Veli-Matti Suhonen, jätehuoltoasiamies
Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta

Lausunto
22.4.2021

HE 40/2021 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE JÄTELAIN JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa. Keskityn lausunnossani hallituksen esitykseen siltä osin kuin se liittyy kunnan vastuulle kuuluvaan jätehuoltoon ja erityisesti kunnan jätehuoltoviranomainen toimivaltaan kuuluviin asioihin.

Lounais-Suomen olosuhteet

Lounais-Suomen 17 kunnan jätehuollon yhteistoiminta-alue on jätehuollon järjestämisen olosuhteiden osalta varsin monimuotoinen. Alueen selvästi tiheimmin asuttua Turkua ympäröivät useat pienemmät kaupunkikeskukset sekä harvaan asuttu maaseutumainen astus. Oman erikoisuutensa luo laaja saaristo, jossa on runsaasti vapaa-ajan asutusta ja muuhun alueeseen nähden poikkeukselliset liikenneolosuhteet.

Oman erityisen haasteensa alueellisesti organisoidun jätehuollon järjestämiselle muodostaa se, että alueen kiinteiden jätteiden kuljetus on järjestetty osin kunnan järjestämänä ja osin vanhan jätelain mukaisena ns. sopimusperusteisena kuljetuksena. Kunnan järjestämän kuljetuksen alue on jakautunut edelleen alla olevan karttakuvan mukaisesti kahteen osaan, joiden välissä on sopimusperusteisen kuljetuksen alueita. Alueella on lisäksi kaksi kuntaa, joissa on kuntaliitosten seurauksena käytössä eri kuljetusjärjestelmät kunnan eri osissa.



Alueellisesti organisoidun jätehuollon kannalta jätteenkuljetusten nykyinen kaksoisjärjestelmä aiheuttaa merkittäviä haasteita ja lisätyötä, koska lähes kaikessa jätehuollon järjestämisessä on huomioitava kahden eri kuljetusjärjestelmän ja niitä koskevan sääntelyn vaatimukset ja reunaehdot.

Erilliskeräysvaatimukset ja pakkausten jätehuoltoa koskeva yhteistoimintavelvoite

Pidän tärkeänä ja perusteltuna erilliskerättävien jätteiden keräysvelvoitteiden tiukentamista ja sitä, että vaatimusten päälinjat annetaan lakitasolla. Esityksen 91.3 §:ään sisältyvä kunnan mahdollisuus poiketa keräyksen velvoiterajoista mahdollistaa paikallisten eritysolosuhteiden huomioimisen, mikä on tärkeää kokonaisuuden kannalta mahdollisimman tehokkaan jätteiden keräämisen ja kuljettamisen järjestämiseksi. Jätehuoltomääräyksiin sisällytettävän poikkeamismahdollisuuden käyttö edellyttää, että kunta huolehtii esityksen mukaisesti pakkausjätteiden kiinteistökeräyksen operatiivisesta järjestämisestä.

Asetettujen kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi ei kuitenkaan riitä pelkästään kierrätyskelpoisten jätteiden kiinteistökohtaisten erilliskeräysvaatimusten tiukentaminen. Vähintään yhtä välttämätöntä on erilliskerättävien jätteiden kuljettaminen kunnan järjestämässä kuljetuksessa ja lajittelutehokkuuden parantaminen esimerkiksi neuvonnan, ohjaavien jätemaksujen ja uudenlaisten keräysjärjestelmien avulla.

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa voidaan varmistaa, että:

- kiinteistöt kuuluvat kattavasti kuljetusjärjestelmään ja erilliskerätyt jätteet päätyvät niille tarkoitettuihin vastaanottopaikkoihin,
- keräys- ja kuljetusjärjestelmät voidaan suunnitella ja toteuttaa kokonaisuuden kannalta optimaalisesti,
- kunnan ohjaavilla jätemaksuilla voidaan lisätä kierrätyksen tehokkuutta
- erilliskerättävien jätteiden kuljetus hoidetaan kokonaislogistisesti tehokkaimmalla tavalla eikä lisääntyvän kierrätyksen ympäristöhyötyjä menetetä tehottomaan kuljetukseen,
- uudet tehokkaammat ja ympäristöystävällisemmät tekniset innovaatiot ja menetelmät tulevat laajasti käyttöön,
- pakkausten tuottajan kustannusvastuun täytäntöönpano hoidetaan tasapuolisesti ja tuottajien kunnille maksamat korvaukset alentavat suoraan ja läpinäkyvästi kaikkien kunnan jätehuollon asiakkaiden maksuja,
- kuljetusten seuranta ja kuljetusrekisterin ylläpito voidaan hoitaa luotettavasti ja ajantasaisesti, jolloin myös järjestelmällinen valvonta on mahdollista.

On tärkeää turvata kunnille esityksen 41.3 §:n mukainen ensisijainen oikeus jätehuoltomääräyksissä määritellyllä tavalla vapaaehtoisen erilliskeräyksen järjestämiseen silloinkin, kun siihen ei erikseen velvoiteta. Selkeä toimivalta ja sen rajat ovat erityisen tärkeitä sekä keräilyn ja kuljetuksen järjestämiseksi että vastuita koskevien kiistojen ja päällekkäisten kuljetusten ennaltaehkäisemiseksi.

Pakkausjätteiden kiinteistökeräyksen operatiivisen vastuun siirto kunnille on johdonmukainen ja luonteva ratkaisu kun otetaan huomioon, että monilla alueilla kunnat hoitavat tehtävää jo nykyisin. Näin voidaan hyödyntää kuntien olemassa olevia kiinteistökeräysjärjestelmiä, osaamista ja paikallistuntemusta. Lounais-Suomen jätehuollon kuntatoimijat ja pakkausten tuottajat tekevät jo nykyisin toimivaa yhteistyötä pakkausjätehuollossa, joten yhteistyön laajentaminen entistä kattavammin kiinteistökeräykseen voidaan toteuttaa sujuvasti. Hyvänä esimerkkinä toimivasta yhteistyöstä on myös metallijätteen osalta käytössä oleva malli, jossa

tuottajanvastuulle kuuluvaa ja samaa materiaalia olevaa kunnan vastuulle kuuluvaa jätettä voidaan kerätä sekä kiinteistöillä että alueellisissa vastaanottopaikoissa samoihin astioihin.

Koska kunnat ja tuottajat ovat pitäneet esityksen mukaista yhteistoimintavelvoitetta molemmin puolin edullisena ja edenneet jo pitkälle yhteistoimintasopimuksen valmisteluissa, voidaan erilliskeräyksen laajentaminen aloittaa nopealla aikataululla.

Kuljetusjärjestelmiä koskevista perusteluista

Jätteenkuljetusta koskevien säädösten tulee ohjata jätelainsäädännön tavoitteiden saavuttamisen sekä jätehuollon tehokkaan ja toimivan järjestämisen kannalta parhaan käytettävissä olevan kuljetusjärjestelmän käyttämiseen.

Jätelain muutosta valmistelleen työryhmämietinnön, Ympäristöministeriön esitysluonnoksen ja hallituksen esityksen perusteluissa puolletaan lähes kaikilta keskeisiltä osin ja laajoihin selvityksiin tukeutuen kiinteiden yhdyskuntajätteiden osalta kuljetuksen kaksoisjärjestelmästä luopumista. Esitetyt perustelut ovat yhdenmukaisia esityksen keskeisten tavoitteiden ja jätelain 1 §:ssä määritellyn lain tarkoituksen sekä jätehuollon mahdollisimman tarkoituksenmukaisen järjestämisen näkökulmasta. Tästäkin huolimatta esityksessä ehdotetaan kaksoisjärjestelmän säilyttämistä.

Erityisesti kiinteiden sekajätteiden mutta myös lietteiden kuljetuksen osalta esityksestä välittyy se, että kunnan järjestämän kuljetuksen kiistattomat edut sivuutetaan sillä perusteella, että kaksoisjärjestelmästä luopumisen pelätään heikentävän tiettyjen pienten paikallisten yritysten yksityisiä etuja. Esityksen yritysvaikutusten arvioiden mukaan kuljetusjärjestelmän yritys- tai kilpailuvaikutuksista ei kuitenkaan ole olemassa vahvaa näyttöä suuntaan taikka toiseen.

Pieneten paikallisten yritysten menestymistä tai markkinoilla pysymistä ei mikään takaa myöskään kiinteistönhaltijan järjestämässä kuljetuksessa. Esimerkiksi Lounais-Suomen noin kymmenestä pienehköstä paikallisesta ammattimaisesta kuljetusyrityksestä on viimeisen parin vuoden aikana neljä siirtynyt suurempien kuljetusyritystenyritysten omistukseen. Kaksi näistä siirtyi Lounais-Suomen jo entuudestaan markkinaosuudeltaan suurimman valtakunnallisesti toimivan kuljetusyrityksen omistukseen. Kahden suuren valtakunnallisesti toimivan kuljetusyrityksen osuus Turun kaupunkiseudun viiden kunnan (Turku, Kaarina, Lieto, Parainen ja Rusko) sekajätteen kuljetuksista on yhteensä yli 95 %.

Sekalaisten yhdyskuntajätteiden kuljetus

Lausunnoilla olleeseen Ympäristöministeriön lakiesitysluonnokseen verrattuna hallituksen esityksen vaikutuksiltaan olennaisin muutos on sekajätteen kuljetuksen kaksoisjärjestelmän säilyttäminen. Esitetty muutos on jätehuollon järjestämisen kannalta selkeä heikennys, sillä sen myötä kiinteistönhaltijan järjestämän kuljetuksen alueilla jätehuolto säilyy edelleen hajanaisena, eikä kokonaisuus ole kenenkään hallittavissa ja ohjattavissa.

Kiinteistönhaltijan järjestämässä kuljetuksessa ei voida hyödyntää tehokkaasti kunnan käytettävissä olevia ohjauskeinoja kuten kierrätyksen kannustavia jätemaksuja eikä julkisen hankinnan kilpailutusehtoja, joilla on voitu edistää mm. vähäpäästöisten biokaasukäyttöisten jäteautojen kattavaa käyttöönottoa

jätekuljetuksissa. Mahdollista ei ole myöskään ottaa käyttöön jätteenkeräystä tehostavia ja tilaa säästäviä monilokerokeräysjärjestelmiä, joissa erilliskerättävien jätteiden ohella kerättäisiin myös sekajätettä eikä kokonaispalvelumallia, jossa jätehuollon asiakkaan olisi mahdollista saada kaikki tarvitsemansa jätehuoltopalvelut sekä niihin liittyvät asiakaspalvelut ja neuvonta helposti ja asuinpaikasta riippumatta ns. yhdeltä luukulta.

Lounais-Suomen alueella tehtyjen selvitysten perusteella on havaittu selkeitä eroja myös eri kuljetusjärjestelmien käytännön toimivuudessa kaikissa kuljetusketjun vaiheissa:

- Jätehuoltoviranomaisen kuljetusrekisterissä sekajätteen kuljetustietoja vailla olleita asuinrakennuksia oli vertailuvuonna 2018 sopimusperusteisella alueella noin 12 800 eli 17,5 % asutuista asuinrakennuksista ja kunnan järjestämän kuljetuksen alueella noin 490 eli 1,5 % asutuista asuinrakennuksista,
- Sopimusperusteissa kuljetuksessa on tullut esille useita tapauksia, joissa jätteitä on kuljetettu muualle kuin kunnan määräämiin vastaanottopaikkoihin. Kunnan järjestämän kuljetuksen osalta ei tällaista jätteiden ohivientiä ole havaittu.
- Jätehuoltoviranomaiselta jää sopimusperusteisen kuljetuksen osalta säännöllisesti merkittävä osa jätelain 39 §:n tarkoittamista kuljetustiedoista saamatta, joten kuljetusrekisterin tiedot eivät ole sen osalta luotettavia ja ajantasaisia. Kunnan järjestämän kuljetuksen osalta viranomaisella on käytössä ajantasainen ja luotettava rekisteri kun kuljetustiedot ovat viivytyksettä ja kattavasti viranomaisen käytettävissä.

Lounais-Suomessa kaksoisjärjestelmän säilyttäminen merkitsee sitä, että epävarmuus ja nykyinen lainvastainen tilanne sekajätteen kuljetuksen osalta pitkittyvät edelleen. Alueen jätehuoltoviranomaiset ovat vuosina 2013-2021 tehneet yhteensä kuusi päätöstä kiinteiden jätteiden kuljetuksen järjestämisestä kiinteistönhaltijan järjestämänä ja viisi näistä on kumottu valitusviranomaisten päätöksillä. Aiempien päätösten kumoamisesta huolimatta järjestyksessään kuudes päätös kiinteistönhaltijan järjestämään kuljetukseen siirtymisestä tehtiin maaliskuussa 2021 ja sen osalta valitusaika on vielä käynnissä.

Kuljetusjärjestelmäratkaisut ovat Lounais-Suomessakin muodostuneet jätehuollon keskeisimmäksi kiistakysymykseksi. Kiista heijastuu myös kaikkien muiden jätehuoltoon liittyvien asioiden käsittelyyn, koska muihin asioihin suhtaudutaan helposti sen mukaan, miten niiden oletetaan vaikuttavan kuljetusjärjestelmäratkaisuihin. Koska alueen eri kunnissa on käytössä kahta eri kuljetusjärjestelmää, on kuljetuskysymyksestä muodostunut pullonkaula, joka estää alueellisesti näkökulman ja yhteisten tavoitteiden muodostumisen jätehuollon järjestämisessä ja kehittämisessä.

Yhtenä merkityttävänä seurauksena kaksoisjärjestelmän säilyttämisestä onkin se, että jätehuollon rajalliset voimavarat kuluvat edelleen suurelta osin yhden asian ympärillä käytävään kiistelyyn sen sijaan, että ne käytettäisiin jätehuoltoon liittyvien suurten haasteiden ja ongelmien ratkaisemiseen.

Lietteiden kuljetus

Kunnan vastuulle kuuluvien sako- ja umpikaivolietteiden kuljetuksessa oli päädytty esittämään kaksoisjärjestelmän säilyttämistä lakiesitysluonnosvaiheessa. Perustelut

valinnalle olivat ontuvia, koska sopimusperusteisessa lietteiden kuljetuksessa on tunnistettu olevat aivan samoja ongelmia kuin muidenkin jätelajien sopimusperusteisessa kuljetuksessa.

Erityinen huoli lietehuollon osalta liittyy mm. Lounais-Suomessa tehtyjen selvitysten havaintoihin sopimusperusteiden kuljetuksen toimivuuden puutteista. Alueella tehtyjen selvitysten mukaan vain reilulla 20 %:lla kaikista lietesäiliöllisistä asuinkiinteistöistä (ml. vapaa-ajan asuinkiinteistöt) on säiliöiden tyhjennys järjestetty määräysten mukaisesti. Vastaavasti asianmukaiseen käsittelyyn toimitetun lietteen määrä nousi Kemiönsaaren kunnassa noin 50 %, kun alueella siirryttiin kunnan järjestämään. Esimerkit osoittavat osaltaan, että lietteitä koskevista jätehuoltovelvollisuuksista ei huolehdita luotettavasti, kun kunta on jättänyt kuljetuksen järjestämisen kiinteistönhaltijan tehtäväksi. Vastaavia havaintoja on tehty myös. mm. Pirkanmaan ja Lakeuden jätehuoltoviranomaisten toimialueilla.

Lietesäiliöiden säännöllisen tyhjentämisen laiminlyönti aiheuttaa merkittävän pilaantumisriskin ympäristölle ja erityisesti vesistöille ja pohjavesille, kun kiinteistökohtaisten jätevesien käsittelylaitteistojen toiminta ja puhdistustulokset sen seurauksena heikkenevät. Suomen Vesiensuojeluyhdistysten liitto ry toteaa omilla verkkosivuillaan, että ”Useissa tutkimuksissa on todettu, että suurin syy kiinteistökohtaisten jätevesijärjestelmien toimimattomuuteen on hoidon laiminlyöminen. Useimmiten lietteiden, joko saostussäiliöistä tai laitepuhdistamosta, tyhjentäminen on unohtunut ja fosforinpoistokemikaali on loppunut tai sen annostus on riittämätön.”

Kuljetusjärjestelmästä päättämisen edellytykset

On tärkeää, että esityksen 37 §:ssä mainitut kiinteistönhaltijan järjestämään kuljetukseen siirtymisen ehdot säilyvät esityksen mukaisesti ennallaan. Muussa tapauksessa kuljetuspäätöksiä koskevien valitusten käsittelyssä muodostuneet oikeuskäytännöt menettäisivät merkityksensä ja uusien muodostuminen veisi pitkään, mikä kuormittaisi kohtuuttomasti entuudestaan sekä kuntien jätehuoltoviranomaisia että valituksia käsitteleviä tuomioistuimia.

Turussa 22.4.2021

Veli-Matti Suhonen