at bringe elektrisk og elektronisk udstyr i omsætning samt håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr

tarkistaa keskitetysti nämä tiedot ja raportoi ne Tanskan ympäristönsuojeluvirastolle, joka valvoo DPA-systemin toimintaa. Tanskan ympäristönsuojeluvirasto saa tuottajayhteisöjen ja DPA-systemin kautta myös tietoa mahdollisista vapaamatkustajista. Tuottajat maksavat DPA-Systemille kiinteän rekisteröitymismaksun ja vuosittaista markkinoille saatettuun kilomäärään perustuvaa maksua järjestelmän hallinnollisten kulujen kattamiseksi. Maksut perustuvat SER-asetukseen ja ne hyväksytään vuosittain.³⁷

2.2.4

Clearing house -järjestelmän toteuttamiseen liittyviä näkökulmia

Lakisääteisen clearing house -järjestelmän avulla tuottajat ja tuottajayhteisöt velvoitettaisiin osallistumaan käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuoltoon markkinaosuksiensa mukaisesti. Tämän velvollisuuden ohella järjestelmä käytännössä takaisi tuottajayhteisöille myös oikeuden vastuulleen kuuluvaan jätteeseen, millä on merkitystä erityisesti silloin, kun jätteellä on positiivista taloudellista arvoa. Lakisääteinen clearing house -järjestelmä edellyttäisi kuitenkin huomattavia muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Sääntelyä tarvittaisiin ainakin järjestelmän perustamiseen, käytännön rahaliikenteeseen ja tehtäviin sekä eri toimijoiden raportointivelvoitteisiin liittyen.³⁸ Useilla tuottajavastuualoilla clearing house -järjestelmän perustaminen myös tarkoittaisi syvälekäyviä muutoksia tuottajavastuujärjestelmän perusteisiin ja käytännön toimintaan, minkä vuoksi se saattaisi olla hallinnollisesti raskas ja kallis toteuttaa.

Aiempien ehdotusten mukaisesti mahdollisen clearing house -järjestelmän tulisi olla kolmannen tahon operoima riippumaton tiedonhallintajärjestelmä, jonka kustannuksista tuottajat ja tuottajayhteisöt vastaisivat. Järjestelmä voisi olla julkisen vallan omistama ja sen tehtäviin voisi kuulua erilaisia tuottajavastuujärjestelmän toimintaa tukevia apu- ja palvelutehtäviä. Järjestelmän tulisi tukea Pirkanmaan ELY-keskusta sille kuuluvissa valvontatehtävissä. Tässä ominaisuudessa sen tulisi mm. koota tietoa markkinoille saatetuista tuotteista ja niiden jätehuollosta, jakaa tuottajille ja tuottajayhteisöille tiedot niiden markkinaosuuteen perustuvista velvollisuuksista, tiedottaa tuottajia näiden velvollisuudesta tehdä hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi tai liittyä tuottajayhteisöön sekä toimittaa Pirkanmaan ELY-keskukselle tiedot velvoitteensa laiminlyöneistä tuottajista. Näiden aiempiin ehdotuksiin perustuvien tehtävien lisäksi clearing house -järjestelmä voisi mahdollisesti vastata jätelain 51 §:ssa tarkoitettua vastaanottoa koskevasta tiedotuksesta ja viestinnästä.

On otettava huomioon, että tuottajien oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainottamiseksi tuottajayhteisöjen markkinaosuuksiin perustuva kustannusten- ja vastuunjako edellyttäisi periaatteessa vastaanottoverkoston laajuudelle asetettavien vaatimusten suhteuttamista markkinaosuuksien mukaisesti. Lainsäädäntö kuitenkin edellyttää vastaanottoverkostolta tiettyä alueellista kattavuutta ja vaivatonta saavutettavuutta loppukäyttäjän oikeuksien turvaamiseksi. Tuotteen viimeisen haltijan on myös voitava luovuttaa käytöstä poistamansa tuote mihin tahansa kyseisen tuotteen vastaanottopaikkaan³⁹ riippumatta siitä, onko tuottaja jo mahdollisesti kerännyt markkinaosuuttaan vastaavan määrän tuotteita. Vastaanottoverkoston laajuutta koskevia velvoitteita ei näin ollen voida määrätä tuottajayhteisöjen markkinaosuuksien perusteella. Markkinaosuuteen perustuvat verkostovaatimukset vaikeuttaisivat sitä paitsi tuottajille asetettujen kierrätystavoitteiden saavuttamista, sillä vastaanottoverkoston laajuus vaikuttaa suoraan siihen, paljonko käytettyjä tuotteita tuottajan järjestämään vastaanottoon päätyy. Toisaalta Suomen maantieteelliset olosuhteet

³⁷ YMrä 15/2009, s. 23.

³⁸ YMrä 15/2009, s. 27.

³⁹ Rissanen 2006, s. 80–81.

vaikuttavat siihen, että sama määrä pisteitä etelässä tai tiheästi asutuilla seuduilla kerää huomattavasti enemmän kuin pohjoisessa harvaan asutuilla alueilla. Myös keräyksen kustannukset vaihtelevat alueittain.

Käytännössä lakisääteinen clearing house -järjestelmä pitäisi toteuttaa esimerkiksi siten, että tuottajayhteisöillä olisi yhteinen keräysjärjestelmä kuten kannettavien paristojen ja akkujen sekä sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajayhteisöillä nykyisin on. Tuottajayhteisöt osallistuisivat tällöin vastaanottoverkoston kustannuksiin markkinaosuuksiensa mukaisessa suhteessa. Tämän lisäksi kukin tuottajayhteisö vastaisi käsittelyn järjestämisestä markkinaosuuttaan vastaavalle määrälle erillis-kerättyä jätettä. Tasapuolisten kilpailuedellytysten takaamiseksi keräysjärjestelmän tulisi olla siten avoin, että kaikilla tuottajayhteisöillä – mahdolliset uudet tuottajayhteisöt mukaan lukien – olisi tasapuoliset mahdollisuudet osallistua vastaanoton järjestämiseen.⁴⁰

Clearing house -järjestelmä voitaisiin vaihtoehtoisesti toteuttaa vapaaehtoiselta pohjalta tuottajayhteisöjen keskinäisten sopimusten mukaisesti. Sekä sähkö- ja elektroniikkalaitteiden että kannettavien paristojen ja akkujen tuottajayhteisöt ovat varmistaneet kustannustenjaon tasapuolisuuden tuottajayhteisöjen välisellä yhteistyöllä. Näillä aloilla tuottajayhteisöillä on em. tavoin yhteinen keräysverkosto, josta aiheutuvat kustannukset ne jakavat markkinaosuuksiensa mukaisessa suhteessa. Sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajayhteisöillä on yhteensä n. 450 vastaanottopaikkaa, minkä lisäksi pien-SER:n keräys on järjestetty n. 3000 kaupassa. Kannettavien paristojen ja akkujen tuottajayhteisöjen järjestämään vastaanottoverkkoon kuuluu n. 10 000 jakelijoiden järjestämää keräyspistettä sekä n. 3000 jakelijakeräystä täydentävää keräyspistettä. Mainituilla aloilla tuottajayhteisöt tekevät lisäksi keskenään tuottajavastuualat ylittävää yhteistyötä. Tuottajayhteisöjen vapaaehtoisen clearingin on koettu toimivan hyvin. Vapaaehtoisen clearing house -järjestelmän etuna on, ettei se edellyttäisi muutoksia voimassaolevaan lainsäädäntöön. Tällaisen järjestelmän haasteena on kuitenkin se, miten mahdolliset uudet tuottajayhteisöt saataisiin sitoutumaan yhteiseen järjestelmään ja toisaalta se, miten järjestelmän avoimuus varmistettaisiin.

Kuulemistilaisuudessa sidosryhmät katsoivat yhtäältä, että lakisääteinen clearing house -järjestelmä olisi tarpeettoman raskas ja kallis ja että toiminnan markkinaehtoisuus sekä vapaaehtoisuus vastuunjaon järjestämisessä tulisi säilyttää. Tuottajavastuun nähtiin kokonaisuutena toimivan hyvin, eikä toimintaa pitäisi tämän vuoksi tarpeettomasti vaikeuttaa. Pakollisen clearing house -järjestelmän ja yhteisen keräysverkoston katsottiin heikentävän kilpailua. Toisaalta katsottiin, että lakisääteiselle clearing house -järjestelmälle saattaisi olla tulevaisuudessa tarvetta, jos markkinoille tulisi uusia tuottajayhteisöjä, joiden kanssa yhteistyöstä ei kyettäisi sopimaan. Yhteistyöhön pitäisi velvoittaa silloin, jos tuottajayhteisöt eivät kykene järjestämään keskinäisiä suhteitaan vapaaehtoiselta pohjalta. Esimerkiksi keräyspaperin tuottajavastuussa tällaiset velvoitteet saattaisivat olla tarpeen.

⁴⁰ Komission tuottajavastuuseelvitys s. 127.

Tuottajayhteisöjen velvoittaminen yhteistyöhön

Toisena vaihtoehtona tuottajayhteisöjen välisen tasapuolisen vastuunjaon toteuttamiseksi on usein esitetty jätelain muuttamista siten, että tuottajayhteisöt voitaisiin velvoittaa tekemään yhteistyötä keskenään. Lainsäädännöllisesti tämä olisi pakollista clearing house -järjestelmää kevyemmin toteutettavissa. Tällainen yhteistyövelvoite myös jättäisi tuottajayhteisöille enemmän valinnanvaraa yhteistyön käytännön järjestämistapoihin liittyen.

Nykyisin tuottajien ja tuottajayhteisöjen yhteistyöstä säädetään jätelain 65.2 §:ssä, jonka mukaan valtioneuvosto voi velvoittaa tietyn tuoteryhmän tuottajat ja tuottajayhteisöt yhteistoimintaan ja määrätä yhteistoiminnalle asetettavista vaatimuksista, jos tämä on tarpeen sellaisten rinnakkaisten uudelleenkäyttö- ja jätehuoltojärjestelmien poistamiseksi tai muodostumisen estämiseksi, jotka haittaavat tuottajavastuujärjestelmien yleistä toimivuutta tai tuotteen haltijan mahdollisuutta luovuttaa käytöstä poistettu tuote uudelleenkäyttöön tai jätehuoltoon. Hallituksen esityksen mukaan säännöksen soveltamiseen voisi johtaa esim. vastaanottopisteverkosta koskevan tiedotuksen hajanaisuus tai tilanne, jossa syntyy rinnakkaisia vastaanottojärjestelmiä, jotka ottavat vastaan vain määrättyjä tuotemerkkejä tai tietyn ikäisiä tuotteita. Tämä johtaisi loppukäyttäjän kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen, koska hänen pitäisi erikseen etukäteen selvittää, millaisia laitteita missäkin vastaanotto paikassa otetaan vastaan.⁴¹

Jätelain 65.2 § ei sellaisenaan sovellu tuottajayhteisöjen välistä kustannusten- ja vastuunjakoa koskevien kysymysten järjestämiseen, koska sen soveltaminen edellyttää, että kyse on rinnakkaisten järjestelmien poistamisesta tai muodostumisen estämisestä. Lisäksi yhteistoimintaa koskeva päätös on aina yksittäistapauksellinen ja edellyttää valtioneuvoston päätöstä. Tuottajavastuuta valvova Pirkanmaan ELY-keskus ei toisin sanoen voi tällaista päätöstä tehdä. Tuottajayhteisöjen välisten suhteiden järjestämiseen ei myöskään sovellu tuottajan ensisijaista jätehuollon järjestämisoikeutta koskeva jätelain 47 §, sillä lainkohta sääntelee yksinomaan tuottajien ja muiden toimijoiden välisiä suhteita.

Tuottajayhteisöjen keskinäistä vastuunjakoa koskeva yhteistyövelvoite edellyttäisikin erillisten asiaa koskevien säännösten sisällyttämistä jätelakiin. Yhteistyöstä voitaisiin säätää esimerkiksi siten, että tuottajien ja tuottajayhteisöjen tulisi yhteistyössä järjestää käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanotto ja kuljetus sekä vastaanottoa koskeva tiedotus. Tuottajien ja tuottajayhteisöjen pitäisi lisäksi jakaa näistä tehtävistä aiheutuneet kustannukset keskenään tasapuolisesti markkinaosuuksiensa mukaisessa suhteessa. Yhteistyövelvoitteen pitäisi koskea niin jätelain 49 §:ssä tarkoitetun alueellisen vastaanoton kuin 56 §:ssä tarkoitetun jakelijakeräyksen järjestämistä. Tuottajayhteisöt voisivat muutoin vapaasti valita yhteistoiminnan muodon ja toteuttamistavan. Yhteistyövelvoitetta koskevat säännökset voitaisiin mahdollisesti sisällyttää jätelain 65 §:ään tai jakelijakeräyksen osalta lain 56 §:ään. Vaihtoehtoisesti asiasta voitaisiin säätää oma pykälänsä.

Tuottajilla ja tuottajayhteisöillä pitäisi siis olla kokonaan tai osittain yhteinen keräysjärjestelmä, jonka kustannukset jaettaisiin niiden kesken ottaen huomioon kunkin tuottajan ja tuottajayhteisön toiminnan laatu ja laajuus. Tämä tasapainottaisi käytettyjen tuotteiden vastaanotosta tuottajayhteisöille aiheutuvia kustannuksia. Mikäli yhteistyövelvoite koskisi tuottajia ja tuottajayhteisöjä suoraan lain nojalla, erillistä asiaa koskevaa viranomaispäätöstä ei tarvittaisi. Tämä sujuvoittaisi yhteistyömenettelyä. Tuottajilla ja tuottajayhteisöillä olisi velvollisuus järjestää yhteistyö myös mahdollisten uusien tuottajayhteisöjen kanssa, mikä mahdollistaisi niiden tasapuo-

⁴¹ HE 199/2010, s. 103

liset toimintaedellytykset. Yhteisen keräysjärjestelmän pitäisi siis olla avoin kaikille tuottajille ja tuottajayhteisöille.

Kuten jätelain 65.2 §, myös ehdotetunlainen yhteistyövelvoite merkitsisi käytännössä poikkeusta markkinatalouteen kuuluvasta vapaan kilpailun periaatteesta. Jätelaissa omaksuttuihin vastuunjakoja koskeviin säännöksiin sisältyy kuitenkin väistämättä kilpailua rajoittavia piirteitä, jotka ovat välttämättömiä toimivan jätehuollon varmistamiseksi.⁴² Kilpailulla sinänsä ei myöskään ole itseisarvoa, vaikka tuottajavastuudirektiivit korostavat vapaata kilpailua ja kilpailun esteiden välttämistä. Jätelain 65.2 §:n osalta päällekkäisten keräys- ja kierrätysjärjestelmien rakentaminen esimerkiksi nostaa asianomaisen tuotteen jätehuollosta aiheutuvia kokonaiskustannuksia, mikä saattaa johtaa pahimmillaan tehottomuuteen.⁴³ Vaikka yhteinen keräysjärjestelmä siis rajoittaisi tuottajayhteisöjen vapautta järjestää toimintansa parhaaksi katsomallaan tavalla, se kuitenkin oletettavasti edesauttaisi tuottajayhteisöjä koskevien lakisääteisten velvoitteiden täyttämistä sekä keräys- ja kierrätysvaatimusten saavuttamista. On lisäksi otettava huomioon, että yhteistyövelvoitteella saattaa olla myös kilpailua synnyttäviä vaikutuksia. Esimerkiksi tuottajayhteisöjen keskinäinen kilpailu jätteen käsittelyn järjestämisessä saattaisi lisääntyä, samoin kuin operaattoreiden välinen kilpailu.

Tuottajayhteisöt kannattivat hankkeen yhteydessä järjestetyssä kuulemistilaisuudessa vastuunjaon järjestämistä lähtökohtaisesti vapaaehtoiselta pohjalta, mutta pitivät kuitenkin tässä ehdotettua yhteistyövelvoitetta lakisääteistä clearing house -järjestelmää kevyempänä vaihtoehtona, mikäli tuottajayhteisöjen velvoittaminen yhteistyöhön olisi tarpeen. Toisaalta huomautettiin, että kuvatuunlainen yhteistyövelvoite yhteisine keräysjärjestelmineen saattaisi johtaa toiminnan monopolisointiin, mistä johtuen velvoitteen sisältöä tulisi vielä tarkemmin miettiä.

2.4

Yhteenvedo ja johtopäätökset

Jätelakiin ei sisälly tuottajien ja tuottajayhteisöjen keskinäisiä suhteita koskevia säännöksiä, vaan niiden tulee ratkaista keskinäiseen vastuunjakoonsa liittyvät kysymykset vapaaehtoiselta pohjalta. Samalla tuottajavastuualalla toimivat tuottajayhteisöt eivät kuitenkaan välttämättä kykene yhteistyöhön. Erityisesti tuottajayhteisöjen väliseen vastuunjakoon liittyvät kysymykset nousevat esiin silloin, kun jätteellä on positiivista raaka-ainearvoa tai kun kyse on jakelijakeräyksen järjestämisestä.

Eräs vaihtoehto tuottajien ja tuottajayhteisöjen keskinäisen vastuunjaon järjestämiseksi voisi olla lakisääteisen clearing house -järjestelmän perustaminen. Järjestelmä voisi olla julkisen vallan omistama ja kolmannen tahon operoima. Järjestelmän kustannuksista vastaisivat tuottajat ja tuottajayhteisöt. Tällaisen tiedonhallintajärjestelmän tehtäviin voisi kuulua erilaisia tuottajavastuujärjestelmän toimintaa tukevia apu- ja palvelutehtäviä ja sen tulisi tukea Pirkanmaan ELY-keskusta sille kuuluvissa valvontatehtävissä. Clearing house -järjestelmä takaisi, että tuottajilla ja tuottajayhteisöillä olisi paitsi velvollisuus, myös oikeus osallistua vastuulleen kuuluvan jätteen jätehuollon järjestämiseen. Clearing house -järjestelmä edellyttäisi kuitenkin huomattavia muutoksia voimassaolevaan lainsäädäntöön, minkä lisäksi järjestelmän perustaminen tarkoittaisi useilla tuottajavastuualoilla syvällekyäviä muutoksia tuottajavastuujärjestelmän perusteisiin.

⁴² HE 199/2010, s. 43

⁴³ Rissanen 2006, s. 87 ja 92.

Tuottajien oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainottamiseksi tuottajayhteisöjen markkinaosuuksiin perustuva kustannusten- ja vastuunjako edellyttäisi periaatteessa myös vastaanottoverkoston laajuudelle asetettavien vaatimusten suhteuttamista markkinaosuuksien mukaisesti. Vastaanottoverkoston laajuutta ei kuitenkaan voida määrätä tuottajayhteisöjen markkinaosuuksien perusteella, koska lainsäädäntö edellyttää verkostolta tiettyä alueellista kattavuutta ja vaivatonta saavutettavuutta. Käytännössä lakisääteinen clearing house -järjestelmä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että tuottajayhteisöillä olisi yhteinen keräysjärjestelmä, jonka kustannuksiin ne osallistuisivat markkinaosuuksiensa mukaisesti. Lisäksi kukin tuottajayhteisö vastaisi käsittelyn järjestämisestä markkinaosuuttaan vastaavalle määrälle erilliseksi jätettä.

Vaihtoehtoisesti clearing house -järjestelmä voitaisiin toteuttaa vapaaehtoisesti tuottajayhteisöjen keskinäisten sopimusten pohjalta. Sekä sähkö- ja elektroniikkalaitteiden että kannettavien paristojen ja akkujen tuottajayhteisöt ovat varmistaneet kustannustenjaon tasapuolisuuden tuottajayhteisöjen välisellä yhteistyöllä. Näillä aloilla tuottajayhteisöillä on yhteinen keräysverkosto, josta aiheutuvat kustannukset tuottajayhteisöt jakavat markkinaosuuksiensa mukaisessa suhteessa. Vapaaehtoinen clearing ei edellyttäisi muutoksia voimassaolevaan lainsäädäntöön. Sen sijaan järjestelmän avoimuuden varmistaminen ja mahdollisten uusien tuottajayhteisöjen sitouttaminen järjestelmään saattaisi osoittautua haastavaksi.

Toinen vaihtoehto tuottajayhteisöjen keskinäisten suhteiden järjestämiseksi voisi olla jätelain muuttaminen siten, että tuottajat ja tuottajayhteisöt velvoitettaisiin tekemään yhteistyötä käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanoton ja kuljetuksen sekä vastaanottoa koskevan tiedotuksen järjestämiseksi. Kuten clearing house -järjestelmässä, tuottajilla ja tuottajayhteisöillä pitäisi olla yhteinen keräysjärjestelmä, jonka kustannuksiin ne osallistuisivat markkinaosuuksiensa mukaisessa suhteessa. Muutoin ne voisivat itse valita yhteistyön muodon ja toteuttamistavan. Yhteistyövelvoite voisi olla voimassa suoraan lain nojalla, eikä erillistä asiaa koskevaa viranomaispäätöstä tarvittaisi. Lainsäädännöllisesti jätelakiin sisällytettävä yhteistyövelvoite olisi clearing house -järjestelmää kevyemmin toteuttavissa, minkä lisäksi se jättäisi tuottajayhteisöille enemmän valinnanvaraa yhteistyön käytännön järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä. Mahdollisia ongelmia saattaisi kuitenkin aiheutua siitä, että yhteinen keräysjärjestelmä voi johtaa toiminnan monopolisointiin.

Useimmissa tapauksissa tuottajayhteisöt kykenevät yhteistyöhön keskinäisen vastuunjakonsa järjestämiseksi ja myös tuottajayhteisöt itse kannattavat toiminnan järjestämistä vapaaehtoiselta pohjalta. Tällaisten yhteistyöjärjestelyjen säilyttäminen on siis perusteltua. Käytäntö on kuitenkin osoittautunut, että aina yhteistyöhön ei kyetä, joten myös lakisääteisille järjestelyille on tilausta. Hankkeessa selvitetystä vaihtoehdoista pakollinen clearing house -järjestelmä olisi kallis ja raskas toteuttaa, eikä se saanut kannatusta tuottajayhteisöiltä. Jätelakiin sisällytettävä yhteistyövelvoite olisi joustavampi ja nopeampi vaihtoehto, mistä johtuen se voisi ainakin lyhyemmällä aikavälillä tarjota ratkaisun tuottajayhteisöjen välisten suhteiden järjestämiseksi. Tällaisen yhteistyövelvoitteen tarkempaa sisältöä tulisi kuitenkin vielä pohtia sen mahdollisten kilpailuvaikutusten vuoksi.

3 Ulkomaisten toimijoiden saattaminen tuottajavastuun piiriin

3.1

Tausta

Suomen markkinoille saatetaan yhä enenevässä määrin tuottajavastuun alaisia tuotteita joko toisista EU:n jäsenvaltioista tai kolmansista maista tapahtuvan etämyynnin kautta. Tuottajavastuulainsäädäntö ei kuitenkaan pääsääntöisesti koske ulkomaisia toimijoita. Tuottajavastuudirektiiveistä ainoastaan sähkö- ja elektroniikkalaitteista annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2012/19/EU (SER-direktiivi) sisältyy etämyyntiä koskevaa sääntelyä. SER-direktiivissä tuottajalla tarkoitetaan muun ohella sellaista toiseen jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan sijoittautunutta toimijaa, joka myy sähkö- ja elektroniikkalaitteita etäviestinnän avulla suoraan kotitalouksille tai muille käyttäjille jossakin jäsenvaltiossa (3 artiklan 1 kohdan f alakohdan iv alakohta). Tällaisen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen tuottajan on nimettävä valtuutettu edustaja vastaamaan tuottajan puolesta tuottajavastuuvetoitteen täyttämistä siinä jäsenvaltiossa, johon laitteet myydään (17 artiklan 2 kohta). Valtuutetun edustajan voi halutessaan nimetä myös sellainen toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut tuottaja, joka toimittaa sähkö- ja elektroniikkalaitteita markkinoille muulla kuin etäkaupalla (17 artiklan 1 kohta). Valtuutettua edustajaa koskevan sääntelyn tarkoituksena on SER-direktiivin johdanto-osan mukaan saattaa tuottajat ja tuotteet myyntitavasta riippumatta tuottajavastuun piiriin, jotta etämyynnillä tai sähköisesti myytyjen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden jätehuoltokustannukset eivät jäisi muiden jakelukanavien vastattaviksi. Vaikka tuottajan on pääsääntöisesti oltava sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, johon tuotteet myydään, on jäsenvaltioiden kuitenkin poikkeuksellisesti sallittava valtuutetun edustajan nimeäminen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan nykyisten esteiden ja hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi.

Kansallisesti SER-direktiivin tuottajan määritelmä sekä valtuutettua edustajaa koskeva sääntely on pantu täytäntöön jätelailla (646/2011) ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetulla valtioneuvoston asetuksella (519/2014). Velvollisuus nimetä valtuutettu edustaja koskee jätelain 66 a.1 §:n perusteella sekä Suomeen että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita etämyyjiä. Valtuutetun edustajan voi lain 66 a.2 §:n mukaan nimetä myös toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut tuottajaa vastaava toimija, joka toimittaa sähkö- ja elektroniikkalaitteita Suomen markkinoille muutoin kuin etäkaupalla. Valtuutetuksi edustajaksi on jätelain 66 a.3 §:n perusteella nimettävä kirjallisella valtuutuksella luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on sijoittautunut siihen maahan, johon laitteet myydään. Tuottajavastuuta koskevien velvoitteiden toimeenpanon varmistamiseksi valtuutettu edustaja on jätelain 66 a.4 §:ssä rinnastettu tuottajaan. Niinpä mitä jätelaissa säädetään tuottajasta, koskee myös valtuutettua edustajaa lukuun ottamatta jätelain 62.1 §:ssä tarkoitettua tuottajan oikeutta perustaa tuottajayhteisö.

Muilla tuottajavastuualoilla etämyynnin jääminen tuottajavastuun ulkopuolelle johtaa ns. vapaamatkustusongelmaan, joka vääristää kilpailua ja heikentää suomalaisten toimijoiden asemaa. Erityisen ongelmalliseksi on koettu, ettei Suomeen etämyynnillä myytyjen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden sisältämille paristoille ja akuille taikka näiden laitteiden pakkauksille ole osoitettavissa Suomessa tuottajavastuullista toimijaa. Toisaalta monet ulkomaiset toimijat olisivat halukkaita vapaaehtoisesti hoitamaan tuottajalle kuuluvat tehtävät, mutta koska ne eivät uuden jätelain mukaan ole tuottajia, tuottajayhteisöt ovat joutuneet purkamaan niiden kanssa aiemmin tehdyt sopimukset. Tuottajayhteisöt ovatkin esittäneet, että tuottajavastuudirektiivien tuottajan määritelmät tulisi yhtenäistää SER-direktiivin tuottajan määritelmän kanssa ja että etämyyntiä ja valtuutettua edustajaa koskeva sääntely tulisi ulottaa myös muille tuottajavastuualoille. Tuottajayhteisöjen mukaan ulkomaisilla toimijoilla tulee olla sekä oikeus että velvollisuus osallistua jätehuollon järjestämiseen.

3.2

Tuottajavastuudirektiivien tuottajan määritelmien yhtenäistäminen

Tuottajayhteisöt ovat em. tavoin usein esittäneet tuottajavastuudirektiivien tuottajan määritelmien yhtenäistämistä SER-direktiivin tuottajan määritelmän kanssa siten, että tuottajaksi katsottaisiin toiseen jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan sijoittautunut etämyyjä. Samoin tuottajavastuudirektiiveihin tulisi tuottajayhteisöjen mukaan sisällyttää säännökset etämyyjien velvollisuudesta nimetä valtuutettu edustaja vastaamaan tuottajalle kuuluvista tehtävistä. On kuitenkin otettava huomioon, että tällaisia yhdenmukaistamistoimenpiteitä ei voida toteuttaa kansallisesti, vaan tämä vaatisi unionintasoisia toimenpiteitä. Toisaalta Suomi voi välittää tätä viestiä EU:hun ja näin pyrkiä vaikuttamaan direktiivien sisältöön.

Yhdenmukainen EU-lainsäädäntö on edellytys sille, että jätelakiin voitaisiin ottaa yleiset etämyyntiä ja valtuutettua edustajaa koskevat säännökset, sillä menettely saadaan toimivaksi vain rajat ylittävällä viranomaisyhteistyöllä ja yhtenäisellä lainsäädännöllä. Käytännössä lähtömaan viranomaisen valvoo, että tuottaja nimeää valtuutetun edustajan, kun taas tuontimaan viranomaisen valvoo valtuutetun edustajan järjestämää jätehuoltoa ja hyväksymistä tuottajarekisteriin. Ilman unionintasoisia lainsäädäntöä on mahdotonta valvoo, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet tuottajat hoitaisivat tuottajavastuunvelvoitteensa ja nimeäisivät valtuutetun edustajan. SER-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä jätelakia oli alun perin tarkoitus muuttaa siten, että lakiin olisi sisällytetty yleiset etämyyntiä koskevat säännökset. Tästä kuitenkin luovuttiin juuri sen takia, ettei EU-lainsäädännössä ole olemassa vastaavaa menettelyä muille tuoteryhmille.⁴⁴ Mainitut valvontaan liittyvät ongelmat koskevat myös keräyspaperin ja käytettyjen renkaiden tuottajavastuuta, joka perustuu puhtaasti kansalliseen lainsäädäntöön. Toisaalta myöskään pakkauksista ja pakkausjätteestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY ei edellytä pakkausjätteen jätehuollon järjestämistä tuottajavastuun pohjalta. Yhdenmukainen EU-lainsäädäntö on edellytys sille, että etämyyntiin kyettäisiin näillä aloilla tehokkaasti puuttumaan.

Lisäksi on otettava huomioon, ettei tuottajavastuudirektiivien valtuutettua edustajaa koskevia säännöksiä voitaisi soveltaa kolmansiin maihin sijoittautuneisiin toimijoihin. Osa etämyynnin aiheuttamasta vapaamatkustajaongelmasta jäisi siis edelleen muiden tuottajien kustannettavaksi. Myös eduskunnan ympäristövaliokunta on

⁴⁴ HE 16/2014, s. 12.

kiinnittänyt tähän huomiota SER-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.⁴⁵ Tuottajayhteisöt ovat ehdottaneet, että valvonnassa voitaisiin mahdollisesti hyödyntää tullil ilmoitusta, jonka antamisen yhteydessä voitaisiin kerätä myös tuottajavastuuseen liittyvät kierrätysmaksut. Samoin tuottajayhteisöt ovat ehdottaneet, että valvonnassa voitaisiin hyödyntää Tullin ulkomaankauppatilastoinnin yhteydessä keräämiä tietoja, joita Pirkanmaan ELY-keskus nykyisinkin hyödyntää vapaamatkustajavalvonnassa. Sisäkaupan osalta EU:n tilastoasetus⁴⁶, tilastolaki (280/2004) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) rajoittavat tietojen luovuttamisen tutkimus- ja tilastointitarkoituksiin. Salassapidolla pyritään varmistamaan tiedonantajien luottamus sekä luotettavien perustietojen saaminen. Ulkomaankauppatietojen osalta yrityksillä on EU:n ulkomaankauppatilastoasetuksen⁴⁷ mukaan oikeus pyynnöstä saada tiedot salaisiksi, jos yritys on mahdollista tunnistaa tietojen perusteella. Lisäksi toimialaluokituksen mukaisissa tilastoissa ja eräissä yksityiskohtaisissa tilastoissa sovelletaan aktiivista salausta. Tietojen hyödyntäminen laajemmin kolmansiin maihin sijoittautuneiden etämyyjien valvonnassa edellyttäisi lisäselvityksiä.

Tuottajayhteisöt ovat epäilleet, että Suomen kansallinen tuottajavastuulainsäädäntö saattaisi johtaa EU:n perussopimuksen vastaisiin sisämarkkinarajoituksiin, kun tuottajavastuu ei sähkö- ja elektroniikkalaitteita lukuun ottamatta koske etämyyjiä. Kaikkia tuottajavastuudirektiiveihin perustuvia kansallisia toimenpiteitä on kuitenkin arvioitava suhteessa kyseisiin direktiiveihin, eikä perussopimuksen määräyksiin.⁴⁸ Tuottajavastuudirektiivejä ei em. tavoin SER-direktiiviä lukuun ottamatta sovelleta etämyyntiin, eikä kansallinen lainsäädäntö näin ollen johda direktiivien vastaiseen menettelyyn. Vain jos kansalliset toimenpiteet ylittäisivät tuottajavastuudirektiivien vaatimukset, niitä tulisi arvioida suhteessa perussopimuksen määräyksiin. Tuottajavastuuta ei nimittäin ole EU:ssa täysin yhdenmukaistettu, vaan tuottajavastuudirektiivit ovat ns. minimidirektiivejä, jotka asettavat jäsenvaltioissa noudatettavan vähimmäistason.

Toisaalta perussopimuksen määräyksiä tulee soveltaa silloin, kun kansallisen lainsäädännön taustalla ei ole unionin yhdenmukaistamistoimenpidettä kuten käytettyjen renkaiden ja keräyspaperin tuottajavastuussa. Pakkausdirektiivikään ei edellytä pakkausten jätehuollon järjestämistä tuottajavastuun pohjalta. Arvioitaessa kansallisten toimien perussopimuksen mukaisuutta on otettava huomioon, ettei Suomen kansallinen lainsäädäntö nykyisin velvoita ulkomaisia etämyyjiä taikka sellaisia suomalaisia etämyyjiä, jotka myyvät tuottajavastuun piiriin kuuluvia tuotteita Suomen ulkopuolelle. Lainsäädäntö ei näin ollen aseta etämyyjiä keskenään erilaiseen asemaan. Etämyyjien kohtelu on siten kotipaikasta riippumatta tasapuolista, eikä johda syrjintään tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34 artiklassa kiellettyyn tuonnin määrälliseen rajoitukseen tai sitä vaikutukseltaan vastaavaan toimenpiteeseen. Jos toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet etämyyjät sen sijaan katsottaisiin Suomessa tuottajavastuullisiksi toimijoiksi, pitäisi myös Suomeen sijoittautuneet etämyyjät kilpailuneutraliteettisyistä velvoittaa hoitamaan tuottajavastuutehtävät toisissa jäsenvaltioissa. Tässäkään tapauksessa velvoitteen noudattamista ei kyettäisi valvomaan yksipuolisesti kansallisin toimin, eikä järjestelmää olisi mahdollista saada sillä tavoin aukottomaksi, että se mahdollistaisi tuottajavastuun tasapuolisen toteutumisen.

⁴⁵ YmVM 2/2014.

⁴⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 223/2009 Euroopan tilastoista sekä salassapidettävien tilastotietojen luovuttamisesta Euroopan yhteisöjen tilastotoimistolle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1101/2008, yhteisön tilastoista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 322/97 ja Euroopan yhteisöjen tilasto-ohjelmakomitean perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen 89/382/ETY, Euratom kumoamisesta

⁴⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 471/2009 kolmansien maiden kanssa käytävää ulkomaankauppaa koskevista yhteisön tilastoista ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1172/95 kumoamisesta

⁴⁸ Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perussopimuksen määräysten soveltamisopas, s. 9.

Vapaaehtoiset järjestelyt ulkomaisten toimijoiden saattamiseksi tuottajavastuun piiriin

Etämyyjien oikeus nimetä valtuutettu edustaja

Eduskunnan ympäristövaliokunta on katsonut, että etämyyntiä koskevan sääntelyn kautta SE-laitteiden nettikauppaan liittyvä vapaamatkustajaongelma pienenee merkittävästi ja että muillakin tuottajavastuualoilla tulisi ryhtyä toimiin ongelman ratkaisemiseksi.⁴⁹ Edellä mainituin tavoin ulkomaisten toimijoiden velvoittaminen muilla tuottajavastuualoilla ei valvonnallisista syistä ole tehokasta ilman EU-lainsäädännön tukea, mutta eräs keino voisi olla säätää jätelaissa ulkomaisten etämyyjien mahdollisuudesta halutessaan nimetä valtuutettu edustaja vastaamaan etämyyjän markkinoille saattamien tuotteiden jätehuollosta. Esimerkiksi Virossa ulkomaiset toimijat voivat tuottajavastuualasta riippumatta nimetä valtuutetun edustajan. Suomessakin monet ulkomaiset toimijat ovat ilmaisseet halukkuutensa tuottajavastuutehtävien hoitamiseen.

Oikeus valtuutetun edustajan nimeämiseen voisi ensinnäkin olla sellaisella Euroopan unionin ulkopuolelle sijoittautuneella toimijalla, joka toimittaa sähkö- ja elektroniikkalaitteita Suomeen etäkaupalla. Jätelain 66 a.1 §:n perusteella toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon sijoittautuneet sähkö- ja elektroniikkalaitteiden etämyyjät sen sijaan olisivat edelleen velvollisia nimeämään valtuutetun edustajan. Toiseksi mahdollisuus valtuutetun edustajan nimeämiseen voisi muilla tuottajavastuualoilla olla sekä toiseen jäsenvaltioon että kolmanteen maahan sijoittautuneella etämyyjällä.

Etämyyjien ehdotetunlainen mahdollisuus valtuutetun edustajan nimeämiseen edellyttäisi etämyyjien oikeuksien selkeää määrittelyä suhteessa tuottajiin. Etämyyjä ei nimittäin pidetä tuottajina sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajavastuuta lukuun ottamatta. Ehdotuksen tarkoituksena olisi mahdollistaa se, että etämyyjät voisivat tuottajastatuksen puuttumisesta huolimatta osallistua aiheuttamisperiaatteen mukaisesti markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuollon järjestämiseen, jolloin näiden tuotteiden jätehuoltokustannukset eivät jäisi ainoastaan Suomeen sijoittautuneiden tuottajien maksettaviksi. Tästä johtuen etämyyjillä voisi olla oikeus järjestää valtuutetun edustajan kautta sellaisten tuotteiden jätehuolto, jotka etämyyjä on itse saattanut markkinoille. Etämyyjillä ei sen sijaan tulisi olla oikeutta tätä laajamittaisemman keräys- ja käsittelytoiminnan järjestämiseen. Tuottajavastuujärjestelmän tehokas täytäntöönpano nimittäin edellyttää, että tuottajille taataan mahdollisuus jätehuollon järjestämiseen.⁵⁰ Etämyyjät eivät näin ollen saisi haitata jätelain 47 §:ssä tarkoitetun tuottajan ensisijaisen jätehuollon järjestämisoikeuden toteutumista.

Vapaaehtoisuuteen perustuvan tuottajavastuun etuna olisi, ettei se edellyttäisi samalla tavoin unionintasoista lainsäädäntöä ja rajat ylittävää viranomaisyhteistyötä kuin ulkomaisten toimijoiden velvoittaminen tuottajavastuutehtävien hoitamiseen. Koska etämyyjillä ei olisi lähtömaassa velvollisuutta nimetä valtuutettua edustajaa, ei myöskään olisi tarvetta tämän velvoitteen noudattamisen valvonnalle. Silloin kun valtuutettu edustaja olisi nimetty, Suomen viranomaiset kykenisivät kansallisesti valvomaan valtuutetun edustajan hyväksymistä tuottajarekisteriin ja tämän järjestämää jätehuoltoa.

⁴⁹ YmVM 2/2014.

⁵⁰ HE 199/2010, s. 95.

Mahdollisia ongelmia saattaisi kuitenkin aiheutua sääntelyn velvoittavuuden puutteesta. Koska etämyyjällä ei olisi minkäänlaista velvoitetta valtuutetun edustajan nimeämiseen, se voisi käytännössä milloin vain peruuttaa valtuutetun edustajan nimeämistä koskevan valtuutuksen. Etämyyjä ei myöskään olisi jätelain 66 a.3 §:n perusteella sidottu käyttämään tuottajayhteisöjen palveluyhtiötä valtuutettuna edustajanaan, mistä johtuen mahdolliset uudet toimijat saattaisivat aiheuttaa sekaan nusta tuottajavastuujärjestelmien käytännön toiminnassa. Valtuutettujen edustajien nimeämisestä ja valvonnasta saattaisi myös mahdollisesti aiheutua lisätyötä tuottajavastuuta valvovalle Pirkanmaan ELY-keskukselle.

3.3.2

Etämyyjien ja tuottajayhteisöjen palveluyhtiöiden väliset sopimusjärjestelyt

Toinen vaihtoehto, jonka avulla toisiin jäsenvaltioihin ja kolmansiin maihin sijoittautuneet etämyyjät voisivat muillakin tuottajavastuualoilla halutessaan osallistua markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuollon järjestämiseen Suomessa, voisi mahdollisesti olla etämyyjien ja tuottajayhteisöjen palveluyhtiöiden väliset sopimusjärjestelyt. Kyse ei tällöin olisi varsinaisista tuottajasopimuksista, joilla tuottajat siirtävät tuottajavastuuta koskevat velvoitteensa tuottajayhteisölle. Ulkomaiset etämyyjät eivät edellä todetuina tavoin ole tuottajia, eivätkä ne voi liittyä tuottajayhteisöön ja tehdä tällaisia sopimuksia, eikä niitä merkitä jätelain 142 §:ssä tarkoitettuun tuottajarekisteriin. Kyse ei myöskään olisi valtuutetun edustajan nimeämisestä, koska tällainen menettely koskisi jätelain 66 a.1 §:n mukaan ainoastaan toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita sähkö- ja elektroniikkalaitteiden etämyyjä.

Ulkomaiset etämyyjät voisivat sitä vastoin mahdollisesti sopia tuottajayhteisöjen perustamien palveluyhtiöiden kanssa markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuollon järjestämisestä. Sähkö- ja elektroniikkalaiteromun tuottajayhteisöjen yhteyteen perustetut palveluyhtiöt toimivat nykyisin SER:n etämyyjien valtuutettuna edustajana. Niiden toimenkuvaa saattaisi olla mahdollista laajentaa siten, että ne ottaisivat sopimusperusteisesti hoitaakseen myös kolmansiin maihin sijoittautuneiden etämyyjien markkinoille saattamien tuotteiden jätehuollon toimimatta kuitenkaan näiden toimijoiden valtuutettuna edustajana. Vastaavalla tavalla palveluyhtiötä voisi perustaa ja olemassa olevia yhtiötä hyödyntää SER:n ohella muillakin tuottajavastuualoilla, joilla lakisääteistä velvollisuutta valtuutetun edustajan nimeämiseen ei ole. Eri tuottajavastuualoilla palveluyhtiöt voisivat tehdä yhteistyötä käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuollon järjestämiseksi. Erityisen tärkeää yhteistyö olisi sähkö- ja elektroniikkalaitteiden sisältämien paristojen ja akkujen sekä näiden laitteiden pakkausten käsittelymiseksi.

Mainitunkaltaisten sopimusjärjestelyjen etuna olisi, että ne olisivat lainsäädännöllisesti kevyitä toteuttaa, sillä ne eivät edellyttäisi muutoksia voimassaolevaan lainsäädäntöön. Ne voisivat tästä johtuen olla helpommin toteutettavissa kuin ilman EU-lainsäädännön tukea jätelakiin tehtävät muutokset. Tällaiset järjestelyt saattaisivat kuitenkin aiheuttaa tuottajayhteisölle ylimääräisiä hallinnollisia rasitteita esimerkiksi silloin, kun tuottajayhteisöjen pitäisi perustaa erillinen palveluyhtiö yksinomaan sellaisten etämyyjien markkinoille saattamien tuotteiden jätehuoltoa varten, jotka vapaaehtoisesti haluavat osallistua tuotteidensa jätehuollon järjestämiseen. Sekä sopimusjärjestelyjen että mahdollisten lainmuutosten tarve ja vaikutukset edellyttäisivätkin lisäselvityksiä.

Hankkeen yhteydessä järjestetyssä kuulemistilaisuudessa sidosryhmät katsoivat, että vaikka tuottajavastuudirektiivien yhtenäistäminen ja etämyyjä velvoittavan lainsäädännön säätäminen olisi ensisijaisen tärkeää, olisivat vapaaehtoiset järjestelyt kuitenkin parempi ratkaisu kuin nykyinen tilanne. Kuvatunlaiset sopimusjärjestelyt tai etämyyjien oikeus valtuutetun edustajan nimeämiseen voitaisiin ottaa käyttöön velvoittavaa lainsäädäntöä odotettaessa. Sidoryhmien mukaan ulkomaisilla toimijoilla tulisi olla mahdollisuus osallistua jätehuollon järjestämiseen, sillä ne ovat monesti halukkaita kantamaan vastuunsa vapaaehtoisesti.

3.3.3

Tuottajaa vastaavat ulkomaiset toimijat

Etämyynnin ohella pohdittavaksi tulee sellaisten tuottajaa vastaavien ulkomaisten toimijoiden asema, jotka saattavat tuottajavastuun alaisia tuotteita markkinoille muulla kuin etäkaupalla. Sähkö- ja elektroniikkalaitteiden osalta tällainen toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut toimija voi nykyisin jätelain 66 a.2 §:n mukaan nimetä halutessaan valtuutetun edustajan, joka huolehtii Suomeen sijoittautuneen tuottajan puolesta tämän velvollisuuksien täyttämisestä Suomessa. Näissä tilanteissa valtuutettu edustaja tyypillisesti järjestää käytettyjen laitteiden jätehuollon Suomeen sijoittautuneen maahantuojan puolesta.⁵¹ Säännös otettiin jätelakiin SER-direktiivin 17 artiklan 1 kohdan täytäntöön panemiseksi, vaikka sen katsottiin sekoittavan eri toimijoiden vastuita.

Vastaavan menettelyn ulottaminen muille tuottajavastuualoille saattaisi olla sikäli ongelmallista, että tuottajaa vastaava ulkomainen toimija voisi tahdonilmaisellaan syrjäyttää Suomeen sijoittautuneen maahantuojan ja ottaa tämän velvoitteet hoitaakseen. Sillä ei kuitenkaan olisi velvollisuutta tuottajalle kuuluvien tehtävien hoitamiseen ja mikäli se peruisi valtuutetun edustajan nimeämistä koskevan valtuutuksen, pitäisi maahantuojan olla valmis jätehuollon järjestämiseen. Tämä saattaisi olla omiaan hämärtämään eri toimijoiden tehtäviä ja niiden välisiä vastuusuhteita. Vastaavaa ongelmaa ei olisi silloin, jos etämyyjillä olisi edellä tarkoitettu mahdollisuus halutessaan nimetä valtuutetun edustajan huolehtimaan niiden markkinoille saattamien tuotteiden jätehuollosta. Tällöin ei nimittäin entuudestaan olisi olemassa Suomeen sijoittautunutta maahantuojaa, jonka tehtävistä valtuutettu edustaja vastaisi.

Valtuutettua edustajaa koskevan sääntelyn ulottaminen tuottajaa vastaaviin ulkomaisiin toimijoihin kaikilla tuottajavastuualoilla ei olisi tarpeen myöskään vapaamatkustajaongelmaan puuttumiseksi, koska näissä tilanteissa Suomeen sijoittautuneet maahantuojat vastaisivat joka tapauksessa tuottajalle kuuluvien tehtävien hoitamisesta Suomessa. Uudenlaisen menettelyn luomisen ja jätelain nykyisten vastuusäännösten muuttamisen ei näin ollen voida katsoa olevan perusteltua nykytilanteessa.

⁵¹ HE 16/2014, s. 16.

Tuottajayhteisöjen toimiminen valtuutettuna edustajana

Käytännössä sähkö- ja elektroniikkalaitteiden etämyyntiä koskeva tuottajavastuu on Suomessa organisoitu siten, että tuottajayhteisöt ovat perustaneet yhteiteensä valtuutettuna edustajana toimivia palveluyhtiöitä. Nykyisen tulkinnan mukaan tuottajayhteisö ei voi itse olla valtuutettu edustaja, koska tuottajayhteisöön ei jätelain 62.1 §:n mukaan saa kuulua muita kuin tuottajia, eikä ulkomaisia toimijoita lähtökohtaisesti pidetä tuottajina. Mikäli tuottajayhteisön perustajissa on tai siihen kuuluu muita kuin tuottajia, sitä ei voida jätelain 102.2 §:n 1 kohdan perusteella hyväksyä tuottajayhteisöksi. Pirkanmaan ELY-keskus on linjannut, että ulkomaiset toimijat voivat olla tuottajia ainoastaan silloin, kun kyse on toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan sijoittautuneesta sähkö- ja elektroniikkalaitteiden etämyyjästä taikka ulkomaisen toimijan Suomen sivuliikkeestä.⁵² Tuottajastatuksestaan huolimatta sähkö- ja elektroniikkalaitteiden etämyyjätkään eivät voi liittyä tuottajayhteisöön, vaan niiden on jätelain 66 a.1 §:n mukaisesti nimettävä valtuutettu edustaja. Tuottajayhteisöön eivät voi myöskään liittyä jätelain 66 a.2 §:ssä tarkoitetut tuottajaa vastaavat toimijat.

Jätelain 66 a.3 §:n sanamuoto ei kuitenkaan aseta estettä sille, että sähkö- ja elektroniikkalaitteiden etämyyjät nimeäisivät tuottajayhteisön valtuutetuksi edustajakseen. Tämä olisi omiaan vähentämään ulkomaisten toimijoiden hallinnollisia rasitteita SER-direktiivin johdanto-osan edellyttämällä tavalla. Myös tuottajayhteisöt ovat katsoneet, ettei Suomessa vailla kotipaikkaa olevalta tuottajalta tulisi edellyttää tuottajayhteisön lisäksi erillistä edustajaa. Tuottajayhteisön ja valtuutetun edustajan jätelain mukaiset tehtävät eivät eroa toisistaan, sillä kummankin tulee huolehtia tuottajan puolesta tuottajalle säädetyistä velvollisuuksista. Jätelain 66 a.4 §:n perusteella valtuutettu edustaja myös rinnastetaan tuottajaan ja se on oikeutettu liittymään tuottajayhteisöön. Asiallisesti sama lopputulos saavutettaisiin, jos tuottajayhteisö voisi toimia valtuutettuna edustajana. Tällöin erillistä liittymistä tuottajayhteisöön ei tarvittaisi.

Jätelain tulkintaa tulisikin muuttaa siten, että myös tuottajayhteisö voitaisiin katsoa lain 66 a.3 §:ssä tarkoitetuksi sähkö- ja elektroniikkalaitteiden etämyyjien valtuutetuksi edustajaksi. Tältä osin tarvetta jätelain muuttamiseen ei ole, sillä laki ei nykyisinkään estä tällaista tulkintaa. Vaihtoehtoisesti valtuutettuna edustajana voisi edelleen toimia tuottajayhteisön perustama palveluyhtiö. Lisäksi palveluyhtiöt voisivat edellä kuvatuin tavoin mahdollisesti sopimusperusteisesti vastata sellaisten etämyyjien markkinoille saattamien tuotteiden jätehuollosta, jotka vapaaehtoisesti haluaisivat osallistua tuotteidensa jätehuollon järjestämiseen Suomessa. On myös otettava huomioon, että mikäli valtuutettua edustajaa koskeva menettely ulotettaisiin edellä ehdotetulla tavalla sähkö- ja elektroniikkalaitteiden ohella muille tuottajavastuualoille, tulisi tuottajayhteisön voida näilläkin aloilla toimia valtuutettuna edustajana.

Eräissä jäsenvaltioissa ulkomaiset toimijat voivat tuottajan ominaisuudessa liittyä tuottajayhteisön jäseniksi. Iso-Britanniassa sähkö- ja elektroniikkalaitteiden etämyyjät ja muut toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet tuottajat voivat hoitaa tuottajavastuuvaihteen joko nimeämällä valtuutetun edustajan tai liittymällä tuottajayhteisöön (The Waste Electrical and Electronic Equipment Regulations 2013, 14 §). Virossa ulkomaiset yritykset voivat eri tuottajavastuualoilla joko perustaa sivuliikkeen, nimetä valtuutetun edustajan tai liittyä tuottajayhteisöön. Suomessa on kuitenkin lähdetty siitä, että voidakseen liittyä tuottajayhteisöön, tuottajan tulee olla sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa tuotteet lasketaan markkinoille. Tämä on lähtökohta myös SER-direktiivissä. Ulkomaiset toimijat eivät näin ollen voisi tuottajina liittyä tuottajayhteisöön, vaan niillä olisi ainoastaan mahdollisuus nimetä tuottajayhteisö valtuutetuksi edustajakseen.

⁵² Pirkanmaan ELY-keskuksen linjaus tuottajan määritelmästä 15.8.2014.

Yhteenvedo ja johtopäätökset

Suomen markkinoille saatetaan yhä enenevässä määrin tuottajavastuun alaisia tuotteita joko toisista EU:n jäsenvaltioista tai kolmansista maista tapahtuvan etämyynnin kautta. Tuottajavastuulainsäädäntö ei kuitenkaan pääsääntöisesti koske ulkomaisia toimijoita ja tuottajavastuudirektiiveistä ainoastaan SER-direktiivi sisältää etämyyntiä koskevaa sääntelyä. Etämyynnin jääminen tuottajavastuun ulkopuolelle johtaa vapaamatkustusongelmaan, joka vääristää kilpailua ja heikentää suomalaisten toimijoiden asemaa. Toisaalta etämyynnin jääminen tuottajavastuun ulkopuolelle on ongelmallista myös siksi, että ulkomaiset toimijat olisivat monesti halukkaita hoitamaan tuottajalle kuuluvat tehtävät.

Tehokkaimmin etämyyntiin kyettäisiin puuttumaan yhdenmukaistamalla tuottajavastuudirektiivien tuottajan määritelmät SER-direktiivin tuottajan määritelmän kanssa ja sisällyttämällä direktiiveihin valtuutettua edustajaa koskevat säännökset. Menettely saadaan toimivaksi vain yhtenäisellä lainsäädännöllä, sillä jäsenvaltiot eivät pysty pelkästään oman lainsäädäntönsä perusteella velvoittamaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta toimijaa. Direktiivien määritelmien yhtenäistämistä ei kuitenkaan voida toteuttaa kansallisesti, vaan tämä edellyttäisi unionintasoisia toimia. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että käytetyille renkaille ja paperille ei ole olemassa EU-tasosta tuottajavastuulainsäädäntöä, eikä pakkausdirektiivi toisaalta edellytä pakkausjätteen jätehuollon järjestämistä tuottajavastuun pohjalta. Tuottajavastuudirektiivejä ei myöskään voida soveltaa kolmansiin maihin sijoittautuneisiin toimijoihin. Osa vapaamatkustajaongelmasta jäisi näin ollen edelleen muiden tuottajien kustannettavaksi.

Vaikka etämyyjien velvoittaminen ilman unionin lainsäädäntöä ei valvonnallisista syistä ole tehokasta, olisi kuitenkin perusteltua antaa niille mahdollisuus osallistua tuotteidensa jätehuollon järjestämiseen vapaaehtoiselta pohjalta. Tällöin näiden tuotteiden jätehuolto ei jäisi Suomeen sijoittautuneiden tuottajien vastuulle. Käytännössä vapaaehtoinen tuottajavastuu voitaisiin toteuttaa säätämällä jätelaissa etämyyjien oikeudesta nimetä valtuutettu edustaja vastaamaan etämyyjän markkinoille saattamien tuotteiden jätehuollosta. Tällaista mahdollisuutta ei tulisi olla sellaisilla tuottajaa vastaavilla ulkomaisilla toimijoilla, jotka saattavat tuotteita markkinoille muulla kuin etäkaupalla, koska tämä hämärtäisi eri toimijoiden välistä vastuunjakoa. Toisaalta myös etämyyjien ehdotetunlainen mahdollisuus valtuutetun edustajan nimeämiseen edellyttäisi vastuusuhteiden selkeyden vuoksi etämyyjien oikeuksien täsmällistä määrittelyä suhteessa tuottajiin. Sääntelyn velvoittavuuden puute saattaisi niin ikään osoittautua ongelmalliseksi.

Vaihtoehtoisesti etämyyjät voisivat huolehtia tuotteidensa jätehuollosta sopimalla tästä tuottajayhteisön yhteydessä toimivan palveluyhtiön kanssa. Tällaiset sopimusjärjestelyt olisivat kevyempi vaihtoehto vapaaehtoisesta tuottajavastuun toteuttamiseksi. Niiden etuna on, että ne voitaisiin toteuttaa heti ilman lainmuutoksia, eivätkä ne aiheuttaisi sekaannuksia jätelain vastuusuhteisiin. Tällaisille sopimuksille ei olisi jätelainsäädännöstä aiheutuvia esteitä, koska kyse ei olisi varsinaisista tuottajasopimuksista, joilla tuottajat siirtävät tuottajavastuuta koskevat velvollisuutensa jätelain 62.1 §:n tarkoittamalla tavalla tuottajayhteisölle. Käytännössä palveluyhtiöt ja etämyyjät voisivat sopia jätehuollon järjestämisestä parhaaksi katsomallaan tavalla lain asettamissa rajoissa. Tuottajayhteisöille saattaisi kuitenkin aiheutua ylimääräisiä hallinnollisia rasitteita esim. palveluyhtiöiden perustamisesta ainoastaan tätä tarkoitusta varten.

Jätelain 66 a.3 §:n tulkintaa tulisi muuttaa siten, että tuottajayhteisö voisi toimia sähkö- ja elektroniikkalaitteiden etämyyjien valtuutettuna edustajana. Ulkomaiset toimijat eivät tällöin tarvitsisi tuottajayhteisöstä erillistä valtuutettua edustajaa, mikä olisi omiaan vähentämään niiden hallinnollista taakkaa. Periaatteelliselta kannalta on kuitenkin tärkeä huomata, että ulkomaiset toimijat eivät voisi liittyä tuottajayhteisöön tuottajan ominaisuudessa, vaan ne voisivat ainoastaan nimetä tuottajayhteisön valtuutetuksi edustajakseen. Toisaalta myös tuottajayhteisöjen palveluyhtiöt voisivat edelleen toimia valtuutettuna edustajana. Jos valtuutettua edustajaa koskeva menettely ulotettaisiin myös muille tuottajavastuualoille, tulisi tuottajayhteisön voida näilläkin aloilla toimia valtuutettuna edustajana.

4 Ammattimaisen tuottajan määrittelyminen

4.1

Tausta

Jätelain 48.1 §:n johdantolauseen mukaan tuottajavastuu koskee tuotteita ammattimaisesti markkinoille saattavia tuottajia. Ammattimaista tuottajaa ei ole kuitenkaan jätelaissa, sen perusteluissa taikka lain nojalla annetuissa valtioneuvoston asetuksissa määritelty. Tämä on tuottajayhteisöjen mukaan johtanut jätehuolto-operaattoreiden taholta järjestelyihin, joissa markkinoille saatetaan vähäisessä määrin tuottajavastuun alaisia tuotteita, jotta päästäisiin osalliseksi jätelain 47 §:n mukaisesta tuottajan ensisijaisesta jätehuollon järjestämisoikeudesta. Toiminnan ammattimaisuuden kriteerien puuttuessa tällä tavoin toimivia operaattoreita pidetään lähtökohtaisesti tuottajina, vaikka todellisuudessa vain hyvin pieni osa yrityksen liikevaihdosta saattaa olla tuottajavastuulainsäädännön alaista.

Tuottajastatuksen nojalla operaattorit voivat perustaa jätelain 62.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla tuottajayhteisön huolehtimaan tuottajalle kuuluvista velvollisuuksista taikka liittyä tällaiseen tuottajayhteisöön. Tuottajayhteisöön ei saa kuulua muita kuin tuottajia. Säännöksen tarkoitus on taata tuottajille mahdollisuus vaikuttaa tuottajayhteisöjen toimintaan, jotta lakisääteinen tuottajavastuu ei siirry pois tuottajataholta. Eräs operaattorivetoinen tuottajayhteisö jätti vuonna 2014 Pirkanmaan ELY-keskukselle sähkö- ja elektroniikkalaitteiden sekä kannettavien paristojen ja akkujen tuottajayhteisöksi hyväksymistä koskevan hakemuksen. Kyseinen tuottajayhteisö veti hakemuksensa sittemmin pois, mutta tulevaisuudessa vastaavat tapaukset saattavat lisääntyä.

Tuottajayhteisöt ovat olleet huolissaan siitä, että operaattoreiden mainitunkaltaiset järjestelyt saattaisivat johtaa osaoptimointiin eli ns. kermankuorintaan, jossa käytöstä poistettuja tuotteita kerätään vain suurista kaupungeista tai muilta alueilta, joilla keräyksen järjestäminen on edullista. Erilliskeräys voidaan järjestää myös vain sellaisille käytöstä poistetuille tuotteille, joilla on positiivista taloudellista arvoa. Tuottajayhteisöjen vastuulle jäisi arvoltaan negatiivisten tuotteiden jätehuolto sekä vastaanoton järjestäminen syrjäseuduilla, missä se ei ole taloudellisesti kannattavaa. Tuottajayhteisöt ovatkin olleet huolissaan siitä, että operaattorit eivät osallistuisi kattavien keräysjärjestelmien perustamiskustannuksiin ja ettei niillä olisi halua kantaa tuottajille julkisen edun nimissä annettua jätehuoltovastuuta. On kuitenkin otettava huomioon, että tuottajavastuualakohtaiset valtioneuvoston asetukset asettavat muun muassa vastaanottoaikkaverkoston kattavuutta koskevat vähimmäisvaatimukset, joita sovelletaan myös mahdollisiin uusiin tuottajayhteisöihin.

Ammattimaisuuden määrittelyn kannalta ongelmallisia ovat toisaalta hyvin pienet yritykset eli ns. mikroyritykset, jotka kokevat tuottajavastuuvaihtoiteet toimintansa laajuuteen nähden kohtuuttoman raskaiksi. Kohtuuttomina pidetään varsinkin tuottajayhteisöjen tuottajavastuuvaihtoteiden hoitamisesta perimiä maksuja. Myös

ELY-keskuksen tuottajarekisteriin hyväksymistä koskevan hakemuksen ja seurantatietojen käsittelystä perimät maksut voivat olla korkeita suhteessa yrityksen toiminnan laajuuteen. Samoin sähkö- ja elektroniikkalaitteiden etämyyjille valtuutetun edustajan nimeämisestä aiheutuvat kustannukset saattavat olla kohtuuttomia silloin, kun markkinoille saatetaan vain muutama laite. Tyypillisesti kyse on pientuottajista, joiden toiminta voi olla selkeästi ammattimaista, mutta kuitenkin pienimuotoista ja ympäristövaikutuksiltaan vähäistä. On myös suuria yrityksiä, joiden tuottajavastuunalainen toiminta on pientä ja jotka kokevat tuottajavastuuelvoitteet epäoikeudenmukaisiksi. Jätelakiin tai sen nojalla annettuihin valtioneuvoston asetuksiin ei pakkauksia lukuun ottamatta sisälly pientuottajia koskevia soveltamisalan rajauksia, vaan lähtökohtaisesti niiden tulee hoitaa tuottajavastuuelvoitteensa kuten kaikkien muidenkin tuottajien.

4.2

Ammattimaisen toiminnan kriteerit

4.2.1

Liike- ja ammattitoiminta

Tuottajan toiminnan ammattimaisuutta määriteltäessä vertailukohdaksi voidaan ottaa lainsäädännössä yleisesti käytetyt liike- ja ammattitoiminnan käsitteet. Esimerkiksi elinkeinotoiminnan verotuksesta annetun lain (360/1968, EVL, elinkeinoverolaki) 1 §:ssä todetaan, että elinkeinotoiminnan tulos lasketaan tuloverotusta toimitettaessa kyseisessä laissa säädetyllä tavalla ja että elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa. Samoin arvonlisäverolain (1501/1993, AVL) 1.1 §:n 1 kohdan mukaan arvonlisäverovelvollisuus koskee liiketoiminnan muodossa Suomessa tapahtuvaa tavaran ja palvelun myyntiä. Kirjanpitolain (1336/1997) 1 §:n nojalla jokainen, joka harjoittaa liike- tai ammattitoimintaa, on tästä toiminnastaan kirjanpitovelvollinen. Liiketoiminnan käsitettä on käytetty myös lukuisissa muissa laeissa kuten liiketoimintakiellosta annetussa laissa (1059/1985) ja osakeyhtiölaissa (624/2006). Liike- ja ammattitoiminnan käsitteitä ei kuitenkaan ole lainsäädännössä tarkemmin määritelty. Käsitteiden on katsottu olevan siinä määrin vakiintuneita, ettei niitä ole tarpeen erikseen määritellä.

Yleisesti ottaen elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jota harjoitetaan toimeentulon hankkimiseksi omaan lukuun itsenäisesti tai jonkin yrityksen muodossa. Liiketoiminnalla taas tarkoitetaan yleensä voittoa tavoittelevaa toimintaa, jota harjoitetaan itsenäisesti eli omaan lukuun, omalla vastuulla tai omissa nimissä. Liiketoiminta on myös suunnitelmallista sekä ennalta määrätyn tai määräämättömän ajan jatkuvaa toimintaa, johon sisältyy taloudellinen riski ja joka suuntautuu rajoittamattomaan tai laajaan rajoitettuun henkilökoukseen. Ammattitoiminta puolestaan on sellaista liiketoiminnan kaltaista toimintaa, joka on liiketoimintaa suppeampaa ja jossa ammatinharjoittajan henkilökohtainen ammattitaito ja työpanos on ratkaisevaa. Ammattitoimintaan ei sisälly samanlaista taloudellista riskiä kuin liiketoimintaan.⁵³

Arvioitaessa onko kyse liike- tai ammattitoiminnasta, kiinnitetään esimerkiksi verotuksessa huomiota elinkeinotoiminnan aineellisten tunnusmerkkien – joita siis ovat voiton tavoittelu, itsenäisyys, suunnitelmallisuus, jatkuvuus, taloudellisen riskin olemassaolo sekä suuntautuminen ulospäin rajoittamattomaan tai laajahkoon henkilökoukseen – täyttymiseen. Toiminnan tosiasiallinen luonne on näin ollen määräävää toiminnan juridiseen muotoon tai muihin muodollisiin seikkoihin nähden. Liike- ja ammattitoiminnan tunnusmerkkien täyttymistä tulee tarkastella kokonaisuutena

⁵³ Myrsky – Malmgrén 2014, s. 83–84, Juanto – Saukko 2014, s. 22–24

ja tapauskohtaisesti. Verotuskäytännössä toiminnan luonnetta koskevaa rajanvetoa käydään jatkuvasti. Esimerkiksi yksityishenkilöiden harjoittaman, mahdollisesti laajamittaisenkin arvopapereiden sijoitustoiminnan katsotaan olevan vain harvoin niin laajaa tai aktiivista, että sitä voitaisiin pitää elinkeinotoimintana.

Liike- ja ammattitoiminnan tunnusmerkkien ei katsota täyttyvän silloin, kun kyse on harrastustoiminnasta. Harrastustoiminta ei tapahdu vakaassa tulonhankkimistarkoituksessa ja se on yleensä pienimuotoista, satunnaista ja henkilön vapaa-aikaan kuuluvaa toimintaa, josta henkilö ei saa toimeentuloaan. Harrastustoiminnasta ei saada tuloa tai siitä saatavat tulot ovat absoluuttisesti ja suhteessa aiheutuneisiin menoihin vähäiset. Harrastustoiminnan ja tulonhankkimistoiminnan välisen rajanvedon kannalta merkittäviä seikkoja ovat näin ollen toiminnan kannattavuus, laajuus ja volyymi.⁵⁴ Harrastustoimintaan verrattuna liike- ja ammattitoimintaan voidaan katsoa sisältyvän lähtökohtainen oletama toiminnan ammattimaisesta luonteesta. Arvonlisäverotuksessa vähäinen toiminta on hallinnollisista syistä rajattu arvonlisäverolain soveltamisalan ulkopuolelle. Arvonlisäverolain 3 §:n mukaan myyjä ei ole verovelvollinen, jos tilikauden liikevaihto on enintään 8 500 euroa. Vähäinen toiminta määritellään siis liikevaihdon suuruuden mukaan, eikä harrastusluontoinen, pienimuotoinen tai satunnainen toiminta näin ollen kuulu arvonlisäverolain soveltamisalaan.⁵⁵

4.2.2

Jätteen ammattimainen kuljetus- ja käsittelytoiminta

Jätelaissa ammattimaisuuden käsitettä käytetään mm. jätteen käsittely- ja kuljetustoimintaa koskevien säännösten yhteydessä. Ammattimaisuutta ei näissäkään yhteyksissä ole lainsäädännössä erikseen määritelty, mutta käsitteen merkityssisältöä on pyritty oikeuskäytännön ja tulkintaohjeistuksen kautta selventämään.

Ammattimainen tai laitostainen jätteen käsittely edellyttää ympäristönsuojelulain (527/2014) nojalla ympäristöluvan. Ympäristöministeriö on laatimassaan jätelain eräiden säännösten tulkintalinjauksia koskevassa muistiossa⁵⁶ todennut, ettei ammattimaiselle tai laitostaiselle jätteenkäsittelytoiminnalle ole lainsäädännössä asetettu lupakynnyksen ilmaisevaa määrällistä alarajaa tai toiminnan kestoaikaa. Luvan tarvetta tulee sen sijaan arvioida toiminnan luonteen ja laajuuden sekä sen ympäristövaikutusten perusteella. Muodollisten seikkojen sijasta huomiota tulee siis tässäkin kiinnittää toiminnan tosiasialliseen luonteeseen. Ammattimaiseen toimintaan liittyvä muistion mukaan ansaitsemistarkoitus ja sitä tehdään korvausta vastaan liiketoiminnan muodossa. Toiminnan ammattimaisuutta osoittaa jätteenkäsittelytoimintaan kuuluvien palvelujen vastikkeellinen tarjonta. Mikäli jätteenkäsittelytoiminta tapahtuu teollisen toiminnan tai muun vastaavan toiminnan ohessa, on tarkasteltava, täyttääkö toiminta yksinään ammattimaisuuden kriteerit.

⁵⁴ Myrsky – Malmgrén 2014, s. 81–82. Tuloverotusta koskeneessa tapauksessa KHO 2009:106 korkein hallinto-oikeus katsoi henkilön harjoittaneen taiteellista toimintaa tulonhankkimistarkoituksessa, vaikka toiminta oli ollut pitkään tappiollista. Koska kyse ei ollut harrastustoiminnasta, kyseisellä henkilöllä oli oikeus vähentää ansiotuloistaan taiteellisesta toiminnasta aiheutuneet tulonhankkimiskulut huolimatta siitä, että henkilön ansiotulot koostuivat lähes yksinomaan eläketuloista. Perustelujen mukaan toiminnan luonteen arvioinnissa keskeistä oli kyseisen henkilön taiteellinen peruskoulutus, usean ammattitaitilijoille tarkoitetun järjestön jäsenyys ja monivuotinen taiteellinen toiminta, johon oli kuulunut taiteellisten töiden tuottaminen ja taiteelliselta kannalta kansainvälisestikin menestyksekkäs ja laaja näyttelytoiminta. Painoarvoa lienee siis annettu taiteellisen toiminnan erityisluonteelle, jossa voiton tavoittelu ei ole ensisijaisen tärkeää. Ratkaisussa KHO 1996 B 542 lentopalloseuraa ei pidetty ennakonpidätysvelvollisena edustusjoukkueensa pelaajille maksamistaan matkakustannusten korvauksista. Toiminta katsottiin vilkkaaksi, mutta harrastusluontoiseksi. Pelaajille ei maksettu palkkioita ja seura korvasi muualla työskenteleville, opiskeleville tai työttömille edustusjoukkueen pelaajille näiden matkakustannukset asunnolta, opiskelupaikalta ja työpaikalta seuran kotihallissa pidettäviin harjoituksiin ja kilpailuihin verohallituksen kustannusten korvauksia koskevien päätösten mukaisina.

⁵⁵ Juanto – Saukko 2014, s. 25

⁵⁶ Jätelain eräiden säännösten tulkintalinjauksia. Muistio 19.12.2014.

Euroopan unionin tuomioistuin (EUTI) on kahdessa jätteiden kuljetustoimintaa koskeneessa ratkaisussaan⁵⁷ pohtinut ammattimaisen toiminnan käsitettä ja luonnetta. Niissä on katsottu, että ammattimaisen kuljetuksen käsite kattaa paitsi toimijat, jotka kuljettajan ammatissa kuljettavat muiden tuottamia jätteitä, myös ne toimijat, jotka kuljettajan ammattia harjoittamatta kuitenkin liiketoiminnassaan kuljettavat muiden tai itse tuottamia jätteitä. Tapauksessa komissio v. Italia tuomioistuin totesi, että toiminnan ammattimaisuutta arvioitaessa keskeistä on, että kyse on yrityksen tavanmukaisesta ja säännöllisestä liiketoiminnasta. Kyse ei sen sijaan tarvitse olla yrityksen ainoasta tai edes pääasiallisesta liiketoiminnasta.⁵⁸ Ratkaisun niukoista perusteluista ei käy ilmi, miten liiketoiminnan tavanmukaisuutta ja säännöllisyyttä tulisi arvioida. Painoarvoa voitaneen antaa liiketoiminnan yleisille tunnusmerkeille, joista korostuvat erityisesti jatkuvuuden ja suunnitelmallisuuden vaatimukset. Toiminnan tulisi olla jollain tavoin toistuvaa ja vakiintunutta. Tavanmukaisuuden ja säännöllisyyden arvioinnissa tulisi käyttää tapauskohtaista harkintaa.

4.2.3

Ammattimaisen tuottajan kriteerit

Edellä esitetyt liike- ja ammattitoiminnan aineelliset tunnusmerkit sekä ammattimaisen jätteiden käsittely- ja kuljetustoiminnan kriteerit ovat sillä tavoin yleisiä, että niitä voidaan hyödyntää ammattimaisen tuottajan määrittelyssä. Liike- ja ammattitoiminta ovat lainsäädännössä yleisesti käytettyjä käsitteitä, joilla on vakiintunut merkityssisältö ja joihin liittyy presumptio toiminnan ammattimaisesta luonteesta. Jätteiden käsittely- ja kuljetustoiminnankin katsotaan olevan ammattimaista silloin, kun se tapahtuu liiketoiminnan muodossa. Voidaan tosin huomauttaa, että liike- ja ammattitoiminnan tunnusmerkit eivät välttämättä kaikilta osin ole välittömästi sovellettavissa tuottajavastuuseen. Tuottajien ja tuottajayhteisöjen toiminnan tavoitteena ei esimerkiksi voi olla voiton tavoittelu, vaan niille lain mukaan kuuluvan julkisen jätehuoltotehtävän järjestäminen. Tuottajayhteisöt ovatkin olleet huolissaan siitä, että operaattorivetoisten tuottajayhteisöjen toiminta ei olisi voittoa tavoittelematonta.

Kaikkien tuottajayhteisöjen toiminta on kuitenkin ensinnäkin selvästi taloudellista toimintaa, jossa noudatetaan liiketaloudellisia periaatteita, vaikka toiminnan tarkoituksena ei olisikaan voiton tuottaminen.⁵⁹ Yksittäisen liike- ja ammattitoiminnan tunnusmerkin tarkastelun sijasta kulloistakin toimintaa tulee arvioida objektiivisesti tapauskohtaisen kokonaisarvioinnin perusteella kiinnittäen huomiota toiminnan tosiasialliseen luonteeseen. Vaikka tuottajayhteisöjen toiminnan tavoitteena ei ole voiton tuottaminen, voidaan liiketoiminnan tunnusmerkkien kuitenkin katsoa muutoin täyttyvän. Tuottajayhteisöt myös tarjoavat palveluitaan vastiketta vastaan, minkä voidaan katsoa olevan osoitus toiminnan ammattimaisesta luonteesta, vaikka toimintaa ei harjoitetaakaan ansaitsemistarkoituksessa.

Toiseksi kyse on ennen kaikkea sen arvioinnista, milloin tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteiden markkinoille saattaminen muuttuu ammattimaiseksi ja milloin jotakin toimijaa voidaan tämän perusteella pitää jätelaisissa tarkoitettuna tuottajana. Kyse on toisin sanoen siitä, milloin johonkin toimintaan voidaan ylipäätään soveltaa tuottajavastuuta sen ammattimaisen luonteen johdosta. Tämän arvioinnissa liike- ja ammattitoiminnan aineelliset tunnusmerkit taas ovat sellaisenaan sovellettavissa. Näiden tunnusmerkkien täyttyessä tuottajavastuun alaisia tuotteita markkinoille saattava toimija tulisi tulkita ammattimaiseksi tuottajaksi toiminnan volyyymista riippumatta. Useimmiten toiminnan liike- tai ammattitoimintaluonne lienee hyvin

⁵⁷ C-270/03 komissio v. Italia, C-311/99 Caterino

⁵⁸ C-270/03 komissio v. Italia, kohdat 25–28

⁵⁹ Rissanen 2006, s. 85

selvää, eikä edellytä tarkempaa arviointia. Rajatapauksissa toiminnan luonne tulisi ratkaista tapauskohtaisen kokonaisarvioinnin perusteella.

Myös pienimuotoinen yritystoiminta voi olla ammattimaista. Periaatteessa on ajateltavissa, että yhdenkin tuottajavastuun piiriin kuuluvan tuotteen markkinoille saattava yritys katsotaan tuottajaksi edellyttäen, että kyse on yrityksen liiketoiminnasta.⁶⁰ Käytännössä on kuitenkin perusteltua ottaa huomioon myös toiminnan tavanmukaisuus ja säännöllisyys. Näin ollen vain satunnaisesti yksittäisiä tuotteita markkinoille saattavaa toimijaa ei yleensä voida pitää ammattimaisena tuottajana, eikä kyse ole sen vakiintuneesta liiketoiminnasta. Toiminnan tulisi lähtökohtaisesti olla suunnitelmallista ja jatkuvaa, mistä olisi osoituksena se, että toiminta on vuosittaista ja että markkinoille saatetaan enemmän kuin vähäisessä määrin tuottajavastuun piiriin kuuluvia tuotteita (ks. jäljempänä pientuottajia koskeva osuus).

Toiminnan ammattimaisuutta tulisi arvioida toiminnan tosiasiallisen luonteen perusteella. Tosiasiallisen luonteen arviointi lähestyy jossain määrin eräiden tuottajayhteisöjen ehdottamaa keinotekoisien järjestelyjen rajaamista tuottajavastuun sääntösten soveltamisalan ulkopuolelle. Näiden tuottajayhteisöjen mukaan tuottajavastuualakohtaisiin valtioneuvoston asetuksiin sisältyviä tuottajan määritelmiä tulisi täsmentää siten, että tuottajana ei pidettäisi toimijaa, joka ilmeisen keinotekoisella järjestelyllä pyrkii hankkiutumaan tuottajaksi päästäkseen hyötymään jätelain 47 §:n mukaisesta tuottajan ensisijaisesta jätehuollon järjestämisoikeudesta. Käytännössä tällaisia järjestelyjä on mahdotonta valvoa, koska toiminnan keinotekoisista tarkoitusta on hyvin vaikea näyttää toteen. Tässä tarkoitettu toiminnan tosiasiallisen luonteen arviointi eroaisi tuottajayhteisöjen tarkoittamista keinotekoisista järjestelyistä siten, että toiminnan subjektiivisen tarkoituksen sijasta toimintaa arvioitaisiin objektiivisesti sen mukaan, miltä toiminta näyttää ulospäin katsottuna.

Toiminnan ammattimaisuutta tulee arvioida tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella. Kun toimija täyttää ammattimaiselle tuottajalle asetetut kriteerit, se on velvollinen järjestämään markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuollon jätelain ja sen nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten edellyttämällä tavalla. Tämä koskee myös jätehuolto-operaattoreita, kun ne saattavat ammattimaisesti markkinoille tuottajavastuun piiriin kuuluvia tuotteita. Jos operaattoreiden toiminta täyttää ammattimaisuuden kriteerit, sitä ei voida pitää sääntösten kiertämistarkoituksessa tapahtuvana, sillä tällöin operaattoria koskevat samat tuottajavastuuvuorotteet kuin muitakin tuottajia. Hankkeen yhteydessä järjestetyssä kuulemistilaisuudessa osa tuottajayhteisöistä katsoi, että operaattoreiden toiminnan luonnetta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös tuottajaksi ryhtymisen tarkoitus sekä tuottajavastuullisen toiminnan laajuus suhteessa operaattoreiden muuhun liiketoimintaan. Samoja kriteereitä on kuitenkin sovellettava objektiivisesti kaikkiin toimijoihin, eikä ole perusteita sille, että osa ammattimaisuuden kriteerit täyttävistä toimijoista asetettaisiin eri asemaan suhteessa muihin vastaavat kriteerit täyttäviin toimijoihin.

On tärkeää huomata, että tuottajan toiminnan ammattimaisuuden määrittely ei ratkaise tuottajayhteisöjen keskinäiseen kustannusten- ja vastuunjakoon liittyviä kysymyksiä. Tuottajavastuuvuorotteiden tasapuolista jakamista tuottajayhteisöjen kesken on käsitelty luvussa 2.

⁶⁰ Santakoski 2014, s. 45

Pientuottajat

Pientuottajia koskevat soveltamisalan rajaukset

Paristodirektiiviä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/66/EY paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja direktiivin 91/157/ETY kumoamisesta) lukuun ottamatta tuottajavastuudirektiiveihin ei sisälly varsinaisia pientuottajia koskevia poikkeuksia. Paristodirektiivin 18 artiklaan sisältyvän *de minimis* -säännön mukaan jäsenvaltiot voivat vapauttaa paristojen ja akkujen keräämistä, käsittelyä ja kierrätystä koskevasta rahoitusvastuusta sellaiset tuottajat, jotka saattavat kansallisille markkinoille näiden kokoon nähden hyvin pieniä määriä paristoja tai akkuja. Edellytyksenä on, että tämä ei haittaa paristojen ja akkujen keräys- ja kierrätysjärjestelmien moitteetonta toimintaa. Poikkeamismahdollisuus koskee kaikenlaisia paristoja ja akkuja. Jäsenvaltioiden tulee julkistaa ehdottamansa toimenpiteet perusteluineen ja notifioida ne komissiolle ja muille jäsenvaltioille

Suomessa kansalliseen lainsäädäntöön ei sisälly paristodirektiivin mahdollistamaa pientuottajia koskevaa poikkeusta. Eräissä muissa jäsenmaissa poikkeusta sen sijaan sovelletaan:

- Ruotsissa poikkeus koskee tuottajia, jotka saattavat kalenterivuodessa markkinoille alle 1 kg elohopeaparistoja ja -akkuja, alle 2 kg kadmiumparistoja ja -akkuja, alle 250 kg yli 3 kg:n painoisia lyijyakkuja, alle 100 kg alle 3 kg:n painoisia lyijyakkuja taikka alle 50 kg muita kuin edellä mainittuja paristoja ja -akkuja (Förordning om producentansvar för batterier, SFS 2008:834, 15 §).
- Iso-Britanniassa pientuottajia koskevaa poikkeusta sovelletaan sellaisiin kannettavien paristojen ja akkujen tuottajiin, jotka saattavat markkinoille vuosittain enintään 1 000 kg kannettavia paristoja ja akkuja (The Waste Batteries and Accumulators Regulations 2009, 7 §).
- Tanskassa suunnitellaan parhaillaan kannettavien paristojen ja akkujen pientuottajia koskevaa poikkeusta, joka koskisi vuosittain alle 100 kg kannettavia paristoja ja akkuja markkinoille saatavia tuottajia. Tanska on notifiointanut ehdotuksensa pientuottajia koskevaksi poikkeukseksi helmikuussa 2015.

Vaikka vastaavia pientuottajia koskevia poikkeuksia ei sisälly muihin tuottajavastuudirektiiveihin, on pienempiä toimijoita saatettu eri maiden kansallisessa lainsäädännössä rajata tuottajavastuusäädösten soveltamisalan ulkopuolelle. Suomessakin tuottajavastuusta on jätelain 48.2 §:n perusteella vapautettu sellaiset pakkausten tuottajat, joiden liikevaihto on alle miljoona euroa. Vähäinen toiminta on saatettu vapauttaa tuottajavastuuvuoroista määrittelemällä liikevaihtoon tai markkinoille saatettujen tuotteiden määrään perustuva raja, jonka alapuolelle jäävät toimijat eivät ole tuottajavastuussa. Seuraavassa on muutama esimerkki muiden jäsenmaiden eri tuottajavastuualoilla soveltamista määrärajoista:

- Ajoneuvot: Itävallan ELV-asetuksen mukaan tuottajavastuu koskee ajoneuvojen valmistajia sekä ajoneuvojen kaupallista maahantuontia. Maahantuonti on kaupallista silloin, kun maahan tuodaan enemmän kuin viisi ajoneuvoa kalenterivuodessa (Altfahrzeugeverordnung BGBl. II Nr. 407/2002, 2.1 § 4 kohta).
- Pakkaukset: Iso-Britanniassa tuottajavastuu koskee pakkausten ja pakkausmateriaalien valmistajia, tuotteiden pakkaajia, pakattujen tuotteiden myyjiä ja maahantuojia sekä pakkauksia vuokraavia tai lainaavia palveluntarjoajia, joiden liikevaihto on yli kaksi miljoonaa puntaa ja jotka käsittelevät vuodessa yli 50 tonnia pakkauksia tai pakkausmateriaaleja (The Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 2007).

- Paperi: Ranskassa paperin tuottajavastuuta sovelletaan kaikkiin toimijoihin, jotka valmistavat vähintään viisi tonnia graafista paperia vuodessa (Code de l'Environnement, artikla L541-10-1).
- SER: Iso-Britanniassa sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajavastuussa ei ole käytössä tuottajavastuun alarajaa osoittavia määrärajoja. Vuodessa vähemmän kuin viisi tonnia sähkö- ja elektroniikkalaitteita markkinoille saattavat tuottajat voivat kuitenkin rekisteröityä pientuottajiksi, jotka on vapautettu kotitalouksista peräisin olevan sähkö- ja elektroniikkalaiteromun keräystä, käsittelyä, kierrätystä ja loppukäsittelyä koskevasta rahoitusvastuusta (The Waste Electrical and Electronic Equipment Regulations 2013, 2, 11 ja 28 §).

Suomessa voitaisiin soveltaa markkinoille saatettujen tuotteiden määrään perustuvia kriteereitä ammattimaisen toiminnan alarajan määrittelyssä. Määrärajoja vähäisemmän toiminnan ei katsottaisi olevan tavanomaista ja säännöllistä liiketoimintaa, mistä johtuen se olisi vapautettu tuottajavastuusta. Tämä vähentäisi pienten yritysten hallinnollista taakkaa sekä vapauttaisi viranomaisen resursseja mahdollistaen nykyistä riskiperusteisemmän valvonnan. Lisäksi ammattimaisen toiminnan alarajan määrittely saattaisi ehkäistä kaikkein ilmeisimmät tapaukset, joissa tuottajaksi pyritään hankkiutumaan tuottajan ensisijaisen jätehuolto-oikeuden saamiseksi. Käytännössä määrärajat voitaisiin asettaa joko muuttamalla jätelain ja tuottajavastuualakohtaisten valtioneuvoston asetusten tuottajan määritelmiä tai siten, että valvova viranomaisen tarkistaisi tuottajan määritelmää koskevaa linjaustaan ehdotettuja määrärajoja vastaavaksi. Soveltuva menettely määrärajojen asettamiselle tulisi päättää myöhemmin erikseen.

Mikäli ammattimaisuuden alarajaa arvioitaisiin markkinoille saatettujen tuotteiden määrän perusteella, on ensinnäkin otettava huomioon, ettei ole esitettävissä kaikkia tuottajavastuualoja yleisesti koskevia määrällisiä kriteereitä, vaan se mikä katsotaan vähäiseksi toiminnaksi, vaihtelee tuottajavastuualoittain. Toiseksi tulee huomioida, että markkinoille saatettujen tuotteiden määrä on Suomessa usein jo lähtökohtaisesti pieni ja määrärajat tulisi asettaa tämän mukaisesti. Esimerkiksi kannettavien paristojen ja akkujen maahantuontimäärät ovat tyypillisesti alle 50 kg. Kolmanneksi määrärajat tulisi asettaa siten, etteivät ne heikentäisi tuottajavastuujärjestelmien yleistä toimivuutta. Määrärajojen alapuolelle jäävien toimijoiden osuus markkinoille saatettujen tuotteiden kokonaismäärästä ei saisi olla merkittävä, eikä näiden toimijoiden vapauttaminen tuottajavastuuvetoisista saisi kohtuuttomasti lisätä muiden tuottajien kustannuksia. Määrärajat eivät myöskään saisi kannustaa toiminnan keinotekoiseen pilkkomiseen. Neljänneksi määrärajoja asetettaessa voitaisiin mahdollisesti ottaa huomioon käytöstä poistettujen tuotteiden käsittelystä aiheutuvat ympäristövaikutukset. Jos varastointi ja käsittely eivät aiheuttaisi ympäristön pilaantumisen vaaraa, määrärajat voisivat myös olla ehdotettuja määrärajoja korkeampia.

Vuosittaiset määrärajat voisivat olla esimerkiksi seuraavat:

- ajoneuvot: 4 kpl
- akut ja paristot:
 - teollisuusakut: 100–200 kg
 - ajoneuvoakut: 10 kpl
 - kannettavat akut ja paristot: 1–2 kg
- SER: 100–200 kg ja/tai kappalemäärään perustuva raja
- renkaat: 200–500 kg
- paperi: 1 t
- pakkaukset: liikevaihto alle 1 miljoonaa euroa (jätelaki 48.2 §) + mahdollinen kiloraja.

Määrärajojen määrittelyssä on käytetty apuna aiempia asiaa koskeneita ehdotuksia sekä Pirkanmaan ELY-keskuksen kokoamia tuottajavastuutilastoja. Tuottajayhteisöt katsoivat hankkeen yhteydessä järjestetyssä kuulemistilaisuudessa, että ehdotettuja määrärajoja pitäisi joltain osin tarkistaa. Esimerkiksi yksittäiset teollisuusakut ovat usein hyvin raskaita, mistä johtuen ehdotettua määrärajaa pitäisi nostaa tai käyttää kappalemäärään perustuvaa määrärajaa. Pakkausten nykyinen liikevaihtoraja taas on huomattavan korkea. Liikevaihtorajaa voisikin olla paikallaan tarkastella myöhemmin uudelleen täyden tuottajavastuun toimeenpanosta saatujen kokemusten perusteella. Renkaiden osalta esitettiin, että määrärajoja keskeisempää olisi arvioida toiminnan ammattimaisuutta edellä esitettyjen kriteerien valossa. Määrärajojen täsmällisempi määrittely edellyttäisi joka tapauksessa lisäselvityksiä sekä viranomaisten ja tuottajien välistä yhteistyötä.

4.3.2

Tuottajavastuuelvoitteiden jakaminen tuottajayhteisössä

Pienet tuottajat ovat kokeneet, että tuottajayhteisöjen jäseniltään perimät maksut ovat kohtuuttoman suuria, eikä niissä oteta riittävällä tavalla huomioon yrityksen kokoa. Jätelain 63.1 § edellyttää, että tuottajien velvoitteet tuottajayhteisössä on jaettava tasapuolisesti toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen siten, että vältetään kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen. Lainkohta mahdollistaa tuottajayhteisöjen jäsenmaksujen porrastamisen, mutta porrastamisen tulee olla perusteltavissa lainkohdassa mainitut seikat huomioon ottaen. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tuottajayhteisöjen tulee entistä täsmällisemmin jakaa jätehuollon kustannukset aiheuttamisperiaatteen mukaisesti.⁶¹

Tuottajayhteisöt perivät jäseniltään vuosittaista kierrätysmaksua, jolla katetaan tuottajavastuuelvoitteista aiheutuvat kustannukset sekä kertaluontoisen liittymismaksun, joka koostuu jäsenhakemuksen käsittelystä ja muista hallinnollisista kuluista. Tuottajayhteisön perimien maksujen tulee lähtökohtaisesti kattaa kaikki tuottajayhteisön toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Maksujen suuruuden tulisi aiheuttamisperiaatteen mukaisesti perustua tuottajan tuottajayhteisölle tosiasiallisesti aiheuttamiin kustannuksiin. Kierrätysmaksujen osalta tulisi kiinnittää huomiota käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuollosta tuottajayhteisölle aiheutuneisiin yksikkökustannuksiin. Liittymismaksujen kohdalla ratkaisevaa tulisi olla jäsenhakemuksen käsittelystä ja muista vastaavista seikoista aiheutunut työmäärä. Jos jäsenmaksuissa ei huomioida tosiasiallisesti syntyneitä kustannuksia, jäävät ylimääräiset kustannukset lopulta tuottajayhteisön vastattaviksi ja heijastuvat muilta tuottajilta perittäviin maksuihin.

Mikäli pienten yritysten tuottajayhteisölle tosiasiallisesti aiheuttamat kustannukset ovat pienempiä tai suurempia kuin isompien yritysten aiheuttamat kustannukset, tämän tulee heijastua niiltä perittävien maksujen suuruuteen. Maksujen porrastamisen tulee näin ollen perustua tuottajien tuottajayhteisölle tosiasiallisesti aiheuttamiin kustannuksiin. Sen sijaan esimerkiksi yrityksen liikevaihdon suuruuteen perustuvat maksut eivät aiheuttamisperiaate huomioon ottaen täytä tasapuolisuuden vaatimusta. On kuitenkin otettava huomioon, että pienimpien tuottajien toimintaa helpottaisi myös vähäisen toiminnan rajaaminen kokonaan tuottajavastuun soveltamisalasta edellä ehdotetulla tavalla.

⁶¹ HE 199/2010, s. 102

Yhteenvedo ja johtopäätökset

Jätelain mukaan tuottajavastuu koskee tuotteita ammattimaisesti markkinoille saatavia tuottajia. Ammattimaisuuden käsitettä ei kuitenkaan ole laissa tai sen esitöissä määritelty, mikä on tuottajayhteisöjen mukaan johtanut järjestelyihin, joissa jätehuolto-operaattorit saattavat markkinoille vähäisessä määrin tuottajavastuun alaisia tuotteita päästäkseen osalliseksi tuottajan jätelain 47 §:n mukaisesta ensisijaisesta jätehuollon järjestämisoikeudesta. Tuottajayhteisöt pelkäävät, että tällainen toiminta saattaisi johtaa helposti ns. osaoptimointiin. Toisaalta ammattimaisuuden määrittelyn kannalta ongelmallisia ovat pientuottajat ja muut toimijat, joiden tuottajavastuun alainen toiminta on pienimuotoista ja jotka kokevat tuottajavastuuvaihtoehdot toimintansa laajuuteen nähden kohtuuttoman raskaiksi.

Tuottajan toiminnan ammattimaisuutta määriteltäessä lähtökohdaksi tulisi ottaa lainsäädännössä yleisesti käytettyjen liike- ja ammattitoiminnan käsitteiden aineelliset tunnusmerkit sekä ammattimaisen jätteen käsittely- ja kuljetustoiminnan kriteerit. Periaatteessa hyvin pienimuotoisenkin yritystoiminta voitaisiin näillä perusteilla katsoa ammattimaiseksi. Käytännössä huomioon tulisi kuitenkin ottaa myös toiminnan tavanmukaisuus ja säännöllisyys, eikä satunnaisesti yksittäisiä tuotteita markkinoille saattavia toimijoita tulisi näin ollen pitää ammattimaisina tuottajina.

Lisäksi kaikkein pienimuotoisin toiminta olisi perusteltua rajata tuottajavastuun soveltamisalasta määrittelemällä markkinoille saatettujen tuotteiden määrään perustuvat määräraajat, jota vähäisemmän toiminnan ei katsottaisi olevan ammattimaista. Tämä vähentäisi pienten yritysten hallinnollisia rasitteita sekä ohjaisi viranomaisten voimavaroja nykyistä riskiperusteisempaan valvontaan. Ehdotetut ammattimaista toimintaa koskevat alarajat edellyttäisivät muutoksia joko jätelain ja sen nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten tuottajan määritelmiin tai valvovan viranomaisen tuottajan linjaukseen. Soveltuva menettely määrärajojen asettamiselle tulisi päättää myöhemmin erikseen. Määrärajojen täsmällisempi määrittely edellyttäisi lisäselvityksiä sekä viranomaisten ja tuottajien välistä yhteistyötä.

Tiivistetysti ammattimaisen tuottajan tunnusmerkit olisivat seuraavat:

1. Toimintaa harjoitetaan liike- tai ammattitoiminnan muodossa
 - Toiminta täyttää liike- ja ammattitoiminnan aineelliset tunnusmerkit (voiton tavoittelu, itsenäisyys, suunnitelmallisuus, jatkuvuus, taloudellinen riski, suuntautuminen ulospäin rajoittamattomaan tai laajahkoon henkilökuntaan)
2. Toiminta on säännöllistä ja tavanmukaista
 - Toiminta on vuosittaista
 - Markkinoille saatetaan vähäistä enemmän tuottajavastuun piiriin kuuluvia tuotteita (ks. määrärajaehdotukset edellä luvussa 4.3.1)

Toiminnan ammattimaista luonnetta tulisi arvioida objektiivisesti tapauskohtaisen kokonaisharkinnan ja toiminnan tosiasiallisen luonteen perusteella. Samoja kriteereitä tulisi soveltaa tasapuolisesti kaikkiin toimijoihin. Ammattimaiseksi katsottava tuottaja on velvollinen järjestämään markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuollon jätelain ja sen nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten edellyttämällä tavalla. Tämä koskisi myös jätehuolto-operaattoreita, eikä niiden toimintaa voitaisi pitää säännösten kiertämistarkoituksessa tapahtuvana, jos se täyttäisi ammattimaisuuden kriteerit. Tällöin operaattoria koskisivat samat tuottajavastuuvaihtoehdot kuin muitakin tuottajia.

Tuottajayhteisöjen jäseniltään perimien maksujen pitäisi aiheuttamisperiaatteen mukaisesti perustua tuottajan tuottajayhteisölle tosiasiallisesti aiheuttamiin kustannuksiin. Tämä on perusteltua, koska muutoin tuottajayhteisölle aiheutuneet ylimääräiset kustannukset jäisivät muiden tuottajayhteisön jäsenten kannettaviksi.

LÄHTEET

- Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), FINAL REPORT. European Commission – DG Environment. 2014. Saatavissa osoitteessa: http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm (Komission tuottajavastuuseelvitys)
- Extended Producer Responsibility, A Guidance Manual For Governments. Organisation For Economic Co-operation And Development OECD, 2001. (OECD 2001)
- HE 199/2010 Hallituksen esitys jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 199/2010)
- HE 16/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta (HE 16/2014)
- Innovative economic instruments for sustainable materials management. OECD/Environment Directorate/Environment Policy Committee/Working Party on Resource Productivity and Waste. December 2014. (OECD 2014)
- Juanto, Leila – Saukko, Petri: Arvonlisäveroitus ja muu kulutusveroitus. Talentum Media Oy. Viro 2014. (Juanto – Saukko 2014)
- Jätelain eräiden säännösten tulkintalinjauksia. Muistio 19.12.2014. Ympäristöministeriö. Saatavana osoitteessa http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Jatelainsaadanto
- Kautto, Petrus – Kauppila, Jussi – Lonkila, Kirsi-Marja: Jätehuollon tuottajavastuujärjestelmien toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 15/2009. Helsinki 2009. (YMr 15/2009)
- Myrsky, Matti – Malmgrén, Marianne: Elinkeinotulon verotus. Talentum Media Oy. Viro 2014. (Myrsky – Malmgrén 2014)
- Norjan EE-registeretin internetsivut: <http://www.eeregisteret.no/ShowHTML.aspx?file=English.htm>
- Pirkanmaan ELY-keskuksen linjaus tuottajan määritelmästä. Linjausmuistio 15.8.2014, Dnro PI-RELY/1781/2014. Saatavissa osoitteessa <http://www.ymparisto.fi/tuottajavastuu> (Pirkanmaan ELY-keskuksen linjaus tuottajan määritelmästä 15.8.2014)
- Rissanen, Pentti: Tuottajavastuu jätehuollossa. Ympäristöjuridiikka 2006/1, s. 75–95. (Rissanen 2006)
- Santakoski, Lisa-Marie: Tuottajan vastuu jätteestä ja oikeus jätteeseen. Pro gradu –tutkielma, Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Toukokuu 2014. (Santakoski 2014)
- Tavaroiden vapaa liikkuvuus. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perussopimuksen määräysten soveltamisopas. Euroopan komissio, Yritystoiminta ja teollisuus. Luxemburg 2010. Saatavissa osoitteessa: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/files/goods/docs/art34-36/new_guide_fi.pdf (Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perussopimuksen määräysten soveltamisopas)
- Tuottajavastuujaoston ehdotus tuottajavastuuta koskevan sääntelyn uudistamiseksi 26.3.2009
- YmVM 4/2004 vp, Ympäristövaliokunnan mietintö 4/2004 vp (YmVM 4/2004)
- YmVM 2/2014 vp, Ympäristövaliokunnan mietintö 2/2014 vp (YmVM 2/2014)
- Ylä-Mella, Jenni – Poikela, Kari – Lehtinen, Ulla – Tanskanen, Pia – Román, Elisabeth – Keiski, Riitta L. – Pongrácz, Eva: Overview of the WEEE Directive and Its Implementation in the Nordic Countries: National Realisations and Best Practices. Journal of Waste Management, Volume 2014. (Ylä-Mella ym. 2014)

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Ympäristönsuojeluosasto		Julkaisu-aika Elokuu 2015	
Tekijä(t)	Ella Särkkä			
Julkaisun nimi	Tuottajavastuulainsäädännön ongelmakohtia			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 22 2015			
Tiivistelmä	<p>Tuottajavastuulainsäädännön ongelmakohtia -hankkeen tavoitteena on ollut tunnistaa keskeiset voimassaolevasta tuottajavastuulainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä aiheutuvat ongelmat ja tehdä tältä pohjalta tarpeellisia lainsäädännön muutosehdotuksia ja/tai lainsäädännön tulkinta- ja soveltamisohjeistusta.</p> <p>Hankkeessa tarkastelu kohdistuu kolmeen horisontaaliseen asiakokonaisuuteen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tuottajayhteisöjen välinen kustannusten- ja vastuunjako 2. Ulkomaisten toimijoiden saattaminen tuottajavastuun piiriin 3. Ammattimaisen tuottajan määrittelyminen <p>Tuottajayhteisöjen tulee nykyisin ratkaista keskinäiseen vastuunjakoonsa liittyvät kysymykset vapaaehtoiselta pohjalta, mutta aina yhteistyöhön ei kyetä. Vastuunjako saattaa osoittautua ongelmalliseksi varsinkin silloin, kun jäteteellä on positiivista raaka-ainearvoa tai kun kyse on jakelijakeräyksen järjestämisestä. Eräs vaihtoehto vastuunjaon järjestämiseksi voisi olla lakisääteisen clearing house -järjestelmän perustaminen. Clearing house -järjestelmä voitaisiin toteuttaa myös vapaaehtoisesti tuottajayhteisöjen keskinäisten sopimusten pohjalta. Toinen vaihtoehto voisi olla tuottajien ja tuottajayhteisöjen velvoittaminen tekemään yhteistyötä käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanoton, kuljetuksen sekä vastaanottoa koskevan tiedotuksen järjestämiseksi.</p> <p>Tuottajavastuulainsäädäntö ei pääsääntöisesti koske ulkomaisia toimijoita ja etämyyntiä, mikä on johtanut ns. vapaaatmatusongelmaan. Tehokkaimmin etämyyntiin kyettäisiin puuttamaan yhdenmukaistamalla tuottajavastuudirektiivin tuottajan määritelmät ja sisällyttämällä direktiiveihin valtuutettua edustajaa koskevat säännökset. Tämä edellyttäisi unionintasoisia toimia. Toisaalta etämyyjät voisivat osallistua tuotteidensa jätehuollon järjestämiseen vapaaehtoisesti. Jätelaissa (646/2011) voitaisiin säätää etämyyjien oikeudesta nimetä valtuutettu edustaja vastaamaan etämyyjän markkinoille saattamien tuotteiden jätehuollosta. Vaihtoehtoisesti etämyyjät voisivat huolehtia tuotteiden jätehuollosta sopimalla tästä tuottajayhteisön palveluyhtiön kanssa. Muuttamalla jätelain tulkintaa tuottajayhteisö voisi toimia sähkö- ja elektroniikkalaitteiden etämyyjien valtuutettuna edustajana.</p> <p>Tuottajavastuu koskee tuotteita ammattimaisesti markkinoille saattavia tuottajia, mutta ammattimaisuuden käsitettä ei ole lainsäädännössä määritelty. Tämän on pelätty johtavan keinotekoisin järjestelyihin, joilla pyritään hyötymään tuottajan ensisijaisesta jätehuollon järjestämisoikeudesta. Ammattimaisuuden määrittelyn kannalta ongelmallisia ovat myös pientuottajat, jotka kokevat tuottajavastuovelvoitteet kohtuuttoman raskaiksi. Tuottajan toiminnan ammattimaisuutta määriteltäessä lähtökohdaksi tulisi ottaa liike- ja ammattitoiminnan aineelliset tunnusmerkit sekä ammattimaisen jätteen käsittely- ja kuljetustoiminnan kriteerit. Kaikkein pienimuotoisin toiminta olisi perusteltua rajata tuottajavastuun soveltamisalasta määrittelemällä markkinoille saatettujen tuotteiden määrään perustuvat määräraajat, jota vähäisemmän toiminnan ei katsottaisi olevan ammattimaista. Tuottajayhteisöjen jäseniltään perimien maksujen pitäisi aiheuttamisperiaatteen mukaisesti perustua tuottajan tuottajayhteisölle tosiasiallisesti aiheuttamiin kustannuksiin.</p>			
Asiasanat	tuottajavastuu, jätehuolto, jätelaki			
Rahoittaja/toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4455-4 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkokoj.)	
	Sivuja 42	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	
Julkaisun myyntijakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2015			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Miljövärdavdelningen	Datum Augusti 2015
Författare	Ella Särkkä	
Publikationens titel	Tuottajavastuulainsäädännön ongelmakohtia (Problem i lagstiftningen om producentansvar)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 22 2015	
Sammandrag	<p>Målet för projektet kring problem i lagstiftningen om producentansvar har varit att identifiera de centrala problemen som orsakas av gällande lagstiftning om producentansvar och av praxisen kring tillämpningen av denna och att utifrån detta göra nödvändiga förslag till ändring av lagstiftningen och/eller anvisningar för tolkning och tillämpning av lagstiftningen.</p> <p>Den granskning som gjorts inom ramen för projektet riktas till tre horisontella helheter:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fördelning av kostnader och ansvar mellan producentsammanslutningar 2. Inbegripande av utländska aktörer i producentansvaret 3. Definition av en yrkesmässig producent <p>Producentsammanslutningarna bör för närvarande lösa frågor som berör ansvarsfördelningen sinsemellan på frivillig basis, men man förmår inte alltid samarbeta. Ansvarsfördelningen kan visa sig vara problematisk särskilt om avfallet har ett positivt råvaruvärde eller om det är fråga om att ordna insamling av distributörer. Ett alternativ för att ordna ansvarsfördelningen skulle kunna vara att inrätta ett lagstadgat clearing house-system. Clearing house-systemet skulle också kunna genomföras frivilligt på basis av ett avtal mellan producentsammanslutningarna. Ett annat alternativ skulle kunna vara att ålägga producenter och producentsammanslutningar att samarbeta för att ordna mottagning och transport av kasserade produkter samt informering om mottagningen.</p> <p>Lagstiftningen om producentansvar gäller i regel inte utländska aktörer och distansförsäljning, vilket har lett till problem med så kallade fripassagerare. Det effektivaste sättet att ingripa i distansförsäljning skulle vara att förenhetliga definitionerna av producent i direktiven om producentansvar och att inkludera bestämmelser som berör representanter i direktiven. Det här skulle förutsätta åtgärder på unionsnivå. Å andra sidan skulle distansförsäljare frivilligt kunna delta i ordnandet av avfallshandling av sina produkter. Man skulle i avfallslagen (646/2011) kunna stadga om distansförsäljarnas rätt att utse en representant som ansvarar för avfallshandling av produkter som distansförsäljaren fört in på marknaden. Alternativt skulle distansförsäljarna kunna söra för avfallshandling av sina produkter genom att avtala om denna med producentsammanslutningens servicebolag. Genom att ändra tolkningen av avfallslagen skulle producentsammanslutningen kunna agera representanter för distansförsäljare av elektriska och elektroniska produkter.</p> <p>Producentansvaret gäller producenter som yrkesmässigt släpper ut produkter på marknaden, men begreppet yrkesmässighet definieras inte i lagstiftningen. Man har befarat att detta kan leda till konstruerade arrangemang genom vilka man strävar efter att utnyttja producentens primära rätt att ordna avfallshandling. I fråga om definitionen av yrkesmässighet är också småproducenter, som upplever de förpliktelser som producentansvaret medför oskäligt tunga, problematiska. Vid fastställandet av yrkesmässigheten i producentens verksamhet bör man utgå från materiella kännetecken för affärs- och yrkesverksamhet samt från kriterierna för yrkesmässig behandling och transport av avfall. Det skulle vara motiverat att avgränsa den allra mest småskaliga verksamheten från tillämpningsområdet för producentansvar genom att fastställa gränser som grundar sig på mängden produkter som släpps ut på marknaden. Verksamhet som underskrider dessa skulle inte ses som yrkesmässig. De avgifter som producentsammanslutningarna uppbär av sina medlemmar borde enligt principen om förorenarens ansvar grunda sig på de verkliga kostnader som producenten orsakar producentsammanslutningen.</p>	
Nyckelord	producentansvar; avfallshandling, avfallslagen	
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-4455-4 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 42	Språk Finska
		Offentlighet Offentlig
Beställningar/distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2015	

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Environmental Protection Department		<i>Date</i> August 2015	
<i>Author(s)</i>	Ella Särkkä			
<i>Title of publication</i>	Tuottajavastuulainsäädännön ongelmakohtia (Problem Areas in Producer Responsibility Legislation)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Ministry of the Environment 22 2015			
<i>Abstract</i>	<p>The aim of the Problem Areas in Producer Responsibility Legislation project was to identify the key problems resulting from current producer responsibility legislation and its application practice and to use this as a basis for making necessary proposals for amending the legislation and/or the interpretation and application guidelines for the legislation.</p> <p>The project examines three horizontal sets of issues:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Division of costs and responsibilities between producer responsibility organization (PRO)s 2. Inclusion of foreign operators within the scope of producer responsibility 3. Definition of a professional producer <p>At present, producer responsibility organization (PRO)s must resolve any issues related to the division of responsibilities between them on a voluntary basis, but cooperation is not always possible. The division of responsibilities may prove to be especially problematic when the waste has positive raw material value or when it comes to organising waste collection by distributors. One option for organising the division of responsibilities is to establish a statutory clearing house system. A clearing house system could also be implemented on a voluntary basis, based on agreements between producer responsibility organization (PRO)s. Another option could be to place producers and producer responsibility organization (PRO)s under the obligation to cooperate with each other in organising reception and transport of discarded products as well as communication pertaining to the reception.</p> <p>Producer responsibility legislation generally does not apply to foreign operators and distance selling, which has led to the so-called free rider problem. The most effective method for intervening in distance selling would be to standardise the definitions of a producer in EU directives on producer responsibility and incorporating regulations pertaining to authorised representatives into the directives. This would require actions at the EU level. On the other hand, distance sellers could also participate in organising waste management for their products voluntarily. Provisions could be incorporated into the Waste Act (646/2011) regarding the right of distance sellers to appoint an authorised representative to organise waste management for products placed on the market by the distance seller. Alternatively, distance sellers could organise waste management for their products by making arrangements for this with the producer responsibility organization (PRO)'s service company. By changing the interpretation of the Waste Act, a producer community could act as the authorised representative of distance sellers of electrical and electronic equipment.</p> <p>Producer responsibility applies to producers who place products on the market in a professional capacity, but the concept of professionalism is not defined in the legislation. One fear is that this would lead to artificial schemes that would be aimed at benefiting from the primary right of the producer to organise waste management. With regard to defining professionalism, another problem is posed by small-scale producers who feel that the obligations of producer responsibility are unreasonably heavy. The definition of professionalism in producer operations should be based on the substantive characteristics of business and professional activities and the criteria for professional waste treatment and transport operations. Operations on the smallest scale could justifiably be excluded from the scope of producer responsibility by establishing quantity limits for products placed on the market. Any operations falling below these limits would not be considered to be professional. Fees collected by producer responsibility organization (PRO)s from their members should be based on actual expenses caused by the producer to the producer responsibility organization (PRO) in accordance with the polluter pays principle.</p>			
<i>Keywords</i>	producer responsibility, waste management, Waste Act			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
	ISBN 978-952-11-4455-4 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)	
	<i>No. of pages</i> 42	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	
<i>For sale at/ distributor</i>	The publication is available on the internet: www.ym.fi/julkaisut			
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment			
<i>Printing place and year</i>	Helsinki 2015			

Tuottajavastuun ongelmakohtia -hankkeessa selvitettiin keskeisiä tuottajavastuulainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä aiheutuvia ongelmakohtia.

Selvityksessä tarkastellaan kolmea horisontaalista asiakokonaisuutta:

1. Tuottajayhteisöjen välinen kustannusten- ja vastuunjako
2. Ulkomaisten toimijoiden saattaminen tuottajavastuun piiriin
3. Ammattimaisen tuottajan määrittelyminen

Hankkeessa tunnistettujen ongelmien ratkaisemiseksi esitetään tarpeellisia lainsäädännön muutosehdotuksia tai lainsäädännön tulkinta- ja soveltamisohjeistusta.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4455-4 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkok.)