



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND



Tekstiilien tuottajavastuun korvausjärjestelmästä

Lapin Yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Maisteritutkielmaseminaari
Eurooppaoikeus
Sini Huikuri
Kevät 2024



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Tekstiilien tuottajavastuun korvausjärjestelmästä.

Tekijä/-t: Sini Huikuri

Koulutusohjelma/oppiaine: Eurooppaoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma: × Licensiaatintutkimus __

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: XVI + 84

Vuosi: 2024

Tiivistelmä:

Tekstiiliala nähdään merkittävänä tekijänä kohti kiertotaloutta, ja tekstiiliala onkin merkittävä saastuttaja EU:ssa. Yksi keino puuttua tähän saastuttamiseen on asettaa tuottajat vastuuseen markkinoille saattamistaan tuotteista. Tällöin tarvitaan muutoksia jätepuitedirektiiviin (2008/98/EY) ja yhdenmukaisia säännöksiä tekstiilialan laajennetusta tuottajavastuusta, jotka on tarkoitus implementoida jäsenvaltioihin. Komissio on antanut ehdotuksen kokonaisvaltaisesta tekstiilisektorien tuottajien vastuuseen asettamista koskevasta strategiasta (EU Strategy for Sustainable and Circular Textiles, COM (2022) 141 final).

Tutkimuksen tarkoituksena on paneutua tarkemmin siihen kysymykseen, miten tuottajavastuussa toteutuu aiheuttamisperiaate ja erityisesti käsitellä niitä seikkoja, joita tekstiilisektorin tuottajalle voi aktualisoitua. Lisäksi tutkielmassa tuodaan esiin niitä keinoja, joilla halutaan edistää tekstiilisektorin tuottajien korvausvastuun jakautumista.

Aiheuttamisperiaatteesta voidaan puhua myös nk. saastuttaja maksaa -periaatteena, jossa tuottajavastuussa kustannustenjako on säädelty olevan tuottajilla. Laajennetussa tuottajavastuussa on tiedostettu se ongelma, että se keskittyy liiaksi jätetoimintoon, eikä sitä varten ole säännelty yhdenmukaistettuja unionin taseisia säännöksiä tuotteen valmistuksen ja suunnittelun osalta, sillä innovaatioiden on ikään kuin automaationa ajateltu tulevan osaksi laajennettua tuottajavastuuta, kun tuottajilla on itsellä mahdollisuus määritellä keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Tekstiilien tuottajavastuuta koskevan uuden jätepuitedirektiivin muutosten myötä, unionilla on pyrkimys luoda velvoitteet tekstiilituottajille myös jo tuotteen suunnittelu- ja valmistusvaiheissa eikä keskittyä pelkästään jätetoimintoihin, sillä erityisesti

III

pikamuoti aiheuttaa huolta Euroopassa. Pikamuoti nojaakin vahvasti lineaariseen talouteen ja erityisesti suureen tekstiilijätteen määrään. Tällöin tuotetaan paljon vaatteita, mutta niiden laatuun ei panosteta. Lisäksi ennen jätteeksi päätymistä, tekstiilien tuottajavastuussa halutaan saada vahvistettua jätehierarkiaa siten, että tekstiilien lajittelutoimenpidettä ennen jätteeksi muodostumista valvottaisiin tarkemmin. Tähän halutaan puuttua Euroopan unionissa aiheuttamisperiaatteella, jolla tuottaja asetetaan vastuuseen koko tuotteen elinkaaren ajalta. Aiheuttamisperiaate toteutuu tuottajavastuussa nimenomaan jätehuollon osalta, mutta kustannusten- ja vastuunjako erityisesti tuotesuunnittelussa ja -valmistelussa tulee nojautumaan siihen, miten ekomodulaatioperiaate tulee toteutumaan käytännössä.

Avainsanat: tuottajavastuu, jättepuitedirektiivi, jätelaki, aiheuttamisperiaate, eurooppaoikeus
x Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja

SISÄLLYS

1.	JOHDANTO	1
1.1	KIRJOITELMAN AIHE, METODIT JA AIHEEN RAJAUS.....	2
1.2	TUOTTAJAVASTUUN KÄSITTEESTÄ.....	5
1.3	LAAJENNETTU TUOTTAJAVASTUU TEKSTIILIJÄTTEISSÄ	7
1.4	TUOTTAJAVASTUUN SÄÄNTELY SUOMESSA JA KÄSITTEESTÄ	12
1.5	TUOTTAJAREKISTERI	14
1.6	TUOTTAJAYHTEISÖ	15
1.7	JÄTEHIERARKIA.....	19
1.8	LYHYESTI KESTÄVÄN KEHITYKSEN JA GREEN DEAL STRATEGIAN TAVOITTEISTA TEKSTILIEN OSALTA JA SUOMEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSSA TAPAHTUNEISTA MUUTOKSISTA	23
2.	YLEISET PERIAATTEET EU:N JA JÄSENVALTION VÄLISISSÄ SUHTEISSA	27
2.1	TOISSIJAIUUSPERIAATE (JAETUN TOIMIVALLAN OSALTA) JA SUHTEELLISUUSPERIAATE TULEVAN TEKSTILIÄ KOSKEVAN JÄTEPUITEDIREKTIIVIN NÄKÖKULMASTA	27
2.2	OIKEUSPERUSTA JA TEHOIKUUSPERIAATE	29
3.	KORVAUKSEN TAVOITTEISTA	33
3.1	YMPÄRISTÖOIKEUDELLISET PERIAATTEET	33
3.2	JÄTEPUITEDIREKTIIVIN SUHDE KIERTOTALOUTEEN	34
3.3	JAOTTELU TUOTTAJAVASTUUN VASTUUN JAKAUTUMISESSA	34
3.4	YMPÄRISTÖVASTUU	37
3.5	ELINKEINOVAPAAUS JA YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS	42
	3.5.1 <i>Luvanvaraisuus</i>	44
3.6	AIHEUTTAMISPERIAATE.....	49
	3.6.1 <i>Yleistä ja osatekijät</i>	49
	3.6.2 <i>OECD</i>	51
	3.6.3 <i>Valkoinen kirja ja aiheuttajasta</i>	52
	3.6.4 <i>Tuottajavastuussa</i>	55
3.7	JÄTEHIERARKIAN TOTEUTUMISESTA	56
4.	TEHOKKAAN VASTUUN TOTEUTUMINEN	61
4.1	YLEISTÄ	61
4.1	YMPÄRISTÖVASTUUDIREKTIIVI.....	63
	4.1.1 <i>Ympäristövahingosta</i>	64
	4.1.2 <i>Soveltamisala</i>	65
	4.1.3 <i>Vastuun jakautuminen</i>	67
	4.1.4 <i>Jäsenvaltion vastuu</i>	69
4.2	JÄSENVALTION VASTUUSTA KANSAINVÄLISEN OIKEUDEN NOJALLA	71

4.5	YMPÄRISTÖMAKSUT JA TULEVA EKOMODULAATIOHINTA.....	72
4.6	TUOTTAJAVASTUUN KEHITTÄMISESTÄ	77
5.	JOHTOPÄÄTÖKSET	81

LÄHTEET

Kirjallisuus, raportit, julkaisut ja selvitykset

Atapattu, Sumudu, Emerging Principles of International Environmental Law. Transnational Publishers, Inc. Ardsley Park Science and Technology Center. 2006.

Curmei, Maria – Mirela Curmei – Kurrer, Christian, ympäristöpolitiikan yleiset periaatteet ja peruslinjaukset. Euroopan parlamentti. 2023. Saatavilla: [https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/fi/FTU_2.5.1.pdf]

Donald, Megan, The role of principles of international environmental law in greening the interpretation of human rights: the case of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Teoksessa *The Future of Environmental Law; Ambition and Reality*. The IUCN Academy of Environmental Law Series. Edited by Stefan E. Weishaar, Kars J. de Graaf. University of Groningen, the Netherlands, 2023. s. 49-64.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Ohje tuottajavastuun ottamiseksi huomioon ympäristölupapäätöksissä ja niiden valvonnassa, PIRELY/12401/2022. 02.11.2022.

Ekroos, Ari – Anne Kumpula – Kari Kuusiniemi – Pekka Vihervuori, Ympäristöoikeuden Pääpiirteet. 3. painos. Talentum Media, 2012.

Erkkilä, Mikko – Marttinen, Kari, Ympäristöoikeudelliset väärinkäytökset. Defensor Legis 4/2008 s. 606–612.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, erityiskertomus. Saastuttaja maksaa -periaate: soveltaminen epäjohdonmukaista EU:n ympäristöpolitiikoissa ja -toimissa. 2021. Saatavilla: [https://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principle_FI.pdf] (Viittauspäivä 04.05.2024).

EY Economic Advisory, Loppuraportti Suomen Tekstiili & Muoti ry:lle ja Suomen Kiertovoimary:lle. Esiselvitys tekstiilien tuottajavastuun mahdollisista toimintamalleista Suomessa. 2023. Saatavilla: [<https://kivo.fi/wp-content/uploads/Esiselvitys-tekstiilien-tuottajavastuun-toimintamalleista-loppuraportti-1.pdf>]

Fisichella, Daniela, An ever-changing union? Perspectives on the future of EU law in honour of Allan Rosas. An ever-changing union? Perspectives on the future of EU law in honour of Allan Rosas, edited by Koen Lenaerts, Jean-Claude Bonichot, Heikki Kanninen, Caroline Naomé and Pekka Pohjankoski, Oxford, Hart Publishing, 2019, £95.00 (hardback), ISBN 9781509923663: edited by Koen Lenaerts, Jean-Claude Bonichot, Heikki Kanninen, Caroline Naomé and Pekka Pohjankoski, Oxford, Hart Publishing, 2019. [arvostelu] *Journal of Contemporary European Studies* 2020, Vol.28 (3). s. 405–407.

Forss, Matias – Harju-Oksanen, Mari-Linda – Helander, Outi – Kanerva, Jaakko – Karjalainen, Miisa – Leppäkorpi, Suvi-Tuulia, Katsaus eräiden EU-maiden jätelainsäädäntöön. Ympäristöministeriön julkaisuja 2008:23.

Freyborg, Hanna, Parlamentti äänesti pikamuodin hillitsemisestä. Julkaisuaika. 14.3.2024. Muokattu 15.3.2024. Helsingin Sanomat. Saatavilla: [<https://www.hs.fi/maailma/art-2000010295203.html>] (Viittauspäivä 13.5.2024).

Gharfalkar, Mangesh – Court, Richard – Campbell, Callum – Ali, Zulfiqur – Hillier, Graham, Analysis of waste hierarchy in the European waste directive 2008/98/EC. Waste Management, Volume 39 (2015) s. 305-313. Saatavilla: <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2015.02.007>. (Viittauspäivä 15.5.2024).

Havu, Katri, EU Law in Member State Courts “Adequate Judicial Protection” and effective application – ambiguities and nonsequiturs in guidance by the Court of Justice? Contemporary Readings in Law and Social Justice Volume 8 (1) 2016, s. 158–187.

Heinänen, Salla – Vuorinen, Miikka – Roman, Laura – Gäddä, Emilia – Rastas, Taru, Tekstiilialan digitaalinen tuotepassi. Haltin tuotepassi pilotti. Syksy 2023. Saatavilla: <https://www.sitra.fi/app/uploads/2023/11/tekstiilialan-digitaalinen-tuotepassi-haltin-tuotepas-sipilotti.pdf> (Viittauspäivä 13.5.2024).

Heloisa, Oliveira, The principle of reparation: why the polluter-pays principle does not suffice and how to rebuild law on environmental damage. Teoksessa *The Future of Environmental Law; Ambition and Reality*. The IUCN Academy of Environmental Law Series. Edited by Stefan E. Weishaar, Kars J. de Graaf. University of Groningen, the Netherlands, 2023. s. 121-139.

Hemmo, Mika, Vahingonkorvausoikeus. 2.painos. Mika Hemmo ja WSOY. Helsinki 2005.
Hemmo, Mika, Sopimus ja delikti. Tutkimus vahingonkorvausoikeuden vastuumuodoista. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1998.

Hiltunen, Kimmo, Vastuullinen kuluttaminen lisääntyy, mutta suurinta osaa kiinnostaa eniten hinta ja helppous. YLE. Julkaistu 27.12.2017. Saatavilla: <https://yle.fi/a/3-9930079>

Hollo, Erkki – Utter, Robert – Vihervuori, Pekka, Ympäristövahinkolaki. 2. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent, 2018.

Hollo, Erkki, Vastuu ympäristöstä aiheuttamisperiaatteen näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 1/2014 s. 3–6.

Hollo, Erkki, Ympäristövastuu ja aiheuttamisperiaate – Onko periaatteesta vastuun perustajaksi. Ympäristöjuridiikka 3/2009 s. 3–9. (Hollo (2009a)).

Hollo, Erkki, Johdatus Ympäristöoikeuteen. 3. uudistettu painos Talentum, 2009. (Hollo (2009b)).

Hollo, Erkki, Ympäristönsuojelu- ja luonnonoikeus. Talentum, 2004.

Katsarova, Ivana, EPRS, European Parliamentary Research Service, Waste framework directive: A more sustainable use of natural resources. December 2023.

Kautto, Petrus – Kauppila, Jussi – Lonkila, Kirsi-Marja, Jätehuollon tuottajavastuujärjestelmien toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 200:17, s. 7.

Kauppila, Jussi, Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä. Ympäristöministeriön raportteja 14/2009. Helsinki 2009. Saatavilla [www-muodossa: http://www.ym.fi/fiFI/ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja_RA](http://www.ym.fi/fiFI/ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja_RA). 2.4.2014. (Viittauspäivä 15.5.2024).

Kangas, Urpo, Minun metodini, teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Helsinki 1997. s. 90–109.

Kallio, Pasi, Luontovahingot EY:n ympäristövastuudirektiivissä – vastuun ulottuvuus ja merkittävyyskynnys. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2007. s. 155–191.

Kanerva, Jaakko – Karjalainen, Miisa – Leppäkorpi, Suvi-Tuulia, Helsinki 2008. Ympäristöministeriön julkaisuja 2008:23.

Kokko, Kai, Ympäristöoikeuden perusteet Digikirja. Edita Publishing Oy. Keuruu 2017.

Kokko, Kai, Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. Ympäristöjuridiikka 1/2016 s. 29–42

Kokko, Kai – Mähönen, Jukka, Yritysten ympäristövastuu. Ympäristöjuridiikka 1/2015 s. 35–73.

Kokko, Kai, Eurooppalainen ympäristöoikeus korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Lakimies 3/2011 s. 475–503.

Kokko, Kai, Ympäristöperusoikeuden evoluutiokirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa, Oikeus kansainvälisessä maailmassa - Ilkka Sara-vidan juhla-kirja (toim. Markus Aarto – Markku Vartiainen). Edita Publishing Oy 2008, s. 309–341.

Kumpula, Anne, Ympäristö oikeutena. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Jyväskylä 2004. (Kumpula 2004)

Kumpula, Anne, Ympäristöoikeus, Oikeuden perusteokset. Juva 2001.

Lankinen, Antti-Jussi, Jätesäätelyn kehityksestä – katsaus EU-oikeuden aiheuttamaan muutokseen jätehuoltolaista jätelakiin. Jurisprudentia XLIII:2010 s. 127–187.

Lindhqvist, Thomas, Extended Producer Responsibility in Cleaner Production. Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems. IIIIEE Dissertations 2000:2. Lund University, The International Institute for Industrial Environmental Economics. Lund 2000.

Lindhqvist, Thomas - Lidgren, Karl, 'Modeller for Forlangt Producentansvar' in Ministry of the Environment (ed), Fran Iaggan il Graven - Sex Studier av Varors Miljppdverken (Allmanna forl 1990).

Lenaerts, Koen – Nuffel, Piet Van –Corthaut, Tim, EU Constitutional Law. Oxford University Press 2022.

Lenaerts, Koen –Gutiérrez – Fon, José A, The General System of EU Environmental Law Enforcement, Volume 30 (1) Yearbook of European Law (2011), s. 3-41.

Luo, Yan – Song, Kun - Ding, Xuemei - Wu, Xiongying, Environmental sustainability textiles and apparel: A review of evaluation methods. Environmental Impact Assessment Review. Volume 86, January 2021, 106497. Saatavilla: [<https://doi.org/10.1016/j.eiar.2020.106497>] (Viit-tauspäivä 14.5.2024).

Mayers, Kieren – Buttler, Scott, Producer Responsibility Organizations Development and Operation Butler Journal of Industrial Ecology Volume, Issue 2, April 2013 Pages 161-336, i-xiv.

Maitre-Ekern, Eleonore, Re-thinking producer responsibility for sustainable circular economy from extended producer responsibility to pre-market producer responsibility. Journal of Cleaner Production 286 (2021) 125454. Julkaisuaika 9.12.2020. Published by Elsevier Ltd.

Määttä, Kalle, Oikeustaloustieteen perusteet. 2., uudistettu painos. Edita. Helsinki 2016.

Määttä, Kalle, Taloudellinen ohjaus ympäristönsuojelussa. Yliopistopaino. Helsinki 1999.

Ojanen, Tuomas, EU-oikeuden perusteita. 3., uudistettu laitos. Edita Publishing Oy. Kirjapaino Oy, Keuruu 2016.

Pihalehto, Mari, Aiheuttamisperiaate ja ympäristövastuun toissijainen kohdentuminen, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII 2020, s. 189–263. 30

Pihalehto, Mari, Toiminnanharjoittajan aiheuttamisperiaatteeseen tukeutuva luontovahinkovastuu EU:n ja Suomen oikeudessa, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XVI 2023, s. 5–83.

Rissanen, Pentti, Tuottajavastuu jätehuollossa. Ympäristöjuridiikka 1/2006 s. 75–95.

Rovio, Jenni – Suomalainen, Susanna & Salmela, Suvi, Opas vastuullisiin ja laadukkaisiin tekstiilihankintoihin. Julkaistu 23.11.2023. Suomen Tekstiili & Muoti ja Motiva Services. Saatavilla: <https://www.stjm.fi/wp-content/uploads/2023/11/Opas-vastuullisiin-ja-laadukkaisiin-tekstiilihankintoihin-STJM.pdf> (Viittauspäivä 14.5.2024).

Sachdeva, Anurodh, Extended Producer Responsibility and Ecomodulation of Fees. 2021. Saatavilla: [<https://www.ecologic.eu/18066>] (Viittauspäivä 13.5.2024).

Sachdeva, Anurodh – Araujo, Ariel – Dr. Hirschnitz-Garbes, Martin, Extended Producer Responsibility and Ecomodulation of Fees. Opportunity: Ecomodulation of Fees as a Way Forward for Waste Prevention. Ecologic Institute Us.United States of America, 2021. Saatavilla: [<https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2021/50052-Extended-Producer-Responsibility-and-ecomodulation-of-fees-web.pdf>] on 12 May 2024. [CID:20.500.12592/xt6jr6](https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2021/50052-Extended-Producer-Responsibility-and-ecomodulation-of-fees-web.pdf). (Viittauspäivä 14.5.2024).

Sachs, Noah, Planning the funeral at the birth: Extended Producer Responsibility in the European Union and the United States. Harvard Environmental Law Review. Volume 30. 2006.

Scotford, Eloise, Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law. 2017. Bloomsbury Publishing Plc.

Segal, Mark, EU Parliament Adopts Environmental, Human Rights Sustainability Due Diligence Law. Julkaisuaika 24.4.2024. Saatavilla: [<https://www.esgtoday.com/eu-parliament-adopts-environmental-human-rights-sustainability-due-diligence-law/>] (Viittauspäivä 13.5.2024).

Steenmans, Katrien, Extended Producer Responsibility. An Assessment of Recent Amendments to the European Union Waste Framework Directive', 15/2 Law, Environment and Development journal (2019), Saatavilla: [<http://www.lead-journal.org/content/19108.pdf>]

Viljanen, Jukka - Heiskanen, Heta - Raskulla, Siina - Koivurova, Timo - Heinämäki, Leena, Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti. Tampere 2014. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9563-2>

Virtanen, Pertti, Vahingonkorvaus - Laki ja käytännöt. Edita Publishing Oy. Helsinki 2011.

Weeforum – Applia – Digitaleurope – Eucolight – WeeeEurope, Eco-modulation of fees for “greener” products; Concern and challenges. 20.07.2021. Saatavilla: [[Eco-modulation Interim-findings 2021-07-20 v7 Final2.pdf \(weee-forum.org\)](https://www.weee-forum.org/interim-findings-2021-07-20-v7-final2.pdf)] (Viittauspäivä 13.05.2024).

Xiao-Xue, Zheng – Ching-Ter, Chang – Deng-Feng, Li – Zhi, Liu – Benjamin, Lev, Designing an incentive scheme for producer responsibility organization of waste tires: A MCGP

cooperative game approach. Computers & industrial engineering. Volume 167. Article 1008009. 2002-05

Zalewska, Anna, Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC. Document A9-0055/2024. Saatavilla: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0145_EN.pdf] (Viittauspäivä 14.5.2024).

Virallislähteet

COM (2023) 420 final, 2023/0234(COD), Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste. Waste Framework Directive: textiles and food waste.

COM (2022) 304 final, 2022/0195(COD), Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration.

COM (2022) 141 final, 2022/0095 (COD), Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Kestäviä ja kiertotalouteen perustuvia tekstiilejä koskeva EU:n strategia, keskeiset toimet.

COM (2022) 71 final, 2022/0051 (COD), ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestävästä toiminnasta koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin EU (2019/1937) muuttamisesta.

COM (2021) 350 final, Komission tiedonanto Euroopan parlamentilla, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Vuoden 2020 uuden teollisuusstrategian päivittäminen: vahvemmat sisämarkkinat Euroopan elpymistä varten.

COM (2019) 640 final, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan Vihreän Kehityksen Ohjelma.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/2065, annettu 19 päivänä lokakuuta 2022, digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (EUVL L277/1), Digipalvelusäädös.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2021, puitteiden vahvistamisesta ilmastonutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1020, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta (yhdenmukaistamislainsäädäntö) sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisella, yhdenmukaistamislainsäädäntö.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1221/2009, organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS-järjestelmä) ja asetuksen (EY) N:o 761/2001 ja komission päätösten 2001/681/EY ja 2006/193/EY kumoamisesta, EMAS-asetus.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/19/EU, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (EUVL L 197, 24.7.2012, s. 38).

Euroopan parlamentti ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta, jätepuitedirektiivi.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/66/EY, annettu 6 päivänä syyskuuta 2006, paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja direktiivin 91/157/ETY kumoamisesta (EUVL L 266, 26.9.2006).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta, ympäristövastuudirektiivi.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY, annettu 20 päivänä joulukuuta 1994, pakkauksista ja pakkausjätteistä.

Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL 2012/C 326/02).

Euroopan Unionin virallinen lehti C (2021/C 118/01), 7.4.2021. ELI: [[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0407\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0407(01))]

Euroopan unionin virallinen lehti L 143/56- L 143–75, 30.4.2004. ELI: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0035>]

Government of the Netherlands, Letter to the Parliament. Policy Programme for circular textile 2020-2025. Julkaisupäivä 14.4.2020. Saatavilla: [[Policy programme for circular textile 2020-2025](#)]

HE 40/2021 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi.

HE 248/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta.

HE 199/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 195/2017 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 165/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Komission Asetus (EU) 2017/2195, annettu 23 päivänä marraskuuta 2017, sähköjärjestelmän tasehallintaa koskevista suuntaviivoista (EUVL L 312/6).

Kiertotalouspakettiin sisältyvä jätedirektiivin muutosehdotus (KOM (2015) 595 lopullinen).

Sopimus Euroopan unionista (SEU, EUVL 2012/C 326/01).

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT, EUVL 2012/C 326/01).

Valtioneuvoston asetus eräiden muovituotteiden kunnille maksamista korvauksista (1320/2022).

VSN, YM003:00/2019, EU:n jätesäädöspaketin toimeenpano (VN/301/2019, VN/538/2019, VN/538/2019) Valtioneuvoston julkaisuja, säädösvalmistelu hanke.

Oikeustapaukset

Kansallinen oikeuskäytäntö

KHO 2018:31

KKO 2013:58

Ulkomainen oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, tuomio 9. huhtikuuta 2024, Asia Verein Klimaseniorinnen Schweiz and others v. Switzerland, hakemus nro 53600/20. Saatavilla: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-233206>

Euroopan Unionin tuomioistuin

Tuomio: 15.7.1964. Flaminio Costa v ENEL., asia 6/64 Costa v. ENEL, EU:C:1964:66.

Tuomio. 9.3.1978. Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, asiassa 106/77 Simmenthal, EU:C:1978:49.

Tuomio. 9.7.1992. Komissio v Belgia. Tapaus C-2/90, Comission v. Belgia, EU:C:1992:310.

Tuomio. 5.3.1996. Brasserie du pêcheur SA v. Saksan liittotasavalta ja The Queen v. Secretary of State for Transport, yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93 Brasserie du Pêcheur, EU:C:1996:79.

Tuomio: 26.04.2005. Euroopan yhteisöjen komissio v. Irlanti, asia C-494/01, Komissio v. Irlanti, EU:C:2005:250

Tuomio: 10.01.2017, Gert Folk. v. Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark, asia C-529/15 Folk, EU:C:2017:1.

Tuomio: 9.7.2020. Landesverband Schleswig-Holstein e.V. v Kreis Nordfriesland, asia C-297/19, Naturschutzbund Deutschland v. Landesverband, EU:C:2020:533.

Tuomio: 22.10.2009, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA and Syndial SpA v. Ministero dello Sviluppo economico and Others. Yhdistetyt asiat C-378/08, C-379/08 ja C-380-08, EU:C:2009:650.

Verkkolähteet

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Tuottajavastuu lainsäädäntö. Saatavilla: [\[https://www.ely-keskus.fi/web/tuottajavastuu/lainsaadanto\]](https://www.ely-keskus.fi/web/tuottajavastuu/lainsaadanto) (Viittauspäivä 10.5.2024).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tiedotteet, Tuottajavastuu laajentunee tekstiileihin – koskee kotitalouksien tekstiilejä ja jalkineita. Julkaistu 24.10.2023. Saatavilla: [\[https://www.ely-keskus.fi/web/tuottajavastuu/-/tuottajavastuu-laajentunee-tekstiileihin-koskee-kotitalouksien-tekstiilej%C3%A4-ja-jalkineita\]](https://www.ely-keskus.fi/web/tuottajavastuu/-/tuottajavastuu-laajentunee-tekstiileihin-koskee-kotitalouksien-tekstiilej%C3%A4-ja-jalkineita) (Viittauspäivä 15.5.2024).

European Commission, Directorate-General for Communication, *Circular economy action plan – For a cleaner and more competitive Europe*, Publications Office of the European Union, 2020. [<https://data.europa.eu/doi/10.2779/05068>] (Viittauspäivä 15.5.2024).

European Commission, Directorate-General for Communication, *Circular Economy Action Plan – The European Green Deal*, Publications Office, 2020. [<https://data.europa.eu/doi/10.2775/458852>] (Viittauspäivä 15.5.2024).

European Commission, Directorate-General for Environment, *European Green Deal – New EU rules on waste shipments to support a clean and circular economy*, Publications Office of the European Union, 2021. [<https://data.europa.eu/doi/10.2779/773538>] (Viittauspäivä 15.5.2024).

European Commission, Circular economy for textiles: taking responsibility to reduce, reuse and recycle textile waste and boosting markets for used textiles. Julkaisuaika 5.7.2023. Saatavilla: [[Circular economy for textiles \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/circular-economy-for-textiles)]

European Commission, Eco-design for sustainable Products Regulation. Saatavilla: [https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/sustainable-products/ecodesign-sustainable-products-regulation_en] (Viittauspäivä 13.5.2024).

European Commission, Questions and Answers on new EU rules on waste shipments. Julkaisuaika 17.11.2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_5918] (Viittauspäivä 13.5.2024).

European Commission, Circular Economy for textiles: taking responsibility to reduce, reuse and recycle textile waste and boosting markets for used textiles. Julkaisuaika: 5.7.2023. Saatavilla: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3635] (Viittauspäivä 13.5.2024).

European Commission, Directorate-General for Communication, *Circular economy action plan – For a cleaner and more competitive Europe*, Publications Office of the European Union, 2020. Saatavilla: [<https://data.europa.eu/doi/10.2779/05068>] (Viittauspäivä 10.5.2024)

European Commission News, Environmental pollution: new study finds that polluters do not pay for the damage they cause. Julkaisuaika 21.11.2021. Saatavilla: [https://environment.ec.europa.eu/news/environmental-pollution-new-study-finds-polluters-do-not-pay-damage-they-cause-2021-11-12_en] (Viittauspäivä 14.5.2024).

European Commission News, Environmental pollution: new study finds that polluters do not pay for the damage they cause. Published 12.12.2021. Available at: [https://environment.ec.europa.eu/news/environmental-pollution-new-study-finds-polluters-do-not-pay-damage-they-cause-2021-11-12_en] (Viittauspäivä 15.5.2024).

European Commission News, Making the polluter pay: Commission seeks views on EU environmental liability laws: Published 12.5.2022. Available at: [https://environment.ec.europa.eu/news/making-polluter-pay-commission-seeks-views-eu-environmental-liability-laws-2022-05-12_en] (Viittauspäivä 15.5.2024).

European Environment Agency: Textiles and the environment: the role of design in Europe's circular economy. Julkaisaika: 10.2.2022. Muokattu viimeksi: 07.02.2023. Saatavilla: [<https://www.eea.europa.eu/publications/textiles-and-the-environment-the>] (Viittauspäivä 13.5.2024).

Euroopan parlamentti tiedotteet, Miten EU aikoo saavuttaa kiertotalouden vuoteen 2040 mennessä? Julkaistu 26.02.2021. Muokattu 04.04.2024. Saatavilla: [<https://www.europarl.europa.eu/topics/fi/article/20210128STO96607/miten-eu-aikoo-saavuttaa-kiertotalouden-vuoteen-2050-mennessa>] (Viittauspäivä 14.5.2024).

Euroopan parlamentti (Environment, Public Health and Food Safety) uutiset, Ecodesign: new EU rules to make sustainable product the norm. Press Releases Envi 15.06.2023. Saatavilla: [<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230612IPR97206/ecodesign-new-eu-rules-to-make-sustainable-products-the-norm>] (Viittauspäivä 12.5.2024).

Euroopan parlamentti -uutiset, Tekstiilituotannon ja -jätteen vaikutus ympäristöön. Julkaistu 29.12.2020. Muokattu 04.04.2024. Saatavilla: [<https://www.europarl.europa.eu/topics/fi/article/20201208STO93327/tekstiilituotannon-ja-jatteen-vaikutus-ymparistoon>] (Viittauspäivä 14.5.2024).

Norton Rose Fulbright, The EU's proposal for extended producer responsibility for textiles. Julkaisuaika: Marraskuu 2023. Saatavissa: [www.nortonrosefulbright.com/en-us/knowledge/publications/d07fc852/the-eus-proposal-for-extended-producer-responsibility-for-textiles] (Viittauspäivä 12.2.2024).

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development, Background note: the implementation of the Polluter Pays Principle. Published 29-30.2.2022. Available at [<https://www.oecd.org/water/background-note-polluter-pays-principle-29-20-march-2022.pdf>] (Viittauspäivä 15.5.2024).

Vass, Martina – Ojamo, Janne – Saloranta, Niina, (Euroopan Parlamentti – Uutiset), Uusi laki yritysvastuun laajentamisesta. Lehdistötiedote Täysistunto, Juri. 1.6.2023. [<https://www.europarl.europa.eu/news/fi/press-room/20230524IPR91907/uusi-laki-yritysvastuun-laajentamisesta>] (Viittauspäivä 13.5.2024).

Ympäristöministeriön julkaisuja, Uusi jäteasetus velvoittaa nykyistä tehokkaampaan erilliskeräykseen ja kierrätykseen. Julkaistu 12.11.2023. Saatavilla: [<https://ym.fi/-/uusi-jateasetus-velvoittaa-nykyista-tehokkaampaan-erilliskeraykseen-ja-kierratykseen>] (Viittauspäivä 14.5.2024).

Ympäristöministeriön tiedotteita, Uusi jäteasetus velvoittaa nykyistä tehokkaampaan erilliskeräykseen ja kierrätykseen. Julkaisuaika 18.11.2021. Saatavilla: [<https://ym.fi/-/uusi-jateasetus-velvoittaa-nykyista-tehokkaampaan-erilliskeraykseen-ja-kierratykseen>] (Viittauspäivä 15.5.2024).

LYHENTEET

COD	Ordinary legislative procedure
COM	Komissio
EA	Englannissa rekisteröity ympäristövirasto
ECLI	European Case-Law Identifier
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EPR	Extended Producer Responsibility
EU	Euroopan unioni
EULI	Euroopan unionin virallinen lehti
EUTI	Extended unionin tuomioistuin
ENVI	Environment, Public Health and Food Safety
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
IPP	Integrated Product Policy
KHO	Korkein hallinto-oikeus
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PIR_ELY	Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
PL	Perustuslaki (731/1999)
PPP	Polluter Pays Principle
PRO	Producer Responsibility Organisations
RL	Rikoslaki (39/1889)
SEU	Euroopan unionista tehty sopimus
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
vp.	Valtiopäivät
YVL	Ympäristövahinkolaki (laki ympäristövahinkojen korvaamisesta) (737/1994)
YSL	Ympäristönsuojelulaki (527/2014)

KUVIOT JA TAULUKOT

kuvio 1. Jätehierarkia ja ekomodulaation muotoutuminen tuottajavastuussa.

1. JOHDANTO

Käytämme meidän jokapäiväisessä elämässämme tekstiilejä. Käytämme niitä päivittäin, vuodessa mahdollisesti useita erilaisia. Hankimme niitä omaksi iloksemme esimerkiksi uuden ta-
pahtuman vuoksi tai näemme vain jonkun uuden hienon vaateen kaupassa, ja päätämme ostaa sen. Huonekalumme on päällystetty erilaisin tekstiilein ja tämä kuvastaa sitä, miten paljon tekstiileitä käytämme. Tekstiileitä on erilaisia; on keinokuitua, villaa, nahkaa, puuvillaa, pellavaa, listaa voisi jatkaa pidempäänkin. Emme välttämättä ajattele, millainen vaikutus uusien vaatteiden hankinnalla on ilmastoon tai millaisissa oloissa kyseinen vaate on tehty. Valitsemme ehkä mieluummin tietyn liikkeen vaatteita, koska ne ovat edullisia verrattuna kotimaiseen tuotteeseen.

Euroopan komissio on antanut 03.03.2022 Brysselissä kestäväälle ja kiertotalouteen pohjautuvalle tekstiilien kierrätykselle strategian¹, jotta pikamuodin negatiivisia vaikutuksia voitaisiin vähentää Euroopassa. Euroopan komissio on antanut ehdotuksen 5.7.2023 uudeksi jätedirektiiviksi (2008/98/EY) nk. EPR Textile Proposal², joka loisi pakolliset ja yhtenäiset kierrätysvelvoitteet³ tekstiilituottajille Euroopan unionissa. Tärkein tehtävä on asettaa tuottajat⁴ vastuuseen koko tekstiilien elinkaaresta, ja tätä kautta tukea kestävämmän vaatejätteen muodostumista ympäri Eurooppaa.

Tuottajavastuusäätelyn merkittävä muutos on tehty jätepuitedirektiiviin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/851, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta (jätepuitedirektiivi⁵), asettamalla

¹ COM (2022) 141 final.

² COM (2023) 420 final.

³ Ehdotetun jätepuitedirektiivin Liitteessä IV c luetellaan käytettyjen tekstiilien ja jalkineiden sekä niistä syntyvän jätteen erilliskeräysasteesta sekä uudelleenkäytön, uudelleenkäytön valmistelun ja kierrätyksen asteesta. Artiklan 3 on sisällytetty tarkemmin määritelmät eri jätehuollon vaiheista. Esimerkiksi erilliskeräyksellä tarkoitetaan keräystä, jossa erityyppiset ja ominaisuuksiltaan erilaiset jätevirrat pidetään erillään erityiskäsittelyn helpottamiseksi. Keräyksellä tarkoitetaan jätteen kokoamista, johon sisältyy jätteen alustava lajittelu ja alustava varastointi sekä kuljetus jätteenkuljetuslaitoksella.

⁴ Tarkemmat käsitteet ja uudet määritelmät tuottajasta, asettamista saataville markkinoilla, tuottajavastuujärjestöt, verkkoalusta ja kuluttajasta on sisällytetty jätepuitedirektiivin liitteeseen IV, jolla vahvistetaan jätepuitedirektiivin 3 artiklaa.

⁵ Alun perin direktiivi 75/442/ETY jätteistä, jota muutettiin direktiivillä 91/156/ETY, rekodifioitiin 2006/12/EY ja korvattiin jätepuitedirektiivillä 2008/98/EY. 91/156/ETY ja rekodifioitiin muutoksineen direktiiviksi 2006/12/EY, joka on korvattu jätepuitedirektiivillä 2008/98/EY.

vähimmäisvaatimukset 8a artiklaan ja muuttamalla 8 artiklaa (aikaisemmista tuottajavastuun alaisilta toimialoilta). Jätepuitedirektiivi (2008/98/EY) sisältää keskeiset jätteitä ja jätehuoltoa koskevat yleiset velvollisuudet.

Tekstiileitä koskevan strategian tarkoituksena on luoda yhteneväinen visio ja säädökset tekstiiliteollisuudelle siten, että vuoteen 2030 mennessä EU:ssa sijaitsevien tekstiilituottajien tekstiilit olisivat pitkäkestoisia ja kierrätettäviä, tehty suurimmalta osin kierrätetystä materiaalista, jotka eivät sisällä vaarallisia aineita, ja ne on tuotettu kunnioittaen ihmisoikeuksia sekä ympäristöä. Ajatuksena on, että kuluttajat voisivat nauttia pidempään hyvälaatuisista tekstiileistä, pikamuoti ei olisi enää suosittua ja taloudellisesti uudelleenikäyttö- ja korjauspalvelut olisivat helposti saatavilla. Tekstiilialan tuottajat kantaisivat vastuun tuotteestaan koko arvoketjun ajalta, myös silloin, kun niistä tulee jätettä, tekstiilialan ollen samalla kilpailukykyinen, joustava ja innovatiivinen KOM (2021) 350 lopullinen strategian mukaisesti. Ajatuksena on, että kiertotekstiilit olisi saatu tehokkaasti kierrätykseen, ja kuidut olisivat tehokkaassa käytössä samalla, kun tekstiilien polttaminen ja kaatopaikalle sijoittaminen olisi vähennetty minimiin.⁶

1.1 Kirjoitelman aihe, metodit ja aiheen rajaus

Kirjoitelman tarkoituksena on tutkia sitä, miten aiheuttamisperiaate toteutuu tuottajavastuussa tekstiilien osalta. Lisäksi sivuan tutkielmassani niitä seikkoja, mitä mahdollisia muita muutoksia yleisesti tuottajien osalta ehdotettuun uuteen jätedirektiivin täytäntöönpanoon ja yleisesti tekstiilituotantoon voi liittyä, sillä EU:lla on tavoitteena saada tekstiilisektorille yksi EU:n laajuinen yhdenmukaistettu sääntelykehys.⁷ Tutkielman teemana olevien kysymysten keskiössä ovat kysymykset tuottajavastuusta sekä aiheuttamisperiaatteesta ja näiden yhteensovittamisesta. Lisäksi esiin tuodaan nykyisen Suomen jätelain (jätelaki, 646/2011) tekstiilinkierrätyksen ja EU:n ympäristösääntelyn yhteensovittamiseen liittyviä näkökulmia. Jätelain ja uuden jätepuitedirektiivin implementointi voi johtaa monenlaisiin seurauksiin, kuten jätelain erilliskeräyksestä annettujen 15–15 b §:ien mukaiset, jo Suomessa tehtyjen innovaatioiden uudelleenjärjestämiseen.⁸ Mikäli jätettä ei kierrätetä oikein, vaan tuhotaan polttamalla, voi seurauksena

⁶ COM (2022) 141 final, s. 2-3.

⁷ Ks. COM (2022) 141 final, liite.

⁸ Tämä on havaittu EY:n tekemässä tutkielmassa, jossa Suomen Tekstiili & Muoti ry:lle ja Suomen Kiertovoima ry ovat pyytäneet EY:ltä selvitystä tulevasta tekstiilidirektiivistä. Tästä käytännössä EU:n tavoitteena ei ole ollut

olla jo aiemmin jätelakiin otetun seurausmenetelmän mukaiseen rikoslain (RL, 39/1889) 147 §:n aktualisoituminen eli ympäristön turmeleminen 48 luvun tunnusmerkistön toteutuminen.

Toisaalta kirjoitelmassa on tarkoitus tuoda esiin eurooppaoikeuden yleisiä periaatteita Lissabonin sopimuksen teon jälkeen⁹, joilla on merkittävä rooli direktiivien tulkinnassa. Tutkimukseni on oikeusdogmaattinen, mutta samalla käsittelen asiaa law & economic -sääntelyteorialla. Sääntelyteoria on nähtävissä lainsäätäjää palvelevana, lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuteen keskittyvänä tutkimuksena.¹⁰ Teen tutkimuksessani viittauksia Belgian, Englannin, Alankomaiden ja Ranskan lakeihin, mutta oikeusvertailevaa osiota ei erikseen ole. Lisäksi tutkielmassa on vanhoja lain esitöitä ja pohjusta EU:n tasoista normeista, mutta oikeushistoria toimii enemmänkin apuvälineenä läpi tutkielman.¹¹ Lisäksi metodeista on hyvä huomioida se, että ympäristöoikeus on oikeudenala, jolla reagoidaan erilaisilla sääntelyn keinoilla *reparatiivisesti ihmisten ja oikeushenkilöiden toimista syntyneisiin tai preventiivisesti mahdollisesti syntyviin merkittäviin ympäristömuutoksiin*. Näin ollen sääntely ja laki eivät välttämättä ole synonyymejä ympäristösääntelyssä, vaikka ympäristösääntely on usein toteutettu lainsäädännön avulla. Yhtenä esimerkkinä tästä toimii yritysten ympäristövastuussa vapaaehtoinen (muuttumassa) itesesääntely. Ympäristöpolitiikkaa ja -sääntelyä tutkittaessa ei voida pitäytyä yksinomaan lain tulkinnassa, vaan lähestymistapojen ja metodien monipuolistuminen on ominaista ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa.¹²

Omassa tutkielmassani käsittelen teksteilleitän koskevaa tuottajavastuuta eikä tarkoituksena ole paneutua sen tarkemmin ihmisoikeudellisiin kysymyksiin¹³, muuten kuin viittaamalla

saattaa jo tehtyjä erilliskeräys innovaatioita pelkästään tuottajien oikeudeksi valita, sillä jäsenvaltiot voivat tähän täytäntöönpanon vaiheessa puuttua. Lisäksi jätepuitedirektiivissä 8a artiklassa erikseen jäsenvaltioita kehoitetaan toteuttamaan toimenpiteitä, joilla luodaan kannustimia jätteenhaltijoille, jotta nämä huolehtisivat vastuustaan toimittamalla jätteensä käytössä oleviin erilliskeräysjärjestelmiin. Tätä voidaan vahvistaa erilaisilla taloudellisilla kannustimilla (esimerkiksi kappaleessa 4.5 oleva bonuksen kytkeminen tähän systeemiin voisi olla yksi kannustin) tai määräysten avulla.

⁹ Tässä tekstissä EU-oikeuteen viitattaessa tarkoitetaan yleisesti EU:n oikeusjärjestystä, ja sitä oikeudellista normia, jota Euroopan unionin rakenteissa on muodostunut. Ks. tarkemmin Lissabonin sopimuksesta *Ojanen* (2016), s. 8–9.

¹⁰ *Määttä* 2016, s. 31.

¹¹ Ks. lisää *Kangas* 1997, s. 92. Kangas näkee oikeushistorian tärkeänä aputieteenä erityisesti silloin, kun tutkimuksen pääpaino on voimassa olevan oikeuden sisällön systematisoinnissa ja tulkinnassa.

¹² *Kokko* (2016), s. 30–31. Ks. lisää *Kokko* (2016), s. 30–42.

¹³ COM (2022) 141 final. *The complex and diverse global textile value chain is also faced with social challenges, in part driven by pressures to minimize production costs to meet consumer demand for affordable products. Child labour in the apparel industry is a grave source of concern. As women make up the majority of the low-wage and unskilled textile workforce.* Tähän puututaan ennemminkin ehdotetulla yritys vastuudirektiivillä COM (2022) 71 final, 2022/0051(COD).

ihmisoikeussopimuksen tarkoituksesta ympäristöpolitiikan tulkinta-apuna ja oikeustapauksiin, jotka liittyvät ympäristövastuuseen yleisesti. Tarkoitus on siis paneutua jätehaasteisiin tekstiilijätteen osalta. Tutkimuskysymys on, toteutuuko aiheuttamisperiaate tuottajavastuussa.¹⁴

Tutkielma on rakennettu siten, että lukijalle tuodaan esille tuottajavastuuta koskeva sääntely sekä EU:n että kansallisella tasolla yleisesti, mutta EU:n tasolla erityisesti tekstiilien osalta. Tämän jälkeen tutkielma kokoaa katsauksen EU:n oikeudellisista periaatteista, joilla luodaan taustoitusta sille, miten tekstiilien tuottajavastuu tulisi täytäntöönpantavaksi kansallisella tasolla. Tämän jälkeen tutkimus syventyy käsittelemään tuottajille asetettua vastuuta ympäristövastuun näkökulmasta, jolla tuodaan tarkemmin esiin ympäristösääntelyä koskeva isompi kuva. Tuottajavastuutoiminnan ympäristösääntely on laaja, ja erityisesti tekstiilituottajille asetetut ympäristölliset tavoitteet ovat verrattain suuret, sillä sen ajatellaan olevan uudessa kiertotaloussuunnitelmassa (New Circular Economy Action Plan)¹⁵ yksi tärkeimmistä askelista (*key value chain*) kohti kiertotaloutta. Suomen ympäristö- ja jätelainsäädännön yleislaki on ympäristönsuojelulaki (YSL, 527/2014), jota sovelletaan sen 2 §:n mukaan toimintaan, josta syntyy jätettä sekä jätteen käsittelyyn. Lain tarkoituksena on torjua ympäristövahinkoja ja puuttua ympäristön pilaantumiseen. Tuottajavastuuta on käsitelty esimerkiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (YVL, 737/1994), jätelain (jätelaki, 646/2011) sekä rikoslain (RL, 39/1889) näkökulmista.

Tutkielman tarkoituksena on analysoida sääntelyä, josta ei tutkielmaa tehdessä ole kirjattu suoranaisia kansallisia eikä lopullista EU:n tasoista direktiiviä. Tällöin soveltaminen perustuu käsitteillä olevan, jo muodostuneen oikeustilan tulkintaan. Tutkimus on tältä osin ajankohtainen, sillä tekstiiliä koskeva tuottajavastuu ollaan implementoimassa Suomeen lähiaikoina, ja ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteutuminen on Euroopan unionin yksi tärkeimmistä tavoitteista.

¹⁴ Tekstin edetessä apukysymyksiä voidaan nähdä olevan: Millaisin edellytyksin tuottajavastuun veloitteet ja vastuut muodostuvat tekstiilien osalta? Miten aiheuttamisperiaate näkyy tuottajavastuussa? Millaisia seurauksia tuottajavastuun rikkomisesta on?

¹⁵ Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe (2020), s. 13. Saatavilla: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/45cc30f6-cd57-11ea-adf7-01aa75ed71a1>

1.2 Tuottajavastuun käsitteestä

Tuottajavastuussa jätehuolto¹⁶vastuu kohdennetaan julkisen toimijan tai jätteenhaltijan sijasta tuotteen valmistajaan tai maahantuojaan eli tuottajalle. Tuottajavastuu voi olla kollektiivista ja koskea tietyn tuoteryhmän tuottajayhteisöä tai se voidaan järjestää siten, että se koskee jokaista yksittäistä tuottajaa. Tällöin sisällöllisesti vastuu voi olla joko toiminnallista (operatiivinen) ja/tai kustannusvastuuta. Tuottajavastuuta koskevan järjestelmän perusideana on parantaa tuottajien tuottamien tuotteiden materiaalitehokkuutta siten, että jätehuollon vastuu kohdennetaan siihen tahoon, jolla on mahdollisuus vaikuttaa tuotteen suunnitteluun.¹⁷ Tuottajavastuusäätely ei edellytä, että tuottajat vastaavat käytännön jätehuollosta, vaan jätelain (646/2011) 47 §:n mukaan heillä on ensisijainen oikeus järjestää jätehuolto, jolloin jätehuolto voidaan järjestää osana muuta kunnan järjestämää jätehuoltoa¹⁸, josta säädellään jätelain 5 luvussa. Tärkeintä järjestelmässä onkin se, että tuottajat vastaavat jätehuollon kustannuksista.¹⁹ Käytännössä Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) linjaa tuottajavastuun nimenomaan niin, että vastuu siirrettäisiin pois kunnilta (municipality)²⁰, mutta kunnille on jätetty mahdollisuus jätehuoltoon esimerkiksi jätelain 48 b §:n mukaisesti. Näissäkin tapauksissa tuottajalla on kustannusvastuu jätelain 48 c §:n mukaisesti. *Paukku* ja *Kaisto* ovat tuoneet esiin sen, että kyseessä on ilmeisesti EU:n direktiivistä poikkeava ratkaisu, sillä direktiivillä ei nimenomaisesti ole mainittu oikeudesta järjestää jätehuoltoa, mutta jätelaissa on omaksuttu ratkaisu, jossa tuottajavastuuseen ei kuulu pelkästään vastuita ja velvollisuuksia tuottajan kannalta, vaan myös oikeus järjestää jätehuolto jätelain 47 §:n mukaisesti.²¹

Tuottajavastuuseen liittyy ”saastuttaja maksaa” -periaate (polluter pays principle), joka on säädetty jätepuitedirektiivissä (75/442/ETY) jo vuonna 1975²², joka sisällytettiin 11 artiklaan. Kyseinen direktiivi kumottiin direktiivillä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä

¹⁶ Jätepuitedirektiivin 3 artiklan mukaan jätehuollolla tarkoitetaan jätteen keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä (mukaan lukien lajittelu), ja loppukäsittelyä, mukaan lukien tällaisten toimintojen valvonta ja loppusijoituspaikkojen jälkihoito sekä kauppiaana ja välittäjänä toteutetut toimet.

¹⁷ *Kauppara* (2009), s. 28.

¹⁸ HE 195/2017 todetaan, että kunnalla on oikeus täydentää tuottajan järjestämää käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanottoa ja kuljetusta, jos tuottaja ei sitä järjestä. Käytöstä poistetut tuotteet tulee toimittaa tuottajan järjestämään jätehuoltoon.

¹⁹ *Kauppara* (2009), s. 28. Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä. Ks. lisäksi HE 195/2017 vp., jossa todetaan kustannusten jakautumisen eri tavalla isoissa kaupungeista ja pienissä taajamissa yhdyskuntajätteen osalta ja jätehuollon yksityistämistä enemmän. Tuohon aikaan (eli ennen tekstiilijätteen huomioimista yhdyskuntajätteeseen) tuottajavastuun alaisten jätteiden määrä yhdyskuntajätteestä oli 25 %.

²⁰ Tämä kehitys suunta on todettu esimerkiksi HE 195/2017 vp s. 3, jossa kunnan vastuuta on kaventanut tuottajavastuun kehittyminen, mutta yleisestikin kunnan toissijaisesta jätehuollon järjestämisvelvollisuudesta.

²¹ Ks. lisää jätehuollon järjestämisestä ja tähän liittyvistä näkökohdista *Paukku – Kaisto* (2020), s. 27–33.

91/156/ETY, joka sisällytettiin sen 15 artiklaan. Lisäksi aiheuttamisperiaate on sisällytetty SEUT 191 (2), jonka on samalla myös oikeusperusta ympäristöpolitiikassa, jolla toteutetaan ympäristönsuojelun vaatimusten täyttymistä.

Artiklan 15 mukaan saastuttaja maksaa -periaatteen mukaan jätteistä huolehtimisen kustannuksista vastaa

- a) *jätteen haltija, joka antaa jätteen keräilijän tai 9 artiklassa tarkoitetun yrityksen haltuun; ja/tai*
 b) *jätteen aiemmat haltijat tai valmistaja, jonka tuotteesta jäte on peräisin.*

Ympäristöä koskevassa yhteisön toimintaohjelmassa (1600/2002/EY) 2 artiklassa mainituista päämääristä yksi on luonnonvarojen tehokkaampi käyttö ja parempi hoito sekä parempi jätehuolto, jotta voidaan saada aikaan kestävämmät tuotantomenetelmät ja kulutusmallit. Tarkoituksena on purkaa luonnonvarojen käytön ja jätteen syntymisen yhteys talouskasvun nopeuteen sekä pyritään varmistamaan, että uusiutuvien ja uusiutumattomien luonnonvarojen käyttö ei ylitä ympäristön kantokykyä. Muutoinkin ohjelman päämääränä oli luoda tehokas lainsäädäntö ympäristöongelmien ratkaisemiseen ja luomaan puitteet tälle.

Jätteistä 5 päivänä huhtikuuta 2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/12/EY (4) säädettiin lainsäädännölliset puitteet, joita sovelletaan jätteiden käsittelyyn yhteisössä ja samalla vahvistettiin saastuttaja maksaa -periaatetta. Kyseinen direktiivi kumottiin jätteistä 19 päivänä marraskuuta 2008 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/98/EY, ja saastuttaja maksaa- periaatetta aloitettiin kutsumaan myös aiheuttamisperiaatteena. Tätä direktiiviä on hiljattain muutettu direktiivillä 2018/851, jossa keskiöön nousee kiertotalous.

Jätelain säännöksillä on yhdenmukaistettu EU:n direktiivejä (silloinen EY)²³, joilla on tarkoitus hallita erillisillä EU:n direktiiveillä annettuja jätevirtoja, kuten esimerkiksi direktiivi 94/62/EY pakkauksista ja pakkausjätteistä. Näillä direktiiveillä oli tarkoitus toteuttaa tietyt jätepuitedirektiivissä (jätepuitedirektiivi, 2008/98/EY) vahvistetut vähimmäisvaatimukset. Nykyisillä jätepuitedirektiivin muutoksilla on lisätty erikseen laajennettua tuottajavastuuta koskeva artikla 8a,

²³ *Kumpula* (2001), s.1323. Silloinen EY viitataan siihen, että Lissabonin sopimuksella on muutettu Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perussopimusta, joka nimettiin sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta. Lissabonin sopimuksella yhdistettiin Euroopan yhteisö ja Euroopan unioni yhdeksi oikeushenkilöksi, jolloin nykyisin riittää, että puhutaan vain EU-oikeudesta. Ks. lisää Eurooppaoikeuden käsitteestä *Ojanen* (2016), s. 4–7.

joka sääntelee vähimmäisvaatimuksia. Erikseen artiklassa 8 säännellään laajennettua tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien perustamista.

1.3 Laajennettu tuottajavastuu tekstiilijätteissä

Politiikantutkija *Thomas Lindqvist* on termin *laajennettu tuottajavastuu* (Extended Producer Responsibility, EPR) takana, ja termi²⁴ esiteltiin jo vuonna 1990.²⁵ Hänen mukaansa "*Laajennettu tuottajavastuu on ympäristönsuojelustrategia, jonka tavoitteena on vähentää tuotteen kokonaisympäristövaikutuksia tekemällä tuotteen valmistaja vastuulliseksi tuotteen koko elinkaaresta ja erityisesti takaisinotosta, kierrätyksestä ja loppukäsittelystä.*"²⁶

OECD määrittelee laajennetun tuottajavastuun (Extended Producer Responsibility, EPR) ympäristöpolitiikaksi, jossa tuottajalla on vastuu tuotteestaan myös elinkaaren kuluttajan jälkeisessä vaiheessa. Yleensä poliittiset välineet kohdistuvat yhteen kohtaan tuotantoketjusta, mutta EPR:llä pyritään sisällyttämään tuotteiden ja tuotantoprosessien ympäristöominaisuudet koko tuotantoketjuun. EPR:lle on ominaista, että

1. Vastuun siirtäminen joko fyysisesti ja/tai taloudellisesti kokonaan tai osittain tuotantoketjun alkupäähän tuottajille ja pois kunnilta²⁷; ja
2. Tuottajille tarjotaan kannustimia ympäristönäkökohtien huomioon ottamiseksi tuotteiden suunnittelussa.²⁸

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen toteuttamassa kertomuksessa aiheuttamisperiaatteen toteutumisesta, laajennettu tuottajavastuu on muotoiltu lähestymistavaksi, jolla tuottajan ympäristövastuuseen lisätään tuotteen elinkaaren kuluttajavaiheen jälkeinen vaihe eli myös kierrätys ja loppukäsittely. Ympäristövastuulla taas tarkoitetaan taloudellisia toimijoita, jotka vahingoittavat ympäristöä ja ovat vastuussa vahinkojen korjaamisesta.²⁹

²⁴ *an environmental protection strategy to reach an environmental objective of a decreased total environmental impact from a product, by making the manufacturer of the product responsible for the entire life-cycle of the product.*

²⁵ *Lindqvist, Thomas - Lidgren, Karl. 'Modeller for Forlangt Producentansvar' in Ministry of the Environment (ed), Fran Iaggan il Graven - Sex Studier av Varors Miljppdverken (Allmanna forl 1990).*

²⁶ *Lindqvist (2000).*

²⁷ OECD:n tekstissä viitataan sanaan municipality, joka suomentuisi käytännössä kunnaksi, mutta kyseinen taho voi poiketa eri maiden väleillä.

²⁸ OECD: [Extended Producer Responsibility - OECD](#) (Käyty 15.5.2024).

²⁹ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus (2021), s. 43.

Direktiivillä 2008/98/EY on säädelty 8 artiklassa laajennetusta tuottajavastuusta. Sen nähdään olevan yksi keinoista, joilla voidaan tukea sellaisten tavaroiden suunnittelua ja tuotantoa, joissa tulisi ottaa huomioon materiaalien tehokas käyttö koko niiden elinkaaren ajan, ja helpotettaisiin sitä. Tähän sisältyisi myös tavaroiden korjaaminen, uudelleenkäyttö, purkaminen ja kierrätys, aiheuttamatta kuitenkaan haittaa tavaroiden vapaalle liikkumiselle sisämarkkinoilla.³⁰ Jätepuitedirektiivin 7 artiklassa säädelään jäteluettelosta, jossa aineen tai esineen sisällyttäminen luetteloon ei kuitenkaan tarkoita sitä, että se on kaikissa tapauksissa jätettä, vaan sen tulee täyttää artiklan 3 kohdan 1 kohdan määritelmä³¹. Laajennetussa tuottajavastuussa tehostetaan uudelleenkäyttöä sekä jätteen syntymisen ehkäisyä, kierrätystä ja muuta hyödyntämistä. Näitä toimenpiteitä voi olla palautettujen tuotteiden ja kyseisten tuotteiden käytön jälkeen jäljelle jäävän osuuden vastaanottaminen, ja siitä seuraava jätehuolto sekä taloudellinen vastuu tällaisesta toiminnasta. Näihin toimenpiteisiin voidaan sisällyttää myös velvollisuus tarjota julkisesti saatavilla olevaa tietoa, jossa ohjeistetaan (kuluttajia) siitä, missä määrin tuotteita voidaan käyttää uudelleen ja kierrättää. Jotta jätteen syntymistä voidaan ehkäistä, uudelleenkäyttöä tehostaa ja jätteenkierrätystä sekä muuta hyödyntämistä tehostaa, jäsenvaltiot voivat toteuttaa lainsäädännöllisiä tai muita toimenpiteitä varmistaakseen, että sekä luonnollisilla että oikeushenkilöillä, jotka ammattimaisesti kehittävät, valmistavat, prosessoivat, myyvät, käsittelevät tai tuovat tuotteita (tuotteen tuottaja) on laajennettu tuottajan vastuu.³²

Jätepuitedirektiivin 8 artiklassa laajennettua tuottajavastuuta on muutettu 1 artiklan soveltamisalan ja -kohteen osalta siten, että jäsenvaltion tulee toteuttaa toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tuotteiden tuottajat kantavat taloudellisen vastuun tai taloudellisen ja järjestämisvastuun tuotteen jätehuollosta, kun tuote on elinkaarensa jätevaiheessa (laajennettua tuottajavastuuta koskeva järjestelmä). 8 artiklalla jäsenvaltiolle annetaan siis mahdollisuus ottaa tuottajavastuu käyttöön, jota täydennetään 8a artiklalla. 8a artikla sääntelee siis raamit sille, miten järjestelmän käytännössä olisi toimittava unionissa.

Euroopan komission kestäväälle ja kiertotalouteen pohjautuvalle tekstiilien kierrätyksen strategiaan, KOM (2022) 141 lopullinen, sisällytetyjen tavoitteiden taustalla voidaan nähdä olevan saastuttaja maksaa -periaatteen toteuttaminen ja pyrkimys ennaltaehkäisevään

³⁰ Jätepuitedirektiivin kohta (27). Euroopan Unionin virallinen lehti L312/6.

³¹ 'jätteellä' tarkoitetaan *mitä tahansa ainetta tai esinettä, jonka haltija poistaa käytöstä, aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä*. Euroopan unionin virallinen lehti L312/9.

³² Euroopan Unionin virallinen lehti L 312/12.

ympäristöpolitiikkaan. Tuottajavastuu voidaan nähdä ainakin periaatteessa osana laajempaa siirtymää ympäristöpolitiikassa: *tuotannon päästöjen ja prosessien sääntelystä siirrytään tuotelahtöiseen ympäristöpolitiikkaan eli yhdennettyyn tuotepolitiikkaan (IPP, Integrated Product Policy), joka korostaa muun muassa elinkaariajattelua ja yritysten itseohjausta*. Käytännössä kuitenkin jätenäkökulmaa on korostettu enemmän ja vaikutukset tuotesuunnitteluun ovat kiistanalaiset.³³

Laajennetun tuottajavastuun vaatimukset ovat osoittautuneet tehokkaiksi kehitettäessä erillistä jätteiden keräystä, ja sen jälkeinen jätteiden hallinta on linjassa jätehierarkian kanssa. Laajennetulla tuotevastuulla voidaan edistää kierrätystä koko tuotteen elinkaaren ajalta, sillä se pyrkii kannustamaan tuotesuunnitteluun, jolla otetaan huomioon tuotteiden elinkaaren loppupää.³⁴ Tämän ajatellaan myös helpottavan implementointia erillisjätteen kierrätyksestä³⁵, joka on annettu direktiivillä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/851, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta. Suomessa erillisjätteen kierrätys on sisällytetty jätelain 15 §:iin vuonna 2021. Näistä erityisesti 15 a §:ssä säädelty erillinen kiello polttaa tai sijoittaa tekstiilejä kaatopaikalle on ajankohtainen, jotta tekstiilin uudelleenikäytön valmistelua tai kierrätystä varten erilliskerättyä jätettä ei enää tuhottaisi. Lisäksi myös 15 b §:ssä oleva hyödynnettävän jätteen laadun varmistaminen korostuu tekstiilien osalta. Näiden noudattamista tehostaa erillinen jätelain 147 §:n rangaistussäännös, jossa todetaan, että ympäristön turmelemisesta säädetään rikoslain 48 luvun 1–4 §:ssä. Mikäli tuottaja rikkoo jätelain 15 a §:n ja 15 b §:n mukaisen kiellon polttaa tai sijoittaa kaatopaikalle uudelleenikäytön valmistelua tai kierrätystä varten erilliskerättyä jätettä tai jättää varmistamatta hyödynnettävän jätteen laadun, voidaan säädöksen rikkomisesta rangaista ympäristön turmelemisena rikoslain mukaisesti.

Suomen sisäisessä lausunnossa ehdotettuun uuteen jätepuitedirektiiviin liittyen on tuotu esiin se, että toimien ulkopuolelle pitäisi jättää pienemmät yritykset, jotta välttyttäisiin hallinnollisilta kustannuksilta. Laajennetun tuottajan vastuun piiriin kuuluvien tuottajien ulkopuolelle olisi jätettävä mikroyritykset ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat räätälit, jotka tuottavat yksilöllisiä tuotteita. Näiden rooli tekstiilimarkkinoilla on vähäisempi, sekä niiden toimijoiden, jotka saattavat markkinoille käytettyjä tekstiilituotteita, tekstiileihin liittyviä tuotteita ja

³³ Kautto – Kauppila – Lonkila (2009), s. 7.

³⁴ COM (2023) 420 final, s. 36, johdanto osan kohta 22

³⁵ Esimerkiksi kommission tiedonannossa, saatavilla: [Circular economy for textiles \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/eap/press/2024/05/16/240516_IPP_en.pdf) (Käyty 16.5.2024).

jalkinetuotteita tai tällaisista käytetyistä tuotteista tai niistä syntyvästä jätteestä saatavia tuotteita. Näin voidaan tukea unionissa muun muassa korjauksen, kunnostamisen ja alkuperäisen tuotteen tiettyjä toiminnallisia ominaisuuksia muuttavan uusiojalostuksen avulla tapahtuvaa uudelleenkäyttöä.³⁶

Lindhqvist on esitellyt 4 erilaista tapaa, miten tuottaja voi toteuttaa tuottajavastuutaan. Ensimmäkin tuottajavastuuta voidaan toteuttaa operatiivisella tavalla (physical responsibility), jossa tuottaja on mukana tuotteiden loppusijoittamisessa ja/tai tuotteidensa vaikutuksiin teknologiaa kehittämällä tai tarjoamalla palveluja toimittamalla rikkiinäiset tuotteet takaisin tuottajalle. Tällä tavoin kannustettaisiin paremman teknologian kehittämistä jne., jolla voidaan parantaa kierrätystä kansainvälisesti. Taloudellinen vastuu (economic responsibility), jossa tuottaja vastaa kokonaan tai osittain kustannuksista jätehuollossa tuotteen loppusijoituksessa (end-of-life) ja informatiivinen vastuu (informative responsibility), jossa tuottajalla on vastuu kertoa tuotteensa ympäristövaikutuksista koko elinkaaren ajalta, kuten saastuttamisen osalta ja tiedot tuotteesta. Lopuksi tuottajalla olisi vastuu (liability) ympäristövahingoista, joita aiheutuu tuotteen elinkaaren ajalta.³⁷

EY on tehnyt tutkimuksen siitä, miten tekstiilin laajennettu tuottajavastuu voisi tulla täytäntöön. Heidän 1. toimintamallissa jätehuolto on jaettu tuottajien ja kunnan välillä sekä rahoituksen että toimintavastuun osalta. Tässä mallissa kunta vastaisi tekstiilijätteen erilliskeräyksestä ja sen kuljetuksesta, ja tuottajat vastaisivat jätehuollon arvoketjun loppupäästä eli lajittelusta ja loppukäsittelystä. Tällöin kuntien ja tuottajien välille muodostuisi keräyksen ja kuljetuksen osalta jaettu rahoitusvastuu, jossa tuottajat vastaisivat arvoketjun muista kustannuksista täysmääräisesti. Mikäli toteutettaisiin jaettua vastuuta, se voisi olla ristiriidassa EU:n ehdotuksen kanssa, mutta sen käyttöönotto voisi olla perusteltua tuottajien kohtaaman niin sanotun taannehtivan vastuun vuoksi. 2. toimintamallissa tuottajilla on kokonaan toiminta- ja rahoitusvastuu koko tekstiilien jätehuollosta. Tässä yhteydessä toimintavastuulla tarkoitetaan vastuuta jätehuollon järjestämisestä. Molemmissa vaihtoehdoissa tuottajat käytännössä toimivat tekemällä sopimuksia markkinoilla toimivien yritysten, kunnallisten toimijoiden ja muiden organisaatioiden kanssa esimerkiksi tekstiilien keräys-, kuljetus-, lajittelu- ja kierrätyspalveluiden hankkimisesta, toimintamallista riippuen.³⁸

³⁶ COM (2023) 420 final, s. 35

³⁷ *Lindhqvist* (2000), s. 38–39.

³⁸ EY:n raportti (2023), s. 4.

Huoleen siitä, että Suomessa jo tehdyt innovaatiot voisivat mennä ”hukkaan” on varauduttu jätepuitedirektiivin ehdotuksella siten, että kohdan 10 mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tuottajavastuujärjestöt eivät evää yhteiskunnallisten yritysten eivätkä muiden uudelleenkäyttöalan toiminnanharjoittajien osallistumista perustettuun erilliskeräysjärjestelmään. Lisäksi kohdan 11 mukaan

jäsenvaltioiden on varmistettava, että yhteiskunnalliset yritykset saavat ylläpitää ja käyttää omia erilliskeräyspisteitään ja että niitä kohdellaan yhdenvertaisesti tai suosivasti erilliskeräyspisteiden sijainnin suhteen. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yhteiskunnallisten yritysten ja yhteisötalouden toimijoiden, jotka kuuluvat 6 kohdan a alakohdan mukaisten keräysverkostoon liitettyjen keräyspisteiden piiriin, ei tarvitse luovuttaa kerättyjä käytettyjä liitteessä IV c lueteltuja tekstiilituotteita, tekstiileihin liittyviä tuotteita ja jalkinetuotteita tai niistä syntyneitä jätettä tuottajavastuujärjestöille.³⁹

Näin ollen ajatuksena on, että erilliskeräys saadaan jatkossakin hoitaa kunnallisessa toiminnassa (erityisesti huomioiden haja-asutusalueet), mutta tuottajat vastaavat tästä aiheutuvista kustannuksista kokonaisuudessaan.

Komissio tiedostaa tekstiilijätteen olevan iso ongelma EU:ssa. Tarkoituksena komissiolla onkin, että tuottajat saadaan vastuuseen tuotteiden aiheuttamasta jätteestä, jolloin tekstiilijätteen syntyminen voitaisiin irrottaa alan kasvusta. Laajennetulla tuottajavastuulla halutaan parantaa jätteen erilliskeräystä ja paremman jätehierarkian mukaista jätteenkäsittelyä. Tämän ajatellaan kannustavan tuotesuunnitteluun, jolla tuettaisiin kiertotaloutta materiaalien koko elinkaaren ajalta ja huomioitaisiin tuotteiden elinkaaren loppu.⁴⁰ Tekstiilien osalta laajennettuun tuottajavastuuseen ehdotetaan osana jätepuitedirektiivin muutokseen yhdenmukaistettuja EU:n sääntöjä, joihin sisällytetään maksujen mukauttaminen ympäristönäkökohtien perusteella. Talousjärjestelmä pyritään kehittämään keräystä, lajittelua, uudelleenkäyttöä, uudelleenkäytön valmistelua ja kierrätystä varten sekä tarjoamalla erilaisia kannustimia tuottajille ja sen tuotemerkeille sen varmistamiseksi, että niiden tuotteet suunniteltaisiin kiertotalouden periaatteiden mukaisesti. Merkittävä osa EPR-järjestelmiin osoitetuista maksuista kohdennettaisiin jätteen synnyn ehkäisemiseen ja uudelleenkäytön valmisteluun.⁴¹ Tässä yhteydessä harkitaan myös

³⁹ COM (2023) 420 final, johdanto-osan kohdat 10 ja 11.

⁴⁰ COM (2023) 420 final, s. 36, johdanto osan kohta 22. Useat EU:n jäsenvaltiot ovat jo ottaneet käyttöön laajennettua tuottajavastuuta koskevia vaatimuksia tekstiileille tai harkitsevat sellaisia, koska EU:n jätelainsäädännössä edellytetään tekstiilijätteen erilliskeräyksen toteuttamista 1. tammikuuta 2025 mennessä.

⁴¹ COM (2023) 420 final, s. 7.

vaatimusta, jossa kotitalouksista peräisin oleva erilliskerätty tekstiilijäte (nykyisin jätelain 15 b §:ssä), ja muu vastaava jäte olisi aina ensiksi valmistettava uudelleenkäyttöön, jolla saataisiin lisättyä uudelleenkäytön valmistelua, uudelleenkäyttöön ja -korjaukseen liittyvää toimintaa sekä samalla vähennettäisiin jätehierarkiassa alemmalla tasolla olevaa jätteen määrää. Tätä varten on käynnistetty tutkimus, jolla pakolliset tavoitteet uudelleenkäytön valmistelua ja kierrästyttä varten saataisiin aikaan. Komissio harkitsee myös vaatimusta, jonka mukaan kotitalouksista peräisin oleva erilliskerätty tekstiilijäte ja vastaava jäte olisi aina valmistettava ensin uudelleenkäyttöön, mikä lisäisi uudelleenkäytön valmisteluun, uudelleenkäyttöön ja korjaukseen liittyvää toimintaa ja vähentäisi alempana jätehierarkiassa olevaan käsittelymuotoon päätyvän jätteen määrää.⁴²

1.4 Tuottajavastuun sääntely Suomessa ja käsitteestä

Tuottajavastuusta on jo säädelty usealta elinkeinotoiminnan alalta Suomessa jätelain 6 luvun säännöksissä. Jätelain 46 §:stä onkin löydettävissä tuottajavastuun käsite. Jätelain 46 §:n mukaan

tuottajan on järjestettävä markkinoille saattamiensa 48 §:ssä tarkoitettujen tuotteiden jätehuolto sekä vastattava siitä aiheutuvista kustannuksista, jollei jäljempänä toisin säädetä. Tuottajan velvollisuus koskee käytöstä poistettuja tuotteita, jotka luovutetaan 49, 49 a tai 56 §:ssä tarkoitettuun vastaanottopaikkaan tai kuljetukseen.

Tuottajan 1 momentin mukainen velvollisuus 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.

Erillinen luettelo tuottajavastuun piiriin kuuluvista tuotteista ja tuottajista löytyy jätelain 48 §:stä. Tähän sisältyy muun muassa henkilöautoja, pakettiautoja ja muita samanlaisia ajoneuvoja sekä renkaita, akkuja ja pattereita, tietyt pakkausjätteet sekä sähkö- ja elektroniikkalaitteita.

Jätelain 48 §:stä on myös nähtävissä se, että mikäli tuottajavastuuta koskien halutaan antaa tarkempia säännöksiä, esimerkiksi tuottajavastuun säännösten soveltamisesta, ne annetaan valtioneuvoston asetuksella, samoin kuin se, keitä tuottajat ovat tai miten toimitaan tilanteissa, jos

⁴² COM (2022) 141 final, s. 3 ja 8.

tuotteet hankitaan toisesta maasta tai viedään maasta sähköisellä tai muulla etäkaupalla.⁴³ Sen lisäksi erikseen jätelain 67 §:ssä on säädetty siitä, mitä voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää EU:n tuottajavastuuta koskevien säädösten täytäntöönpanemiseksi. Kun Suomi aikanaan implementoi tekstiilijätteen osaksi laajennettua tuottajavastuuta, voidaan tarkemmat raamit säädellä juuri tekstiilien tuottajavastuuta koskien valtioneuvoston asetuksella.

Jätelain 6 luvun tuottajavastuun sääntely sisältää melko yleisluontoisia velvoitteita tuottajille. Näitä jätelain yleisluontoisia velvoitteita on täydennetty yksityiskohtaisemmin säännellyillä asetuksilla, joissa on yksityiskohtaisempia velvoitteita. Yhtenä esimerkkinä jätelain 48 §:n luettelosta keräyspaperin erilliskeräyksestä ja kierrätyksestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (KeräyspaperiA, 528/2013) ajatuksena on 3 §:n mukaan, että tuottajan velvollisuuteen on järjestää keräyspaperin erilliskeräys ja kierrätys siten, että tästä määrästä vuosittain vähintään 75 painoprosenttia tuottajan markkinoille saattamien paperituotteiden määrää vastaavasta määrästä paperituotteita kierrätetään. Myös tarkat kierrätystavoitteet on sisällytetty valtioneuvoston asetus pakkauksista ja pakkausjätteistä (PakkausjäteA, 518/2014).⁴⁴ Tuottajavastuusta löytyy siis kattavasti aikaisempaa säännöstä, jota voidaan hyödyntää miettiessä sitä, miten tekstiilien osalta tuottajavastuu tulee todennäköisesti implementoiduksi Suomessa. Tällä hetkellä tekstiilijäte EU:n jätedirektiivin ehdotuksessa on muotoiltu olevan ainakin vaatetus, jalkineet, kodin-tekstiilit ja tekninen tekstiili.⁴⁵

Oma erillinen kysymyksensä on se, missä vaiheessa tekstiilistä voidaan nähdä tulevan jätettä, sillä erityisesti tekstiileillä on käytännössä vahva ”secondary market” ja osa markkinoista voi muodostua sinänsä jätteestä, kun tekstiili muutetaan kuiduksi ja tätä kautta uudeksi materiaaliksi eli uudeksi tekstiiliksi. Tätä silmällä pitäen, tuottajalle tekstiilien osalta asetettu velvollisuus lajitella tekstiilijäte ennen jätehierarkiassa alaspäin siirtymistä kuvaa tekstiilien mahdollisuutta uudelleenkäyttöön. Ajatuksena onkin, että tekstiilituotteiden tuottajien, verkkoalustojen ja tekstiilien laajennetun tuottajavastuun täytäntöönpanoon liittyvien tuottajavastuujärjestöjen määritelmät olisi sisällytettävä direktiiviin 2008/98/EY, jolla selkeytetään tuottajavastuun käsitteiden ja niihin liittyvien velvoitteiden soveltamisalaa erityisesti tekstiilien osalta.⁴⁶

⁴³ Erityisesti etäkauppa on yksi kysymys, jota tekstiiliteollisuudessa pyritään sääntelemään uudessa EU:n tekstiilistrategiassa. Tästä löytyy säännökset myös jätelaista.

⁴⁴ Paukku – Kaisto (2015), s. 26.

⁴⁵ 2023/0234 (COD) s. 1.

⁴⁶ 2023/0234 (COD), s. 33.

Se, miten EU onnistuu sääntelemään direktiivin, on ensiarvoisen tärkeää siksi, että se mahdollistaisi mahdollisimman yhdenmukaisen tulkinnan jäsenvaltioissa ja mahdollistaisi tätä kautta direktiivin tarkoituksen toteutumisen. Tutkimuksessa on tarkoitus paneutua tuottajavastuuseen ja muihin säännöksiin tarkemmin tekstin edetessä eteenpäin erityisesti korvausjärjestelmän näkökulmasta. Tutkimuksessa ei ole tarkoitus syventyä kiertotalouteen oikeudellisena ongelmana sen syvemmin, vaikkakin aiheesta on tehty tutkimusta ja varallisuus oikeudellisia kysymyksiä on pohdittu. Koska kiertotalous on kuitenkin tekstiilijätteen osalta merkittävä tekijä tarkoituksen näkökulmasta, on kiertotaloudellista ajattelua tuotu esiin tutkimuksessa. Toisaalta eurooppaoikeus ei sääntele yksityisoikeudellisia asioita, ja sen vuoksi varallisuus oikeudelliset kysymykset automaattisesti rajautuvat ulkopuolelle, ja kysymykset tältä osin keskittyvätkin vain jätepuitedirektiivin mukaiseen tuottajavastuuseen.

1.5 Tuottajarekisteri

Jätepuitedirektiivin 2008/98/EY tulevassa muutoksessa on haluttu tehostaa valvomista siten, että olisi perustettava erillinen tuottajarekisteri tekstiilien osalta, joihin tuottajien olisi rekisteröidyttävä. Tällä voitaisiin valvoa tekstiilituotteita, tekstiileihin liittyviä tuotteita ja jalkinetuotteita, kun ne saatetaan ensimmäistä kertaa markkinoille. Jätepuitedirektiivin 22 b artiklassa vahvistetaan näitä toimenpiteitä. Uusi jätepuitedirektiivi laajentaa tuottajarekisterin koskemaan myös etäsopimuksia.⁴⁷

Tuottajarekisterin tiedoista on perustettu Suomessa tietopalvelu, josta voi tarkistaa tuottajarekisteriin hyväksytyt tuottajat ja tuottajayhteisöt sekä niiden jäsenet. Tietopalveluilla on tarkoitus parantaa tiedonsaantia rekistereihin hyväksytyistä toiminnanharjoittajista. Tällainen digitaalinen (tekstiilien tuottajarekisteriä koskeva) tietopalvelu osana julkista tietopalvelua nähdään samalla helpottavan tuottajavastuun valvontaa mahdollistamalla koko tuotteen hankinta- ja jakeluketjun tiedonsaannin rekisteröityneistä tuottajista.⁴⁸

Jätelain (646/2011) 62 §:n mukaan tuottajavastuulle asetettujen velvollisuuksien täyttämiseksi tuottajan on liikeyttävä jätelain 142 §:n mukaiseen tuottajarekisteriin hyväksytyyn tuottajayhteisöön tai perustettava sellainen yhdessä muiden tuottajien kanssa. Tähän yhteisöön ei saa kuulua

⁴⁷ 2023/0234 (COD), s. 39. Ks. ehdotus jätepuitedirektiivistä 22 b artikla s. 47. Etäsopimukset on sisällytetty jätelakiin (646/2011) jätelain 46 §:ään.

⁴⁸ HE 36/2022 vp, s. 1. Otsikko 6.2.

muita kuin tuottajia. Samaisen pykälän mukaan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (PIR-ELY) voi hyväksyä tuottajarekisteriin myös yksittäisen tuottajan, jos nähdään, että tuottajan toiminnan laajuus ja laatu ei edellytä tuottajayhteisöön liittymistä.

Jätelain (646/2011) 142 §:n 2 momentin kolmannen kohdan mukaan *Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus pitää tuottajarekisteriä, jossa on tiedot 101 §:ssä tarkoitetuista hakemuksista ja niistä tehdyistä päätöksistä sekä 105 §:ssä tarkoitetuista ilmoituksista.*”

Jätelain (646/2011) 101 §:n mukaan *hakemuksessa on yksilöitävä hakija ja selostettava tämän harjoittama toiminta. Hakemuksessa on oltava sen käsittelemiseksi ja toiminnan asianmukaisuuden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanotosta ja siitä tiedottamisesta, uudelleenkäytöstä, hyödyntämisestä ja muusta jätehuollosta. Kotitalouden sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajan on lisäksi esitettävä selvitys 61 §:ssä säädetystä vaikkeudesta.*

Jätelain (646/2011) 105 §:n mukaan *tuottajarekisteriin hyväksytyyn tuottajayhteisön tai juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjän on ilmoitettava tuottajarekisteriin tuottajat tai jäsenet, joiden tämän lain mukaisista velvollisuuksista tuottajayhteisö tai palautusjärjestelmän ylläpitäjä huolehtii.*

Jätelain (646/2011) 55 §:n mukaan *48 §:n 1 momentissa tarkoitettun tuottajan on toimittaessaan tuotteen sen jakelijalle ilmoitettava tälle kuulumisestaan 142 §:ssä tarkoitettuun tuottajarekisteriin. Jakelijan ja muun yrityksen sekä julkisen hankintayksikön, joka hankkii käyttöönsä 48 §:ssä tarkoitettuja tuotteita, on varmistettava mahdollisuuksien mukaan, että sille toimitetun tuotteen tuottaja kuuluu tuottajarekisteriin.*

Tuottajarekisteriin hyväksymisen edellytyksistä ja jätehuollon järjestämisestä on annettu päätös KHO 2018:31, jossa todetaan, että tuottajayhteisö on rekisteröitävä, jotta se täyttää tuottajavastuulle asetetut edellytykset.

1.6 Tuottajayhteisö

Tuottajayhteisön käsite on implementoitu direktiivien pakkauksista ja pakkausjätteistä (94/62/EY), romuajoneuvoista- komission lausumat (2000/53/EY) ja sähkö- ja

elektroniikkalaiteromusta (2002/96/EY) johdosta Suomeen silloisen jätelain (2004/452) 18 g §:ään, joka kuului seuraavasti.

Tuottaja voi huolehtia 18 c §:n mukaisista ja muista tästä laista ja sen nojalla annetuista säännöksistä johtuvista velvollisuuksistaan yhteistoiminnassa muiden tuottajien ja toimijoiden kanssa perustamalla oikeuskelpoisen yhteisön tai säätiön (tuottajayhteisö), liittymällä olemassa olevaan tuottajayhteisöön taikka sopimalla siitä olemassa olevan tuottajayhteisön kanssa. Mikäli tuottaja on liittynyt tuottajayhteisöön tai tehnyt sen kanssa sopimuksen, tuottajavastuu siirtyy tuottajalta tuottajayhteisölle, kun tuottajayhteisöä taikka liittymistä tai sopimusta koskeva ilmoitus on hyväksytty tai merkitty 50 c §:n mukaisesti tuottajatiedostoon.

Tuottajayhteisö käsitteenä on siis perua aikaisemmista erillisistä tuottajista tehdyistä direktiiveistä, joka on muovautunut ajansaatossa. Ehdotuksessa jätepuitedirektiivin 2008/98/EY muuttamisesta käsitteiden selkeyttämistä on korostettu, jotta jäsenvaltiot soveltaisivat laajennettua tuottajavastuuta mahdollisimman yhdenmukaisesti.⁴⁹ Uudessa ehdotuksessa jätepuitedirektiiviksi artiklaan 22 c on sisällytetty nimenomaisesti tekstiilialan tuottajavastuujärjestöistä omat säädökset.

Tuottajayhteisö on osa laajennettua tuottajavastuuta, joka huolehtii jätteistä.⁵⁰ Esimerkiksi akuista ja paristoista ja jäteakuista ja -paristoista, direktiivin 2008/98/EY ja asetuksen (EU) 2019/1020 muuttamisesta sekä direktiivin 2006/66/EY kumoamisesta mukaan on tärkeää varmistaa, että asetuksessa johtuvat velvoitteet täytetään, samoin kuin seurata ja todentaa, että tuottajat ja tuottajayhteisöt noudattavat tätä asetusta, jonka johdosta jäsenvaltioiden on tarpeen nimetä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen.⁵¹ Suomessa toimivaltainen viranomainen tuottajavastuun osalta on jätelain (646/2011) mukaan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Jos tuottaja on nimennyt tuottajavastuujärjestön, kyseisen järjestön olisi soveltuvin osin täytettävä artiklan mukaiset velvoitteet, jollei jäsenvaltio toisin määrää.⁵² Suomessa tuottaja voi vastata jätelain (646/2011) mukaisista velvollisuuksistaan yksin tai siirtää lain mukaiset

⁴⁹ 2023/0234 (COD), s. 33.

⁵⁰ Ks. Xiao-Xue, Zheng – Ching-Ter, Chang – Deng-Feng, Li – Zhi, Liu – Benjamin, Lev (2022), s. 1.

⁵¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2023/1542, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2023, akuista ja paristoista ja jäteakuista ja -paristoista, direktiivin 2008/98/EY ja asetuksen (EU) 2019/1020 muuttamisesta sekä direktiivin 2006/66/EY kumoamisesta.

⁵² COM (2023) 420 final, s. 48.

velvollisuutensa tuottajien perustamalle tuottajayhteisölle⁵³. Tästä säännellään jätelain (646/2011) 47 §:ssä siten, että

tuottajalla on ensisijainen oikeus järjestää jätehuolto hänelle kuuluvista poistetuista tuotteista. Tällöin muut toimijat saavat tarjota tuottajavastuuseen liittyviä palveluita tai hoitaa käytöstä poistettujen tuotteiden keräys- tai vastaanottojärjestelmän ainoastaan yhdessä tuottajan kanssa. Kuitenkin muut kuin tuottajat saavat tarjota uudelleenkäyttöä tai tuotteen valmisteluun liittyviä palveluita ilman nimenomaista yhteistyötä tuottajan kanssa. Sen lisäksi kolmannen momentin mukaan kunta voi täydentää kunnan 5 luvussa säänneltyä jätehuoltoa käytöstä poistettujen tuotteiden kuljetusta ja vastaanottoa koskien siltä osin kuin tuottaja ei siitä järjestä, mutta tuotteet tulee toimittaa tuottajan järjestämään jätehuoltoon.

Jätelain (646/2011) 63 §:ssä on tuottajayhteisölle asetettu velvollisuus ylläpitää julkisesti saatavilla olevaa ajantasaista luetteloa omistajistaan sekä niistä tuottajista, jotka ovat siirtäneet velvollisuutensa tuottajayhteisölle tuottajavastuunsa. Yhtenä edellytyksenä tuottajayhteisölle on, ettei se saa olla voittoa tavoitteleva yhteisö. Tuottajayhteisön idean taustalla ja tärkeimpänä tarkoituksena on hoitaa tuottajayhteisöön liittyneiden tuottajien tuottajavastuovelvoitteet. Nämä velvoitteet olisi tarkoitus jakaa tuottajien kesken, jolloin otettaisiin huomioon tasapuolisesti toiminnan laatu ja laajuus. Lisäksi tulee huomioida, ettei kaupan esteitä tapahdu tai kilpailu vääristy. Euroopassa tuottajayhteisöt (Producer Responsibility Organisations, PRO) on usein perustettu todellisen laajennetun tuottajavastuun toteuttamiseksi, koska se mahdollistaa taloudellisesti mitattuna tehokkaan jätehuoltotoiminnan.⁵⁴

Esimerkiksi Englannissa tuottajavastuun osalta on käytössä vastaavanlainen järjestelmä valvonnan osalta kuin Suomessa. Tuottajavastuussa olevat yritykset voivat liittyä tuottajayhteisöön (registered compliance scheme) tai rekisteröityä ympäristövirastolle (EA) tuottajana. Tältä osin Suomessa oikeudentila on muuttunut sen jälkeen, kun ympäristöministeriön muistio on tehty, sillä jätelain (646/2011) 62 § nykyisin käytännössä velvoittaa tuottajaa liittymään tuottajarekisteriin, jotta hän täyttää jätelaissa asetetut velvollisuudet ja tätä kautta tuottajien on oltava osa tuottajayhteisöä. Poikkeustapauksessa yritys voi hoitaa velvollisuudet itsekin. Englannissa tuottajayhteisöt ottavat hoidettavakseen kaikki yrityksen tuottajavastuuseen liittyvät tehtävät, kun taas rekisteröityneet yritykset hoitavat tuotteidensa ja niistä syntyvän jätteen uudelleenkäytön, kierrätyksen ja muun jätehuollon omalla kustannuksellaan. Riippumatta siitä kummalla tavalla yritys hoitaa velvoitteensa, sen täytyy osoittaa suoriutuneensa niistä. Velvoitteiden

⁵³ Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula & Vihervuori (2005, päivittyvä hakuteos), VII Ympäristönsuojelu 2. Jätelaki Vastuu jätehuollon järjestämisestä Tuottajayhteisö otsikon alla.

⁵⁴ Maitre-Ekern (2020), s. 5.

noudattamisesta pitää tehdä suunnitelma, mikäli yrityksen liikevaihto ylittää €5 miljoonaa⁵⁵ tai jos kysymyksessä on tuottajayhteisö.⁵⁶ Käytännössä Suomessa nämä velvoitteet valvonnasta on jätelain (646/2011) 63 §:n mukaan kokonaan tuottajayhteisöllä (tuottajalla on mahdollisuus tiettyissä tapauksissa järjestää itsenäisesti), sillä tuottajayhteisön tarkoitus on hoitaa siihen liittyneiden tuottajien tuottajavastuovelvoitteet. Tuottajan vastuulla on jätehuolto ja sen kustannukset jätelain (646/2011) 46 §:n mukaan.

Käytännön tasolla tuottajavastuu hoidetaan liittymällä oman alan tuottajayhteisöön. Tuottajarekisteriin liittynyt tuottajayhteisö huolehtii tuottajan puolesta mm. tuotteen keräyksestä, kierrätyksestä ja jäteraportoinnista. Suoraan tuottajarekisteriin liittyminen on tuottajalle mahdollista vain poikkeustapauksissa.⁵⁷

Jätelain 64 §:n mukaan

tuottajayhteisöllä on oltava riittävät taloudelliset voimavarat toimintansa asianmukaiseksi järjestämiseksi ja niin, että se voi vastata sille siirretyistä tuottajavastuuelvoitteista jatkuvasti vähintään kuuden kuukauden ajan. Tämän osoittamiseksi tuottajayhteisön on esitettävä Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle selvitys riittävistä taloudellisista järjestelyistä ja toimintasuunnitelma uudelleenkäytön ja jätehuollon järjestämisestä. Selvitys ja suunnitelma on annettava vuosittain tai jos toiminta muuttuu olennaisesti, kolmen kuukauden kuluessa muutoksesta.

Kuten todettu aiemmin, tekstiilituotteiden, tekstiileihin liittyvien tuotteiden ja jalkinetuotteiden tuottajien laajennettua tuottajan vastuuta koskeviin järjestelmiin olisi yleisesti sovellettava direktiivissä 2008/98/EY vahvistettuja laajennettua tuottajan vastuuta koskevia sääntöjä. Näitä tulisi täydentää erityissäännöksillä, joissa otetaan huomioon tekstiilialan erityispiirteet, varsinkin pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) muodostaessa suurimman osan tuottajista, yhteiskunnallisten yritysten rooli ja uudelleenkäytön merkitys tekstiilialan arvoketjun⁵⁸ kestävyden lisäämisessä. Näitä tulisi yksityiskohtaistaa ja yhdenmukaistaa, jolloin voidaan välttää

⁵⁵ Tekstiilialalle tulee perustaa (oma) tuottajayhteisö. Tällä hetkellä ehdotuksen mukaan pienimmät yritykset jäisivät tuottajavastuun ulkopuolelle. Tuottajavastuu ei ulotettaisi toimijoihin, joiden liikevaihto ja taseen loppusumma olisi vähemmän kuin kaksi miljoonaa euroa vuodessa ja työntekijöitä on alle kymmenen. [Tuottajavastuu laajentunee tekstiileihin - koskee kotitalouksien tekstiilejä ja jalkineita - Tuottajavastuu - ELY-keskus](#) Esimerkiksi pakkausten tuottajavastuusta on poistettu vuoden 2024 alussa liikevaihtoraja ELY-keskuksen tiedotteen mukaan. (ELY-keskukset muistuttaa: Pakkausten tuottajavastuu muuttuu vuoden 2024 alusta – koskee jopa 30.000 yritystä).

⁵⁶ Forss – Harju-Oksanen – Helander – Kanerva – Karjalainen - Leppäkorpi (2008), s. 142–143.

⁵⁷ PIRELY/12401/2022 (2022), s. 1.

⁵⁸ EU:n strategiassa tekstiilien kiertotalouden lisäämiseksi liitteessä IV on erikseen mainittu johdon vastuu huolehtia vastuullisuudesta: Enforcing the Corporate Sustainability Due Diligence Directive in the textile sector.

markkinoiden pirstoutuminen, joka voisi vaikuttaa kielteisesti alaan ja erityisesti mikroyrityksiin ja pk-yrityksiin, keräykseen, käsittelyyn ja kierrätykseen. Samalla pystyttäisiin tarjoamaan selkeitä kannustimia tekstiilituotteiden kestäväan suunnitteluun ja niitä koskeviin kestäviin toimiin ja parantaa uusioraaka-aineiden markkinoita. Tässä yhteydessä jäsenvaltioita kannustetaan harkitsemaan lupien myöntämistä useille tuottajavastuujärjestöille, koska tuottajavastuujärjestöjen välinen kilpailu voi hyödyttää kuluttajia, lisätä innovointia, alentaa kustannuksia, parantaa keräysastetta ja lisätä niiden tuottajien valinnanmahdollisuuksia, jotka haluavat tehdä sopimuksen tällaisten järjestöjen kanssa.⁵⁹

1.7 Jätehierarkia

Mikäli jätehierarkia toimii halutulla tavalla, toteutuu samalla tekstiilijätettä koskeva laajennettu tuottajavastuu.⁶⁰ Tämä on myös huomioitu EU:n strategiassa kestävästä ja kierrätettävistä tekstiileistä, asettamalla liitteessä tuottajavastuu jäteongelmien ratkaisijaksi. Yksi tuottajavastuun vähimmäisvaatimus jätepuitedirektiivin 8a artiklassa on tuottajalle asetettu tavoite toteuttaa jätehuoltoa jätehierarkian mukaisesti. Jätehierarkia on kuvattavissa neljään osaan alla kuvatun kaavion mukaisesti, josta säännellään jätepuitedirektiivin (2008/98/EY) artiklassa 4. Jätepuitedirektiivissä jätehierarkian mukaisesti asetetaan jätehuoltotavoitteet, joiden tavoitteena on säästää vähintään laajennettua tuottajavastuuta koskevaa järjestelmää koskevat määrälliset tavoitteet, joista säännellään tarkemmin kunkin tuottajavastuun tarkemmassa asetuksessa, jotka perustuvat direktiiviin 94/62/EY, direktiiviin 2000/53/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2012/19/EU ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2023/1542⁶¹. Niissä huomioidaan kierrätystavoitteiden lisäksi myös muut kutakin tuottajavastuuta koskevat määrälliset tavoitteet ja/tai laadulliset tavoitteet, jotka katsotaan merkityksellisesti laajennettua tuottajavastuuta koskevan järjestelmän kannalta.⁶²

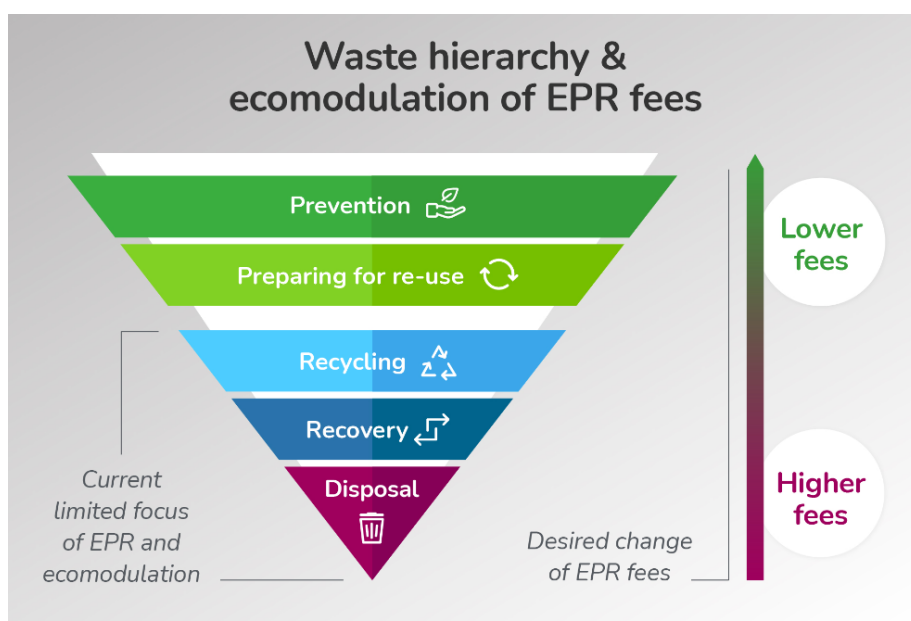
⁵⁹ COM (2023) 420 final, s. 35.

⁶⁰ Ks. lisää tällä hetkellä toteutuvasta jätehierarkiasta ja tuottajavastuusta *Sachdeva, Araujo, Hirschnitz-Garbes* (2021), s. 9–10.

⁶¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/1542, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2023, akuista ja paristoista ja jätteakuista ja -paristoista, direktiivin 2008/98/EY ja asetuksen (EU) 2019/1020 muuttamisesta sekä direktiivin 2006/66/EY kumoamisesta

⁶² 8 artiklan kohta b. Ks. esimerkiksi *Maitre-Ekern* (2021), s. 3–6. Jätteen ehkäisyn tavoitteita ei ole julkaistu, mutta kierrätystavoitteet on asetettu jo 2008 ja 2018 muutoksella jätepuitedirektiiviin tarkennettu. Lisäksi tuodaan esiin, että laajennettu tuottajavastuulla on vaikea saada keräys, uudelleenkäyttö ja uudelleenkierrätys yhtäaikaaisesti toteutumaan, sillä EPR yhdistettynä tiukkoihin keräystavoitteisiin voivat saada tuottajat keskittymään itseasiassa kierrätettävyyteen kestävyuden kustannuksella, ja jos asetetaan tiukat kierrätystavoitteet, näillä voi olla päinvastainen vaikutus.

Lindqvistin ajatuksena oli, että tuottajavastuu jakautuisi operatiiviseen (physical), taloudelliseen ja informatiiviseen vastuuseen (both responsibility and liability). Tuottajat siis vastaisivat kaikista tai osasta kustannuksista eli jätteen keräys-, hyödyntämis- ja loppukäsittelykustannuksista (loppusijoittaminen/disposal), loppukäsittelyn kustannuksista (taloudellinen vastuu), osallistumalla varsinaiseen jätehuoltoon (operatiivinen vastuu) tai antamalla kuluttajille tietoa tuotteiden hävittämisestä ja kierrättäjille tietoa asianmukaisesta hävittämisestä (informatiivinen vastuu). Sen lisäksi tuottaja olisi pidettävä vastuussa myös ympäristövahingosta, joita heidän tuotteensa aiheuttaa. EU:ssa kuitenkin päädyttiin suppeampaan tuottajavastuuseen siten, että jätelainsäädännön alalla keskitytään tuotteen loppupäähän (focusing on the product's end-of-life). Tällöin kokonaisvaltainen ympäristönsuojelu ei toteutuisi, sillä nykyisin EU-direktiivi vaatii vain taloudellista kustannusvastuuta jätepuitedirektiivin artiklan 3 kohdan 21 mukaan.⁶³ Kuviolla 1 kuvataan ideaalitulannetta, miten ekomodulaatiohinnoittelu jakautuisi jätehierarkiassa ja miten jätehierarkia toteutuu tällä hetkellä.



Source: Adapted from waste hierarchy figure by European Commission (https://ec.europa.eu/environment/green-growth/waste-prevention-and-management/index_en.htm)

Licence: CC BY 4.0 Ecologic Institute, 2021



64

Nykyinen jätehuolto nojaa vahvasti käsitteeseen “jätehierarkia” (waste hierarchy), jonka tarkoituksena on suositella etusijajärjestys jätteen käsittelylle alkaen jätteen syntymisen

⁶³ Ks. esimerkiksi *Maitre Ekern* (2021), s. 4.

⁶⁴ Kuvio 1. *Sachdeva, Anurodh – Araujo, Ariel – Dr. Hirschnitz-Garbes, Martin* (2021), s. 10.

estämisestä jätteen hävittämiseen eli loppusijoitukseen.⁶⁵ Jätehuollolla tarkoitetaan jätteen keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä, mukaan lukien tällaisen toiminnan tarkkailu ja seuranta sekä loppukäsittelypaikkojen jälkihoito ja toiminta välittäjänä (jätelain 6.1 §:n 9 kohta). Jätehuoltoon liittyy vahvasti jätteen haltija, jolla tarkoitetaan jätteen tuottajaa, kiinteistön haltijaa tai toiminnan järjestäjää taikka muuta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallinnassa jäte on (jätelain 6.1 §:n 5 kohta).

Jätehierarkian käsite on sisällytetty jätepuitedirektiiviin 2008/98/EY. Direktiivissä jätehierarkia saa erilaisia tarkoituksia (*“waste hierarchy captures various measures”*), joita voidaan soveltaa aineisiin, materiaaleihin ja/tai esineisiin ennen ja/tai sen jälkeen, kun niistä on tullut jätettä.⁶⁶ Jätepuitedirektiivi 2 artiklan mukaan *jätehierarkiaa sovelletaan ensisijaisuusjärjestyksenä jätteen syntymisen ehkäisemistä ja jätehuoltoa koskevassa lainsäädännössä ja politiikassa: a) ehkäiseminen; b) valmistelu uudelleenkäyttöön; c) kierrätys; d) muu hyödyntäminen, esimerkiksi energiana; ja e) loppukäsittely*. Tämä on havaittavissa kuvion 1 pyramidirakenteesta.

Direktiivi määrittelee jätteen olevan mitä tahansa ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää (*“discards”*) tai hän aikoo sen hävittää tai sitä vaaditaan hävitettäväksi. Tämän käsitteen mukaan materiaalista voi tulla jätettä missä vaiheessa tahansa jätehierarkiassa. Jätteen tunnustaminen ja määrittelemine useissa tasoissa on vielä ratkaisematon haaste. Lähtökohtaisesti jäte on koettu negatiivisesti siten, että jotakin hylätään tai hävitetään, vaikka usein sen uudelleen käyttöarvo on tiedostettu. Useat tutkimukset kuitenkin tunnustavat jätteen resurssina. Lisäksi jätteestä voi tulla resurssi, kun se kunnostetaan, joka osaltaan luo uuden haasteen jätteen käsitteelle.⁶⁷ On hyvä huomioida, että jäte käsitteenä on melko moniulotteinen ja erillinen kysymyksensä muodostuu siitä, milloin kyseessä on jäte, ja milloin jätteestä muodostuu uusi materiaali toiselle toiminnanharjoittajalle. En kuitenkaan rajallisen tilan vuoksi paneudu tässä tutkielmassa sen syvemmin jäte -käsitteeseen⁶⁸, mutta lisää aiheesta voi lukea esimerkiksi *Topi Turusen* väitöskirjasta *The Concepts of Waste and Non-waste in the Circular Economy* ja *Mari Pihalehdon* artikkelista *Jätteen ja tuotteen rajapinnassa* (Edilex 2017). Jätteen luokittelun osalta jätepuitedirektiivissä tämä tiedostettu ja ehdotuksessa ehdotettu, että *–”Komissiolle tulisi siirtää täytäntöönpanovaltaa, jolloin voidaan vahvistaa yksityiskohtaiset perusteet jätteeksi luokittelun*

⁶⁵ Gharfalkar, Court, Campbell, Ali & Hillier (2015), s. 305.

⁶⁶ Gharfalkar, Court, Campbell, Ali & Hillier (2015), s. 305.

⁶⁷ Gharfalkar, Court, Campbell, Ali & Hillier (2015), s. 306, Ks. myös 307-313.

⁶⁸ Ks. lisää esimerkiksi komission tiedonanto – tekniset ohjeet jätteiden luokittelusta (2018/C 124/01).

päättymiselle. Tässä yhteydessä jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia erityisperusteita olisi harkittava teksteille.”⁶⁹

Jätehierarkiaa⁷⁰ koskeva sääntelytavoite on sisällytetty jätepuitedirektiivin 13 artiklaan, joilla jäsenvaltioille on asetettu erilaisia vaatimuksia. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätehuolto tapahtuu vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä sekä erityisesti, a) ettei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää, kasveja eikä eläimiä; b) ettei aiheuteta melu- eikä hajuhaittoja; ja c) ettei vahingoiteta maaseutua eikä erityistä merkitystä omaavia kohteita.

Ensisijainen tarkoitus jätedirektiiville on ollut julkaista asianmukainen tasapaino yhtäältä luonnonvarojen säilyttämisen ja toisaalta ympäristönsuojeluun. Tasapainoilla tarkoitetaan riskiä ylisääntelystä ja alisääntelystä jätteeseen, joka voi tapahtua, jos käsite jätetään liian avoimeksi tai liian suppeaksi. Epäselvä tai jätteen ylisääntely voi vähentää sen uudelleenkäyttöä ja siksi vähentää mahdollisuutta säästää luonnonvaroja, jolloin taas alisääntely jätteeseen voi johtaa siihen, että ei piitata jätehuollosta tai uudelleen resursoinnista ja tätä kautta syntyy ympäristöhaittoja.⁷¹

Jätehierarkian merkitys korostuu tekstiilialalla, koska nykyisellään jätehuolto on resurssiteho- tonta. On tiedostettu, että tekstiiliala on resurssi-intensiivinen, sillä raaka-aineiden ja tekstiilien tuotannon osalta suurin osa vaatteiden, jalkineiden ja kodintekstiilien unionissa tapahtuvan kulutuksen aiheuttamista paineista ja vaikutuksista toteutuu kolmansissa maissa, jolloin ne vaikuttavat maailmanlaajuisten ilmasto- ja ympäristövaikutustensa vuoksi myös unioniin. Sen vuoksi on tärkeää keskittyä ehkäisemään tekstiilijätteen syntymistä, valmistella tekstiilit uudelleenkäyttöön ja kierrätykseen, joilla voidaan auttaa pienentämään alan ympäristöjalanjälkeä myös unionissa. Jätehierarkian toteutumattomuus johtaa ympäristöhaittoihin, kuten polttamisesta ja kaatopaikoille sijoittamisesta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä, sekä unionissa että kolmansissa maissa.⁷² Tekstiiliteollisuus on neljänneksi eniten resursseja kuluttava ala, eikä se

⁶⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/851, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta.

⁷⁰ Jätehierarkiaa koskevaa kritiikkiä sen epäselvyydestä ja keinoista täydentää / muuttaa käsitteiden nimiä on käsitelty artikkelissa *Analysis of waste hierarchy in the European waste directive 2008/98/EC*, jossa ehdotetaan hierarkiaa uudelleenkäytöksi (hierarchy of resource use). Ks. erityisesti *Gharfalkar, Court, Campbell, Ali & Hillier (2015)* kuvio 5. s. 313.

⁷¹ *Gharfalkar, Court, Campbell, Ali & Hillier (2015)*, s. 306.

⁷² *Zalewska (2024)*, PE760.456/ 12 - PE760.456/ 13.

noudata kaikilta osin jätehierarkiassa vahvistettuja unionin jätehuollon peruseriaatteita, joiden tarkoituksena on jätteen syntymisen ehkäiseminen. Ehkäiseminen on asetettava etusijalle yhdessä jätteen uudelleenkäytön valmistelun kanssa, ja vasta sitten kierrätys toiselle sijalle. Nämä haasteet edellyttävät systeemisiä ratkaisuja, joissa sovelletaan elinkaariajattelua.⁷³

Lisäksi uutena mekanismina paremman jätehierarkian toteuttamiseksi, kuluttajat halutaan ottaa mukaan antamalla heille informaatiota tuotteen mukana siitä, miten uudelleenkeräystä tulisi toteuttaa erilaisissa keräysjärjestelmissä. Lisäksi kuluttajia halutaan informoida siitä, että lopukäyttäjällä on merkittävä rooli jätteiden syntymisen ehkäisemisessä sekä optimaalisen jätehuollon varmistamisessa.⁷⁴ Uutena ehdotuksessa jätepuitedirektiivin muuttamiseksi on se, että se tulisi perustumaan tullikoodeihin, jolla määritellään se, onko kyseessä tuottajavastuun piirissä oleva tekstiilituote.⁷⁵ Laajennetun tuottajan vastuun piiriin kuuluvien tuotteiden tuottajien oikeusvarmuuden varmistamiseksi kyseiset tuotteet olisi yksilöitävä viittaamalla neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2658/8712 liitteen I mukaisiin yhdistetyn nimikkeistön koodeihin.⁷⁶

1.8 Lyhyesti kestävän kehityksen ja Green Deal strategian tavoitteista tekstiilien osalta ja Suomen täytäntöönpanossa tapahtuneista muutoksista

Euroopan Komissio käsittelee tekstiilialaa yhtenä merkittävimmistä tekijöistä uuden kestävän kehityksen suunnitelmassa.⁷⁷ Asettamalla laajennettu tuottajavastuu tekstiileille, joka perustuisi ekomodulaatioperiaatteelle ja samalla vastuuna noudattaa jätehierarkiaa, on sen ajateltu muodostuvan merkittäväksi toimenpiteeksi jätteestä aiheutuviin haasteisiin, sillä tekstiilit muodostavat ison saastuttamisen lähteen.⁷⁸ Siksi ei olekaan yllätys, että tekstiilijätteen vähentämiselle on asetettu isot intressit EU:n alueella.

⁷³ Zalewska (2024), PE760.456/ 2 - PE760.456/ 3.

⁷⁴ 2023/0234 (COD), kohta 26, s. 38.

⁷⁵ Ks. <https://www.ely-keskus.fi/web/tuottajavastuu/-/tuottajavastuu-laajentunee-tekstiileihin-koskee-ko-titalouksien-tekstiilej%C3%A4-ja-jalkineita> Ja COM (2023) 420 final, liite.

⁷⁶ COM (2023) 420 final, s. 35.

⁷⁷ European Commission: European Commission (2020), Circular economy action plan -, publications Office of the EU, [Circular economy action plan - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/euro-press/press-room/2020/07/20200714_circular_economy_action_plan) . The European Commission is treating the textiles sector as a key value chain in the new Circular Economy Action Plan. Ks. lisää keinoista <https://www.europarl.europa.eu/topics/fi/article/20210128STO96607/miten-eu-aikoo-saavuttaa-kiertotalouden-vuoteen-2050-mennessa>

⁷⁸ Ks. tarkemmin COM (2022) 141 final, Tekstiilistrategian liite. Ks tarkemmin tekstiilien aiheuttamista haasteista ympäristölle [Textiles and the environment: the role of design in Europe's circular economy — European Environment Agency \(europa.eu\)](https://www.euro-union.europa.eu/european-environment/press-room/2022/07/20220714_textiles-and-the-environment)

Komission strategian (EU Strategy for Sustainable and Circular Textiles, COM (2022), 141 final) mukaan niillä toimenpiteillä, joilla vähennetään tekstiilijätteen määrää, on merkittävä potentiaali kasvattaa taloutta, kun varmistetaan, että tekstiilijätettä luodaan uudelleenkäyttöön ja kierrätystä sekä uudelleenkäyttöä lisätään. Kuluttajien tekstiileistä on erikseen kerätty jopa 2.1 miljoonaa joka vuosi EU:ssa kierrätykseen tai myyntiin globaaleilla käytettyjen tekstiilien marketeilla. Tämä muodostaa tällä hetkellä arviolta 38 prosenttia kaikista EU:n alueella olevista tekstiileistä. Tästä hyödyntämisestä jäljelle jäävä 62 prosenttia arvioidaan menevän sekajätteen. ⁷⁹ Kun tuottajille asetetaan tuottajavastuu heidän tuottamistaan tuotteiden jätteistä, saadaan mahdollisuus irrottaa tekstiilijätteen muodostuminen alan kasvusta eli käytännössä hillitään talouskasvua liialliselta vaatteiden tuottamiselta, josta jätteeksi menevä osuus on suuri. ⁸⁰ Näin saadaan toteutettua paremmin EU:n jätedirektiivin ja luonnonsuojelun tavoitteita siitä, että ilmaston kustannuksella ei tehtäisi jatkuvaa talouskasvua, ja toisaalta voidaan kasvattaa kierto-taloutta.

Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa asetettuja tavoitteita ei pystytä saavuttamaan pelkäs-tään uusilla toimenpiteillä. Uusien aloitteiden lisäksi komissio tulee tekemään yhteistyötä jä-senvaltioiden kanssa, joilla tehostettaisiin EU:n toimia ja samalla varmistettaisiin, että vihreän kehityksen ohjelman kannalta olennaiset säädökset ja politiikat on täytäntöönpanu ja niiden noudattamista valvotaan. ⁸¹ Tähän sisältyy se, että kierrätystavoitteet tulisi saavuttaa ja jäte-hierarkiaa tulisi tehostaa.

Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa ja kiertotalouden toimintasuunnitelmassa (COM (2020) 98 final, 11.3.2020) kehoitetaan tehostamaan ja nopeuttamaan unionin ja jäsenvaltioiden toimia, joilla varmistetaan tekstiilialojen ympäristökestävyys, sillä tekstiiliteollisuus kuuluu elintarvikealojen kanssa eniten resursseja vaativiin aloihin. Tekstiiliala aiheuttaa merkittäviä kielteisiä ulkoisia ympäristövaikutuksia. On tunnistettu, että rahoituksen niukkuus ja tekniset puutteet haittaavat siirtymistä kiertotalouteen sekä hiilestä irtautumista. ⁸²

⁷⁹ Euroopan ympäristökeskuksen mukaan alle prosentti kaikesta vaatteista syntyvästä jätteestä käytetään nykyään uusien vaatteiden valmistamiseen kiertoa varten. Suurinta osaa tekstiileistä ei ole nykyään suunniteltu kiertotalou-den periaatteiden mukaisesti. Kaikista tekstiilituotteista 78 prosenttia on purettava ennen tekstiilien kierrätystä uusiksi tekstiileiksi. *Zalewska* (2024), PE760.456/ 11.

⁸⁰ *Luo – Kun – Ding – Wu* (2021), s. 1.

⁸¹ COM (2019) 640 final, s.4.

⁸² 2023/0234 (COD), s. 31.

Tällä hetkellä Suomessa EU:n jätesäädöspaketti on toimeenpantu YM003:00/2019 säädösvalmistelun perusteella, ja tavoitteena olisi, että yhdyskuntajätteestä valmisteltaisiin uudelleen käyttöön tai kierrätettäisiin 55 painoprosenttia vuonna 2025, 60 painoprosenttia vuonna 2030 ja 65 painoprosenttia vuonna 2035. Suomessa tavoitteena olisi vahvistaa Suomen roolia kiertotalouden edelläkävijänä. Säädökset on hyväksytty lailla jätelain muuttamisesta (714/2021), lailla ympäristönsuojelulain muuttamisesta (715/2021), lailla kemikaalilain muuttamisesta (716/2021), lailla rikoslain 48 luvun 1 §:n muuttamisesta (717/2021) ja lailla elintarvikelain 83 §:n muuttamisesta.⁸³ Näistä erityisesti erilliskeräystä ja uudet jätekirjanpitoa ja -raportointia koskevat velvollisuudet koskivat tuottajavastuun velvollisuuksien lisäämistä.⁸⁴

Jätelain 147 §:ssä on säädelty rangaistussäännöksistä, joita on vahvistettu rangaistuksena ympäristön turmelemista koskevalla rikoslain 48 luvun 1–4 §:illä nojalla. Muulloin kuin rikoslaissa tarkoitettulla tavalla tahallaan tai huolimattomuudesta on jätelain 147 §:n mukaan tuomittava sakkoon, jos muualla laissa ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta. Tuottajalle on rangaistussäännöksillä vahvistettu velvollisuus noudattaa asetettua tuottajan järjestämisvelvollisuutta, vastaanottovelvollisuutta sekä velvollisuus järjestää vastaanottoa ja jakelijan vastaanottovelvollisuus. Lisäksi tuottajan tulee noudattaa tuottajarekisterin hyväksymisestä annettua kieltoa tai määrystä edellytysten ja vaatimusten täyttämiseksi. Lisäksi erilliskeräystä koskee kielto polttaa tai sijoittaa kaatopaikalle uudelleenkäytön valmistelua tai kierrätystä varten erilliskerättyä jätettä ja velvollisuus varmistaa hyödynnettävän jätteen laatu. Muun muassa nämä ovat jätelain rangaistussääntöjen piirissä. Jätelain 136 §:n mukaan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (PIR-ELY) on asianomistajana tuottajavastuuta koskevassa rikosasiassa ja Suomen ympäristökeskus on jätteen kansainvälisiä siirtoja koskevassa rikosasiassa, jos yleistä etua on loukattu.⁸⁵

Kestäviä ja kiertotalouteen perustuvia tekstiilejä koskevan EU:n strategian (KOM (2022), 141 lopullinen) mukaan tarvitaan merkittäviä muutoksia, jotta voidaan siirtyä pois nykyisestä lineaarisesta tavasta, jolla tekstiilituotteita suunnitellaan, valmistetaan, käytetään ja poistetaan käytöstä ennen kuin saavutetaan kiertotalous, ja etenkin pikamuodille on tehtävä selkeä määrittely

⁸³ Ks. [EU:n jätesäädöspaketin toimeenpanto - Valtioneuvosto](#)

⁸⁴ Ks. [Uusi jäteasetus velvoittaa nykyistä tehokkaampaan erilliskeräykseen ja kierrätykseen - Ympäristöministeriö](#)

⁸⁵ Ehdotuksella jätteensiirtoa koskevien asetusten ((EU) N:o 1257/2013, (EU) 2020/1056) päivittämiseksi pyritään puuttamaan kolmansiin maihin tapahtuvaa laitonta jätteiden siirtoa, jolloin tekstiilijätettä jäisi enemmän raaka-aineeksi. Ks. lisäksi hankitalain näkökulmasta kannustaa vastuullisuuden huomioimiseen esimerkiksi *Rovio, Suomalainen & Salmela* (2023). Saatavilla: [Tekstiilihankintojen opas 2.0 \(stjm.fi\)](#) (käyty 9.5.2024).

ja sitä on rajoitettava.⁸⁶ Strategiassa on pidetty tärkeänä saattaa tuottajat vastuuseen tuotteidensa aiheuttamasta jätteestä ja siinä on ehdotettu tekstiileille laadittavia laajennettua tuottajan vastuuta koskevia yhdenmukaistettuja EU:n sääntöjä, joihin sisältyy tarve mukauttaa maksuja ympäristönäkökohtien perusteella sekä toteuttaa toimenpiteitä pikamuodin lopettamiseksi, sillä EU:ssa tunnustetaan tämän hetkinen liiallinen raaka-aineiden maailman laajuinen käyttö ja tekstiilien ylikulutus. Laajennetun tuottajavastuun keskeisenä tavoitteena on kehittää talousjärjestelmä keräystä, lajittelua, uudelleenkäyttöä, uudelleenkäyttöön valmistelua ja kierrätystä varten sekä tarjota kannustimia tuottajille sen varmistamiseksi, että niiden tuotteet suunnitellaan kiertotalouden periaatteiden mukaisesti. Tätä varten siinä ehdotetaan, että merkittävä osa maksuista, joita tuottajat maksavat laajennetun tuottajan vastuun järjestelmiin, kohdennetaan jätteen synnyn ehkäisemiseen ja uudelleenkäyttöön valmisteluun. Lisäksi strategialla halutaan tukea tehokkaampia ja innovatiivisempia toimintatapoja biologisten luonnonvarojen kestävässä hoidossa, jotta elintarvikejätteen kiertoa ja hyödyntämistä sekä biopohjaisten tekstiilien uudelleenkäyttöä voidaan lisätä.⁸⁷

Muutoinkin tuottajavastuussa yleisesti on haluttu enenevässä määrin varmistaa jätehuollon järjestäminen 4 artiklan jätehierarkian sekä 13 artiklassa säädettyjen terveyden- ja ympäristönsuojelua koskevien vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Jätedirektiivin 11 artiklan 2 kohdan a alakohdassa asetetaan kotitalouksissa ja niihin rinnastettavassa toiminnassa syntyvän paperi-, metalli-, muovi- ja lasijätteen kierrätystavoitteeksi 50 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteet tiukentuvat komission ns. kiertotalouspakettiin sisältyvän jätedirektiivin muutosehdotuksen (KOM (2015), 595 lopullinen) täytäntöönpanon myötä.⁸⁸ Erityisesti kotitalouksissa olevat tekstiilit ja niiden käsittely halutaan jäsenvaltioiden tasolla tehostaa ja kierrätystä kasvattaa erilliskeräyksen avulla, mutta myös asettamalla tuottajille vastuu informoida tekstiiliensä vastuullisuudesta.

⁸⁶ Tähän rajoitukseen esimerkiksi Ranska suunnittelee lakia, jolla olisi tarkoitus rajoittaa ultrapikamuodin myyntiä ja markkinointia sekä korottamalla pikamuodin ympäristöjalanjäljen sanktiomaksua. Ks. esimerkiksi *Freyborg* 14.3. Saatavilla: [Parlamentti äänesti pikamuodin hillitsemisestä - Ulkomaat | HS.fi](#) (käyty 9.5.2024).

⁸⁷ *Zalewska* (2024), PE760.456/ 2 - PE760.456/ 3.

⁸⁸ HE 195/2017 vp. s. 8.

2. YLEISET PERIAATTEET EU:N JA JÄSENVALTION VÄLISISSÄ SUHTEISSA

2.1 Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta) ja suhteellisuusperiaate tulevan tekstiiliä koskevan jätepuitedirektiivin näkökulmasta

Toissijaisuusperiaatteella säädellään unionin toimivaltaa, jota se käyttää SEU 5.1 artiklan mukaisesti. Toissijaisuusperiaatteen lisäksi unionin toimivaltaa sääntelee suhteellisuusperiaate. Periaatteen mukaan unioni toimii sellaisilla aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan vain siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita keskushallinnon tai alueellisella tai paikallisella tasolla riittävästi. Ajatuksena on, että ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla (SEU 5.3 artikla). Suhteellisuusperiaatteesta säädellään myös Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa, jonka mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (SEU 5.4 artikla). EU-tuomioistuin on linjannut, että suhteellisuusperiaate edellyttää, että toimenpiteillä ei saa ylittää sitä, mikä on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista asianomaisella lainsäädännöllä tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi. Silloin, jos on mahdollisuus valita useiden eri toimenpiteiden välillä, niistä tulee valita vähiten rajoittava.⁸⁹

EU:n jätelainsäädännössä asetettavat tavoitteet ovat politiikkaväline, joka edellyttää jäsenvaltioilta toimia ja antaa samalla täyden joustavuuden tarvittavien toimenpiteiden valinnassa. Jäsenvaltiot voivat näin ollen valita vaikuttavimmat ja tehokkaimmat politiikkavälineet omalla alueellaan vallitsevan tilanteen mukaan.⁹⁰

Koska tekstiilien arvoketju on ympäristöllisestä, taloudellisesta ja sosiaalisesta näkökulmasta luonteeltaan rajat ylittävää, on tällöin tekstiilien myynti, kulutus ja käsittely elinkaaren päättyessä kiinteästi liitännässä sisämarkkinoiden ja maailmanlaajuisten arvoketjujen toimintaan. Koska tekstiilialojen riippuvuus raaka-aineista on suurta, korostaa se sitä seikkaa, että erilaiset toimenpiteet edistää kiertotalouden liiketoimintamalleja primääriraaka-aineiden käytön

⁸⁹ Ojanen (2016), s. 24

⁹⁰ COM (2023) 420 final, s. 10–11.

vähentämiseksi muodostuu tärkeäksi ja sen kielteisiä, ulkoisvaikutuksiin liittyviä vaikutuksia on lievennettävä. Tästä seuraa, että tuottajavastuu on asetettava, sillä keräys-, lajittelu- ja kierrätysjärjestelmiä on samalla laajennettava, jotta ne ovat valmiit erilliskeräysvelvoitetta ja sen kokonaisvaltaista täytäntöönpanoa varten. Useat sääntelyn ja markkinoiden toiminnan puutteet, jotka vaikuttavat kaikkiin jäsenvaltioihin ja tekstiilien arvoketjun toimijoihin, estävät tällä hetkellä riittävän keräys-, lajittelu- ja kierrätyskapasiteetin tarjoamisen. Koska yhteinen EU:n lähestymistapa puuttuu tekstiilien jätehuoltoon koskien, uhkaa se aiheuttaa tai pahentaa entisestään sääntelyn hajanaisuutta ja jäte- ja materiaalivirtojen häiriöitä ja haitata siten myös tekstiilien (tekstiilituotteiden, käytettyjen tekstiilien ja tekstiilijätteen) rajat ylittävää liikkumista sekä koordinoituja toimia ja nopeita investointeja kaikkialla EU:ssa. Mikäli saastuttaja maksaa -periaatetta sovelletaan eri tavoin tekstiilialan laajennettua tuottajavastuuta koskevissa kansallisissa järjestelmissä, muodostuu riski siitä, että sääntelyn hajanaisuus ja alan sidosryhmien hallinnollinen rasitus lisääntyvät.⁹¹

EU:n toimilla puututaan tehokkaammin rajat ylittäviin ulkoisiin ympäristövaikutuksiin, kuten kasvihuonekaasupäästöihin ja tekstiilien (ja muuksi kuin jätteeksi vilpillisesti luokitellun jätteen) vientiin kolmansiin maihin, koska keskeiset ongelmekijät liittyvät sääntelyn puutteisiin, jotka johtuvat yhdenmukaistettujen määritelmien puuttumisesta ja sääntelyn hajanaisuudesta sekä kaikkia jäsenvaltioita vaivaavasta rahoitusvajeesta. Yhdenmukaistettu lähestymistapa rahoitusvajeen korjaamiseksi laajennettua tuottajavastuuta koskevilla yhteisillä säännöillä sekä sellaisten muiden sääntelyesteiden vähentäminen, jotka haittaavat lajiteltavaksi menevän ja lajittelun tuotoksena syntyvän tekstiilijätteen yhdenmukaistamista ja valtioiden rajat ylittäviä siirtoja lajittelua, uudelleenkäyttöä ja kierrätystä varten, keventäisi huomattavasti teollisuudelle ja pk-yrityksille aiheutuvaa taloudellista rasitetta ja auttaisi säilyttämään niiden kilpailukyvyä.⁹²

Jätepuitedirektiivin tavoitteita eli tekstiilijätteen jätehuollon ympäristökestävyyttä ei pystytä riittävällä tavalla saavuttamaan vain jäsenvaltion toimilla eikä jäsenvaltiot yksinään pysty varmistamaan käytettyjen tekstiilien ja tekstiilijätteen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla, sillä sen laajuus ja vaikuttavuus huomioon ottaen se kyetään saavuttamaan ainoastaan unionin tasolla. Näin ollen unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ehdotuksella ei ylitetä sitä, mikä on tämän toissijaisuusperiaatetta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen.⁹³

⁹¹ COM (2023) 420 final, s. 10.

⁹² COM (2023) 420 final. Säädösehdotukseen liittyvä rahoitus selvitys, s. 5.

⁹³ COM (2023) 420 final, s. 42.

Jätepuitedirektiivin yhdenmukaistettavat tietyt jätehuollon osatekijät (määritelmät, jätehierarkian toteuttamiseksi tarvittavat määrälliset tai laadulliset tavoitteet, saastuttaja maksaa -periaate, raportointivaatimukset) on toteutettava unionin tasolla, jolloin kansallisille ja paikallisille täytäntöönpanotoimenpiteille jätetään tilaa (jätehuollon suunnittelu ja jätteitä koskevat luvat), jolloin jätepuitedirektiiviin ehdotetut muutokset ovat yhdenmukaisia sen periaatteen kanssa, jonka mukaan EU:n tason toimien on rajoitettava vain siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä.⁹⁴ Nyt kyseessä on direktiivi, jolloin jäsenvaltio implementoi sen itse lainsäädäntöönsä ja ottaa huomioon, että direktiivin tarkoitus toteutuu. Jos kyseessä olisi asetus direktiivin sijasta, se ”pätee yleisesti”, ”on kaikilta osiltaan velvoittava” ja ”sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa” (SEUT 288.2 artikla). Tällöin sitä ei implementoida, ellei asetus velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen tai muuhun päätöksen tekoon.⁹⁵

2.2 Oikeusperusta ja tehokkuusperiaate

Unioni ei voi luoda itse itselleen toimivaltaa, vaan se johdetaan perussopimuksista. Toimivaltajärjestelyistä unionin ja jäsenvaltion välillä säädellään periaatteilla, jossa annettulla toimivallan periaatteella (SEU 5.1 artikla) määräytyy unionin toimivalta. Toimivalta, joka ei kuulu perussopimuksen mukaan unionille, kuuluu jäsenvaltiolle (SEU 5.2 artikla). Unioni toimii siis vain sille annetun toimivallan rajoissa, ja näissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä mainitulla toimivallalla ei tarkoiteta niitä velvoitteita, joita perussopimuksissa asetetaan unionin toimielimille ja jäsenvaltioille⁹⁶, joten toimivalta ja jäsenvaltion velvoitteet tulee erottaa toisistaan.

Niitä artikloja, joissa säännellään perussopimusten toimivallan käytöstä, kutsutaan oikeusperustoiksi. Tällä tarkoitetaan sitä, että oikeusperustoista on johdettavissa sääntelyn tavoitteet, mikä on oikea lainsäätämisyjärjestys sekä mitkä toimielimet osallistuvat päätöksentekoon ja

⁹⁴ 2023/0234 (COD), s. 12. *Tekstiilijätteen jätehuoltoa koskevien lähestymistapojen suurempi yhdenmukaistaminen kohteena olevien tekstiilien, selkeiden määritelmien, jätehierarkian toteuttamiseksi tarvittavien siirtoja ja käsittelyä koskevien vähimmäisvaatimusten, tekstiilien keräysjärjestelmien organisatoristen ominaisuuksien ja vastuunjaon osalta antaisi tekstiilien arvoketjun asianomaisten sidosryhmien (jäsenvaltiot, yhteiskunnalliset yritykset, jätehuoltotoimijat, tuottajat, muut talouden toimijat, kansalaiset) yhteisten toimien edellyttämää oikeusvarmuutta, jotta voidaan investoida infrastruktuurin kehittämiseen kaikkialla EU:ssa uudelleenkäytön ja kierrätyksen maksimoimiseksi. Nämä toimijat saavuttavat taloudellisia tehokkuusetuja mittakaavaetujen ja säännösten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten alenemisen ansiosta, koska niiden tarvitsee noudattaa vain yhtä EU:n laajuisista yhdenmukaista sääntelykehystä, joka edellyttää EU:n tason toimia.*

⁹⁵ Ojanen (2016), s. 43–44.

⁹⁶ Ojanen (2016), s. 9.

lisäksi ne oikeudelliset instrumentit, jotka kulloinkin ovat käytettävissä.⁹⁷ Unionin toimivaltuudet sekä niiden käytön säännöt ja periaatteet on määritelty tarkemmin Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen ensimmäisessä osassa, jossa unionin toimivaltaa on yksinomaiseen toimivalta, jaettuun toimivalta ja tuki-, yhteensovittamis- ja täydennystoimet (SEUT 2 artikla).⁹⁸

Suomalainen ympäristösääntely on rakennettu keskeisiltä osin Euroopan unionin oikeuden vaaraan, joten ympäristön sääntely ei siten kuulu vain kansallisen oikeuden alaan ja niitä sovelletaan rinnakkain. Jäsenvaltiot ovat hyväksyessään Euroopan unionista (SEU) ja sen toiminnasta tehdyissä sopimuksissa (SEUT) samalla antaneet EU:lle ulkoista ja sisäistä toimivaltaa ympäristöasioissa. Ympäristöoikeudessa ylikansalliset normijärjestykset ulottavat vaikutuksensa yksityisiin oikeussubjekteihin suoraan (esimerkiksi EU-oikeus tai ihmisoikeusnormistot) eli ilman kansallisvaltion tähän antamaa yleistä tai erityistä, säädöskohtaista suostumusta.⁹⁹ Jotta noudatetaan johdonmukaisen tulkinnan periaatetta, Euroopan unionin tuomioistuimien on sen omalla ratkaisukäytännöllään vahvistanut, että jäsenvaltion kansallisen tuomioistuinten on tutkittava kokonaisuudessaan kansallinen lainsäädäntö, jotta voidaan muodostaa arvio siitä, missä määrin kansallista lainsäädäntöä voidaan soveltaa siten, ettei se johda ristiriitaiseen tulokseen sen kanssa, mitä kullakin direktiivillä tavoitellaan.¹⁰⁰ Tehokkaalla oikeusturvan toteutumisella taataan yksilön oikeuksien ja oikeussuojan toteutuminen EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. EU-oikeudesta puuttuvat varsinaiset prosessi- ja sanktionormit, jolloin jäsenvaltiot soveltavat kotimaisia prosessinormeja silloinkin, kun ne kuuluvat EU-oikeuden soveltamisalaan. Jäsenvaltioiden prosessiautonomiia rajoitetaan kuitenkin EU-oikeuden tehokkuusperiaatteella.¹⁰¹ Tehokkuusperiaate (kapea alaisempi kuin yleinen vaatimus EU-oikeuden tehokkaasta toteutumisesta tai täyden vaikuttavuuden toteutuminen (effet utile) ja toimii vastaavuusperiaatteen kanssa parina¹⁰²) tarkoitetaan sitä, ettei unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien turvaamiseen tehtyjen normistoihin vetoamista ole tehty käytännössä

⁹⁷ *Lenaerts –Nuffel –Corthaut* (2022), s. 84–86.

⁹⁸ *Ojanen* (2006), s.

⁹⁹ *Kokko* (2011), s. 47–476. Rinnakkaista soveltamista on sekä perus- ja ihmisoikeuksien että tavanomaisen lainsäädännön tasolla. Ihmisoikeusnormistoista keskeisimpiä Suomessa ovat Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja.

¹⁰⁰ *Lenaerts – Gutiérrez – Fons* (2011), s. 30–31.

¹⁰¹ Puhutaan ns. access to justice. Esimerkkinä tehokkuusperiaatteen ulottuvuudesta mainittakoon se, että kun laissa verotusmenettelystä 2 luvussa säädellään verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuudessa ja kansallisessa lainsäädännössä vastuu on puhtaasti verovelvollisella, EU-oikeudessa selvitysvelvollisuus voi kääntyä viranomaiselle eli jäsenvaltiolle. Ks. *Ojanen* (2016), s.99–101 ja 104–105.

¹⁰² Esimerkiksi jäsenvaltion vahingonkorvausvastuusta eurooppaoikeuden rikkomisesta koskevasta periaatteesta Ks. yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93 *Brasserie du Pêcheur*, KKO 2013:58.

mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.¹⁰³ Koska EU-oikeudesta puuttuu sanktioita ja seuraamuksia koskeva normisto, tekee tämä *Ojasen* mukaan EU-oikeudesta epätäydellisen oikeusjärjestyksen. Vaikka EU-oikeudessa enenevässä määrin on asetettu erilaisia vaatimuksia oikeussuojan toteutumiseksi ja seuraamusten edellytyksille, joutuvat kansalliset tuomioistuimet EU-oikeutta soveltaessaan tukeutumaan pääosin kansallisen oikeuden sanktionormeihin.¹⁰⁴

Kaikkien unionin lainsäädäntötoimien on perustuttava johonkin oikeusperustaan, joka on ilmaistava säädöksessä.¹⁰⁵ Euroopan komissio on vastuussa aiheuttamisperiaatteeseen perustuvien ympäristölainsäädäntöä koskevien ehdotusten laatimisesta, kun taas jäsenvaltiot vastaavat EU:n ympäristödirektiivien ja -asetusten saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanosta.¹⁰⁶ Ympäristöpolitiikassa tavoitteet ovat sisällytetty SEUT 191 artiklaan ja lainsäätämisympäristö SEUT 192 artiklaan. SEUT 191 (2) kohdan tavoitteen mukaan *Unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava*.¹⁰⁷ Koska aiheuttamisperiaate / saastuttaja maksaa -periaate sisältyy SEUT 191 (2) artiklaan, on SEUT 192(1) noudatettava tavallista lainsäätämisympäristöstä. Sen lisäksi erikseen SEUT 192 (5) säädellään siitä, että

rajoittamatta saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamista, jos 1 kohtaan perustuva toimenpide aiheuttaa jäsenvaltion viranomaisille suhteettomina pidettäviä kustannuksia, tällä toimenpiteellä annetaan aiheellisia säännöksiä:

- *väliaikaisista poikkeuksista, sekä/taikka 177 artiklan mukaisesti perustetusta koheesiorahastosta annettavasta taloudellisesta tuesta.*

Tällöin kysymys oikeusperustasta onkin siis toimivaltakysymys, joihin otetaan kantaa jo alkuvaiheessa komissiossa, joka valmistelee EU-säädöksen, koska jokaiselle säädösehdotukselle ja käytännössä muutenkin unionin toiminnalle on aina osoitettava toimivaltaperusta perussopimuksista.¹⁰⁸ Tekstiilijätteestä tullaan sääntelemään jätedirektiivissä, josta on annettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta. Ehdotuksen mukaan SEUT 192 halutaan EU-tasolla rohkaista EU:ta toimimaan

¹⁰³ [Oikeustiede:tehokkuusperiaate – Tieteen termipankki](#)

¹⁰⁴ *Ojanen* (2016) s. 107–110.

¹⁰⁵ *Ojanen* (2016) s. 217.

¹⁰⁶ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 9. Ks. lisää varautumisperiaatteesta ja varovaisuusperiaatteesta *Kokko–Mähönen* (2015), s. 44.

¹⁰⁸ *Ojanen* (2016), s. 25.

ympäristöpolitiikan alueella siten, että ehkäistään, suojellaan ja kehitetään ympäristönlaatua, suojellaan ihmisterveyttä, edistetään harkittua ja järkevää luonnonvarojen käyttöä ja edistetään toimenpiteitä kansainvälisellä tasolla alueellisten tai maailmanlaajuisten ympäristöongelmien ratkaisemiseksi.¹⁰⁹ Jätepuitedirektiivillä on tarkoitus muuttaa poistamalla havaitut sääntelyesitteet ja korjata markkinoiden toimintapuutteita. Sillä halutaan selkeyttää, tarkentaa ja yhdenmuikaistaa säännöksiä, jotta lopputuloksena pienennettäisiin mahdollisia kansallisia eroja. Lisäksi halutaan luoda edellytykset tekstiilien uudelleenkäyttö- ja kierrätysinfrastruktuurin laajentamiselle. Lisäksi tarkoitus on muokata jätepuitedirektiivin 8 ja 8a artikloilta, jotka koskevat laajennettua tuottajavastuuta siten, että tekstiilialan laajennettua tuottajavastuuta koskevien velvoitteiden laatimisessa noudatetaan näitä ehdotuksessa esitettyjä säännöksiä ja pyritään yhdenmuikaistamiseen. Tehostaakseen tämän tavoitteen toteutumista, valtuutetaan komissio antamaan yksityiskohtaisempia sääntöjä täytäntöönpanosäädöksillä.¹¹⁰

EU-tuomioistuimien voi viime kädessä valvoa toimivallan noudattamista. Kysymystä siitä, onko toimivaltaa ollut, voidaan selvittää esimerkiksi laittamalla vireille jäsenvaltion kanne tuomioistuimeen, jossa väitetään EU-säädöksen olevan pätemätön toimivallan puuttumisen perusteella. Toisaalta EU-säädöksen kumoamisen perusteena voidaan vedota myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin EU-tuomioistuimissa.¹¹¹ Kuitenkin pätevydestä haettu ennakkoratkaisu on harvinaista. Tuomioistuinten vastuulla onkin varmistaa, että kansallinen lainsäädäntö ja viranomaiset noudattavat EU-oikeudessa erikseen asetettuja rajoja ja velvoitteita. Tämä pätee myös silloin, kun viranomaiset käyttävät EU-oikeudessa mahdollisesti jätettyä harkintamarginaalia. EU-oikeuden toteutumista turvaavalla laillisuusvalvonnalla on yhteys myös laillisuusperiaatteen noudattamiseen. Tämä johtaa siihen, että ympäristödirektiivin 2004/35/EY välitön vaikutus on tunnistettava paitsi tuomioistuimissa myös viranomaisissa viran puolesta.¹¹²

¹⁰⁹COM (2023) 420 final, s. 9

¹¹⁰ COM (2023) 420 final, s. 10. Ks. lisää toimivallan siirtämisestä *Ojanen* (2016), s. 36. Komissiolle voidaan siirtää toimivaltaa täytäntöönpanotoimiin (komitologiamenettely, SEUT 291 artikla).

¹¹¹ *Ojanen* (2016), s. 25.

¹¹² *Kokko* (2011), s. 485.

3. KORVAUKSEN TAVOITTEISTA

3.1 Ympäristöoikeudelliset periaatteet

Ympäristöoikeudessa on paljon periaatteita, ja näiden tarkoituksena on luoda erilaisia tavoitteita, jotka ohjaavat jäsenvaltioita. Se tekee ympäristöoikeudesta osaltaan vaikean alan, sillä periaatteita ei ole suoraan tarkoitettu tyhjentäviksi, vaan niiden tarkoitus on soveltua monenlaisiin tilanteisiin. Lisäksi nämä periaatteet ovat osin päällekkäisiä, ja kaikki periaatteet eivät ole tyhjentäviä, vaan ne tarvitsevat tuekseen muita periaatteita, jolloin erinäisten asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ja keinot niiden toteutumiseen voivat olla haastavia tulkita oikein.¹¹³

Mitään yleisluontoista määritelmää ei ole ympäristöperiaatteelle. Ympäristöperiaatteet ovat ennemminkin poliittisia ideoita, miten ympäristöä suojellaan ja kestävä kehitys tulisi saavuttaa. Euroopan unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä on löydettävissä kuusi erilaista ympäristöperiaatetta: ennalta varautumisen periaate (saastuttaminen tai muut ympäristöhaitat tulee ennaltaehkäistä, sen sijaan, että ne korjattaisiin, kun ne on kerran luotu), vahingon torjuminen sen lähteellä¹¹⁴ / ympäristövahinkojen torjumiseen ensisijaisesti niiden lähteellä (ympäristöhaitat tulee ennaltaehkäistä ja korjata sen lähteessä), ennalta ehkäiseviin toimiin ryhtymisen periaate (täydellisen tieteellisen tiedon puuttuminen ei voi olla syynä sille, että ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä lykätään, kun kyseessä on toiminta, joka aiheuttaa merkittävän riskin ympäristöhaitasta), saastuttaja maksaa -periaate (saastuttajan tulee maksaa siitä ympäristöhaitasta, minkä he aiheuttavat), läpäisyperiaate (ympäristön suojelun vaatimukset pitää ottaa huomioon muissa politiikan aloissa) ja kestävä kehityksen periaate (yleisesti viittaa tasapainoon ympäristön, taloudellisten ja sosiaalisten tekijöiden kesken tai vaihtoehtoisesti kehitys, joka vastaa niihin tarpeisiin, jotta tulevilta sukupolvilta ei viedä mahdollisuutta täyttää omia tarpeitaan).¹¹⁵ Tarkemmin periaatteet ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen on sisällytetty SEUT 191 artiklaan.

¹¹³ Ks. erilaisista keinoista ympäristöpolitiikassa esimerkiksi <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/71/ymparistopolitiikan-yleiset-periaatteet-ja-peruslinjaukset>

¹¹⁴ Esimerkiksi Tapaus C-2/90 Comission v. Belgia, jossa tuotiin esiin, että ympäristövahingot on ensisijaisesti korjattava niiden synty paikalla, jolloin viranomaisten on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin, jotta omat jätteet kerätään, käsitellään ja hävitetään asianmukaisesti mahdollisimman lähellä niiden synty paikkaa, jotta jätteen kuljetusta rajoitettaisiin mahdollisimman paljon. Yksi keino on myös ns. valvontavelvollisuuden laiminlyönti. Ks. ympäristövahinkolain soveltumisen pohdinnasta *Virtanen* (2011), s. 187. Valvontavelvollisuudesta pohtimatta ympäristövahinkolain soveltumista *Kuusiniemi* ym. (2012), s. 80 ja 86.

¹¹⁵ *Stanford* (2017), s. 5–6. Ks. myös *Hollo* (2009b), s. 450. Ympäristönsuojelulain järjestelmän muodostumisesta, jossa mainitaan mm. ennaltaehkäisyperiaate, huolellisuusperiaate ja aiheuttamisperiaate.

Uudessa ympäristönsuojelulaissa (YSL, 527/2014) aiheuttamisperiaatetta, ennalta ehkäisyn periaatetta ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatetta ei ole sisällytetty suoraan enää lakiin, mutta ne on ainakin osin täsmennetty toiminnanharjoittajan yleisiksi velvollisuuksiksi tai lupaharkinnan osaksi. ¹¹⁶

3.2 Jätepuitedirektiivin suhde kiertotalouteen

Jätepuitedirektiivissä jäte nähdään saastuttamisen lähteenä. Riski vahingosta ei ole luonnostaan sama kuin jäte, vaan riski saastuttamisesta johtuu siitä, että aineen tai esineen haltija ei enää halua kyseistä ”jätettä”, vaan hävittää sen huolimattomasti. Lisäksi jätepuitedirektiivin ja kiertotalouden välillä on ”yhteentörmäys” (clash), sillä jätepuitedirektiivi ensimmäiseksi haluaa kattaa kaikki mahdolliset keinot välttää ympäristövahinko vähentämällä piittaamatonta jätteen loppusijoittelua, kun taas kiertotalouden tarkoituksena on ohjata mahdollisimman moni materiaali jätteestä pois välttämällä tätä kautta ympäristövahinko ja arvonmenetykset, jotka johtuvat jätetuhollosta. Jätteen määritelmä onkin kehitetty enemmänkin toimintaan perustuvaksi käsitteeksi sillä hetkellä, kun otetaan huomioon jätteiden hävittämisestä aiheutuva pilaantumisenriski eikä niinkään materiaalien alkuperäinen myrkyllisyys. Kiertotaloudessa siis halutaan pois ajatuksesta, että jätettä syntyisi. Kiertotaloudessa pyritään pidentämään käyttöikään erilaisten huolto- ja korjaustoimenpiteiden avulla ja varmistamalla tuotteiden uudelleenkäyttö (reuse) ja hyödyntäminen (recovery) ennemmin kuin kierrättämällä (recycle). Mahdollisuus vähentää ympäristövaikutuksia ja lisäämällä resursseja tuotteiden huoltoon, korjaukseen ja uudelleenkäyttöön tulisi tehdä ensisijaiseksi tavoitteeksi. Linearisessa taloudessa tuotot saadaan alhaisista valmistuskustannuksista ja myyntimääristä. Laajennetussa tuottajavastuussa jätehuolto on edelleen pysynyt suurelta osin vain jätehuoltohenkilöstön asiana tai ongelmana, jota tuottajat vain tukevat taloudellisesti. ¹¹⁷

3.3 Jaottelu tuottajavastuun vastuun jakautumisessa

Tutkielmassa laajennetun tuottajavastuun vastuuta on jaoteltu tutkielmassa siten, miten vastuu voisi muodostua eri vaiheissa tuotteen elinkaarta (jätehierarkia-taulukko ja kuvaukset käsitteistä jätepuitedirektiivissä jätehuollon eri vaiheista artiklassa 3), sillä laajennettu tuottajavastuu on konseptina melko selkeä, mutta vastuun jaon kannalta kerroksellinen systeemi, jossa

¹¹⁶ Kokko – Mähönen (2015), s. 45.

¹¹⁷ Maitre-Ekern (2021), s.5. Ks. lisää jäte -käsitteen ongelmasta jätehierarkian ja kiertotalouden näkökulmasta Maitre-Ekern (2021) s. 5–6.

tuottajalle annetaan monia vapauksia päättää, miten he päättävät lähteä rakentamaan toimintaansa tuottajavastuun edellyttämällä tavalla.

Kuten todettu, tuottajat voivat siis itse järjestää jätehuoltonsa jätelain 47 §:n perusteella. Vastaus sitten muut voivat perustaa tuotteiden keräys- tai vastaanottojärjestelmiä.¹¹⁸ Tuottajien on kuitenkin liityttävä jo valmiiseen tuottajayhteisöön tai perustettava yhdessä muiden tuottajien kanssa sellainen jätelain 62 §:n perusteella. Jätelaissa on tällä hetkellä kuitenkin erikseen tuottajalle asetettuja omia velvoitteita (esimerkiksi omavalvonta 53 a §, tuotteenjakelijan vastaanottovelvollisuus 56 §, tuottajan kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuus 54 §, toimet uudelleenkäytön edistämiseksi 52 §). Käytännössä tuottaja on voinut siirtää erilaisilla järjestelyillä vastuunsa tuottajayhteisölle ja tällöin hän ei ole ollut vastuussa toimistaan, sillä tuottajayhteisö on velvollinen ottamaan tuottajan velvoitteet hoidettavakseen.¹¹⁹ Näin ollen tuottajavastuun siirtyminen pois itse tuottajalta tuottajayhteisölle merkitsee sitä, että kyseinen tuottaja vapautuu kaikista tuottajavastuuseen perustuvaan jätehuoltoon liittyvistä velvollisuuksista muihin jätelaissa tarkoitettuihin toimijoihin, viranomaisiin ja kolmansiin henkilöihin nähden. Tämä on mahdollista erilaisilla sopimusjärjestelyillä.¹²⁰ Mikäli tuottajayhteisö ei täyttäisi sille asetettuja vaatimuksia, se poistettaisiin tuottajarekisteristä ja tuottajavastuovelvoitteet siirtyisivät takaisin tuottajalle.¹²¹ Tämä käytännössä on muuttunut jätelaissa siten, että tuottajayhteisöön olisi liityttävä ja tuottaja itsessään voidaan velvoittaa noudattamaan säännöksiä jätelain 128 §:n luvun nojalla mikäli tuottajavastuuta koskevaa säännöstä tai määräystä rikotaan tai on tarvetta oikaista laininlyönti. Tämä on asetettu tuottajalle erillisenä kieltona saattaa tuotteitaan markkinoille, kunnes tuottaja tai tuottajayhteisö on rekisteröity jätelain 142 §:n mukaiseen tuottajarekisteriin tai kunnes tuottaja on suorittanut maksuvelvollisuutensa 48 e §:n mukaisesti tai antanut koostumusvelvityksen 48 f §:n mukaisesti.

Käytännössä tuottajayhteisöt pääosin vastaavat jätehuollosta. Tuottaja voi kuitenkin ostaa ulkopuoliselta toimijalta esimerkiksi jätteen keräykseen tai käsittelyyn tarvittavat palvelut.¹²² Jätelain uudistuksessa tilanne on kuitenkin muuttunut siten, että tuottajayhteisöön liittyminen on pakollista ja poikkeuksena voi olla, että siihen ei tarvitse liittyä. Tämä on hallituksen esityksessä

¹¹⁸ Ks. tarkemmin *Paukku – Kaisto* (2021), s. 22, jossa tuodaan esiin jätehuollon muodostumista. Heidän tekstinsä alaviitteessä 82 tuodaan esiin se, että tuottaja ei ole vastuussa vain omista tekemisistään, vaan toissijainen vastuu voi konkretisoida ”vapaamatkustaja” tilanteissa tai konkurssitilanteissa.

¹¹⁹ Ks. HE 199/2010 vp. s. 101–102.

¹²⁰ Ks. lisää *Rissanen* 84–85 ja HE 199/2010 vp. s. 101.

¹²¹ HE 199/2010 vp, s. 102

¹²² *Paukku – Kaisto* (2021) s. 36.

muotoiltu siten, että ainoastaan niillä tuottajilla, joilla on taloudellinen kantokyky vastata markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuollosta, saavat olla liittymättä tuottajayhteisöön. Muutoin tuottajien olisi velvoitteista huolehtiakseen liityttävä tuottajayhteisöön tai perustettava sellainen.¹²³ Koska tekstiilien osalta tekstiilientuottajat halutaan asettaa vastuuseen koko tuotteen elinkaaren ajalta¹²⁴ olisi nähtävillä, että vastuu on koko ajan tuottajayhteisöillä kollektiivisesti, jotka ovat liittyneet kyseiseen yhdessä perustettuun tuottajayhteisöön, mutta käytännössä tekstiilintuottaja voitaisiin nähdä myös tosiasiallisena toiminnanharjoittajana, jos hänellä on siihen riittävät resurssit.

Tällöin tuottajalle muodostuisi useampi vastuuperuste¹²⁵: sopimukseen perustuva silloin, jos sopimusta rikotaan, joka tehdään tuottajien ja/tai tuottajayhteisön välisissä toimissa, sopimuksen ulkoiseen perustuva vastuu, joka käytännössä toteutuisi ankaran vastuun perusteella, mikäli ympäristövahinkoa aiheutuu toiminnasta. Lisäksi toiminnasta ollaan vastuussa ympäristö- ja yritysvastuun nojalla, joita säännellään erillisillä toimimisvelvollisuuksina useassa eri säännöksessä, joita erityisesti aiheuttamisperiaatteella tuetaan. Tuottajat tai tuottajayhteisöt ovat tuottajavastuussa viimekädessä aina vastuussa jäsenvaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle, mutta käytännön syiden vuoksi, jotta toimiva systeemi saadaan rakennettua, on tuottajilla useita eri osapuolia, jotka mahdollistavat systeemin toimivuuden.

Kyseiset vastuut määräytyvät eri tavalla riippuen siitä, missä vaiheessa tuotteen käsittelyä ollaan, eli onko tuote vielä nähtävissä jätteenä vai ei. Siksi jätepuitedirektiivissä on määritelmät siitä, mitä tapahtuu kussakin jätehuollonvaiheessa tuotteen elinkaaren ajalta. Erikseen kappaleessa 4.5 on nostettu esiin lyhyesti seikkoja, joita huomioidaan ennen tekstiilien jätteeksi päättymistä, eli tuottajavastuun tarkoitusta myös ennalta ehkäistä jätteiden syntymistä. Tähän taas tuotelainsäädännöllä (ja myös yritysvastuudirektiivi eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yritysten kestävästä toiminnasta koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU)

¹²³ HE 40/2021 vp, s. 155.

¹²⁴ Koska tekstiilintuottajille asetettu vastuu olisi laajaa (käytännössä yritysvastuudirektiivin muodossa vielä laajempaa kuin ainoastaan tuottajavastuu), se koskisi myös tuottajien vastuuta vastata tuotteiden keräämistä, kuljetusta, lajittelua uudelleenkäyttöön ja kierrätykseen sekä jätteen käsittelyä. Ks. esimerkiksi: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410903/euroopan-komissiolta-lainsaadantoehdotus-elintarvike-ja-tekstiilialan-ymparistovaikutusten-vahentamiseksi> Käytännön tasolla tekstiilit tulisi voida viedä esimerkiksi kierrätettäväksi erilaisten toimijoiden liikkeeseen.

¹²⁵ Ks. Yritysten ympäristövastuusta ja yksityisoikeudellisesta vastuusta *Kokko-Mähönen* s. 35–73. Ks. erityisesti s. 47–50. Yrityksille ympäristövastuu voidaan jakaa yksityis-, julkis-, ja rikosoikeudelliseen vastuuseen. Yksityisoikeudellisessa eli käytännössä yritysten järjestäessä oikeussuhteitaan, liittyy yksityiselle henkilölle merkittävää haittaa aiheuttava ympäristönmuutos. Tällöin valtion ja kunnan rooli on toissijaista ja yleensä alisteinen sopimusvapaudelle. Ks. myös *Kokko* (2017), s. 266.

2019/1937 muuttamisesta) on tehokkaampi keino ehkäistä ympäristöhaittoja kuin ainoastaan jätepuitedirektiivi.

Jätepuitedirektiivissä säännellään 15 artiklassa vastuusta jätehuollosta siten, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet jätehuollosta. Jäsenvaltiot voivat 8 artiklan mukaisesti päättää, että tuottajan, jonka tuottamasta tuotteesta jäte on peräisin, on huolehdittava osittain tai kokonaan jätehuollosta ja että tällaisen tuotteen jakelijat voivat osallistua vastuun jakamiseen. Jätepuitedirektiivissä ”laajennettua tuottajan vastuuta koskevalla järjestelmällä” tarkoitetaan toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot toteuttavat varmistaakseen, että tuotteiden tuottajat ottavat kantaakseen taloudellisen vastuun tai taloudellisen ja järjestämisvastuun (operatiivisen) tuotteen jätehuollosta, kun tuote on elinkaarensa jättevaiheessa. Jätepuitedirektiivin 3 artiklassa on säännelty käsitteet eri toiminnoista tarkemmin. Esimerkiksi siitä, mitä tarkoitetaan uudelleenkeräyksellä, hyödyntämisellä jne. jätehuollon eri vaiheissa.

3.4 Ympäristövastuu

Ympäristövastuu jaotellaan julkisoikeudellisen, yksityisoikeudellisen ja rikosoikeudellisen ulottuvuuden omaavaksi kokonaisuudeksi.¹²⁶ Ympäristövastuu onkin laajempi kokonaisuus kuin ainoastaan ympäristövahingon korvaaminen¹²⁷, jota Suomessa sääntelee laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (YVL, 737/1994). Vastuunjakoa on ajan saatossa painotettu kustannusvastuuna ympäristön kannalta haitallista toimintaa harjoittavien tahojen rahoitettavaksi¹²⁸, kuten tuottajille tuottajavastuun muodossa taloudellisena ohjauskeinona.¹²⁹ Ympäristövahinkolaki ei koske sopimukseen perustuvaa korvausvastuuta, joka on rajattu lain soveltamisrajan ulkopuolelle YVL 1.3 §:n nojalla.¹³⁰

Vastuuperuste ei ole kaavamainen ryhmä, vaan enemminkin joukko toisiinsa nivoutuvia syitä, miksi joku on korvausvastuussa vahingosta. Tämä jako tehdään sopimuksen ulkoisten vastuuperusteiden ja sopimussuhteeseen liittyvien vastuuperusteiden välillä.¹³¹ Ympäristövahinkolaki

¹²⁶ Kokko (2017), s. 265–267.

¹²⁷ Ks. esim. Kallio (2007) s. 159. Ympäristövastuulla voidaan viitata monenlaisiin ympäristöön, tavalla tai toisella, kytkeytyviin vastuukysymyksiin, jolla voidaan eri asiayhteyksissä tarkoittaa siviilioikeudellista tai rikosoikeudellista vastuuta, mutta laajemmassa mielessä myös yleistä vastuullista suhtautumista ympäristöön.

¹²⁸ Hemmo (2005), s. 205.

¹²⁹ Erkkilä – Marttinen (2008), s. 606.

¹³⁰ Ks. esim. Hemmo 2005, s. 205. Sopimuksen ulkoisen ja sopimussuhteen yleistarkastelusta Hemmo (2005), s. 3–6, 13–331. Vastuumuotojen eroista tarkemmin Hemmo (1998), s. 37–196.

¹³¹ Virtanen (2008), s. 85.

nojautuu ankaralle vastuulle¹³² ja YVL on pääosin toissijainen erityislainsäädäntöön nähden. Ympäristövahinkolaki on rakennettu niin, että vahingonkorvauslaki (412/1974) täydentää sitä niiltä osin, kun vahingonkorvauslaista on haluttu poiketa.¹³³ Väärinkäytös ympäristöoikeudellisessa mielessä voidaan kuitenkin nähdä siten, että minkä tahansa ympäristölainsäädäntöön perustuvan menettelyn tai aineellisoikeudellisen säännöksen rikkominen, ainakin tahallisenä ja tuottamuksellisenä, on luettava ympäristöväärinkäytökseksi ja siten vastuun perusteeksi.¹³⁴ Tuottajalla tai tuottajayhteisöllä eli toiminnanharjoittajalle on asetettu laajempi velvollisuus olla selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista ja toimintaa koskevista oikeusohjeista.¹³⁵ Yrityksillä yleisesti voidaan ympäristövastuun nähdä sisältyvän usein yhteiskuntavastuuseen.¹³⁶

On kuitenkin hyvä huomata, että sinänsä YVL:ssä on kyse korvauslainsäädännöstä, ja erikseen tuottajavastuussa oleville on sisällytetty jätelakiin valvonnasta ja hallintopakosta oma kappaleensa lukuun 13, joka perustuu ennemminkin yleisenä etuna¹³⁷ ympäristön suojaamiseen. Myös hallituksen esityksessä kuvataan YVL:ia ja vahingonkorvausta siten, että ensisijainen tehtävä vahingonkorvaussäännöillä on oikeussuojan antaminen eikä tiettyjen ympäristöpoliittisten päämäärien saavuttaminen.¹³⁸ Lisäksi tekstiilien tuottajien vastuuta selvittää toimintaansa liittyvät haitalliset ympäristö- ja ihmisoikeusvaikutukset vahvistetaan tulevilla yritys vastuudirektiivillä, jonka Euroopan parlamentti hyväksyi. Yritys vastuudirektiivissä tekstiilituotteiden valmistus nähdään riskipitoisena toimialana.¹³⁹

¹³² Ks. esim. *Virtanen* (2011), s. 162. Ankaruus vastuu on tuottamuksesta riippumatonta vastuuta. Tällöin vahingonkärnsineen ei tarvitse osoittaa, että vahingonaiheuttaja olisi menetellyt huolimattomasti tai että hän olisi laiminlyönyt jonkun asian tekemisen. Tällöin tuottamuksellisuutta ei tarvitse tutkia, mutta syy-yhteys (tarkoittaa samaa kuin kausaalilinkki) on oltava. Syy-yhteyden osalta on riittävää ympäristövahinkolain 3 §:n mukaan, että toiminnan ja vahingon välinen syy-yhteys on todennäköinen. Ks. lisää *Virtanen* (2011) s. 180–183 ja lain esityöt HE 165/1992 vp. 3 §:n perustelut. Sopimuksen ulkoisen ja sopimussuhteen yleistarkastelusta *Hemmo* (2005), s. 3–6, 13–331. Vastuunerojen eroista tarkemmin *Hemmo* (1998), s. 37–196.

¹³³ *Hemmo* (2005), s. 205.

¹³⁴ *Erkkilä – Marttinen* (2008), s. 606.

¹³⁵ *Erkkilä – Marttinen* (2008), s. 606. Voidaan puhua toiminnanharjoittajan huolellisuusvelvoitteesta, selvilläolovelvoitteesta sekä varautumisvelvoitteesta. Ks. lisää toiminnanharjoittajan velvollisuuksista *Hollo: Ympäristöoikeus* s. 702–702. YSL 2 luku määrittelee yleiset velvollisuudet, periaatteet ja kiellot.

¹³⁶ Ks. lisää *Kokko – Mähönen* (2015), s. 48. Osakeyhtiölaissa ei ole yhteiskuntavastuun periaatetta, vaan sillä tarkoitetaan yhteistoimintaa muiden toimijoiden kanssa ei toivottujen vaikutusten tunnistamiseksi, hallitsemiseksi ja toiminnan positiivisten vaikutusten maksimoimiseksi.

¹³⁷ Ks. esimerkiksi *Kokko* (2017) s. 124–131 ja *Kokko* (2020), s. 3, erityisesti ympäristöperusoikeuden (PeL 20§) mukaisesta ympäristövastuusta eli yleisenä etuna ympäristöä suojelevana. Ks. *Pihalehto* s. 200–205.

¹³⁸ HE 165/1992 vp., s. 3.

¹³⁹ Luettavissa, kun teksti ilmestyy saataville täältä: [Texts adopted | Plenary | European Parliament \(europa.eu\)](https://www.esgtoday.com/eu-parliament-adopts-environmental-human-rights-sustainability-due-diligence-law/) Ks. myös <https://www.esgtoday.com/eu-parliament-adopts-environmental-human-rights-sustainability-due-diligence-law/>

Suomessa ympäristönkäytön ohjaukseen sisältyy kaikki järjestelmät, joita on noudatettava ympäristöön vaikuttavia toimenpiteitä suoritettaessa. Ohjaus Suomessa perinteisesti toimii hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen keinoin. Vaihtoehtoisena pidetään taloudellista (jota tuottajavastuu kuvaa) ja informaatio-ohjausta, vaikkakin YVL:ssa ankaralla vastuun asettamisella voi olla myös ennalta ohjaavaa merkitystä. Kansainvälisesti vahingonkorvaus- ja muu jälkikäteisarviointiin perustuva sanktiojärjestelmä on nähty vaihtoehtoisena keinona hallinto-ohjaukselle.¹⁴⁰ Ympäristön suojeleminen yleisenä etuna toteuttaa ympäristövastuun julkisoikeudellista ulottuvuutta, jolloin kyseessä ei ole oikeussuhde yksityishenkilöiden välillä, vaan kyseessä on oikeussuhde yrityksen tai muun toimijan ja viranomaisten välillä. Tällöin käytännössä puhutaan suhdeverkostosta, johon kytkeytyy useita tahoja.¹⁴¹

Suojellessaan yleistä etua, viranomainen käyttää hallinnon valvontakeinoja ympäristön suojaamiseksi yleisenä etuna,¹⁴² jotka voivat olla toiminnan vaikutuksia ennakoivia, mutta myös niihin jälkikäteen puuttuvia.¹⁴³ Julkisoikeudellinen ympäristövastuu voidaankin nähdä viranomaisen valvontakeinoista muodostuvaksi käyttäytymisnormistoksi, jolla ohjataan ympäristölle haitalliseksi muodostuvaa toimintaa yleisesti, mutta myös yksittäisiä vahinkotapahtumia koskevaa vastuuta.¹⁴⁴ Yleensä julkisoikeudellisella ympäristövastuulla viitataan hallinto-oikeudelliseen asemaan, jossa valvotaan toiminnanharjoittajan tai muun ympäristövastuullisen toimintaa yleisen ympäristöedun suojaamiseksi.¹⁴⁵

Rikosoikeudellinen ja yksityisoikeudellinen ympäristövastuu yleisen edun näkökulmasta ilmenee lähinnä välillisenä kykyä edistää ympäristön suojelemista. Rikosoikeudellinen (ympäristö)vastuu voidaan nähdä ennemminkin eräänlaisena julkisoikeudellisen vastuusuhteen erityistyyppinä, jonka tavoitteena on ympäristön tilan palauttamisen sijaan ennen kaikkea rikosoikeudellisen seuraamuksen määrääminen.¹⁴⁶ Kapeasti ympäristöoikeudellinen väärinkäytös voitaisiin ymmärtää vain laiminlyöntinä tai toimintana, joka täyttää ympäristörikoksen

¹⁴⁰ Erkkilä – Marttinen (2008), s. 607. Ks. lisää ohjauskeinoista. Kuusiniemi, Ekroos, Kumpula, Vihervuori (2012), s. 98–100.

¹⁴¹ Kokko (2017), s. 266. Ks. myös Kokko (2020), s. 6.

¹⁴² Pihalehto (2020), s. 201.

¹⁴³ Kokko (2017), s. 266. Valvontakeinoina voidaan käyttää ennakkollista valvontaa, seurantaa ja jälkivalvontaa. Ks. myös esim. Hollo 2004a, s. 79; Hollo 1988, s. 7–8.

¹⁴⁴ Pihalehto (2020), s. 201. Ks. Hollo (2009a), s. 3, jossa hallintopakko-tilanteissa voidaan antaa suojaa vahingoituneelle ympäristölle (yleisenä etuna), jos lainsäädäntö antaa sille suojaa, mutta myös yksityiselle haitankärsijälle. Tuottajavastuussa tämä suoja johdetaan jätelaista.

¹⁴⁵ Kokko (2020), s. 6.

¹⁴⁶ Pihalehto (2020), s. 201–202. Tällaisella teolla voidaan kuitenkin viestiä ennalta-ehkäisevää vaikutusta eikä pelkästään jälkikäteisesti vaikuttava. Ks. Erkkilä – Marttinen (2008), s. 608–609.

tunnusmerkistön. Kuitenkin hallinnollinen ohjaus ja rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä eivät ole toisiaan poissulkevia, sillä sekä hallinnollinen seuraamus että rikosoikeudellinen seuraamus voi olla mahdollinen.¹⁴⁷ Alussa esiin tuodulla yksityisoikeudellisella vastuulla (YVL:n mukainen) viitataan ennen kaikkea vahingonaiheuttajan korvausvastuuseen, mutta silläkin voi olla ennaltaehkäisevää vaikutusta. Yksityisoikeudellista vahingonkorvausjärjestelmää¹⁴⁸ voidaan soveltaa niihin tilanteisiin, joissa on olemassa erillinen vahinkoa kärsinyt ja vahingonkorvausta vaativa taho. Tällöin se ei sovellu yhtä laajasti kuin julkisoikeudellinen vastuu suojella ympäristöä yleisenä etuna, sillä yksityisoikeudellisissa suhteissa ei ole yleensä velvollisuutta palauttaa ympäristön tilaa ennalleen.¹⁴⁹

Vastuu edellyttää pääsääntöisesti laissa olevaa sääntelyä eli vastuunormia. Tällöin ympäristövastuu voisi syntyä kansalaiselle tai toimijalle lähtökohtaisesti vain silloin, kun on löydettävissä käyttäytymisvaatimuksen asettava normi. Pelkästään yleisten ympäristötavoitteiden olemassaolo ei siis olisi tällainen peruste, mikäli sitä ei ole liitetty johonkin velvollisuusyhteyteen, kuten viranomaisen lupaan tai kaavamääräykseen. Kuitenkaan sen ei ole tarkoitus toimia niin, että mikä ei ole nimenomaisesti kiellettyä olisi aina sallittua ja näin vastuun ulkopuolella.¹⁵⁰ Vastuujärjestelmien tehostimina esiintyy erilaisia lisävelvoitteita, joista voidaan mainita kustannusvastuuvollisuus, jolla pyritään kattamaan yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset tai vakuutusvelvollisuudessa taata vahingonkärsijälle mahdollisuus korvauksen saamiseen vahingon sattuessa.¹⁵¹ Tämä vastuu on asetettu jätelain säännöksillä 6 luvussa tuottajavastuuseen ja luvun

¹⁴⁷ Erkkilä – Marttinen (2008), s. 606 ja 609. Huomiona kuitenkin *ne bis in idem* -säännös. Eli näissä tapauksissa ei saa antaa hallinnollista maksua ja rikosoikeudellista seuraamusta. Sen sijaan esimerkiksi johdon erillisvelvoittaminen ja yhtiön velvoittaminen asiasta on sallittua.

¹⁴⁸ 7 artiklassa Rooma II (Asetus N:o 864/2007) soveltuu erityissääntönä ympäristövahingoista, joka koskee ympäristövahingosta johtuvaa siviilioikeudellista vastuuta. Sääntö kattaa omaisuus- ja henkilövahingot, mutta myös varsinaiset ympäristövahingot. Etusija on annettu ankaralle vastuulle, joka osaltaan edistäisi ympäristönsuojelun tason parantamista yleisesti, sillä oletettavasti toimija suosisi ennaltaehkäisevää politiikkaa. Ajatuksena on, että SEUT 191 antaisi täyden oikeutuksen turvautua vahingonkärsijää suosivaan periaatteeseen. Rooma II soveltuu sopimuksen ulkoisiin velvoitteisiin lainvalintaa johtavissa tilanteissa siviili- ja kauppaoikeuden alalla. KS. lisäksi 2003/0168 (COD), s. 20 ja 34. Rooma II kohta 24 ja 25 määrittelevät ympäristövahingon.

¹⁴⁹ Pihalehto (2020), s. 201–202.

¹⁵⁰ Hollo (2009a), s. 3 ja 5. Ks. tapauksesta C-529/15 Folk, jossa vastuuta ympäristövastuudirektiivin mukaisesti on nähty laajana, ja se on sovelnut siitä huolimatta, että toiminta on ollut luvanmukaista ja toiminnanharjoittajan tavanomaista toimintaa. Ks. Pihalehto (2023), s. erityisesti s 42–45 ja 53, jolloin luvanmukaisesti harjoitettua toimintaa ei saa sulkea vastuusäännösten ulkopuolelle.

¹⁵¹ Hollo (2009a), s. 3–9, erityisesti s. 3 ja 5.

13 mukaisilla säännöksillä voidaan käyttää tarvittaessa hallintopakkoa ja muita valvontakeinoja kuten jätelain 126 § ja 128 §.¹⁵²

Lisäksi yllä jo tuotu laajempi velvollisuus olla selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista ja toimintaa koskevista oikeusohjeista sisältää muun muassa ympäristönsuojelulain tuntemisen. Tuottajavastuussa ympäristövastuulla on enneminkin tarkoitus korostaa tuottajavastuun osalta sitä seikkaa, että aiheuttamisperiaatteen hyvittävä funktio tai joissain tilanteissa ankara vastuu¹⁵³ voi osaltaan toimia ennaltaehkäisevänä seikkana ympäristövahinkojen osalta ja tukea ympäristönsuojelullisia näkökulmia, sillä korvausvastuu ohjaa, ainakin oletusarvoisesti, toimijoita ympäristöystävällisempään ja ympäristövahinkoja ehkäisevään toimintaan. Suomessa käytössä on hallinnolliset ohjauskeinot.¹⁵⁴ Tuottajavastuussa ensisijainen korvausvastuu on tarkoitus tapahtua jätehuollon toimintaa toivottuun suuntaan muokkaavaksi, ei niinkään ympäristövahinkojen korvaaminen, vaikkakin tämäkin aktualisoituu, jos ympäristövahinkoa aiheutuu toiminnasta. Tämä, eli ennaltaehkäisevyys, on myös ympäristövastuudirektiivin, eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/35/EY), annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta, näkökulma.

Vastuu vaatii velvollistahon osoittamista. Muussa tapauksessa vastuu on kollektiivista ja jakautuu osallisten yhteiskuntien yhdessä kannettavaksi.¹⁵⁵ Ehdotuksessa tekstiilien tuottajavastuuksi kohdassa 29 ehdotetaan, että vastuu olisi kollektiivista, sillä Suomessa tekstiilialan yritykset ovat pieniä ja keskisuuria yrityksiä 99 prosenttisesti. Järjestelmän täytäntöönpanossa siis pyrittäisiin vähentämään hallinnollista rasitusta, jolloin laajennettu tuottajavastuu tapahtuisi kollektiivisesti siten, että tuottajavastuujärjestöt kantavat vastuun yrityksen puolesta. Tällöin tuottajavastuujärjestölle (tuottajayhteisölle) asetettaisiin velvollisuus hakea lupa toiminnalleen

¹⁵² 6 luvussa tarkoitettu tuottaja tai tuottajayhteisö ei ole järjestänyt 46 §:n 1 momentissa säädettyyn tuottajavastuuseen perustuvaa uudelleenkäyttöä, kierrätystä, muuta hyödyntämistä tai muuta jätehuoltoa tai jos se ei ole noudattanut 48 e §:ssä tarkoitettua päätöksen mukaista korvausten maksuvelvollisuutta tai 48 f §:ssä säädettyä velvollisuutta tehdä koostumusselvitys tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaisesti, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi sen lisäksi, mitä 126 §:ssä säädetään:

1) velvoittaa tuottajan, tuottajayhteisön tai juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjän saattamaan toimintansa tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaiseksi sekä osoittamaan muutokset tehdyiksi;

2) kieltää tuottajaa saattamasta 48 §:ssä tarkoitettua tuotetta markkinoille, kunnes tuottaja on hyväksytty tai merkitty 142 §:n mukaiseen tuottajarekisteriin tai kunnes tuottaja on suorittanut 48 e §:ssä tarkoitettua päätöksen mukaisen maksuvelvollisuutensa tai 48 f §:n mukaisen velvollisuuden tehdä koostumusselvitys.

¹⁵³ Ks. tämän tutkimuksen s. 51–53, jossa enemmän aiheuttamisperiaatteesta.

¹⁵⁴ Ks. ankarasta vastuusta Erkkilä – Marttinen (2008), s. 607. Hyvittävän funktion ja ankaran vastuun suhteesta Pihalehto (2020), s. 216.

¹⁵⁵ Hollo (2009a), s. 6.

ja tuottajayhteisön olisi dokumentoitava tiedoksi, että heillä on taloudelliset resurssit laajennetun tuottajavastuun kustannusten kattamiseksi ja että ne kantavat tämän vastuun.¹⁵⁶

Yhtenä tarkoituksena on asettaa tuottajalle kierrätystavoitteita¹⁵⁷, joita asetetaan valtioneuvoston asetuksella. Yksi merkittävimpiä ympäristövastuun toteuttamista ohjaavia seikkoja on tuottajien omavalvonta, josta säännellään jätelain (646/2011) 53 a §:ssä. Jätelaissa olevat keinot liittyvät vahvasti siihen, miten voidaan ennaltaehkäistä vahinkojen syntyminen ja miten kustannusten jakoa tulee ohjata. Tämä on aiheuttamisperiaatteen nimenomainen tarkoitus, ja tätä jätelaki toteuttaa Saksan¹⁵⁸ mallin mukaisesti.

3.5 Elinkeinovapaus ja ympäristöperusoikeus

Jätehuollon sääntely on saanut alkunsa terveydensuojelutarpeesta, jota EU on ympäristösuojellisuudesta näkökulmasta vahvistanut. Ympäristöperusoikeuden toteuttaminen rajoittaa lähtökohdaisesti mm. elinkeinovapautta.¹⁵⁹ Jotta ympäristöperusoikeus toteutuu, tulee jäsenvaltiossa toteuttaa laaja-alaista yhteistyötä viranomaisten, yksilöiden, yritysten ja järjestöjen kesken, ja kaikkien tulee pohtia perustuslaillisia velvollisuuksia ja oikeuksia jätehuollossa, ympäristön- ja luonnonsuojelussa mutta myös luonnonvarojen käytössä.¹⁶⁰ Erityisesti tekstiilisektorissa omat haasteensa asettaa se, että luonnonvarojen käyttö on todella kuluttavaa. Tekstiilituotannossa käytetään paljon raaka-aineita ja vettä, joista alle 1 prosentti kierrätetään tällä hetkellä.¹⁶¹ Siksi

¹⁵⁶ 2023/0234 (COD), s. 40.

¹⁵⁷ Esimerkiksi Hollannissa on tekstiileille asetettu erilaisia kierrätystavoitteita vuoteen 2025 mennessä markkinoille saatetuista tekstiileistä. Ks. tarkemmin kierrätystavoitteista Saatavilla: [Policy programme for circular textile 2020-2025](#) (käyty 9.5.2024).

¹⁵⁸ Ympäristöministeriön raportteja 2008:23, s. 218. *Saksassa puolestaan valvonta tapahtuu toisaalta viranomaisvalvonnan keinoin ja toisaalta omavalvonnan kautta. Kierrätystalous- ja jätelaissa säädetään viranomaisten tietojensaanti- ja tarkastusoikeudesta. Valvonnan kohteina voivat olla jätteiden tuottajat ja haltijat, jätteenkäsittelyvelvolliset, jätteiden hyödyntämis- ja loppukäsittelylaitosten toiminnanharjoittajat ja omistajat samoin kuin edelliset omistajat, laitokset tai yritykset, jotka ammattimaisesti keräävät tai kuljettavat jät-teitä, välittävät jätteitä ammattimaisesti kolmannelle tai myyvät jätettä ammattimaisesti. Lisäksi Saksan kierrätystalous- ja jätelaki sisältää velvoitteita jättekäsitteen ylläpitämisestä ja todistuksen esittämisestä. Viranomaisvalvonnan lisäksi kierrätystalous- ja jätelaki sisältää säännöksiä omavalvonnasta. Yrityksen on muun muassa ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, kuka yrityksen edustuskelpoisista henkilöistä käytännössä hoitaa kierrätystalous- ja jätelain mukaisia jätteenhaltijan velvollisuuksia*

¹⁵⁹ Kauppila (2009), s. 14–15.

¹⁶⁰ Viljanen – Heiskanen – Raskulla – Koivurova & Heinämäki (2014), s. 9.

¹⁶¹ Ks. tarkemmin tekstiilituotannon ja –jätteen vaikutuksesta ympäristöön [Tekstiilituotannon ja -jätteen vaikutus ympäristöön | Aiheet | Euroopan parlamentti \(europa.eu\)](#) (Käyty 10.5.2024).

tuottajavastuun asettaminen tekstiilintuottajille on perusteltua ja mahdollista rajoittaa elinkeinovapautta¹⁶² ympäristöperusoikeuden näkökulmasta.

EU:n perusoikeuksilla on kansallisen perustuslain ohella merkitystä jätehuollon sääntelyssä. EU:n ensisijainen vaikutus kohdistuu yhteisöoikeuteen, kuten ns. perusvapauksia koskevien rajoitusten soveltamiseen. Sen vaikutukset ulottuvat myös kansalliseen tulkintaan usein siten, että elinkeinovapautta tulkitaan yhteen tavaroiden ja/tai palveluiden liikkuvuuden kanssa, kun liiketoiminnan harjoittamiselle halutaan ympäristön- tai terveydensuojeluperusteella asettaa uusia edellytyksiä tai rajoituksia. Jätesääntelyllä rajoitetaan elinkeinovapautta kahdella tavalla. Ensinnäkin ympäristön- ja terveydensuojelua koskevalla sääntelyllä asetetaan rajoituksia ja vähimmäisedellytyksiä sille, missä ja millä tavalla jätehuoltoon liittyvää elinkeinoa voi harjoittaa. Toiseksi jätehuolto on usein ilmoituksen- tai luvanvaraista. Perustuslakivaliokunnan käytännössä elinkeinovapauden näkökulmasta vaaditaan painavia yhteiskunnallisia perusteita.¹⁶³

Elinkeino-liikenne ja ympäristöministeriön (ELY) ohjeen (PIRELY/12401/2022) mukaan tuottajavastuuta koskevat asiat tulee ottaa ympäristöluvista sekä valvonnassa huomioon, sillä tuottajavastuu koskee välillisesti myös ammattimaisia jätteen käsittelijöitä. Ohjeessa on selkeytetty tyypillistä kuviota tuottajavastuun yhteistoiminnasta ammattimaisten jätteen käsittelijöiden kanssa seuraavasti:

Ympäristöluvanvaraisten toimintojen osalta yhteistoiminta tuottajan kanssa tarkoittaa käytännössä sitä, että toiminnanharjoittaja on sopinut kirjallisesti tuottajayhteisön tai poikkeustapauksessa suoraan tuottajan kanssa tuottajavastuun piiriin kuuluvien jätteiden vastaanotosta. Kirjalliseksi katsotaan myös mm. sähköpostitse tehty sopimus. Jos kyseessä on sopimusketju, joka on osa tuottajan järjestelmää, yksittäisillä ketjun toimijoilla ei kuitenkaan tarvitse olla erillistä sopimusta tuottajayhteisön kanssa. Yksittäisille sopimuksille ei ole tarvetta esim. ison operaattorin alihankkijoilla, jotka toimittavat kaikki tuottajavastuun alaiset jätteensä tuottajayhteisön kanssa sopimuksen tehneelle operaattorille.¹⁶⁴

Ympäristönsuojelulaki (YSL, 527/2014) soveltuu jätteisiin, sillä YSL 2 §:n soveltamisalassa on nimenomaisesti mainittu, että YSL sovelletaan teolliseen ja muuhun toimintaan, josta

¹⁶² EU:n perusoikeuskirjan (2010/C 83/02) 16 artiklasta on löydettävissä säännös, jonka mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Perusoikeuskirjan 37 artiklasta todetaan EU:n ympäristöperusoikeudesta seuraavasti: ”Ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti.” Suomessa ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.” (PL18.1 §)

¹⁶³ Viljanen – Heiskanen – Raskulla – Koivurova & Heinämäki (2014), s. 10–11 ja 13.

¹⁶⁴ PIRELY/12401/2022, s. 1–2.

aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Tätä lakia sovelletaan myös toimintaan, jossa syntyy jätettä, sekä jätteen käsittelyyn. Koska tuottajat ja/tai tuottajayhteisöt ovat mukana jätehuollossa yhteistoiminnallisesti, näyttäisi YSL:n mukaisen toiminnanharjoittajan¹⁶⁵ käsitteen voivan täyttyvä tuottajan tai tuottajayhteisön osalta olemalla se osapuoli, joka harjoittaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheutuvaa toimintaa. Tällöin YSL:n mukaisella toiminnanharjoittajalla voitaisiin tarkoittaa myös tuottajaa tai tuottajayhteisöä, ei välttämättä toimintaa todellisuudessa harjoittavaa osapuolta, mikäli jätetoiminnot on siirretty tuottajayhteisöstä ulkopuoliselle (yksityiselle) harjoittajalle, sillä vastuu on jätepuitedirektiivin mukaan tuotteen alkuperäisellä tuottajalla.¹⁶⁶

3.5.1 Luvanvaraisuus

Erilaisten lupien muodossa voidaan ympäristösääntelyllä asettaa elinkeinovapaudelle ehtoja. Vaikka pääsääntönä on elinkeinovapaus, luvanvaraisuutta pidetään poikkeuksellisesti mahdollisena. Näin ollen luvanvaraisuudesta ja muista elinkeinovapauden rajoituksista on aina säädettävä täsmällisesti lailla.¹⁶⁷ *Ennakkovalvonnan, käytännössä luvantarpeen osoittava kynnys yhdenmuikaistui ympäristönsuojelulain myötä niin, että luvanvaraisia ovat pääsääntöisesti sellaiset toiminnot, joista aiheutuu tai voi aiheutua ympäristön pilaantumista. Joissakin tapauksissa toiminnasta tulee tehdä ennakoita ilmoitus viranomaiselle tai merkityttää se julkiseen tietorekisteriin.*¹⁶⁸ Käytännössä tällä hetkellä jätelaissa tämä on ratkaistu siten, että tuottajan on kuuluttava tuottajayhteisöön, joka tekee tuottajarekisteriin jätelain 101 §:n mukaisen hakemuksen toiminnan hyväksymisestä tuottajarekisteriin. Jätelain 53 a §:n mukaan *Tuottajan on laadittava omavalvonnasta kirjallinen suunnitelma, joka on liitettävä 101 §:ssä tarkoitettuun hakemukseen tuottajarekisteriin hyväksymiseksi.* Lisäksi mikäli tuottaja itse toimisi jätteen välittäjänä¹⁶⁹ (harvemmin jätteen kuljettajana), tulisiko toiminnasta tehdä myös jätelain 94 §:n mukainen hakemus toiminnan hyväksymiseksi jätehuoltorekisteriin?¹⁷⁰ Rekisteröinti on tehtävä tuottajarekisteriin kaikissa tapauksissa.

¹⁶⁵ Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa tai joka tosiasiallisesti määrää toiminnasta (YSL 5.1 §:n 8 kohta).

¹⁶⁶ Ks. tämän tutkielman sivu 63, jossa todetaan, että *vastuu hyödyntämis- tai loppukäsittelytoimen suorittamisesta ei yleensä lakkaa.*

¹⁶⁷ Kokko – Mähönen (2015), s. 37.

¹⁶⁸ Hollo (2009b) s. 456.

¹⁶⁹ Jätelain 6 §:n 14 kohdan mukaan *jätteenvälittäjällä tarkoitetaan sitä, joka ammattimaisesti ostaa tai myy jätettä taikka välittää jätettä tai jätehuollon palveluita muiden lukuun, mukaan lukien välittäjä, joka ei ota jätettä fyysisesti haltuunsa;*

¹⁷⁰ Ks. alaviite 180, jossa todetaan, että rekisteröintiä ei sovelleta. Ajatus olisikin ristiriidassa tuotteiden alkuperäisten tuottajien osalta. Koska nimenomaisesti tuottajavastuulla on tarkoitus hillitä liiallista tekstiilien tuotantoa ja saada tuottajan näkökulmasta olevat jätteet osaksi kiertotaloutta, tukisi vaatteiden myyminen heille jätteenä

YSL:n liitteessä 1 luvanvaraiseksi toiminnaksi on määrätty jätteiden ammattimainen tai laitosten käsittely sekä jätevesien käsittely. Toiminnan aloittamisen yhtenä edellytyksenä on luvanvaraisuutta vaativissa toiminnoissa lupapäätöksen lainvoimaisuus. Vaikka haittaa ei olisi aiheutunut, toiminnan harjoittaminen ilman lupaa on lainvastaista. Mikäli ilman lupaa harjoitetaan toimintaan eli ollaan ”vapaamatkustajia”, voidaan niihin tarvittaessa puuttua jälkivalvonnan keinoin.¹⁷¹ Tämäkin on jätelaissa tuotu erikseen esiin, että toimintaa ei saa aloittaa ennen kuin tuottaja on hyväksytty tuottajarekisteriin. Mikäli näin ei ole tehty, on hallintoviranomaisella käytössä jätelain luku 13 mukaiset laiminlyöntiin liittyvät asiat. Näin ollen myös siihen toimintaan voidaan puuttua, mikäli tuottaja harjoittaisi toimintaa, eikä olisi liittynyt tuottajayhteisöön, vaan toimisi ”vapaamatkustajina”. Vielä erikseen Pirkanmaan ELY-keskukselle voi ilmiantaa tällaisen toiminnan, mikäli tuottaja laiminlyö tuottajavastuuvetoitettua.¹⁷²

Ympäristövastuudirektiivillä (2004/35/EY) on huomioitu myös kyseisenlaiset tilanteet eli mikäli harjoitetaan laitonta jätehuoltotoimintaa. Se, että tarvittavia velvollisuuksia ei ole hoidettu, ei tarkoita sitä, että toiminnanharjoittaja olisi ympäristövastuudirektiivin soveltamisalan ulkopuolella, sillä se olisi ristiriidassa aiheuttamisperiaatteen kanssa. Ympäristövastuudirektiivi ilmentää aiheuttamisperiaatetta ja sitä on tulkittava sen valossa. Lisätukea laittomaan jätehuoltotoimintaan voidaan hakea asiasta C-494/01, *komissio v. Irlanti*. Tuomioistuimen mukaan *jätehuoltotoimien suorittaminen ilman lupaa voi johtaa lupavaatimukseen liittyvien tarkastusvaatimusten noudattamatta jättämiseen*. Tällöin myös direktiivin mukaisia vastuuvaatimuksia voidaan soveltaa yhtä lailla ammatilliseen toimintaan, jota harjoitetaan lupa- tai muiden sääntelyvaatimusten vastaisesti.¹⁷³ ELY-keskus on omassa ohjeessaan PIRELY/12401/2022 antanut ehdotuksen ympäristöluvan tuottajavastuuta koskevaksi määräykseksi, jonka mukaan

Tuottajavastuun piiriin kuuluvien jätteiden, [lueteltuna tuottajavastuun alaiset jätteet], vastaanotto on tehtävä yhteistoiminnassa tuottajan kanssa. Luvanhaltijan on tehtävä kyseisen tuottajan tai tuottajayhteisön kanssa kirjallinen sopimus, josta selviää yhteistyökumppanin nimi ja yhteistoiminnan alkamispäivä. Asiakirjasta on myös selvittävä, mitä tuottajavastuun piiriin kuuluvaa jätettä sopimus koskee. Asiakirjat on pyydettäessä esitettävä valvontaviranomaiselle. Lisäksi luvanhaltijan tulee raportoida tuottajayhteisölle tai tuottajalle jätteen keräys-/käsittelymäärät ja -tavat vuosittain, jotta tuottajayhteisö tai

edelleen esimerkiksi kuidun tuottajille tai second-hand marketeille käytännössä vain kiertotalouden näkökulmaa. Kuitenkin vaatteiden myyminen eteenpäin seuraavalle ”portaalle jätehierarkiassa” ei välttämättä toimi kannustimena tuottaa vähemmän vaatteita, jolloin ympäristöhaittojen vaikutukset vähenisivät, joka on yksi keskeisin tarkeitus.

¹⁷¹ *Hollo* (2009b), s. 456.

¹⁷² Ks. ”vapaamatkustamisen” ilmoittamisesta saatavilla: <https://www.ely-keskus.fi/web/tuottajavastuu/ilmianto-lomake> (käyty 9.5.2024).

¹⁷³ EUVL L 143/56- L 143-75, kohdat 28 ja 29.

*tuottaja voi raportoida ne edelleen tuottajavastuuviranomaiselle (Pirkanmaan ELY-keskus).*¹⁷⁴

Jätelaki on huomioitava ympäristönsuojelulain soveltamisyhteyteen silloin, kun laitos on päästösääntelyn piirissä ja käsittää myös jätetoimintaa eli kun raaka-aineita ei täysin pystytä hyödyntämään loppuun asti. Tällöin aina ammattimaista tai laitospäivä jätteen hyödyntämistä tai käsittelyä varten vaaditaan ympäristölupa.¹⁷⁵ Kuten aiemmin todettu, tuottajat/tuottajayhteisöt ovat välillisesti mukana jätetoiminnassa. Tällöin siis tekstiilien valmistajien ja maahantuojien tuottajavastuu koskiessaan koko tekstiilituotteiden elinkaarta, koskee tuottajavastuu myös hävittämistä (jätehierarkian disposal-vaihetta) eli kun tekstiiliä ei enää voida hyödyntää jätehierarkiassa muissa tasoissa kuin käytännössä polttamalla jäte tai loppuun sijoittamalla se kaatopaikalle tai vaihtoehtoisesti viemällä se muun maan hoidettavaksi. Tämä käytännön tasolla on hoidettu yhteistoiminnallisella ympäristöluvalla siten, että tuottajan tai tuottajayhteisön kanssa tehdään kirjallinen sopimus jo siinä vaiheessa, kun tuottaja esimerkiksi vaatekaupassa ottaa vastaan kuluttajan tuoman tuotteen ja asettaa sen erilliseen keräyspisteeseen. Tällöin ilmeisesti luvanvanhaltija toteuttaa tutkimisen sen osalta, mikä jätehierarkian tasoista voidaan toteuttaa eikä niin, että tuottajayhteisö tai tuottaja olisi tästä vastuussa, vaan se on sopimuksin siirretty pois eli operatiivista vastuuta ei tässä mallissa olisi.

Koska tekstiilien osalta ajatuksena on, että tuottaja on vastuussa hänelle asetetusta tekstiilituotteen koko elinkaaresta, on ehdotuksessa uudeksi jätepuitedirektiivissä tekstiilien osalta muotoiltu tuottajalla olevan myös operatiivinen vastuu, eli ei ainoastaan kustannusvastuu erilliskeräyksen järjestämisestä (kohta 23 taas viittaa nimenomaan tekstiilien kierrätyksen laajentamisen rahoittamista ja tuottajien tulisi tukea taloudellisesti tutkimusta ja innovaatioita.). Kohta 22 on muotoiltu siten, että (tekstiili) ”tuottajien olisi vastattava” kaikkien¹⁷⁶ heidän tuotteista syntyvän jätteen keräysjärjestelmien perustamisesta ja sen varmistamisesta, että ne lajitellaan myöhemmin uudelleenkäyttöä, siihen valmistelua ja kierrätystä varten, jotta voidaan maksimoida käytettyjen vaatteiden ja jalkineiden saatavuus ja vähentää alempana jätehierarkiassa olevaan käsittelymuotoon päätyvien jätteiden määrää. Näin halutaan vähentää jätettä tukemalla kiertotalouden mukaisia liiketoimintamalleja. Lisäksi olennaisen tärkeäksi muodostuisi saattaa tuottajat vastuuseen tuottajien aiheuttamasta jätteestä, jotta tekstiilijätteen syntyminen voidaan irrottaa alan kasvusta.

¹⁷⁴ PIRELY/12401/2022, s. 2.

¹⁷⁵ *Hollo* (2009b), s. 459. Huomiona aiempi huomio siitä, että tuottajavastuussa ongelmaksi on havaittu se, että tosiasiaa kunnat hoitavat vastuun, tuottajien vain kustantaessa jätehuollon.

¹⁷⁶ Kaikella tarkoitetaan tekstiilituotteiden, tekstiileihin liittyvien tuotteiden ja jalkinetuotteiden ja tällaisista tuotteista syntyvän jätteen.

Kohdassa (24) erilliskeräysvelvollisuus taas on tarkoitus toteuttaa yhteistyössä muiden jätehuollon ja uudelleen käytön aloilla toimijoiden kanssa, joten alussa tuotu mietintö siitä, mitä tapahtuu jo tehdyille innovaatioille erilliskeräyksen osalta ei pitäisi aktualisoitua.¹⁷⁷

Tekstiilistrategian kohdassa 12 on tuotu esiin se, että erilliskeräystä varten perustettuja keräyspisteitä ei sovelleta rekisteröinti- tai lupavaatimuksia.¹⁷⁸ Tämä taas on mahdollista jätepuitedirektiivin 24 artiklan perusteella siksi, että poikkeukset luvanvaraisuudesta on mahdollistettu jätteen hyödyntämisen osalta (24 artiklan b kohta), kun 23 artiklan 1 kohdassa säädellään luvanvaraisuudesta siten, että jäsenvaltioiden on edellytettävä kaikilta laitoksilta tai yrityksiltä, jotka aikovat käsitellä jätettä toimivaltaisen viranomaisen myöntämää lupaa. Erikseen jätepuitedirektiivin 26 artiklassa säädellään rekisteröinnistä niiden osalta, joita luvanvaraisuus (eli erillistä ympäristölupaa ei tarvitsisi) ei koske. Tässä tuodaan esiin, että rekisteriä on pidettävä laitosten ja yritysten osalta, jotka keräävät ja kuljettavat jätettä ammattimaisesti, kauppiaat tai välittäjät ja ne, joihin soveltuu 24 artikla.

Tuottajille on asetettu omavalvonta jätelain 53 a §:n mukaan ja jätelain 6 luvussa vastuut on asetettu tuottajalle itselleen, joilla täytetään kunkin tuottajan osalta erikseen tarvittavat valvontamekanismit ja vastuun hoitaminen. Esimerkiksi Valtioneuvoston asetus pakkauksista ja pakkausjätteistä 18 §:n mukaan *Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on tässä asetuksessa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen seuraamiseksi ja valvomiseksi vuosittain koottava 17 §:ssä tarkoitettujen seurantatiedot sekä arvioitava Suomessa syntyvien käytettyjen pakkausten määrä ja saavutetut uudelleenkäyttö-, kierrätys- ja hyödyntämisasteet.*¹⁷⁹ Kun perusoikeusrajoitusten sallittavuutta mietitään, olisi tehtävä selvä periaatteellinen ero elinkeinolupien ja ympäristöä suojaavien lupien tarkoituksen ja tehtävän välillä.¹⁸⁰ Tuottajarekisteri ja sitä kautta tuottajayhteisöön kuulumisen sinänsä suurimmalta osin kattaa ympäristölupaa (esimerkiksi seuranta on tarkkaa erillisten tuottajavastuuta koskevien vähimmäisvaatimusten ja jätelain puitteissa) koskevat asiat, joten yhteistoiminnallinen ympäristölupa ja siihen liittyminen ei muodostu ongelmaa, kunhan operatiivinen vastuu tulee huomioiduksi oikein ympäristöluvan alla. Hallinnollisen taa-kan vähentämiseksi on erikseen 23 artiklan 5 kohtaan todettu, että yhteistä lupa voidaan

¹⁷⁷ 2023/0234 (COD) s. 36–37.

¹⁷⁸ Näin ollen jätehuoltorekisteriä ei sovelleta tuottajien osalta, koska se on erilliskeräystä.

¹⁷⁹ Käytännön tasolla määrät ilmeisesti raportoidaan luvanhaltijan toimesta ELY-keskuksen ohjeen mukaan: --”Lisäksi luvanhaltijan tulee raportoida tuottajayhteisölle tai tuottajalle jätteen keräys-/käsittelymäärät ja -tavat vuosittain, jotta tuottajayhteisö tai tuottaja voi raportoida ne edelleen tuottajavastuuviranomaiselle”.

¹⁸⁰ Kokko – Mähönen (2015), s. 38.

yhdistää yhteiseksi luvaksi, jos voidaan välttää se, ettei samaa työtä tehdä uudelleen. Kun uudeksi ehdoksi harjoittaa tekstiiliteollisuutta on asetettu tuottajavastuu, joka sisältää myös operatiivisen vastuun ainakin ehdotuksessa, voisi kuitenkin elinkeinonrajoituksen näkökulmasta olla tarpeen ilmaista tuottajavastuussa olevan velvollisuus hakeutua (jonkun) ympäristöluvan alle, ja tätä kautta elinkeinonrajoittaminen muodostuisi selkeäksi.

Käytännössä haitallisten ympäristötoimien ennaltaehkäisy katetaan nimenomaisesti tuottajavastuussa asettamalla tuottaja korvausvastuuseen kattaa kustannukset paremman jätehuollon (tai pikemminkin jätehierarkian) toteutumisesta¹⁸¹, mutta mahdollisen ympäristövahingon satuessa viranomaiset voivat tukeutua lupamääräyksiin sen lisäksi, että tuottajan toimia harkitaan aiheuttamisperiaatteen mukaan.¹⁸² Toisaalta esimerkiksi tarkemmat kierrätystavoitteet tullaan oletettavasti sisällyttämään tekstiilisektorille erilliseen valtioneuvoston asetukseen, jolloin näiden laiminlyönnistä sanktioiminen ei käytännössä ole luvasta riippuvainen ja tuottajalle on käytännössä asetettu viimesijainen vastuu (tai käytännössä viimesijainen vastuu on jäsenvaltiolla, sillä jäsenvaltiolla on velvollisuus huolehtia, että tavoitteet toteutetaan) huolehtia velvoitteidensa täyttämistä. Kun tuottajavastuuseen kuuluu myös turvata YSL:n toteuttaminen, vastuu muodostuu selkeästi toimintaan, jossa syntyy jätettä sekä jätteen käsittelyyn. Näitä säännöksiä täydentää jätelain 6 luvun nimenomaiset asetettu tuottajavastuu, joka tuo ilmi erilaisia valvonnan keinoja ja velvollisuuksia, joten ympäristövastuu näkökulmasta toteutuminen on kutakuinkin selkeä ja tuottajayhteisön (tulisi) olla velvoitteista tietoinen.

Erikseen tuottajalla on raportointivelvollisuus hyvin laajasti omasta toiminnastaan valvovalle viranomaiselle. Tuottajille on asetettu raportointivelvollisuus, jotta jäsenvaltio voi valvoa tavoitteidensa toteuttamista. Suomessa tämä on asetettu jätelain 56 §:ssä seuraavasti:

Tuottajan on pidettävä tuotetyypeittäin kirjaa markkinoille saattamiensa tuotteiden ja vastaanotamiensa käytöstä poistettujen tuotteiden sekä niistä syntyneiden jätteiden lajista, laadusta ja määrästä samoin kuin muista niihin rinnastettavista tämän lain ja sen nojalla annettujen

¹⁸¹ Laajennettu tuottajavastuu on jaettu kustannusten jakamiseksi ja operatiiviseksi vastuuksi (muutos jätepuitedirektiiviin 2018/851), mutta itse vastuuta (liability) ei ole suoraan säännelty EU:n 2008 vuoden jätedirektiivissä, joka jätti varsin avoimeksi tulkinnan. Jätepuitedirektiiviin on tehty muutoksia laajennettuun tuottajavastuuseen säättämällä artikla 8 ja 8a. Edelleen muilta osin kuin taloudellisen ja operatiivisen jaon osalta, sääntely EU-tasolla on vuoden 2018 direktiivin muutosten jälkeen vielä melko joustavaa. Ks. lisää *Steenmans* (2019), s. 123.

¹⁸² *Hollo* (2014) s. 5. Vastuu ympäristöstä aiheuttamisperiaatteen näkökulmasta voi muodostua siten, että lupa ei ole tuossa suhteessa vapauttava tai merkityksellinen seikka. Tällöin ankara vastuu määräytyy yksinomaan sen mukaan, mihin lupakategoriaan hanke kuuluu tai vaihtoehtoisesti siten, että toiminta ei kuuluisi ankaran vastuun piiriin, jos luvan määräyksiä on noudatettu. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa edellinen tulkinta olisi lähtökohtana (ennakkoratkaisut C 378/08, C 379/08 ja C 380/08 *ERG SpA ym. v. Ministero dello Sviluppo economico ym.*): lupamääräysten noudattaminen ei yksin ole keskeinen viranomaisen puuttumisvelvollisuuden määrittävä seikka. Toiminnanharjoittajalla on kaikissa tapauksissa ensisijainen reaktio- ja toimintavelvollisuus odottamattoman vahingon ilmetessä lupatilanteeseen katsomatta.

säännösten noudattamisen valvomiseksi tarpeellisista seikoista. Kirjanpidossa on lisäksi eriteltävä tarvittaessa toimituskohteittain uudelleenkäyttöön, uudelleenkäytön valmisteluun, kierrätykseen, muuhun hyödyntämiseen ja loppukäsittelyyn toimitetut tuotteet ja jätteet. Kirjanpidossa on oltava vastaavat tiedot myös 48 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen ajoneuvojen ja 3 kohdassa tarkoitettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden osista sekä niistä syntyvistä jätteistä samoin kuin toiseen maahan viedyistä käytöstä poistetuista tuotteista ja jätteistä.

Tuottajan on toimitettava tiivistelmä 1 momentissa tarkoitetuista tiedoista sekä tiedot 53 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen suunnitelman mukaisista toimista ja tarkastuksista Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle kalenterivuositain taikka tämän määräyksestä useammin, jos se on tarpeen tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi. Tuottajan on myös 1 momentissa tarkoitettujen tietojen perusteella julkaistava vuosittain yleisessä tietoverkossa tiedot jätteen erilliskeräystä ja hyödyntämistä koskevien velvollisuuksiensa täyttymisestä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kirjanpitoon sisällytettävistä, viranomaiselle toimitettavista ja yleisessä tietoverkossa julkaistavista tiedoista sekä niiden toimitamis- ja julkaisuajankohdasta.

3.6 Aiheuttamisperiaate

3.6.1 Yleistä ja osatekijät

Ympäristöperusoikeus saa merkityksen muilla EU:n politiikan sektoreilla SEUT 11 artiklan läpäisyperiaatteen kautta: *ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi.* Läpäisyperiaate tukee yritystoiminnan keskeistä roolia EU:n kestävässä kehityksessä ja ympäristönsuojelussa. Aiheuttamisperiaatteen kantavana ajatuksena on se, että yritys, joka hyötyy luonnonvarojen käytöstä, vastaa tästä toiminnasta ympäristölle aiheutuvista kyseisen toiminnan ulkoiskustannuksista niin ennaltaehkäisyyn kuin lähtökohtaisesti myös korjaavista toimenpiteistä aiheutuvista kustannuksista.¹⁸³

Saastuttaja maksaa -periaate eli aiheuttamisperiaate, joita käytetään synonyymeinä tutkimuksessa toisilleen, on yksi keskeisistä Euroopan unionin ympäristöpolitiikan taustalla vaikuttavista periaatteista.¹⁸⁴ Tuottajavastuu tukee EU:n pääperiaatetta ympäristöpolitiikassa, eli saastuttaja maksaa -periaatetta, jossa kustannusten jako tuottajalle on loogista.¹⁸⁵ Jätepuitedirektiivin ehdotuksessa onkin nimenomaisesti mainittu, että

Saastuttaja maksaa -periaatteen noudattamiseksi on syytä asettaa tekstiilituotteista, tekstiileihin liittyvistä tuotteista ja jalkine tuotteista huolehtimista koskevat velvoitteet tuottajille, joilla tarkoitetaan myös valmistajaa, maahantuojaa tai jakelijaa, joka käytetystä myyntitavasta riippumatta, mukaan lukien Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/83/EU 11 2 artiklan 7

¹⁸³ Kokko – Mähönen (2015), s. 41 ja 45.

¹⁸⁴ Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuimen lausunto s. 1.

¹⁸⁵ Steenmans (2019), s. 114–115.

*alakohdassa määritellyt etäsopimukset, asettaa tällaisen tuotteen ensimmäistä kertaa saataville ammattimaisesti omalla nimellään tai tavaramerkillään jonkin jäsenvaltion alueella.*¹⁸⁶

Aiheuttamisperiaate toimii ohjaavana periaatteena sekä EU:ssa että kansainvälisellä tasolla. Jätteen tuottajan ja sen haltijan olisi huolehdittava jätteestä tavalla, joka takaa ympäristön ja ihmisten terveyden suojelun korkean tason.¹⁸⁷ Joskus aiheuttamisperiaate sekoitetaan vastuuseen ympäristövahingosta. Kun ympäristövahinko on kytköksissä aiheuttamisperiaatteeseen ikään kuin seurauksena, tai jatkona, ne (ympäristövahinko ja aiheuttamisperiaate) eivät ole kuitenkaan synonyymejä keskenään. Erotus tulee tehdä myös siviilivahingon ja kansainvälisen vastuun välillä. Siviilivahingolla tässä yhteydessä viitataan vastuuseen ei-julkisoikeudellisten tekijöistä johtuvista syistä valtion kanssa ja kansainvälinen vastuu tarkoittaa taas vastuuta valtioiden välillä kansainvälisellä tasolla. Ympäristönsuojelun yksi kulmakivistä on tunnistaa, että valtiot ovat vastuussa kansainvälisen lain nojalla ekstraterritoriaalisesta (eli rajat ylittävästä) vahingosta, mitä he voivat aiheuttaa saastuttamisella¹⁸⁸ (tunnetaan *Trail Smelter Arbitration*). Valtioiden täytyykin pidättäytyä toiminnoista, jotka voivat mennä yli kansainvälisen oikeuden rajoista.¹⁸⁹

Aiheuttamisperiaatteessa voidaan nähdä olevan kuusi erilaista osatekijää. Ensinnäkin se on kustannustenjakoperiaate. Toiseksi kustannukset jakautuvat saasteiden ehkäisyyn ja kontrollivälineeksi viranomaisille. Kolmanneksi se kannustaa rationaaliseen luonnonvarojen käyttöön ja estää vääristymiä kansainvälisessä kaupassa ja investoinneissa. Neljänneksi kustannukset tulevat palveluiden ja tavaroiden käyttäjille, joita aiheutuu tuotannosta ja/tai käytöstä. Viidenneksi yhteisille toimille ei pitäisi liittää tukia.¹⁹⁰ Lopulta, saastuttajan tulee maksaa kustannukset, joilla pidetään huolta siitä, että ympäristön tila on hyväksyttävällä tasolla.¹⁹¹ Voidaan puhua myös ns. jakavasta funktiosta, joka tarkoittaa sitä, ettei ympäristön pilaantumista tai vaaraa sen aiheuttamisesta lueta kenenkään subjektiiviseksi oikeudeksi. Toiminnanharjoittajilta voidaan tällöin edellyttää heidän kustantavan riskialtista toimintaansa, jonka luonteesta johtuu tarpeelliset

¹⁸⁶ 2023/0234 (COD), s. 35.

¹⁸⁷ Liittyen direktiiviin 2008/98/EY tarkoitukseen. Esim. Euroopan unionin virallinen lehti L 312/6.

¹⁸⁸ Saastuttamisella voidaan viitata kaasujen leviämiseen maiden välillä, kuten Trail Smelter välitystuomiossa oli käsiteltävänä rajat ylittävä ympäristövaikutus tässä suhteessa.

¹⁸⁹ Ks. *Atapattu* (2006), s. 470–471. Tunnetaan periaate 21:nä Tukholman Julistuksessa, melkein sananmukaisesti ilmaistu tässä kuin Rion Julistuksen 2 artiklassa.

¹⁹⁰ KS. tekstiilistrategian kohta 23 ((2023/0234 (COD), s.37) , jossa puhutaan valtion tuista, jolloin aiheuttamisperiaate sen osatekijöiden osalta ei kokonaan toteutuisi.

¹⁹¹ *Atapattu* (2006), s. 444.

viranomaisvalvonnan¹⁹² kustannukset. Käytännössä jakavan funktion ajatuksena on velvoittaa toiminnanharjoittaja palauttamaan riskialttiista eli ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnallaan saamat voittonsa takaisin viranomaisvalvontaan. Tämä voidaan toteuttaa ympäristömaksuilla.¹⁹³ Tuottajavastuukonseptissa siihen liittyy sekä varojenjakoon että ennaltaehkäisyyn liittyvät toiminnot. Toisaalta se varmistaa, että kulut saastuttamisesta tulevat kannettavaksi alkuperäisellä lähteellä eikä yhteiskunnalle. Lisäksi sillä pyritään edistämään ennaltaehkäisyyn niiden lähteellä.¹⁹⁴

3.6.2 OECD

OECD ei omassa alkuperäisessä käsitteessään aiheuttamisperiaatteesta viittaa ympäristövahinkoon. Sen tarkoituksena OECD:n mukaan on nimenomaisesti ennaltaehkäistä ympäristövahinkoja huolehtimalla siitä, että saasteet pysyvät hyväksyttävällä tasolla. Vastuu ympäristövahingosta ei siis ole sama kuin aiheuttamisperiaate, ja vastuu ympäristövahingosta onkin käsillä vasta silloin, kun vahinko on aiheutunut. Näin ollen on pidettävä erillään se, että saastuttaja voi olla vastuussa vahingosta, mutta näitä kahta termiä ei tulisi käyttää synonyymeinä toisilleen. Aiheuttamisperiaate ei tällöin ole sama asia, kuin maksaa korvauksia ympäristövahingosta. Aiheuttamisperiaatetta voidaan kuitenkin soveltaa, vaikka vastuuta tietystä vahingosta ei olisi aiheutunut.¹⁹⁵

OECD:n mukaan aiheuttamisperiaate on muuttunut aikojen saatossa, ja sen laajassa muodossa sen tarkoituksena on kattaa kulut ympäristövahingoista veroina ja maksuina sekä kaikkina korvauksina saastuttajan aiheuttamista kustannuksista. Tämä kehityskulku on linjassa ympäristö- ja talouspolitiikan kanssa. Esimerkiksi Belgiassa on otettu laajempi aiheuttamisperiaate käyttöön siten, että ”saastuttaja maksaa -periaate tarkoittaa sitä, että kulut saastuttamisen ennaltaehkäisemisestä, torjunnasta ja valvonnasta sekä kulut kaikista vahingoista, joita ilmaantuu, maksaa saastuttaja.” Vastuukysymykset on yleensä ratkottu jäsenvaltioiden kansallisella lailla.¹⁹⁶ OECD on tuonut ympäristövahinkojen yksityisoikeudelliset korvauskustannukset

¹⁹² Ks. kappale 4.5, jossa tuodaan esiin sitä, että ekomodulaatioperiaatteella halutaan jatkossa kohdentaa kustannuksia myös muihin sektoreihin, kuin vain viranomaiskustannuksiin.

¹⁹³ Pihalehto s. 213.

¹⁹⁴ Maitre-Ekern (2021), s. 6.

¹⁹⁵ Atapattu (2006), s. 441.

¹⁹⁶ Atapattu (2006), s. 447.

aiheuttamisperiaatteen piiriin nimenomaisella maininnalla suosituksessa OECD, Recommendation on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy 1991.¹⁹⁷

3.6.3 Valkoinen kirja ja aiheuttajasta

Euroopan komissio on valmistellut valkoisen kirjan, joka tutkii sitä, miten aiheuttamisperiaate palvelisi parhaiten yhteisöä ympäristön politiikan näkökulmasta ja yksi niistä on ennaltaehkäistä ympäristövahinkoja. Valkoisen kirjan mukaan ympäristövastuulla pyritään ennaltaehkäisemään vahinkoja. Siksi ympäristövahinkojen aiheuttaja (saastuttaja) pyritään saamaan maksamaan aiheuttamansa vahingon korjaamisen ja tämän tiedon ennaltaehkäisevän ympäristövahinkojen aiheutuminen. Valkoinen kirja huomauttaa lisäksi, että ilman vastuuta, epäonnistuminen vaadittujen standardien täyttämässä voi johtaa hallinnollisiin tai rangaistusseuraamukseen, mutta ei kuitenkaan korvaamaan aiheutettua vahinkoa.¹⁹⁸ Aiheuttamisperiaatteeseen sisältyy yhtenä funktiona¹⁹⁹ hyvittävä funktio, jolloin ulkoiskustannukset sisäistetään jälkikäteisesti jo tapahtuneen ympäristön tilan heikentymisen osalta. Aiheuttamisperiaatteeseen sisältyy tätä kautta yhtymäkohtia ankaralle eli tuottamuksesta riippumattomalle vastuulle rakentuvan ympäristövahinkojen korvauslainsäädännön (Suomessa YVL:n) kehittämisen kanssa.²⁰⁰ Aiheuttamisperiaate ei rinnastu ankaraan vastuuseen, sillä aiheuttamisperiaate ei itsessään muodosta tai vastaa vastuuperustetta, vaikka niillä on toisiinsa yhtymäkohtia niin, että sillä oletetaan olevan toiminnanharjoittajaa ennaltaehkäisevä vaikutus. Ankarassa vastuussa toiminnanharjoittajalla on täysimääräinen ennaltaehkäisy- ja torjuntatoimet, jolloin vastuuseen johtavaa vahinkoa ei todennäköisesti syntyisi.²⁰¹ Aiheuttamisperiaate pyrkii kaikilla funktioillaan (ennaltaehkäisevä, hyvittävä, jakava) yhteiskuntataloudelliseen tehokkuuteen sisäistämällä ulkoiskustannukset, toteuttaa oikeudenmukaisuutta ja säilyttää ympäristön hyvä laatu. Tätä toteutetaan sisällyttämällä aiheuttamisperiaate jo lainsäädäntövaiheessa osaksi ympäristösääntelyä.²⁰²

Se on myös huomattava, että valkoisen kirjan ympäristövastuu (ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY mukainen) eroaa OECD:n aiheuttamisperiaatteesta, ja se käsittelee yhtä osaa siitä,

¹⁹⁷ Pihalehto (2020), s. 215. Ks. lisää *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 12, 166, 254. Tämä on ulkoiskustannusten hyvittämisen funktio.

¹⁹⁸ *Atapattu* (2006), s. 448.

¹⁹⁹ Ks. lisää aiheuttamisperiaatteen funktioista *Pihalehto* (2020), s. 211–216.

²⁰⁰ *Pihalehto* (2020), s. 215.

²⁰¹ *Pihalehto* (2020), s. 215. Ks. lisää *Määttä* 1999, s. 465.

²⁰² *Pihalehto* (2020), s. 216.

suhteessa siihen ympäristövahinkoon, jonka saastuttaja on aiheuttanut. Tämä vaikuttaa olevan tietoinen valinta, sillä valkoisen kirjan mukaan ympäristövastuu on tapa implementoida (eli panna täytäntöön) SEUT 191 (entinen artikla 174(2)) aiheuttamisperiaatteeseen kirjatut ympäristöpolitiikan pääperiaatteet. Kyseinen artikla ilmentää useita periaatteita; varovaisuusperiaatteen, ennaltaehkäisyn periaatteen, sietämisperiaatteen ja saastuttaja maksaa -periaatteen. Valkoisen kirjan mukaan kaikki edellä olevat periaatteet on tarkoitettu keinoksi täytäntöönpanna periaatteet. Kuitenkin vastuusäädökset voivat tulla sovellettavaksi vasta sitten, kun ennaltaehkäisevät ympäristöoikeudelliset periaatteet ovat epäonnistuneet tarkoituksessaan. Niimpä ympäristövastuu voi olla yksi osa aiheuttamisperiaatetta, mutta vastuuperusteita (liability regime) ei voida soveltaa yhdessä ennaltaehkäisevien periaatteiden kanssa.²⁰³ Komissio käsittelee aiheuttamisperiaatteen saastuttajan vastuun kautta. Komission mukaan ympäristövastuu kattaa ihmisen terveydelle ja omaisuudelle ja ”perinteisille vahingoille”. Se, joka harjoittaa erityisen vaarallista toimintaa, sietää riskit mahdollisesta vahingosta aiheuttamallaan toiminnalla enemminkin kuin uhri tai yhteiskunta. Tämä ajattelutavan on komission mukaan nähty siten, että se entisestään korostaa ennaltaehkäisyä ja varovaisuutta.²⁰⁴ Valkoinen kirja ehdotti, että vastuu laajennettaisiin koko biodiversiteettiin. Lopulta ympäristövastuudirektiivi ei ulottunut koko biodiversiteettiin asti²⁰⁵, ja nyt tilannetta tarkastellaan uudelleen uuden ennallistamisasetusehdotuksen myötä, jonka taustalla on EU:n biodiversiteettistrategia.²⁰⁶

Kuten todettu, aiheuttamisperiaatteen mukainen vastuu ei ole synonyymi ympäristövahingon aiheuttamiselle. Ajatus taustalla olisi siis se, että siirtämällä jätteen ehkäisyn kustannukset ja erinäiset muut toimenpiteet tuottajille eli yksityiselle sektorille, se toteuttaisi aiheutuneita todellisia sosiaalisia kustannuksia. Lisäksi erinäisillä kustannustenjaolla²⁰⁷ voisi vaikuttaa markkinoihin ohjaamalla kuluttajien käyttäytymiseen vähemmän saastuttaviin vaihtoehtoihin.²⁰⁸ Voidaankin puhua kustannustaakasta, jolloin aiheuttamisperiaatteessa ei ole kyse varsinaisesta vastuuperusteesta, vaan kustannukset halutaan kohdistaa sinne, missä ne toimivat

²⁰³ Atapattu (2006), s. 448-449. –"liability regime to prevent environmental damage is minimal, as it relies on the existence of environmental damage. Thus, while environmental liability may be one application of the polluter pay principle, a liability regime cannot be applied in relation to the precautionary principle or the preventive principle."

²⁰⁴ Atapattu (2006), s. 449-451. *European Commission has chosen to operationalize the polluter pays principle through regime of liability.*

²⁰⁵ Kallio (2007) s. 164, 185–186.

²⁰⁶ Euroopan parlamentti 2023, Nature restoration, 2022/0195(COD) - 12/07/2023.

²⁰⁷ Atapattu (2006), puhuu ”economic tools” ja saastuttaja maksaa periaatteen yhteensovittamisesta s. 456–460. ks. tämän tutkimuksen kappaleesta 4.5–4.6 kuluttajan käyttäytymiseen vaikuttavista keinoista.

²⁰⁸ Atapattu (2006), s. s. 450 ja 456.

mahdollisimman tehokkaasti. Tällöin aiheuttamisperiaatteen mukainen 'aiheuttaja/saastuttaja'²⁰⁹ ei toimisi tässä mielessä suoranaisesti vastuukäsitteenä.

Suomessa aiheuttamisperiaatteen on ajateltu ympäristöoikeudessa koskevan ennen muuta lainsäätäjää, jonka lainsäädäntötyötä periaate ohjaa eli kyseessä on sääntelyperiaate, joka tyypillisimmin nousee esiin osana lainvalmistelutyötä. Myös KHO:n oikeuskäytännössä on aiheuttamisperiaate tullut sovellettavaksi laintulkinnallisena periaatteena. Periaate edellyttää kustannusten tehokasta kohdentamista ja jakamista pilaantumisesta, mutta itsenäisesti se ei varsinaisesti kiellä ympäristön pilaamista tai vaadi pilaantuneen ympäristön puhdistamista. Tätä vasten EUTI on linjannut, että *vastuun kohdentaminen tulee voida perustaa joko sekundäärilainsäädäntöön, kuten EU:n ympäristövastuudirektiivin, taikka kansalliseen lainsäädäntöön muutoin sisältyvään vastuusäännökseen (mikä samalla voi merkitä myös kyseisen direktiivin mukaista ankarampaa vastuuta)*. Tällöin SEUT 191(2) mukainen 'saastuttaja maksaa' on olemukseltaan ennen kaikkea (ympäristö)poliittinen instrumentti ja tarkoitettu ohjaamaan vastuun perustavaa sääntelyä. Näin ollen yksin aiheuttamisperiaatteesta ei voida johtaa suoraan toiminnanharjoittajaan tai muuhun tahoon kohdistettavaa vastuuta. Näissä tapauksissa vastuu muodostuu vasta konkreettisten, vastuun perustavien säännösten avulla.²¹⁰ Ajatuksena kuitenkin on, että aiheuttamisperiaatteessa toiminnanharjoittaja pidetään (kustannullisesti) vastuussa siitä vahingosta, jonka he ovat aiheuttaneet.²¹¹

Kuten alkuperäisessä tarkoituksessaan, saastuttaja maksaa ei ole vastuuperuste, mutta se on kustannustenjako-periaate, jossa saastuttamista kontrolloidaan asettamalla saastuttajalle vastuu maksaa. Tällöin siis vastuu ja kustannustenjako tulee erottaa toisistaan. Aiheuttamisperiaate voi lisäksi vaikuttaa kustannustenjakoon siten, että se johtaa vastuullisempien hankintojen tekoon sen sijaan, että otetaan markkinahinnaltaan halvin tavara tai palvelu sen vuoksi, että tiedetään, että saastuttajan tulee maksaa kustannukset riskialttiista toiminnastaan.²¹² Tämä kuitenkin osaltaan luo haasteita, sillä vapaaehtoisuus ei vaikuta olevan tuottanut toivottua tulosta.²¹³

²⁰⁹ Esimerkiksi *Pihalehto* s. 221, jossa kuvataan aiheuttamisperiaatteen tarkoittamaa "aiheuttajaa" olennaisesti laajempaan ja moniulotteisempaan käsitteenä kuin esim. *vahingonaiheuttaja korvausoikeudellisessa mielessä taikka julkisoikeudellisen yleiskiellon rikkojana. Aiheuttamisperiaatteen mukainen asema 'aiheuttajana' määrittyy aiheuttamisperiaatteen kulloisenkin soveltamisyhteyden mukaisesti.*

²¹⁰ *Pihalehto* (2020), s. 208.

²¹¹ Ks. https://environment.ec.europa.eu/news/environmental-pollution-new-study-finds-polluters-do-not-pay-damage-they-cause-2021-11-12_en *Applying the principle means that polluters are incentivised to avoid environmental damage and are held responsible for the pollution that they cause.*

²¹² *Atapattu* (2006), s. 442–478. Ks. erityisesti 451–455 ja 457–460.

²¹³ COM (2022/0051) (COD), s. 2–3.

Myöskään kuluttajien valintoihin kestävyys ei vaikuta siinä hetkessä, kun ostopäätös tehdään, vaan ennemminkin halpa hinta.²¹⁴

On toisaalta kiistelty siitä, että käytännössä kuluttaja on se, joka päättää hävittää tuotteen ja tuottaja vain tuottaa. Mutta tällöin tilannetta on tulkittava niin, että tuottaja on aiheuttaja, joka tuottaa tuotteen, joka voi aiheuttaa saastumisen. Tällöin ympäristön ulkoisvaikutukset ovat peräisin tuotettujen tuotteiden suunnittelupäätöksistä tuotannon tekovaiheessa, ja päätöksessä yli-päättään tuottaa koko tuote.²¹⁵ Euroopan Komission ”työkalupakissa”, jossa varmistetaan, että saastuttaja maksaa on tuotu esiin se, että ne tahot, jotka ovat vastuussa ympäristövahingoista, tulisi kattaa korvaukset vahingosta. Aiheuttamisperiaate koskee pilaantumisen ehkäisemistä, kunnostamista, vastuuta (rikos-, siviili- ja ympäristövastuu) sekä kustannuksia, joita yhteiskunnalle aiheutuu pilaantumisesta.²¹⁶

3.6.4 Tuottajavastuussa

Jätelain 20 § sisältää säädöksen aiheuttamisperiaatteesta ja aiheuttamisperiaatetta tarkentaa jätelain 4 luvun säädökset jätehuollon järjestämisestä sekä 6 luvun tuottajavastuusta, joilla asetetaan vastuullisiksi ensi sijassa jätteen alkuperäiset tuottajat ja (sekä nykyiset että aiemmat) jätteen haltijat. Aiheuttamisperiaate jätelaissa mahdollistaa vastuun jakamisen vain yhtä vastuutahoa laajemmalle edistään näin jätelain ympäristönsuojelullisia tavoitteita.²¹⁷ Jätelain 20 §:ssä ei kuitenkaan mainita vastuusta mitään, puhutaan ainoastaan aiheuttamisperiaatteesta kustannusten jakautumisen muodossa. *Jätteen alkuperäinen tuottaja taikka nykyinen tai aiempi jätteen haltija vastaa jätehuollon kustannuksista mukaan lukien tarvittavasta infrastruktuurista ja sen toiminnasta aiheutuvat kustannukset.*

Yksi tapa, miten haitallisen toiminnan tilannetta on pyritty ennaltaehkäisemään tuottajavastuun osalta, on ollut asettaa jätelain 53 a §:n mukainen tuottajien omavalvonta. *Tuottajan on valvottava säännöllisesti ja suunnitelmallisesti tässä luvussa säädettyjen velvoitteiden toteutumista sekä kehitettävä tätä koskevan tiedon luotettavuutta (omavalvonta). Omavalvonnan tueksi on tarvittaessa teetettävä säännöllinen tarkastus riippumattomalla ja ammattitaitoisella henkilöllä.* Lisäksi tuottajalla on jätelain 54 §:n mukainen tuottajan kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuus ja lisäksi tuottajayhteisöllä

²¹⁴ Hiltunen (2017). Saatavilla: <https://yle.fi/a/3-9930079>

²¹⁵ Ks. tarkemmin Sachs s. 65–66.

²¹⁶ Ks. https://environment.ec.europa.eu/economy-and-finance/ensuring-polluters-pay_en

²¹⁷ Pihalehto (2020), s. 217.

täytyy olla jätelain 64 §:n mukaisesti riittävät taloudelliset voimavarat toimintansa asianmukaiseksi järjestämiseksi. Tarvittaessa myös tuottajalta voidaan pyytää tiedot taloudellisista järjestelyistä ja toimintasuunnitelmista, jos toiminnan laatu ja laajuus tekevät siitä tarkoituksenmukaisen.

Aiheuttamisperiaate nähdään siis ennaltaehkäisevänä vastuuna asettaa tuottaja toimimaan niin, että vahinkoa ei aiheudu, mutta vastuuta ei itsessään muodostuisi tästä.²¹⁸ Käytännössä siis aiheuttamisperiaate on tiettyä toimintaa ohjaava normi, joka komission strategia ehdotuksessa tekstiilien osalta kuvataan olevan taloudellinen lähtökohtana kohti teknologian tukemista, jossa halutaan tukea teknologian kehittämistä ja pääomien vapaata virtausta. Strategian tarkoituksena on näin ollen aiheuttamisperiaatteen kautta SEUT 191(2) mukaisesti se, että *tietyjä tekstiilituotteita, tekstiileihin liittyviä tuotteita ja jalkinetuotteita unionin markkinoille saattavat tuottajat ottavat vastuun huolehtia näistä tuotteista niiden elinkaaren lopussa sekä niiden käyttöään pidentämisestä asettamalla käytetyt tekstiilituotteet, tekstiileihin liittyvät tuotteet ja jalkinetuotteet saataville markkinoilla uudelleen käyttöä varten.*²¹⁹ Tällöin siis aiheuttamisperiaatteella tuottajan halutaan toimivan niin, että ympäristövahinkoa ei aiheutuisi, kun tuetaan uutta tapaa tukea tuotantoa siihen suuntaan erilaisilla maksuilla ja ”pre-market sale” keinoilla (ks. tämän tutkimuksen kpl 4.5-4.6). Nämä keinot ovat saaneet alkunsa siitä, että EU tiedostaa, että aiheuttamisperiaate ei aina toteudu, ja EU:n tarkoituksena on pitää saastuttajat vastuussa vahingoista.²²⁰

3.7 Jätehierarkian toteutumisesta

Tällä hetkellä noin 78 prosenttia tekstiilien kulutusjätteestä, johon kuuluu vaatteet, jalkineet, kodintekstiilit ja tekniset tekstiilit, ei kerätä erikseen, vaan tekstiilien kulutusjätteet päätyvät sekatalousjätteeseen, joka toimitetaan poltettavaksi tai kaatopaikalle. Jätehierarkia ei siis toteudu, vaan jätehuolto on resurssitehotonta, jolloin aiheutuu ympäristöhaittoja EU:ssa, jotka myös jätteiden siirron vuoksi aiheuttaa kolmansissa maissa kasvihuonekaasupäästöjä sekä kolmansissa maissa aiheutuu lisäksi muitakin ympäristöhaittoja tekstiilien valmistuksen vuoksi, joka aiheutuu vedenkulutuksesta, pilaantumisesta ja maankäytön liiallisen lisääntymisen kautta.

²¹⁸ Erikkilä – Marttinen (2008), s. 608. Kuten aiemmin todettu, tuottajavastuun kuvataan olevan taloudellista ohjauskeino. Mainittakoon, että kansainvälisesti vahingonkorvaus- ja muu jälkikäteisarviointiin perustuva sanktiojärjestelmä on nähty ennakkollisen hallinto-ohjauksen vaihtoehtona.

²¹⁹ COM(2023) 420 final, s. 34-35.

²²⁰ *Applying the principle means that polluters are incentivised to avoid environmental damage and are held responsible for the pollution that they cause. Assigning the right price to pollution, as required by the polluter pays principle, is a key driver for cleaner production and consumption.* Ks. lisää aiheuttamisperiaatetta koskevasta tutkimuksesta esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tilintarkastuskertomuksesta vuodelta 2021 tai Euroopan komission uutisesta. Saatavilla: https://environment.ec.europa.eu/news/environmental-pollution-new-study-finds-polluters-do-not-pay-damage-they-cause-2021-11-12_en

Erilliskerätystä tekstiilijätteestä, jonka osuus kotitalouksista tulevasta tekstiilijätteestä on vain 22 prosenttia, noin 32 prosenttia kierrätetään EU:ssa (noin 20 % EU:n ulkopuolella), noin 8 prosenttia käytetään uudelleen EU:ssa (noin 38 % EU:n ulkopuolella) ja loput päätyvät vientiin. ²²¹ Koska aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ympäristövahinkoja halutaan välttää ja mieluummin toimia ennaltaehkäisevästi kuin vasta todellisen ympäristövahingon sattuessa, on perusteltua puhua jätehierarkian toteutumisesta osana korvausjärjestelmän tavoitteita. Kuten aikaisemmin on tuotu esiin, mikäli jätehierarkia toimii halutulla tavalla, toteutuu samalla tekstiilijätettä koskeva laajennettu tuottajavastuu ja vahingonkorvauksen tavoitteet ennaltaehkäisystä. Uuteen ehdotettuun jättepuitedirektiivin 22 d artiklaan on ehdotettu omat säännökset tekstiilijätteen jätehuollosta.

Jätehierarkian osalta voisi lisäksi mainita tuottajavastuun edusta muuttua operatiivisesta ja taloudellisesta vastuusta myös kannustamaan tuottajia innovoimaan, hyödyntämään tuotesuunnittelua ja lisäämään teknologian kehittämiseen liittyvää erityisasiantuntemusta ja sisällyttää “vihreää” suunnittelua ja tehokkaita jätehuoltojärjestelmiä yleisiin tuotantostrategioihinsa. Tällöin tuottajavastuu on markkinaehtoinen järjestelmä, jossa tuottajat sisällyttävät ulkoisvaikutusten kustannukset hintoihinsa, jolloin tuottajavastuu voidaankin nähdä ympäristöpolitiikaksi, joka perustuu markkinakannustimiin perinteisten käsky- ja valvontamääräysten sijasta.²²² Tuottajavastuulla pyritäänkin puuttumaan erityisen haitalliseen pikamuotiin²²³, ja sen tukena on annettu yritysvastuudirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yritysten kestäväää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta), jonka ehdotuksen muuttamisesta Euroopan Parlamentti on hyväksynyt.²²⁴ Kuten *Steenmans* toteaa, ei yksinään tuottajavastuu ole riittävä, vaan se tarvitsee tuekseen isomman sääntelykokonaisuuden, jossa otetaan huomioon myös taloudelliset instrumentit ja tuetaan innovaatioiden syntymistä.²²⁵ Tähän EU on ryhtynyt antamalla tekstiilisektoria koskevan kokonaisvaltaisen politiikkapaketin.²²⁶ Ehdotuksessa on erityinen tarkoitus ohjata kuluttajia toimimaan vastuullisesti sekä ohjata heitä toimimaan oikein. Näistä keinoista on lisää 4.5–4.6 kappaleissa, ja

²²¹ 2023/0234 (COD), s. 2.

²²² *Steenmans* (2019), s. 115.

²²³ Tekstiilijätettä koskeva kehityssuuntaus on jo aiemmin kappaleessa 1.8 tuotu esiin. Pikamuodille ominaista on se, että markkinoille saatetaan tiuhaan tahtiin mallistoja, joiden hintoihin ei ole sisällytetty ympäristökustannuksia. Tämä mahdollistaa alhaisen hinnan. Tällä kannustetaan asiakkaita tekemään impulsiivisia ostoksia, ja samalla määrällisesti enemmän vaatteita, joka heijastuu taas tekstiilijätteen kasvuna.

²²⁴ Luettavissa, kun teksti ilmestyy saataville täältä: [Texts adopted | Plenary | European Parliament \(europa.eu\)](#)

²²⁵ *Steenmans* (2019), s. 117.

²²⁶ COM (2022) 141 final, liite.

sivulla 20 esitetty kuvio 1 jätehierarkiasta kuvastaa sitä, miten tuottajavastuun nähdään toteutuvan tehokkaasti.

Uuden jätepuitedirektiivin ehdotuksen kohdassa 21 on jätepuitedirektiivin tarkoituksena laajennetulla tuottajavastuulla varmistaa tekstiilituotteiden, tekstiileihin liittyvien tuotteiden ja jalkine tuotteiden osalta korkea ympäristön- ja terveydensuojelun taso unionissa, jolla luodaan talousjärjestelmä keräystä, lajittelua, uudelleenkäyttöä, uudelleenkäyttöön valmistelua ja kierräystä, erityisesti kuitukierrätystä, varten sekä tarjoamalla kannustimia tuottajille tuotteiden suunnitteleamiseen kiertotalouden periaatteiden mukaisesti. Näiden tuottajien vastuulla olisi rahoittaa (vrt. kohta 22²²⁷, jossa tuottajille on asetettu vastuu lajittelutoimenpiteistä ja keräysjärjestelmien perustamisesta) kustannukset tuottajien tuotteiden keräyksestä, lajittelusta uudelleenkäyttöä varten ja uudelleenkäyttöön valmistelusta sekä lisäksi kustantaa erikseen kerättyjen käytettyjen tekstiilien ja jalkineiden ja tekstiili- ja jalkinejätteen kierrätyksestä ja muusta käsittelystä, mukaan lukien myymättä jääneet ja jätteeksi katsotut kulutustavarat, joita tuodaan jäsenvaltioiden alueelle. Tämä astuu voimaan vasta direktiivin voimaansaattamisen jälkeen, jotta takautuvaa lainsäädäntöä ei muodostuisi takautuvien velvoitteiden muodossa, ja tuottajien oikeusturva toteutuu oikeusvarmuuden periaatteen mukaisena. Tuottajien tulee rahoittaa kustannukset, joita muodostuu sekalaisesti keräystä yhdyskuntajätteen koostumuskartoituksesta, tukea lajittelu- ja kierrätystekniikoita koskevista tutkimuksista ja kehittämisestä, erilliskeräyksestä, raportoinnista uudelleenkäyttöä ja muuta käsittelyä koskien sekä tiedotuksesta loppukäyttäjille, jotka aiheutuvat tekstiilien vaikutuksista ja kestävästä jätehuollosta.²²⁸

Ehdotuksessa jätepuitedirektiiviksi tuodaan kohdassa 22 esiin, että tekstiilituotteiden käyttöiän pidentämisellä ja sen varmistamisella, että toimia tehdään sen eteen, että näin myös tapahtuu, on tehokkain tapa vähentää merkittävästi niiden ilmasto- ja ympäristövaikutuksia. Tällaisia liiketoimintamalleja, joilla tuetaan kiertotaloutta ja kestävästä kehitystä on esimerkiksi uudelleenkäyttö, vuokraus ja korjaus, takaisinottopalvelut ja käytettyjen tuotteiden vähittäismyynti, joilla

²²⁷ Tuottajien olisi vastattava kaikkien käytettyjen tekstiilituotteiden, tekstiileihin liittyvien tuotteiden ja jalkine tuotteiden ja tällaisista tuotteista syntyvän jätteen keräysjärjestelmien perustamisesta ja sen varmistamisesta, että ne lajitellaan myöhemmin uudelleenkäyttöä, uudelleenkäyttöön valmistelua ja kierrätystä varten, jotta voidaan maksimoida käytettyjen vaatteiden ja jalkineiden saatavuus ja vähentää alempana jätehierarkiassa olevaan käsittelymuotoon päätyvien jätteiden määrää. Sen varmistaminen, että tekstiilituotteita voidaan käyttää ja uudelleenkäyttää pidempään ja että näin myös tapahtuu, on tehokkain tapa vähentää merkittävästi niiden ilmasto- ja ympäristövaikutuksia.

²²⁸ 2023/0234 (COD, final, s. 36. Ks. tarkemmin yhdyskuntajätettä koskevasta kustannusten jakamisesta ja Hallituksen esityksestä 195/2017 vp.

samalla luodaan uusia vihreitä laadukkaita työpaikkoja, joka samaan aikaan tarjoaa kansalaisille kustannussäästömahdollisuuksia. Sen vuoksi tuottajien olisi myös vastattava kierrätyksestä ja asetettava etusijalle erityisesti kuitukierrätyksen laajentaminen sekä muut hyödyntämistoimet ja loppukäsittely. EU haluaa myös, että tuottajayhteisöjen olisi huolehdittava, että erilliskerätyihin tuotteisiin sovelletaan lajittelutoimenpiteitä eli jäte määriteltäisiin siinä vaiheessa, kun tutkitaan ennen loppuun sijoittamista erillisellä vaiheella, onko tekstiilistä vielä muodostunut jätettä vai ei eli kelpaako tuote vielä uudelleenkäyttöön. Tällä täytetään niitä markkinoiden tarpeita kierrätysraaka-aineille ja vastaanottavien käytettyjen tekstiilien tarpeita unionissa ja maailmanlaajuisesti. Tästä lajittelutoimenpiteistä on sisällytetty artiklan 22 d kohtaan erillinen kohtansa.²²⁹

Ajatuksena EU:lla on kuitenkin, että lajittelutoimenpide tulee tehdä kaikesta erilliskerätyistä jätteestä ja tästä on säädelty erikseen 15 §:ssä. Jätelain 2 momentissa säädelään poikkeuksista ja esimerkiksi kohdassa 4 todetaan esimerkiksi kustannusten kohtuuttomuudesta poikkeuksena, mutta ehdotuksessa jätepuitedirektiivissä. - ”*Kotitalouksista tulevan tekstiilijätteen kestävää jätetuotoa ja jätteiden laittomien siirtojen torjumista koskevan tavoitteen olisi säädettävä, että kaikki²³⁰ erilliskerätyt käytetyt tekstiilituotteet, tekstiileihin liittyvät tuotteet ja jalkinetuotteet lajitellaan ennen siirtoa. Tämän toimenpiteen suorittaa uudelleenkäyttöä ja kierrätystä varten tapahtuvaan lajitteluun koulutettu toimija erikseen vahvistettavien kriteereiden mukaisesti, jotka asetetaan käytettyjen tavaroiden ja jätteen erottamiseksi toisistaan. Lisäksi käytettyjen tekstiilituotteiden, tekstiileihin liittyvien tuotteiden ja jalkinetuotteiden siirtoihin olisi liitettävä tiedot, jotka osoittavat, että kyseiset tuotteet on lajiteltu tai valmisteltu uudelleenkäyttöä varten ja että ne soveltuvat uudelleenkäyttöön. Erikseen säädelään sekalaisen yhdyskuntajätteen jätekoostumuksen kartoituksesta. Näihin toimenpiteisiin on toimivaltaisten viranomaisten valvottava, miten toimenpiteitä toteutetaan asettamalla tuottajayhteisölle tiedonkeruuvollisuus, keräyspisteverkoston laajentaminen ja erilaisten tiedotuskampanjoiden järjestäminen.*²³¹

Jätteen polttamisesta eli niin kutsutusta erilliskeräyksestä on omat säännöksensä, eli tekstiilijätettä ei saa polttaa, jos se on sijoitettavissa jätehierarkiassa jonnekin toiselle tasolle. Tästä on säädelty jätelain 15 a §:ssä, joka erikseen kieltää polttamisen tai sijoittamisen kaatopaikalle uudelleenkäytön valmistelua tai kierrätystä varten erilliskerättyä jätettä. Pykälän mukaan

²²⁹ COM(2023) 420 final, s. 36, 40 ja 53.

²³⁰ Vrt. Suomen jätelain mukainen erilliskeräystä koskeva 15–15 b §:ssä säädellyt säädökset, joissa puhutaan harjinnasta valita.

²³¹ COM (2023) 420 final, s. 41 ja 53.

Uudelleenkäytön valmistelua tai kierrätystä varten erilliskerättyä jätettä ei saa toimittaa poltettavaksi eikä sijoitettavaksi kaatopaikalle. Erilliskerätyn jätteen myöhemmästä käsittelystä syntyvä jäte voidaan kuitenkin polttaa tai sijoittaa kaatopaikalle, jos näin saavutetaan etusijajärjestyksen kannalta paras tulos.

Tämän lain liitteessä 2 säädetystä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta on tehtävä rekisteröinti-ilmoitus kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröintiä varten. Rekisteröitävää toimintaa koskevista ympäristönsuojeluväitimuksista säädetään 10 §:n nojalla.

Jätelain 15 b §:ssä säädetään jo siitä, että hyödynnettävän jätteen laatu on varmistettava jätehierarkian mukaisesti, jonka toteutumista tehostetaan rikoslain ympäristön turmelemista aktualisoitumisena, jos jätteen laatua ei varmisteta. EU:lla onkin ajatuksena, että erilliskerätylle jätelle tulisi tehdä lajittelutoimenpide ennen kuin tehdään päätöstä siitä, onko kyseessä jäte vai ei. Tällä hetkellä sanamuoto 15 a §:ssä on seuraava: *erilliskerätyn jätteen myöhemmästä käsittelystä syntyvä jäte voidaan kuitenkin polttaa tai sijoittaa kaatopaikalle, jos näin saavutetaan etusijajärjestyksen kannalta paras tulos*. Sinänsä jätehierarkiaan voidaan nähdä kuuluvan myös erilaiset tavoitteet kierrätyksestä, sillä ilman näitä, ei jätehierarkia toteutuisi. Nämä tuottajien kierrätystavoitteet tai velvoitteet on sisällytetty valtioneuvoston asetuksiin jo voimassa olevien tuottajavastuiden järjestelmien osalta Suomessa. YSL 9 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksilla voidaan antaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevien velvollisuuksien täsmentämiseksi tarkempia säännöksiä kuin YSL 7 § ja 8 § ja näitä voidaan täydentää 10 §. Lisäksi jätelaissa on omat säännöksensä, jotka koskevat nimenomaan tuottajavastuu velvoitteita ja vastuuta.

Vaikka tuottajien kierrätystavoitteista tai oikeastaan velvoitteista säädetään²³², niissä ei ole sääntelyä pakkokeinoista tai rangaistuksesta siltä varalta, että tavoitteet jäävät saavuttamatta. Käytännön tasolla niissä tilanteissa, joissa kierrätystavoitteita ei saavuteta, on vaikea vastuuta kohdentaa käytännössä, sillä kierrätystavoitteiden saavuttaminen riippuu myös muista seikoista kuin tuottajien itsensä toimista.²³³ Nämä ovatkin viime kädessä jäsenvaltion vastuulla.

²³² Tuottajan kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuudesta säädetään jätelain 54 §:ssä, jossa säädetään määrällisten tavoitteiden sisällöstä ja näitä voidaan erikseen täydentää omilla tuottajavastuukohtaisilla valtioneuvoston asetuksilla. Nämä tulevat oletettavasti tekstiilituotteiden osalta olemaan melko yksityiskohtaisiakin, sillä ehdotetussa jätepuitedirektiivissä tekstiilituottajien osalta tulee uudistuksia ja uusia velvoitteita esimerkiksi informoinnin osalta. Näitä tavoitteita täydennetään jätelain 128 §:llä ja 129 §.

²³³ Paukku-Kaisto (2020), s. 26.

4. TEHOKKAAN VASTUUN TOTEUTUMINEN

4.1 Yleistä

Kuten todettu, tällä hetkellä tuottajavastuu on vain taloudellinen ja operatiivinen vastuujärjestelmä. Siitä säännellään jätepuitedirektiivin (2018) 8 artiklassa ja 8a artiklassa, jossa asetetaan vähimmäisvaatimukset. Loppuosilta tuottajavastuu toimii joustavana järjestelmänä.²³⁴ Erityisesti jätepuitedirektiivin 8 artiklalla pyritään toteuttamaan ympäristövaikutusten ja jätteen syntymisen ehkäisyä siten, että jäsenvaltiot tekisivät toimenpiteitä edistääkseen tuotteiden ja tuotteiden osien suunnittelua jätehierarkian (4 artikla) ja ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun (13 artikla) mukaisesti. Ajatus tässä on jätepuitedirektiivin mukaisesti se, että tällä tavoin edistetään kehityssuuntaa, jossa tuotteet ovat monikäyttöisiä, kierrätettyjä materiaaleja sisältäviä, teknisesti kestäviä ja helposti korjattavia, ja jotka jätteeksi muututtuaan soveltuisivat valmistettavaksi uudelleenkäyttöön ja kierrätettäväksi jätehierarkian asianmukaisen täytäntöönpanon tavoin. Tuottajavastuulla olisi osaltaan otettava siis huomioon tuotteiden koko vaikutus niiden elinkaaren ajan, jätehierarkiaan ja tarvittaessa mahdollisuus useaan kertaan kierrättämiseen.

Aiheuttamisperiaatteen itsessään ei ole tarkoitus toimia vastuun perusteena kuten todettu. Siksi vastuu vahingosta on eri ja vastuu on löydettävissä lähtökohtaisesti kansallisista²³⁵ laeista. EU:n tuomioistuimella ja kansallisella tuomioistuimella on ”jaettu” velvollisuus huolehtia siitä, että unionin oikeutta toteutetaan tehokkaasti.²³⁶ Etusija EU-oikeudelle tulee kuitenkin toteuttaa kansallisissa tuomioistuimissa ja ottaa huomioon tehokkuus- ja vastaavuusperiaate, jotta tarkoitus toteutuu EU-oikeuden mukaisesti, mutta jäsenvaltio saa säädellä keinoista saavuttaa tavoitteet.²³⁷ Tämä todetaan myös ympäristödirektiivissä, sillä sekä yksityisoikeudellinen että julkisoikeudellinen ympäristövastuu voidaan kohdistaa normistosta. Suomessa näitä yleisiä ympäristölainsäädäntöjä on luonnonsuojelulaki ja ympäristönsuojelulaki, joista esimerkiksi hallintopakkoa voidaan käyttää kustannusvastuiden kohdentamisessa.

²³⁴ *Steenmans* (2019), s. 120 ja 123.

²³⁵ Huomiona se, että jäsenvaltioilla on velvollisuus toteuttaa EU-oikeuteen perustuvia oikeuksia, joka on yksi normikonfliktisääntö ja saa sisältönsä esimerkiksi 6/64 *Costa v. ENEL*, jonka mukaan täytäntöönpano ei voi olla eri jäsenvaltioissa erilaisia kansallisella lainsäädännöllä, koska muuten perustamissopimusten tavoitteiden tarkoitus vaarantuisi. Asiassa 106/77 *Simmmenthal* todetaan, ettei kansallinen lainsäädäntö saa olla ristiriidassa, ja tällaisen lainsäädännön soveltaminen ei ole hyväksyttävää.

²³⁶ *Fisichella* (2020), s. 405–407.

²³⁷ *Havu* (2016) s. 158–176. Ks. erityisesti s. 161. ja 165.

Kun puhutaan ympäristövastuusta, tällaiselle tapahtuneelle konkreettiselle vahingolle on etsittävä saastuttaja. Aiheuttamisperiaatteen avulla pyritään tällöin jo alun alkaen toiminnanharjoittajan toimintaa ohjaamaan mahdollisimman ympäristöystävälliseksi. Lisäksi, kun EU:ssa on hyväksytty ehdotus yritysvastuudirektiivin (2019/1937) muuttamisesta, jossa huomioidaan ympäristövaikutukset, ympäristöriskit jne. eli ympäristöoikeudet laajemmin, on nähtävillä, että ympäristövastuu ja yritysvastuu nivoutuvat yhä tiukemmin yhteen.²³⁸

Syy siihen, miksi korvausjärjestelmässä ympäristövastuudirektiiviä käydään läpi, on se, että tuottajavastuussa sovelletaan jätetoimintoon soveltuvaa lainsäädäntöä taustalla. Nämä myöhemmissä kappaleissa kuvatut säännökset toimivat itse tuottajavastuuta koskevan jätelain 6 luvun ja erillisten asetusten taustalla, joka tuottajan on hyvä tiedostaa harjoittaessaan tuottajavastuun alaista jätteen keräystä sisältävää toimintaa.²³⁹ Laajennetun tuottajavastuun soveltamisella ei rajoiteta 15 artiklan 1 kohdassa säädettyä vastuuta jätehuollosta eikä myöskään jätevirtaakohtaisen ja tuotekohtaisen erityislainsäädännön soveltamista. Jätepuitedirektiivissä todetaan, että silloin, kun *jäte siirretään alkuperäiseltä tuottajalta tai haltijalta jollekin 1 kohdassa tarkoitetuista luonnollisista tai oikeushenkilöistä esikäsiteltäväksi, vastuu hyödyntämis- tai loppukäsittelytoimen suorittamisesta ei yleensä lakkaa*. Jäsenvaltiot voivat määritellä miten vastuun edellytykset syntyvät, ja missä tapauksissa alkuperäisellä tuottajalla säilyy vastuu koko käsitteilyketjussa ja milloin tuottajan ja (jätteen) haltijan vastuu voidaan jakaa ja milloin siirtää käsitteilyketjun toimijoiden välillä.²⁴⁰ Lisäksi erikseen ympäristövahingon käsitteen osalta, kun puhutaan aiheuttamisperiaatteesta ja luvan laiminlyönnistä, mainitaan erikseen –”*Tällöin myös*

²³⁸ 2022/0051(COD) (1) *The Union is founded on the respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights as enshrined in the EU Charter of Fundamental Rights and in Article 2 of the Treaty on the European Union. Those core values that have inspired the Union’s own creation, as well as the universality and indivisibility of human and environmental rights, Article 191 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) states that Union policy on the environment shall contribute to preserving, protecting and improving the quality of the environment, protecting human health, prudent and rational utilisation of natural resources and promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems, and in particular combating climate change.*

²³⁹ Ehdotuksessa jätepuitedirektiivin (2018/851) muutoksessa tuottajavastuussa todetaan, että sillä *Olisi vahvistettava laajennettua tuottajan vastuuta koskevan järjestelmän määritelmä, jotta selvennetään, että sillä tarkoitetaan jäsenvaltioiden toteuttamia toimenpiteitä, joilla velvoitetaan tuotteiden tuottajat kantamaan taloudellinen tai taloudellinen ja järjestämistä vastuun tuotteen jätehuollosta, kun tuote on elinkaarensa jätevaiheessa, mukaan lukien erilliskeräystä, lajittelua ja käsittelyä koskevat toimet. Tähän veloitteeseen voi kuulua myös järjestämistä vastuu ja vastuu edistää jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja tuotteiden uudelleenkäytettävyyttä ja kierrätettävyyttä. Tuotteiden tuottajat voivat täyttää laajennettua tuottajan vastuuta koskevan järjestelmän mukaiset veloitteensa yksin tai yhteisesti.* Euroopan Unionin virallinen lehti L 150/109.

²⁴⁰ Euroopan Unionin virallinen lehti L312/12 ja L312/14.

direktiivin mukaisia vastuuvaatimuksia voidaan soveltaa yhtä lailla ammatilliseen toimintaan, jota harjoitetaan lupa- tai muiden sääntelyvaatimusten vastaisesti. ²⁴¹

4.1 Ympäristövastuudirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY eli nk. ympäristövastuudirektiivi on yleinen ja monialainen ympäristösäädös, jota sovelletaan useisiin ympäristöalan osa-alueisiin. Näin ollen se täydentää muita unionin säädöksiä, joilla pyritään suojelemaan ympäristöä. ²⁴² Ympäristövastuudirektiivissä vahvistetaan ympäristövastuuta koskeva EU:n toimintakehys. ²⁴³ Direktiivin tarkoituksena on luoda aiheuttamisperiaatteeseen perustuva ympäristövastuujärjestelmä ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Tällöin siis direktiivissä ei anneta yksityisille osapuolille oikeutta saada korvauksia ympäristövahingon johdosta, vaan tarkoituksena on aiheuttamisperiaatteen toteutumisen tukeminen. Ympäristövastuudirektiivissä ei siis ole kyse ympäristövahinkoja koskevasta perinteisestä vahingonkorvausvastuusta. ²⁴⁴ Käytännössä se, milloin ympäristövastuudirektiivin sovellettavuus voisi tulla tuottajien osalta tuottajavastuussa kyseeseen, on siinä vaiheessa, kun toiminnasta muodostuu jätettä. ²⁴⁵ Tässä toiminnassa kuitenkin vaikeinta on se, että tällöin kuluttaja päättää ”tarpeestaan” tuotteeseen ja tästä syystä tuottajalle asetettu velvollisuus huolehtia kuluttajien tiedottamisesta parantaa ennaltaehkäisyn periaatetta. ²⁴⁶ Myös tahallisesti aiheutetusta toiminnasta on haettavissa ympäristövastuudirektiivistä tukea, kunhan toiminnan voidaan nähdä kuuluvan sen soveltamisalaan.

Koska tuottajavastuussa vastuu on kuvattu olevan tuottajalla koko tuotteen elinkaaren ajan, on sen vuoksi ympäristövastuudirektiivin esiin tuominen perusteltua, sillä tuottaja on vastuussa riskialttiista toiminnastaan silloin, kun hän harjoittaa jätetoimintoa. Tekstiilisektorin tuottajalla on kuitenkin uuden yritys vastuudirektiivin (2019/1937) mukaan myös velvollisuus huolehtia

²⁴¹ Euroopan Unionin virallinen lehti C 118/4, kohta 15.

²⁴² Euroopan unionin virallinen lehti C 118/2, kohta 4. Suuntaviivat yhteisen tulkinnan antamisesta ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY 2 artiklassa määritetyille ilmaisulle ”ympäristövahinko”.

²⁴³ Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 10.

²⁴⁴ Kallio (2007), s. 161. Ks. tarkemmasta tulkinnasta alaviite 15 ja Pihalehto (2023), s. 8.

²⁴⁵ Euroopan unionin virallinen lehti C 118/3. Ympäristövahingosta on kohdan 11. mukaan toiminnanharjoittajalla, jotka voivat olla vastuussa vahingosta ”ammatillisesta toiminnasta”. *Ilmaisu ”ympäristövahinko” on tulkittava suhteessa niihin, jotka voivat olla siitä direktiivin mukaisesti oikeudellisesti vastuussa, sekä olosuhteisiin ja edellytyksiin, joiden perusteella heidän vastuunsa voi syntyä, ja toimiin, joihin heidän on ryhdyttävä*

²⁴⁶ Uudessa ehdotuksessa jätepuitedirektiivissä tiedottamisen merkitys on todettu asettamalla artiklassa 22 c artiklan 13 kohdassa tuottajavastuujärjestöille velvollisuus antaa erityisesti kuluttajille tietoa tekstiilien ja jalkineiden kestävästä kulutuksesta, uudelleenkäytöstä ja käytön jälkeisestä käsittelystä. Nämä 13 kohdan tiedot on annettava 14. kohdassa oleviin kanaviin kuten verkkosivustoille.

ihmisoikeuksista ja ympäristöstä tuotannon kaikissa vaiheissa asettamalla yrityksille huolellisuusvelvoitteita niiden arvoketjussa.²⁴⁷ Ympäristövastuudirektiivi kattaa ympäristövastuuta koskevan kehyksen, joka koskee ympäristövahinkojen korjaamista saastuttaja maksaa -periaatteen pohjalta koskien yritysten omia toimintoja. Sillä ei kuitenkaan kateta yritysten arvoketjuja. *Yritysvastuudirektiivin mukainen haitallisiin ympäristövaikutuksiin liittyvä siviilioikeudellinen vastuu täydentää ympäristövastuudirektiiviä.*²⁴⁸ Mahdollisesti yritysvastuudirektiivillä (EU) 2019/1937 voi olla vaikutuksia myös tuottajavastuuseen vahingonkorvauksen näkökulmasta johdon huolellisuusvelvoitteen johdosta,²⁴⁹ mutta tähän liittyvä esimerkiksi huolellisuusvelvoitteen²⁵⁰ käsittely on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle.

Nämä kaikki toimet oletettavasti tulevat muuttumaan aikaisempaa tiukemmin säännellyiksi, sillä aikaisemmin on ajateltu, että vapaaehtoisuus riittää. Kuitenkin erinäisissä tutkimuksissa on huomattu, että aiheuttamisperiaate ei toteudu ja yritykset eivät tee vapaaehtoisesti riittävästi toimia kestävän kehityksen ja ympäristöpolitiikan edistämiseksi.²⁵¹

4.1.1 Ympäristövahingosta

Ympäristövastuussa ympäristöä vahingoittavat talouden toimijat ovat vastuussa vahinkojen korjaamisesta, joka kannustaa toimijoita välttämään vahinkojen aiheuttamisen. Ympäristövastuudirektiivin mukaan silloin, kun maaperälle, vedelle ja luonnon monimuotoisuudelle aiheutuu merkittäviä ympäristövahinkoja riskialttiina pidetystä taloudellisesta toiminnosta (ympäristövastuudirektiivin liitteessä III luetellut toiminnot), vastuussa olevan toiminnanharjoittajan olisi toteutettava kaikki korjaavat toimenpiteet omakustanteisesti. Sellaisten taloudellisten toimintojen osalta, joita ei pidetä liitteen III mukaisina riskialttiina toimintoina,

²⁴⁷ [Uusi laki yritysvastuun laajentamisesta | Ajankohtaista | Euroopan parlamentti \(europa.eu\)](#) Yritysten on selvitettävä toimintansa kielteiset vaikutukset, joka sisältää tavarantoimittajat, kuljetuksen, jakelun, varastoinnin myynnin ja jätteiden hallinnan. Johtajille asetetaan huolenpitovelvollisuus, jossa yrityksille asetetaan tekemään suunnitelmat ilmaston lämpenemisen rajoittamista 1,5 asteeseen. Tekstiilisektori on kuvailtu olevan riskipitoinen.

²⁴⁸ COM(2022) 71 final, 2022/0051 (COD). Bryssel 23.2.2022. s. 9. Tuottajavastuu on osa yritysten omaa toimintaa jätehuollon kustannusten muodossa, mutta erityisesti tekstiilien osalta vaikutuksia on myös koko yrityksen arvoketjussa, joten sinänsä yritysdirektiivi voimaan tullessaan tulee vaikuttamaan tavalla tai toisella tekstiilisektoriin.

²⁴⁹ Ks. esimerkiksi tarkemmin *Kokko – Mähönen* (2015), s. 35–73, jossa on laajemmin yritysvastuusta, jossa ympäristö muodostuu osaksi yritysten vastuuta yhteiskuntaa kohtaan.

²⁵⁰ Ks. esim. yrityksen ympäristövastuusta. *Kokko – Mähönen* (2015), s. 35–73.

²⁵¹ COM (2022) 71 final, 2022/0051 (COD), s. 2. Esimerkiksi aiheuttamisperiaatteen osalta lisäksi saatavilla: https://environment.ec.europa.eu/news/environmental-pollution-new-study-finds-polluters-do-not-pay-damage-they-cause-2021-11-12_en Saatavilla https://environment.ec.europa.eu/news/making-polluter-pay-commission-seeks-views-eu-environmental-liability-laws-2022-05-12_en Saatavilla lisäksi Water Framework Directive (WFD) osalta: <https://www.oecd.org/water/background-note-polluter-pays-principle-29-20-march-2022.pdf>

ympäristövastuudirektiivissä edellytetään, että toiminnanharjoittajat korjaavat luonnon monimuotoisuudelle aiheutuneet vahingot vain, jos he ovat toimineet tuottamuksellisesti tai huolimattomasti.²⁵²

Merkittävyydestä ja erityisesti käsitteestä ”ympäristövahinko” on hiljattain annettu komission tiedonannolla (2021/C 118/01) selkeyttä ympäristövahinkojen ennallistamisvastuuta koskevan direktiivin (2004/35/EY) tulkittamiseen. Kyseisellä ohjeella suuntaviivat yhteisen tulkinnan antamisesta ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY 2 artiklassa on määritelty määritetty termi ”ympäristövahinko”.²⁵³ ”Maaperälle aiheutuvan vahingon” määritelmä on suoraviivaisempi kuin ”suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvan vahingon” ja ”vesille aiheutuvan vahingon” määritelmät. Nämä edellä mainitut kolme vahinkoa muodostavat ympäristövastuudirektiivin mukaiset ympäristövahingot. Vesiä ja suojeltavia lajeja koskevissa vahinkosääntelyissä viitataan muuhun lainsäädäntöön, jonka johdosta maaperään kohdistuva vahinko nähdään suoraviivaisempana. Määritelmä rajoittuu kuitenkin tietyssä määrin huomattavaan riskiin siitä, että vahinko vaikuttaa haitallisesti ihmisten terveyteen.²⁵⁴

4.1.2 Soveltamisala

Ympäristövastuudirektiivin alaan kuuluvat ammatillisesta toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset ympäristölle.²⁵⁵ Ympäristövastuudirektiiviä sovelletaan siis ammatillisiin toimiin, joista aiheutuu riski ympäristölle ja ihmisten terveydelle.²⁵⁶ Vahinkojen tulee olla myös

²⁵² Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 10.

²⁵³ 2 artiklan toinen kohta ”Ympäristövahinko” on direktiivissä keskeinen ilmaisu. Sen avulla määritellään direktiivin yleinen tarkoitus (5). Kun ympäristövahinko tapahtuu tai uhkaa tapahtua, toiminnanharjoittajilla on ehkäisevien tai korjaavien toimien käynnistämistä koskevia velvoitteita, toimivaltaisilla viranomaisilla asiaan liittyviä velvoitteita (6) ja muilla henkilöillä oikeus pyytää, että toimenpiteisiin ryhdytään (7). Jos vahinko on rajat ylittävä ja kohdistuu useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon, aloitetaan jäsenvaltioiden välinen yhteistyö (8). Lisäksi ilmaisuun sisältyy seurauksia rahoitusalan toiminnanharjoittajille, jotka tarjoavat rahoitusvakuuksia direktiivin mukaisen vastuun kattamiseen (9). Ilmaisulla voi näin ollen olla merkittävä rooli ympäristönsuojelussa, koska sen avulla voidaan määrittää, ehkäistäänkö ja korjataan jokin ympäristöhaitta.

²⁵⁴ Euroopan unionin virallinen lehti C 118/43-C 118/44. Ks. lisää ympäristövastuun soveltamisalasta Heloise (2023) s. 123–125.

²⁵⁵ Ks. esim. Kallio (2007), s. 161, jossa todetaan ympäristövastuudirektiivin lähestyvän ympäristövastuuta koskevia kysymyksiä puhtaasti ympäristöllisestä näkökulmasta. Ks. lisää Pihalehto (2023), 5–83, erityisesti s. 10. Samalla vahinkovastuusääntely lisää ympäristölle riskialttiin toiminnan kontrollia, kun julkisvallan rinnalle tällaista toimintaa valvomaan tuodaan myös yksityistahot oikeudenhaltijoina sekä muut vahinkovastuun riskiä arvioivat toiminnan sidosryhmä.

²⁵⁶ Tätä direktiiviä olisi sovellettava ympäristövahinkojen osalta sellaiseen ammatilliseen toimintaan, joka aiheuttaa riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Tällainen toiminta olisi periaatteessa yksilöittävä viittaamalla asiaa koskevaan yhteisön lainsäädäntöön, jossa asetetaan vaatimuksia tietyille toimille ja käytännöille, joiden katsotaan aiheuttavan mahdollisen tai todellisen riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

merkittäviä.²⁵⁷ Näihin toimintoihin sovelletaan 3 artiklan 2. kohdan mukaan unionin muun (ympäristö)lainsäädännön mukaisia lakisääteisiä vaatimuksia. Erityisen olennaisia ovat liitteessä III mainitut säädökset tai säädökset, joilla ne on korvattu (yksi näistä on jätepuitedirektiivi, liitteen III 2. kohta). Kyseiset säädökset muodostavat siis laajemman sääntelykehyksen, joka on direktiivin ympäristövahinkoja koskevien velvoitteiden soveltamisen kannalta olennainen. Tämä johtuu siitä, että myös näiden säädösten säännöksillä pyritään yleensä ehkäisemään tai rajoittamaan monia ilmaisen ”ympäristövahinko” piiriin kuuluvia haitallisia vaikutuksia luonnolle, vesille ja maaperälle.

Direktiivissä ei ole kyse ”tavallisesta” vahingonkorvausvastuusta, koska sillä ei anneta yksityisille osapuolille oikeutta saada korvauksia ympäristövahingon johdosta. Direktiivin nimenomaisena tarkoituksena on ympäristövahinkojen ehkäisemiseen ja korjaamiseen tähtäävän järjestelmän perustaminen²⁵⁸, joka perustuu aiheuttamisperiaatteelle 1 artiklan mukaisesti. Ympäristövastuudirektiivi rakentuukin erityisesti ehkäisylle ja ympäristövahinkojen korjaamiselle²⁵⁹. Vaikka liitteessä III onkin lueteltu erityisen haitalliset toiminnot, se sisältää myös ammatilliset toiminnot artiklassa 2–7 ja sen soveltaminen on käytännössä laajaa.²⁶⁰

Liitteen III mukaisiin ammatillisiin toimintoihin kuuluvat muun muassa monet teolliset toiminnot, kuten jätehuoltotoiminnot. 3 artiklassa säädellään soveltamisalasta ja direktiiviä sovelletaan *a) ympäristövahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet liitteessä III lueteltujen ammatillisten toimintojen harjoittamisesta*²⁶¹, sekä ympäristövahinkojen välittömiin uhkiin, jotka ovat

²⁵⁷ Ympäristövastuudirektiivin liitteessä I on tuotu esiin se, että sellaiset vahingot, joilla on todistettavasti vaikutuksia ihmisten terveyteen, on luokiteltava merkittäviksi vahingoiksi.

²⁵⁸ *Kallio* (2007), s. 161. Tätä tukee myös nimenomaisesti direktiivin kohta 14, jossa todetaan, että direktiiviä ei ole tarkoitettu soveltuvan henkilövahinkoihin, yksityisomaisuudelle aiheutuneisiin vahinkoihin eikä taloudellisiin menetykseen, eikä se vaikuta tällaisia vahinkoja koskeviin oikeuksiin sekä kohta 11, jossa todetaan direktiivin tarkoituksen olevan ehkäistä ja korjata ympäristövahinkoja, eikä se vaikuta oikeuteen saada korvausta tavanomaisesti vahingosta jonkin asianomaisen vahingonkorvausvastuuta koskevan kansainvälisen sopimuksen nojalla.

²⁵⁹ Direktiivin liite II sisältää puitteet, joita noudatetaan vahinkojen arvioimiseksi ja parhaimmat korjaavat toimenpiteet.

²⁶⁰ *Heloise*. s. 123. Ks. esimerkiksi tapaus C-297/19 *Naturschutzbund Deutschland—Landesverband Schleswig-Holstein eV v Kreis Nordfriesland* [2020], OJ C230/ 21, kohdat 67–77.

²⁶¹ 1. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24 päivänä syyskuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY(1) mukaisesti lupaa edellyttävä laitosten toiminta. Tällä tarkoitetaan kaikkia direktiivin 96/61/EY liitteessä I mainittuja toimintoja lukuun ottamatta niitä laitoksia tai laitoksen osia, joita käytetään uusia tuotteita ja prosesseja koskevaan tutkimukseen tai niiden kehittämiseen ja testaamiseen.

aiheutuneet näistä toiminnoista. Yksi merkittävä raja-alue on se, että uudelleenkäyttöä tukevat toiminnot eivät kuulu ympäristövahingon alaan ympäristödirektiivin näkökulmasta. Tämä tukee esimerkiksi tekstiilimateriaalin saattamista kuituihin ja tästä muodostettavan kierrätystekstiilituotteiden kehittämistä.²⁶² Ympäristödirektiivin mukaiseen vastuuseen 3 artiklan 2 kohdan mukaan ympäristövahingosta riittää myös rekisteröintiä edellyttävät jätehuoltotoimet, kuten Suomessa tuottajavastuu on liitetty tuottajarekisteriin.

Ympäristövastuudirektiivissä (2004/35/EY) viitataan suoraan jättepuitedirektiiviin (2006/12/EY)²⁶³, jolloin siis tuottajavastuun kohdalla myös ympäristövastuudirektiivin vaikutus ulottuu tuottajavastuuseen niille tuottajille, jotka järjestävät itse jätehuoltonsa.²⁶⁴ Tämä siksi, että jätehuolto (joka laajentuu tuottajavastuulla myös tuottajien vastattavaksi) on ympäristövastuudirektiivin mukaista riskialtista taloudellista toimintaa. Tällaisten toimintojen toiminnanharjoittajat voivat olla Euroopan komission tiedonannon mukaan ankarassa vastuussa kaikista kolmesta direktiivin mukaisesta ympäristövahinkojen luokasta eli: ”maaperälle aiheutuva vahinko”, ”suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuva vahinko” ja ”vesille aiheutuvan vahinko”.²⁶⁵

4.1.3 Vastuun jakautuminen

Ympäristövastuudirektiivi rakentuu aiheuttamisperiaatteelle ja se on rakennettu siviilioikeudellisiin mekanismeihin, eli ainoastaan ympäristövahinko, jolla voidaan nähdä olevan jokin saastuttamisen lähde ja identifioitavissa oleva aiheuttaja, kuuluu sen soveltamisalaan. Tällöin vaikeasti yksilöitävissä olevista lähteistä aiheutuva ympäristökuormitus (diffuse pollution) jää soveltamisalan ulkopuolelle.²⁶⁶ Kyseistä liitteen III mukaista ammatillista toimintaa harjoittajien

2. Jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY ja vaarallisista jätteistä 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY(2) perusteella **lupaa tai rekisteröintiä edellyttävät jätehuoltotoimet**, mukaan lukien jätteiden ja vaarallisten jätteiden keräily, kuljetus, talteenotto(3) ja kaatopaikalle

²⁶² Ks. lisäksi EY:n raportista s. 4 niistä haasteista, mitä tekstiilien erityispiirteitä ja haasteita jätehuoltomarkkinan ja markkinan näkökulmasta on. Tekstiilit eroavat muista tuottajavastuun alaisista tuotteista.

²⁶³ Ympäristödirektiivin liitteen III 2. kohta.

²⁶⁴ Vastuu on asetettu myös tuotteiden tuottajille. Jättepuitedirektiivin artikla 8 kohta (1). Tehostaakseen uudelleenkäyttöä ja jätteen syntymistä, voi näiden toimenpiteiden lisäksi kuulua –” *toimenpiteisiin voivat kuulua palautettujen tuotteiden ja kyseisten tuotteiden käytön jälkeen jäljelle jäävän jätteen vastaanottaminen sekä tätä seuraava jätehuolto ja taloudellinen vastuu tällaisesta toiminnasta.* ”.

²⁶⁵ Direktiivin johdanto-osan kahdeksannessa kappaleessa esitetään perusteet liitteessä III kuvatun ammatillisen toiminnan sisällyttämiselle sen soveltamisalaan. Siinä todetaan, että direktiiviä olisi sovellettava sellaiseen ammatilliseen toimintaan, joka aiheuttaa riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Lisäksi siinä todetaan seuraavaa: ”Tällainen toiminta olisi periaatteessa yksilöitävä viittaamalla asiaa koskevaan [unionin] lainsäädäntöön, jossa asetetaan vaatimuksia tietyille toimille ja käytännöille, joiden katsotaan aiheuttavan mahdollisen tai todellisen riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle.”.

²⁶⁶ Heloise (2023), s. 125.

vastuu on ankaraa eli se ei ole riippuvainen siitä, onko teko tai sen toteutumatta jättäminen ollut tuottamuksellisesta eli onko toiminnanharjoittaja toiminut tahallisesti tai huolimattomasti. Ankaran vastuun soveltamiseen siis riittää, että ympäristövahinkojen ja ammatillisen toiminnan välillä voidaan osoittaa olevan syy-yhteys.²⁶⁷ Toisaalta tällä hetkellä tuottajavastuun osalta esimerkiksi ympäristön turmelemisen (esimerkiksi roskanpolton) aktualisoituminen rikoslain nojalla vaatii tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta. Käytännössä mikäli vaatetta poltetaan ja tästä jäisi kiinni, osoittaa se tekijän törkeää huolimattomuutta olla noudattamatta jätelakia ja esimerkiksi erilliskierrätykselle asetettuja velvoitteita ja vastuita.

On hyvä huomata, että ympäristödirektiivin mukaan kuitenkin ympäristövahinkojen luokan ”suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvan vahingon” osalta myös muut kuin liitteessä III luetellut ammatillisen toiminnan harjoittajat voivat olla vastuussa, jos ne ovat toimineet tuottamuksellisesta tai huolimattomasti.²⁶⁸ Tämä vastuu asetetaan ympäristödirektiivin kohdalla 18 nojautuen aiheuttamisperiaatteeseen.²⁶⁹ Tuottajille on uudessa direktiivissä mietitty vastuuta siihen, että heidän tulee tehdä ”digipassi” kuluttajille, jota seurataan.²⁷⁰ Tätä kautta myös tietyllä tavalla voi tulla kysymykseen myös ympäristöperusoikeus yksilön vastuun osalta, johon tässä ei paneuduta sen tarkemmin.²⁷¹

Tekstiiliteollisuuden osalta kuitenkin ympäristövahingot eivät kohdistu suoraan yleensä jäsenvaltion alueelle. Esimerkiksi puuvillan tuotannossa on vaikea edes saada selville sen

²⁶⁷ Euroopan unionin virallinen lehti C 118/3. kohta 12.

²⁶⁸ Euroopan unionin virallinen lehti C 118/3. kohta 12. Suuntaviivat yhteisen tulkinnan antamisesta ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY 2 artiklassa määritetyille ilmaisulle ”ympäristövahinko.

²⁶⁹ (18) *Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti toiminnanharjoittajan, joka aiheuttaa ympäristövahingon tai välittömän uhan tällaisen vahingon tapahtumisesta, olisi pääsääntöisesti vastattava tarvittavien ehkäisevien tai korjaavien toimenpiteiden kustannuksista. Jos toimivaltainen viranomainen toteuttaa toimet toiminnanharjoittajan puolesta itse tai kolmannen osapuolen avulla, kyseisen viranomaisen olisi varmistettava, että aiheutuneet kustannukset peritään toiminnanharjoittajalta. On myös asianmukaista, että toiminnanharjoittajat olisivat viime kädessä vastuussa kustannuksista, jotka aiheutuvat ympäristövahingon tai mahdollisesti vahinkoa koskevan välittömän uhan arvioinnista.*

(21) *Toiminnanharjoittajien olisi vastattava ehkäisevistä toimenpiteistä aiheutuvista kustannuksista, jos toiminnanharjoittajien olisi ollut toteutettava kyseiset toimenpiteet jo pelkästään noudattaakseen niiden toimintaa sääteleviä lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, taikka luvan tai hyväksynnän ehtoja.*

²⁷⁰ Nämä sitovat vaatimukset on Suomessa asetettu valioneuvoston säädöksillä, joissa kullekin tuottajalle on asetettu erilaiset velvoitteet ks. esimerkiksi muovipakkaus valtioneuvoston asetus. Erityispiirteenä tulevassa tekstiilistrategiassa on myös se, että kuluttajille halutaan viestiä ja antaa toimintaohjeita, miten kierrätystä tulisi edistää. Tuottajille onkin asetettu velvollisuus asettaa vaatteeseen ”ohjeita kierrätyksestä”, josta myöhemmin tutkimuksessa.

²⁷¹ Ks. esimerkiksi *Viljanen - Heiskanen - Raskulla - Koivurova – Heinämäki* (2014), s. 10, jossa todetaan, että yksilöiden on tunnettava vastuunsa ympäristöstään, vaikkakaan raportti ei tarkemmin tutki yksilön vastuun osalta ympäristöperusoikeuden toteutumista.

kemikaalista jalanjälkeä.²⁷² Näin ollen, vaikka ympäristövastuudirektiivi on voimassa, ei se itsessään pysty puuttumaan aiheuttamisperiaatteella ympäristön pilaantumiseen. Tätä kautta yritys vastuudirektiivillä ja siihen linkitetyllä arvoketjulla voi olla vaikutusta siihen, miten tuottajat voidaan saattaa vastuuseen.²⁷³ Oma kysymyksensä on lainvastaiset jätteiden siirrot, jolloin EU jättää merkittävän osan hiilijalanjäljestään (environmental footprint) EU:n ulkopuolelle, jossa ne usein poltetaan tai hylätään (dumped). Siksi uudessa jätepuitedirektiivissä erilliskeräyksellä pyritään saamaan tälle loppu, ja käytetyt tekstiilit pitää sisältää maininta siitä, että ne voidaan uudelleenkäyttää ennen siirtoa. Tässä vaiheessa vastuussa olevan tulee myös tosiasiallisesti olla tietoinen siitä, että nämä kyseiset tuotteet hyödynnetään ympäristölle kestäväällä tavalla (*to ensure shipments of textile waste would only take place when there are guarantees that the waste is managed in an environmentally sound manner*).²⁷⁴ Tällä halutaan puuttua siihen, että EU ei vie pilaantumista/saastuttamista kolmansiin maihin.²⁷⁵ Lisäksi myymättä jääneiden tai palautettujen tekstiilien hävittämiseen pyritään saamaan avoimuusvelvoite, jossa suurten yritysten olisi julkistettava käytöstä poistamiensa ja hävittämiensä tuotteiden määrä. Tähän halutaan lisäksi saada jatkokäsittelytapa, eli onko tuotteet valmisteltu uudelleenkäyttöön, kierrätetty, poltettu vai sijoitettu kaatopaikalle. Komissio aikoo myös kieltää tuotteiden hävittämisen, joka koskisi tarvittaessa myös myymättä jääneitä tai palautettuja tekstiilejä.²⁷⁶ Kerätyn tekstiilin määrä kasvaa erilliskeräyksen jälkeen, jolloin on tarpeen tehdä toimia, että laittomia siirtoja kolmansiin maihin ei tapahdu ja varmistetaan ympäristönsuojelun taso.²⁷⁷

4.1.4 Jäsenvaltion vastuu

Yksityisillä oikeussubjekteilla on oikeus vaatia suoraan EU-oikeuden nojalla jäsenvaltiolta korvausta sellaisista vahingoista, joita yksityiselle syntyy jäsenvaltion lukuun laskettavasta EU-oikeutta rikkovasta teosta tai laiminlyönnistä (jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaate).²⁷⁸ Toimivaltaisella viranomaisella on myös ympäristövahinkoon liittyviä velvollisuuksia,

²⁷² Ks. tarkemmasta tutkimusta tekstiileiden osalta Yan Luo, Kun Song, Xuemei Ding, Xiongying Wu (2021), s. 1-6.

²⁷³ COM 2023 420, jossa todetaan *EU:n toimilla puututaan tehokkaammin rajat ylittäviin ulkoisiin ympäristövaikutuksiin, kuten kasvihuonekaasupäästöihin ja tekstiilien (ja muuksi kuin jätteeksi vilpillisesti luokitellun jätteen) vientiin kolmansiin maihin, koska keskeiset ongelmatekijät liittyvät sääntelyn puutteisiin, jotka johtuvat yhdenmukaistettujen määrätelmien puuttumisesta ja sääntelyn hajanaisuudesta sekä kaikkia jäsenvaltioita vaivaavasta rahoitusvajeesta.*

²⁷⁴ EPRS: Katsarova (2023), s. 8.

²⁷⁵ Ks. [Questions and Answers on new EU rules on waste shipments \(europa.eu\)](#) (Käyty 17.5.2024)

²⁷⁶ COM (2022) 141 final otsikko 2.2.

²⁷⁷ 2023/0234 (COD), KS. s 40–41.

²⁷⁸ Ojanen (2016), s. 110.

vaikka lähtökohtaisesti toiminnanharjoittaja on vastuussa ympäristövahingosta. Tällöin ilmaisen ”ympäristövahinko” tulkintaan on sisällyttävä myös jäsenvaltioiden rooli.²⁷⁹ Käytännössä EU-oikeudessa ohjataan siihen, että jäsenvaltion tulee huolehtia siitä, että aiheutumisperiaate toteutuu mahdollisimman kattavasti. Ympäristövastuudirektiivin johdanto-osan kohdassa (15) todetaan, että

Koska ympäristövahinkojen ehkäiseminen ja korjaaminen on tehtävä, jolla suoraan edistetään yhteisön ympäristöpolitiikan täytäntöönpanoa, viranomaisten olisi varmistettava ympäristödirektiivissä säädetyn järjestelmän asianmukainen toteuttaminen ja sen täytäntöönpanon valvominen.²⁸⁰

Yritysvastuudirektiivillä vastuu laajennetaan myös yrityksille tunnistaa haitallisia ympäristövaikutuksia (kuten esimerkiksi kasvihuonepäästöjen, saastumisen ja luontokadon ehkäisy) ja tätä kautta turvataan ympäristöä yleisesti arvoketjun huolellisuusvelvollisuuden laajentamisella. Yritysvastuudirektiivin 4 artiklan mukaan *jäsenvaltioiden on varmistettava, että yritykset noudattavat ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevaa huolellisuusvelvoitetta noudattamalla 5–11 artiklassa lueteltuja vaatimuksia.*²⁸¹ Osaltaan sitä vahvistetaan myös eurooppalaisella ilmastolailla²⁸² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2021, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta.

Mikäli ympäristödirektiivin mukainen vastuu osuisi yhteen muun unionin ympäristölainsäädännön ja erityisesti lainsäädösten rikkomisen kanssa, muodostuu jäsenvaltiolle velvollisuus valvoa vahinkoa aiheuttavia tekijöitä direktiivin tai muun lainsäädännön mukaisesti, sillä tehokkuusperiaate edellyttää, että näiden säännöksiä toteumista on jäsenvaltioiden ja niiden viranomaisten varmistettava eli että kyseisiä säädöksiä noudatetaan, mikäli niitä rikotaan. Jäsenvaltio ei voi luopua sille asetetuista toimista, sillä toimenpiteitä tarvitaan riippumatta siitä, voiko toiminnanharjoittaja vastata kustannuksista tai pitääkö hänen vastata niistä. Jäsenvaltiota

²⁷⁹ Euroopan unionin virallinen lehti c 118/6. *Ilmaisen ”ympäristövahinko” yleiseen tulkintaan on sisällyttävä niiden rooli. Toimivaltaisten viranomaisten on todettava, mikä toiminnanharjoittaja on aiheuttanut ympäristövahingon tai sen välittömän uhan (61). Tämän vuoksi toimivaltaisten viranomaisten on oltava tietoisia ympäristövahingon tai sen uhan olemassaolosta. Muuten toiminnanharjoittajan toteamista koskevalla velvollisuudella ei ole merkitystä. Toimivaltaisten viranomaisten on myös arvioitava ympäristövahingon vakavuus (62). Tässäkin merkittävyyden arviointivelvollisuudella on merkitystä vain, jos viranomaiset ovat tietoisia vahingon tai sen uhan olemassaolosta.*

²⁸⁰ Euroopan unionin virallinen lehti L 143/57.

²⁸¹ COM (2022) 71 final. 2022/0051 (COD), s. 2 ja 26.

²⁸² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2021, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta.

voidaan vaatia toteuttamaan lisätoimia, jos vaadittua tulosta ei saavuteta, vaikka viranomaiset ovat ryhtyneet toimiin toiminnanharjoittajaa vastaan. Esimerkiksi asiassa C-104/15, *komissio v. Romania* jäsenvaltio oli edelleen vastuussa kaivosjätelaitoksen myrkyllisten hiukkaspäästöjen torjunnasta, vaikka se oli määrännyt toiminnanharjoittajalle seuraamuksia ja toiminnanharjoittaja oli muuttunut maksukyvyttömäksi (toissijainen vastuu).²⁸³

EU:n asettamilla tuottajavastuusäntelyillä (esimerkiksi pakkausjätteistä), jotka on sisällytetty jätelain 48 §:n luetteloon, ja edelleen näistä annetut tuottajavastuuta koskevat tarkemmat asetukset, sisältävät tuottajavastuualakohtaista keräystä ja hyödyntämistä koskevia määrällisiä tavoitteita. Lähtökohtaisesti näissä direktiiveissä määritellään sitovia prosenttimääräisiä vähennystavoitteita, jotka täytäntöönpanossa kansalliseen lainsäädäntöön määrittelevät keräystä ja hyödyntämistä koskevat tavoitteet. Nämä tavoitteet sitovat ja velvoittavat jäsenvaltioita. Tällöin näiden tavoitteiden täyttymättä jääminen on sanktioitu, jolloin jäsenvaltio voi joutua tavanomaisen unionisäntelyn täytäntöönpanon laiminlyönnistä.²⁸⁴ Tällöin kyseeseen voi tulla esimerkiksi asian C-494/01 *komissio v. Irlanti* mukaisesti harkittavaksi se, että jäsenvaltio on rikkonut systemaattisesti jättepuitedirektiivin tavoitteet, jos jäsenvaltion voidaan nähdä järjestelmällisesti puutteellisesti hoitavan hallinnollisia, sille asetettuja tavoitteita. Puhutaan yleisestä ja jatkuvasta rikkomisesta (a general and persistent infringement, ”G-P infringement”), jolloin komissiolle nostetaan kanne SEUT 258 artiklan perusteella. Mikäli jättepuitedirektiivin rikkominen jatkuisi, voitaisiin aloittaa menettely SEUT 260 artiklan 2 kohdan mukaisesti, jolloin voidaan vaatia seuraamuksen määräämistä sakkona ja/tai kiinteämääräistä korvausta.²⁸⁵

4.2 Jäsenvaltion vastuusta kansainvälisen oikeuden nojalla

Ympäristöperusoikeus (PL 20 §:n mukaisesti) antaa julkiselle vallalle sekä tukea että myös toimeksiannon ympäristövastuun järjestämiseen tavalla, jossa yleinen ympäristöetu tulee asianmukaisesti suojatuksi.²⁸⁶ Yhtenä kehityskulkuna on myös ihmisoikeuksien kasvava rooli ympäristöoikeudessa, joka voi vaikuttaa kasvavissa määrin jäsenvaltioiden vastuuseen, mikäli ihmisten terveydelle voidaan nähdä aiheutuvan haittaa jäsenvaltion riittämättömistä toimista. Tästä esimerkkinä on Euroopan unionin ihmisoikeustuomioistuin antama tuore ratkaisu ilmastomuutostavoitteiden saavuttamisen epäonnistumisesta ratkaisussaan *Verein Klima*

²⁸³ Euroopan Unionin virallinen lehti C118/8-C118/9.

²⁸⁴ *Lankinen* (2010), s. 148.

²⁸⁵ Ks. *Lenaerts – Gutiérrez – Fons* (2011), s. 9–11.

²⁸⁶ HE 1/1998 vp, s. 80 ja HE 309/1993 vp, s. 66–67, *Kokko* (2008), s. 316.

Seniorinnen Schweiz ja muut v. Switzerland (53600/20), jossa Sveitsin on nähty rikkovan ihmisoikeuksia, koska se ei ole tehnyt tarpeeksi toimia ilmastonmuutoksen eteen.

Kahden kriteerin tulee täytyä, jotta valtio voi joutua vastuuseen kansainvälisen oikeuden nojalla. 1) On tehty (sopimus)rikkomus kansainvälisen oikeuden alla 2) Toiminta on johdettavissa kyseisestä valtiosta. Se on yleinen periaate, että valtio on vastuussa väärinteosta (wrongful acts) tai saasteista (omissions), jotka johtuvat valtion toimielimistä tai organisaatioista (state officials or organs). Valtio ei ole kuitenkaan vastuussa yksityisten teoista, jollei valtio itse epäonnistu kontrolloimaan vahingonaiheuttajaa tai tee asioita rangaistakseen vahingonaiheuttajaa. Saastuttamistapauksessa tämä tarkoittaa ympäristövahinkojen osalta sitä, että valtiota pidetään aiheuttajana, mikäli se on epäonnistunut kontrolloimaan saastuttajan toimintaa.²⁸⁷ Jäsenvaltion vastuuseen asettamiseksi, tulee siis asettaa sääntö, joka rikkoo yksilölle tarkoitettuja oikeuksia ympäristösäädännöistä, tämän säännöksen rikkominen tulee olla merkittävä, ja täytyy olla suora kausaalilinkki rikkomuksen ja menetyksen tai vahingon välillä yksityisen henkilön kanssa. Tämän haasteelliseksi asettaa se, että direktiivit keskittyvät enneminkin suojaamaan ympäristöllisiä etuja yleisesti. Kuitenkin EU:n ympäristödirektiivien tarkoituksena on suojella kansanterveyttä, jolloin se voidaan nähdä EU säädökseksi, jonka tarkoituksena on antaa yksilölle oikeuksia.²⁸⁸

4.5 Ympäristömaksut ja tuleva ekomodulaatiohinta

Tuottajien on odotettu ryhtyvän toimenpiteisiin jätteiden aiheuttaman pilaantumisen (ulkoisvaikutuksen) vähentämiseksi, koska ne olisivat vastuussa (ainakin) jätehuollon taloudellisesta taakasta. Toisin sanoen tuottajia kannustettaisiin ehkäisemään jätteiden syntymistä välttääkseen jätehuoltokustannukset. Toisin sanoen laajennetun tuottaja vastuun (Extended Producer Responsibility, EPR) tavoitteena ei ole ainoastaan jakaa taloudellinen vastuu jätehuollosta, vaan myös käynnistää muutoksia tuotantoketjun alkupäässä. Tuottajien odotetaan tekevän parannuksia tuotesuunnitteluunsa jätteen synnyn vähentämiseksi tai hyödyntämisprosessin helpottamiseksi ja lopulta säästöjen aikaansaamiseksi. Vaikka EPR on johtanut keräys- ja kierrätysasteiden nousuun, sen vaikutus tuotesuunnitteluun näyttää kuitenkin olevan vähäisempi.²⁸⁹ Jo

²⁸⁷ *Atapattu* (2006), s. 471–472.

²⁸⁸ Ks. lisää *Lenaerts – Gutiérrez-Fons* (2011), s. 30–36. Ks. lisää ihmisoikeuksien teleologisesta tulkinnasta vastuun asettamisena esimerkiksi *Donald* (2023), s. 49–64.

²⁸⁹ *Maitre-Ekern* (2021), s. 5–6.

aiemmin esitelty kuvio 1 kuvastaa hyvin sitä, mikä olisi pyrkimys tulevan tekstiilien tuottajavastuun toteutumisen osalta.

Koska saastuttaja maksaa -periaatteella ohjataan henkilöiden käytöstä, voi se toimia myös ohjaavana tekijänä siihen, että tuottajan jopa kannattaa itse tehdä toimia jätteen kanssa. Yhtenä ehdotuksena taloudellisten tekijöiden (economic tools) käytöstä olisi se, että tuotteen hintaan sisällytettäisiin kustannukset, missä määrin vettä, maata jne. erilaisia luonnonvaroja on käytetty tuotteen tekemiseen, jotta tällä pystyttäisiin nostamaan hintoja ja ohjata kuluttajien käytöstä.²⁹⁰ Taloudellinen tutkimus on osoittanut sen, että EPR voi olla optimaalinen vaihtoehto silloin, jos siihen on kytketty bonus- ja laiminlyöntisysteemit. Samaan aikaan, jos laajennettuun tuottajavastuuseen sekoitetaan tällaisia instrumentteja, tulee pitää mielessä ennen näiden säännösten yhteensovittamista, että ne säännökset, jotka ovat liian ankarasti säännelty, olisi ristiriidassa EPR:n ytimen kanssa, joka on delegointi. Tällöin laajennetun tuottajavastuun osalta käsillä on kiperä tasapainottelu joustavalle sääntelylle pohjautuvan järjestelmän ja yhteensovittaminen siihen, että otetaan käyttöön riittävästi täydentäviä lakeja ja politiikkoja, joilla varmistetaan, että tällaiset järjestelmät ovat tehokkaita.²⁹¹ Kiertotaloudessa tuottajille on asetettu pidemmälle menevä vastuu tehdä suunnittelussa parannuksia. Tuottajille on asetettu velvollisuus tehdä asioita sen eteen, että he varmistavat sen, että heidän tuotteensa on kehitelty pidempään käyttöön (pidempiaikaisia/pidempi-ikäisiä) sekä korjattavissa ja huolehtia siitä, että uudelleenkäyttö tehdään houkuttelevaksi vaihtoehdoksi ja uudelleenkäyttöön johtavat prosessit asetetaan tehokkaasti etusijalle materiaalin talteenottoprosesseihin (uudelleenkierrätys) nähden.²⁹²

Yksi ongelma EU:n laajennetussa tuottajavastuussa on se, että ne eivät kohdenna sitä, miten maksut pitäisi balansoida tuottajayhteisöjen kesken, vaan ne tulee tehdä jäsenvaltio tasolla. Tällöin viranomaisten tulee valvoa sitä, että tuottajat eivät tahallaan kerää liian vähän jätteitä ja tätä kautta saa alhaisempia kustannuksia. Toisaalta tuottajat voivat kerätä liikaa jätteitä ja nostaa hintaansa kilpailijoiden kanssa tehtyjen sopimuksien perusteella. Näin ollen maksuja ei saa kerätä liikaa eikä liian vähän, jotta jätepuitedirektiivin tarkoitus toteutuu. Tuottajia ei tule siis palkita epäoikeudenmukaisesta ja tahallisesta käyttäytymisestä.²⁹³

²⁹⁰ *Atapattu* (2006), s. 456–457.

²⁹¹ *Steenmans* (2019), s. 117.

²⁹² *Maitre-Ekern* (2021), s. 7.

²⁹³ *Mayers - Butler* (2013), s. 286.

Komissio ehdottaa, että kaikissa EU:n jäsenvaltioissa otettaisiin käyttöön pakolliset ja yhdenmukaistetut laajennetun tuottajavastuun järjestelmät tekstiileille, sillä tuottajavastuujärjestelmillä (EPR-järjestelmillä) on onnistuttu parantamaan esimerkiksi pakkausten, paristojen ja sähkö- ja elektroniikkalaitteiden jätehuoltoa. Tuottajat siis kantaisivat tekstiilijätteen jätehuollon kustannukset, joka kannustaa tuottajia vähentämään jätettä ja lisäämän tekstiilituotteiden kiertokulkua. Komissio ehdottaa myös ekomodulaatioperiaatetta, jolloin ympäristötehokkuuden perusteella mukautetaan se määrä, mitä tuottajat maksaisivat ehdotettuun EPR-järjestelmään.²⁹⁴ Komissio ehdottaakin, että huomattava osa EPR-järjestelmiin maksettavista maksuista osoitetaan jätteen syntymisen ehkäisyyn ja uudelleenkäytön valmisteluun.²⁹⁵ Koska unionin tasolla on tarkoitus säännellä myös uudesta periaatteesta, on tavoite selkeästi se, että tavoitteiden saavuttamiseksi halutaan saada aikaan yhtenäinen järjestelmä, jossa tuottajavastuuta pyrittäisiin yhdenmukaistamaan ja erityisesti tehostaa kiertotalouden sekä kestävä kehityksen tavoitteita.

Ekomodulaatiolla EPR-järjestelmässä tarkoitetaan erilaisten kustannusten veloitusta, jotka perustuvat erilaisiin kriteereihin, joilla kannustetaan tuotteiden ympäristökestävyyttä edistäviä suunnittelumuutoksia²⁹⁶, joilla vähennetään maksuja kiertotalouden mukaisesti suunnitelluille tuotteille.²⁹⁷ Ekomodulaation määrä tulisi riippua siitä, kuinka hyvin jätehierarkiaa toteutetaan. Ne tuotteet, jotka ovat tarkoitettu kasvattamaan jätteen ehkäisyä, eli valmisteltu ja parannettu uudelleenkäytön mahdollisuutta, tulisi olla kustannuksiltaan pienempiä kuin vain ne tuotteet, joissa on parannettu kierrätystä. Siksi kustannustenjaossa kustannusten määrä tulisi olla sidottu jätteen ehkäisyyn (uudelleenkäytettävyys, kestävyys ja korjattavuus) ennemminkin kuin siihen, kuinka tehokkaasti tuote voidaan kierrättää. Ekomodulaation tarkoituksena on saada tuottajat maksamaan todelliset maksut jätteestä ja siitä kustannusten määrästä, joka muodostuu, kun tuottaja saattaa tuotteen markkinoille.²⁹⁸

Tällä hetkellä kustannukset, joita tuottajavastuussa kerätään, kattaa käytännössä vain operatiiviset kustannukset eli keräyksen, lajittelun ja kierrätyksen/loppusijoittamisen. Tässä yhteydessä haasteeksi on osoittautunut se, että tiettyä sovittua kriteeriä ja kustannusten määriä ei ole

²⁹⁴ Ks. tarkemmin [Circular economy for textiles \(europa.eu\)](https://europa.eu)

²⁹⁵ COM (2023) 420 final, s. 7. Ks. esimerkiksi *Sachdeva - Araujo - Hirschnitz-Garbes* (2021), s. 30 Figure 6 EPR supplemented by policy mix hierarkiasta, miten ekomodulaatiota suositellaan hyödynnettäväksi.

²⁹⁶ *Sachdeva - Araujo - Hirschnitz - Garbes* (2021), s. 4

²⁹⁷ *Sachdeva* (2021), Saatavilla: [Extended Producer Responsibility and Ecomodulation of Fees | Ecologic Institute](#)

²⁹⁸ *Sachdeva - Araujo - Hirschnitz - Garbes* (2021), s. 4 ja 8.

yhtenäistetty unionin alueella. Lisäksi tiettyjä tuottajayhteisöjä voitaisiin suosia ja hallinnollisia ongelmia voisi muodostua esimerkiksi vapaamatkustamisesta. Tätä voidaan ehkäistä sillä, että etämyynnin (online sales)²⁹⁹ raportoimista ja pakottavia keinoja parannellaan. Tekstiilien osalta ekomodulaatiosysteemissä esimerkiksi Ranskassa kannustetaan siihen, että maksetaan 50 %:n bonus kulutuksen jälkeen kierrätetyn kuidun käyttämisestä. Lisäksi ehdotetaan rangaistusten jakamista niille tuottajille, jotka eivät noudattaisi kriteereitä. Esimerkiksi tämä voitaisiin toteuttaa EPR-maksujen sitomisella lajittelukelpoisuuskriteerien perusteella tasolle x euroa/kg³⁰⁰, jotta kilpailua tuottajayhteisöissä ei syntyisi ja suunnittelumuutoksiin investoiminen ei tyrehtyisi. Esimerkiksi Ranskassa ekomodulaatiohintaa säännellään tuottajien liikevaihtoon perustuen markkinoille saattamien tuotteiden suhteessa (tai perusmaksu pienille), jonka lisäksi maksetaan ekomodulaatiohintaa. Tähän liittyy kuitenkin ongelmia, kuten hallinnollisten maksujen nousu, kun tietty järjestelmä tulisi rakentaa hintojen seuraamiselle ja tuottajayhteisöt todennäköisesti jatkaisivat investoimaan kierrätysteollisuuteen enneminkin kuin jätteen ennaltaehkäisyyn uudelleenkäytön edistämiseen toimintaketjussa.³⁰¹ Tuottajayhteisöille tullaan sääntelemään ekomodulaatioperiaatteesta, kustannustenkorvauksesta ja uudelleenkeräyksen velvoitteesta säännökset, jotka löytyvät ehdotetun jättepuitedirektiivin muuttamisesta direktiivin 22 c artiklan kolmannesta kohdasta. Jätelaissa kustannusvastuun määräytymisestä on erillinen oma säädöksensä 48 d §, josta erikseen voidaan säännellä valtioneuvoston asetuksella, miten kustannusten jakamisperusteet muodostuvat.

Esimerkiksi Ranskassa ekomodulaatiohintaa on myös asetettu loppuvaiheessa tekstiileille (end-of-use textiles, vrt. jätehierarkiataulukko) ja Ranskassa ekomodulaatiohintaa säännellään tuottajien liikevaihtoon perustuen markkinoille saattamien tuotteiden suhteessa (tai perusmaksu pienille), jonka lisäksi maksetaan ekomodulaatiohintaa.³⁰² Tuottajat ovat kuitenkin kritisoineet Ranskan mallin olevan monimutkainen ja yhtenäistämistä kaivataan.³⁰³ Pienempää ekomodulaatiokustannuksen muodostumista voitaisiin huomioida tekstiileissä, jotka täyttävät eco-

²⁹⁹ Ks. tarkemmin 2023/0234 (COD) s. 40. Uudessa Asetuksessa 2022/2065 säädellään etäsovimuksiin perustuvien verkkoalustojen tarjoajien rekisteröinnistä tekstiilituottajien rekistereihin.

³⁰⁰ Kyseinen rahoitusosuus perustuisi tuotteiden painoon tekstiilituotteiden osalta tulevassa jättepuitedirektiivin artiklan 22 c artiklan 3 kohtaan.

³⁰¹ *Sachdeva – Araujo - Hirschnitz - Garbes* (2021) s. 5, 16-18 ja 21. Ks. tarkemmin taulukosta 5: Modulation criteria for textiles ja taulukosta 6: EPR and modulated fees for Eco-TLS.

³⁰² *Sachdeva – Araujo – Hirschnitz – Garbes* ks. lisää, erityisesti s. 16 ja 20.

³⁰³ *Weeforum – Applia – Digitaleurope – Eucolight – WeeeEurope* (2021). s. 3.

design³⁰⁴ standardit, jotka voisivat koskea kestävyyttä, uudelleenkäytettävyyttä, korjattavuutta, kuitujen kierrätettävyyttä ja myös sitä, ettei tekstiili sisällä haitallisia aineita ja tietty kierrätyskuitupitoisuus. Tuottajien olisi perustettava EPR-maksut merkittävimpiin ekologisen suunnittelun kriteereihin tekstiilijätteen synnyn ehkäisemiseksi, ja että niitä käsitellään jätehierarkian mukaisesti.³⁰⁵

Laajennettuun tuottajavastuuseen liittyvien maksujen mukauttaminen on kuitenkin myös tehokas taloudellinen ohjauskeino, joka kannustaa kestävämpään tekstiilien suunnitteluun ja lisää siten tekstiilien kiertotalouden mukaista suunnittelua. Jotta ekologiselle suunnittelulle voitaisiin tarjota vahva kannustin, ottaen samalla huomioon sisämarkkinoiden tavoitteet ja tekstiilialan pk-yritysvaltainen koostumus, on tarpeen yhdenmukaistaa laajennettuun tuottajavastuuseen liittyvien maksujen mukauttamisperusteet. Tämä tapahtuu asiaa koskevien ekologisen suunnittelun parametrien perusteella, jotta jätehierarkian mukainen tekstiilien jätehuolto olisi mahdollista. Ekosuunnittelukriteerien mukaisten maksujen mukauttamisen olisi perustuttava ekologista suunnittelua koskeviin vaatimuksiin ja niiden mittausmenetelmiin, jotka hyväksytään tekstiilituotteiden osalta kestävien tuotteiden ekologista suunnittelua koskevan asetuksen tai tekstiilituotteiden yhdenmukaistetuista kestävyyskriteereistä ja mittausmenetelmistä annetun muun unionin lainsäädännön nojalla siinä tapauksessa, että tällaista lainsäädäntöä annetaan. On aiheellista valtuuttaa komissio hyväksymään maksujen mukauttamista koskevat yhdenmukaistetut säännöt sen varmistamiseksi, että maksujen mukauttamista koskevat perusteet ovat kyseisten tuotevaatimusten mukaisia.³⁰⁶ Tätäkin kautta tehostetaan kierrätyksen toteutumista ja nähtävissä on se, että tekstiilituotannolle asetetut tavoitteet halutaan EU-tasolla saavuttaa. Tuottajavastuu on tässä mielessä hyvin merkittävässä roolissa. Siksi jätehuollon onnistunut toteuttaminen on isossa kuvassa niin kiertotalouden kuin tekstiilien tuottajavastuun onnistumisen takana sekä ennaltaehkäisemässä vahinkojen aiheutumista.

³⁰⁴ Aiempi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista ja direktiivin 2009/125/EY kumoamisesta. Ks. lisää COM (2022) 142 final 2022/0095 (COD). Erityisesti uuden digipassin kehittäminen on yksi osa tuottajavastuun laajentumista jo valmistusvaiheeseen. Ks. Tämän tutkimuksen kappaleesta 4.6. Haltille pilotoidusta digituotepassista.

³⁰⁵ Sachdeva – Araju – Hirschnitz-Garbes (2021), s. 4.

³⁰⁶ COM (2023) 420 final, s. 39.

4.6 Tuottajavastuun kehittamisestä

Käytännössä, jotta tekstiilialoille asetetut tavoitteet tulisivat toteutetuksi täysimääräisenä, ja samalla myös aiheuttamisperiaate toteutuisi kustannustenjaon osalta tehokkaasti, voisi yhtenä keinona olla fokuksen kääntämisellä kehittämään sellaista tuotelainsäädäntöä, jossa tuottajat pidetään vastuussa tuotteen loppuvaiheen (product's end-of-life) lisäksi myös jo tuotteen suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa. Yhtenä merkittävänä tekijänä pidetään sitä, että EU:n markkinoille saatetaan kestäviä ja korjattavissa olevia sekä yhä kestävämpiä tuotteita, ja että korjaus- ja uudelleenkäyttömahdollisuuksia tehostetaan. Jotta tämä toteutuisi, tulisi suosia markkinoille saattamista edeltävän tuottajavastuun kehittämistä, jonka tavoitteena on rajoittaa markkinoille pääsyä vaatimalla tekstiileiltä vähimmäisvaatimuksia, jotka linkitetään kestävyyttä, korjaamista ja uudelleenkäyttöä koskeviin vähimmäisvaatimuksiin. Näin pystyttäisiin korjaamaan laajennetussa tuottajavastuussa havaitut puutteet. Näin ollen erityisesti ennen tuotteen markkinoille saattamistaan, tuottajavastuun tulisi kattaa sellaista oikeudellista kehitystä, jossa kannustetaan kehittämään tuotteita kestävämmiin, ja puitedirektiivi, jossa vahvistettaisiin periaatteet ja määritelmät, joilla ohjattaisiin pyrkimystä kestävään kiertoon tuotannossa ja kulutuksessa.³⁰⁷

Jotta tuottajavastuu mahdollistaisi innovaatioita, ja kannustaisi tuottajia kehittämään vastuullisempia tuotteita, ollaan ehdotettuun jätepuitedirektiiviin sisällyttämässä myös tuotekehittelyn aikainen vaihe tekstiilien tuottajien vastuulle. Tässä vastuun jakautumisen näkökulmasta on tärkeää, että ekomodulaatiokustannukset hinnoitellaan myös koskemaan tuotteen ympäristöystävällisyyttä ja -kestävyyttä. Lisäksi erilaisilla bonusjärjestelmillä pystyttäisiin kannustamaan tuottajia todellisuudessa tekemään innovaatioita ja kannustamaan tekstiilien tuottajia kiertotalouteen. Kuten aiemmin todettu, Ranskassa on otettu käyttöön kielto tuoda pikamuotia, joka on epäeettisesti tuotettu. Tämän tyylinen kielto tulisi asettaa yhdenmukaisesti koko EU:hun, jotta kiertotalouden todellinen toteutuminen olisi edes mahdollista lineaarisen tavan ollessa edelleen edullisempi tapa tuottaa tekstiileitä. Tämä ei tapahdu tänään tai huomenna, mutta ensimmäisinä metreinä bonusjärjestelmien kannustimilla tällainen kehitys toivon mukaan tulee tapahtumaan. Jossain vaiheessa, melko pian, tällä hetkellä ”vastuullinen” tuote tulee olemaan uusi normaali. Vasta tässä vaiheessa on realistisempaa asettaa kielto tuottaa epäeettisiä vaatteita.

Tuottajayhteisöjen pakollisuuden vuoksi käytännössä tekstiilintuottajat osallistuvat kollektiivisesti myös operatiiviseen puoleen, jolloin on tärkeä miettiä, miten rakenne pysyy selkeänä

³⁰⁷ *Maitre-Ekern* (2020), s. 1–10. Ks. Erityisesti s. 2 ja 8.

tekstiilituottajien osalta, sillä tekstiileiden osalta kaavaillaan lajittelutoimenpidettä eli ei pelkää jättevaiheen keräystoimintoa, vaan vastuuta valvoa mahdollisuuksien mukaan jätteen vähentämistä jätehierarkian toteutumiseksi mm. lajittelemalla kriteerit täyttävä tekstiili uudelleenkäyttöön. ”Operatiivinen vastuu” voitaisiin asettaa tuottajille itselleen ”pre-sale market” vaiheessa esimerkiksi säätämällä tämä erikseen tuotelainsäädännöllä tekstiilien osalta, jossa on asetettu vaatimukset tuotteelle (tekstiileille) itselleen, mutta myös volyyymille, kuinka paljon tekstiileitä on tuotettu ja erillinen kiinteä hinta (esimerkiksi vero)³⁰⁸ taulukon perusteella, kuinka paljon eri luonnonvaroja on käytetty. Mikäli näitä tavoitteita ei ole noudatettu, niitä rikkomalla tuottaja voitaisiin asettaa vastuuseen. Tällöin myös ympäristövahinkojen ehkäiseminen voisi toimia tehokkaammin, kun jo tuotteen markkinoille saattamiselle on asetettu tarkempia kriteerejä, ja vastuu tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta toteutuisi paremmin. Vastuullisuuden varmistamiseksi yritys vastuudirektiivissä³⁰⁹ asetetaan kyllä vastuu arvoketjuihin, mutta vastuun tehostamiseksi ja vastuuseen saattamisen helpottamiseksi, vastuu tulisi asettaa erikseen tuotteisiin, joita ei selkeästi tehdä eco-design menetelmien mukaisesti, ja jotka eivät täytä vaadittuja kriteerejä. Osaltaan tuottajavastuussa tämän toteuttamiseksi voitaisiin todeta tuottajan laiminlyöneen hänelle kuuluvaa velvollisuutta, ja kiello olisi voimassa tietyille jäsenvaltion alueelle / EU:n alueelle niin pitkään, kunnes toimintatavat ja tuotteet vastaisivat tarkemmin asettuja kriteereitä.

Toisaalta liian tiukka sääntely voi lamaannuttaa markkinoita ja heijastua innovaatioiden kehittämisen vähentymisenä ja muutoinkin negatiivisesti.³¹⁰ Kuitenkaan vapaaehtoisuus ei ole toiminut, sillä markkinat ovat muodostuneet tehokkaiksi silloin, kun tuotetaan epäeettisesti / ylikulutusta ohjaavaan kuluttajien toimintaan. Tämän vuoksi kuluttajien informoiminen on tärkeää, sillä kuluttajat tarvitaan mukaan, jotta tekstiilistrategiassa asetetut tavoitteet voivat toteutua.

Tämän vuoksi tuottajien halutaan informoivan kuluttajia mahdollisimman laajasti ja tehdä heidät tietoiseksi siitä, millaisia vaatteita he käyttävät. Yksi keino on lisätä kuluttajille tietoa esimerkiksi siitä, minkä tuottaja odottaa olevan tekstiilin käyttöikä, miten tekstiilejä voi kierrättää ja tiedottamalla, että loppukäyttäjillä on tärkeä rooli jätteiden syntymisen ehkäisemisessä ja

³⁰⁸ Ks. ehdotuksesta ”economic tool” tämän tutkimuksen s. 74.

³⁰⁹ Ks. *Segal* esim. (2024) artikkelista. Saatavilla: <https://www.esgtoday.com/eu-parliament-adopts-environmental-human-rights-sustainability-due-diligence-law/>

³¹⁰ Ks. tarkemmin rangaistusten osalta *Steenmans* (2019), s.117.

myös jätehuollon varmistamisessa Tämä lisäisi kuluttajien tietoisuutta samalla mahdollisesti vaikuttaen heidän ostokäyttäytymiseensä. Lisäksi tekstiilejä koskevalla digitaalisella tuotepassilla halutaan tukea tietoisuutta tuotteiden ympäristökestävyyteen liittyvistä ominaisuuksista, joilla annetaan yrityksille ja kuluttajille mahdollisuus tehdä parempia valintoja ja vaikuttaa tätä kautta myös heidän ostokäyttäytymiseensä. Tätä vasten komissio tarkastelee tekstiilimerkintöjä koskevaa asetusta uudelleen.³¹¹ Esimerkiksi Suomessa tällaista ”digipassia” on kokeiltu Haltin vaatteissa toteuttamalla se QR-koodin avulla.³¹²

EU on asettanut yhtenä keinoa toteuttaa tuotteiden ympäristönsuojelulle asettuja tavoitteita ns. yhdenmukaistamislainsäädännöllä³¹³. Yhdenmukaistamissäännöksellä säädellään vaatimuksia tuotteille, jotka tuodaan EU:n alueelle. Sillä halutaan varmistaa sen johdannon ensimmäisen kohdan mukaan tuotteiden vapaa liikkuvuus unionissa, jonka avulla mm. ympäristönsuojelua koskevat tavoitteet voidaan välillisesti toteuttaa, kun tuotteet ovat unionin yhdenmukaistamislainsäädännön mukaisia eli yleisiä etuja suojellaan markkinavalvonnalla. Jäsenvaltioilla on vastuu yhdenmukaistamislainsäädännön täytäntöönpanosta ja viranomaisille annetaan toimivalta varmistaa, että lainsäädäntöä noudatetaan täysimääräisesti. Näitä viranomaisia kutsutaan ”markkinavalvontaviranomaisiksi”, ja johdanto-osion kohdan 14 mukaan kunkin toimijan roolia toimitusketjussa olisi valvottava. Tällöin talouden toimijoiden odotetaan toimivan vastuullisesti johdannon kohdan 12 mukaan ja erikseen yhdenmukaistamislainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti.

Vastuu siitä, että tuote on unionin yhdenmukaistamislainsäädännön vaatimusten mukainen, olisi oltava viime kädessä valmistajalla. Asetusta sovelletaan 2 artiklan mukaan liitteessä 1 lueteltuja toimijoita koskien. Liitteessä 1, eli luettelosta unionin yhdenmukaistamislainsäädännössä, on lueteltu esimerkiksi kohdassa 21. esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston

³¹¹ COM (2023) 420 final, s. 38. Ks. myös https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/sustainable-products/ecodesign-sustainable-products-regulation_en

³¹² Ks. Tekstiilialan digitaalinen tuotepassista lisää Sitran toteuttamasta Haltin tuotepassipilotista. Tuotepassiin siis sisällytetään tiedot koko tuotteen elinkaaren ajalta, jossa normaalina on vaatteiden kierto eikä kertakäyttöisyys. Voidaan puhua ns. vastuullisuusdatasta. Saatavilla: <https://www.sitra.fi/app/uploads/2023/11/tekstiilialan-digitaalinen-tuotepassi-haltin-tuotepassipilotti.pdf> (Viittauspäivä 13.5.2024).

³¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1020, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta (yhdenmukaistamislainsäädäntö) sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 765/2008 (8) 15–29 artiklat, joissa säädetään markkinavalvontaa koskevista yhteisön puitteista ja yhteisön markkinoille tuleville tuotteille tehtävistä tarkastuksista, olisi kumottava ja korvattava tämän asetuksen vastaavilla säännöksillä.

direktiivi 2006/66/EY, annettu 6 päivänä syyskuuta 2006, paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja direktiivin 91/157/ETY kumoamisesta (EUVL L 266, 26.9.2006, s. 1) ja kohdassa 42. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/19/EU, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (EUVL L 197, 24.7.2012, s. 38). Tällöin selkeästi tuottajavastuun alaisia tuotteita on tuotu yhdenmukaistamislainsäädännön piiriin, ja oletettavasti myös tekstiilien osalta tämä tulee voimaan.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Ympäristövahinkojen ehkäiseminen tuntuu olevan tuottajavastuun kantava idea eli taustalla vaikuttaa vahvasti aiheuttamisperiaate. Tutkimuskysymyksestä, eli toteutuuko aiheuttamisperiaate tuottajavastuussa, voidaan todeta, että tuottajavastuussa aiheuttamisperiaate toteutuu melko kattavasti lainsäädännössä. Erityisesti tekstiilituottajien osalta EU:ssa on vireillä useita hankkeita, joilla tekstiilituottajat halutaan saada kestävämmän kehityksen piiriin. Kuitenkaan tällä hetkellä tuottajavastuu ei kannusta kiertotalouteen, sillä tähän ei nykyisessä tuottajavastuun säännöksissä nimenomaisesti kannusteta. Tämän tilanteen muuttamiseksi, voisi hyödyntää Ranskan mallia ”bonuksista”. Toisaalta Ranskasta voisi ottaa mallia myös ”pikamuotiverosta”.³¹⁴

Koska tällä hetkellä pyritään siihen, että jätettä ei enää muodostuisi ja tietty osa x tekstiilistä halutaan uudelleenkäyttöön vaateen elinkaaren pidentämiseksi, olisi perusteltua sitoa ”bonusjärjestelmä” tuottajavastuussa siihen, kuinka hyvin on onnistuttu kierrätyksessä tai lajittelutoimenpiteissä. Tähän vastuukysymykseen olisi perusteltua myös miettiä sitä, että jos on tehty toimia sen eteen, että kierrätys/keräys/uudelleenkäyttö onnistuu, mutta nykyinen teknologia ei välttämättä vielä mahdollista kierrätystä ja kiertotalousajattelun täydellistä toteutumista, ei tietenkään vastuun asettaminen tuottajalle voi olla muusta kuin kokonaan toteuttamattomasta kierrätystavoitteiden laiminlyönnistä.

Valvonnan tehostamiseksi, PIR-ELY:lle voi ilmoittaa, mikäli tuottaja ei ole liittynyt tuottajavastuujärjestelmään. Tämä toisaalta kannustaa samalla myös tuottajia liittymään tuottajayhteisöön. Toisaalta liiallinen sääntely voi tehdä sen, että liian ankara vastuu ei tuota toivottua tulosta. Ympäristön turmelemisesta maksettu sakko eli vaatteiden polttaminen voisi joissakin tapauksissa muodostua edullisemmaksi kuin tuottajayhteisöön liittyminen pitkällä juoksulla,

³¹⁴ Ks. lisää Ranskan ehdotusta muutoksista pikamuodin hillitsemiseksi *Freyborg* (2024). Saatavilla: <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000010295203.html>

koska takeita ei ole siitä, että teosta jää kiinni.³¹⁵ Tuottajavastuussa on käytössä hallinnolliset keinot jätelain 13 luvun mukaisesti, jolla voidaan puuttua tehokkaasti väärinkäytöstilanteisiin.

Loppupeleissä tuottajilla on vastuu tiedottaa kuluttajiaan siitä, miten heidän käyttämänsä vaatteet vaikuttavat ympäristöön. Kuten tupakkiaskeissa on kuvia siitä, mitä tupakointi aiheuttaa keuhkoille, voisiko kuvia vaatia laittamaan vaatteiden hintalappuihin? Tämä näyttäisi suoraan kuluttajille sen, mitä ylikuluttaminen aiheuttaa kolmansissa maissa. Kuvia voisi olla esimerkiksi Ghanan joesta, johon vaatteista on muodostut pato, koska aiheuttamisperiaatteen tarkoituksena on nimenomaan ennaltaehkäistä ympäristövahinkojen syntyminen. Tämä voisi olla yksi keino asettaa tuottajille vastuu siitä, että he tekevät asioita sen eteen, että vaatteita ei tuotettaisi liikaa, sillä se voisi ohjata kuluttajien käyttäytymistä ja vähentää heidän kuluttamistaan. Toisaalta myös kuluttajien tulee tiedostaa tekemänsä valinnat ja niiden seuraukset. Tuottajille tulee pakolliseksi informoida kuluttajia siitä, miten heidän täytyy toimia. Valitettavasti, kaikki eivät ymmärrä sitä jätteen määrää, mitä tekstiiliteollisuus aiheuttaa, koska vaatteet siirretään pois EU:n alueelta, jolloin ympäristövahinko aiheutuu muualle. Tähän toivottavasti saadaan aikaan muutosta yritys vastuudirektiivillä, sillä vapaaehtoisuus³¹⁶ ei ole tuottanut toivottua tulosta.

Aiheuttamisperiaate ei kuitenkaan aina toteudu EU:n tutkimuksen mukaan. Tuottajavastuujärjestelmät nähdään tehokkaana tapana saada aiheuttamisperiaate toimimaan niin, että tuottajat ohjaisivat kuluttajien käyttäytymistä siihen suuntaan, että kestävämpiä vaihtoehtoja tuettaisiin. EU haluaa tukea uudelleenkäyttöä, kierrättämistä ja uusien teknologioiden kehittämistä parantamalla jätehuollon toimivuutta jäsenmaissa. Tätä kautta aiheuttamisperiaatteen voidaan nähdä toimivan hyvänä kannustimena sitä kohti, että tekstiiliteollisuus ei olisi enää niin saastuttava.

Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti tuottajavastuussa korostetaan ennaltaehkäisevää toimintaa, jotta ympäristövahingoilta voitaisiin välttyä. Tätä kautta aiheuttamisperiaate vaikuttaisi

³¹⁵ Ks. tarkemmin Erkkilä – Martinen s. 612. *Joissain yhteyksissä on esitetty, että väärinkäytösten taloudelliset seuraamukset ovat liian lieviä, sillä seurauksella, että toiminnanharjoittajalle on taloudellisesti kannattavaa rikkoa säännöksiä kiinnijäämisen riskistä huolimatta. Tähän on todettava, että väärinkäytöksen taloudellinen seuraamus on lähtökohtaisesti (säädösten tasolla) täyskompensoiva vahinkoon ja haittaan suhteutettuna, minkä lisäksi toiminnanharjoittajaan saattaa kohdistua rikosoikeudellinen seuraamus.* Lisäksi huomiona aiemmin tuotu mahdollisuus ilmiäntää ”vapaamatkustajat” suoraan ELY:lle, joten tämän kaltainen päättely ei ole kestävä.

³¹⁶ 2022/0051 (COD), s. 2. *Vapaaehtoiset toimet eivät näytä johtaneen laaja-alaisiin parannuksiin eri aloilla, minkä seurauksena EU:n tuotannosta ja kulutuksesta johtuvia negatiivisia ulkoisvaikutuksia havaitaan sekä unionin sisällä että sen ulkopuolella.*

toteutuvan hyvin sekä ennaltaehkäisemisessä että myös vastuun osalta, sillä jätelaki sisältää erilaisia keinoja valvoa tuottajien toimintaa, ja vastuu tätä kautta myös toteutuu nimenomaan aiheuttamisperiaatteen mukaan: saastuttajan, eli tässä tapauksessa tuottajavastuussa olevan tuottajan, täytyy huolehtia kustannuksista. Tämä on nimenomaisesti toteutettu jätelain (646/2011) 20 §:n mukaan, sillä jätelain mukainen aiheutumisperiaate mahdollistaa vastuun jakamisen tuottajaan.

EU kuitenkin tiedostaa sen, että aiheuttamisperiaatteen tehokkaan täytäntöönpanon toteutumiseksi tarvittaisiin yhtäläisiä toimia, jotta kaikki saastuttajat osallistuisivat ennaltaehkäisemään ympäristövahinkoja. Tähän kehityssuuntaan yhtenä ratkaisuna on löydetty verotuksellisia keinoja sekä tekstiilistrategiassa ehdotettu ekomodulaatiomaksu, jossa maksut kohdennettaisiin kaikille tuottajille yhdenvertaisesti liiketoiminnan suuruuteen sidottuna. Tämän korvausjärjestelmän voidaan nähdä toteuttavan tehokkaasti tuottajavastuun velvoitteiden täyttymistä ja kannustavan siihen, että jokainen kantaa osansa yhtäläisesti.

Lähtökohtaisesti Suomessa tuottajavastuuta koskeva korvausjärjestelmä huomioi erinäiset tilanteet vuoden 2021 ja 2022 uudistuksilla. Erikseen vahingonaiheuttamisesta ei sinänsä ole ollut tarvetta säädellä, sillä tuottajavastuussa hallinnolliset ohjauskeinot vaikuttaisivat riittävän, ja jos jätehuolto aiheuttaisi ympäristövahingon, sille on omat säännöksensä. Lisäksi Suomessa on käytössä myös rikosoikeudelliset sanktiot, mikäli ympäristön turmelemisen tunnusmerkitö toteutuisi (esimerkiksi edellä mainittu vaatteiden polttaminen, jos käytössä olisi ollut jokin muu jätehierarkian mukainen toteutus).

Käytännössä implementointi vaikuttaisi toteutuvan nykyisillä tuottajavastuuta koskevilla normeilla riittävästi, mutta uudet säädökset nimenomaan tekstiilien tuottajavastuun osalta on lisättävä uusina normeina, kuten kuluttajien informoiminen, esimerkiksi valtioneuvoston asetukseen. Kierrätystavoitteet ovat viime kädessä jäsenvaltion vastuulla, joten intressit niiden valvomiseen ja toteuttamiseen tulevat tätä kautta valvonnan keinon osalta toteutetuksi. Tässä tutkielmassa ei ole otettu kantaa siihen, miten tosiasiallisesti valvontaviranomainen onnistuu toteuttamaan tuottajavastuulle asetettujen tavoitteiden valvomisen. Esimerkiksi siihen, kuinka usein ympäristötarkastajat tekevät tarkistuksia yrityksiin, ei ole paneuduttu.

Tekstiilijäte on mahdollista muuttaa Suomessa uudeksi materiaaliksi, mutta rajoittavana tekijänä tällä hetkellä on sen verrattain kallis hinta. Tämä taas ei ole linjassa sen teorian suhteen,

että kestävä toiminta muodostuisi edullisemmaksi kuin epäeettisesti tuotettu. Todennettakoon, että tuottajavastuujärjestelmä on tehokas keino sille, että tekstiilituotannon aiheuttamia ympäristöhaittoja saadaan alaspäin ja lähtökohtaisesti toimijat haluavat toimia kestäväällä tavalla.

Sanktioita siitä, missä oloissa tekstiilit on voitu tuottaa ei kuitenkaan tässä tutkielmassa ole tutkittu eikä sen sanktioimista ole tässä yhteydessä mainittu. Tämä on kuitenkin erityisesti tekstiilialalla yksi kysymys, joka halutaan ratkaista ja sitä kohti EU pyrkii tekemään ratkaisuja. Laajennettu tuottajavastuu toimii osaltaan myös tämän parantamisessa, sillä se on yksi keino saavuttaa tekstiilijätteiden osalta se erityinen tavoite muuttaa tekstiiliteollisuutta lineaarisesta taloudesta kohti kiertotaloutta. Tämä voi olla saavutettavissa tehokkaalla aiheuttamisperiaatteen toteutumisella. Tämän toteutuminen vaatii kuitenkin yhdenmukaista ja ennakoitua sääntelyä EU:n tasolla. Tämä ei tapahdu hetkessä lineaarisen talouden ollessa vielä huomattavasti edullisempi ja helpompi tapa tuottaa vaatteita kuin kiertotalouden toteutuminen. Jotta aiheuttamisperiaate voisi toteutua täysimääräisesti, on tekstiiliteollisuuden isommassa kuvassa muututtava vähemmän saastuttavammaksi.