Vastine ympäristövaliokunnalle 1.6.2021
HE 40/2021 vp

Ympäristöministeriö

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta; ympäristöministeriön vastine ympäristövaliokunnalle annettuihin lausuntoihin

Tässä muistiossa tarkastellaan hallituksen esityksestä 40/2021 vp ympäristövaliokunnalle annettuja lausuntoja ja esitetään ympäristöministeriön vastine niihin. Lausuntoja olivat 1.6.2021 mennessä antaneet talousvaliokunta sekä noin 50 ympäristövaliokunnan kuulemaa asiantuntijaa. Tarkastelusta puuttuu hallintovaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan lausunnot, joita ei vielä ole käytettävissä.

Tarkastelu ryhmitellään neljään osaan seuraavasti:

1. Kunnan vastuulla olevien jätteiden kuljetusjärjestelmä
2. Tuottajavastuujärjestelmät
3. Muut asiantuntijalausuntojen näkemykset ja ehdotukset
4. Ympäristöministeriön muut ehdotukset: uusi valtuussäännös

1. Kunnan vastuulla olevien jätteiden kuljetusjärjestelmä (5 luku)

*1.1.*Kaksoisjärjestelmän osittainen säilyttäminen

Lausunnot

Eräissä lausunnoissa katsotaan, että kunnan vastuulla olevien jätteiden kuljetuksissa kaksoisjärjestelmä tulisi säilyttää nykyisellään tai ainakin lakiesityksen mukaisesti sekalaisen yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölietteiden osalta (YTP ry, Suomen Kiinteistöliitto ry, SKAL ry, Suomen yrittäjät ry ja useat kuljetusyrittäjät). Kaksoisjärjestelmästä luopumisen katsotaan kaventavan erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintamahdollisuuksia ja supistavan alan kilpailua. Lisäksi lausunnoissa todetaan kaksoisjärjestelmän kaventamisen heikentävän innovaatiokehitystä ja hidastavan kierrätysasteen nostamista.

Osassa lausunnoissa taas katsotaan kaksoisjärjestelmän osittaisen säilyttämisen hankaloittavan jätehuollon järjestämistä ja kierrätystavoitteisiin pääsemistä (Kuntaliitto, KIVO ry, kuntien jätelaitokset ja jätehuoltoviranomaiset). Esimerkiksi KIVO ry:n, Helsingin seudun ympäristöpalvelut-kuntayhtymän ja Perämeren Jätehuolto Oy:n lausunnoissa ehdotetaan kaksoisjärjestelmän poistamista kokonaisuudessaan kiinteiden yhdyskuntajätteiden osalta. Näiden lausuntojen mukaan vain kunnan järjestämä keräys mahdollistaa keräyksen systemaattisen kehittämisen, logistisen optimoinnin ja toimivan seurannan ja valvonnan. Lausunnoissa tuodaan ilmi huoli yksityisen kuljetusmonopolin kehittymisen riskistä, ottaen huomioon, että tällä hetkellä noin neljäsosassa kiinteistönhaltijan jätteenkuljetusjärjestelmäalueen kunnista toimii vain yksi yksityinen yritys.

Eräissä talousvaliokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa (VATT, professori Hyytinen) on kritisoitu sekajätteen ja saostus-ja umpisäiliölietteen jättämistä kaksoisjärjestelmään, jossa

kunta voisi edelleen siirtää näiden jätteiden kuljetuksen järjestämisen kiinteistön haltijan vastuulle. VATT:n lausunnossa on muun ohella viitattu tutkimukseen (Meriläinen ja Tukiainen 2019), jonka mukaan kunnan kilpailutus edistää kilpailua ja laskee hintoja. Toinen keskeinen havainto 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. Talousvaliokunta ei lausunnossaan ota selvää kantaa kuljetusasiassa, vaan toteaa näkökantojen erilaisuuden.

Etenkin kuntapuolen jätehuollon toimijat (KIVO, Kuntaliitto, jätelaitokset) sekä kuntien jätehuoltoviranomaiset (Jyväskylän seudun, Joensuun alueen ja Lounais-Suomen jätelautakunnat) ovat lausunnoissaan tuoneet esiin kunnan jätteenkuljetuksia koskevan päätöksenteon aiheuttaman merkittävän hallinnollisen taakan ja riitaisan toimintaympäristön.

Ympäristöministeriön vastine

Ympäristöministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä on arvioitu kattavasti nykyisen kaksoisjärjestelmän ominaisuuksia ja vaikutuksia, jotka seuraavat yhtäältä erilliskerättävien jätteiden kuljetuksen siirtämisestä kunnan järjestettäväksi ja toisaalta sekajätteiden ja sako- ja umpisäiliölietteiden jättämisestä kaksoisjärjestelmään. Ympäristöministeriölle ei ole valmistelun aikana ollut käytettävissään VATT:n lausunnossaan viittaamia tutkimuksia. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteiden saavuttamisen ja pakkausten tuottajan kustannusvastuun toteuttamisen näkökulmasta on tärkeintä, että erilliskerättävien jätteiden kuljetus siirretään kunnan järjestettäväksi.

> *Ympäristöministeriön mielestä esityksen muuttamiselle suuntaan tai toiseen ei tältä osin ole painavia perusteita.*

1.2. Kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus (37 §)

Lausunnot

Useissa asiantuntijalausunnoissa (mm. Suomen yrittäjät ry, SKAL ry ja YTP ry) on esitetty vaatimus eri kuljetusjärjestelmien tasavertaisuudesta ja jätelain 37 §:n edellytysten kohdentamisesta myös kunnan järjestämään kuljetukseen.

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

SKAL ry esittää lausunnossaan lisäksi 36 § loppuun lisättävän: ”Kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen on täytettävä myös jätelain 37 §:n mukaiset vaatimukset”.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan lain 37 §:n 2 momenttiin ehdotettu kolmen vuoden vähimmäissiirtymäaika ei sovellu tilanteisiin, joissa kunnan on jätelain 35 §:ssä sille säädetyn huolehtimisvelvollisuuden perusteella otettava jätteenkuljetukset järjestettäväkseen. Kuntaliitto ehdottaa säännöstä muutettavan seuraavasti: ”Jos kunta päättää siirtyä kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen, päätöksessä on määrättävä kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen lakkaamisesta kunnan määrittelemän

kohtuullisen siirtymäajan kuluessa.” Kuntaliiton mukaan säännöksen perusteluissa voisi täsmentää, että tavanomaisissa tilanteissa siirtymäaika olisi ainakin kolme vuotta, mutta kiireellisissä tilanteissa viranomaisen harkinnan mukaan lyhyempikin.

Ympäristöministeriön vastine

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.” Tältä 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 koko kunnan alueella (37 §).

Jätelain 37 §:ssä säädettyjen edellytysten osalta 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 ehdotetaan kaksoisjärjestelmän säilyttämistä myös sekajätteen kuljetuksissa, jätelain 37 §:ssä säädettyjen edellytysten yksinkertaistaminen ei enää ole 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 eikä lisäystä, jonka mukaan edellytykset koskisivat myös kunnan järjestämää kuljetusta.*

Kuntaliiton 37 §:n 2 momenttia koskevan ehdotuksen osalta ympäristöministeriön näkemys on, että siirtymäaika kunnan järjestämiin kuljetuksiin siirryttäessä tulisi normaalitilanteessa olla ehdotettu kolme vuotta. Toisaalta käytännössä voi syntyä tilanteita, joissa siirtymäaikoja ei ole tarkoituksenmukaista noudattaa. Koska kunnalla on jätelain 35 §:n perusteella viime kädessä vastuu huolehtia kuljetusten järjestymisestä, sen on järjestettävä kuljetus myös kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen alueilla, jos kuljetus muutoin uhkaa jäädä järjestämättä ja tästä voi seurata haittaa tai vaaraa terveydelle tai ympäristölle.

> *Ympäristöministeriö ei kannata kuntaliiton ehdotusta 37 § 2 momentin muuttamisesta. Jos se katsotaan tästä yhteydessä sääntelyn joustavuuden kannalta tarpeelliseksi, olisi selkeämpää poistaa 37 § 2 momentti ja noudattaa jatkossakin perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 58/2010 vp, jossa riittäväksi siirtymäajaksi katsottiin ”esimerkiksi 3-4 vuotta”. Tällöin riittävä siirtymäaika jäisi kuitenkin yksittäistapauksissa kunnan harkittavaksi.*

1.3.Kuljetusten kilpailuttaminen (36 §)

Lausunnot

Lausunnoissa on tuotu esiin huoli siitä, etteivät lakiesityksessä 36 §:än 3 momenttiin ehdotetut muutokset todellisuudessa paranna pienten ja keskisuurten yritysten asemaa kilpailutuksissa (mm. Suomen yrittäjät ry, YTP ry, SKAL ry ja RL-Palvelut Oy). Uusia säännöksiä pidetään

lausunnoissa lähinnä informatiivisina tai suosituksina. Lisäksi lausunnoissa todetaan, että voimassa olevassa hankintalaissa ja kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden omissa ohjeistuksissa on jo nyt vastaavia kirjauksia.

Kuntaliitto toteaa lausunnossaan, että vaikka lähtökohtaisesti hankintoja tulisi säädellä hankintalaissa ja poikkeamat siitä monimutkaistavat helposti lain soveltamista käytännössä, on kilpailutusten toteuttaminen tavalla, joka varmistaa kaiken kokoisten yritysten osallistumismahdollisuudet, perusteltua. Kuntaliitto huomauttaa kuitenkin, että kuljetusurakoiden jakamiseen liittyvä uusi valitusperuste saattaa lisätä valituksia markkinaoikeuteen ja hankaloittaa urakoiden käynnistymistä etenkin lain toimeenpanon alkuvaiheessa. Lisäksi Kuntaliitto ehdottaa: ”Koska kansalliset hankinnat voidaan muutoin kilpailuttaa käyttämällä kansallisia menettelysääntöjä, tulisi pykälän 2 momentin perusteluita selkeyttää siten, että kun perusteluissa viitataan tarjouspyynnön vaatimusten osalta hankintalain 83 §:ään (EU-menettely), lisätään sen oheen myös viittaus 105 §:ään, joka on vastaava pykälä kansallisten menettelyiden osalta.”

Talousvaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota hyvään kilpailuttamiseen ja kuntien hankintaosaamisen kehittämiseen.

Ympäristöministeriön vastine

Ympäristöministeriö yhtyy lausunnoissa oleviin arvioihin siitä, että ehdotettu jätelain 36 § on osin informatiivinen. Toisaalta velvollisuudet tehdä markkinakartoitus ja jakaa kuljetusurakat osiin sisältävät tiukennuksia yleiseen hankintalainsäädäntöön.

> *Ympäristöministeriön mielestä säännöksen muuttamiselle ei ole tarvetta. Kuntaliiton perusteluihin ehdottama täydennys voidaan tarvittaessa ottaa huomioon ympäristövaliokunnan mietinnössä.*

1.4. Saostus- ja umpisäiliölietteiden kuljetus (32 §)

Lausunnot

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

Ympäristöministeriön vastine

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 muutostarpeita jätehuollon vastuunjakoon. Jätelain mukaan saostus- ja umpisäiliölietteen jätehuolto kuuluu kunnan vastuulle, eikä tähän esitetä muutosta. Esityksen mukaan kunta voisi edelleen jätelain 37 §:n edellytysten täyttyessä siirtää lietteiden kuljetuksen kiinteistön haltijalle. Tällöinkin kunnalla on vastuu jätehuollon loppupäästä eli lietteiden käsittelystä.

1.5. Jätteen luovuttaminen kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen tai alueelliseen vastaanottopaikkaan (41 §)

Lausunnot

YTP huomauttaa lausunnossaan, että ehdotettu 41.3 § on kirjoitettu siten, että yksityisen sektorin toteuttama täydentävä keräys ei ole jatkossa mahdollista. Kunnille annetaan mahdollisuus rajata täydentävä keräys omilla jätehuoltomääräyksillään vain kunnan toiminnaksi. YTP:n mukaan rajaus tulee poistaa ja yksityisten yritysten tulee päästä tasavertaiseen asemaan kunnallisten yhtiöiden kanssa.

Ympäristöministeriö vastine

Ympäristöministeriö yhtyy YTP:n näkemykseen siitä, että kunnilla on mahdollisuus jätehuoltomääräyksissä rajata pois erilliskeräys, jota yksityiset yritykset harjoittavat suoraan kiinteistön haltijan kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella. Tällöin kunnan on kuitenkin järjestettävä erilliskeräys vähintäänkin niin, että kiinteistön haltija saa pyynnöstä erilliskeräyspalvelun, jonka hinta määräytyy kunnan hyväksymän taksan perusteella. Ympäristöministeriön näkemys on, että erilliskeräykseen ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa kilpailutilannetta kunnan taksaperusteisen palvelun ja suoran yksityisen palvelutarjonnan välille. Sen sijaan hallituksen esitys lähtee siitä, että kiinteistön haltijan järjestämä täydentävä erilliskeräys on tarpeen ja järkevää vain tilanteessa, jossa kunta ei jätehuoltomääräysten perusteella järjestä erilliskeräystä edes kiinteistön haltijan pyynnöstä.

Ympäristöministeriö ei kannata lausunnoissa ehdotettua muutosta, vaan lähtee siitä, että kunnalla on oltava selvä ensisijainen velvollisuus ja oikeus biojätteen ja pakkausjätteen erilliskeräyksen järjestämiseen.

1.6. Siirtymäajat

Lausunnot

Eräissä lausunnoissa esityksen kuljetusjärjestelmää koskevia siirtymäaikoja pidetään liian lyhyinä (mm. Suomen yrittäjät ry, YTP ry, kuljetusyritykset). Lausunnoissa tuodaan ilmi, etteivät siirtymäajat ole kohtuullisia jätteenkuljetusyrityksille esimerkiksi tehtyjen kalustoinvestointien vuoksi. Lausunnoissa todetaan myös, että perustuslakivaliokunta on edellyttänyt vastaavissa tilanteissa pidempiä, 3-4 vuoden siirtymäaikoja (PeVL 58/2010 vp). Lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, että pakkausjätteen osalta kuljetusjärjestelmän muutokselle ei säädettäisi vähimmäissiirtymäaikaa.

Talousvaliokunnan lausunnon mukaan arvioon siirtymäaikojen oikeasuhtaisuudesta vaikuttaa se, että muutoksen ennakoidaan kasvattavan markkinaa, mikä pienentää riskiä liiketoiminnan loppumiselle ja kalustoinvestointien menettämiselle kuljetusjärjestelmän muutoksen yhteydessä.

Ympäristöministeriön vastine

Ympäristöministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä lyhyitä siirtymäaikoja on perusteltu yhtäältä erilliskeräyksen nopean käynnistämisen tarpeella ja pakkausten tuottajien kustannusvastuun toteuttamisella vuodesta 2023 alkaen ja toisaalta sillä, että esitys kokonaisuutena lisää jätteenkuljetuksen markkinaa (ks. s. 184-186). Jos kuljetusyritys ei saa riittävästi kuljetusurakoita kunnan kilpailutuksissa, sen hankkimalle kalustolle löytyy todennäköisesti ostaja. 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.*

2. Tuottajavastuujärjestelmät (6 luku)

2.1. Pakkausjätehuolto ja pakkausten tuottajavastuumalli (6 luku, erityisesti 49 a, 49 b ja 62 §)

2.1.1. Täysi tuottajavastuu vaihtoehtona (49 a §)

Lausunnot

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 (mm. SKAL ry ja YTP ry) paperin tuottajavastuumallia pidettiin esimerkillisenä ja samalla kysyttiin, miksi pakkausten tuottajavastuun pitäisi poiketa paperin tai muiden tuottajavastuujärjestelmien sääntelystä.

Ympäristöministeriön vastine

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.

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 metallipakkausjätteen keräyksen kustannukset ylittävät materiaalista saatavan hinnan. Tuottajavastuun uskottavan toteuttamisen kannalta tämä tarkoittaa

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

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 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 edellä mainituissa 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). Täydessä tuottajavastuumallissa tuottajat todennäköisesti keräisivät vain pakkausjätettä ja vain sieltä, mistä ne ovat asetuksella velvoitettuja keräämään. Tällöin kunnalle ja/tai kiinteistön haltijalle olisi 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%.*

2.1.2. Tuottajan kustannusvastuu ja jätedirektiivi (49 b §)

Lausunnot

Joissakin lausunnoissa (mm. YTP, SKAL) esitettyjen näkemysten mukaan jätedirektiivi sisältää tiukat ja yksityiskohtaiset ehdot tuottajan kustannusvastuun rajaamiseksi 80 prosenttiin ja hallituksen esityksessä nämä ehdot eivät täyty.

Ympäristöministeriön vastine

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.

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 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.

2.1.3. Jätedirektiivin vaatimusten voimaantulo ja sääntelyn toimeenpano

Lausunnot

Eräissä asiantuntijalausunnoissa on annettu ymmärtää, että koska jätedirektiivin tuottajavastuuta koskevia vähimmäisvaatimuksia on sovellettava vasta vuoden 2023 alusta, eri sääntelyvaihtoehtojen harkintaan on runsaasti aikaa.

Ympäristöministeriön vastine

Esitetty 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.

2.1.4. Pakkausjätteen erilliskeräysvelvollisuus

Lausunnot

RINKI Oy, YTP ry ja Kiinteistöliitto pitävät esitykseen sisältyvää uutta pakkausjätteen erilliskeräysvelvoitetta kaikilta taajamissa sijaitsevilta viiden huoneiston kiinteistöiltä liian tiukkana. Lausunnoissa tuodaan esiin, että pakkausjätteiden osalta kierrätysasteet ovat jo korkeat, ja tuottajavastuullisten yritysten vastuu olisi ollut mahdollista rajata pakkausjätteille asetettujen kierrätystavoitteiden saavuttamiseen. Lausunnoissa ehdotetaan pakkausten erilliskeräysvelvoitteen rajaamista koskemaan esimerkiksi vain yli 10 000 asukkaan taajamia.

Ympäristöministeriön vastine

Pakkausjätteen erilliskeräysvelvollisuuden eri vaihtoehtoja on valmistelun yhteydessä selvitetty laajasti ja valittua mallia on perusteltu kattavasti esityksen sivuilla 72-79. Yhdyskuntajätteestä merkittävä osa on pakkausjätettä. Tehtyjen taustaselvitysten perusteella on ilmeistä, ettei tiukentuvia yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteita voida saavuttaa ilman, että myös pakkaus-

jätteiden erilliskeräystä merkittävästi lisätään: yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi pakkausjätettä onkin käytännössä kerättävä enemmän kuin mikä olisi tarpeen pelkästään pakkausjätteen kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi.

Taustaselvitysten perusteella valitun vaihtoehdon on katsottu parhaiten vastaavan EU:n jätesäädöspaketin täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän hyväksymää linjaa, jonka mukaan tiukentuviin kierrätysasteisiin pyritään asteittain tiukentuvilla toimilla ja siten, että ratkaisut eivät nosta yritysten ja kansalaisten jätehuoltokustannuksia lyhyessä ajassa kohtuuttomasti.

> *Ympäristöministeriö katsoo, että selvitysten perusteella valitussa vaihtoehdossa tulisi pysyä eikä pakkausjätteen erilliskeräysvelvollisuuden lieventämiselle ole perusteita.*

2.1.5. Pakkausten tuottajavastuun liikevaihtorajan poistaminen

Lausunnot

RINKI Oy ehdotti lausunnossaan pakkausten tuottajavastuun nykyisen liikevaihtorajan poistamista.

Ympäristöministeriön vastine

Ympäristöministeriö toteaa, että jätelain muutosehdotuksen valmistelun yhteydessä tarkasteltiin pakkausten tuottajavastuun soveltamisalaa määrittävän 1 miljoonan euron liikevaihtorajan poistamista joko kokonaan tai sen merkittävää alentamista. Liikevaihtorajan poistaminen toisi erittäin paljon uusia toimijoita (arviolta 20 000, jopa 50 000, jos kaikki kioskit, kahvilat ja huoltoasemat lasketaan mukaan) tuottajavastuun piiriin.

Tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä annetun direktiivin (2019/904 EU), ns. SUP-direktiivi, täytäntöönpano laajentaa jatkossa muovipakkausten tuottajavastuuta nykyisestä ja ulottaa uudet vaatimukset koskemaan suurelta osin myös liikevaihdoltaan miljoonaa euroa pienempiä kertakäyttöisiä muovipakkauksia markkinoille saattaviin tuottajiin. Mahdollinen pakkausten tuottajavastuun liikevaihtorajan poistamisesta säätäminen SUP-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä arvioitiin tarkoituksenmukaiseksi, koska tällöin vältettäisiin mahdollisten uusien tuottajavastuullisten toimijoiden velvoitteiden muuttuminen kahdesti lyhyen ajan sisällä. Samassa yhteydessä selvitetään mahdollisuudet muuttaa tuottajan määritelmä tiettyjen pakkausten osalta siten, että voitaisiin vähentää hyvin pienille yrityksille ja viranomaiselle kohdistuvaa sääntelytaakkaa.

> *Ympäristöministeriö toteaa, että ehdotusta liikevaihtorajan poistamisesta tarkastellaan SUP-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä*.

2.1.6. Pakkausten tuottajayhteisön toimiala (62 §)

Lausunnot

Fortum Oyj, YTP ry ja Suomen Uusiomuovi Oy ehdottavat lausunnoissaan luopumista vaatimuksesta siitä, että tuottajayhteisön olisi katettava kaikki pakkausmateriaalit. Lausunnoissa katsotaan, ettei pakkausmateriaalivirtojen keräyksen keskitetty hallinta tuo sellaista synergiaetua, jolla voitaisiin perustella nykyisten tuottajayhteisöjen lakkauttamista. Suomen Uusiomuovi Oy katsoo lisäksi lausunnossaan, että muutos on viivästyttänyt kierrätystä ja uhkaa toteutuessaan kotimaisen muovinkierrätysliiketoiminnan syntymistä.

Ympäristöministeriön vastine

Ympäristöministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä (jakso 4.1) lainsäätäjän puuttumista tuottajien keskinäiseen järjestäytymiseen pidetään lähtökohtaisesti epätavanomaisena. Esityksessä on myös tunnistettu, että muutosvaiheessa tuottajayhteisön toiminnan uudelleenjärjestelystä aiheutuu pakkausten tuottajille merkittävää lisätyötä ja siirtymä saattaa hidastaa tiettyjen jätehuollon investointien käynnistymistä.

Toisaalta valtaosa tuottajista ja muovin tuottajayhteisöä lukuun ottamatta kaikki muut pakkausalan tuottajayhteisöt ovat ilmaisseet tarpeen pakkausten tuottajayhteisörakenteen yksinkertaistamiselle. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ehdotus vähentää pakkausten tuottajien ja kuntien välisen yhteistoimintasopimuksen neuvottelemiseen ja toimeenpanoon liittyviä riskejä. Rakenteiden muuttaminen aiheuttaa aina viiveitä ja kustannuksia lyhyellä aikavälillä, mutta 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.

Talousvaliokunta on lausunnossaan katsonut, että ehdotuksen hyödyt ovat haittoja suuremmat, varsinkin kun otetaan huomioon ehdotettu siirtymäsäännös.

> *Ympäristöministeriön näkemys on, että pakkausten tuottajayhteisön olisi katettava kaikki pakkausmateriaalit. Ehdotuksen muuttamiselle ei ole perusteita.*

2.1.7. Ehdotukseen liitetty valtiontukiepäilty

Lausunnot

Eräissä lausunnoissa (YTP ry, professori Kuoppamäki) on tuotu esiin 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. Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan, että ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyys EU:n valtiontukisääntelyn kannalta on osin tulkinnanvarainen.

Ympäristöministeriön vastine

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. Vaikka EU:n valtintukisääntely on erittäin tulkinnanvaraista, Suomen viranomaisten ja komission yhteinen arvio tarkoittaa sitä, että jatkotoimille ei ole tarvetta.[2]

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

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

2.2.Etäkauppa

2.2.1. Suomesta tapahtuvan etäkaupan valvonta (122 §)

Lausunnot

Pirkanmaan ELY-keskus esittää lausunnossaan suomalaisille etämyyjille uutta kirjanpitovelvoitetta ulkomaille myymiensä tuotteiden osalta. Kyseiset tiedot olisivat Pirkanmaan ELY-keskuksen mukaan tärkeitä valvottaessa ja varmistettaessa suomalaisen etäkaupan velvoitteiden hoitaminen muissa valtioissa.

Ympäristöministeriön vastine

Ympäristöministeriön mielestä suomalaisille etämyyjille asetettava uusi kirjanpitovelvoite ei tässä vaiheessa ole tarpeen. Jätelain 54 §:n mukaisesti valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuottajan kirjanpitoon sisällytettävistä, viranomaiselle toimitettavista ja yleisessä tietoverkossa julkaistavista tiedoista. Ehdotetun kaltaisen etämyyjää koskevan kirjanpitovelvoitteen tarkoituksenmukaisuutta tullaan arvioimaan valmisteltaessa tuottajavastuuta koskevien asetusten muutosehdotuksia. Tämän lisäksi jätelain 122 §:n tiedonsaantioikeutta voisi kuitenkin täsmentää etämyyjää koskien, jotta varmistettaisiin viranomaisen tiedonsaantioikeus myös niiltä suomalaisilta etämyyjiltä, joita ei Suomessa katsottaisi tuottajiksi ja joita eivät siten muutoin koskisi tuottajien rekisteröinti- ja raportointisäännökset.

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.

2.2.2. Muihin valtioihin myyvän suomalaisen etäkauppiaan määritteleminen tuottajaksi

Lausunnot

Pirkanmaan ELY-keskus esittää tuottajan määritelmän laajentamista koskemaan myös suomalaisia etämyyjiä, jotka myyvät tuotteita muihin valtioihin.

Pirkanmaan ELY-keskus ehdottaa lisäksi, että 66 a §:n 1 momentissa muutettaisiin ”Suomeen sijoittautuneen toimijan, joka myy etäkaupalla suoraan käyttäjille toiseen valtioon…”, muotoon: ”Suomeen sijoittautuneen etämyyjän, joka myy etäkaupalla suoraan käyttäjille toiseen valtioon..”.

Ympäristöministeriön vastine

Ympäristöministeriö toteaa, että tuottajan vastuun pääasiallinen tarkoitus on se, että tuottaja huolehtii Suomen markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuollosta ja siitä aiheutuvista kustannuksista. Suomesta muihin valtioihin myytävät tuotteet päätyvät jätteeksi kyseisissä valtioissa, ei Suomessa. Ei olisi tarkoituksenmukaista määritellä etämyyjiä tuottajiksi Suomessa ulkomaille myymiensä tuotteiden osalta. Niiden tuotteiden osalta, joita kyseiset tahot myyvät Suomen markkinoilla, ovat ne tuottajia ja tuottajavastuuvelvollisia, kuten aiemminkin.

HE 66 a § 1 momentissa esitetään säädettäväksi suomalaisten, muihin valtioihin tuotteita myyvien etämyyjien velvollisuudesta vastata tuottajavastuuvelvoitteidensa täyttymisestä kyseisessä maassa, jossa ne siis ovat tuottajia. Edellä 2.2.1 kohdassa kuvatun asetuksenantovaltuutuksen lisäksi ehdotettu tiedonsaantioikeuden laajentaminen takaisi sen, että valvova viranomainen saa pyydettäessä tarvitsemansa tiedot suomalaisten etämyyjien myymistä tuottajavastuun alaisista tuotteista.

Jätelain 66 a §:ssä käytettävän terminologian osalta ympäristöministeriö toteaa, että toimija termiä käytetään myös ehdotetussa 66 a §:n 3 momentissa ”Toiseen maahan sijoittautunut tuottajaa vastaava toimija”. Vastaava termi sisältyy voimassa olevan jätelain 66 a §:n 2 momenttiin sähkö- ja elektroniikkalaitteiden osalta. Toimija-termin käytöllä halutaan nimenomaisesti erottaa kyseiset toimijat tuottajan määritelmän mukaisista tuottajavastuullisista.

Ympäristöministeriö ei kannata Pirkanmaan ELY-keskuksen ehdotuksia tältä osin.

2.2.3. Etäkauppa Suomeen ja tuottajavastuu

Lausunnot

Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esille huoli ulkomaisen etäkaupan vaikutuksista tuottajavastuujärjestelmien oikeudenmukaisuuteen ja toimintaan. RINKI Oy ja Kaupan liitto ry tuovat lausunnoissaan esille mm. tarpeen säätää verkkoalustoille vaatimuksia, joilla niiden kautta myyvät etämyyjät saataisiin vastaamaan tuottajavastuuvelvoitteistaan tai vaihtoehtoisesti myyntialustat säädettäisiin toissijaiseen vastuuseen, jos etämyyjät laiminlyövät velvollisuutensa. Kuten asiantuntijalausunnoissakin todettiin, nämä toimet edellyttäisivät ennemminkin EU:n tasoisia toimia.

Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esille, että tullin roolia tuottajavastuun valvonnassa tulee vahvistaa. Lisäksi todettiin, että tilastolainsäädäntö estää yrityskohtaisten tietojen luovuttamisen valvontaviranomaiselle.

Ympäristöministeriön vastine

Ympäristöministeriö yhtyy näihin huoliin ja pitää kysymystä aktiivisesti yllä EU:ssa. On kuitenkin syytä huomioida, että toistaiseksi Suomessa ei ole lainkaan tällaisia myyntialustoja. Ympäristöministeriö toteaa lisäksi, että HE 66 a § 3 momentin mukaisesti verkkokaupan alustan ylläpitäjällä olisi mahdollisuus nimetä Suomeen sijoittautunut valtuutettu edustaja hoitamaan alustalla toimivien etämyyjien puolesta tuottajavastuuvelvoitteet Suomessa.

Uusia keinoja etämyynnin tuottajavastuun tehostamiseksi selvitetään parhaillaan käynnissä olevassa VN TEAS hankkeessa ”Kiertotalous ja tuote-politiikan ohjauskeinot (KITUPO)”. Hankkeen on tarkoitus valmistua syksyllä 2021. Myös komissiossa valmisteilla olevassa tuottajavastuun vähimmäisvaatimuksia koskevassa ohjeistuksessa tultaneen ohjeistamaan tuottajavastuun tehostamista myös etäkaupan piirissä.

Hallituksen esityksen jaksossa 6.6 todetaan, että tullin roolin täsmentämistä etäkaupan valvonnassa selvitetään SUP-direktiivin täytäntöönpanoa koskevan jätelain muutoksen valmistelun yhteydessä. Ympäristöministeriö toteaa myös, että jaksossa 11.2. esitetään lisää voimavaroja tuottajavastuuta valvovalle Pirkanmaan ELY-keskukselle muun muassa kansainvälisen etäkaupan tuottajavastuuvalvontaan. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2022-2025 sekä esitys

vuoden kolmanneksi 2021 lisätalousarvioksi sisältää esityksen mukaisen lisäresurssiehdotuksen Pirkanmaan ELY-keskukselle.

Tullin roolin täsmentämistä etäkaupan tuottajavastuuvalvonnassa selvitetään SUP-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Lisäksi ympäristöministeriö osallistuu ja seuraa käynnissä olevia kansallisia ja kansainvälisiä selvityksiä liittyen tuottajavastuun täytäntöönpanon tehostamiseen etämyynnin yhteydessä ja tekee myöhemmin niiden pohjalta mahdolliset lainsäädäntöehdotukset.

2.2.4. Valtuutetun edustajan rajoittaminen

Lausunnot

Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että valtuutetuksi edustajaksi voitaisiin nimetä vain tuottajarekisteriin tuottajayhteisöksi rekisteröity taho.

Ympäristöministeriön vastine

Ympäristöministeriö toteaa, että HE 66 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tilanteista, jotka edellyttävät tai mahdollistavat ulkomaisen toimijan nimeämään valtuutettu edustaja Suomeen hoitamaan tuottajavastuuvelvoitteita. Valtuutetun edustajan tulisi toimia Suomessa ja se olisi nimettävä kirjallisella valtuutuksella. Ehdotus sallisi myös tuottajayhteisön toimia valtuutettuna edustajana, mutta ei rajoittaisi ulkomaisten toimijoiden mahdollisuutta nimetä muita tahoja valtuutetuksi edustajaksi. Ulkomaisella toimijalla tai etämyyjällä on yleensä tarve hoitaa tuottajavastuuvelvoitteet useiden tuottajayhteisöjen kanssa. Esimerkiksi sähkö- ja elektroniikkalaitteita myyvien tulee pääsääntöisesti samalla hoitaa paristojen ja pakkausten tuottajavastuuvelvoitteet *samojen tuotteiden osalta.*

Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus antaisi esimerkiksi isoille ulkomaisille tavaramerkeille, joilla on edustus Suomessa, mahdollisuuden hoitaa kaikki eri tuottajavastuualojen velvoitteet tämän edustajan kautta ilman, että niiden pitäisi tehdä sopimus valtuutetusta edustajasta nimenomaisesti tuottajayhteisön kanssa. Pirkanmaan ELY-keskuksen ehdotus toisi tuottajayhteisöille lisätyötä, kun niiden pitäisi hoitaa valtuutuksen tehneen toimijan tuottajavastuuvelvoitteet myös muissa tuottajayhteisöissä tai vaihtoehtoisesti ulkomaisen toimijan pitäisi sopia usean tuottajayhteisön kanssa valtuutettuna edustajana toimimisesta. Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus mahdollistaisi nämäkin vaihtoehdot, mutta sallisi toisaalta ulkomaiselle toimijalle myös muunlaisen vaihtoehdon, mikäli se olisi toimijan kannalta tarkoituksenmukaista.

Ympäristöministeriö ei kannata Pirkanmaan ELY-keskuksen ehdotusta.

2.3.Tuottajarekisteriä koskeva tietopalvelu

Lausunnot

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.

Ympäristöministeriön vastine

Tällaisen tietopalvelun perustamisesta on laaja yhteisymmärrys niin viranomaisten kuin toimijoidenkin välillä ja valmistelut tietopalvelun perustamisen ja tarvittavien resurssien osalta ovat jo käynnistyneet.

Ympäristöministeriö valmistelee tuottajarekisteriä koskevan tietopalvelun edellyttämiä lakimuutosehdotuksia, joiden on tarkoitus lähteä lausunnoille vuoden 2021 kolmannella vuosineljänneksellä. Ympäristöministeriö tulee esittämään tietopalvelun edellyttämiä resursseja osana laajempaa jätetietojärjestelmien kehitystyötä. Tavoitteena on, että tietopalvelu saataisiin käyttöön vuodenvaihteessa 2022-2023.

2.4. Liittyminen tuottajayhteisöön (62 §)

Lausunnot

Tuottajayhteisö Recser Oy ehdottaa lausunnossaan, joka on koottu yhteistyössä tuottajayhteisöjen neuvottelukunnan (jäljempänä *TYNK*) kanssa, että säännöksen soveltamisen selkeyttämiseksi hallituksen esityksen perusteluihin tarkennettaisiin, millä edellytyksillä 62 §:n 2 momentin mukainen poikkeusmahdollisuus rekisteröityä suoraan viranomaisen ylläpitämään tuottajarekisteriin olisi mahdollista.

Ympäristöministeriön vastine

Ympäristöministeriö toteaa, että ehdotetussa 62 §:ssä liittyminen tuottajayhteisöön on selvä lähtökohtainen velvollisuus, josta poikkeaminen on mahdollista vain hyvin perustelluissa poikkeustapauksissa. Samalla ympäristöministeriön näkemys on, että täysin ehdoton liittymisvelvollisuus ei olisi kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukainen. Säännöksen perustelujen mukaan:

”Pirkanmaan ELY-keskus voisi ehdotetun uuden 2 momentin mukaan edelleen hyväksyä myös yksittäisen tuottajan tekemän hakemuksen tuottajarekisteriin, jos liittyminen tuottajayhteisöön olisi toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen ilmeisen tarpeetonta. Tällainen mahdollisuus tulisi kyseeseen lähinnä yrityksille suunnattuja tuotteita markkinoille saattavien tuottajien kohdalla silloin, kun ne osoittavat kiistatta kykenevänsä hoitamaan markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuollon.”

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan säännöstä tai sen perusteluja ei ole enää tarpeen tarkentaa.

2.5. Tuottajayhteisön toiminta (63 §)

TYNK ehdottaa 63 §:n 2 momentin mukaista velvollisuutta julkaista tiedot liittymis- ja vuosimaksuista sekä kierrätysmaksuista kappale- tai tonniperusteisesti lievennettäväksi siten, että tiedot tulisi julkaista mahdollisuuksien mukaan. Lausunnossaan TYNK katsoo tietojen julkaisemisen ongelmalliseksi kilpailullisesta näkökulmasta.

Ympäristöministeriön vastine

Ympäristöministeriö toteaa, että muutetun jätedirektiivin 8 a artiklan mukaiset tuottajavastuujärjestelmien vähimmäisvaatimukset edellyttävät, että tuottajat asettavat julkisesti saataville tiedot tuotteiden tuottajien maksamista rahoitusosuuksista myytyjä yksiköitä tai tonneina ilmoitettua markkinoille saatettujen tuotteiden määrää kohti (8 a artiklan 3 kohdan e alakohta).

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu muutos ei ole mahdollista jätedirektiivin 8 a artiklassa säädettyjen tuottajavastuun vähimmäisvaatimusten mukaan.

2.6.Tuottajien maksuosuudet ja niiden mukauttaminen (63 a §)

TYNK ehdottaa lausunnossaan pykälän perusteluja tarkennettavaksi vastaamaan jätedirektiivin tarkoitusta. TYNK katsoo, ettei tuottajayhteisön liittymismaksuja ja muita hallinnollisia kuluja tulisi mukauttaa tuottajien koon mukaisesti vaan tuottajilta tulisi voida periä todelliseen hallinnolliseen työmäärään perustuvat kiinteät liittymismaksut ja muut hallinnolliset maksut. TYNK viittaa lausunnossaan komission ohjeluonnokseen jätedirektiivin 8 a artiklan soveltamisesta, jonka mukaan tuottajayhteisöjen hallinnollisten kustannusten mukauttamista ei suositella.

Ympäristöministeriön vastine

Jätedirektiivin mukaan tuottajavastuujärjestelmissä tulee huolehtia siitä, että pienille tuottajille ei aiheudu kohtuutonta sääntelytaakkaa (8 artiklan 1.d. kohta). Jos hallinnolliset kustannukset perittäisiin täysimääräisinä vain muutaman tuotteen vuodessa markkinoille saattavilta tuottajilta, voitaisiin ne katsoa direktiivin tarkoittamalla tavalla kohtuuttomiksi. Komission ohjeluonnoksessa tuottajien maksuosuuksista todetaan, että aiheuttaja maksaa periaatetta, jonka mukaan maksut määräytyisivät suhteessa tuottajan markkinoille saattamiin tuotteisiin, tulisi noudattaa sekä hallinnollisiin että operationaalisiin kustannuksiin. Lisäksi todetaan, että hallinnolliset kulut ovat pieniä verrattuna operationaalisiin kustannuksiin. Ohjeluonnos käsittelee myös niin sanottua maksujen mukauttamisen periaatetta (vastaavat kriteerit HE 63 a § 2 momentissa), joita olisi ohjeluonnoksen mukaan tarkoitus soveltaa muissa kuin hallinnollisissa maksuissa. Hallituksen esitykseen sisältyvän 63 a § 3 momentin asetuksenantovaltuutuksen perusteella voitaisiin tuottajavastuuasetuksissa säätää tarkemmin maksuosuuksien perusteista.

Direktiivin mukaan pienillä tuottajilla voi myös olla kevennettyjä menettelyjä rekisteröinnissä ja raportoinnissa. Esimerkiksi Saksassa pakkausten tuottajien rekisteröityminen on tehty mahdollisimman helpoksi ja maksuttomaksi. Rekisteröinnin kustannukset kantaa tuottajayhteisö. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että suuret tuottajat maksavat merkittävän osan pienten tuottajien tuottajavastuun hoitamiseen liittyvistä hallinnollisista kuluista. Tämä on keino saada pieniä tuottajia, mukaan lukien etämyyjät, tuottajavastuujärjestelmän piiriin ja vähentää vapaamatkustusta. Tuottajayhteisöjen tulisikin kehittää menettelyjä, joilla voitaisiin keventää pienten tuottajien hallinnollista taakkaa ja siten myös hallinnollisia maksuja.

Ehdotettu jätelain 63 a § on ympäristöministeriön mielestä muotoiltu joustavasti ja siihen sisältyy valtuussäännös, jonka nojalla voidaan tarkemmin säätää tuottajavastuumaksujen perusteista. Ympäristöministeriön mielestä ehdotettua 63 a §:ää ei tarvitse muuttaa.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan valiokunnan mietinnössä voidaan tarvittaessa todeta, että hallinnollisten maksujen osalta voidaan jossain määrin poiketa 63 a §:n 1 momentin edellytyksestä jakaa maksut suhteessa markkinoille saatettuihin tuotteisiin. Tämä voitaisiin toteuttaa asetustason sääntelyssä esimerkiksi sallimalla kiinteä hallinnollinen maksu edellyttäen, että maksu ei ylittäisi tiettyä suhteellista osuutta tuottajan operatiivisista maksuista. Maksu ei saisi aiheuttaa pienille tuottajille kohtuutonta taakkaa. Tuottajayhteisöjen tulisi osaltaan kehittää menettelyjä, joilla pienten tuottajien hallinnollisia taakkaa ja kustannuksia voitaisiin keventää rekisteröitymisen ja raportoinnin osalta.

2.7.Siirtymäajat (53a § ja 63a §)

Asiantuntijakuulemisissa esitettiin, että eräille uusille tuottajavastuuvelvoitteille säädettäisiin siirtymäaika direktiivin määräajan mukaisesti 5.1.2023 asti. Ympäristöministeriö kannattaa siirtymäaikoja siltä osin kuin 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.

> *Ympäristöministeriö kannattaa ehdotettua siirtymäaikaa tuottajan omavalvontaa (53 a §) ja tuottajien maksuosuuksia ja niiden mukauttamista (63 a §) koskevien pykälien osalta.*

3. Muut ehdotukset

Seuraavassa tarkastellaan ympäristövaliokunnalle annetuissa lausunnoissa esitettyjä muita muutosehdotuksia sekä esitetään ympäristöministeriön perustelut sille, miksi muutosehdotuksia ei esitetä hyväksyttäväksi.

3.1 Yhdyskuntajätteen määritelmä

Lausunnot

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 lausunnossaan, että määritelmässä viitattaisiin kotitalousjätteeseen, koska näin määriteltynä termi olisi täsmällisesti direktiivin mukainen ja nykyistä selkeämpi tulkinnallisesti.

Ympäristöministeriön vastine

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 1.1.3), 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.

3.2 Biojätteen erilliskeräysvelvoitteen siirtymäajan lyhentäminen

Lausunnot

YTP ry ja Lassila & Tikanoja Oyj ehdottavat lausunnoissaan biojätteen erilliskeräyksen siirtymäajan lyhentämistä ehdotetusta kolmesta vuodesta. Lausunnoissa todetaan biokaasun tarpeen kasvavan tulevina vuosina ja biojätteen käsittelyn laitoskapasiteettia kasvatettavan voimakkaasti parhaillaan. Toisaalta Suomen Kiinteistöliitto ry ja Suomen Omakotiliitto ry ehdottivat lausunnossaan biojätteen erilliskeräyksen siirtymäajan pidentämistä.

Ympäristöministeriön vastine

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa kuvattujen asetustasolla säädettävien vähimmäisvaatimusten mukaan biojätteen kiinteistöittäinen keräys tulisi pakolliseksi kaikissa vähintään viidenhuoneiston asuinkiinteistöissä taajamissa vuoden kuluttua lain voimaantulosta (heinäkuussa 2022). Pakkausjätteen keräys alkaisi ko. kiinteistöissä vuotta myöhemmin (heinäkuussa 2023). Biojätteen erilliskeräysvelvollisuus laajenisi yli 10 000 asukkaan taajamissa kaikkiin asuinkiinteistöihin kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta (heinäkuussa 2024). Lisäksi muiden kuin asuinkiinteistöjen olisi vastaavasti järjestettävä biojätteen erilliskeräys vuoden kuluttua lain voimaantulosta (heinäkuussa 2022).

Ehdotetulla erilliskeräyksen vähimmäisvaatimusten porrastuksella pyritään varmistamaan velvoitteiden sujuva toimeenpano ja mahdollistamaan kunnille riittävä aika kuljetusten kilpailutusten suunnitteluun ja organisointiin. Jos erilliskeräys alkaisi kaikessa laajuudessaan jo vuoden kuluttua lain voimaantulosta, jätehuolto voisi ajautua ennakoimattomiin vaikeuksiin ja markkinoilla saattaisi syntyä väliaikaista puutetta esimerkiksi jätteen kuljettajista sekä keräys- ja kuljetusvälineistä.

Ympäristöministeriö ei kannata ehdotettua siirtymäajan lyhentämistä. Erilliskeräyksen käynnistämiselle on annettava riittävästi aikaa niillä alueilla, joilla erilliskeräysvelvoitteita ei tällä hetkellä ole.

3.3 Kilpailuneutraliteetin heikentyminen

Lausunnot

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.

Ympäristöministeriön vastine

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.

Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan, että sikäli kun kilpailuneutraliteettiongelmia esiintyy, niihin voidaan puuttua parhaiten muuttamalla julkisten hankintojen sidosyksikkösääntelyä.

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 ottaen huomioon esityksen johdosta muuttunut tilanne.

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

3.4 Ohjauskeinot kierrätykselle

Lausunnot

Asiantuntijalausunnoissa (mm. Fortum Oyj, YTP ry, Lassila & Tikanoja Oyj) 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.

Ympäristöministeriön vastine

Tiukat erilliskeräysvelvoitteet ovat välttämättömiä, jotta saadaan kerätyksi riittävästi laadukasta jätemateriaalia kierrätettäväksi. Kunnianhimoiset kierrätystavoitteet ja niiden tarkennetut laskentasäännöt (kts. kohta 1.5) tukevat osaltaan sitä, 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 kaavailtu 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;
- investointituet; 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.

3.5 Jätehierarkiasta poikkeamisen sääntely

Lausunnot

Neste Oyj ehdottaa lausunnossaan, että esitykseen lisättäisiin jätedirektiivin 4 artiklaa vastaava säännös:

“Soveltaessaan 1 kohdassa tarkoitettua jätehierarkiaa jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sellaisten vaihtoehtojen edistämiseksi, joilla päästään ympäristön kannalta parhaaseen mahdolliseen kokonaistulokseen. Tämä voi edellyttää tiettyjen jätevirtojen osalta hierarkiasta poikkeamista, kun tämä on elinkaariajattelun mukaisesti perusteltua tällaisen jätteen syntymistä ja jätehuoltoa koskevien kokonaisvaikutusten osalta.”

Ympäristöministeriön vastine

Mainittu säännös sisältyy alkuperäisen jätedirektiivin 2008/98/EY 4 artiklan 2 kohtaan, jota ei muutettu EU:n jätesäädöspaketin valmistelun yhteydessä. Kyseinen artiklan kohta on Suomessa pantu täytäntöön nyt voimassa olevan jätelain (646/2011) 8 §:llä, jossa säädetään jätehuollon etusijajärjestyksestä. Ehdotettu muutos ei siten ole tarpeen.

Ympäristöministeriö ei kannata ehdotettua muutosta.

3.6. Kierrätyksen määritelmän soveltaminen kemiallisessa kierrätyksessä

Lausunnot

Neste Oyj ehdottaa lausunnossaan, että kemiallinen kierrätys tulisi laskea esityksessä määritellyksi kierrätykseksi ja asia tulisi erikseen mainita laissa tai sen perusteluissa. Ehdotuksen mukaisesti kemiallinen kierrätys tulisi laskea kierrätykseksi joko suoraan tai jätepuitedirektiivin 4 artiklan poikkeamismahdollisuutta käyttäen.

Ympäristöministeriön vastine

Ehdotetun jätelain 6 §:n 1 momentin 22 kohdan mukaan jätteen kierrätyksellä tarkoitetaan ”toimintaa, jossa jäte valmistetaan tuotteeksi, materiaaliksi tai aineeksi joko alkuperäiseen tai muuhun tarkoitukseen; jätteen kierrätyksenä ei pidetä jätteen hyödyntämistä energiana eikä jätteen valmistamista polttoaineeksi tai maantäyttöön käytettäväksi aineeksi”. Määritelmä on identtinen voimassa olevan lain 6 §:n 14 kohdan kanssa ja sillä pannaan täytäntöön jätedirektiivin 3 artiklan 17 kohdan mukainen vastaava määritelmä.

Määritelmästä käy yksiselitteisesti ilmi, että kierrätyksen on johdettava jätteen käyttöön tuotteena, materiaalina tai aineena ja että käyttöä polttoaineena tai energiana ei voida katsoa kierrätykseksi. Näin ollen kemiallinen kierrätys voidaan katsoa kierrätykseksi vain siltä osin kuin se johtaa jätteestä valmistetun kemikaalin raaka-ainekäyttöön. Ympäristöministeriön käsityksen mukaan vastaavia tulkintoja on tehty myös muissa EU:n jäsenvaltioissa, kuten Alankomaissa ja Tanskassa. Tulkinta vastaa myös jätettä koskevien tietojen laskentaa, todentamista ja toimittamista koskevan komission täytäntöönpanopäätöksen 2019/1004 11 a artiklan 3 artiklan 8 kohdassa säädettyä kierrätetyn yhdyskuntajätemäärän laskentasääntöä, jonka mukaan ”kierrätetyn jätteen määrä määritetään massatasemenetelmällä, jossa otetaan huomioon ainoastaan kierrätettävät jätemateriaalit”.

Ympäristöministeriö ei kannata ehdotettua muutosta. Tarvittaessa kemiallisen kierrätyksen luokittelua kierrätykseksi voidaan selventää ympäristöministeriön edellä kuvaamalla tavalla.

3.7 Uudelleenkäytön määritelmä

Lausunnot

Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy ehdottaa lausunnossaan, että uudelleenkäytön määritelmää laajennetaan koskemaan tuotteen tai sen osan käyttöä sellaisenaan muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on lähtökohtaisesti suunniteltu. Toisena vaihtoehtona lausunnossa ehdotetaan, että uudelleenkäytölle muussa kuin alkuperäisessä käyttötarkoituksessa luodaan oma määritelmä.

Ympäristöministeriön vastine

Ympäristöministeriö pitää ehdotuksia ymmärrettävinä. Uudelleenkäyttö on kuitenkin määritelty jätedirektiivin 3 artiklan 13 kohdassa eikä kansallisessa lainsäädännössä voida juurikaan poiketa direktiivin keskeisistä määritelmistä. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan uudelleenkäytön määritelmään sisältyvä edellytys siitä, että tuote tai sen osa on käytettävä uudel-

leen samassa tarkoituksessa kuin mihin se on alun perin suunniteltu, on jossain määrin tulkinnanvarainen. Määritelmää voidaan käytännössä tulkita joustavasti niin, että joissakin tapauksissa siihen sisältyy myös käyttö alkuperäistä vastaavaan tarkoitukseen. Esimerkiksi verhona käytetystä kankaasta voidaan valmistaa vaatteita, laukkuja jne.

> *Ympäristöministeriö ei kannata ehdotettua muutosta. Uudelleenkäytön, uudelleenkäytön valmistelun ja kierrätyksen tulkintaan liittyviä rajanvetoja voidaan tarvittaessa pyrkiä selventämään ohjeistuksilla sekä alan toimijoiden ja viranomaisten yhteistyönä tehtävillä linjauksilla. Myös EU:ssa on ollut valmisteilla ohjeistusta näistä kysymyksistä.*

3.8 Siirtoasiakirjojen siirtymäaika

Lausunnot

Kaupan liitto ry ja Recser Oy ehdottavat lausunnoissaan sähköisiin siirtoasiakirjoihin siirtymisen velvoitteelle 12 kuukauden pituista siirtymäaikaa lain voimaantulosta alkaen. Hallituksen esityksessä ehdotettua (6 kk) pidempää siirtymäaikaa katsotaan puoltavan sen, että siirtoasiakirjojen sähköistäminen edellyttää merkittäviä muutoksia palveluntarjoajien logistiseen ketjuun ja ajonhallintajärjestelmään.

Ympäristöministeriön vastine

Hallituksen esityksen mukaan siirtoasiakirjavelvollisuuden piiriin kuuluvien jätteiden kuljetuksissa siirryttäisiin lähtökohtaisesti sähköisten siirtoasiakirjojen käyttöön vuoden 2022 alusta. Siirtymäaikaa olisi siten noin puoli vuotta olettaen, että laki tulee ehdotetusti voimaan heinäkuussa 2021. Ehdotettu siirtymäaika arvioitiin kohtuulliseksi ottaen huomioon, että velvollisuus ei ole ehdoton, vaan ehdotetun 121 a §:n mukaan siirtoasiakirja voidaan laatia myös paperisena, jos sähköisen siirtoasiakirjan laatimiselle ei ole edellytyksiä. Velvollisuudesta ja sen voimaantuloajankohdasta on myös tiedotettu toiminnanharjoittajille varsin paljon, ja monet toimijat ovat varautuneet velvollisuuden voimaantuloon.

Sähköisellä siirtoasiakirjavelvollisuudella pannaan osittain täytäntöön jätedirektiivin 35 artiklan ja EU:n POP-asetuksen mukaista jäsenvaltion velvollisuutta seurata digitaalisesti vaarallisten jätteiden ja POP-jätteiden jätehuoltoketjua. Tällaisen digitaalisen järjestelmän olisi direktiivin mukaan tullut olla käytössä viimeistään heinäkuussa 2020. Täytäntöönpanon viivästymisen vuoksi verrattain lyhyt siirtymäaika sähköisen siirtoasiakirjavelvollisuuden käyttöönotolle arvioitiin perustelluksi.

Direktiivin em. säännöksen täytäntöön panemiseksi sääntelyä on kuitenkin tarpeen vielä täydentää syksyllä annettavalla jäteasetuksella, jolla täsmennetään siirtoasiakirjan tietovaatimuksia, sekä uudella lakiesityksellä, jolla säädettäisiin velvollisuudesta toimittaa siirtoasiakirjojen tiedot parhaillaan perusteilla olevaan siirtoasiakirjarekisteriin. Rekisterin käyttöönotolle on kaavailtu kuuden kuukauden siirtymäaikaa em. lakimuutoksen voimaantulosta, eli velvollisuus tulisi sovellettavaksi arviolta vuoden kuluttua. Sähköisten siirtoasiakirjojen käyttövelvoitteen voimaantulo HE:n mukaisesti ensi vuoden alusta mahdollistaisi sen, että sähköisten siirtoasiakirjojen käyttöä voitaisiin joustavasti aloittaa ennen raportointivelvollisuuden voimaantuloa noin puoli vuotta myöhemmin. Jos puolen vuoden siirtymäaika sähköisen velvollisuuden

käyttöönotolle kuitenkin arvioidaan toiminnanharjoittajien järjestelmien sopeuttamisen kannalta liian lyhyeksi, on siirtymäaikaa mahdollista pidentää niin, että velvollisuus tulisi voimaan viimeistään yhtä aikaa siirtoasiakirjarekisterin käyttövelvoitteen kanssa.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan siirtymäajan pidentäminen korkeintaan puolella vuodella on mahdollista, jos se arvioidaan tarpeelliseksi riittävän sopeutumisajan varmistamiseksi toiminnanharjoittajille.

3.9 Kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuus elintarvikejätteestä (118 a §)

Lausunnot

Kaupan liitto ry katsoo lausunnossaan, että esityksen mukainen elintarvikealan toimijan velvollisuus pitää kirjaa toiminnassaan syntyvän elintarvikejätteen määrästä ja käsittelystä tulisi vaatia jätehuollon toimijoilta mukaan luettuna yhdyskunta- ja pakkausjätteen esikäsittelylaitokset. Lausunnossa tuodaan ilmi, etteivät päivittäistavarakaupan yritykset välttämättä tiedä, mihin heidän jätteensä päätyvät erilaisten välilastausten jälkeen. Jätehuollon toimijoilta koskeva velvollisuus antaisi lausunnon mukaan kaupalle mahdollisuuden nykyistä parempaan omien jätevirtojensa seurantaan.

Lisäksi lausunnossa ehdotetaan poistettavaksi velvollisuus sisällyttää kirjanpitoon arvio jätteenä käytöstä poistetun syömäkelpoisen elintarvikkeen kokonaismäärästä. Lausunnossa velvollisuus katsotaan käytännön toteutuksen kannalta ongelmalliseksi. Kaupan liitto ry katsoo kirjausvelvollisuuden tuovan mukanaan ylimääräistä työtä ja hallinnollista taakkaa lisäten kustannuksia, mutta se ei katso velvollisuuden vaikuttavan hävikin määrään tai jätteiden vastuulliseen käsittelyyn.

Ympäristöministeriön vastine

Ehdotetun 118 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan jätteen käsittelijän on pidettävä kirjaa vastaanottamansa jätteen ml. elintarvikejätteen käsittelystä. Pykälän 3 momentin mukaan aikaisemmalle jätteen haltijalle on pyynnöstä annettava näiden luovuttamien jätteiden jätehuoltoa koskevat kirjanpitotiedot. Näin ollen jätteen käsittelijöillä on velvollisuus antaa kaupalle tiedot käsittelyyn toimitetuista jätteistä, jos tämä sitä pyytää.

Ehdotetun 118 a §:n mukaan velvollisuus pitää kirjaa syömäkelpoisesta elintarvikejätteestä ei ole ehdoton, vaan sitä olisi noudatettava mahdollisuuksien mukaan. Velvoitetta ei kuitenkaan ehdoteta ainakaan tässä vaiheessa sitovana, koska seurantaan ei ole käytettävissä yhtenäisiä menetelmiä. Kirjanpito syömäkelpoisen elintarvikejätteen määrästä antaisi kuitenkin elintarvikealan toimijoille ruokahävikin vähentämistoimien kannalta hyödyllistä seurantatietoa ja loisi pohjaa myös elintarvikehävikin valtakunnalliselle seurannalle.

Ympäristöministeriö ei kannata ehdotettuja muutoksia.

3.10 Rekisteri jätteen kuljetuksista ja biojätteen käsittelystä kiinteistöllä (143 §)

Lausunnot

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan jätehuoltoviranomaisen on jätehuollon yleistä ohjausta, seurantaa, kehittämistä ja raportointia varten pyydettäessä annettava rekisteriin tallennetut muut kuin salassa pidettävät tiedot 22 §:ssä tarkoitetulle valtion viranomaiselle ja 27 §:ssä tarkoitetulle asiantuntijaviranomaiselle ja –laitokselle. Kuntaliitto ehdottaa lausunnossaan, että

kunnan jätehuoltoviranomaisen olisi annettava tiedot pyydettäessä vain *perustellusta syystä.* Kuntaliiton mukaan on kohtuutonta esittää lakiin velvoittavana kunnan viranomaista työllistäviä, viranomaisen jätehuoltotehtävän kannalta tarpeettomia ja laajuudeltaan määrittelemättömiä tehtäviä, joiden kustannukset kohdennetaan kunnan jätemaksuja maksaviin asiakkaisiin. Kuntaliitto ehdottaa, että jos tietojen luovuttaminen aiheuttaa viranomaiskustannuksia, tulisi ne voida veloittaa täysimääräisesti valtion viranomaiselta.

Ympäristöministeriön vastine

Ympäristöministeriö korostaa, että ehdotetun tiedonantovelvollisuuden ensisijaisena tarkoituksena on mahdollistaa biojätteen pienimuotoista kiinteistökohtaista käsittelyä koskevien tietojen kokoaminen komissiolle tehtävää raportointia varten. Jätedirektiivi mahdollistaa biojätteen kiinteistöittäisen käsittelyn (”kotikompostoinnin”) huomioon ottamisen yhdyskuntajätteen kierrätysasteen laskennassa edellyttäen, että kotikompostoinnin laajuutta selvitetään vähintään viiden vuoden välein luotettavin menetelmin. Kotikompostointi on viime vuosina muodostanut yhdyskuntajätteen kierrätysasteesta (41-43 %) noin 2-3 prosenttiyksikköä. Määrä on kierrätysasteen kannalta merkittävä ja voi edelleen kasvaa erilliskeräysvelvollisuuksien laajetessa omakotitaloihinkin. Ympäristöministeriö pitää siten ehdotettua tiedonantovelvollisuutta EU-raportoinnin kannalta tärkeänä. Ympäristöministeriö toteaa myös, että tietopyynnöistä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa voitaisiin vähentää tekemällä kunnan jätehuoltoviranomaisen rekisteriin tarpeelliset päivitykset, jotka mahdollistavat tietojen sujuvan luovuttamisen ilman merkittävää lisätyötä.

> *Jos ehdotettua säännöstä kuitenkin pidetään liian väljänä ja määrittelemättömänä, sitä voitaisiin täsmentää tai rajata esimerkiksi seuraavasti (143 §):*
>
> *Kunnan jätehuoltoviranomaisen on jätehuollon* ~~***yleistä ohjausta,***~~ *seurantaa,* ~~***kehittämistä***~~ *ja raportointia varten pyydettäessä annettava rekisteriin tallennetut muut kuin salassa pidettävät tiedot* ***seurannasta tai raportoinnista vastaavalle*** *22 §:ssä tarkoitetulle valtion viranomaiselle tai 27 §:ssä tarkoitetulle asiantuntijaviranomaiselle tai –laitokselle sähköisesti muokattavassa muodossa.*

3.11Jätteeksi luokittelun päättyminen

Lausunnot

Useissa asiantuntijalausunnoissa (esimerkiksi Fortum, Kuusakoski, Kajaanin Romu) 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.

Talousvaliokunta pitää lausunnossaan sivutuotteita ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskevan menettelyn toimivuutta seuraavan ja kehittävän työryhmän asettamista tärkeänä ja kiirehtii sen asettamista ja sen työn valmistumista.

Ympäristöministeriön vastine

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 jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteita koskevaa päätöksentekoa seuraava ja kehittävä työryhmä asetetaan välittömästi lakiesityksen hyväksymiseen jälkeen ja se aloittaa työnsä syksyllä 2021*.

4.Ympäristöministeriön ehdotus uudeksi valtuussäännökseksi (26 a §)

Tulevassa uudessa jäteasetuksessa on voimassa olevan jäteasetuksen (179/2012) 33 §:n tapaan tarkoitus säätää tarkemmin jätelain 3 luvun mukaisten viranomaisten ja asiantuntijalaitosten tehtävistä. Jätelain 3 luvussa valtuus on kuitenkin kytketty vain asiantuntijaviranomaisten ja –laitosten tehtävistä säätämiseen.

Näin ollen ympäristöministeriö ehdottaa uuden 26 a §:n säätämistä seuraavasti:

> *26 a § Valtioneuvoston asetukset viranomaisten tehtävistä*
>
> *Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin edellä 22, 24 ja 25 §:ssä tarkoitetuista/tarkoitettujen viranomaisten tehtävistä.*

Säännöksen perustelut

Jätelain viranomaisia koskevaan 3 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, johon koottaisiin valtuus säätää kyseisessä luvussa tarkoitettujen viranomaisten tehtävistä tarkemmin. Asetuksella olisi tarkoitus säätää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävistä vastaavaan tapaan kuin voimassa olevan jäteasetuksen 33 §:ssä. Asetuksessa tarkennettaisiin jätelain 24, 88 ja 93 §:ssä ELY-keskuksille säädettyjä tehtäviä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on jätelain 24 §:n mukaan jätelain yleinen valvontaviranomainen. Asetuksessa tarkennettaisiin, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen velvollisuutena olisi huolehtia ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tallennettujen jätteitä koskevien tietojen laadunvarmistuksesta. Ehdotetun 88 §:n mukaan ELY-keskuksen on tuettava valtakunnallista jätesuunnitelman valmistelua. Jätesuunnitelman toimeenpanoa varten ELY-keskuksen tehtäväksi säädettäisiin kerätä ja hankkia jätteitä ja jätehuoltoa koskevaa keskuksen toimialuetta koskevaa tietoa. Lisäksi asetuksella tarkennettaisiin jätelain 93 §:ssä säädettyä jäteneuvontavelvollisuutta siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi huolehdittava jätteitä ja jätehuoltoa koskevan koulutuksen, neuvonnan, tiedotuksen ja seurannan järjestämisestä toimialueellaan.

Säännös sisältäisi valtuuden säätää tarvittaessa myös muiden 22, 24 ja 25 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten tehtävistä. Asetuksella voisi näin ollen säätää tarkemmin kunnan ympäristösuojeluviranomaisen ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä. Muiden 3 luvussa mainittujen viranomaisten tehtävistä säätämiseksi jätelaki sisältää jo asetuksenantovaltuuden.