YM 27.4.2021

Muistio eduskunnan ympäristövaliokunnalle (HE 40/2021)

Ympäristöministeriön vastauksia eräisiin asiantuntijakuulemisissa 7-27.4.2021 esitettyihin näkemyksiin ja kysymyksiin

1. Pakkausten tuottajavastuumalli

Hallituksen esityksessä pakkausjätehuoltoa ja pakkausten tuottajavastuuta on käsitelty jaksoissa 3.2.3 (nykytila), 4.1.5 (ehdotus), 5.2.2 (sääntelyvaihtoehtojen arviointi), 5.7.4 (KV-vertailu) ja 6.7 (lausuntopalaute ja siihen vastaaminen).

Ympäristöministeriö toteaa yleisenä lähtökohtana, että jätedirektiivin 3 artiklan 21 kohdan tuottajavastuun määritelmän mukaan jäsenvaltiot voivat toimeenpanna tuottajavastuun joko operatiivisena vastuuna tai kustannusvastuuna. Jälkimmäisessä tapauksessa käytännössä kunta järjestää keräyksen, mutta tuottajan kustannuksella. Kullakin EU:n jäsenvaltiolla on pakkausten jätehuollossa ja tuottajavastuussa oma ratkaisunsa, kuten hallituksen esityksen sivuilla 88-89 on kuvattu.

Tuottajan kustannusvastuu ja jätedirektiivi

Joidenkin asiantuntijakuulemisissa esitettyjen näkemysten mukaan 1) jätedirektiivi sisältää tiukat ja yksityiskohtaiset ehdot tuottajan kustannusvastuun rajaamiseksi 80 prosenttiin ja 2) hallituksen esityksessä nämä ehdot eivät täyty.

Ympäristöministeriön näkemys on, että jätedirektiivin 8a artiklassa tuottajan kustannusvastuun rajaamiselle asetetut ehdot ovat pikemminkin yleisluonteiset ja väljät: ”asianmukaisen jätehuollon” sekä ”tuottajavastuujärjestelmän taloudellisen elinkelpoisuuden” varmistaminen. Pakkauksen tuottajan kustannusvastuun rajaamista 80 prosenttiin on perusteltu kattavasti esityksen sivuilla 93 ja 126 ja perustelut liittyvät juuri jätedirektiivin 8a artiklassa säädettyihin ehtoihin. Tuottajan kustannusvastuun rajaamisperusteiden direktiivinmukaisuus tarkastetaan komission taholta lainsäädännön hyväksymistä seuraavan notifioinnin yhteydessä.

→ **Ympäristöministeriö pitää selvänä, että esitys täyttää jätedirektiivin 8a artiklassa tuottajan kustannusvastuulle asetetut vähimmäisvaatimukset.**

Täysi tuottajavastuu vaihtoehtona

Jo esitysluonnosta koskevassa lausuntopalautteessa ehdotettiin useammalta taholta, että tuottajien ja kuntien yhteistoimintamallin sijaan tulisi säätää niin sanotusta täydestä tuottajavastuusta, jossa tuottajan kustannusvastuu seuraa suoraan operatiivisesta järjestämisvastuusta. Useammassa lausunnossa paperin tuottajavastuumallia pidettiin esimerkillisenä ja samalla kysyttiin, miksi pakkausten tuottajavastuun pitäisi poiketa paperin tai muiden tuottajavastuujärjestelmien sääntelystä.

Ympäristöministeriön arvio on, että kaikissa Suomessa käytössä olevissa tuottajavastuujärjestelmissä[1] on omat erityispiirteensä, koska kaikki tuottajavastuunalaiset tuotteet ja niistä syntyvät jätteet ovat ominaisuuksiltaan (laatu, arvo) erilaisia. Erityisesti käytöstä poistettujen tuotteiden keräystä koskeva sääntely on jätelainsäädännössä räätälöity tuoteryhmäkohtaisesti.

[1] Pakkaukset, paperi, sähkö- ja elektroniikkaromu, akut- ja paristot, ajoneuvot, renkaat.

Paperin tuottajavastuumalli on tähän saakka toiminut verrattain hyvin, koska keräyspaperilla on ollut positiivinen taloudellinen arvo. Asumisessa syntyvä pakkausjäte ei metallipakkauksia lukuun ottamatta saavuta positiivista arvoa edes silloin kun se on merkittävin kustannuksin erilliskerätty kiinteistöiltä. Myös metallipakkausten osalta keräyksen kustannukset ylittävät materiaalista saatavan hinnan. Tuottajavastuun uskottavan toteuttamisen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että lainsäädännössä on määriteltävä selkeästi keräysvastuun kohdentuminen ja keräyksen toteuttaminen. Toisin kuin joissain lausunnoissa on esitetty, täysi tuottajavastuu ei olisi mikään vapaan kilpailun malli, vaan tuottajan jätehuoltomonopoli. Pakkausjätteiden erilliskeräysvelvoitteet (velvoiteraja) säädettäisiin valtioneuvoston asetuksessa, mutta kohdennettaisiin kuntien sijasta tuottajiin (tuottajayhteisöön). Tuottajat kilpailuttaisivat pakkausten erilliskeräyksen kiinteistöiltä todennäköisesti selvästi suurempina kokonaisuuksina kuin kunnat nyt esitetyssä mallissa, eikä alueellisia erityispiirteitä keräyksen järjestämisessä otettaisi huomioon yhtä hyvin kuin kunnan järjestämässä keräyksessä. Hankintalainsäädäntö ei sido tuottajayhteisöjä, koska ne ovat yksityisiä toimijoita.

Toinen asiantuntijalausunnoissa vaille huomiota jäänyt näkökulma on, että myös täydessä tuottajavastuussa on ratkaistava tuottajan keräys- ja kustannusvastuun ulkopuolelle jäävän palvelutarpeen ongelma (esim. keräys pieniltä kiinteistöiltä, muun muovi- ja metallijätteen kuin pakkausjätteen keräys). Tuottajat keräävät vain pakkausjätettä ja vain sieltä, mistä ne ovat asetuksella velvoitettuja keräämään. Tällöin kunnalle ja/tai kiinteistön haltijalle on säädettävä täydentävän palvelun mahdollisuus. Täydentävän palvelun kustannuksista vastaisi keräyksen järjestäjä (kunta/kiinteistön haltija), ei tuottaja.

→Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan eräissä asiantuntijalausunnoissa annettu käsitys, jonka mukaan ns. täysi tuottajavastuu olisi yksinkertainen ja markkinaehtoinen sääntelymalli, on harhaanjohtava. Pakkausten tuottajavastuun toteuttaminen jätedirektiivin vaatimukset täyttävällä tavalla edellyttää vastuunjakomallista riippumatta tarkkaa sääntelyä. Missään mallissa tuottajan vastuu pakkausten keräyksestä tai jätehuollosta ei tulisi olemaan 100%.

Jätedirektiivin vaatimusten voimaantulo ja sääntelyn toimeenpano

Eräissä asiantuntijalausunnoissa on annettu ymmärtää, että koska jätedirektiivin tuottajavastuuta koskevia vähimmäisvaatimuksia on sovellettava vasta vuoden 2023 alusta, eri sääntelyvaihtoehtojen harkintaan on runsaasti aikaa. Näkemys on käytännön säädösvalmistelun ja lain toimeenpanon näkökulmasta epärealistinen. Jätteiden keräyksen käytännön järjestämiseen menee vuosia. Esitykseen sisältyvän ehdotuksen mukaan tuottajien ja kuntien yhteistoiminta käynnistyisi heinäkuussa 2023, eli puoli vuotta myöhässä direktiivin määräajasta. Uuden lainsäädännön valmisteluun (lausuntokierrokseen, lausuntopalautteen analyysi, esityksen muokkaaminen) ja eduskuntakäsittelyyn menisi vähimmillään puolitoista vuotta, jolloin laki voitaisiin parhaimmillaan saada voimaan vuoden 2023 alkupuolella. Tästä olisi kuitenkin vielä pitkä matka siihen, että tuottajavastuujärjestelmä toimisi käytännössä direktiivissä edellyttämällä tavalla. Tuottajien olisi suunniteltava ja järjestettävä keräys, eikä tätä voisi edes aloittaa ennen kuin lain ja asetuksen sisällöstä on varmuus. Tuottajayhteisö voidaan rekisteröidä vasta kun se osoittaa kykenevänsä järjestämään pakkausten jätehuollon lain mukaisesti. Järjestelmän ylösajoon kuluisi arviolta pari vuotta, eli uusi tuottajavastuujärjestelmä olisi toiminnassa vasta vuonna 2025 ja siten myöhästyisi kaksi vuotta direktiivin määräajasta.

→ Ympäristöministeriön näkemys on, että lain uudelleenvalmistelu tältä osin viivästyttäisi asumisessa syntyvän pakkausjätteen erilliskeräystä ja kierrätystä tarpeettomasti eikä todennäköisesti johtaisi tuottajavastuujärjestelmän toimivuuden tai jätehuollon kannalta nyt esitettyä parempaan lopputulokseen.

2.Kuljetusjärjestelmä

Saostus- ja umpisäiliölietteiden kuljetus

SKAL ry:n näkemyksen mukaan saostus- ja umpisäiliölietteet eivät enää jätedirektiivissä ole määritelty yhdyskuntajätteeksi ja tämän seurauksena niiden jätehuolto ei voi enää kuulua kunnan vastuulle.

Jätedirektiivissä ei oteta kantaa jätehuollon järjestämisvastuisiin muutoin kuin tuottajavastuun osalta, joten lietteiden jätehuollossa vastuunjako on kokonaan jäsenvaltion päätösvallassa. Jätedirektiivin yhdyskuntajätteen määritelmässä (art. 3.2.b) täsmennetään erikseen, että ”*tämän määritelmän soveltaminen ei rajoita sitä, miten jätehuoltoa koskeva vastuu on jaettu julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä*”. Lisäksi direktiivin johdantolauseessa 7 todetaan seuraavaa:

”*Kokemus on osoittanut, että riippumatta siitä, miten jätehuoltoa koskeva vastuu on jaettu julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä, jätehuoltojärjestelmät voivat auttaa kiertotalouden saavuttamisessa ja että päätökseen vastuun jakamisesta vaikuttavat usein maantieteelliset ja rakenteelliset olosuhteet. Tässä direktiivissä vahvistetut säännöt mahdollistavat sekä jätehuoltojärjestelmät, joissa päävastuu yhdyskuntajätteen keräyksestä on kunnilla, että järjestelmät, joissa tällaiset palvelut hankitaan yksityisiltä toimijoilta, tai muunlaisen vastuunjaon julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Tällaisten järjestelmien valinta tai päätös niiden vaihtamisesta tai vaihtamatta jättämisestä on edelleen jäsenvaltioiden vastuulla*.”

Direktiivin johdantolauseesta 10 käykin ilmi, että yhdyskuntajätteen määritelmän päätarkoitus on varmistaa, että kierrätystavoitteet perustuvat luotettaviin ja vertailukelpoisiin tietoihin ja että tavoitteiden saavuttamisessa tapahtunutta edistymistä voidaan seurata tehokkaasti.

→ Ympäristöministeriö toteaa, että jätedirektiivin yhdyskuntajätteen määritelmästä ei seuraa lainsäädännön muutostarpeita. Jätelain mukaan saostus- ja umpisäiliölietteen jätehuolto kuuluu kunnan vastuulle, eikä tähän esitetä muutosta. Esityksen mukaan kunta voisi edelleen siirtää <u>lietteiden kuljetuksen</u> kiinteistön haltijalle. Tällöinkin kunnalla on vastuu jätehuollon loppupäästä, eli lietteiden käsittelystä.

Jätelain 37 §

Kunnan jätteiden kuljetusjärjestelmän yhteydessä on esitetty vaatimus eri kuljetusjärjestelmien tasavertaisuudesta ja jätelain 37 §:n edellytysten kohdentamisesta myös kunnan järjestämään kuljetukseen.

Ympäristöministeriö toteaa, että jätelain 35 §:n mukaan jätteenkuljetus on *”järjestämistavasta riippumatta järjestettävä niin, että tarjolla on jätteen kuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.”* Tätä osin vaatimus on kohdennettu samalla tavalla molempiin kuljetusjärjestelmiin. Lisäksi molempiin kuljetusjärjestelmiin liittyy erityissääntelyä, jossa on tunnistettu niihin liittyvät erityispiirteet. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa ne liittyvät kunnan kilpailutusten laatuun (36 §), kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa asianmukaisen jätehuollon toteutumiseen (37 §).

Asiantuntijalausunnoissa on edelleen esitetty 37 §:n mukaisten edellytysten yksinkertaistamista siten kuin lausunnoilla olleessa esitysluonnoksessa ehdotettiin. Toisaalta etenkin jäteviranomaisten lausunnoissa tuotiin esiin huoli siitä, että edellytysten muuttaminen voi laukaista kunnissa jo kertaalleen tehtyjen lainvoimaisten päätösten kyseenalaistamisen.

Ympäristöministeriö toteaa, että pykälän yksinkertaistaminen arvioitiin lausuntoversiossa mahdolliseksi, koska silloisen ehdotuksen mukaan vain saostus- ja umpisäiliölietteet olisivat jääneet kaksoisjärjestelmään. Lietteet eivät ole osa yhdyskuntajätehuollon kokonaisuutta ja niiden kuljetuksessa riskit liittyvät lietteiden epäasianmukaiseen käsittelyyn ja siitä seuraavaan ympäristön pilaantumiseen, jolloin 37 § olisi voitu rajata selvemmin näiden riskien tarkasteluun. Koska tässä esityksessä kuitenkin ehdotetaan kaksoisjärjestelmän säilyttämistä myös sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetuksissa, jätelain 37 §:ssä säädettyjen edellytysten yksinkertaistamisen ei enää arvioida olevan tarkoituksenmukaista.

→ Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan jätelain 37 §:n mukaisten edellytysten kohdentaminen vain kiinteistön haltijan järjestämään kuljetukseen on edelleen perusteltua. Ympäristöministeriö ei kannata 37 §:ssä säädettyjen edellytysten muuttamista.

Siirtymäajat

Asiantuntijakuulemisissa esityksen kuljetusjärjestelmää koskevia siirtymäaikoja on pidetty liian lyhyinä. Lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, että pakkausjätteen osalta kuljetusjärjestelmän muutokselle ei säädettäisi vähimmäissiirtymäaikaa.

Ympäristöministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä lyhyitä siirtymäaikoja on perusteltu yhtäältä erilliskeräyksen nopealla käynnistämisellä kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi ja toisaalta pakkausten tuottajien kustannusvastuun toteuttamisella vuodesta 2023 alkaen (ks. s. 184-186).

Vähimmäissiirtymäajan osalta ympäristöministeriö pitää esitettyä kritiikkiä perusteltuna: pakkausjätteiden kuljetuksen osalta olisi selkeintä säätää kaksi vuotta samalla vähimmäissiirtymäajaksi. Muilta osin kuljetusten siirtymäaikoja koskeva sääntely arvioidaan perustuslakivaliokunnassa, kuten esityksessä on ehdotettu.

→ YM ehdottaa siirtymäsäännöksen muuttamista siten, että pakkausjätteen kuljetusten siirtymiselle kunnan järjestettäväksi ehdotettu 2 vuoden siirtymäaika olisi myös vähimmäissiirtymäaika. Tämä voitaisiin tehdä poistamalla sanan ”viimeistään” siirtymäsäännöksestä ja sen perusteluista.

3. Yhdyskuntajätteen määritelmä

Hallituksen esityksen mukaan yhdyskuntajätteellä tarkoitettaisiin ”*vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvää jätettä, mukaan lukien paperi-, kartonki-, lasi-, metalli-, muovi-, tekstiili- ja biojäte sekä käytöstä poistetut sähkö- ja elektroniikkalaitteet, paristot, akut ja suurikokoiset esineet, sekä laadultaan siihen rinnastettavaa hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnassa syntyvää jätettä, ei kuitenkaan saostus- ja umpisäiliölietettä*”. Määritelmässä ehdotetaan viitattavaksi vakiintuneen käytännön mukaisesti asumisessa syntyvään jätteeseen, eikä kotitalousjätteeseen kuten jätedirektiivin vastaavassa määritelmässä. Lassila & Tikanoja Oy ehdottaa asiantuntijalausunnossaan, että määritelmässä viitattaisiin kotitalousjätteeseen, koska näin määriteltynä termi olisi täsmällisesti direktiivin mukainen ja nykyistä selkeämpi tulkinnallisesti.

On huomattava, että termivalinnalla ei käytännössä ole vaikutusta yhdyskuntajätteen määritelmän laajuuteen: riippumatta siitä, kumpaa termiä määritelmässä käytetään, yhdyskuntajätteeksi tulisivat määritellyiksi myös asumisessa/kotitaloudessa syntyvään jätteeseen laadultaan (=koostumukseltaan ja ominaisuudeltaan) siihen rinnastettavat jätteet. Vaikka määritelmä ei sinänsä vaikuta jätehuollon järjestämis- tai kustannusvastuisiin (kts. kohta 2), terminologian muuttaminen saattaisi johtaa vastuunjakoon heijastuviin tulkintaerimielisyyksiin käytettyjen käsitteiden merkityksestä. Yksityiskohtaisia tulkintakysymyksiä liittyy joka tapauksessa molempiin termeihin, ja niitä on tarvittaessa pyrittävä ratkaisemaan eri osapuolten välisenä yhteistyönä ja tulkintaohjeistuksilla. Voimassa olevan lainsäädännön mukainen yhdyskuntajätteen määritelmä on notifioitu komissiolle jätelain 646/2011 ja jäteasetuksen 179/2012 voimaantulon yhteydessä eikä komissio ole puuttunut määritelmän sisältöön.

→Ympäristöministeriö ei kannata yhdyskuntajätteen määritelmän muuttamista.

4. Tuottajavastuujärjestelmät

Asiantuntijoista varsinkin tuottajavastuun valvontaviranomainen Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (PIR-Ely) toi esiin yksilöityjä kommentteja ja parannusehdotuksia tuottajavastuujärjestelmiä koskevaan sääntelyyn. Alla on tarkemmin käyty läpi kohtia, joissa ympäristöministeriö yhtyy PIR-Elyn näkemyksiin. Muilta osin PIR-Elyn ehdotuksia ei nähdä tarkoituksenmukaisina. Näiltä osin perustelut annetaan valiokunnalle toimitettavassa lopullisessa vastineessa.

Suomesta tapahtuvan etäkaupan valvonta

PIR-Ely esittää suomalaisille etämyyjille uutta kirjanpitovelvoitetta ulkomaille myymiensä tuotteiden osalta. Kyseiset tiedot olisivat tärkeitä valvottaessa ja varmistettaessa suomalaisen etäkaupan velvoitteiden hoitaminen muissa valtioissa. Valmistelijoiden mielestä suomalaisille etämyyjille asetettava uusi kirjanpitovelvoite ei tässä vaiheessa ole tarpeen. Sen sijaan jätelain 122 §:n tiedonsaantioikeutta voisi täsmentää tältä osin.

→Ympäristöministeriö ehdottaa, että jätelain 122 §:ään lisätään alakohta 4, jonka perusteella valvontaviranomainen saisi pyydettäessä tiedot suomesta käsin toimivan etämyyjän toiseen valtioon myymistä tuottajavastuunalaisista tuotteista ja tuottajavastuuvelvoitteiden hoitamisesta kyseisessä maassa.

Etäkauppa Suomeen ja tuottajavastuu

Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esille huoli ulkomaisen etäkaupan vaikutuksista tuottajavastuujärjestelmien oikeudenmukaisuuteen ja toimintaan. Kuulemisissa esitettiin mm. tarvetta säätää verkkoalustoille vaatimuksia, joilla niiden kautta myyvät etämyyjät saataisiin vastaamaan tuottajavastuuvelvoitteistaan tai vaihtoehtoisesti myyntialustat säädettäisiin toissijaiseen vastuuseen, jos etämyyjät laiminlyövät velvollisuutensa. Kuten asiantuntijalausunnoissa todettiin, nämä toimet edellyttäisivät ennemminkin EU:n tasoisia toimia. Ympäristöministeriö yhtyy näihin huoliin ja pitää kysymystä aktiivisesti yllä EU:ssa. On kuitenkin syytä huomioida, että toistaiseksi Suomessa ei ole lainkaan tällaisia myyntialustoja. Uusia keinoja etämyynnin tuottajavastuun tehostamiseksi selvitetään myös parhaillaan käynnissä olevassa VN TEAS hankkeessa ”Kiertotalous ja tuotepolitiikan ohjauskeinot (KITUPO)”. Hankkeen on tarkoitus valmistua syksyllä 2021.

Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esille, että tullin roolia tuottajavastuun valvonnassa tulee vahvistaa. Lisäksi todettiin, että tilastolainsäädäntö estää yrityskohtaisten tietojen luovuttamisen valvontaviranomaiselle. Esityksen jaksossa 6.6 todetaan, että tullin roolin vahvistamista etäkaupan valvonnassa selvitetään SUP-direktiivin täytäntöönpanoa koskevan jätelain muutoksen valmistelun yhteydessä. Jaksossa 11.2. esitetään lisää voimavaroja tuottajavastuuta valvovalle viranomaiselle muun muassa kansainvälisen etäkaupan tuottajavastuuvalvontaan.

Asiantuntijakuulemisissa nousi esille tarve tuottajarekisteriä koskevalle tietopalvelulle valvonnan tehostamiseksi. Rekisterissä olisivat ajankohtaiset tiedot kaikista tuottajarekisteriin hyväksytyistä tuottajista, tuottajayhteisöistä ja tuottajayhteisöjen jäsenistä sekä tiedot tuottajavastuun hoitamisesta tuoteryhmittäin. Tällaisen tietopalvelun perustamisesta on laaja yhteisymmärrys niin viranomaisten kuin toimijoidenkin välillä. Ympäristöministeriö tulee esittämään tietoalustan edellyttämiä resursseja osana laajempaa jätetietojärjestelmien kehitystyötä.

Siirtymäajat

Asiantuntijakuulemisissa esitettiin, että eräille uusille tuottajavastuuvelvoitteille säädettäisiin siirtymäaika direktiivin määräajan mukaisesti 5.1.2023 asti. Ympäristöministeriö kannattaa siirtymäaikoja siltä osin kun ne ovat yhdenmukaisia tuottajayhteisön ja juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjän sekä tuottajayhteisöön kuulumattoman tuottajan tuottajarekisteriin hyväksymiselle säädettävän määräajan (30.6.2022) kanssa. Tällöin valvovalle viranomaiselle jäisi 6 kk aikaa käsitellä hakemuksia tuottajarekisteriin hyväksymiseksi ja vaatimusten noudattaminen alkaisi vuoden 2023 alusta.

→YM kannattaa ehdotettua siirtymäaikaa seuraavien säännösten osalta: 53 a § (Tuottajan omavalvonta) ja 63 a § (Tuottajien maksuosuudet ja niiden mukauttaminen).

5. Kierrätysasteet ja niiden laskeminen

Valiokunta pyysi kokoavaa tarkastelua yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen kierrätysasteista suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja niiden laskentamenetelmiin.

Yhdyskuntajätteen kierrätysaste

Yhdyskuntajätteen kierrätysaste on Suomessa viime vuosina ollut **41-43 paino-%.** Kierrätysaste on laskettu komission päätöksen 2011/753/EY mukaisella laskentamenetelmällä 4 (= yhdyskuntajätteen kokonaiskierrätysaste). Kyseinen komission päätös mahdollistaa vuotta 2020 koskevan kierrätystavoitteen seurannassa kierrätysasteen laskennan ja raportoinnin komissiolle neljällä vaihtoehtoisella tavalla, jotka käytännössä johtavat eri tulokseen. Esimerkiksi Suomen kierrätysasteeksi vuonna 2018 saadaan 41 paino-% komission päätöksen mukaisella laskentamenetelmällä 4 ja 49 paino-% laskentamenetelmällä 2 (=valittujen yhdyskuntajätelajien kierrätysaste suhteessa kyseisten jätelajien syntyvään määrään).

EU muuttaa yhdyskuntajätteen kierrätysasteen laskentasääntöjä (komission päätös 2019/1004). Vaihtoehtoisista laskentatavoista luovutaan ja jatkossa ainoa sallittu laskentamenetelmä vastaa pääosin laskentamenetelmää 4. Uusien laskentasääntöjen mukaan kierrätettyyn jätemäärään ei saa sisällyttää erilliskerätyn jätteen esikäsittelyvaiheissa syntyvän (lajittelu)hävikin määrää. Tämän arvioidaan ***pudottavan Suomen nykyistä kierrätysastetta vähintään muutamalla %-yksiköllä.*** Kierrätysasteet on raportoitava komissiolle uusien laskentasääntöjen mukaisesti ensimmäisen kerran vuotta 2020 koskien 30.6.2022 mennessä.

EU:n tavoitteet yhdyskuntajätteen kierrätykselle:

- 50 % vuonna 2020 (vanha laskentamenetelmä)
- 55 % vuonna 2025, 60 % vuonna 2030 ja 65 % vuonna 2035 (uusi laskentamenetelmä)

Pakkausjätteen kierrätysasteet

Alla olevassa taulukossa on tiedot pakkausjätteen kierrätysasteesta Suomessa vuonna 2019 sekä voimassa oleva ja HE:n mukaiset pakkausjätedirektiiviin pohjautuvat tiukennetut kierrätystavoitteet vuosille 2025 ja 2030. Taulukossa esitetään myös karkea arvio siitä, miten raportoidut kierrätysasteet todennäköisesti muuttuvat EU:n uusien laskentasääntöjen seurauksena. Laskentaan vaikuttavat erityisesti seuraavat seikat:

- kierrätetyn jätemäärän laskentasääntöjä uudistetaan vastaavaan tapaan kuin edellä on kuvattu yhdyskuntajätteen osalta. Alustavien arvioiden mukaan lajitteluhävikkien ***vähentäminen pienentäisi pakkausjätteen kokonaiskierrätysastetta 1-5 %-yksikköä ja eri pakkausjätemateriaalien kierrätysasteita seuraavasti: muovi 5-10, metalli (pantillinen) 1-2, metalli (pantiton) 0-1, lasi 1-2, puu 0 sekä paperi, pahvi ja kartonki 1 %-yksikköä.***
- Kierrätysasteen laskennassa käytettävän syntyvän pakkausjätteen määrän arviointia on tarkennettava. Syntyvän pakkausjätteen määrä arvioidaan pakattujen tuotteiden mukana markkinoille saatettujen pakkausten määrän perusteella. Nykyiset tilastot perustuvat tuottajayhteisöihin ja tuottajarekisteriin hyväksyttyjen tuottajien raportoimiin määriin. Jatkossa arvioinnissa on otettava nykyistä tarkemmin huomioon kaikki markkinoille saatetut, ml. etäkaupan, vapaamatkustajien ja tuottajavastuuvelvoitteiden ulkopuolelle jäävien (alle miljoonan euron liikevaihdon yritykset) tuottajien markkinoille saattamat pakkaukset. Näiden nykyisen tilastoinnin ulkopuolelle jäävien pakkausten huomioiminen ***laskisi pakkausten kokonaiskierrätysastetta arviolta noin 12 % yksikköä ja pakkausmateriaalikohtaisia kierrätysasteita noin 4-27 %-yksikköä pakkausmateriaalista riippuen.***

Pakkausmateriaali	Kierrätysaste 2019 (paino-%)		Nykyinen tavoite (paino-%)	Tavoite 2025 (paino-%)	Tavoite 2030 (paino-%)
	nyk. laskenta	uusi laskenta (karkea arvio)			
kaikki pakkaukset	71	54-58	55	65	70
muovi	42	25-31	22,5	50	55
puu	27	23	15	25	30
rautametallit	85	75-76	50	70	80
alumiini				70	80
lasi	98	91-92	60	70	75
paperi, pahvi ja kartonki	116	88	60	75	85

6. Ohjauskeinot kierrätykselle

Asiantuntijalausunnoissa ja valiokunnassa on noussut esiin kysymys siitä, miten vaativat kierrätystavoitteet saavutetaan. Esityksessä asiaa on käsitelty lähinnä jaksossa 4.2.8 (s. 62-64). Kuten asiantuntijalausunnot ja valiokuntakeskustelut osoittavat, kierrätysasteen nostaminen edellyttää paitsi erilliskeräyksen lisäämistä, myös toimivien kierrätysmarkkinoiden syntymistä.

Tiukat erilliskeräysvelvoitteet ovat välttämättömiä, jotta saadaan kerätyksi riittävästi laadukasta jätemateriaalia kierrätettäväksi. Kunnianhimoiset kierrätystavoitteet ja niiden tarkennetut laskentasäännöt (kts. kohta 5) varmistavat, että erilliskerätty materiaali tosiasiallisesti kierrätetään. Tuottajia sitovat pakkausjätteen kierrätystavoitteet (uusien sääntöjen mukaan laskettuna) arvioidaan olevan kohtuullisin lisätoimin saavutettavissa, mutta yhdyskuntajätteeksi luokiteltavaa kuluttajapakkausjätettä on kerättävä ja kierrätettävä enemmän kuin mitä tarvitaan pakkausjätteen kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi, jotta myös Suomelle erittäin haastavat yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteet voidaan saavuttaa. Ympäristöministeriön arvion mukaan ehdotettu kuntien ja pakkausten tuottajien yhteistoimintavelvollisuus edistäisi parhaiten asumisessa syntyvän pakkausjätteen keräystä ja kierrätystä niin, että se tukisi tehokkaasti myös yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteen saavuttamista.

Yhtä tärkeää on varmistaa, että erilliskerätystä materiaalista valmistetaan laadukkaita kierrätysmateriaaleja ja että niille on riittävästi kysyntää markkinoille. Tämä edellyttää useampien ohjauskeinojen käyttöönottoa. Ehdotetussa jätelaissa pääpaino on erilliskeräyksen sääntelyssä ja ehdotus sisältää vain vähäisessä määrin uutta sääntelyä siitä, mitä jätteelle voidaan tai pitää tehdä keräyksen jälkeen. Keskeisin uusi säännös on, että erilliskerättyä jätettä ei saa polttaa tai viedä kaatopaikalle (15 a §). Ehdotetulla 15 b §:llä varmistetaan hyödynnettävän jätteen laatua ja 11 a §:llä edistetään kerätyn uudelleenkäyttökelpoisen jätteen erottamista uudelleenkäytön valmisteluun. Tuottajavastuuseen liittyen ehdotetaan uusia säännöksiä, joiden mukaan tuottajakohtaiset maksut tulee sopeuttaa tuottajakohtaisesti esim. tuotteen uudelleenkäytettävyyden tai kierrätettävyyden mukaan. Ehdotetulla 5 b §:llä puolestaan kevennettäisiin vaatimuksia jätteeksi luokittelun päättymisestä sekä selkeytettäisiin jätteeksi luokittelun päättymistä koskevaa tapauskohtaista päätöksentekomenettelyä. HE jaksossa 10 esitetyn mukaisesti ympäristöministeriö asettaa mahdollisimman pian työryhmän arvioimaan tarvetta säätää erillisestä, ympäristölupamenettelyä kevyemmästä menettelystä, jossa ratkaistaisiin jätteeksi luokittelun päättyminen silloin, kun asiasta ei ole säädetty EU:ssa tai kansallisella asetuksella.

Jätelainsäädännön ohella tarvitaan muuta uutta ohjausta kierrätysmarkkinoiden edistämiseksi. Näitä toimia tarkastellaan useissa viimeaikaisissa ja valmisteltavina olevissa EU:n ja Suomen strategisissa ohjelmissa, kuten EU:n Green Deal –aloitteissa, EU:n kiertotalouden toimenpideohjelmassa, Suomen kiertotalouden strategisessa ohjelmassa ”Uusi suunta”, Suomen muovitiekartassa ”Vähennä ja vältä, kierrätä ja korvaa” sekä

vireillä olevassa valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamisessa. Keskeisinä toimina näissä ohjelmissa tuodaan esiin mm:

- sekoitevelvoitteet: Tiettyjen muovituotteiden käytön vähentämistä koskevan SUP-direktiivin täytäntöönpanon myötä PET-juomapulloissa on oltava vähintään 25 % kierrätysmateriaalia vuonna 2025 ja kaikissa muovipulloissa 30 % vuonna 2030. Vastaavia velvoitteita on tulossa muun muassa EU:n pakkausjätettä ja romuajoneuvoja koskeviin direktiiveihin.
- jätteen polttamisen ja kaatopaikkakäsittelyn verotus: jätteen kaatopaikkakäsittelystä peritty jätevero on jo 1990-luvulta lähtien tehokkaasti vähentänyt erityisesti teollisuuden jätteiden sijoittamista kaatopaikalle. YM:n ja VM:n yhteistyönä selvitetään parhaillaan mahdollisuuksia uudistaa jäteverotusta niin, että sen kierrätystä lisäävä ohjausvaikutus olisi nykyistäkin suurempi. Myös jätteen polton ohjauskeinoja kiertotalouden edistämiseksi ja ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi selvitetään parhaillaan.
- uudelleenkäyttöä ja kierrätystä tukeva ekologinen tuotesuunnittelu.

kiertotalouteen liittyvien innovaatioiden ja kierrätysmateriaalien markkinoiden edistäminen; esimerkiksi valtioneuvoston Suomen kestävän kasvun ohjelmassa osoitetaan EU:n elpymisvälineen rahoitusta keskeisten materiaalien ja teollisuuden sivuvirtojen uudelleenkäyttöä ja kierrätystä edistäviin investointeihin yhteensä 110 milj. euroa, josta biotalouden osuus 30 ja akkualan kiertotalousratkaisujen osuus 30 milj. euroa. Kierrätystavoitteiden saavuttamista ja kiertotalouden edistämistä koskevaa aihekokonaisuutta käsitellään tarkemmin 4.5.2021 järjestettävässä ympäristövaliokunnan asiantuntijakuulemisessa.

7. Lisääntyvän erilliskeräyksen työllisyysvaikutukset

Hallituksen esityksessä on karkeasti arvioitu, että ehdotetut erilliskeräysvelvoitteet lisäisivät työvoiman tarvetta jätealalla vähintään 500 henkilötyövuodella. Joissain asiantuntijalausunnoissa arvioita on pidetty ylioptimistisena ja valiokunta on pyytänyt tarkentamaan arvioinnin perusteita.

Lakiesityksen työllisyysvaikutuksia on tarkasteltu hallituksen esityksen jaksossa 4.2.9 (s. 68-69). Asumisessa syntyvän yhdyskuntajätteen erilliskeräyksen lisääntymisestä aiheutuvia työllisyysvaikutuksia on arvioitu LCA Consulting Oy:n ympäristöministeriölle tekemässä selvityksessä, kts. menetelmäkuvaus luvussa 2.6 ja tulokset luvussa 3.3. Selvityksen mukaan erilliskeräyksen lisääntyminen ehdotuksen mukaisesti lisäisi työvoiman tarvetta keräyksessä ja käsittelyssä noin 240 – 360 henkilötyövuodella lajittelutehokkuudesta riippuen. Arvio perustuu keräyksen osalta tiettyjen olemassa olevien tyyppialueiden keräysreittien mallinnukseen, jonka avulla on tehty arvio keräykseen käytettävän työajan lisääntymisestä erilliskeräysvelvoitteiden seurauksena. Mallinnuksessa kaikki kuljetukset on pyritty saamaan vastaamaan kyseisen alueen todellista tilannetta. Jätteen käsittelyä koskevat arviot on arvioitu käyttämällä jätelajikohtaisia kertoimia (htv/t jätettä), jotka on muodostettu pääosin jätteen käsittelijöiltä saatujen tietojen perusteella.

Kuten esityksessä on tuotu esiin, vaikutusarviota voidaan pitää vain suuntaa-antavana. Tuloksiin vaikuttaa olennaisesti se, mitä oletuksia laskelmissa on käytetty esimerkiksi jätteen keräysmenetelmistä ja jäteastioiden tyhjennysväleistä. Laskelmissa on myös oletettu, että asuinkiinteistöjen jätteet kuljetetaan 1-lokerokeräyksenä kunnan keskitetysti järjestämänä kuljetuksena. Lisäksi on huomattava, että laskelmissa käytetyt nykytilaa kuvaavat tiedot pohjautuvat pääosin vuotta 2017 koskeviin tilastotietoihin.

Edellä tarkoitetussa selvityksessä arvioitiin lisääntyvän erilliskeräyksen työllisyysvaikutuksia vain asumisessa syntyvän jätteen osalta. Hallituksen esityksessä ehdotetut toimet lisäisivät merkittävästi myös hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen erilliskeräystä ja kierrätystä. Lisäksi rakennus- ja purkujätteen erilliskeräys, kierrätys ja muu hyödyntäminen (esim. maarakennus) lisääntyisivät merkittävästi. Näiden työllisyysvaikutuksista ei kuitenkaan ollut mahdollista tehdä vastaavanlaista laskelmaa kuin asumisessa syntyvästä jätteestä puutteellisten tilastotietojen ja muiden taustatietojen vuoksi.

Lisätyövoimaa arvioitiin tarvittavan myös esimerkiksi uusien jätteenkäsittelylaitosten rakentamiseen ja konsultointiin, keräys- ja kuljetuskaluston valmistamiseen ja maahantuontiin, asiakaspalveluun, viestintään sekä muuhun hallinnolliseen työhön. Näistä aiheutuva työvoiman lisätarve arvioitiin summittaisesti asumisessa syntyvän jätteen erilliskeräyksestä aiheutuvan työllisyysvaikutuksen pohjalta.

Hallituksen esityksessä arvioitiin karkeasti, että mainitut muutokset lisäisivät työvoiman tarvetta jätealalla yhteensä vähintään 500 henkilötyövuodella. Arvio on kuitenkin suuntaa-antava ja on mahdollista, että laskelmissa käytetyt oletukset jonkin verran yliarvioivat työvoiman tarpeen lisäystä. Joka tapauksessa lisääntyvän erilliskeräyksen työllisyysvaikutus on selvästi positiivinen ja lisännee työvoiman tarvetta sadoilla htv:llä.