KUNTALIITTO | Kommunförbundet

Kirjallinen asiantuntijalausunto

10.5.2021
430/03.01.01/2021

Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi
HE 40/2021 vp

Kuuleminen 11.5.2021

HE 40/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Suomen Kuntaliitto ry kiittää talousvaliokuntaa kutsusta tulla kuultavaksi hallituksen esityksestä HE 40/2021 vp ja antaa asiassa myös kirjallisen lausunnon.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi merkittävästi jätelakia sekä joiltakin osin ympäristönsuojelulakia, kemikaalilakia ja rikoslakia. EU:n jätteiden kierrätystavoitteet kiristyvät merkittävästi ja sen vuoksi on välttämätöntä säätää uusia, nykyistä selvästi tiukempia eri toimijoihin kohdistuvia velvoitteita. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2021.

Kuntaliitto keskittyy lausunnossaan seuraaviin asioihin:

- Jätelaki on kokonaisuus
- Kunnan vastuulle kuuluva jätteenkuljetus
    - Kuljetusjärjestelmän vaikutukset jätehuollon kehittämiseen
- Kuntien ja pakkaustuottajien yhteistoiminta
    - Kuntien ja pakkaustuottajien yhteistoimintamalliin liitetty valtiontukiväite
    - Kiinteistönhaltijan jätteenkuljetusjärjestelmän käyttöönoton edellytykset
    - Jätteenkuljetuksen hankintoja koskeva sääntely
- Erilliskeräysvelvoitteet
- Siirtymäajat
- Jätelain nojalla annettavat asetukset
- Muuta huomioitavaa
    - Saostus- ja umpisäiliölietteiden jätehuolto
    - Rekisteri jätteen kuljetuksista ja biojätteen käsittelystä kiinteistöllä
    - Vaikutukset kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja elintarvikevalvontaviranomaisen tehtäviin

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Jätelaki on kokonaisuus

Kuntaliitto toteaa, että keväällä 2020 lausunnoilla ollut jätelakiehdotus muodosti perustellun kokonaisratkaisun, jossa valitut ohjauskeinot täydensivät toisiaan, edistivät jätehuoltojärjestelmän toimivuutta kokonaisuutena ja jossa oli otettu huomioon komission varhaisvaroitusmenettelyn suositukset sekä tutkimustulokset. Ratkaisuehdotukset muodostivat yhtenäisen kokonaisuuden, joista yhdenkin olennainen muuttaminen johtaisi tarpeeseen tarkastella myös muut keskeiset ohjauskeinot uudelleen.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä **kokonaisratkaisu on osin pirstaloitunut** sekalaisen yhdyskuntajätteen jätteenkuljetukseen liittyvän ratkaisun vuoksi. Kuntaliitto toteaa kuitenkin, että lakiehdotus on muutoksesta huolimatta kokonaisuutena katsoen askel oikeaan suuntaan kuntavastuullisen jätehuollon näkökulmasta, vaikkakin nyt esillä olevan lakiehdotuksen ratkaisuilla kaikissa kunnissa ei ole mahdollista saavuttaa parasta mahdollista lopputulosta jätehuollon kehittämiseksi. **Olennaista on, että eduskuntakäsittelyssä hallituksen esityksen kokonaisuutta ei enää muuteta tärkeimpien, toisistaan riippuvien kokonaisuuksien osalta. Näitä ovat erilliskeräysvelvoitteet, erilliskerättävien jätteiden kuljetus kunnan järjestämänä ja tuottajien ja kuntien yhteistoiminta pakkausjätteiden keräyksessä.** Muutokset ehdotuksen keskeisissä elementeissä johtaisivat Kuntaliiton näkemyksen mukaan lakiehdotuksen sisällön niin olennaiseen muuttumiseen lausunnoilla olleen jätelakiluonnoksen ehdotukseen verrattuna, ettei niin laajan ja keskeisen muutoksen tekeminen lain eduskuntakäsittelyn vaiheessa ole mahdollista. Muuttaminen tässä vaiheessa johtaisi Kuntaliiton näkemyksen mukaan siihen, että Suomella ei olisi mahdollisuuksia kierrätystavoitteiden saavuttamiseen, koska kunnan mahdollisuus toimia jätehuollossa koordinoivana voimana heikkenisi oleellisesti. Kuntaliitto katsoo, että EU:n asettamia kierrätystavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa ilman esitettyjä toimia sekä uusia velvoitteita asukkaille ja muille toimijoille.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan **lain ohjauskeinojen avulla tulee olla mahdollista muodostaa sellainen jätehuoltojärjestelmä, joka mahdollistaa parhaan mahdollisen kierrätystuloksen saavuttamisen sekä kuntalaisen kannalta helpon, järkevän ja kustannustehokkaan jätehuollon** ottaen huomioon seuraavat reunaehdot:

- EU:n kierrätystavoitteet ovat velvoittavia ja erityisen tiukkoja sekä vaativat uudenlaisia, hallittuja ja koordinoituja ratkaisuja. Aikaa toimeenpanoon on rajallisesti.

- Pelkästään nykyisillä menettelytavoilla ei voida jatkaa, koska niillä ei ole saavutettu merkittäviä lisäyksiä kierrätykseen viime vuosina.

- Vastuunjakoa tulee selkeyttää, mutta ei pirstaloida enää. Jätelain jätehuollon perusjärjestämisvastuita ei tule muuttaa ja asukkaalla tulee olla mahdollisuus saada palvelut yhdeltä taholta, kunnalta.

Kierrätystavoitteiden saavuttaminen kuntien osalta edellyttää, että kuntien jätehuoltoa tulee olla **mahdollista kehittää systemaattisesti, ottaa käyttöön uusia keräysmenetelmiä laajapohjaisesti sekä optimoida keräyslogistiikan järjestelmätason kokonaisuutta. Kuntaliitto huomauttaa, että yhdyskuntajätehuollossa on perusteltua säilyttää vahva kunnan rooli - erityisesti asukasnäkökulmasta**. Mikäli jätehuolto säädetään liian laajasti markkinoiden vastuulle ja pelkästään kustannustehokkuusperusteilla hoidettavaksi, ei tiukentuvia kierrätystavoitteita ole mahdollista saavuttaa. **Kierrätysasteen nostaminen sekä korkea ympäristönsuojelun taso edellyttävät hallitun ja kontrolloidun, julkisen toimijan toteuttaman jätehuoltojärjestelmän**.

Kunnan vastuulle kuuluva jätteenkuljetus

Lähtökohtaisesti kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden kuljetuksen asianmukainen järjestäminen on jo pitkään ollut kunnan tehtävä. Kuntaliitto muistuttaa, että **kunnan vastuulle säädetyn jätehuollon osalta jätteen kuljetuksen järjestäminen on jo nykyisen jätelain mukaan kunnan julkinen hallintotehtävä, jonka osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei sellainen kuulu elinkeinovapauden piiriin, olipa siitä huolehdittu kunnan tai kiinteistönhaltijan järjestämänä. Kunnan asemaa kuljetuksesta vastuullisena tahona ei olla uudistuksessa muuttamassa.**

Lakivalmistelun aikana esitettiin, että kuljetuksen kaksoisjärjestelmästä luovutaan kokonaan, mutta tavoite toteutuu esityksen mukaan vain osittain. Kunnan mahdollisuus siirtää kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen järjestäminen kiinteistön haltijan vastuulle ehdotetaan poistettavaksi erilliskerättävän kiinteän yhdyskuntajätteen (biojäte, pienmetallijäte, kuitu-, lasi-, metalli- ja muovipakkausjäte sekä muut mahdolliset erilliskerättävät jätelajit) kuljetuksen osalta. Kunnan tulisi jatkossa järjestää näiden jätteiden kuljetus kiinteistöiltä. Mahdollisuus kiinteistön haltijan järjestämään kuljetukseen säilyisi nykyisellään sekalaisen yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölietteen kuljetuksessa.

Kuljetusjärjestelmän vaikutukset jätehuollon kehittämiseen

Kuntaliitto toteaa, että valtakunnan tasolla kuljetusjärjestelmän epäyhtenäisyys on vaikeuttanut jätehuollon kokonaisjärjestelmän kehittämistä ja siten hankaloittanut kierrätystavoitteisiin pääsemistä sekä aiheuttanut myös

kohtuutonta hallinnollista kuormaa jätehuoltoviranomaisille, kunnille sekä tuomioistuimille. Jotta kotitalouksien jätehuolto aidosti nykyisestä kehittyisi, kuljetusten järjestämisvastuuta on Kuntaliiton näkemyksen mukaan syytä selkeyttää vähintään laissa esitetyllä tavalla. Kaikkia kunnan käytettävissä olevia jätehuollon ohjauskeinoja kierrätyksen lisäämiseksi, kuten ohjaavaa taksaa, ei voida ottaa käyttöön elleivät kaikki kiinteiden jätteiden kuljetukset ole kunnan kilpailuttamia. Sekajätteiden kuljetukset ovat volyymiltaan toistaiseksi vielä suurimpia.

Jätteenkuljetuksen järjestämiseen ehdotettu muutos voi jakaa mielipiteitä ja paikoin aiheuttaa huolta kunnan oman alueen yrityksen pärjäämisestä hankintaprosessissa. Samalla se on osa eteenpäin katsovaa toimintatapaa, jolla luodaan pohja kuntien jätelaitosten mahdollisuudelle toimia entistä kokonaisvaltaisemmin, nykyistä ympäristöystävällisemmin ja tehokkaammin kierrätyksen edistämiseksi. Muutoksella mahdollistetaan myös kuntien ja pakkausten tuottajien välinen yhteistoiminta. Lisääntyvä erilliskeräys luo uusia liiketoiminnan mahdollisuuksia, jätteenkuljetusten kokonaisvolyymin lisääntyessä. Lisäksi tarvitaan uusia kierrätysratkaisuja ja innovaatioita, joiden syntyä kunta voi osaltaan tukea tekemällä innovatiivisia julkisia hankintoja ja tekemällä laajaa yhteistyötä kierrätyssektorin yritysten kanssa, kuten tähänkin asti. Muutos voidaan nähdä siis mahdollisuutena. Vaikutusten arvioinnissa on laskettu, että työpaikkoja pelkästään kuljetukseen voi lakimuutoksesta huolimatta syntyä lisää 240-360 riippuen kiinteistöjen lajitteluaktiivisuudesta.

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa voidaan aidosti minimoida raskaiden kuljetusten asuinalueille aiheuttamia turvallisuus-, melu- ja viihtyvyyshaittoja sekä vähentää siten myös päästöjä. Suomen Kiertovoima KIVOn jätelaitosten vertailutietojärjestelmästä (2017) saatujen tietojen avulla on myös todettu, että biojätteiden keräyksessä kunnan järjestämä kuljetus näyttäisi olevan tehokkaampaa kuin kiinteistönhaltijan järjestämä. Biojätteiden keräyssaannot asukasta kohden olivat jopa 42 % suuremmat kunnan järjestämässä kuljetuksessa kuin kiinteistönhaltijan kuljetuksessa, kun vertailtiin eri kuljetustapoja käyttävien 3,3 miljoonaa asukasta palvelevien 15 jätelaitoksen tietoja. Tämä indikoi sitä, että jo pelkällä kuljetustavan muutoksella voitaisiin lisätä kierrätettäväksi kerättäviä biojätemääriä jonkin verran.

Pakkaustuottajien ja kuntien välinen yhteistoiminta ja korvausten maksaminen kunnille vaatii toimiakseen kunnossa olevat asiakas- ja kuljetusrekisterit sekä viranomaisen hyväksymän ja seuraaman avoimen jätemaksujärjestelmän, jonka avulla voidaan taata kuntien tuottajilta saamien korvausten siirtäminen läpinäkyvästi asukkaiden jätemaksuja alentamaan. Tämä toimii vain kunnan järjestämässä kuljetuksessa, jossa kunnassa on olemassa kiinteistökohtaisen astiatyhjennysmaksun sisältävä jätetaksa. Vastaavan korvausjärjestelmän luominen ei käytännössä onnistuisi kiinteistönhaltijan jätteenkuljetusjärjestelmässä, jossa viranomaisella ei ole tiedossaan asukkaan

maksamaa tosiasiallista hintaa eikä keräyksen kuluja. Viranomainen ei siten voisi varmistaa korvauksen päätymistä aidosti asukashintaan.

Kuntaliitto selvitti maaliskuussa 2020 jätehuoltoviranomaisilta kiinteistönhaltijan järjestämän jätteenkuljetuksen tilannetta. Kysely kattoi 84 % niistä kunnista, joissa jokin jätelaji on kiinteistönhaltijan kuljetuksessa. Viranomaiskyselyn tulosten mukaan tällä hetkellä neljäsosassa kiinteistönhaltijan jätteenkuljetusjärjestelmäalueen kunnista toimii vain yksi yksityinen yritys, mikä on varsin huolestuttavaa. Näissä kunnissa asiakkaalla ei ole käytössään kilpailun aikaansaamaa vaikutusvaltaa kuljetusten järjestelyihin. Jätehuollon kehittäminen esimerkiksi erilliskeräyksen osalta saattaa tällöin olla vahvasti riippuvainen yksittäisen kuljetusyrityksen edellytyksistä tai halusta kehittää toimintaansa. Koska ei ole kyse kunnan urakoitsijasta, kunta ei voi ohjata toimintaa velvoittavasti sopimukseen nojaten. On muodostunut tilanne, jossa alueella toimiva yritys voi hinnoitella asukkaiden tarvitsemat ja jätelain edellyttämät palvelut haluamallaan tavalla, eikä mikään taho pysty kunnolla valvomaan hintatasoa. Asukas ei voi valita, kuuluuko jätehuoltoon, koska kyse on asukkaalle lakisääteisestä velvoitteesta. Kuitenkin näillä alueilla jätehuoltoon liittymisasteet ovat paikoin jääneet hyvin heikoiksi siten, että pahimmillaan jopa nelisenkymmentä prosenttia asukkaista ei ole liittynyt kiinteistöittäiseen kuljetukseen. Jätehuollosta laistaminen aiheuttaa helposti roskaantumista ja synnyttää laittomia kaatopaikkoja, jotka jäävät usein peruskuntien siivottaviksi verovaroin.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan jätehuollon yleisen toimivuuden ja kierrätysasteen nostotavoitteen kannalta on olennaista, että vähintään erilliskerättävien jätteiden kuljetuksissa siirrytään kunnan järjestämään kuljetukseen. Kuntien ja pakkaustuottajien lakisääteinen yhteistyö on mahdollista toteuttaa vain mallissa, jossa pakkausjätteen kiinteistöittäinen keräys on säädetty kunnan tehtäväksi.

Kiinteistönhaltijan jätteenkuljetusjärjestelmän käyttöönoton edellytykset

Kuntaliitto kannattaa myös lakiehdotuksessa esitettyä, jonka mukaan jätelain 37 §:n edellytykset, joiden mukaisesti kunta voi päättää kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käytöstä sekalaisen yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölietteen kuljetuksessa, säilyisivät ennallaan eli voimassa olevan lain mukaisina. Ehdotuksella ei olisi siten vaikutusta jo tehtyihin kyseisten jätteiden kuljetuksesta tehtyihin päätöksiin sekä vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön ja se helpottaisi kuntien viranomaisten hallintokuormaa siltä osin.

Jätteenkuljetuksen hankintoja koskeva sääntely

Kunnan jätteenkuljetusten hankintoja koskevaa sääntelyä (jätelaki 36 §) ehdotetaan tiukennettavaksi hankintalaista poiketen. Ensinnäkin kunnalle ehdotetaan velvollisuutta tehdä markkinakartoitus kuljetuspalvelujen hankintojen suunnittelun yhteydessä. Lisäksi kunnalle ehdotetaan lisättäväksi lähtökohtainen velvollisuus jakaa yhtä aikaa kilpailutettavat kuljetusurakat osiin. Päätös jättää kuljetusurakka jakamatta osiin voitaisiin saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Kuntaliitto huomauttaa, että lähtökohtaisesti hankintoja tulisi säädellä hankintalaissa. Poikkeamat siitä monimutkaistavat helposti lain soveltamista käytännössä. Jätteenkuljetuskilpailutusten toteuttaminen tavalla, joka varmistaa kaiken kokoisten yritysten osallistumismahdollisuudet, on kuitenkin perusteltua. On ymmärrettävää, että jätelaissa on kuljetuksia koskien erityissääntelyä. Kuntaliitto huomauttaa kuitenkin, että kuljetusurakoiden jakamiseen liittyvä uusi valitusperuste saattaa lisätä valituksia markkinaoikeuteen ja hankaloittaa urakoiden käynnistymistä etenkin lain toimeenpanon alkuvaiheessa.

Kuntaliitto osallistuu Suomen kiertovoima KIVO ry:n aloittamaan hankkeeseen, jossa kehitetään kuljetusten kilpailutuskäytäntöjä sekä luodaan kuntien jätteenkuljetusten kilpailutuksiin uutta sääntelyä (mm. JL 36 §) tukevat ohjeet ja malliasiakirjat. Kuljetushankintoja kehitetään yhdessä kunnallisten toimijoiden ja yritysten sekä ministeriöiden ja muiden asiantuntijoiden kanssa. Ohjeet helpottavat työtä niissä kunnissa, joissa jätteenkuljetusten kilpailutus on uusi asia. On myös muistettava, että kunnat ovat kokeneita julkisia hankkijoita jo entuudestaan ja selvästi yli puolissa kunnista (170/294, 58 %) kilpailutetaan jo jätteenkuljetuksia vähintään jossakin määrin.

Kuntien ja pakkaustuottajien yhteistoiminta

Kuntaliiton näkökulmasta erityisesti kuntien ja tuottajien lakisääteinen yhteistyömalli (jätelaki 49 a-d §) on keskeisen tärkeä ja olennainen osa ehdotettua kokonaisuutta. **Yhteistoiminta mahdollistaa toimintatavan, jossa jätehuollon keskiöön nostetaan asukas ja varmistetaan asukkaalle helppo ja yksinkertainen yhden luukun periaatteella toimiva erilliskeräys**. Yhteistoiminnalla varmistetaan tuottajan laajenevan kustannusvastuun toteutuminen siten, että jätehuollon loppuasiakas saa hyödyn pakkausjätteen tyhjennyshinnassa. Yhteistoimintaan sisältyy myös keräyksen ja palveluiden kehittäminen. Yhteistoiminta on perusteltua, koska sama kierrätettävä jätemateriaali, esimerkiksi metalli tai muovi, kuuluu sen käyttötarkoituksen (käyttöesine vai pakkaus) perusteella kahden eri vastuutoimijan, kunnan ja tuottajan vastuulle. **Yhteistoiminnalla mahdollistetaan siis myös pakkausten ja muun samaa materiaalia olevien jätteiden yhteiskeräys.** Ilman yhteistoimintaa nämä

jätteet jouduttaisiin mitä todennäköisemmin keräämään erikseen, mikä hankaloittaisi kiinteistöjen jätehuollon järjestelyjä.

Kuntaliitto katsoo, että esitetty pakkausjätehuollon sääntelymalli on jätehuollon järjestämisen ja asukkaan kannalta perustelluin. **Tällä hetkellä kunta huolehtii pakkausjätteiden kiinteistökeräyksestä jätehuoltomääräyksissään määritellyllä tavalla, joten yhteistoiminta ei muuta kiinteistöillä jo nyt toimivaa vastuutahoa asukkaan näkökulmasta.** Kuljetusjärjestelmään esitetty muutos tarkoittaa, että reilulla 40 % asukkaista kiinteistön kuljetusjärjestelyt helpottuvat, kun kunta huolehtii jatkossa myös pakkausjätteiden kuljetuksen järjestelyistä.

Molemmilla yhteistoiminnan osapuolilla, tuottajilla ja kunnilla on motiivi yhteistoimintaan. Kunnille tärkeää on kuntavastuun säilyttäminen ja kokoaminen hallitusti sekä mahdollisuus asuinkiinteistöjen jätevirtojen, ml. pakkausjätteet, ohjaamiseen kokonaisuutena niin, että yhdyskuntajätteen kierrätystä voidaan lisätä mahdollisimman kustannustehokkaasti ja ympäristöystävällisesti sekä palvelua voidaan tarjota myös velvoiterajoja laajemmin tarvittaessa. Pakkausten tuottajille tärkeää on puolestaan tuottajavastuuvelvoitteiden toteuttaminen mahdollisimman kustannustehokkaasti. Yhteistoiminnalla päästään nopeasti ja jouhevasti eteenpäin ilman suuria rakenteellisia muutoksia ja kiinteistökohtaisen jätehuollon pirstomista osasiin eri vastuutahojen huolehdittavaksi. Pirstominen voisi johtaa epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin, kuten esimerkiksi jo toimivan pien- ja pakkausmetallin yhteiskeräysmallin purkamiseen.

Lakiehdotuksen mukaan sopimus yhteistoiminnasta ja kustannusten korvaamisesta on tehtävä viimeistään 31.12.2021 ja tuottaja alkaisi maksaa korvauksia 1.7.2023 alkaen. **Kuntaliitto toteaa, että kunnat ja tuottajat ovat neuvotelleet 49 a §:ssä tarkoitetun sopimuksen lähes valmiiksi, mikä osoittaa osapuolten yhteistä tahtotilaa ja sitoutuneisuutta toteuttaa pakkausjätteiden kiinteistökohtainen keräys lain tarkoittamassa yhteistoiminnassa.** Sopimus koostuu kaikkia pakkausmateriaaleja koskevasta pääsopimuksesta korvauksen laskentamalleineen sekä pakkausjätemateriaalikohtaisista liitteistä, joissa otetaan huomioon kunkin jätteen erityispiirteet. Sopimusneuvotteluissa on tarkkaan otettu huomioon jätelakiesityksen reunaehdot toiminnalle. Lisäksi kuntien jätelaitokset ja jätehuoltoviranomaiset ovat jo alkaneet valmistautua erilliskeräyksen laajentamiseen etupainotteisesti.

Eräät sidosryhmät ovat kritisoineet tuottajille asetettua 80 %:n kustannusvastuuta. **Kuntaliiton näkemyksen mukaan tässä vaiheessa tuottajien 80 %:n kustannusvastuu mahdollistaa tarpeellisen kompromissiratkaisun, jossa asukkaiden pakkausjätteiden kuljetusmaksut alenevat ja tuottajavastuun kustantavien yritysten maksutaakka ei kasva enemmän kuin on tarpeen.** Pakkausten tuottajavastuun laajentuessa kunnille on tärkeää

asukasnäkökulman lisäksi, että niiden alueella toimivat lukuisat esimerkiksi kaupan- ja elintarvikealan yritykset säilyvät elinvoimaisina ja niiden maksutaakan väistämätöntä kasvua voidaan hieman hillitä. Tämä on tärkeää, koska etäkaupan mukanaan tuomaa ylimääräistä kustannusrasitetta ei ole saatu vielä EU-tasolla hallintaan.

Kuntien ja pakkaustuottajien yhteistoimintamalliin liitetty valtiontukiväite

Lain valmistelun aikana on arvioitu pakkausjätehuoltoa koskevan ehdotuksen suhdetta kilpailulainsäädäntöön ja EU:n valtiontukisääntelyyn, ja on keskusteltu tarpeesta tehdä asiasta ns. oikeusvarmuusilmoitus komissiolle. Valtiontuen käsite on jossain määrin tulkinnanvarainen. Valtiontukikeskustelu on saanut alkunsa yhden intressitahon, Lassila&Tikanoja Oyj:n tilaamasta professori Kuoppamäen laatimasta selvityksestä. **Kuntaliitto huomauttaa, että selvityksen pohjatietona esitetyt tosiseikat kunnallisesta jätehuollosta ja sen lakisääteisestä järjestämisvastuusta ovat osin puutteelliset.** Kyseessä oleva pakkausten kiinteistökeräys on tällä hetkellä jo kunnan jätehuollon järjestämisvastuulla eikä tämä tilanne muutu lakiehdotuksessa. Kunta voi päättää palveluiden tuottamistavan itsehallintonsa ja jätelain nojalla. Suurimman osan palveluista tuottavat jätelain 43 §:n mahdollistaman tehtäväsiirron perusteella kuntien omistamat sidosyksikkömuotoiset jätehuoltoyhtiöt, mutta myös muunlaisia tuottamistapoja on laajalti käytössä, mm. kuntayhtymämalli ja kunnan taseyksikkö. Esimerkiksi koko pääkaupunkiseudun 1,2 miljoonan asukkaan jätehuollosta huolehtii kuntayhtymä, joka ei toimi lainkaan markkinoilla. **Näin ollen on mahdollista, että puutteelliset lähtötiedot ovat johtaneet myös virheelliseen analyysiin valtiontuen arvioinnissa em. selvityksessä.**

Erilliskeräysvelvoitteet

Jätteen erilliskeräysvaatimuksia ehdotetaan tiukennettavaksi merkittävästi lain tasolla (15 §). Laissa säädettyä erilliskeräysvelvollisuutta muutettaisiin jätedirektiivin mukaisesti siten, että jätteet olisi lähtökohtaisesti kerättävä toisistaan erillään. Erilliskeräysvelvollisuudesta voitaisiin poiketa vain, jos jokin laissa säädetyistä direktiivin mukaisista edellytyksistä täyttyy. Tarkemmat, eri toimijoihin kohdennetut kiinteistöittäistä tai alueellista erilliskeräystä koskevat vähimmäisvaatimukset ehdotetaan annettavaksi valtioneuvoston asetuksella.

Kuntaliitto pitää ehdotettua erilliskeräyksen lakitasoista tiukentamista yhdistettynä kuntien jätehuoltomääräysten joustonvaraan perusteltuna osana jätelakikokonaisuutta. Osana kierrätysasteen nostoa on välttämätöntä laajentaa erilliskeräystä. Erilliskeräysvelvoiterajaa asetettaessa on otettava huomioon myös, että lajittelutehokkuuden kasvattamisella on keskeisen tärkeä

vaikutus kierrätysasteen nostossa. Tehokkainta ei siten välttämättä ole pelkästään velvoiterajojen kiristäminen entisestään, vaan toimien kohdistaminen nykyistä paremman lajittelun aikaansaamiseksi. Tavoitteen saavuttamisessa auttavat yhdessä sekä erilliskeräysvelvoitteiden kiristäminen että siirtyminen kunnan järjestämään kuljetukseen. Kun kaikki asukkaat ovat jatkossa kuljetusmuutoksen vuoksi kunnan jätelaitoksen suoria asiakkaita, on neuvontatoimien kohdentaminen nykyistä helpompaa eri asiakastyypeittäin.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan sääntelyssä **olennaista kuntien toimivallan kannalta on se, että kunnalle on laissa jätetty poikkeamismahdollisuus lain nojalla asetukseen säädetystä tarpeen vaatiessa (JL 91 §).** Ajatuksena on, että jätelain 15 §:ää täydentävä alemman asteinen sääntely rakentuisi valtioneuvoston ja kunnan toisiaan täydentävälle toimivallalle. **Tämä mahdollistaisi valtakunnan tasolla kunnianhimoisen, mutta samalla paikallisesti joustavan ja kustannustehokkaan erilliskeräyksen toteuttamisen.** Kunnalle on jätetty mahdollisuus lakiin perustuvasta syystä esimerkiksi päättää, että erilliskeräysvelvoitetta ei ulotettaisi alueille, joilla erilliskeräyksestä aiheutuvat kustannukset olisivat kohtuuttomat suhteessa siitä saatuihin hyötyihin. Toisaalta kunnat voisivat **tiukentaa asetuksen vaatimuksia** tarvittaessa.

Vaikka pakkausjätteiden kierrätyksessä kokonaisuutena Suomessa on saavutettu hyviä tuloksia, on muistettava, että niiden kierrätysaste lasketaan eri tavoin kuin yhdyskuntajätteiden kierrätysaste. Se tarkoittaa, että saavuttaaksemme yhdyskuntajätteiden kierrätystavoitteet, Suomessa on pakkausjätteitä kerättävä talteen enemmän kuin pakkausjäteasetus edellyttää.

Erityisen tärkeänä Kuntaliitto pitää sitä, että kunnille on turvattu etusija vapaaehtoisuuteen perustuvassa erilliskeräyksen järjestämisessä asukkaille (JL 41.3 §). Vapaaehtoisessa erilliskeräyksessä kunta sitoutuu järjestämään erilliskeräyksen tietyllä päättämällään kunnan alueella kiinteistön haltijan pyynnöstä. Kunnalla on myös niin halutessaan mahdollisuus olla tarjoamatta vapaaehtoista palvelua, jolloin kiinteistön haltija saa tilata palvelun yksityiseltä. Oleellista on, että **lakiehdotuksen mukaisessa mallissa ei synny rinnakkaista ja päällekkäistä keräystä**, **mikä heikentäisi keräyksen tehokkuutta**. Tämä osaltaan selkeyttää vastuunjakoa.

Kuntaliitto pitää tärkeänä erilliskeräysvelvoitteiden asettamista asetuksessa myös hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnan kiinteistöille, jotta kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet eivät jää pelkästään asukkaiden kustannettavaksi.

Siirtymäajat

Esityksen toimeenpanon eri siirtymäajat ovat melko lyhyet ja siten osin haastavat. Toisaalta EU:n jätesäännösten toimeenpano on Suomessa myöhässä ja direktiivien asettamien yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen kierrätystavoitteiden saavuttaminen direktiivien kireässä aikataulussa on erittäin haastavaa. Siksi on ymmärrettävää, että suurinta osaa siirtymäaikoja ei voida tästä syystä venyttää. On nähtävissä, että erityisesti erilliskeräyksen, jätteenkuljetuksen sekä tuottajien ja kuntien yhteistoiminnan aloittamisen siirtymäaikojen lykkääminen jopa vain vuodella vaikeuttaisi huomattavasti kierrätystavoitteiden saavuttamista. Mikäli kuitenkin esimerkiksi jätteenkuljetuksen siirtymäaikoihin tehtäisiin muutoksia, tulisi Kuntaliiton näkemyksen mukaan kaikki näihin kytköksissä olevat siirtymäajat synkronoida keskenään vastaavasti, jotta lakimuutoksia voitaisiin toteuttaa hallitusti.

Jätelain nojalla annettavat asetukset

Jätelakiehdotus muodostuu jätelaista ja useasta sen nojalla annettavasta asetuksesta, joilla on merkittävä vaikutus jätehuollon käytännön toimeenpanoon. **Kuntaliitto toteaa vielä, että lakipaketin kokonaisvaikutuksia kunnille ei voida lopullisesti arvioida ilman, että nähtävillä on koko säädöskokonaisuus eli sekä jätelain muutos että sen nojalla annettavat asetukset.** Asetuksista on esitetty vain suuntaviivat ja niiden valmistelu on edelleen käynnissä.

Muuta huomioitavaa

Edellä mainittujen suurten kokonaisuuksien lisäksi Kuntaliitto haluaa tuoda esille muutamia yksittäisiä seikkoja liittyen jätelakiuudistukseen.

Saostus- ja umpisäiliölietteiden jätehuolto

Saostus- ja umpisäiliölietettä ei jatkossa luokitella jätedirektiivin määritelmämuutoksen vuoksi yhdyskuntajätteeksi eikä sitä näin ollen sisällytetä yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteeseen. Määritelmämuutoksen vuoksi saostus- ja umpisäiliölietteiden jätehuoltovastuun säilyttäminen nykyiseen tapaan kunnalla tuleekin todeta jätelaissa erikseen, kuten on ehdotetun jätelain 32 §:n 2 momentin 1 kohdassa todettukin. **Kuntaliiton näkökulmasta on erittäin tärkeää, että ko. jätteiden jätehuoltovastuun säilyminen kunnilla todetaan selkeästi jätelaissa.** Tällä hetkellä säiliöistä imuajoneuvoilla kerätyt saostuslietteet ohjautuvat pääsääntöisesti kuntien järjestämään käsittelyyn, eikä kuntien käsittelylle juuri ole olemassa laajamittaisesti vaihtoehtoja. On myös hyvä, että jätelain 6 §:n määritelmiin (kohta 3) on sisällytetty selkeä ja ympäristönsuojelulain terminologian kanssa yhdenmukaistettu saostus- ja umpisäiliölietteen määritelmä**.**

Kuntaliitto painottaa, että saostus- ja umpisäiliölietteiden jätehuoltokokonaisuutta olisi tarve kehittää kokonaisuudessaan erikseen myöhemmin, kun välttämättömät direktiivimuutokset on saatu toimeenpantua. Lietteiden jätehuolto keräyksineen, kuljetuksineen ja käsittelyineen ei ole kaikilta osin riittävän korkealla tasolla, mikä muodostaa ympäristönsuojelullisen riskin.

Alueilla, joilla kuljetukset on siirretty kunnan kilpailutukseen, puhdistamoilla vastaanotetut lietemäärät ovat säännönmukaisesti nousseet. Se kertonee siitä, että lietehuollossa on paljon vapaamatkustajia tai kaikki lietteet eivät päädy asianmukaiseen käsittelyyn. Saostus- ja umpisäiliölietteiden kuljetuksista huolehditaan tällä hetkellä pääsääntöisesti kiinteistönhaltijan järjestämänä kuljetuksena. Kunnan järjestämään lietekuljetukseen on päätetty siirtyä 48 kunnassa (40 % asukkaista, 16 % kunnista). Osassa kunnista siirtymän toimeenpano on käynnissä seuraavan parin vuoden aikana, joten kunnan kilpailuttamana lietteitä kuljetetaan nyt reilussa 30 kunnassa.

Rekisteri jätteen kuljetuksista ja biojätteen käsittelystä kiinteistöllä

143 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi kunnan jätehuoltoviranomaisen velvollisuus merkitä pykälässä tarkoitettuun rekisteriin 41 a §:n 2 momentissa tarkoitetut tiedot biojätteen kiinteistöllä tapahtuvasta pienimuotoisesta käsittelystä. Kuntaliitto toteaa, että kyseessä on uusi tehtävä kunnan jätehuoltoviranomaiselle ja vaikuttaa myös olemassa olevien kuljetusrekisteriohjelmien päivittämistarpeeseen sekä aiheuttaa lisätyötä. Kuntaliitto ymmärtää tietojen keräämistarpeen, jotta kiinteistöillä käsitellyn biojätteen määrä voitaisiin arvioida ja laskea tilastointia varten EU:n laskentasääntöjen mukaisesti.

Pykälän ehdotetun 3 momentin mukaan kunnan jätehuoltoviranomaisella olisi velvollisuus jätehuollon yleistä ohjausta, seurantaa, kehittämistä ja raportointia varten pyydettäessä antaa rekisteriin tallennetut muut kuin salassa pidettävät tiedot 22 §:ssä tarkoitetulle valtion viranomaiselle ja 27 §:ssä tarkoitetulle asiantuntijaviranomaiselle ja –laitokselle sähköisesti muokattavassa muodossa.

Kuntaliitto toteaa, että kuntien viranomaiset tekevät mielellään yhteistyötä valtion viranomaisten kanssa, kunhan työmäärä pysyy kohtuullisena ja rajallisena. Tiedon luovuttamisvelvollisuus valtion viranomaisille on pykälässä kuitenkin varsin epämääräinen laajuudeltaan. Lakikirjauksen vuoksi pyyntöjä saattaa tulla useammasta lähteestä varsin keveinkin perustein. Kuntaliitto esittää, että pykälään **lisättäisiin, että tiedot on pyydettäessä annettava vain perustellusta syystä EU:lle tehtävää raportointia varten**. On kohtuutonta esittää lakiin velvoittavana kunnan viranomaista työllistäviä, viranomaisen

jätehuoltotehtävän kannalta tarpeettomia ja myös laajuudeltaan määrittelemättömiä tehtäviä, joiden kustannukset kohdennetaan kunnan jätemaksuja maksaviin asiakkaisiin. Mikäli tietojen luovuttaminen aiheuttaa viranomaiskustannuksia, tulisi ne voida veloittaa täysimääräisesti valtion viranomaiselta.

Vaikutukset kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja elintarvikevalvontaviranomaisen tehtäviin

Asuinkiinteistöjä sekä hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoimintaa koskevien erilliskeräysvelvoitteiden noudattamisen valvonnasta aiheutuisi jonkin verran lisätyötä kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Erityisesti biojätteen kiinteistöllä tapahtuvasta pienimuotoisesta käsittelystä tehtyjen ilmoitusten valvonnasta voi aiheutua haja-asutuksen jätevesien valvontaurakkaan rinnastuva tehtävä. Asia toki riippuu siitä, kuinka lainkuuliaisesti kiinteistöjen omistajat noudattavat ilmoitusvelvoitetta. Hallinnollinen taakka kohdistuisi erityisesti kuntiin, joissa on paljon pienkiinteistöjä. Jo nyt jätteen kuljetukseen liittymättömien kiinteistöjen valvonta on aiheuttanut jossain tilanteissa ylipääsemättömiä hallinnollisia prosesseja. Kuntaliitto huomauttaa, että tätä työmäärän lisääntymistä sekä sen kompensoimista on sinänsä ansiokkaassa vaikutusten arvioinnissa arvioitu heikohkosti.

Myös uudesta ehdotetusta elintarvikejätettä koskevasta kirjanpitovelvollisuuden valvonnasta aiheutuisi uusi tehtävä kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle sekä myös elintarvikelain mukaiselle valvontaviranomaiselle. Valvontatyön määrää ei ole ehdotuksessa arvioitu. Kuntaliitto ei pidä hyvänä menettelyä, jossa kunnan elintarvikevalvontaviranomaiselle lisätään velvoitteita lainsäädännöstä, jota he eivät valvo ja johon heillä ei ole asiantuntemusta. Kuntaliitto viittaa jätelain 118 a §:ään sekä elintarvikelain 83 §:n muuttamiseen virka-avun antamiseksi jätelain valvontaviranomaiselle.

SUOMEN KUNTALIITTO

Tuulia Innala

Tuulia Innala
Erityisasiantuntija