YM 24.5.2021

Ympäristöministeriön vastine talousvaliokunnalle annettuihin asiantuntijalausuntoihin (HE 40/2021)

1. Pakkausten tuottajavastuumalli

Yleinen lähtökohta: jäsenvaltion vapaus valita tuottajavastuun toteutustapa

Ympäristöministeriö toteaa, että jätedirektiivin määritelmän (3 artikla 21 kohta) mukaan tuottajavastuu voidaan toimeenpanna joko *operatiivisena vastuuna* tai *kustannusvastuuna*. Jälkimmäisessä tapauksessa kunta järjestää useimmiten keräyksen, mutta tuottajan kustannuksella. Kullakin EU:n jäsenvaltiolla on pakkausten jätehuollossa ja tuottajavastuussa oma ratkaisunsa, kuten hallituksen esityksen sivuilla 88-89 on kuvattu. Käytettävissä olevan tutkimustiedon perusteella sääntelyratkaisun toimivuus tai kustannustehokkuus ei riipu valitusta vastuunjakomallista, vaan sen toimeenpanosta.

Valtiontukiepäily

Professori Petri Kuoppamäen lausunnossa talousvaliokunnalle on toistettu jo esityksen perusvalmistelun aikana esitetty epäily siitä, että ehdotettu sääntelymalli saattaa sisältää Euroopan Unionin perussopimuksen (SEUT) 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea kuntien omistamille ja niiden jätehuoltotehtäviä hoitaville jätehuoltoyhtiöille. Kuoppamäki on lausunnossaan esittänyt, että mahdollinen valtiontukiongelma on selvitettävä ennen kuin ehdotettu sääntelymalli voidaan eduskunnassa lopullisesti hyväksyä.

Tulkinnanvaraisissa tilanteissa Suomi sekä muut jäsenvaltiot noudattavat vakiintuneesti käytäntöä, jossa jäsenvaltio neuvottelee komission kanssa epävirallisesti asiasta ja varmistuu siten, että toimenpide ei muodosta ennakkoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaa valtiontukea. Suomen viranomaisten (YM, TEM) ja komission kilpailujaoston valtiontuista vastaavan osaston välillä järjestetyissä epävirallisissa tapaamissa on päädytty arvioon, jonka mukaan ehdotetussa pakkausjätehuollon sääntelymallissa kunnan järjestämä pakkausjätteen keräys on *ei-taloudellista toimintaa*, joka ei tule valtiontukisääntöjen soveltamisen piiriin. Jatkotoimille ei ole tarvetta.[1]

→ Ympäristöministeriö toteaa, että ehdotetun pakkausjätehuollon sääntelymallin hyväksymiselle ei ole EU:n valtiontukisäännöistä johtuvaa estettä.

Tuottajan kustannusvastuu ja jätedirektiivi

Hallituksen esitykseen sisältyvässä sääntelymallissa pakkausten tuottajan vastaisi vähintään 80 prosenttisesti pakkausjätehuollon kustannuksista. Jätedirektiivin mukaan (8 a artikla) pakkausten tuottajan on lähtökohtaisesti vastattava erilliskerätyn pakkausjätteen jätehuollon kustannuksista, mutta kustannusvastuuta voidaan direktiivissä säädetyin edellytyksin rajoittaa. Tuottajan kustannusvastuun on tällöinkin oltava vähintään 80 prosenttia. Eräiden valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden mukaan (YTP, L&T, SKAL) hallituksen esitys ei täytä jätedirektiivissä säädettyjä edellytyksiä tuottajan kustannusvastuun rajaamiseksi 80 prosenttiin.

Jätedirektiivin 8a artiklassa tuottajan kustannusvastuun rajoittamiselle asetetut edellytykset ovat ”asianmukaisen jätehuollon” sekä ”tuottajavastuujärjestelmän taloudellisen elinkelpoisuuden” varmistaminen. Pakkauksen tuottajan kustannusvastuun rajaamista 80 prosenttiin on perusteltu kattavasti esityksen sivuilla 93

[1] Ks. tarkemmin valiokunnalle toimitettu YM:n ja TEM:n muistio 11.5.2021.

ja 126 ja perustelut liittyvät juuri jätedirektiivin 8a artiklassa säädettyihin edellytyksiin. 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 usealta taholta (YTP, SY, SKAL, L&T), että tuottajien ja kuntien yhteistoimintamallin sijaan tulisi säätää niin sanotusta täydestä tuottajavastuusta, jossa tuottaja velvoitetaan järjestämään keräys asuinkiinteistöiltä. Tässä mallissa tuottajan vastuu keräyksen kustannuksista seuraa suoraan operatiivisesta järjestämisvastuusta eikä erillistä korvausmekanismia tarvita. Useassa 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[2] on omat erityispiirteensä, koska kaikki tuottajavastuunalaiset tuotteet ja niistä syntyvät jätteet ovat ominaisuuksiltaan (mm. laatu, arvo) erilaisia. Erityisesti käytöstä poistettujen tuotteiden keräystä koskeva sääntely on jätelainsäädännössä räätälöity hyvinkin tuoteryhmäkohtaisesti.

Paperin tuottajavastuumalli on tähän saakka toiminut verrattain hyvin, koska keräyspaperilla on ollut positiivinen taloudellinen arvo. Sen sijaan 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 asiantuntijalausunnoissa 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 pakkausjätteen 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 täyttä tuottajavastuuta puoltavissa 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). Toisin kuin kunnat nyt ehdotetussa yhteistoimintamallissa, täydessä tuottajavastuumallissa tuottajat kustannussyistä todennäköisesti keräisivät pakkausjätettä vain sieltä, mistä ne ovat asetuksella velvoitettuja keräämään. Tämä johtaisi käytännössä siihen, että kunnalle ja/tai kiinteistön haltijalle olisi säädettävä täydentävän palvelun mahdollisuus niillä kiinteistöillä, joilla tuottaja ei ole velvoitettu järjestämään keräystä. Täydentävän palvelun kustannuksista ei vastaisi tuottaja, vaan keräyksen järjestäjä, eli kunta tai kiinteistön haltija. Näin ollen tuottajan kustannusvastuu ei välttämättä olisi merkittävästi suurempi täydessä tuottajavastuussa kuin nyt esitetyssä tuottajan ja kunnan yhteistoimintaan perustuvassa sääntelymallissa.

→Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan eräissä asiantuntijalausunnoissa annettu käsitys, jonka mukaan ns. täysi tuottajavastuu olisi ehdotettuun yhteistoimintamalliin verrattuna yksinkertainen ja markkinaehtoinen sääntelymalli, on harhaanjohtava. Pakkausten tuottajavastuun toteuttaminen jätedirektiivin

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

vaatimukset täyttävällä tavalla edellyttää vastuunjakomallista riippumatta tarkkaa sääntelyä. Missään vastuunjakomallissa tuottajan vastuu pakkausten keräyksestä tai jätehuollosta ei tulisi olemaan 100%.

Jätedirektiivin vaatimusten voimaantulo ja sääntelyn toimeenpano

Eräissä asiantuntijalausunnoissa (YTP, L&T) 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. Esitykseen sisältyvän ehdotuksen mukaan tuottajien ja kuntien yhteistoiminta käynnistyisi heinäkuussa 2023, eli puoli vuotta myöhässä direktiivin määräajasta. Mahdollisen 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 ja sen pohjalta järjestetty pakkausjätteen erilliskeräys olisi toiminnassa vasta vuonna 2025 ja siten myöhästyisi kaksi vuotta direktiivin määräajasta.

→ **Ympäristöministeriön näkemys on, että pakkaustuottajien ja kuntatoimijoiden vahvasti tukeman sääntelymallin uudelleenvalmistelu viivästyttäisi asumisessa syntyvän pakkausjätteen erilliskeräystä ja kierrätystä tarpeettomasti eikä todennäköisesti johtaisi tuottajavastuujärjestelmän toimivuuden tai jätehuollon kannalta nyt esitettyä parempaan lopputulokseen.**

2. Kuljetusjärjestelmä

Ympäristöministeriö toteaa, että kuljetusjärjestelmää koskevissa asiantuntijalausunnoissa on käsitelty laajasti muun ohella saostus-ja umpisäiliölietteen kuljetusta ja siihen liittyvää EU-sääntelyä sekä ehdotetun jätelain 37 §:n sisältöä. Ympäristöministeriö keskittyy seuraavassa niihin asiantuntijalausunnoissa esitettyihin näkemyksiin, jotka ovat talousvaliokunnan tehtävän kannalta tärkeimpiä.

Kuljetusjärjestelmämuutoksen vaikutukset yritystoimintaan

Eräissä asiantuntijalausunnoissa (YTP, Suomen yrittäjät, eräät jäteyritykset) on puollettu nykyisen niin sanotun kaksoisjärjestelmän säilyttämistä, jossa kunta voi järjestää vastuulleen kuuluvan jätteen kuljetuksen itse tai jätelain 37 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä siirtää kuljetuksen järjestämisen kiinteistön haltijalle. Näiden näkemysten mukaan kunnan kilpailuttama kuljetus muun ohella johtaa kuljetustoiminnan keskittymiseen ja syrjäyttää etenkin paikallisia pk-yrityksiä.

Toisaalta eräissä asiantuntijalausunnoissa (VATT, professori Hyytinen) on esitetty päinvastainen näkemys ja kritisoitu hallituksen esitystä siitä, että sekajäte ja saostus-ja umpisäiliöliete jäisivät kaksoisjärjestelmään ja kunta voisi edelleen siirtää näiden jätteiden kuljetuksen järjestämisen kiinteistön haltijan vastuulle. VATT:n lausunnossa on muun ohella viitattu tutkimukseen (Meriläinen ja Tukiainen 2019), jossa on verrattu kunnan kilpailuttaman ja kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen vaikutuksia hintoihin ja arvioitu syitä kuntien kuljetusjärjestelmää koskeville valinnoille. Tutkimuksen mukaan kunnan kilpailutus edistää kilpailua ja laskee hintoja. Toinen keskeinen havainto VATT:n viittaamassa tutkimuksessa on, että kunnan päättäessä kuljetusjärjestelmästä päätöksenteko on altis eturyhmien painostukselle. Koska kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa hyödyt jakaantuvat harvoille (alueen kuljetusyritykset) ja kustannukset laajalle joukolle (kuntalaiset), kunnissa ei aina valita jätehuollon kannalta tehokkainta kuljetusjärjestelmää.

Ympäristöministeriö toteaa, että kuljetusjärjestelmää koskevan ehdotuksen vaikutuksia ja vaihtoehtoja on arvioitu laajasti muun muassa esityksen jaksoissa 4.2.2 (vaikutukset kierrätystavoitteiden saavuttamiseen),

4.2.3 (vaikutukset kotitalouksiin), 4.2.4 (vaikutukset kuntatalouteen) 4.2.5 (yritysvaikutukset), 5.2 (Muut toteuttamisvaihtoehdot – kunnan vastuulla olevan jätteenkuljetuksen järjestäminen) ja 6.5 (lausuntopalaute). Ympäristöministeriöllä ei ole valmistelun aikana ollut käytettävissään VATT:n lausunnossa mainittuja tutkimuksia. Jätteen kuljetusta koskevan yritystoiminnan ja kilpailun osalta ympäristöministeriö toteaa, että molemmissa kuljetusmalleissa voidaan päätyä kuluttajan kannalta edulliseen tai epäedulliseen tilanteeseen. Selvitykset osoittavat, että kansallisia tai kansainvälisiä suuryrityksiä toimii yhtä paljon molempien kuljetusmallien alueilla. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että kuntien jätekuljetusten kilpailuttamista kehitetään.

Ehdotetut 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 erilliskeräyksen nopealla käynnistämisellä direktiiveissä asetettujen Suomea sitovien kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi ja pakkausten tuottajien kustannusvastuun toteuttamisella vuodesta 2023 alkaen. Siirtymäaikojen oikeasuhtaisuuteen vaikuttaa tässä yhteydessä myös se, että esityksen arvioidaan kasvattavan markkinaa sekä kuntavastuullisen että yritysjätteen kuljetuksessa, mikä vähentää riskiä liiketoiminnan loppumiselle ja kalustoinvestointien menettämiselle kuljetusjärjestelmän muutoksen yhteydessä (ks. esityksen 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. Pakkausten tuottajayhteisö

Eräissä asiantuntijalausunnoissa (Fortum, Suomen Uusiomuovi) suhtaudutaan kriittisesti ehdotukseen (62 §), jonka mukaan pakkausten tuottajayhteisön tulisi toiminnassaan kattaa kaikki pakkausmateriaalit. Muutos johtaisi todennäköisesti nykyisten tuottajayhteisöjen lakkauttamiseen ja pakkausmateriaalien tuottajavastuun hoitamisen keskittymiseen yhdelle toimijalle, niin sanotulle ”supertuottajayhteisölle”. Mainituissa asiantuntijalausunnoissa esitetyn kritiikin mukaan muutosehdotus on viivästyttänyt muovin kierrätysinvestointien kannalta merkittäviä sopimuksia eikä ehdotetulle muutokselle ei ole tuottajavastuun toteuttamisesta johtuvia perusteita. Asiantuntijalausuntojen mukaan ehdotettu muutos on uhka kotimaisen kiertotalouden kehittämiselle, koska sen seurauksena syntyvä uusi supertuottajayhteisö olisi nykyiseen muovin tuottajayhteisöön verrattuna vähemmän kiinnostunut kotimaisen kiertotalouden vahvistamisesta.

Hallituksen esityksessä (jakso 4.1) lainsäätäjän puuttumista tuottajien keskinäiseen järjestäytymiseen pidetään lähtökohtaisesti epätavanomaisena. Toisaalta valtaosa tuottajista ja muovin tuottajayhteisöä lukuun ottamatta kaikki muut pakkausalan tuottajayhteisöt ovat ilmaisseet tarpeen pakkausten tuottajayhteisörakenteen yksinkertaistamisesta. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ehdotus vähentää pakkausten tuottajien ja kuntien välisen yhteistoimintasopimuksen neuvottelemiseen ja toimeenpanoon liittyviä riskejä. Olemassa olevien rakenteiden muuttaminen aiheuttaa aina viiveitä ja kustannuksia lyhyellä aikavälillä. Ympäristöministeriö ei pidä uskottavana asiantuntijalausunnoissa esitettyä näkemystä, jonka mukaan tuottajayhteisörakenteen muutos aiheuttaisi pidempiaikaisempaa haittaa muovipakkausten jätehuollolle tai siihen liittyvän kotimaisen kierrätysliiketoiminnan syntymiselle. Ympäristöministeriö toteaa lisäksi, että esitykseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan merkittävän kierrätysinvestoinnin syntymisen kannalta tärkeä sopimus,

jonka nykyinen tuottajayhteisö on tehnyt ennen lain voimaantuloa, velvoittaa sellaisenaan (korkeintaan seitsemän vuotta lain voimaantulosta) sitä tuottajarekisteriin hyväksyttyä uutta tuottajayhteisöä, jolle sopimuksen tehneen tuottajayhteisön vastuut ja oikeudet muutoin siirtyvät.

→ Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan pakkausten tuottajayhteisön tulisi jatkossa kattaa kaikki pakkausmateriaalit.

4. Kilpailuneutraliteetti

Eräissä lausunnoissa (EK, Kuoppamäki, YTP, L&T)) on kiinnitetty huomiota esityksen kilpailuneutraliteettia heikentävään vaikutukseen. Ehdotetut muutokset, erityisesti asumisessa syntyvän pakkausjätteen keräystä koskevat ratkaisut, kasvattavat kuntien jätehuoltoyhtiöiden liikevaihtoa nykyisestä, mikä mahdollistaa niille entistä laajemman markkinaehtoisen toiminnan ns. sidosyksikkörajan sisällä.

Hallituksen esitykseen sisältyvän arvion (s. 51-52) mukaan kunnan jätehuoltoyhtiöiden liikevaihto kasvaisi noin 450 miljoonasta 50-80 miljoonalla. Jätelain 145 a § :n mukaan korkeintaan 10 % kunnan jätehuoltoyhtiön liikevaihdosta voi muodostua muusta kuin kunnan vastuulla olevasta jätehuollosta. Vuoden 2030 alusta sidosyksikköraja laskee 5 %:iin, mikä on yleinen hankintalain (1397/2016) 15 §:ssä säädetty sidosyksikköraja. Jätelain sidosyksikkösääntö ei sisällä hankintalain 15 §:n mukaista 500 000 euron enimmäisrajaa.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan kunnallisen jätehuollon toimijan ulosmyyntiraja pidetään 10 prosentissa myös 1.1.2030 alkaen. Kirjauksen toteuttamiseen liittyvä selvitys on tarkoitus aloittaa lähiaikoina.

→ Ympäristöministeriö toteaa, että tarvittaessa kilpailuneutraliteettiongelmaa voidaan vähentää parhaiten muuttamalla sidosyksikkörajaa koskevaa sääntelyä.

5. End-of-Waste ja sivutuote

Eräissä asiantuntijalausunnoissa (Delete Oy, TEM) esitettyjen näkemysten mukaan niin sanottua End-of-Waste sääntelyä koskeva ehdotus, jossa jätteeksi luokittelun päättymisestä päätetään yksittäistapauksissa ympäristölupamenettelyssä, ei ole päätöksenteon sujuvoittamisen ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden kannalta riittävä.

Ympäristöministeriö toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyy toimeenpano- ja seurantatoimenpide, jonka mukaan ympäristöministeriö asettaa mahdollisimman pian työryhmän seuraamaan sivutuotteita ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskevan sääntelyn täytäntöönpanoa ja toimivuutta. Työryhmän tehtävänä olisi myös arvioida tarvetta säätää erillisestä, ympäristölupamenettelyä kevyemmästä menettelystä, jossa ratkaistaisiin jätteeksi luokittelun päättyminen silloin, kun asiasta ei ole säädetty EU:ssa tai kansallisella asetuksella. Tässä yhteydessä arvioidaan myös tapauskohtaisen päätöksenteon keskittämistä yhden valtion viranomaisen tehtäväksi.

→ Ympäristöministeriö ehdottaa, että päätöksentekoa seuraava ja kehittävä työryhmä asetetaan välittömästi lakiesityksen hyväksymiseen jälkeen ja se aloittaa työnsä syksyllä 2021.