

Maria Jokinen

# **JÄTELAKI UUDISTUI - MITEN TUOTTAJAN VASTUU MUUTTUI?**

Kandidaatintyö  
Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Tammikuu 2023

# SISÄLLYSLUETTELO

1	TIIVISTELMÄ .....	1
2	JOHDANTO .....	2
	2.1 Tutkielman aihealue .....	2
	2.2 Tutkimusmenetelmä ja keskeisimmät lähteet.....	3
	2.3 Tutkimuskysymys ja aiheen rajausta.....	5
3	YLEISTÄ UUDESTA JÄTELAISTA .....	6
	3.1 Tausta lain muutoksille .....	6
	3.2 Tuottajavastuu ja kestävä kehitys .....	7
	3.3 EU-direktiivi ja jätelain säädöspaketin sisältö.....	9
4	TUOTTAJAVASTUUSEEN LIITTYVÄT VELVOLLISUUDET .....	11
	4.1 Mitä tarkoitetaan tuottajavastuulla? .....	11
	4.2 Tuottajavastuun piirissä olevien yritysten velvollisuudet .....	11
	4.3 Tuottajavastuun kustannusten jakautuminen.....	13
5	MUUTOKSET JÄTELAISSA.....	15
	5.1 Edeltävä jätelainsäädäntö .....	15
	5.2 Keskeisimmät muutokset tuottajavastuussa .....	16
	5.2.1 Tuottajien velvollisuus liittyä tuottajayhteisöön.....	19
	5.2.2 Kuntien ja tuottajien välinen yhteistyö .....	20
	5.2.3 Tuottajavastuu etäkaupassa.....	21
	5.2.4 Raportointi, seuranta ja omavalvonta.....	22
	5.2.5 Tuottajavastuun laiminlyönti .....	23
	5.3 Lain esitöiden analysointi.....	23
6	YHTEENVETO .....	25
	LÄHTEET JA LYHENNELUETTELO.....	27

# 1 TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto:	Kauppateiden kandidaattiohjelma, yritysjuridiikka ja vero-oikeus
Tekijä:	JOKINEN, MARIA
Tutkielman nimi:	Jätelaki uudistui – Miten tuottajan vastuu muuttui?
Kandidaatintutkielma:	
Ajankohta:	Tammikuu 2023
Avainsanat:	jätelaki, tuottajavastuu, tuottajayhteisö, tuottajavastuujärjestelmä, jätedirektiivi, kiertotalous, kestävä kehitys,

---

Jätelakia uudistettiin laajasti vuonna 2021. Se on osa EU:ssa 2018 hyväksytyn jättesäädös-paketin kansallista toimeenpanoa. Laeilla pantiin täytäntöön jätelain säädökset. Samassa yhteydessä jätelakiin kuuluvaa tuottajavastuuta koskeva lainsäädäntö uudistui. Tuottajavastuun voidaan katsoa olevan yksi kiertotalouden kivijaloista. Tuottajavastuu voi sanana kuulostaa laimealta, mutta se täynnä voimaa. Sillä on keskeinen merkitys kierrätysasteen nostossa ja luonnonvarojen kulutuksen vähentämisessä. Tuottajavastuun piiriin kuuluu Suomessa noin 15 000 yritystä, jotka maahantuovat, pakkaavat, valmistavat tai etämyyvät tuotteita. Tuottajavastuulla saatetaan tuotteen koko elinkaaren aikainen vastuu sen tuottajalle. Näin pyritään varmistumaan siitä, että niistä syntyvä jäte saadaan tehokkaasti kerättyä talteen ja mahdollisuuksien mukaan uusiomateriaalina takaisin kierto. Näin syntyvä jäte saadaan käytettyä kerta toisensa jälkeen säästäten neitseellisten luonnonvarojen käyttöä. Tämä ajatus tukee myös jätelain jätehierarkian etusijajärjestyksen mukaista toimintaa. Siinä ensisijainen tavoite on syntyvän jätteen määrän vähentäminen ja toissijainen tavoite jätteen uudelleenkäyttö eli kierrätys.

Jätelain perimmäinen tarkoitus on edistää yhteiskuntamme siirtymää kohti kiertotaloutta. Kiertotalouden päämääränä on jätteetön yhteiskunta sekä suljettujen kiertojen aikaansaa-minen. Ympäristöoikeudellisen sääntelyn lisääntyessä sekä kiristytessä on entistä tärkeämpää ymmärtää lain syvempi tarkoitus pelkän säädöstekstin lisäksi.

Tutkielmassa ollaan erityisen kiinnostuneita siitä, miten jätelaki ohjaa tuottajavastuuta sekä luo kannusteita uusiin ja kestävämpiin ratkaisuihin esimerkiksi pakkauksien osalta. Tällä kaikella on suuri vaikutus myös EU:n kierrätystavoitteiden toteutumiseen.

Tutkielmassa käytetään metodina oikeusdogmatiikkaa. Keskeisimpinä lähteinä on jätelaki pohjautuen EU-direktiiviin sekä lain esivalmistelutyöt.

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkistettu Turnitinin OriginalityCheck -ohjelmalla.

## 2 JOHDANTO

### 2.1 Tutkielman aihealue

Suomi tavoittelee kärkipaikkaa kiertotalouden mallimaana. Jostakin syystä usea Euroopan maa on kuitenkin tässä Suomea edellä. Myös kierrätysaste on Suomessa pysynyt samalla tasolla jo usean vuoden ajan. Suomi onkin ajautunut alhaisen kierrätysasteen vuoksi EU:n niin sanottuun varhaiseen varoitusmenettelyyn (early warning report)<sup>1</sup>. Tuottajavastuu on yksi keskeisimmistä asioista kiertotaloudessa. Edellä on mainittuna muutama asia, miksi tässä kandityössä käsitellään ajankohtaista aihetta kiertotaloudesta nimeltään tuottajavastuu. Tutkielman tarkoituksena on selvittää, miten jätelain uudistus vuonna 2021 muutti tuottajavastuuta. Tuottajavastuuta koskeva lainsäädäntö uudistui tuona vuonna yhdessä jätelain kanssa merkittävästi. Tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan jätelakia ennen uudistusta ja sen jälkeen. Lisäksi tuotetaan katsaus yhteiskunnalliseen keskusteluun koskien uutta jätelakia nimenomaisesti tuottajavastuun näkökulmasta.

Tuottajavastuulla tarkoitetaan yritysten velvollisuutta huolehtia tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteiden keräyksestä sekä kierrätyksestä. Tuottajavastuun ja sen lainsäädännön tavoitteena on mm. vähentää pakkausjätteen määrää, saada niiden kierrätysastetta korkeammaksi sekä ehkäistä ympäristöhaittojen syntymistä. Nämä samat tavoitteet löytyvät hieman toisella tavalla ilmaistuina myös jätelain 1 §:stä. EU-direktiiviin pohjautuva jätelaki uudistui laajasti vuonna 2021. Uudistetun jätedirektiivin mukaan yhdyskuntajätteestä tulee kierrättää 55 prosenttia vuonna 2025, 60 prosenttia vuonna 2030, 65 prosenttia vuonna 2025 ja 70 prosenttia vuoteen 2035 mennessä<sup>2</sup>. Pakkausjätteen EU:n laajuinen keräystavoite puolestaan on 65 % vuoteen 2025 mennessä ja 70 % vuoteen 2030 mennessä<sup>3</sup>. Tuottajavastuuseen liittyvät asiat ovat keskeisessä roolissa tavoitteiden toteutumi-

---

1 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja.

2 Ympäristöministeriö, jättesäädöspaketti

3 Kiertotalouspaketti: EU:n uudet tavoitteet kierrätykselle

sessä, minkä vuoksi uudessa jätelaissa onkin kiinnitetty huomiota ja muutettu tuottajavastuuta koskevia määräyksiä. Lainsäädännön lisäksi kansallisia elintarvikepakkauksien ja muovituotteiden vähennystavoitteita on toteutettu lainsäädännön sijaan sopimuksella<sup>4</sup>. Jätelakia ja tuottajavastuuta täydentää runsas joukko erilaisia asetuksia, jotka on myös syytä ottaa huomioon tässä tutkielmassa. Jätelaissa tehdyt muutokset kuuluvat Sanna Marinin hallituksen ohjelman strategiseen kokonaisuuteen ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi”. Suomessa syntyi vuonna 2018 yhteensä noin 128 miljoonaa tonnia jätettä<sup>5</sup>. Keskeinen lähtökohta kiertotaloudelle on systeeminen ajattelu. Tämä tarkoittaa sitä, että ajattelun keskiössä tulee pitää keskinäisriippuvuudet. On tärkeitä pyrkiä ymmärtämään, miten ne vaikuttavat kokonaisuuteen. Jätelainsäädäntö on vain yksi osa kokonaisuutta. Kuitenkin tässä on hyvä pyrkiä systeemiajatteluun, sillä jätelainsäädännöllä on riippuvuussuhteita moneen asiaan tuottajavastuun lisäksi. Siirtymässä yhteiskunnassamme kohti kiertotaloutta on pystyttävä uudistamaan myös lainsäädäntöä, joka ohjaa toimijoita kestäväan suuntaan.

## 2.2 Tutkimusmenetelmä ja keskeisimmät lähteet

Tutkimusmenetelmäni on lainoppi eli oikeusdogmatiikka, joka on keskeisin oikeustieteen tutkimusaloista. Lainoppi on metodisesti tulkintatiede, johon liittyy tutkijan ainutlaatuista oivaltamista<sup>6</sup>. Oikeusdogmatiikan perustehtävänä on selvittää lakitekstiä tulkitsemalla ja systematisoimalla, mitkä normit kuuluvat vallitsevaan oikeusjärjestykseen. Lainopin tutkijoita on pidetty ”kaksoiskansalaisina”, jotka julkaisevat tutkimuksiaan tiedeyhteisölle, mutta myös muuttavat oikeusjärjestystä ja oikeudellista käyttäytymistään.<sup>7</sup> Tämä on

---

<sup>4</sup> HE 141/2022 vp Kertakäyttöisiin muovituotteisiin kuuluvia elintarvikepakkauksia ja juomamukeja koskevat kansalliset kulutuksen vähennystoimet on toteutettu lainsäädännön sijasta sopimuksella, joka allekirjoitettiin ympäristöministeriön ja kulutuksen vähentämistoimien kohteena olevia toimialoja ja toimijoita edustavien yhdistysten välillä 4.3.2022.

<sup>5</sup> HE 141/2022, s. 13

<sup>6</sup> Kolehmainen, A. 2015.

<sup>7</sup> Niiniluoto, I., 2022

melko hyvä kuvaus myös nyt käsillä olevasta tilanteesta, jossa olemme lähes kokonaisuudessaan uudistetun jätelain äärellä. Nyt saatavilla ei ole oikeuskäytäntöä, joka muokkaisi tutkijan käsitystä lain sisällöstä. Toisaalta myös EU-tasoinen lainsäädäntö muuttuu koko ajan ja muokkaa myös kansallista lainsäädäntöä. Aulis Aarnion vaikutusvaltaisen käsityksen mukaan lainoppi on hermeneuttinen tulkintatiede. Hermeneuttisuudella pyritään saavuttamaan syvempi ymmärrys asioista ja näiden keskinäisriippuvuuksista. Tämä menetelmä tukee myös ajatusta siitä, että kiertotaloudessa systeemiajattelu eli kokonaisuuk-sien hahmottaminen on ensiarvoisen tärkeää. Kuten hermeneuttisella kehällä, voi tutkimus johtaa uusien määritelmien syntymiseen, myös systeemiajattelussa näin tapahtuu. Tunnistamalla keskinäisriippuvuuksia ja kokonaisuudet hahmottamalla asia usein näyt-täytyy uudessa valossa. Jätelain uudistuksen taustalla on monia yhteiskunnallisia asioita, joilla on ollut vaikutusta oikeuden kehittymiseen. Tämän vuoksi on tärkeää ymmärtää myös muutosten taustalla vaikuttaneet seikat, jotka ovat keskinäisriippuvaisia.

Yleisenä, kaikkia koskettavana lähtökohtana toimii lainsäädäntö, joka myös tutkimuk-sessa on keskeinen lähde. Riippumatta siitä, millainen näkemys oikeuden velvoittavuuden perustasta omaksutaan, oikeuden keskeinen tehtävä loppukädessä on kiistojen ratkai-seminen<sup>8</sup>.

Keskeisenä lähdemateriaalina tässä tutkimuksessa on lainsäädäntö. Uuteen jätelakiin, sen tuottajavastuuseen ja lain täytäntöön panoon on vaikuttanut Euroopan parlamentin ja neu-voston direktiivi (EU) 2019/904, jäljempänä SUP-direktiivi. Näiden lisäksi lähdemateri-aalina on käytetty hallituksen lain valmistelun esitöitä, oikeuskäytäntöä edellisestä lain-säädännöstä sekä oikeuskirjallisuuden lähteitä. Lähdemateriaalissa on hyödynnetty myös jätelainsäädännön uudistusta varten tehtyjä lukuisia taustaselvityksiä sekä kokeiluhank-keiden raportteja.

---

<sup>8</sup> Määttä, T. ym., 2020

### 2.3 Tutkimuskysymys ja aiheen raja

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, miten uudistunut jätelaki muutti tuottajavastuuta edelliseen voimassa olleeseen lakiin peilaten. Tavoitteena on luoda katsaus keskeisimpiin muutoksiin sekä arvioida jätelainuudistuksen tuottajavastuun uusia vaatimuksia.

Tutkimuksessa tarkastellaan tuottajavastuuta nimenomaan jätelain asettaman lainsäädännöllisen viitekehyksen kautta. Tuottajavastuun ollessa tutkimuksen keskiössä, kokonaisvaltaisempi ja monialaisempi käsite kaiken keskiössä on kiertotalous. Yhteiskunnallinen siirtymä lineaarisesta taloudesta kiertotalouteen vaatii myös lakimuutoksia, jotka on pääosin johdettu EU-oikeudesta. Kiertotalouden näkökulmasta tarkastellen tutkimuksessa ei kuitenkaan paneuduta syvemmin lainsäädännön vaikutuksiin laajemmin kiertotalouden vauhdittajana. Tämä huolimatta siitä, että sillä on suora yhteys olemassa myös tuottajavastuuseen.

Tuottajavastuun piiriin kuuluu yritykset, jotka valmistavat tai tuovat maahan akkuja tai paristoja, ajoneuvoja, paperituotteita tai sähkö- ja elektroniikkalaitteita. Tässä tutkielmassa paneudutaan näihin tuottajavastuujärjestelmän piiriin kuuluvien yritysten uusiin velvoitteisiin lain näkökulmasta.

## 3 YLEISTÄ UUDESTA JÄTELAISTA

### 3.1 Tausta lain muutoksille

Euroopan komissio on antanut Suomelle vuonna 2018 suosituksia yhdyskuntajätteen kierrätystä lisäävistä toimista. Suomi haluaa olla kiertotalouden kärkimaa, joka edellyttää myös lainsäädännöllisiä toimia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimikunta selvitti hankkeessaan vuonna 2019 jätteiden erilliskeräystä sekä tuottajavastuun alaisten pakkausjätteiden keräyksen tehostamisen mahdollisuuksia<sup>9</sup>. Hankkeessa arvioitiin mm. sääntelymalleja kierrätyksen lisäämisen ja jätedirektiivin tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta Samassa yhteydessä tarkasteltiin mahdollisten toimien edellyttämiä lainsäädännöllisiä muutostarpeita. Päätelmänä lainsäädännön kehittämistä oli erilliskeräyksen lisääminen. Raportissa otettiin kantaa myös siihen, että tulevassa sääntelyssä tulee huomioida tuottajat ja kunnat velvoittava yhteistyö sekä kustannuksien jakautuminen. Uudessa jätelaissa tämä onkin otettu huomioon. Lain yhtenä päämääränä on myös saavuttaa eri materiaalien kierrätystavoitteet. Tässä kohtaa on syytä huomioida myös kierrätysasteen laskentavan muutokset. Kierrätysasteet lasketaan uudella laskentatavalla jatkossa materiaalista, joka myös todellisuudessa päätyy kiertoon ja uusiokäyttöön. Aiemmin laskennassa on huomioitu kaikki kierrätettäväksi kerätyt materiaalit, vaikka ne eivät olisi soveltuneet uusiokäyttöön ja näin päätyneet uudelleen käytettäväksi. Tämä muutos on merkittävä erityisesti muovipakkausten kohdalla, joka edellyttää muovipakkauksien kierrätysasteen merkittävää kasvattamista. Kierrätysasteeseen halutaan merkittävä parannus Suomessa, joka omalta osaltaan on vaikuttanut lakimuutoksiin (taulukko 1).

---

<sup>9</sup> Salmenperä, H., ym. 2019



Kierrätysaste ja kierrätystavoitteiden kehittyminen Suomessa 2025-2030<sup>10</sup>

Taulukko 1

Pakkaus- materiaali	Kierräty- saste 2019	Tavoite 2025	Ta- voite 2030
Lasi	98	70	75
Paperi ja kartonki	116	75	85
Alumiini*	85	70	85
Rautame- talli	85	70	80
Muovi	42	50	55
Puu	27	25	30
*Alumiinin osalta pakkausjätedirektiivin asettama tavoite on 50,5 vuodelle 2025 ja 60 % vuodelle 2030.			
Kaikki pakkauk- set	71	65	70

### 3.2 Tuottajavastuu ja kestävä kehitys

Kestävällä kehityksellä tiedetään olevan kolme ulottuvuutta: taloudellinen kestävyys, sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys sekä ekologinen kestävyys. Kestävä kehitys on määritelty olevan Euroopan unionin kansainvälisten suhteiden lähtökohta<sup>11</sup>. Kestävän kehityksen olemassaololla on yhä voimakkaampi merkitys myös oikeuden kehittymiseen. Ympäristövastuu on osa yritysvastuuta ja sitä kautta kontekstiin tulee myös ympäristöi-

---

<sup>10</sup> Lojamo, A. 2022

<sup>11</sup> SEU 21(2) artikla (2016/C 202701)

keus. Merkityksellisiä virstanpylväitä tällä vuosikymmenellä ympäristöoikeuden kehittämiseen ovat olleet EU:n ympäristön pääosaston perustaminen (1981), Brundtlandin komission ”Yhteinen tulevaisuutemme”-raportin julkaiseminen (1987) ja kansainvälisen ilmastopaneelin perustaminen (IPCC, 1988)<sup>12</sup>. Nämä kaikki ovat vaikuttaneet merkittävästi ympäristöpolitiikan ja -sääntelyn kehitykseen. Kestävän kehityksen vahvistumisella on ollut merkitys myös EU:n toimintaan ja sen lainsäädäntöön. EU:n sopimuksen 3 artiklan 3 kohdassa löytyy tavoite EU:n sisämarkkinoiden pyrkimyksestä kestäväan kehitykseen<sup>13</sup>. Lisäksi 1.luvun 21 artiklan 2 kohdasta löytyy maininta unionin ulkoisesta toiminnasta, jossa määritellään kestävyys kahdessaakin alakohdassa. Sen mukaan tavoite on edistää kehitysmaiden talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kannalta kestäväa kehitystä ensisijaisena tarkoituksenaan poistaa köyhyys sekä osallistua kansainvälisten toimenpiteiden kehittämiseen ympäristön laadun ja maapallon luonnonvarojen kestävan hoidon ylläpitämiseksi ja parantamiseksi varmistaakseen kestävan kehityksen<sup>14</sup>. Voidaankin perustellusti olettaa näillä olleen merkitystä myös jätelainsäädäntöön ja koko EU:ta koskevaan tuottajavastuun säätelyyn. Myös tässä mielessä on erittäin tärkeää ymmärtää, mitkä asiat vaikuttavat ja oletettavasti tulevat vaikuttamaan kansalliseen lainsäädäntöön. Kestävän kehityksen määritelmiä ja tavoitteita tehdään myös lainsäädännön ulkopuolella. Sillä on kuitenkin suuri merkitys sille, minkälaisena lainsäädäntö tulee näyttäytymään. Yksi hyvä esimerkki on Euroopan Vihreän kehityksen ohjelma, The European Green Deal. Green deal -sopimuksissa yhteisenä tavoitteena on ympäristö- ja ilmastotavoitteiden yhteensovittaminen talouspoliittisiin tavoitteisiin. Green deal -sopimukset ovat vapaaehtoisia ja niistä ei ainakaan vielä ole säädetty lailla. Green deal -sopimuksia on otettu käyttöön myös Suomessa, esimerkiksi yritykset voivat vapaaehtoisesti liittyä oman alansa green

---

<sup>12</sup> Vanhala, A., ym. 2022

<sup>13</sup> SEU 3 artikla: Unioni toteuttaa sisämarkkinat. Se pyrkii Euroopan kestäväan kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täydyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Se edistää tieteellistä ja teknistä kehitystä.

<sup>14</sup> SEU 21(2) artikla (2016/C 202701)

deal -sopimukseen ja antaa sitoumuksensa omista ympäristö- ja ilmastotavoitteista. Tämän voidaan katsoa suuntavan myös tulevaa säätelyä, vaikka vielä tässä kohtaa kyseessä onkin vapaaehtoiset sitoumukset.

### 3.3 EU-direktiivi ja jätelain säädöspaketin sisältö

Direktiivin 17 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat saattaa eräät direktiivin vaatimukset osaksi kansallista lainsäädäntöä toimivaltaisten viranomaisten ja asianomaisten toimialojen välisillä sopimuksilla. Tällainen on 8 artiklassa säädetty laajennettu tuottajavastuu<sup>15</sup>. Direktiivi on pantu täytäntöön jätelain muutoksella 714/2021, joka astui voimaan 19.7.2021 (jätelain laaja uudistus sekä lait ympäristönsuojelulain, kemikaalilain, rikoslain ja elintarvikelain muuttamiseksi) sekä valtioneuvoston asetuksella 771/2021, joka astui voimaan 23.8.2021. Lisäksi jäteasetus<sup>16</sup>, pakkausjäteasetus<sup>17</sup> ja muut jätelakia täydentävät asetusmuutokset astuivat voimaan 1.12.2021. Direktiivin voimaan saattamista jatkettiin antamalla eduskunnalle jätelain muuttamista koskeva hallituksen esitys HE 141/2022 vp syyskuussa 2022. Yhteenvedo voidaan todeta EU:n jätessäädöspaketin sisältävän neljä direktiiviä, joilla on muutettu kuutta jätteenalan direktiiviä. Jätelain muutos sisälsi viisi tuottajavastuuta koskevaa asetusta. Nämä on tullut laittaa voimaan kansallisessa lainsäädännössä 5.7.2020 mennessä.

Lisäksi maaliskuussa 2022 ympäristöministeriö allekirjoitti tiettyjen toimijoiden kanssa vapaaehtoisen muovisten kertakäyttöisten annospakkausten kulutuksen vähentämistä koskevan green deal -sopimuksen. Viimeksi mainittu liittyi erityisesti direktiivin 4 artiklan edellytyksiin. Green deal -sitoumustoimintaan voivat liittyä myös muut kuin lain velvoittamat tuottajavastuun piiriin kuuluvat yritykset<sup>18</sup>. Oletettavaa on, että sitoumuksen antaa ja green deal -sopimukseen liittyy useampi tuottajavastuun piiriin kuuluva yritys.

---

<sup>15</sup> HE 141/2022 vp

<sup>16</sup> Valtioneuvoston asetus jätteistä 978/2021

<sup>17</sup> Valtioneuvoston asetus pakkauksista ja pakkausjätteistä 1029/2021

<sup>18</sup> Muovisten kertakäyttöisten annospakkausten kulutuksen vähentämistä koskeva green deal -sopimus

Green deal -sopimus on voimassa vuoden 2027 loppuun asti, jolloin tehdään arviointi ja tarveharkinta sopimuksen jatkamisesta.

## 4 TUOTTAJAVASTUUSEEN LIITTYVÄT VELVOLLISUUDET

### 4.1 Mitä tarkoitetaan tuottajavastuulla?

Tuottajavastuulla tarkoitetaan tiettyjen tuotteiden valmistajia, maahantuojia ja etämyyjiä sekä pakkaajia, joiden tulee vastata tuotteidensa jätehuollosta. Tuottajavastuu koskee akkuja ja paristoja (myös ajoneuvojen ja sähkölaitteiden sisällä olevia), autoja, pakkauksia, paperi ja paperituotteita, renkaita sekä sähkö- ja elektroniikkalaitteita<sup>19</sup>. Erityisesti jätelain 6:s luku koskettaa tuottajavastuuta, vaikka jätelaista löytyy myös muita kohtia tuottajavastuuta koskien. Lain kuudennessa luvussa määritellään tuottajan vastuu jätehuollossa sekä sen kustannuksista<sup>20</sup>. Kiinteästi tuottajavastuuseen liittyvien tuottajayhteisöiden toiminta on määritelty samaisessa laissa. Laissa määritellään muun muassa tuottajien ja tuottajayhteisöjen välisestä yhteistyöstä. Lisäksi laissa säädetään tuottajan liittymisestä 142 §:ssa<sup>21</sup> tarkoitettuun tuottajarekisteriin, jota ylläpitää Suomessa keskitetysti Pirkanmaan ELY -keskus.

### 4.2 Tuottajavastuun piirissä olevien yritysten velvollisuudet

Tuottajavastuun piiriin kuuluvan yrityksen tai yhteisön velvollisuus on järjestää tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteidensa keräys ja kierrätys omalla kustannuksellaan siinä kohtaa, kun tuotteet poistuvat käytöstä. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi autojen renkaiden poiskeräämistä markkinoilta siinä kohtaa, kun niitä ei voi enää käyttää tarkoi-

---

<sup>19</sup> Tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuotteet ja tuottajat JäteL 48 §

<sup>20</sup> JäteL 15.7.2021/714

<sup>21</sup> Suomen ympäristökeskuksen on ylläpidettävä tietoverkossa tietopalvelua, jonka tarkoituksena on välittää tietoja 142 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun tuottajarekisteriin hyväksytyistä tuottajista, tuottajayhteisöistä, valtuutetuista edustajista ja tuottajayhteisöjen jäsenistä sekä tiedot tuottajavastuun hoitamisesta.

tuksessaan. Tuottajan vastuulla on järjestää tuolloin käytöstä poistetun tuotteen vastaanottoaikoja siten, että tuotteen voi *maksutta* ja *vaivattomasti* luovuttaa näin järjestettyyn vastaanottoon. Laissa säädetään nimenomaisesti tuotteen takaisinottovelvollisuudesta maksutta, minkä vuoksi ilmeisesti renkaiden tuottajayhteisö on päätenyt ratkaisuun, jossa kierrätysmaksu lisätään tuotteen hintaan asiakkaan ostaessa uusia renkaita. Valtioneuvosto voi asetuksellaan antaa tarkempia säännöksiä vastaanottoaikojen määrästä. Näin käytännössä onkin tehty pakkauksien ja pakkausjätteiden osalta. Pakkaukset ja paperit ovat määrällisesti merkittävien tuottajavastuun alainen materiaalia. Asetuksessa on määrätty, että vastaanottoaikojen verkoston on katettava koko maa siten, että vastaanottoaikoja on myös alueilla, joilla keräys ja jätehuolto ei muutoin olisi kannattavaa. Asetuksessa on tarkasti määritelty myös lasi-, metalli-, muovi-, sekä paperi- ja kartonkipakkauksien vastaanottoaikojen vähimmäismäärä<sup>22</sup>. Näiden keräyspaikkoina toimii Rinki-ekopisteet, joista vastaa Suomen Pakkauskierrätys RINKI Oy<sup>23</sup>.

Käytännössä tuottajan on ollut pakko liittyä tuottajayhteisön jäseneksi tai perustettava sellainen yhdessä muiden toimijoiden kanssa viimeistään 31.12.2021 mennessä. Mikäli tuottaja ei ole liittynyt tuottajayhteisöön, on sen tehtävä 101 §:ssä tarkoitettu hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi 30.6.2022 mennessä. Oikeuskäytännöstä löytyy korkeimman hallinto-oikeuden tuomio<sup>24</sup>, jossa KHO totesi, että jätelain tuottajavastuuta ei voitu rajoittaa koskemaan vain yhtiön omia asiakkaita. Tuottajalla on velvollisuus ottaa vastaan myös muiden kuin omien asiakkaidensa tuottajavastuun piirissä olevia tuotteita, mikäli hän järjestäisi näiden jätehuollon itse, olematta tuottajayhteisön jäsen.

Merkillepantavaa on se, että jätelaissa ei mainita lainkaan jätteen haltijan velvollisuuksista. Käytännön tilanteissa kovin usein on niin, että jätteen haltijalle helpoin vaihtoehto on laittaa esimerkiksi pakkausjäte sekajätteen joukkoon. Esimerkin kaltainen toiminta ei edistä jätelain tavoitteita esimerkiksi kierrätysasteen nostamisesta. Ruotsissa voi kuluttaja

---

<sup>22</sup> Valtioneuvoston asetus pakkauksista ja pakkausjätteistä 1029/2021; 10 § Vastaanoton järjestäminen

<sup>23</sup> RINKI-ekopisteet eivät kuulu tuottajayhteisöille, vaan niistä vastaa Suomen Pakkauskierrätys RINKI Oy, joka toimii yhteistyössä useiden pakkausmateriaaleja edustavien tuottajayhteisöiden kanssa. JäteL ei ole säädetty tuottajayhteisön juridista muotoa.

<sup>24</sup> KHO: 2018:31 26.2.2018

saada roskaamisesta 800 kruunun suuruisen sakon. Vastaava lakimuutos voisi tuomia myös Suomessa. Yksistään tuottajille kohdistettavat velvollisuudet eivät ole riittäviä materiaalien erilliskeräyksen edistämiseksi.

Kaikkein painavin laajaa tuottajavastuuta puoltava seikka lienee maksimoidun hyödyn ottaminen mahdollisuuksista, joita nimenomaan tuottajilla on jo pakkauksen suunnittelusta lähtien. Tähän samaan lopputulokseen on päätyntä myös Eelis Paukku tutkimuksessaan<sup>25</sup>.

### 4.3 Tuottajavastuun kustannuksien jakautuminen

Yritys hoitaa tuottajavastuunsa kärjistetyllä sanoen rahalla. Jätelain mukaan tuottaja vastaa tuotteidensa jätehuoltoon liittyvistä kustannuksista, ellei toisin säädetä<sup>26</sup>. Esimerkiksi Rinki kerää asiakkailtaan asiakasmaksun, joka perustuu pakkausmääriin. Tämän lisäksi yritykselle tulee maksettavaksi kierrätysmaksun, jossa hinnasto määräytyy tonnin tarkkuudella. Lopullinen kustannus määräytyy määrän ja materiaalin mukaan. Maksut vaihtelevat aloittain ja tuottajayhteisöittäin.

Tuottajavastuun piiriin kuuluvat yritykset ovat perustaneet omia tuottajayhteisöjä. Lain mukaan näiden yhteisöjen tulee olla voittoa tavoittelemattomia. Tämä on omalta osaltaan takaamassa sitä, että tuottajilta kerätään vain todellisiin keräyskustannuksiin perustuvat maksut. Tuottajayhteisöjä löytyy Suomesta kuitenkin useampia. Pelkästään pakkausten tuottajayhdistyksiä löytyy viisi: Mepak-Kierrätys Oy, Suomen Kuitukierrätys Oy, Suomen Uusiomuovi Oy, Kierrätys PPK Oy ja Suomen Keräyslasiyhdistys Oy ry<sup>27</sup>. Näin monitahoinen tuottajayhteisörakenne ei kuitenkaan välttämättä ole kustannustehokkain tapa tuottajille. Hallituksen esityksen asiakirjasta löytyy maininta tästä samaisesta huomiosta. Lainvalmistelun aikana esiin tulleet asiat ovat vahvistaneet tätä näkemys ja sitä, että tuottajayhteisöjen hallinnossa ja päätöksenteossa tuottajien oikeudet ja velvollisuudet

---

<sup>25</sup> Paukku, E., 2020

<sup>26</sup> JäteL 46 §

<sup>27</sup> HE 141/2022 vp, s.20

eivät ole kaikilta osin tasapainossa<sup>28</sup>. Huomioitava on myös se, että tuottajavastuun kustannuksista noin 200 yritystä maksaa lähes 90 % pakkausjätteen kierrätysmaksuista, kun kokonaisuudessaan tuottajayhteisöihin on liittynyt yli 4 400 yritystä<sup>29</sup>. Tämä kertoo siitä, että suuret tuottajat ovat merkittävässä roolissa sekä jätteen tuottajina että kustannuksista vastaajina. Tuottajien kustannusosuus pakkausjätteiden keräyksen ja käsittelyn kokonaiskustannuksista oli vuonna 2016 karkean arvion mukaan noin 40–85 % pakkausmateriaalista riippuen<sup>30</sup>.

Tuottajien on maksettava kunnille pakkausmateriaaleittain korvaus pakkausjätteen erilliskeräyksestä ja kuljetuksista asuinkiinteistöiltä tuottajan järjestämään jätehuoltoon. Asumisesta syntyvän jätteen osalta keräysvastuu on kunnilla. Osa tästä jätteestä kuuluu tuottajavastuun piiriin ja tuottajien on näin ollen korvattava kunnille heidän osuutensa pakkausmateriaalien keräämisestä. Pakkausten tuottajin on sopimuksen seurauksena vastattava pakkausmateriaaleittain laskettuna vähintään 80 prosentista pakkausjätehuollon kokonaiskustannuksista<sup>31</sup>.

Käytännössä tuottajavastuun muutokset jätelaissa nostivat myös tuottajille aiheutuvia kustannuksia. Tämä johtui muun muassa siitä syystä, että jätelaki velvoittaa aiempaa useamman kotitalouden erilliskeräämään jätteet. Esimerkiksi kaikki vähintään viiden asunon taloyhtiöt tulevat erilliskeräyksen piiriin heinäkuusta 2023 lähtien. Lajittelu- ja erilliskeräysvelvoitteet tulevat koskemaan myös yrityksissä syntyvää jätettä. Näiden lisäksi tuottajavastuovelvoitteiden kustannuksia nostavat lisääntyneet raportointivelvoitteet.

---

28 HE 141/2022 vp

29 HE 141/2022 vp

30 Pakkausten tuottajayhteisöt kirjallinen tiedonanto ja LCA Consulting Oy: Raportti ympäristöministeriölle – Kuluttajapakkausjätteen erilliskeräyksestä kunnille aiheutuvien kustannusten arviointi, 26.4.2019

31 JäteL 49 b §



## 5 MUUTOKSET JÄTELAISSA

### 5.1 Edeltävä jätelainsäädäntö

Jätelain tuottajavastuun taustalla on moninainen ja vuosien kuluessa monin tavoin kehittynyt sekä muuttunut EU-tason säätely<sup>32</sup>. Edellinen jätelaki ei enää vastannut yhteiskunnan ja jätepolitiikan nykytilaa. Nykyisin jätteet nähdään raaka-aineena, joilla voidaan korvata tietyissä tilanteissa neitseellisten raaka-aineiden käyttö tuotteiden valmistuksessa. Edeltävässä jätelainsäädännössä ei ollut määritelty tuottajan käsitettä. Tämä on saattanut aiheuttaa suurtakin tulkinnanvaraisuutta siinä, kuka on tuottaja. Tämä on edelleen vaikuttanut siihen, kuuluuko toimija tuottajavastuun piiriin vai ei. Edeltävä jätelainsäädäntö ei myöskään ottanut tarkasti kantaa siihen, mikä on tuottajavastuun tarkka sisältö. Edeltävän lainsäädännön ei voitu katsoa myös moneltakaan osin tukevan nykyisiä tavoiteta kierrätyksen edistämässä, tulevaisuuden tavoitteista puhumattakaan.

Edeltävän jätelainsäädännön voimaan astuessa siirtymä lineaarisesta taloudesta kohti kiertotaloutta ei missään määrin ollut sellaisessa asemassa, mitä se on nykypäivänä. Kiertotalouden pääideana on päästä kohti talousjärjestelmä, jossa taloudellinen kasvu ei ole sidoksissa rajallisten resurssien käyttöön, kuten ei-uusiutumattomien raaka-aineiden kulumukseen. Tämä on tullut ottaa huomioon uutta lainsäädäntöä tehtäessä. Nykyisessä lainsäädännössä tämä on huomioitu esimerkiksi muuttamalla kierrätysasteen laskentatapaa. Julkisella säätelyllä on kiistaton merkitys siinä, että yhteiskuntamme tulee siirtymään kiertotalouteen.

---

32 Laajennettua tuottajavastuuta koskevaa säätelyä oli kansallisessa jätelainsäädännössä jo ennen nykyistä jätelakia. Vuoden 1993 jätelakiin lisättiin lailla 4.6.2004/452 tuottajavastuuta koskeva 3 a luku, joka monessa suhteessa muistuttaa nykyisen jätelain 6 lukua etenkin, kun huomioon otetaan myös 3 a lukuun lailla 25.4.2008/277 tehdyt muutokset. Tuottajavastuu oli tunnustettu lainsäädännössä toisaalta jo aikaisemmin, suurelta osin EU-tason direktiivien voimaannon yhteydessä. Ks. laista 4.6.2004/452 ja sen taustoista lähemmin hallituksen aiempi esitys Eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta, HE 152/2003 vp, erityisesti 1, 5–8, 11–12 ja 15–19

## 5.2 Keskeisimmät muutokset tuottajavastuussa

Tuottajavastuun keskeiset horisontaaliset muutokset ovat seurantatietojen muutokset sekä muutokset tuottajavastuumaksuissa. Seurantatietojen osalta kaikkien tuottajavastuualojen on tehtävä raportointi kesäkuun loppuun mennessä Pirkanmaan ELY -keskukselle. Tämän lisäksi on vuosittain raportoitava tiedotuksesta. Tuottajan on myös vuosittain julkaistava tietoverkossa tiedot jätteen erilliskeräyksestä ja hyödyntämistä koskevien velvoitteiden täyttymisestä.

Toinen horisontaalinen muutos koskee tuottajavastuumaksuja. Tuottajavastuumaksuja on mukautettu sen mukaan, mikä on tuotteiden kestävyys, korjattavuus, uudelleenkäytettävyys ja kierrätettävyys. Lisäksi siinä on otettu huomioon vaarallisten aineiden esiintyminen. Maksut on jaettava tuottajien kesken tasapuolisesti suhteessa niiden markkinoille saattamiin tuotteisiin.<sup>33</sup>

Muita keskeisimpiä uudistuksia ovat tuottajavastuun laajeneminen etäkauppaan, tuottajien velvollisuus liittyä tuottajayhteisöön, tuottajien maksamien kierrätysmaksujen uudet määräytymisperusteet sekä omavalvonnan käynnistyminen<sup>34</sup>. Tuottajille ja ennen kaikkea tuottajayhteisöille on tullut myös uusia tiedotus- ja tietojen julkaisuvelvollisuuksia sekä muutoksia raportointiin. Pakkauslalle tuli lisäksi kiristyvät kierrätystavoitteet<sup>35</sup>. Edeltävä jätelainsäädäntö ei koskenut ulkomaille sijoittuneita yrityksiä, jotka myivät tuottajavastuun piiriin kuuluneita tuotteita suoraan käyttäjälle Suomeen. Edeltävässä jätelainsäädännössä oli myöskin miljoonan euron liikevaihtoraja tuottajavastuun piiriin kuululle yritykselle. Uudessa lainsäädännössä raja on poistettu pakkauksien osalta yrityksiltä, joiden liikevaihto on alle 1 000 000 euroa, lukuun ottamatta pakattujen tuotteiden maahantuojia, joiden liikevaihtoraja on edelleen miljoona euroa. Uudessa laissa on huojenuksena kevennetyt kirjanpito- ja tiedonantovelvoitteet pienille tuottajille. Lakiin kirjattiin myös tavoite tuottajayhteisöjen velvollisuudesta edistää mallia, jossa tuottajan on

---

<sup>33</sup> JäteL 63 a §

<sup>34</sup> [www.ely-keskus.fi](http://www.ely-keskus.fi)

<sup>35</sup> Ympäristöministeriö, Jätelaki ja asetukset – mikä muuttui, miten toimin?

mahdollista hoitaa eri tuotteita koskevat velvoitteet keskitetysti yhden toimijan kautta. Pakkauksien osalta tuottajayhteisön on katettava kaikki materiaalit. Tullin roolia on vahvistettu kauttaaltaan ja pyritty myös tiivistämään sen ja Pirkanmaan ELY -keskuksen välistä yhteistyötä. Valvonta kohdistuu esimerkiksi etäkauppaan kuin myös SUP-asetuksen uusien tuottajavastuuryrityksien löytämiseen tuottajavastuun piiriin<sup>36</sup>.

Jätelakiin on vireillä muutoksia alati (taulukko 2).

---

<sup>36</sup> JäteL 25 § (5.11.2021/917) Muut valvontaviranomaiset & JäteL 122 § Tiedonsaantioikeus

## Jätelain muutokset

Taulukko 2

<b>Jätelain muutokset</b>	EU:n jätesäädöspaketin täytäntöönpano. Markkina- ja ympäristöasetuksen täytäntöönpano. Jätehuoltorekisteri, tietopalvelut SUP-HE eduskunnassa	714/2021 (15.7.2021) 917/2021 (5.11.2021) 494/2022 (22.6.2022) HE 141/2022 vp
<b>Valtioneuvoston asetukset:</b>		
SUP-tuotteista	Uusi (+uusi valmisteilla)	771/2021
SUP-kalastusvälineistä	Valmisteilla	
Tuoteryhmäkohtaisista korvauksista	Valmisteilla	
Jätteistä	Uusittu kokonaan	978/2021
Pakkauksista ja pakkausjätteistä	Uusittu kokonaan (+muutos valmisteilla)	1029/2021
Paristoista ja akuista	Muutettu	520/2014, 1027/2021
Romuajoneuvoista	Muutettu	123/2015, 1028/2021
Sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta	Muutettu	219/2014, 1026/2021
Renkaista	Muutettu	527/2013, 1025/2021
Keräyspaperista	Muutos valmisteilla	528/2013
Juomapakkausten palautusjärjestelmästä	Muutos valmisteilla	526/2013

### 5.2.1 Tuottajien velvollisuus liittyä tuottajayhteisöön

Tuottajan on liityttävä 31.12.2021 mennessä tuottajayhteisön jäseneksi tai perustettava sellainen yhdessä muiden tuottajien kanssa. Tuottajayhteisöön ei saa kuulua muita kuin tuottajia. Käytännössä tuottajalle ainut vaihtoehto on liittyä tuottajayhteisön jäseneksi. Keräyksen hoitaminen ja keräyspisteiden järjestäminen lain vaatimalla tavalla on kustannuksiltaan yhden yrityksen hoidettavaksi kallis.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 2018:31<sup>37</sup> ottanut kantaa siihen, että tuottajavastuuta ei voi rajoittaa koskemaan vain yhtiön omia asiakkaita. Mikäli näin olisi, voisi yksittäisen yrityksen olla mahdollista hoitaa tuottajavastuu myös ilman tuottajayhteisöä. Tapauksessa yhtiö oli tehnyt hakemuksen jätelain mukaiseen tuottajarekisteriin hyväksymiseksi. Hakemuksessa yhtiö oli esittänyt kaksi mallia käytettyjen renkaiden vastaanoton järjestämiseksi koko Suomen alueella. Yhtiö katsoi, että Postin kaikki toimipisteet olisivat olleet lain mukaisia vastaanottoaikoja. KHO totesi kuitenkin ratkaisussaan, että näin ei voi olla perustan ratkaisunsa muun muassa yhtiön ja Posti Oy:n välisen sopimuksen sisältöön sekä siihen, että Posti oy ei tarjoa yhtiölle palvelua, jossa kuluttajat voisivat jättää käytöstä poistettuja henkilö- ja pakettiauton renkaita Posti Oy:n palvelupisteisiin. Yhtiö teki vastaavanlaisen sopimuksen DB Schenker Oy:n kanssa, jossa kuitenkin oli sovittu, että DB Schenker Oy hakee renkaat suoraan kuluttajan kotoa koko Suomen alueelta. KHO totesi ratkaisussaan, että pelkästään se seikka, että tuottajalla ei ole jokaisessa kunnassa vastaanotopistettä, ei oikeuta järjestämään renkaiden vastaanottoa yksinomaan noutopalveluna. Näin ollen Vannetukku.fi Oy:n esittämä yhtiön DB Schenker Oy:n kanssa tekemään kuljetussopimukseen perustuva malli, jonka mukaan vastaanottoaika-kaverkosto koko Suomen alueella korvataan noutopalvelulla, on jätelain vastainen. Korkein hallinto-oikeus myös toteaa, että kuljetussopimukseen ei ole sisällytynyt nimenomaista mainintaa mahdollisista vastaanottoaikoista tai muistakaan renkaiden vastaanottamiseen

---

<sup>37</sup> KHO:2018:31 26.2.2018/813

liittyvistä käytännön järjestelyistä. KHO piti ratkaisussaan voimassa hallinto-oikeuden aiemman päätöksen asiassa.

### 5.2.2 Kuntien ja tuottajien välinen yhteistyö

Jätelaissa on asetettu kunnille ja tuottajille yhteistyövelvoite, jonka tarkoituksena, että kunnat ja tuottajat sopiva yhdessä erilliskeräyksen toteuttamisesta, muusta jätehuollosta ja kustannustenjaosta<sup>38</sup>. Laki käytännössä velvoittaa jokaisen kunnan (käytännössä kuntayhtymän kautta) tekemään sopimuksen tuottajayhteisön kanssa. Sopimus on oltu tehtynä 31.12.2021 mennessä ja sopimuksen mukaisia korvauksia maksetaan 1.7.2023 lähtien. Tarvittaessa ympäristöministeriö toimii asianosaisten sovittelijana. Valtioneuvon asetus pakkaus- ja pakkausjätteistä (1029/2021) velvoitetaan tuottajayhteisön vuosittain kesäkuun loppuun mennessä toimittavan Pirkankaan ELY -keskukselle jätelain 49 §:ssä tarkoitetun yhteenvedon kuntien kanssa edellisenä kalenterivuonna tehdyt sopimukset. Vastaavaa kohtaa ei löydy esimerkiksi Valtioneuvoston asetuksesta sähkö- ja elektroniikkaromuille (3.7.2014/518). Tämä johtunee siitä, että SER-romun osuus tuottajavastuun piirissä syntyvästä jätteestä ei ole niin merkittävä kuin esimerkiksi pakkausjätteiden osalta. Tämä siitä huolimatta, että SER-romu on EU-laajuisesti nopeinten kasvava jätevirta, josta vain 40 % kierrätetään<sup>39</sup>.

Kuntien ja tuottajien välisessä yhteistyössä on paljon tulkinnanvaraisuutta. Epäselväksi jää, kuka viime kädessä määrittelee säännösten mukaan kunnille korvattavan kokonaiskustannusten määrän sekä se, miten mahdolliseen virheelliseen arvioon tulee puuttua. Ruotsissa vastuun kokonaisuuden vahvistaa Naturvårdsverket. Mikäli Suomessa yksi viranomaismääräisi kokonaisuuden maksun ja jakaisi sen tämän jälkeen kunnille, selkeyttäisi se maksuperustetta jonkin verran. Suomessa pitkät välimatkat myös vaikuttavat esimerkiksi keräyksen kustannuksiin. Toisaalta ne vaikuttavat myös erilliskeräykseen, sillä välimatkat voivat kotitaloudesta olla kohtuuttoman pitkät erilliskeräyspisteille.

---

<sup>38</sup> JäteL 49 a § sekä JäteL 49 b §

<sup>39</sup> Sähkö- ja elektroniikkalaiteromu EU:ssa

### 5.2.3 Tuottajavastuu etäkaupassa

Laissa uutta on, että tuottajavastuu koskee ulkomaille sijoittuneita yrityksiä silloin, kun ne myyvät tuottajavastuun piiriin kuuluvia tuotteita etäkaupalla suoraan käyttäjälle Suomeen. Suomeen sijoittuneet etämyyjät ovat vastaavasti tuottajavastuun piirissä myynnin kohdemaassa, kohdemaan lainsäädännön mukaisesti. Suomessa etäkaupan tuottajavastuulle ei ole siirtymäaikaa, mutta EU:n jätedirektiivissä mainittu siirtymäaika on 5.1.2023 asti. Tämä tarkoittaa sitä, että etäkaupan tuottajavastuu tulee voimaan eri EU-maissa eri aikaan voimaan<sup>40</sup>. Ulkomaisten etäkauppiaiden tulee huolehtia toisen EU-maan markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuoltokustannuksista.

Nähtäväksi jää, miten paljon tämä EU-maita koskeva lainsäädäntö tulee vaikuttamaan globaaliin kilpailuun. Velvollisuudet tuottajavastuuseen kuulumisesta sekä sen kustannuksista jossakin määrin voivat nostaa tarjottavan tuotteen hintaa, jolloin EU-maassa toimivan yrityksen kilpailukyky voi vaarantua. EU:ssa toimiville yrityksille tuottajavastuun laajentaminen etämyyntiin on pääosin hyvä uutinen. Näin kansainvälisen verkkokaupan toimija on velvoitettu osallistumaan tuotteidensa jätehuollon järjestämiseen ja kustannuksiin. Käytännössä on mahdotonta saada ulkomaiset etäkauppiat tuottajavastuun piiriin ilman yhteistä EU:n tasoista valvontaryhmää. Rajat ylittävän valvonnan ja uuden toimintatavan käyttöönottomainen ei ole aivan yksinkertainen prosessi. Kaupan liitto on arvioinut, että suomalaiset ostivat ulkomailta vuonna 2020 etäkaupalla tuotteita 1,8 miljardilla eurolla<sup>41</sup>. Pelkästään Suomen osalta kyse on valtavasta kauppamäärästä. Vuonna 2012 etäkaupan kautta arvioitiin Suomeen tulleen noin 5 500 tonnia pakkausjätettä<sup>42</sup>.

Lain esitysluonnoksesta löytyy maininta siitä, että etäkaupan verkkoalustat tulisi säätää toissijaiseen tuottajavastuuseen siltä varalta, että alustojen kautta tuotteita myyviä kauppiaita ei tuottajavastuun piiriin saada. Tätä ei kuitenkaan ole EU:n lainsäädännössä, joten

---

<sup>40</sup> JäteL 46 § 2. mom.

<sup>41</sup> Kaupan liitto

<sup>42</sup> Pakkausten kokonaismäärä Suomessa ja suositukset tilastoinnin kehittämiseksi, Ympäristöministeriön raportteja 23/2015

ainoastaan kansallisena säätelynä se jäisi kovin vajaaksi, eikä näin ollen vastaisi tarkoitustaan.

Useammassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että tuottajavastuumaksujen osuuksia jaettaessa otettaisiin huomioon tuotteen koko elinkaari. Lopullisessa lainsäädännössä tämä onkin otettu huomioon tuotteiden kierrätettävyyden lisäksi.

pakkausten tuottajayhteisön mahdollisuus kattaa kaikki pakkausmateriaalit sai lausunnoissa ristiriitaisen vastaanoton. Tämä johtunee siitä, miten lausunnon antaja on nähnyt itsensä tässä kuvassa.

#### **5.2.4 Raportointi, seuranta ja omavalvonta**

Uudessa lainsäädännössä tuottajaa velvoitetaan raportoivan säännöllisesti ja suunnitelmallisesti velvoitteiden toteutumisesta. Lisäksi tiedon luotettavuutta on kehitettävä omavalvonnalla. Raportointi tehdään Pirkanmaan ELY -keskukselle. Organisaatio tekee valvontaa yhteistyössä muiden viranomaisten kuten Verohallinnon ja Tullin kanssa. Raportoinnin ja valvonnan tiivistämisellä pyritään siihen, että koko järjestelmä toimii mahdollisimman tehokkaasti ja luotettavasti. Jätelain mukaan Pirkanmaan ELY-keskus voi määrätä myös säädettyä suppeamman tiedonantovelvollisuuden<sup>43</sup>.

Käytännössä tuottajan on huolehdittava raportoinnista tuotelajeittain sekä markkinoille laskemiensa että niistä syntyneiden jätteiden osalta. Kirjanpidossa on lisäksi eriteltävä tarvittaessa toimituskohteittain uudelleenkäyttöön, uudelleenkäytön valmisteluun, kierrätykseen, muuhun hyödyntämiseen ja loppukäsittelyyn toimitetut tuotteet ja jätteet<sup>44</sup>. Tämä on merkittävä muutos aiempaan jätelainsäädäntöön ja liittyy osaksi myös kierrätysasteeseen mukaan luettaviin seikkoihin.

---

<sup>43</sup> JäteL 51§

<sup>44</sup> JäteL 54 §



### 5.2.5 Tuottajavastuun laiminlyönti

Luonnollisesti myös laiminlyönneistä löytyy sanktioita. Mikäli tuottajavastuussa oleva yritys ei ole hoitanut tuottajavastuuta, Pirkanmaan ELY-keskus voi määrätä laiminlyöntimaksun, joka on 1 % yrityksen edellisen vuoden liikevaihdosta. Maksu on kuitenkin vähintään 500 euroa ja enintään 500 000 euroa<sup>45</sup>. Se, miten paljon tuottajavastuun laiminlyönneistä on asetettu sakkoja, ei ollut saatavilla julkisissa rekistereissä. Myöskään oikeustapausta ei löytynyt laiminlyöntimaksuihin tai hallintopakon käyttöä koskien nimenomaisesti tuottajavastuussa.

### 5.3 Lain esitöiden analysointi

Lakimuutokseen annettiin lausuntoja noin 350<sup>46</sup>. Lausuntojen määrää voidaan pitää poikkeuksellisen isona. Lakimuutokseen annetuissa lausunnoissa tuottajavastuusta korostui huoli valvovan viranomaisen riittäviin resursseihin. Niin kutsuttuja vapaamatkustajia eli tuottajia, jotka eivät huolehdi tuottajavastuustaan on ollut ilmeisen paljon. Tämä johtaa siihen, että näiden vapaamatkustajien tuottajavastuun kustannukset jakaantuvat vain niiden toimijoiden välillä, jotka huolehtivat tuottajavastuustaan. Myös tuottajavastuun laajentuminen etäkauppaan sai paljon lausuntoja. Asiaa pidettiin tärkeänä, mutta käytännössä Pirkanmaan ELY -keskuksen resurssit eivät tule missään määrin riittämään etäkaupan valvontaan<sup>47</sup>. Lain esitöissä onkin ehdotettu lisäresurssia tuottajavastuun seurantaan ja valvontaan. Yhä useampi sopimus syntyy nykyään etäviestintä käyttämällä. Käytännössä lienee mahdotonta saada edes valtaosaa etäkauppaa harjoittavista toimijoista tuottajavastuun piiriin. Pirkanmaan Elyltä saadun tiedon mukaan tuottajavastuunsa hoitavia etäkauppatoimijoita on jotain kymmeniä. Suomessa pelkästään verkkokaupan kautta os-

---

<sup>45</sup> JäteL 131 §

<sup>46</sup> HE 40/2021 vp, s. 111

<sup>47</sup> Tuottajavastuupäivät 2.11.2022, ylitarkastaja Tiina Vermaete

tetaan noin 14 miljardilla eurolla. Yli puolet suomalaisista ovat ostaneet tuotteita tai palveluita ulkomaisesta verkkokaupasta.<sup>48</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että Suomeen etämyyntiä harjoittavia verkkokauppoja kymmeniä tuhansia.

Lain esitöistä löytyy mainintoja tuottajayhteisön vastuun rajauksesta vain sen asiakkaiden markkinoille tuomaan pakkausmäärään. Näin kustannusrasitetta ei olisi tullut vapaamatkustajien asiakkailleen saattamien pakkausten kierrätystavoitteiden saavuttamisesta. Tätä ei kuitenkaan laissa ole otettu huomioon.

Laki vahvistaa tullin ja valvovan viranomaisen välistä yhteistyöstä sekä tiedonsaantia. Siltä osin myös useammassa lausunnossa esitetty huoli resursseista sekä valvonnasta on otettu huomioon.

Lain esitöissä kiinnitettiin huomiota myös juomapakkauksiin vapaamatkustajien osalta. Alkoholijuomien tuonti kattaa noin 15 % kokonaiskulutuksesta<sup>49</sup>. Kulutuksessa aiheutuva jättekustannuksista vastaa vain Suomeen sijoittuneet toimijat.

---

<sup>48</sup> Verkkokauppa Suomessa 2019 -raportti

<sup>49</sup> HE 40/2021 vp, s. 120

## 6 YHTEENVETO

Tässä tutkielmassa haluttiin tarkastella jätelain muutoksia erityisesti tuottajavastuuta koskien. On havaittavissa, että jätelaki on kokonaisuus, josta on haastavaa erotella ainoastaan tuottajavastuuta koskevat muutokset. Tämä vaatii asian parissa työskenteleviltä systemiajattelua. Jätelaki tulisikin nähdä kokonaisuutena, jossa on hyvin paljon keskinäisriippuvuuksia. Säättely on kaiken kaikkiaan vielä monilta osiltaan kehittymätöntä, mistä hyvänä esimerkkinä on se, että säätelystä ei ole olemassa selkeää kiertotalouden lainsäädäntökokonaisuutta. Tämä johtaa siihen, että tavoitteet pyritään ottamaan huomioon yksittäisien lakien kokonaisuuksissa, joka saattaa johtaa ristiriitaisuuksiin ja yhä useammin tulkinnanvaraisuuksiin.

Tulevaisuudessa erityisen mielenkiintoista on, jos lainsäädännössä muutetaan pakkausten tuottajan määritelmää jotenkin. Toinen näköpiirissä oleva merkittävä muutos olisi tuottajavastuun kohdentumiseen tehtävät muutokset. Myös maatalousyrittäjät halutaan tuottajavastuun piiriin, mikä lisäisi huomattavan paljon tuottajavastuun piiriin kuuluvien yhteisöiden määrää.

Tutkielman tarkastelun kohteena ollut tuottajavastuu on tärkeä osa kokonaisuutta, jolla Suomi pyrkii kiertotalouden edelläkävijäksi. Uudistuksien tavoitteena on jätehuoltoa parantamalla edistää kiertotalouden toteutumista. Mitä paremmin saadaan erilliskerättyä eri materiaalit takaisin kiertoon, sitä vähemmän tarvitaan neitseellisiä raaka-aineita tuotteiden valmistamiseen. Jätteiden erillään pito ja lajittelu ovat perusasioita jätemateriaalin laadun varmistamiseksi. Uudessa jätelaissa onkin otettu huomioon syntypaikkalajittelun merkitys. Tämä on myös edellytys etusijajärjestyksen mukaiselle jätteen hyödyntämiselle.

Uusi jätelaki velvoittaa kuntia, tuottajayhteisöjä sekä jätteitä kerääviä yrityksiä. Toisaalta laki velvoittaa myös kuluttajia siten, että kiinteistöllä tulee olla jätteiden erilliskeräys tietyissä tapauksissa järjestetty asianmukaisesti. Kuitenkaan kuluttajan vastuuta erilliskeräämisestä ei ole sanktioitu. Jollakin tavalla voisi olla hyvä pohtia myös sitä, mikä on kuluttajan velvollisuus tässä kokonaisuudessa. Paras jäte on syntymätön jäte. Jätehierarkian mukaisen toimintatavan tärkeyttä ei voi olla liikaa korostamatta. Tämän pitäisi ohjata kuluttajien toimintaa nykyistä paremmin.

Tahtotila muutokselle ja kiertotalouden vauhdittamiselle on vahvistunut. Suurin osa kasvuhakuisista yrityksistä näkee kiertotalouden merkittävänä ja jopa transformatiivisena mahdollisuutena. Suomella onkin tilaisuus asemoitua kiertotalouden suunnannäyttäjäksi. Lainsäädännön pysyminen ajan hengessä mukana on ensiarvoisen tärkeätä kiertotaloudessa. Kierrätysmateriaalien uusiokäyttö on mahdollistettava erityisesti lainsäädännöllisin keinoin.

Muita tutkimusaiheita voisi olla esimerkiksi tuottajavastuun lainsäädäntö peilaten tärkeimpiin Suomen kumppanimaihin. Myös kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden toiminta yksityisellä markkinalla sekä sen vaikutukset kierrätystavoitteisiin olisi mielenkiintoinen ja ajankohtainen tutkimusaihio. Suomessa kuluttajapakkausten jätehuolto on osa kunnan järjestämää asumisessa syntyvää jätehuoltoa. Tämä saattaa saman jätteen eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, syntyykö se kuluttajalla vai yrityksellä. Tähän on kiinnitetty huomiota myös lain esitöissä annetuissa lausunnoissa. Lisääntyvä pakkausjätteen kerääminen on säädetty pääosin kunnan vastuulle, tulee se kasvattamaan myös markkinaehtoisen liiketoiminnan euromääräistä arvoa. Tämä voi heikentää kilpailua ja innovatiivisten palvelujen ja investointien kehittymistä.

Tuottajavastuusäännösten tiukentaminen tulee kasvattamaan vähittäis- ja päivittäistavarakaupan osuutta jätteiden keräysverkostossa. SUP-velvoitteet tulevat myös kiristymään huomattavasti. Minkälaisia laajempia vaikutuksia näillä tulee olemaan kaupan alalle?

Tässä vain muutama ajatus. Jätelainsäädäntö, sen tuottajavastuu, kuntien vastuut ja kuluttajat ovat kompleksinen kokonaisuus. Monimutkaiset järjestelmät ja oikeudellinen tulokinnanvaraisuus asettavat omat haasteensa. Siirtymä lineaarisesta talousmallista kiertotalouteen asettaa aiheen tulevaisuudessa entistä tärkeämmäksi. Tämä varmasti innostaa myös tutkijoita tarttumaan aiheen pariin.

## LÄHTEET JA LYHENNELUETTELO

HE 141/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta.

Jätesäädöspaketti

EU Parlamentti. Kiertotalouspaketti: EU:n uudet tavoitteet kierrätykselle. Julkaistu 16.4.2018. <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/society/20170120STO59356/kiertotalouspaketti-eu-n-uudet-tavoitteet-kierrätykselle>. (Vierailtu 10–11.2022).

Komission yksiköiden valmisteluasiakirja Varhaisvaroituskertomus Suomelle. Oheisasiakirja. Komission kertomukseen Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n jätelainsäädännön täytäntönpäonnasta, mukaan lukien varhaisvaroituskertomus jäsenvaltioille, jotka ovat vaarassa jäädä yhdyskuntajätteen uudelleenkäyttöön valmistelulle ja kierrätykselle asetetusta, vuoteen 2020 ulottuvasta tavoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=SWD:2018:417:FIN>

Salmenperä, H., Kauppila, J., ym. Yhdyskuntajätteen kierrätyksen lisääminen Suomessa – toimenpiteet ja niiden vaikutukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 15/2019. Helmikuu 2019.

Kolehmainen, A. Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Referee artikkeli. Edita Publishing Oy 2015.

Valtioneuvoston asetus pakkauksista ja pakkausjätteistä 1029/2021

Paukku, E. Tuottajavastuu ja tuottajan ensisijainen oikeus järjestää jätehuolto – jätelain 47 § kiertotalouden innovaatioiden kasvuympäristön näkökulmasta. Referee -artikkeli. Edilex 2020/26. 217.7.2020.

Tuottajavastuupäivät 2.11.2022. Etämyynnin tuottajavastuun ABC-velvollisuudet ja valvonta Euroopan sisämarkkinoilla. Pirkanmaan ELY-keskus. Ylitarkastaja Tiina Vermaete.

Muovisten kertakäyttöisten annospakkausten kulutuksen vähentämistä koskeva green deal -sopimus. 4.3.2022. [https://www.sitoumus2050.fi/documents/20143/664016/SUP+kulutuksen+v%C3%A4hent%C3%A4misen+gd\\_allekirjoitettu.pdf/02f37187-e241-efe3-57b9-c3f474b81ec0](https://www.sitoumus2050.fi/documents/20143/664016/SUP+kulutuksen+v%C3%A4hent%C3%A4misen+gd_allekirjoitettu.pdf/02f37187-e241-efe3-57b9-c3f474b81ec0). (Vierailtu 12.12.2022)

Ympäristöministeriö. Jätelaki ja asetukset – mikä muuttui, miten toimin? <https://ym.fi/jatetet/jatelaki>. Vierailtu 12.12.2022.

Lojamo, A. Pakkausten tuottajavastuu on muutosten keskellä. Kehittyvä elintarvike. Artikkelit 28.4.2022.

Vanhala, A., Ristaniemi, M., Dahlqvist, M. Yritysvastuu & oikeus. Helsinki: Kauppakamari. Print. 2022.

KHO:2018:31 26.2.20218/813. Tuottajarekisteriin hyväksymisen edellytykset.

Verkkokauppa Suomessa 2019. Paytrail. <https://www.paytrail.com/hubfs/ebook/Paytrail-Verkkokauppa-Suomessa-2019.pdf>. (vierailtu 13.12.2022)

Pakkausten tuottajayhteisöt kirjallinen tiedonanto ja LCA Consulting Oy: Raportti ympäristöministeriölle – Kuluttajapakkausjätteen erilliskeräyksestä kunnille aiheutuvien kustannusten arviointi, 26.4.2019.

<https://kauppa.fi/kaupan-liitto> (vierailtu 12.11.2022)

<https://www.ely-keskus.fi/web/tuottajavastuu/tietoa-tuottajavastuusta> (Vierailtu 12.11.2022)

<https://www.ely-keskus.fi> (vierailtu 18.12.2022)

<https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/priorities/kiertotalous/20201208STO93325/sahko-ja-elektroniikkalaiteromu-eu-ssa-faktoja-ja-lukuja-infografiikka> (vierailtu 25.10.2022).

Pakkausten kokonaismäärä Suomessa ja suositukset tilastoinnin kehittämiseksi, Ympäristöministeriön raportteja 23/2015.

Määttä, T., Paso, M. Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Unigrafia Oy. Helsinki 2020.

Niiniluoto, I. Lainoppi vs. oikeustiede: turha riita? Lakimies 7-8/2022, s.1012-1015.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kondolidoidut toisinnot (2016/C 202/01). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT> (Vierailtu 18.11.2022).

## LYHENNELUETTELO

JäteL – jätelaki

SUP – Single Use Plastic

YM – ympäristöministeriö

KHO – korkein hallinto-oikeus

HE – hallituksen esitys

ELY-keskus – Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

EU – Euroopan unioni

SEU – sopimus Euroopan unionin toiminnasta

