

EU-komissio julkaisi asetusta (EU) 2025/40 (PPWR) koskevan UKK-asiakirjan toisen painoksen 1. elokuuta 2026. Asiakirja sisältää kaksikymmentä lukua ja yli kolmekymmentä uutta tai olennaisesti tarkistettua kohtaa verrattuna ensimmäiseen painokseen (30. maaliskuuta 2026). Lisäksi siihen on lisätty kokonaan uusi luku XVI, joka käsittelee valvontaa välittömästi PPWR:n 71 artiklassa säädetyn soveltamispäivän (12.8.2026) jälkeen. Tämän uuden luvun lisääminen on siirtänyt kaikkien sitä seuraavien lukujen numerointia yhdellä verrattuna ensimmäiseen painokseen.

Päivitetty UKK-asiakirja vastaa useisiin avoimiin kysymyksiin. Ottaen huomioon, että asetus on ollut julkaistuna Euroopan unionin virallisessa lehdessä jo 22. tammikuuta 2025 lähtien ja että sen tulkintaepäselvyydet ovat olleet esillä yli puolentoista vuoden ajan, EU-komission toiminta tässä asiassa on yksinkertaisesti luokatonta. UKK-asiakirjan julkistus yksitoista päivää ennen PPWR-asetuksen soveltamisen alkua ja keskellä Euroopan kesälomakautta on kohtuutonta pakkausalan toimijoita kohtaan.

Seuraavassa yhteenvedossa käydään läpi merkittävimmät lisäykset verrattuna aikaisempaan UKK-asiakirjaan.

Valmistaja ja tuottaja: määritelmät kuljetuspakkauksissa ja monitoimijajärjestelyissä

PPWR:n 3 artiklan 1 kohdan 13 alakohdassa määritellyn valmistajan ja 15 alakohdassa määritellyn tuottajan välinen ero johtaa perustavanlaatuisesti erilaisiin oikeudellisiin seurauksiin. Valmistajaa koskevat 15 artiklan velvoitteet kohdistuvat unionin tasolla siihen toimijaan, joka saattaa pakkauksen unionin markkinoille.

Tuottajaa koskevat VIII luvun velvoitteet puolestaan määräytyvät jäsenvaltioittain. Ne kohdistuvat kussakin jäsenvaltiossa siihen toimijaan, joka saattaa pakatun tuotteen kyseisen valtion alueelle ensimmäistä kertaa.

Näiden kahden määritelmän yhteisvaikutus on aiheuttanut jatkuvaa epävarmuutta liiketoimintajärjestelyissä, joissa toimii useita yrityksiä useissa jäsenvaltioissa.

Toinen painos käsittelee tätä kysymystä kuudella uudella II luvun kohdalla (II.4-II.7, II.9 ja II.10) sekä yhdellä uudella X luvun kohdalla (X.14). Komissio esittää kaaviomuotoisen esimerkin toimitusketjusta, jossa useat oikeudellisesti erilliset yritykset useissa jäsenvaltioissa osallistuvat saman pakkauksen käsittelyyn.

Esimerkissä valmistajan rooli osoitetaan toimijalle, joka ensimmäisenä saattaa pakkauksen unionin markkinoille, ja tuottajan rooli kussakin jäsenvaltiossa sille toimijalle, joka saattaa pakatun tuotteen kyseisen valtion markkinoille ensimmäistä kertaa.

Täsmennykset ratkaisevat toistuvan kysymyksen siitä, kuka vastaa tuottajavelvoitteista kuljetuspakkausten toimitusketjuissa (II.5, II.9 ja II.10). Samalla ne tarjoavat perustellun

tulkinnan 3 artiklan 1 kohdan 15 alakohdan a alakohdasta tilanteissa, joissa kolmannen osapuolen tavaramerkki on kiinnitetty brändätyyn tai private label -pakkaukseen (II.6, II.7 ja X.14).

Kahta rakenteellista järjestelyä ei kuitenkaan käsitellä erillisillä esimerkeillä, ei UKK:n toisessa painoksessa eikä komission tiedonannon C/2026/3084 (10.6.2026) kohdassa 3.

Ensimmäinen koskee kolmiosuhdetta, jossa pakkaus täytetään jäsenvaltiossa A jäsenvaltioon B sijoittautuneen toimeksiantajan puolesta, minkä jälkeen pakattu tuote jaellaan jäsenvaltioon C. Tällöin valmistajan sekä eri jäsenvaltioiden tuottajien määrittely on tehtävä soveltamalla PPWR:n 3 artiklan 1 kohdan 13 ja 15 alakohtia sekä tiedonannossa esitettyä yleisperiaatetta, jonka mukaan tuottaja on normaalisti se toimija, jonka jäsenvaltiossa pakkaus täytetään.

Toinen avoimeksi jäänyt tilanne koskee verkkopalvelualustoja, jotka eivät kuulu PPWR:n 45 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan. Kyseinen artikla koskee vain asetuksen (EU) 2022/2065 (digipalvelusäädös) III luvun 4 jakson mukaisia verkkopalvelualustojen tarjoajia ja toteuttaa kyseisen asetuksen 30 artiklan 1 kohdan d ja e alakohdan jäljitettävyyssvaatimuksia pakkausympäristössä. Näiden rajojen ulkopuolisia järjestelyjä ei käsitellä lainkaan.

Huolta aiheuttavat aineet ja raskasmetallit: EN 13428:2004 -linjanmuutos ja ADR-poikkeus

Toisen painoksen III luvussa on koko päivityksen merkittävin tekstimuutos.

Maaliskuun 2026 ensimmäisessä painoksessa (Q8) komissio totesi, ettei yhdenmukaistetun standardin EN 13428:2004 liite C enää voisi 12. elokuuta 2026jälkeen luoda vaatimustenmukaisuusolettamaa. Perusteluna oli, että standardi keskittyy käyttöön päättymiseen eikä kata PPWR:n 5 artiklan koko elinkaarinäkökulmaa eikä esimerkiksi REACH-asetuksen mukaisia erityistä huolta aiheuttavia aineita tai CLP-asetuksen vaaraluokkia.

Toisessa painoksessa analyysi säilyy sanasta sanaan, mutta siihen lisätään ratkaiseva loppulause:

"kunnes päivitetty yhdenmukaistettu standardi tulee saataville, olemassa olevaa standardia EN 13428:2004 voidaan käyttää" (III.9).

Tätä vahvistaa uusi kohta III.8, jossa komissio toteaa, että 5 artiklan 1 kohdan yleisperiaatetta tulisi arvioida EN 13428:2004 -standardin liitteen C mukaisesti.

Liite, jonka tulkinnallisen arvon komissio vielä maaliskuussa käytännössä kiisti, on nyt käytännössä voimassa oleva vertailukohta siihen asti, kunnes päivitettyä standardia koskeva delegoitu säädös hyväksytään.

Yritysten, jotka aloittivat aineiden korvaamisen maaliskuun kannan perusteella, on nyt arvioitava uudelleen, oliko tällainen korvaaminen suhteessa jäljellä olevaan sääntelyriskiin.

Toisaalta ne toimijat, jotka olivat lykänneet muutoksia, saavat takautuvaa vahvistusta ratkaisulleen.

Raskasmetallien osalta uusi kohta III.10 suosittelee CEN-raportin CR 13695-1/2000 käyttöä PPWR:n 5 artiklan 4 kohdan vaatimusten osoittamiseen. Tämä on tervetullut täsmennys, sillä kyseinen artikla oli tähän asti vailla käytännön arviointimetodologiaa unionin tason ohjeistuksessa.

Uusi kohta III.21 tuo lisäksi poikkeuksen uudelleentäytettävälle teräksisille kaasusylintereille. Poikkeus perustuu PPWR:n 2 artiklan 2 kohtaan sekä ADR-säännösten EU-oikeuteen saattavaan direktiiviin 2008/68/EY.

Tämän tulkinnan merkitys ulottuu kaasusylintereitä laajemmalle. Jos jokin unionin turvallisuuslainsäädäntö asettaa pakkaukselle vaatimuksia, jotka ovat ristiriidassa PPWR:n raskasmetallirajojen kanssa, turvallisuussäntely syrjäyttää PPWR:n kyseisessä tilanteessa.

Sen sijaan PFAS-aineita koskevien 5 artiklan 5 kohdan raja-arvojen osoittamiseen ei vielä ole olemassa yhdenmukaistettua testausmenetelmää. Komission tiedonannossa C/2026/3084 esitetty kolmivaiheinen lähestymistapa (kokonaisfluoriseulonta, pyrolyysi-GC/MS ja TOP-analyysi) ei perustu harmonisoituun standardiin eikä määritettyyn vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyyn.

Koska 5 artiklan 5 kohtaa sovelletaan elintarvikekontaktipakkauksiin 12. elokuuta 2026 alkaen, toimijoilta puuttuu edelleen unionin tasolla määritelty tapa osoittaa vaatimustenmukaisuus.

Artiklan 15 velvoitteet: varastossa olevat vanhat pakkaukset, mukana seuraavat asiakirjat, jäljitettävyyden, tehtävien siirtäminen ja kauttakulku

PPWR-asetuksen artikla 15 on keskeinen säännös toimijoille, jotka saattavat pakkauksia unionin markkinoille. Toiseen painokseen on lisätty yhdeksän uutta kohtaa ja yksi merkittävä päivitys lukuun X (X.4 päivitetty, X.5-X.14), joissa käsitellään keskeisimpiä avoimia kysymyksiä.

Vanhaa varastoa koskeva järjestelmä esitetään uudessa kohdassa X.5. Ennen 12. elokuuta 2026 valmistettuja mutta markkinoille vielä saattamattomia pakkauksia ei tarvitse hävittää, valmistaa uudelleen tai merkitä uudelleen. Artiklan 15 kohdan 5 ja 6 mukaiset tunnistusvelvoitteet voidaan täyttää mukana seuraavalla asiakirjalla. Lisäksi ennen kyseistä päivää markkinoille saatetut pakkaukset voivat edelleen pysyä laillisesti markkinoilla, vaikka ne eivät olisi uuden sääntelyn mukaisia.

Tämä tulkinta on yhdenmukainen komission tiedonannon *"Blue Guide on the implementation of EU product rules 2022"* (2022/C 247/01) kanssa markkinoille saattamisen ajankohdan osalta sekä sen kanssa, ettei PPWR-asetuksen artikla 70 sisällä nimenomaista varaston loppuunmyyntimekanismia.

1. elokuuta 2026 jälkeen valmistettujen pakkausten osalta uusi kohta X.7 täsmentää, että mukana seuraavaa asiakirjaa voidaan käyttää vain silloin, kun pakkauksen koko tai luonne ei mahdollista yksilöllisen tunnisteen sekä valmistajan nimen ja osoitteen kiinnittämistä suoraan pakkaukseen. Arviointi tehdään tapauskohtaisesti, ja pääsääntönä säilyy tietojen merkitseminen suoraan pakkaukseen.

Jäljitettävyyden osalta uusi kohta X.8 vahvistaa, että tunnistaminen tyyppin, erän tai sarjanumeron tasolla riittää eikä jokaisen yksittäisen pakkauksen tunnistamista vaadita. Jos myyntipakkaus koostuu erotettavista osista (esimerkiksi juomapakkaus, joka koostuu kupista, kannesta ja suojaholkista), yhden edustavan osan merkitseminen täyttää artiklan 15 kohdan 5 vaatimukset. Tämä tulkinta antaa toimijoille perustellun lähtökohdan artiklan ilmaisun "tyyppi, erä tai sarjanumero tai muu tunnistetieto" soveltamiseen.

Teknisen dokumentaation siirtämättömyyttä käsitellään uudessa kohdassa X.9. PPWR-asetuksen liitteessä VII tarkoitettun teknisen dokumentaation laatiminen ja hallussapito säilyvät valmistajan velvollisuutena, eikä niitä voida siirtää kolmansille osapuolille, mukaan lukien artiklan 17 mukaisesti nimetty valtuutettu edustaja. Muita artiklan 15 velvoitteita voidaan siirtää artiklan 17 sallimissa rajoissa, mutta tekninen dokumentaatio ei kuulu näihin.

Tämä täsmennys on linjassa liitteen VII rakenteen kanssa, jossa dokumentaatio on sidottu valmistajaan osana kokonaisvaltaista vaatimustenmukaisuusjärjestelmää. Käytännössä tällä on huomattava merkitys monikansallisille konserneille, jotka ovat rakentaneet konsernin sisäisiä vaatimustenmukaisuusjärjestelyjään oletukselle, että koko dokumentointitoiminto voitaisiin keskittää yhdelle unionissa sijaitsevalle yksikölle.

Kaksi muuta uutta kohtaa paikkaavat laajempia tulkinta-aukkoja. Uusi kohta X.12 vahvistaa, että tavarat, jotka kulkevat unionin kautta ilman, että ne luovutetaan vapaaseen liikkeeseen asetuksen (EU) N:o 952/2013 tarkoittamalla tavalla, eivät kuulu PPWR-asetuksen soveltamisalaan. Tämä kanta on yhdenmukainen Blue Guiden kanssa ja tervetullut logistiikka-alalle.

Uusi kohta X.13 selventää, ettei asetuksen (EU) N:o 1169/2011 (FIC-asetus) noudattaminen automaattisesti täytä artiklan 15 kohdan 5 ja 6 tunnistusvaatimuksia. Näillä kahdella sääntelykokonaisuudella on eri tavoitteet, ja toimijan on kyettävä osoittamaan vaatimustenmukaisuus kummankin osalta erikseen.

Vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyn täsmennykset

Luku XV sisältää kaksi merkittävää päivitystä ja yhden uuden kohdan.

Päivitetty kohta XV.5 vahvistaa, että vaatimustenmukaisuusvakuutus laaditaan koko pakkausyksikölle eikä sen erotettaville osille. Pullo, sen suljin ja etiketti ovat yhden vaatimustenmukaisuuden arvioinnin ja yhden vaatimustenmukaisuusvakuutuksen kohteena,

jossa yksittäiset osat tunnistetaan. Tämä vastaa artiklan 3 kohdan 1 alakohdan 1 mukaista pakkauksen määritelmää sekä liitteen VII rakennetta.

Päivitetty kohta XV.8 vahvistaa, ettei valmistajan tarvitse ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille jokaisessa jäsenvaltiossa, jonka alueella pakkaus saatetaan markkinoille. Ilmoitusvelvollisuus syntyy vain artiklan 15 kohdan 8 mukaisissa tilanteissa, joissa valmistaja saa tiedon vaatimustenvastaisuudesta, sekä artiklan 19 kohdan 5 tilanteissa, joissa jakelijalla on vastaava velvollisuus.

Tilanteessa, jossa valmistaja toimittaa tuotteita yhdestä jäsenvaltiosta toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan jakelijan varastoon ja jakelija edelleen toimittaa niitä muihin jäsenvaltioihin, epäiltyä vaatimustenvastaisuutta koskeva ilmoitusvelvollisuus kuuluu jakelijalle jokaisen kohdejäsenvaltion osalta.

Uusi kohta XV.14 toistaa artiklan 39 kohdan 2 määräykset vaatimustenmukaisuusvakuutuksen kielestä ilman uusia tulkintoja. Sen merkitys rajoittuu siihen, että se poistaa mahdolliset jäljellä olevat väitteet siitä, että vain yhdellä kielellä laadittu vakuutus riittäisi rajat ylittävässä markkinoille saattamisessa.

Luku XVI: täytäntöönpanoa koskeva ohjeistus

Luku XVI on täysin uusi. Se sisältää yhden kohdan (XVI.1), jonka sanamuoto on lyhyt, mutta jonka vaikutukset toimijoille ovat merkittävämmät kuin muiden uusien kohtien.

Komissio kehottaa jäsenvaltioiden markkinavalvontaviranomaisia soveltamaan 12. elokuuta 2026 alkaen voimaan tulevien velvoitteiden valvonnassa tukevaa eikä ensisijaisesti sanktioihin perustuvaa lähestymistapaa. Menettelyksi ehdotetaan ensin varoitusta talouden toimijalle, tämän jälkeen mahdollisuutta toteuttaa korjaavia toimia kohtuullisessa määräajassa ja vasta sitten PPWR-asetuksen artiklassa 62 säädettyjä toimenpiteitä (kielto, takaisinvetäminen tai markkinoilta poistaminen), mikäli rikkomus jatkuu. Tavoitteena on välttää häiriöt kauppavirroissa, toimitusketjuissa ja kuluttajien tavaroiden saatavuudessa.

Luvun XVI oikeudellinen luonne on kuitenkin määriteltävä tarkasti. Kyseessä ei ole delegoitu säädös, täytäntöönpanosäädös eikä komission virallinen tiedonanto pehmeän sääntelyn muodossa. Kyse on komission yksiköiden laatiman UKK-asiakirjan luvusta, jolla ei ole sitovaa oikeudellista perustaa.

PPWR-asetuksen mukainen täytäntöönpanovalta kuuluu edelleen jäsenvaltioille. Artikla 68 velvoittaa jäsenvaltiot säätämään tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, ja artikla 62 määrittää kansallisten viranomaisten käytettävissä olevat toimenpiteet vaatimustenvastaisuuden tapauksissa. Komission kehoitus ei voi poiketa näistä säännöksistä, eikä yksikään jäsenvaltio ole velvollinen noudattamaan sitä.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että toimijat kohtaavat valvontaympäristön, jossa osa kansallisista viranomaisista todennäköisesti noudattaa komission suosittamaa tukevaa lähestymistapaa ja osa ei.

Valvonnan pirstaloituminen ei ole sattumaa, vaan ennakoitava seuraus pehmeän sääntelyn välineestä, jota sovelletaan 27 erillisen toimivaltaisen viranomaisen harkinnan mukaan. Toimijat eivät voi vedota lukuun XVI suojanaan niissä jäsenvaltioissa, joiden viranomaiset päättävät soveltaa suoraan PPWR-asetuksen artiklaa 62. Luvulla on käytännön arvoa, mutta se on huomattavasti pienempi kuin sen ainoan kohdan sanamuoto saattaisi antaa ymmärtää.

Tuottajavastuu ja uudelleenkäyttöjärjestelmät

Luku XIII sisältää yhden uuden kohdan (XIII.5), joka koskee laajennetun tuottajavastuun (EPR) velvoitteiden soveltamista uudelleenkäyttöjärjestelmiin.

Uusi kohta XVIII.6 toteaa, että jäsenvaltio voi rekisteröintiä varten vaatia artiklassa 44 mainittujen tietojen lisäksi muita tietoja tai asiakirjoja, kunhan vaatimus on tarpeellinen ja oikeasuhteinen luvussa VIII säädettyjen tuottajavastuuvélvoitteiden noudattamisen valvontaa varten. Komissio vahvistaa siten, ettei artiklan 44 yhdenmukaistava vaikutus estä kansallisia lisävaatimuksia silloin, kun tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden kaksinkertainen edellytys täyttyy.

Uusi kohta XX.6 selventää, että artiklan 50 mukaiset pantti- ja palautusjärjestelmät (DRS), joiden organisatoriset, tekniset ja taloudelliset järjestelyt ovat verrattavissa tuottajavastuuorganisaation järjestelyihin, voivat rekisteröityä ja raportoida kyseisiin järjestelmiin osallistuvien tuottajien puolesta artiklan 44 kohdan 1 mukaisesti perustettuun rekisteriin.

Tämä kannanotto ratkaisee konkreettisen institutionaaliseen rakenteeseen liittyvän kysymyksen, joka oli noussut esiin jäsenvaltioissa valmistauduttaessa uusien DRS-järjestelmien käyttöönottoon ennen asetuksen soveltamispäivää.

Johtopäätökset

Toinen UKK-päivitys paikkaa joukon käytännön tulkinta-aukkoja, joita oli kertynyt ensimmäisen painoksen jälkeen neljän kuukauden aikana. Vanhaa varastoa koskeva järjestelmä, mukana seuraavan asiakirjan käyttöala, jäljitettävyyden tarkkuustaso, teknisen dokumentaation siirtämättömyys, puhtaan kauttakulun poissulkeminen, suhde FIC-asetukseen, kuljetuspakkauksia koskeva määritelmäesimerkki sekä ADR-poikkeus uudelleentäytettäville teräksisille kaasusylintereille ovat kaikki vastauksia kysymyksiin, jotka olivat jääneet avoimiksi ensimmäisessä painoksessa ja komission tiedonannossa C/2026/3084 (10.6.2026).

Vaikka EN 13428:2004 -standardia koskeva muutos on esitetty kömpelösti, se tarjoaa toimijoille puolustettavissa olevan tulkinnallisen lähtökohdan artiklan 5 kohdan 1 mukaisten huolta aiheuttavien aineiden arvioinnissa siihen saakka, kunnes päivitetty yhdenmukaistettu standardi tulee saataville.

Ennen ensimmäistä painosta tunnistetut puutteet ovat kuitenkin suurelta osin edelleen ratkaisematta. Artiklan 5 kohdan 5 PFAS-järjestelmältä puuttuvat edelleen yhdenmukaistettu testausmenetelmä ja määritelty vaatimustenmukaisuuden arviointimenettely. Myöskään liitteen V soveltamisalaa ja sen soveltamista yhdistelmärakenteisiin, kuten kuppeihin ja elintarvikepakkauksiin, ei käsitellä. Juuri näillä alueilla teollisuuden vuoropuhelu komission kanssa on ollut aktiivisinta ja juuri niissä käytännön ohjeiden puute aiheuttaa suurimmat haasteet yrityksille.

Useat 1. elokuuta 2026 annetut täsmennykset muuttavat jälkikäteen sitä tulkintakehystä, jonka perusteella nämä ohjelmat alun perin suunniteltiin. EN 13428:2004 -standardia koskeva kannanmuutos ja vanhaa varastoa koskeva järjestelmä ovat tästä selvimpiä esimerkkejä. Luku XVI täytöntöönpanosta voidaan nähdä hiljaisena tunnustuksena koko PPWR-asetuksen perusongelmasta; EU-komissio on valmistellut asetuksen ilman kunnollisia pohjatietoja ja ymmärrystä siitä, mitä on tekemässä.

Johtaako komission kehoitus kansallisille viranomaisille valvontaympäristöön, joka suojaa toimijoita myöhäisen ohjeistuksen seurauksilta, ratkaistaan käytännössä jäsenvaltio kerrallaan 12. elokuuta 2026 jälkeisinä kuukausina.

Tiivistelmä PPWR UKK-asiakirjan (1.8.2026) sisältämistä muutoksista ja lisäyksistä

- **Selvennyksiä valmistajan määritelmään**, erityisesti kuljetuspakkausten sekä brändätyjen pakkausten osalta, mukaan lukien pakkaukset, joissa on yhden yrityksen nimi ja toisen yrityksen tavaramerkki.
- **Uusia täsmennyksiä kuljetuspakkausten ja kuljetuksessa käytettävien myyntipakkausten tuottajan määritelmään** sekä tuotteiden osien toimittamiseen käytettävien pakkausten markkinoille saattamiseen liittyen.
- **Merkittäviä lisäyksiä** huolta aiheuttavista aineista ja raskasmetalleja koskevien vaatimusten noudattamisesta.
- **Selvennyksiä PPWR-asetuksen 7 artiklassa asetettujen kierrätysmateriaalipitoisuustavoitteiden soveltamisalaan.**
- **Lisäselvityksiä valmistajien, maahantuojien, jakelijoiden ja toimittajien velvollisuuksista.**

- **Keskeisiä huomioita** varastossa olevien tai ennen 12. elokuuta 2026 valmistettujen, mutta vielä markkinoille saattamattomien pakkausten käsittelystä sekä vaatimustenmukaisuuden arviointiin liittyvistä seikoista.