

25.3.2026

VN/1752/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n pakkaus- ja pakkausjäteasetuksen täydentämistä koskevasi lainsäädännöksi

Elintarviketeollisuusliitto ry (ETL) kiittää ympäristöministeriötä mahdollisuudesta lausua EU:n pakkaus- ja pakkausjäteasetuksen täydentämistä koskevasta hallituksen esityksestä.

24 a § Markkinavalvonta

Luonnoksen mukaan elintarvikkeiden pakkaamiseen liittyvien vaatimusten valvonta ehdotetaan hajautettavaksi useille eri viranomaistahoille. Elintarvikepakkausten osalta tämä tarkoittaisi, että Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) vastaisi pakkauksia ja pakkausjätettä koskevan asetuksen (PPWR) 5 artiklan 5 kohdan mukaisista PFAS-aineita koskevista rajoituksista elintarviketähtäimateriaaleissa sekä 11 artiklan mukaisista uudelleenkäytettäviä pakkauksia koskevista vaatimuksista. Kunnan elintarvikevalvontaviranomainen puolestaan valvoisi 7 artiklan mukaista elintarviketähtäimateriaalipakkausten kierrätysmateriaalin vähimmäisosuutta sekä 32 ja 33 artikloissa säädettyjä noutoruoka- ja juoma-alaa koskevia uudelleenkäyttö- ja uudelleenkäyttövelvoitteita.

ETL katsoo, että tällainen vastuunjako heikentää sääntelyn selkeyttä ja ennakoitavuutta elintarviketeollisuuden toimijoiden näkökulmasta. Valvonnan hajauttaminen useille viranomaisille lisää hallinnollista kuormaa, kasvattaa päällekkäisen raportoinnin riskiä ja voi johtaa siihen, että keskeisiä PPWR-vaatimuksia tulkitaan ja sovelletaan eri tavoin eri puolilla Suomea. Tämä on erityisen ongelmallista kierrätysmuovin vähimmäisosuutta koskevien vaatimusten osalta, joiden valvonnan tulisi olla valtakunnallisesti yhdenmukaista.

Lisäksi ETL kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu malli kohtelee elintarvikealan toimijoita pakkaus- ja pakkausjäteasetuksen valvonnassa eri tavoin kuin muita pakkausalan toimijoita. Erityisesti mahdollisuus periä erillisiä valvontamaksuja kontaktimateriaalipakkausten kierrätysmuoviosuutta koskevista tarkastuksista voi johtaa kustannustason eriytymiseen ja lisätä taloudellista raskautta elintarvikealan yrityksille ilman, että tämä parantaa valvonnan vaikuttavuutta.

ETL katsoo, että tehokkaan, kustannustehokkaan ja yhdenmukaisen viranomaisvalvonnan varmistamiseksi myös elintarviketähtäimateriaalipakkausten PPWR-vaatimusten valvonta tulisi osoittaa

pakkaus- ja pakkausjäteasetuksen markkinavalvontaviranomaiselle eli Tukesille. Valvonnan keskittäminen tukisi oikeusvarmuutta, toimijoiden tasapuolista kohtelua sekä asetuksen tavoitteiden kokonaisvaltaista seurantaansa kansallisella tasolla. Samalla on tärkeää varmistaa, että valvonnassa hyödynnetään riittävää elintarvikelainsäädännön ja elintarviketurvallisuuden asiantuntemusta. Tästä näkökulmasta Ruokavirastolle säädetty tehtävä antaa muille viranomaisille asiantuntija-apua kontaktimateriaalipakkauksia koskevista kysymyksistä on perusteltu ja kannatettava, ja sen toteuttamiseen on tärkeää varmistaa riittävät resurssit.

Lisäksi ETL toteaa, että markkinavalvontaa koskevista perusteluissa viitataan komission tuleviin tulkintaohjeisiin, joita ei toistaiseksi ole julkaistu. Tämä lisää epävarmuutta toimeenpanon alkuvaiheessa ja korostaa mielestämme tarvetta mahdollisimman selkeälle, keskitetylle ja ennakoitavalle kansalliselle valvontaratkaisulle. Lain tulkintaohjeiden tulee olla riittävän tarkat ja selkeät, sekä samanlaiset kaikille toimijoille sijaintikunnasta riippumatta, tuontituotteita unohtamatta.

25 § Muut valvontaviranomaset

Luonnoksessa kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen tehtäväksi ehdotettaisiin pakkausasetuksen 32 artiklan noutoruoka- ja juoma-alan uudelleentäyttövelvollisuutta ja 33 artiklan noutoruoka- ja -juoma-alan uudelleenkäyttötarjoamista koskevien velvollisuuksien noudattamisen valvomista.

ETL pitää tarkoituksenmukaisena, että pakkausasetuksen 28 sekä 32 ja 33 artikloissa säädettyjen noutoruoka- ja juoma-alaa koskevien uudelleentäyttö- ja uudelleenkäyttövelvoitteiden valvonta osoitetaan kunnan elintarvikevalvontaviranomaiselle, jolla on jo nykyisin keskeinen rooli ravintola- ja elintarvikehuoneistojen valvonnassa. Näiden velvoitteiden luonne ja kohdentuminen kuluttajapalveluihin puoltavat paikallista valvontavastuuta, edellyttäen, että se toteutetaan Oiva-järjestelmän kautta. Ruokavirastolle osoitettu rooli valvonnan suunnittelun, ohjauksen ja kehittämisen tukena on kuitenkin vahvasti kannatettava ja keskeinen osa toimivaa kokonaisuutta.

52 § Toimet uudelleenkäytön edistämiseksi ja jätteen synnyn ehkäisemiseksi

Pakkausta ja pakkausjätettä koskevan asetuksen (PPWR) artiklan 51 mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että joku osuus laajennettua tuottajavastuuta koskevien järjestelmien sekä pantti- ja palautusjärjestelmien maksuista osoitetaan jätteen syntymisen vähentämistä ja ehkäisemistä koskevien toimien rahoittamiseen. Asetus ei kuitenkaan määrittele vaaditun vähimmäisosuuden suuruutta.

Elintarviketeollisuuden yritykset vastaavat noin 40 prosentista pakkausten tuottajavastuukustannuksista, joten kaikilla niihin vaikuttavilla päätöksillä on vaikutus suomalaisiin ruokia ja juomia valmistaviin yrityksiin.

ETL pitää hyvänä, että luonnoksen mukaan tuottajayhteisöille jätetään harkintavalta jätteen synnyn ehkäisyyn käytettävästä rahamäärästä ja sen maksuperusteista. Pakkausten tuottajayhteisöjen toiminta on kuitenkin voittoa

tavoittelematonta, joten käytännössä uusi maksu tarkoittaa joka tapauksessa samansuuruista korotusta nykyisiin tuottajavastuumaksuihin.

ETL katsoo, että luonnoksessa ehdotettu viiden prosentin enimmäismäärä on tarpeettoman suuri ja tarkoittaisi käytännössä miljoonien eurojen lisäkustannuksia pakkausten tuottajille. Esitys jättää mahdollisuuden tarkentaa määrää valtioneuvoston asetuksella. ETL ehdottaa enimmäismäärän asettamista enintään yhteen prosenttiin, mikä sekin olisi merkittävä panostus jätteen synnyn ehkäisemiseen. Ratkaisu kuitenkin parantaisi toimintaympäristön ennakoitavuutta tuottajien näkökulmasta. Erityisesti tilanteessa, jossa edelleen on epäselvää mihin kyseinen maksu tulisi käyttää.

61 § Eräiden tuotteiden tuottajilta ja tuottajayhteisöiltä vaadittava vakuus

Hallituksen esitysluonnoksessa pakkausten tuottajayhteisölle osoitetaan uusi velvoite asettaa vakuus, jolla voidaan kattaa jätehuollon kustannukset kolmen kuukauden ajan. Lisäksi tuottajayhteisön toiminnan turvaamista koskevan jätelain 64 §:n mukaan tuottajayhteisön tulee esittää selvitys tuottajavastuun toteuttamiseen liittyvistä riittävästä taloudellisista järjestelyistä.

Kansallista kiertotalouslakia valmistelleen työryhmän ehdotuksessa vaadittavaan vakuuteen liittyy olennaisesti kevennys, jonka mukaan vakuuden antaneen tuottajayhteisön jätelain 64§:n mukaista velvoitetta taloudellisen toimintakyvyn osoittamiseen laskettaisiin samanaikaisesti kuudesta kolmeen kuukauteen. ETL katsoo, että vastaava kevennys tulee sisällyttää lausunnoilla olevaan lainsäädäntöehdotukseen.

68 § Juomapakkausten palautusjärjestelmän perustaminen ja järjestelmään liittyminen

Pakkauksia ja pakkausjätettä koskevan asetuksen (PPWR) artiklan 51 mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että joku osuus laajennettua tuottajavastuuta koskevien järjestelmien sekä pantti- ja palautusjärjestelmien maksuista osoitetaan jätteen syntymisen vähentämistä ja ehkäisemistä koskevien toimien rahoittamiseen. Asetus ei kuitenkaan määrittele vaaditun vähimmäisosuuden suuruutta.

ETL pitää tärkeänä, että juomapakkausten palautusjärjestelmien kohdalla lainsäädännön muotoilu on yhdenmukainen 52 §:ssä esitettyjen uudelleenkäytön edistämiseksi ja jätteen synnyn ehkäisemiseksi esitettyjen tuottajayhteisöjä koskevien vaatimusten kanssa.

On hyvä, että luonnoksen mukaan juomapakkausten palautusjärjestelmille jätetään harkintavalta jätteen synnyn ehkäisyyden käytettävästä rahamäärästä ja sen maksuperusteista. ETL kuitenkin katsoo, että ehdotettu viiden prosentin enimmäismäärä on tarpeettoman suuri ja tarkoittaisi käytännössä miljoonien eurojen lisäkustannuksia juomapakkauksia käyttäville yrityksille, jotka ovat jo nyt panostaneet merkittävästi tehokkaan pakkausten kierrätysjärjestelmän toimintaan.

Toimintaympäristön ennakoitavuuden parantamiseksi ETL ehdottaa, että enimmäismäärä asetettaisiin tässä kohtaa enintään yhteen prosenttiin, mikä sekin

olisi merkittävä panostus jätteen synnyn ehkäisemiseen. Erityisesti tilanteessa, jossa edelleen on epäselvää mihin kyseinen maksu tulisi käyttää.

Mahdolliset muut kommentit HE-luonnokseen

Komission lupaamat pakkausasetuksen soveltamista koskevat tulkintaohjeet sekä kirjalliset vastaukset jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kysymyksiin ovat viivästyneet merkittävästi ja vaikeuttaneet niin jäsenmaiden kuin yritysten valmistautumista pakkauksia ja pakkausjätettä (PPWR) koskevan asetuksen toimeenpanoon. Tulkintaohjeiden puuttuminen uhkaa johtaa kansallisiin ratkaisuihin, jotka haittaavat erityisesti EU:n sisämarkkinoilla toimivia yrityksiä. Lausunnoilla olevassa esityksessä viitataan useaan otteeseen toistaiseksi julkaisemattomiin komission ohjeistuksiin. ETL korostaa, että yritysten oikeusvarmuuden ja tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi sekä kansallisen lisäsääntelyn välttämiseksi asetuksen vaatimuksiin liittyvät yksityiskohdat tulee tarkentaa kansalliseen lainsäädäntöön vasta sen jälkeen, kun komission tulkintaohjeet on virallisesti julkaistu.

Loppuun ETL haluaa huomauttaa asetuksen toimeenpanoon liittyvästä aikataulusta. Lausunnoilla olevan luonnoksen mukaan kansallisen pakkausjäteasetuksen ensimmäisen vaiheen muutosten olisi tarkoitus tulla voimaan 12.8.2026, jolloin pakkausasetusta aletaan pääosin soveltaa. On yritysten näkökulmasta sietämätöntä, että elokuussa sovellettavaksi tuleviin vaatimuksiin liittyen ei ole saatavissa viranomaisilta tukea ja neuvontaa. Kansalliset viranomaiset ovat kieltäytyneet antamasta tulkintoja vedoten komission tuleviin tulkintaohjeisiin ja siihen, että heitä ei ole virallisesti nimetty toimivaltaisiksi viranomaisiksi. Käytännössä nykyinen tilanne estää asetuksen vaatimuksiin liittyvän täysimääräisen valmistautumisen. ETL korostaa, että yritysten oikeusvarmuuden turvaamiseksi viranomaisten tulee vastata toimijoiden kysymyksiin jo ennen soveltamisen käynnistymistä.

Lisätiedot Johtaja Satumaija Levón, satumaija.levon@etl.fi

ELINTARVIKETEOLLISUUSLIITTO RY