

U 11/2023 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin 2012/19/EU muuttamisesta (SER-direktiivi)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 7 päivänä helmikuuta 2023 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin 2012/19/EU muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Ehdotuksesta annettiin kiiretilanteessa ensin valtioneuvoston yhteensovitusjärjestelmässä koordinoitu E-selvitys (E 5/2023 vp). U-kirjelmä ei sisällä E-selvitykseen verrattuna uusia kantoja.

Helsingissä 25.5.2023

Ympäristö- ja ilmastoministeri Maria Ohisalo

Erityisasiantuntija Jouni Nissinen

EUROOPAN UNIONIN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI SÄHKÖ- JA ELEKTRONIKKALAITEROMUSTA ANNETUN DIREKTIIVIN 2012/19/EU MUUTTAMISESTA**1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 7.2.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin 2012/19/EU muuttamisesta, COM(2023) 63 final.

Muutostarpeen taustalla on unionin tuomioistuimen jäsenmaan ennakkoratkaisupyyntöön antama tuomio asiassa C-181/20. Sen mukaan SER-direktiivin sääntely on tietyiltä osin luonteeltaan taannehtivaa tuottajavastuun osalta. Taannehtivalla sääntelyllä loukataan oikeusvarmuuden periaatetta, joten direktiivi on tältä osin pätemätön.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tarkoituksena on muuttaa sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin (SER-direktiivi) 12–15 artiklaa.

Artiklat 12–15 muutettaisiin vastaamaan sitä, että direktiivin soveltamisalaan lisättiin uusia tuoteryhmiä vuosina 2012 ja 2018 kuitenkin niin, että vältettäisiin vastaava suora vaikutus laajennettuun tuottajavastuuseen sitä aikaisemmin. Erityisenä tuoteryhmänä ehdotuksessa ovat aurinkopaneelit. Ehdotuksen 12 ja 13 artiklan mukaan niiden keräämisen ja käsittelyn kustannus kohdentuisi vain tuotteisiin, jotka on saatettu markkinoille 13.8.2012 jälkeen. Sellaisen muun elektroniikkajätteen osalta, joka on sisällytetty SER-direktiivin soveltamisalaan 15.8.2018 jälkeen, säädös vaikuttaisi vain jätteeseen, joka on peräisin tuon päivän jälkeen markkinoille saatetuista tuotteista. Ehdotuksella on tarkoitus myös saattaa ajan tasalle viittaus eurooppalaiseen standardiin EN 50419, ja toisaalta ajantasaistaa ko. standardissa olevat viittaukset SER-direktiiviin.

3 Ehdotuksen sisältö**3.1 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**

Direktiiviehdotuksen taustalla on EU:n tuomioistuimen ennakkoratkaisu C-181/20, jossa EU:n tuomioistuin toteaa, että SER-direktiivin 13 artiklan 1 kohdan taannehtivalla soveltamisella loukataan oikeusvarmuuden periaatetta. Siksi tämä säännös on todettava pätemättömäksi siltä osin, kuin siinä veloitetaan tuottajat rahoittamaan 13.8.2005–13.8.2012 markkinoille saatetuista aurinkopaneeleista aiheutuvan jätteen jätehuollon kustannukset.

Oikeustilan korjaamiseksi komissio on antanut SER-direktiivin muutosehdotuksen. Ehdotuksessa selvennetään, mistä alkaen aurinkopaneelien ja SER-direktiivin soveltamisalaan vasta 15.8.2018 alkaen kuuluvien kotitalouksien sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajien on rahoitettava mainittujen laitteiden keräyksestä, käsittelystä, hyödyntämisestä ja ympäristöä säästävästä loppukäsittelystä aiheutuvat kustannukset. Siinä selvennetään erityisesti, että tuottajan vastuu koskee laitteita, jotka on saatettu markkinoille 13.8.2012 jälkeen.

Ehdotuksessa säädetään myös, että ”avoimeen soveltamisalaan” kuuluvien kotitalouksille tarkoitettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajien on rahoitettava edellä mainitut sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta syntyvät kustannukset niiden sähkö- ja elektroniikkalaitteiden osalta, jotka on saatettu markkinoille 15.8.2018 jälkeen. Avoimeen soveltamisalaan kuuluvat käytännössä kaikki tavanomaiset sähkö- ja elektroniikkalaitteet.

Ehdotetut säännökset koskevat laajennetun tuottajavastuun periaatetta, joka on sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin keskeinen periaate. Tuottajavastuu tarkoittaa, että tiettyjen tuotteiden valmistajat, maahantuojat ja etämyyjät sekä pakkaajat vastaavat tuotteidensa jätetuollosta joko itse tai tuottajayhteisöiksi järjestäytyneinä.

3.2 Ehdotuksen yksityiskohtainen sisältö

Direktiiviehdotuksella muutettaisiin voimassa olevan SER-direktiivin 12 artiklan 1, 3 ja 4 kohtaa, 13 artiklan 1 kohtaa, 14 artiklan 4 kohtaa ja 15 artiklan 2 kohtaa. Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu velvoitti varsinaisesti vain 13 artiklan 1 kohdan muuttamiseen, mutta direktiivin johdonmukaisuuden säilyttäminen vaatii komission mukaan muutoksia kaikkiin esitettyihin artikloihin.

Direktiivin 12 artiklassa selvennettäisiin, mistä alkaen aurinkopaneelien ja SER-direktiivin soveltamisalaan 15.8.2018 alkaen kuuluvien kotitalouksien sähkö- ja elektroniikkalaitteiden (ns. ”avoimeen soveltamisalaan” kuuluvat sähkö- ja elektroniikkalaitteet) tuottajien on rahoitettava kotitalouksien sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta aiheutuvat kustannukset. Siinä selvennetään erityisesti, että kotitalouksille tarkoitettujen aurinkopaneelien tuottajien on katettava aurinkopaneelien romuttamisen kustannukset niiden aurinkopaneelien osalta, jotka on saatettu markkinoille 13.8.2012 jälkeen. Lisäksi artiklassa säädettäisiin, että avoimeen soveltamisalaan kuuluvien kotitalouksille tarkoitettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajien on rahoitettava sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta syntyvät kustannukset niiden sähkö- ja elektroniikkalaitteiden osalta, jotka on saatettu markkinoille 15.8.2018 jälkeen.

Artiklaan 13 ehdotetulla tarkistuksella selvennetään, mistä alkaen muille käyttäjille kuin kotitalouksille tarkoitettujen aurinkopaneelien ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin soveltamisalaan 15.8.2018 alkaen kuuluvien sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajien on rahoitettava sähkö- ja elektroniikkalaiteromun kustannukset. Siinä selvennetään erityisesti, että muiden käyttäjien kuin kotitalouksien aurinkopaneelien tuottajien on rahoitettava aurinkopaneeleista peräisin olevan sähkö- ja elektroniikkalaiteromun kustannukset, kun aurinkopaneelit on saatettu markkinoille 13.8.2012 jälkeen. Lisäksi selvennetään, että muille käyttäjille kuin kotitalouksille tarkoitettujen avoimeen soveltamisalaan kuuluvien sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajat rahoittavat edellä mainitut kustannukset niistä sähkö- ja elektroniikkalaitteista peräisin olevan sähkö- ja elektroniikkalaiteromun osalta, jotka on saatettu markkinoille 15.8.2018 jälkeen.

Artikloissa 14 ja 15 tehtäisiin eräitä teknisiä päivityksiä, kuten saatettaisiin ajan tasalle sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetussa direktiivissä oleva viittaus eurooppalaiseen standardiin EN 50419 sekä annettaisiin ohjeita aurinkopaneelien ja tämän muutoksen alaan kuuluvien sähkö- ja elektroniikkalaitteiden merkinnöistä.

Lisäksi direktiiviehdotuksessa annetaan teknisiä säännöksiä sen voimaantulosta sekä saattamisesta osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä.

3.3 Ehdotuksen voimaantulo ja kansallinen täytäntöönpano

Direktiivimuutos tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Kansalliselle täytäntöönpanolle ehdotetaan vuoden määräaikaan direktiivimuutoksen voimaantulosta lukien.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 1 kohta (ympäristö), joka on muutettavan säädöksen oikeusperusta. Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksikössä, ja neuvosto päättää asiasta määräenemmistöllä.

Valtioneuvosto pitää komission ehdottamaa oikeusperustaa asianmukaisena.

Komissio toteaa, että kuten direktiivin 2012/19/EU johdanto-osan 36 kohdassa todetaan, komission mukaan jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän muutosdirektiivin tavoitetta, vaan se voidaan ongelman laajuuden vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Siksi komissio katsoo, että Euroopan unioni voi tässä tapauksessa toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Kohdennetun direktiivimuutoksen tarkoituksena on muuttaa voimassa olevia direktiivin säännöksiä unionin tuomioistuimen tuomion mukaisesti. Siksi voidaan komission mukaan päätellä, että toissijaisuusperiaatetta ja EU:n tuomaa lisäarvoa koskevaa periaatetta noudatetaan, kuten SER-direktiivin antamisen yhteydessä alun perin oli tarkoitus. Muutosta tarvitaan komission mukaan myös, koska jäsenvaltiot saattavat lisäksi tulkita eri tavoin sitä, milloin laajennettua tuottajavastuuta sovelletaan aurinkopaneelisiin ja soveltamisalaan lisättyihin sähkö- ja elektronikkalaitteisiin.

Komission mukaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti SER-direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi. Siksi ehdotus on myös suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Valtioneuvosto yhtyy komission arvioon, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Ennen voimassa olevan SER-direktiivin (2012/19/EU) antamista aurinkopaneeliromun jätehuollon kustannusten rahoittamisvelvollisuudesta säädettiin jätedirektiivin (2008/98/EY) 14 artiklassa, jossa annettiin jäsenvaltioille mahdollisuus valita, vastaako jätehuollon kustannuksista jätteiden nykyinen tai aikaisempi haltija vai tuottaja tai jakelija. Suomen jätelain (646/2011) 46 §:n 2 momentin mukaan tuottajavastuu ”koskee tuottajan Suomen markkinoille saattamia tuotteita ja etäkaupalla suoraan käyttäjille myymiä tuotteita sekä tuottajan markkinaosuuteen nähden kohtuulliseksi katsottavaa osuutta muista vastaavista tuotteista riippumatta tuotteiden markkinoille saattamisen ajankohdasta.” Säännöksen muotoilu on ollut täysin vallitsevan unionin lainsäädännön tulkintojen mukainen.

Unionin tuomioistuimen tuomio saattaa muuttaa tilanteen tältä osin. Tuomioistuimen ratkaisut sitovat jäsenmaita jo sellaisenaan, ja tällä muutospäätöksellä toimeenpannaan EU-lainsäädännössä em. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-181/20, mikä voi synnyttää tarpeen kansallisen tuottajavastuulainsäädännön tarkistamiseen joiltain osin.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Komissio ei ole laatinut arviota ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista.

Suomalaisilta tuottajayhteisöiltä saatujen tietojen mukaan ehdotetulla direktiivimuutoksella ei ole merkittäviä talousvaikutuksia. Monien rahallisesti arvokkaiden SER-jätteiden käytöstä poisto ja jätehuolto hoidetaan yritysten välisten sopimusten perusteella, ja esimerkiksi aurinkopaneelien osalta vanhaa jätettä ei ole syntymässä merkittäviä määriä pidemmälläkään aikavälillä.

On selvää, että jos sähkö- ja elektroniikkalaiteromun käsittelyn vastuunjako muuttuu, kustannusten jakautuminen tuottajien, jätteen haltijoiden ja mahdollisten muiden osallisten välillä muuttuu vastaavasti. Kun kokonaissummat ovat kuitenkin pieniä ja jakautuvat usealle vuodelle, eivät tämän nimenomaisen teknisluonteisen direktiivimuutoksen taloudelliset vaikutukset nouse merkittäviksi.

5.3 Hallinnolliset vaikutukset

Hallinnolliset vaikutukset kohdistuvat lähinnä jätelain tarkistukseen tuottajavastuuta koskevan luvun osalta ja sen pohjalta uusien ohjeiden laatimiseen virkatyönä.

5.4 Ympäristövaikutukset

Komissio ei ole laatinut ehdotuksesta ympäristövaikutusten arviointia. Komissio katsoo, ettei sillä ole muuta vaihtoehtoa kuin ehdottaa muutettavaksi SER-direktiiviä unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisun mukaisesti. Kansallisella tasolla kyseeseen tulevat taloudellisten vaikutusten lisäksi luultavasti korkeintaan pienet muutokset sähkö- ja elektroniikkaromun keräysketjussa, joten ehdotuksesta ei synny merkittäviä ympäristövaikutuksia.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksella ei ole olennaisia vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Asia on esitelty neuvoston ympäristötyöryhmässä 3.4.2023. Ehdotuksen käsittelyä jatketaan puheenjohtajamaan mukaan toukokuun puolivälissä, jonka jälkeen asia siirtyisi Coreper-käsittelyyn, jollei neuvoston ympäristötyöryhmän käsittelyssä ilmene uutta. Suomi on ensimmäisissä

epävirallisissa kommenteissaan nostanut esiin sen, että direktiivimuutos tulee mahdollisesti vaatimaan kansallisen jätelain muuttamista ja kysynyt, onko muilla mailla vastaavaa tilannetta.

Toistaiseksi jäsenmailla on ollut asiasta vain vähän sanottavaa. Muutos on EU:n tuomioistuimen päätöksen johdosta välttämätön, minkä jäsenmaat hyväksyvät lähtökohdaksi. Muutoksella on siis jäsenmaiden laaja tuki.

Euroopan parlamentin käsittelyaikataulusta ei ole vielä tarkempaa tietoa. Vastuuvaliokuntana on ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta (ENVI) ja raportoija on Anna Zalewska (PL, ECR).

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston U-kirjelmä on valmisteltu ympäristöministeriössä. Asia on esitelty EU-asioiden komitean alaisessa ympäristöjaostossa 26.4.2023.

E-kirje tunnus E 5/2023 vp.

U-kirjeluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisen ympäristöjaoston (EU23) kirjallisessa menettelyssä 4.–5.5.2023.

10 Valtioneuvoston kanta

Suomi katsoo, että ehdotettu direktiivimuutos on unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuasiassa antaman tuomion C-181/20 valossa välttämätön. Ratkaisun mukaan SER-direktiivin sääntely on tietyiltä osin luonteeltaan taannehtivaa tuottajavastuun osalta. Taannehtivalla sääntelyllä loukataan oikeusvarmuuden periaatetta, joten direktiivi on tältä osin pätemätön. Suomi tukee komission ehdottamaa direktiivimuutosta ja on valmis muuttamaan tarvittaessa kansallista lainsäädäntöä vastaavasti.