Ympäristöministeriö 7.11.2024

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Ympäristöministeriön vastine 22.10. ja 25.10.2024 asiantuntijakuulemisissa esitettyihin näkemyksiin ja kysymyksiin (HE 103/2024)

Sisällys

Ympäristöministeriön vastine 22.10. ja 25.10.2024 asiantuntijakuulemisissa esitettyihin näkemyksiin ja kysymyksiin (HE 103/2024) 1

1. Esityksen tavoitteet ja niiden saavuttaminen 2
   1.1 Vastuunjaon selkeyttäminen 2
   1.2 Yhden luukun jätehuoltopalvelun mahdollistaminen 2
   1.3 Markkinoiden avaaminen 3
2. Esityksen vaikutukset ympäristöön 3
3. Kansalaisten yhdenvertaisuus 4
4. Tarkastellut sääntelyvaihtoehdot 5
5. Kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa koskeva jätehuolto 5
6. Eräitä muita vastuiden määrittelyyn liittyviä kysymyksiä 6
7. Siirtymäsäännös 7
8. Vastuunjakoa koskevan sääntelyn muuttamisen vaikutukset ja sen arviointi 8

1. Esityksen tavoitteet ja niiden saavuttaminen

Kunnan vastuun rajaamisen osalta hallituksen esityksen tavoitteena (HE s. 12) on

1. tarkentaa ja selkeyttää kunnan ja jätteen haltijan välistä vastuunjakoa erityisesti sote-toimipaikoissa ja laitosasumisessa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestämisen osalta
2. parantaa sote-palvelutuottajien ja laitosasumista järjestävien yksiköiden mahdollisuuksia järjestää omien jätteidensä jätehuolto yhtenä kokonaisuutena
3. rajata kunnan vastuuta ja samalla avata yhdyskuntajätehuoltoa nykyistä enemmän jäteyritysten väliselle kilpailulle.

1.1 Vastuunjaon selkeyttäminen

Kuntaliiton ja KIVOn asiantuntijalausunnoissa epäillään, että esitys ei selkeytä kunnan ja jätteen haltijan välistä vastuunjakoa, vaan ainoastaan siirtää vastuunjaon rajaa. KIVO:n mukaan Korkein hallinto-oikeus on mahdollisesti antamassa ratkaisun asiassa, jossa on määritetty kunnan ja jätteen haltijan välistä vastuunjakoa sote-toimipaikan jätehuollon järjestämisessä (ja näin ollen vastuunjako olisi selkeytymässä jo KHO:n ratkaisun seurauksena).

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö pitää asiantuntijalausunnoissa esitettyjä epäilyjä osin perusteltuina, mutta arvioi kuitenkin ehdotetun lainmuutoksen kokonaisuudessaan selkeyttävän vastuunjakoa. Hallituksen esityksessä (s. 6) on kuvattu, että ennen lainvalmistelun aloittamista eri osapuolten selvästi toisistaan poikkeavat tulkinnat vastuunjaon rajoista kävivät selville ns. JOPAS-oppaan päivittämisen yhteydessä. Lainmuutoksen kautta tapahtuvaan vastuunjaon selkeyttämiseen liittyvät epävarmuudet on tuotu esille hallituksen esityksessä, missä muun ohella todetaan suoraan, että täysin riidattoman rajauksen tekeminen on lainsäädäntöteknisesti mahdotonta (s. 14). Lisäksi on huomattava, että lainsäädännön muuttamiseen liittyy toimeenpanovaiheessa aina tiettyä epävarmuutta, mutta käytäntöjen vakiintuessa epävarmuus poistuu tai ainakin vähenee selvästi.

Hallituksen esitysluonnokseen annetun lausuntopalautteen perusteella vastuiden jakaantumiseen liittyvä erimielisyys näyttäisi vaihtelevan alueellisesti. Ympäristöministeriön mielestä hallinto-oikeuksissa vireillä olevat riidat eivät anna kattavaa kuvaa erimielisyyksien laadusta tai määrästä. Korkeimman hallinto-oikeuden mahdollinen ratkaisu asiassa voisi selkeyttää oikeustilaa, mutta vain rajallisesti: jos lakia ei muuteta, jätehuoltovastuun kohdentuminen riippuisi edelleen toimipaikalla tarjotun sote-palvelun laadusta tai laajuudesta, mikä on muun ohella sote-palvelukokonaisuuksien jatkuva kehittyminen huomioon ottaen epävarma vastuunjaon peruste. Näin ollen ympäristöministeriön käsitys on, että kokonaisuutena ehdotus selkeyttää kunnan ja jätteen haltijan välistä vastuunjakoa verrattuna nykytilaan, koska se siirtää sote-toimipaikkojen jätehuollon pois kuntavastuulta riippumatta sote-palvelun laadusta ja laajuudesta.

1.2 Yhden luukun jätehuoltopalvelun mahdollistaminen

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu kunnan vastuun rajaaminen mahdollistaa jätteen haltijoille, eli hyvinvointialueille ja sote-alan yrityksille jätehuollon järjestämisen yhtenä kokonaisuutena, mikä yksinkertaistaa ja tehostaa jätehuoltojärjestelyjä kiinteistöllä sekä helpottaa muun ohella jätehuollon raportoinnin ja seurannan järjestämistä. Tämä on parannus verrattuna nykytilaan, jossa asumisessa syntyväksi luokiteltu jäte on kunnan järjestämisvastuulla, mutta muiden jätteiden jätehuolto on jätteen haltijan vastuulla.

Ympäristöministeriö toteaa, että yhdessäkään asiantuntijalausunnoissa ei ole kiistetty hallituksen esitykseen sisältyvää arviota tältä osin. Jätehuoltoyrityksiä ja jätteen haltijayrityksiä edustavat tahot yhtyvät hallituksen esityksen arvioon (Suomen yrittäjät, Kierrätysteollisuus, Hali ry, Lassila & Tikanoja Oyj).

1.3 Markkinoiden avaaminen

Hallituksen esityksen markkinoita avaavasta vaikutuksesta on asiantuntijalausunnoissa esitetty ristiriitaisia näkemyksiä. Yrityksiä edustavat asiantuntijat (Suomen yrittäjät, Kierrätysteollisuus, Lassila & Tikanoja Oyj SKAL, Punkaharjun Kuljetus Muhonen Oy) painottavat esityksen avaavan tai vapauttavan markkinoita alueellisesti ja paikallisesti, joskin tässä suhteessa olisi voinut tehdä vielä enemmän. Kunnallisten toimijoiden edustajat (KIVO, Kuntaliitto) pitävät esitystä haitallisena. KIVOn mukaan markkinan avaamista ei tapahdu, koska kunnalta jätteen haltijan vastuulle siirtyvän jätteen määrä on pieni, ja jätteet päätyvät käsiteltäväksi samoihin laitoksiin kuin nyt, mutta useamman välikäden kautta. KIVOn epäilee myös, että esityksen seurauksena suuret sote-toimijat tulevat todennäköisesti keskittämään jätteenkuljetuksen muutamalle valtakunnalliselle yritykselle, kun taas kunta on jätelain 36 §:n mukaan velvollinen jakamaan ja kilpailuttamaan kuljetusurakat niin, että myös pk-yrityksillä on mahdollisuus saada urakoita.

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö viittaa tältä osin hallituksen esityksessä s. 16-17 olevaan arvioon. Ehdotuksen markkinoita avaava vaikutus on vähäinen, koska se koskee noin yhtä prosenttia yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä, mikä on liiketoiminnan volyymillä mitattuna noin 8 miljoonaa euroa vuodessa. Ehdotuksen markkinoita avaavaa vaikutusta pienentää vielä se, että myös kunnan järjestämä jätehuolto perustuu valtaosin yritysten järjestämiin palveluihin – tosin kunnan kilpailuttamana. Lisäksi on huomattava, että syrjäseuduilla yritysten järjestämää jätteenkäsittelyä ei juuri ole, jolloin KIVO:n lausunnossa kuvattu toimintatapa voi toteutua: yksityinen yritys tekee sote-palveluntuottajan kanssa sopimuksen koko jätehuollon järjestämisestä, mutta järjestää itse vain jätteen kuljetuksen. Jätteen käsittelyn hoitaa yrityksen pyynnöstä kunnan jätelaitos – joko markkinaehtoisesti (10 % sidosyksikkörajan puitteissa) tai jätelain 33 §:ssä säädetyn kunnan toissijaisen vastuun perusteella. KIVO:n lausunnossaan kuvaama kuljetusurakoiden siirtyminen pieniltä kuljetusyrityksiltä suuremmille voi jossain määrin toteutua, koska jätelain 36 § ei koske sote-yrityksiä tai hyvinvointialueita niiden hankkiessa itselleen jätehuoltopalveluita. Valtakunnallisesti toimiville sote-yrityksille voi olla helpointa tilata tarvitsemansa jätehuoltopalvelut yhdeltä valtakunnallisesti toimivalta jätehuoltoyritykseltä.

2. Esityksen vaikutukset ympäristöön

Kuulemisissa valiokunnan jäsenet kysyivät esityksen ympäristövaikutuksista, erityisesti esityksen vaikutuksesta kierrätykseen. Lassila & Tikanojan lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan vastuunjaon muutos vauhdittaa kierrätystä, koska yksityiset yritykset pystyvät tarjoamaan asiakkaille räätälöityjä palveluja kunnan pitkälle standardoitujen palvelujen sijaan. Kuntaliitto puolestaan arvioi lausunnossaan, että kunnan vastuun rajaaminen vaikeuttaa kierrätystavoitteiden saavuttamista.

Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) mukaan ei ole mahdollista ennalta arvioida, muuttaisiko jätehuoltovastuun muuttaminen jätteiden käsittelyä siinä määrin, että sillä olisi vaikutusta jätehuollon päästöihin. Toisaalta SYKE arvioi, että jätteen erilliskerääminen energiajätteenä vähentää kierrätystä ja lisää jätehuollon päästöjä, koska energiajätteen mukana on paljon kierrätyskelpoista jätettä. SYKE:n mukaan kunnat eivät kerää energiajätettä. SYKE pitää huoltovarmuusnäkökulmasta suositeltavana, että kriittisenä infrapalveluna jätehuolto olisi yhden julkisen toimijan vastuulla.

Ympäristöministeriön vastaus

Hallituksen esitykseen sisältyvän arvion (s. 20-21) mukaan vastuunjaon muutoksella ei olisi suoria ympäristövaikutuksia, eikä vaikutuksia kierrätykseen. Yleisesti ottaen ympäristöministeriön näkemys on, että jätteen

kierrätystä edistetään lisäämällä jätteiden lajittelua ja erilliskeräystä, sekä helpottamalla kierrätyksen ja kierrätysmateriaalista valmistettujen tuotteiden asemaa markkinoilla. Jätteiden kierrätykseen liittyvien menettelyiden sujuvoittaminen sekä taloudelliset ohjauskeinot, kuten verotus, ovat tässä suhteessa yleensä tehokkaimpia.

Myös esityksen välilliset ympäristövaikutukset olisivat ympäristöministeriön arvion mukaan olemattomia tai erittäin vähäisiä, koska muutos kohdistuu vain yhteen prosenttiin yhdyskuntajätteestä. Muutos voisi vaikuttaa jätehuollon laatuun kahdella eri tavalla ja kahteen eri suuntaan:

Käytännössä järjestämisvastuun siirto kunnalta jätteen haltijayritykselle tarkoittaa sitä, että jäte siirtyy hieman erilaisen sääntelyn ja selvästi heikomman valvonnan piiriin. Kunta voi käytännössä valvoa järjestämäänsä jätehuoltoa – esimerkiksi erilliskeräyksen toteutumista – tehokkaasti. Sen sijaan yrityksiin kohdistuvien erilliskeräysvelvoitteiden ja muun jätehuollon valvonta on jäänyt viranomaisresurssien puuttuessa lähes olemattomaksi. Tällöin yrityksen jätehuollon laatu ja mm. erilliskeräyksen laajuus riippuvat paljolti jätettä tuottavan yrityksen omasta tahdosta. Moni yritys ostaa jätehuollon sieltä, mistä sen halvimmalla ja helpoimmalla saa, ja tämä selittää osaltaan sitä, että juuri yrityksiltä kerätään myös polttoon päätyvää energiajätettä, kuten SYKE:n lausunnossa todetaan. Edellä mainitut näkökohdat puoltavat näkemystä, jonka mukaan kunnan vastuulta pois siirtäminen heikentää jätehuollon tasoa ja laskee kierrätystä.

Toisaalta kasvava joukko yrityksiä on sitoutunut vastuullisuustavoitteisiin ja haluaa järjestää jätehuoltonsa kunnianhimoisesti lainsäädännön ja valvonnan tasosta riippumatta. Tämä avaa jätehuoltopalveluja tuottavalle yritykselle mahdollisuuden tarjota kunnan jätehuoltoon verrattuna monipuolisempia ja yksittäisille jätteenhaltijoille räätälöityjä jätehuoltopalveluita, joissa erilliskeräys- ja kierrätysaste on korkea. Lisäksi on huomattava, että hyvinvointialueet kilpailuttavat jätehuoltopalvelunsa julkisina hankintoina. Hankintojen tekemistä ohjaavat organisaation mahdollisesti omaksumat hankintastrategiat, joissa on joko enemmän tai vähemmän ympäristöpainotuksia. Nämä näkökohdat puoltavat käsitystä siitä, että joissain tapauksissa vastuun siirtäminen kunnalta jätteen haltijalle parantaa jätehuollon tasoa ja lisää kierrätystä.

3. Kansalaisten yhdenvertaisuus

Kuntaliitto ja KIVO nostavat lausunnoissaan esille esityksen haitallisen vaikutuksen kansalaisten yhdenvertaisuuteen. Jatkossa jätehuollon järjestäjä riippuu asumisen muodosta: kotitaloudet ovat kunnan julkisen ja jätemaksuilla rahoitetun jätehuollon piirissä, sote-toimipaikoissa asuvat ovat markkinaehtoisesti järjestetyn jätehuollon piirissä. Tähän saakka kaikki Suomen kunnissa asuvat ihmiset ovat olleet asumismuodosta riippumatta kunnan jätehuollon piirissä. Asetelma on KIVO:n käsityksen mukaan erityisen ongelmallinen ja mahdollisesti perustuslain (731/1999) 6 §:n vastainen, koska jätehuolto on katsottu kansalaisen välttämättömyyspalveluksi, joka tulisi taata kaikille yhdenvertaisesti.

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö toteaa, että asiaa on käsitelty hallituksen esityksen perusoikeusvaikutuksia koskevassa osiossa (s. 21-22). Ympäristöministeriö yhtyy KIVO:n näkemykseen siitä, että jätehuolto on välttämättömyyspalvelu, koska puutteet tai laiminlyönnit jätehuollossa voivat johtaa merkittäviin terveys- ja ympäristöhaittoihin. Ehdotettu vastuunjaon muutos tarkoittaisi myös kiistatta sitä, että yksittäisen kuntalaisen jätehuollon järjestäjätaho riippuisi jatkossa asumismuodosta. Ympäristöministeriön mielestä kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta olennaista kuitenkin on, että nyt ehdotetun vastuunjaon muutoksen ei voida katsoa vaikuttavan merkittävällä tavalla jätehuollon laatuun tai hintaan. Perusoikeuksien kannalta ongelmallinen tilanne syntyisi vain, jos vastuun siirtämisen kunnalta jätteen haltijalle voitaisiin osoittaa aiheuttavan merkittäviä puutteita jätehuollon laadussa ja ympäristönsuojelun tasossa. Pienet erot palvelutasossa tai hinnassa suuntaan tai toiseen eivät ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tarkoita sitä, että kyse olisi merkille pantavasta yhdenvertaisuus- tai ympäristöongelmasta.

4. Tarkastellut sääntelyvaihtoehdot

Hyvil Oy:n asiantuntijalausunnon mukaan hallituksen esityksessä mainittua valinannanvapausmallia olisi pitänyt tarkastella syvällisemmin. Hyvinvointialueiden palveluverkko tulee muuttumaan lähivuosina, ja tästäkin näkökulmasta joustava jätehuollon järjestämismahdollisuus olisi tarpeen.

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö toistaa hallituksen esityksessä esitetyn (s. 25) arvion siitä, että vallinnanvapausmalliin väistämättä liittyvä epävarmuus ja hallinnollinen taakka olisi mallin hyötyihin verrattuna merkittävä. Siksi valinnanvapausmallia ei ympäristöministeriön mielestä kannata toteuttaa tai edes arvioida esityksen valmistelussa tehtyä syvällisemmin.

5. Kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa koskeva jätehuolto

Useiden yrityksiä edustavien asiantuntijoiden mukaan (Suomen yrittäjät, Kierrätysteollisuus, Lassila & Tikanoja Oyj, SKAL, Punkaharjun Kuljetus Muhonen Oy) hallitusohjelman kirjaus tulisi toteuttaa täysimääräisenä siten, että myös jätelain 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte siirtyisi jätteen haltijan vastuulle. Näin esimerkiksi kunnat saisivat kilpailuttamisen myötä kustannussääntöjä (Kierrätysteollisuus). Päiväkodeissa ja kouluissa voitaisiin oikealla ohjauksella päästä nykyistä korkeampiin kierrätysasteisiin (Lassila & Tikanoja Oyj).

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö toteaa, että hallitusohjelmaa on valmistelun aikana tulkittu esityksessä siten, että muutos kohdistuu JL 32 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun asumisessa syntyvään jätteeseen, mutta ei mainitun momentin 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvään jätteeseen. Alla on kuitenkin ympäristöministeriön tiivistetty arvio siitä, mihin kunnan hallinto- ja palvelutoimintojen siirtäminen jätteen haltijan vastuulle johtaisi.

Ympäristöministeriön arvion mukaan kunnan hallinto- ja palvelutoimintojen jätehuollon siirtäminen jätteen haltijan vastuulle olisi potentiaaliselta vaikutukseltaan suurempi kuin nyt ehdotettava, asumisen jätettä koskeva vastuunjaon muutos. JL 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun toiminnan piiriin kuuluvat kunnalliset päiväkodit ja koulut (noin 2000 peruskoulua + toisen asteen oppilaitokset), katujen ja yleisten alueiden kunnossapito, kunnan hallinnon erilaiset toimitilat, kunnan järjestämät virkistys-, kulttuuri- liikuntatoiminnot sekä kunnan ylläpitämät vastaanottokeskukset. Sen sijaan esimerkiksi yksityiset koulut ja päiväkodit eivät kuulu kunnan jätehuollon piiriin, vaan ne järjestävät jätteen haltijoina koko jätehuoltonsa itse. Tarkkoja tietoja kunnan hallinto- palvelutoiminnassa syntyvän jätteen määrästä ei ole, mutta ympäristöministeriön arvion mukaan jätteen haltijan vastuulle siirtyvä jätemäärä olisi useampia prosentteja kaikesta kunnan vastuulle kuuluvasta yhdyskuntajätteestä. Näin ollen kuntavastuulta pois siirtyvän jätteen määrän perusteella arvioituna muutos olisi jätehuoltoyritysten liiketoimintamahdollisuuksien kannalta suurempi kuin nyt ehdotettavalla muutoksella.

Käytännössä JL 32 §:n 1 momentin 2 kohdan kumoaminen siirtäisi kunnan hallinto- ja palvelutoimintojen jätehuoltovastuun kunnalta kunnalle, koska jätteet syntyvät kunnan toiminnassa, ja kunta olisi tällöin jätteen haltija. Kunnan olisi jatkossa hankittava erikseen jätehuoltopalvelut päiväkodeille, kouluille ja muille edellä mainituille kunnan toimitiloille. Tämä tapahtuisi joko kilpailuttamalla yksityisiltä jätehuoltoyhtiöiltä tai vaihtoehtoisesti esimerkiksi suorahankintana/sidosyksikköhankintana kunnan jätelaitokselta. Joka tapauksessa kunnissa olisi ensin tehtävä päätös siitä, miten ko. toimintojen jätehuolto jatkossa toteutetaan, ja mikä organisaatio kunnassa hoitaa esimerkiksi mahdollisen kilpailutuksen. Kilpailutuksen järjestäjä voisi olla esimerkiksi keskitetysti jokin kunnan virastoista, tai mahdollisesti jokainen koulu, päiväkoti ja virasto erikseen. Kunnan jätteenkuljetusjärjestelmäpäätöksistä viimeisten vuosikymmenten aikana saatu kokemus osoittaa, että

pelkästään jätehuollon toteutustavan valintaan liittyvä päätöksenteko tulisi kunnissa nielemään valmisteluresursseja ja aiheuttamaan pitkäkestoisia ristiriitoja. Jos kunta päättäisi kilpailuttaa hallinto- ja palvelutoimintojensa jätehuollon yksityisillä yrityksillä, edellä mainittujen kustannusten päälle tulisivat itse kilpailuttamisen kustannukset. Jätehuoltopalveluiden hankinta edellyttää vähintään puolen vuoden valmisteluaikaa ja hankinnan toteuttaminen julkisena, EU-kynnysarvot ylittävänä hankintana, vie vähintään toiset puoli vuotta.

Ympäristöministeriön arvio on, että hallinto- ja palvelutoimintojen poistaminen JL 32 §:ssä määritetyltä kunnan perusvastuulta pilkkoisi kunnan jätehuollon, tekisi siitä logistisesti tehottomamman, ja lisäisi kuntien hallinnollista taakkaa jätehuollon järjestämiseen liittyvän päätöksenteon ja kilpailutusten muodossa. Ympäristöministeriön mielestä ei ole perusteita olettaa, että kunnan hallinto- ja palvelutoimintojen erillinen kilpailuttaminen toisi kunnalle kustannussäästöjä, tai että se johtaisi kierrätysasteen nousuun.

6. Eräitä muita vastuiden määrittelyyn liittyviä kysymyksiä

6.1 Remonttisäännös

Osa yrityksiä edustavista asiantuntijoista kiinnittää huomiota ns. remonttijätettä koskevaan säännökseen, ja ehdottavat sitä muutettavaksi. Lausuntojen mukaan jätelain 32 §:n 2 momentin 1 kohdassa tulisi ilmaista nykyistä tarkemmin, mitä tarkoitetaan ”itse tehtävällä” ja ”pienimuotoisella” remontilla. Yrittäjien mukaan yrityksellä teetetyn remontin jätehuolto ja esimerkiksi ns. vaihtolavatoiminta tulisi rajata selkeästi kuntavastuun ulkopuolelle (Punkaharjun Kuljetus Muhonen Oy, SKAL, Suomen Yrittäjät).

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö yhtyy asiantuntijoiden näkemykseen siitä, että yrityksellä teetetyssä remontissa syntyvän jätteen jätehuolto on kuntavastuun ulkopuolella. Tästä ei kuitenkaan ympäristöministeriön käsityksen mukaan ole mitään epäselvyyttä, vaan nykyinen vastuurajaus on selvä ja toimiva: asukas saa itse suorittamassaan pienimuotoisessa remontissa hyödyntää kunnan jätehuoltoa, mutta remontin teettäminen yrityksellä muuttaa jätehuoltovastuun niin, että remontissa syntyvän jätteen jätehuollosta vastaa remonttiyritys, ei kunta osana remontoitava asunnon jätehuoltoa. Kunnan velvoite järjestää vastaanottopaikka säännöksessä tarkoitetulle remonttijätteelle varmistaa sen, että kotitalous löytää aina jätteelle asianmukaisen käsittelypaikan. Samalla voidaan myös ehkäistä laittomien kaatopaikkojen syntymistä. Ympäristöministeriö katsoo, että säännöstä tai sen vakiintunutta tulkintaa ei ole perusteita muuttaa. Säännöksen tarkentamisyritykset johtaisivat ympäristöministeriön näkemyksen mukaan vain uusiin rajaus- ja määrittelyongelmiin.

6.2 Loma-asuminen ja asuntolat

Yrityksiä edustavien asiantuntijoiden (SKAL, Suomen yrittäjät) mukaan kaikki yritystoiminta, joka liittyy lomaasuntojen vuokraamiseen, tai johon liittyy y-tunnus, tulisi rajata kuntavastuun ulkopuolelle. Lisäksi Kierrätysteollisuus esittää asuntoloiden ja ylioppilaskylien elinkeinotoiminnan rajaamista pois kunnan vastuulta. Kierrätysteollisuus ehdottaa myös kotitaloustermin sisällyttämistä jätelain yhdyskuntajätettä koskevaan määritelmään.

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö ei kannata ehdotettuja muutoksia, koska ne eivät selkeytä jätehuollon vastuunjakoa. Kotitalous-termin sisällyttäminen yhdyskuntajätteen määritelmään ei muuta määritelmän sisältöä. Asuntoliiketoiminnan osalta ympäristöministeriö toteaa, että jäteasetuksen (978/2021) 5 §:n mukaan hotellinomaisia palveluja tarjoavassa lomakylässä syntyvää jätettä ei pidetä vapaa-ajan asunnossa syntyvänä, kunnan vastuulla olevana jätteenä.

6.3 Kivijalkasäännös

Matkailu– ja ravintolapalvelut Mara ry vastustaa ehdotettua jätelain 32 §:n 1 momentin 3 kohdan uutta muotoilua ns. kivijalkasäännökseksi, koska pelkää sen vaikeuttavan kivijalkaravintoloiden liittymistä kunnan jätehuoltoon tai tekevän siitä nykyistä kalliimpaa.

Ympäristöministeriön vastaus

Kuten hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista (s. 37) käy ilmi, ehdotetulla säännöksen uudella muotoiluilla ei tavoitella oikeustilan muuttamista nykyisestä. Käytännössä kivijalkayrityksen liittäminen kunnan jätehuoltoon on järkevää ja oikeutettua silloin, kun kiinteistöllä ei ole tilaa järjestää yritykselle erillistä jätehuoltoa. Tätä ei olla muuttamassa. Ympäristöministeriön mielestä Maran lausunnossaan esittämä arvio esityksen haitallisista vaikutuksia on virheellinen. Nykyisiä jätehuoltoa koskevia sopimuksia tai järjestelyitä ei tarvitse miltään osin muuttaa tai uudistaa ehdotuksen seurauksena.

6.4 Esityksen pykäläkohtaiset perustelut (JL 32 §:n 1 mom. 1 kohta)

Kuntaliitto ehdottaa jätelain 32 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteluja korjattavaksi huomauttaen, että ehdotettu jätelaki ei mahdollista tavanomaisen kotitalouden vapauttamista kunnan jätehuoltovastuulta ja että itsenäistymiseen tähtäävää asuntoa ei voi pitää täysin tavanomaisena kotitaloutena. Kuntaliiton mukaan perustelujen korjaaminen Kuntaliiton lausunnossaan (s. 2) ehdottamalla tavalla voisi ehkäistä tulevia väärinymmärryksiä ja virheellisiä tulkintoja vastuista.

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö toteaa, että Kuntaliitto ei lausunnossaan kerro, minkälaisia väärinkäsityksiä tai virhetulkintoja ehdotettu perusteluteksti voisi aiheuttaa. Kyseisessä perustelujen kappaleessa käsitellään *esimerkinomaisesti* tilanteita, joissa yksittäisen asunnon tai toimitilan jätehuoltovastuu JL 32 §:n 1 momentin 1 kohdan *lähtökohtaista vastuunjakoa noudatettaessa* poikkeaisi kiinteistön muusta kokonaisuudesta. Säännöksen ja perustelujen tarkoituksena on, että näissä tilanteissa säännöksen lähtökohtaisesta vastuunajosta voidaan yksittäisen asunnon tai toimitilan osalta poiketa siten, että se liitetään muun kiinteistön jätehuollon kokonaisuuteen. Ympäristöministeriö ei kannata perustelujen muuttamista.

7. Siirtymäsäännös

Kuntaliitto ja Kuopion kaupunki esittävät lausunnossaan, että esitetystä siirtymäsäännöksestä tulisi poistaa jätteen haltijan mahdollisuus irtisanoa kunnan jätehuolto päättymään 6 kk:n kuluttua irtisanomisesta, ja vastuun siirtymisen tulisi tapahtua mahdollisimman yksiselitteisesti laissa säädettynä ajankohtana. Kuntaliiton ja Kuopion kaupungin mukaan irtisanomismahdollisuus tulee aiheuttamaan tarpeetonta hallinnollista taakkaa kunnille irtisanomisten käsittelyn muodossa. Taakka on edellä mainittujen mielestä turha varsinkin, kun otetaan huomioon, että kunnan jätehuolto päättyy joka tapauksessa viimeistään 1.1.2026. Kuntaliitto pitää siirtymäsäännöksen sisällytettyä 6 kk:n irtisanomismahdollisuutta myös ristiriitaisena, koska säännöstä voi lukea niin, että kunnan vastuu jätehuollosta ei lakkaa ennen 1.1.2026. Tämä johtaisi Kuntaliiton näkemyksen mukaan siihen, että mahdollisen irtisanomisen tultua voimaan sekä jätteen haltija että kunta olisivat vastuussa jätehuollosta.

Maakuntien tilakeskus esittää lausunnossaan huolensa kunnan vastuulta jätteen haltijan vastuulle siirtyvien toimitilojen tunnistamisesta. Maakuntien tilakeskus esittää, että kunnan jätehuoltoviranomaiset ilmoittaisivat hyvinvointialueille 6 kuukautta etukäteen ne toimitilat, joissa kunnan jätehuolto päättyy.

Ympäristöministeriön vastaus

Lainvalmistelun aikana eräät sote-alan yritykset ovat ilmaisseet halunsa irtautua kunnan jätehuollosta jo ennen vuoden 2026 alkua. Ehdotukseen sisältyvä 6 kk:n irtisanomisaika on sama mitä säädetään sote-uudistukseen kytkeytyvässä jätelain 32 a §:ssä, jossa hyvinvointialueelle annetaan mahdollisuus irtisanoa kunnan jätehuolto jo ennen sote-voimaanpanolain (616/2021) mukaisen siirtymäajan päättymistä. Ympäristöministeriön arvio on, että osa sote-alan toimijoista tulisi hyödyntämään ehdotettua irtisanomismahdollisuutta, vaikka se parhaimmillaankin aikaistaa kunnan jätehuollosta irtautumista vain puolella vuodella: jos jätteen haltija irtisanoo kunnan jätehuollon heti lain tultua voimaan 1.1.2025, vastuu siirtyy kunnalta jätteen haltijalle 1.7.2025, kun se suoraan lain perusteella siirtyy viimeistään 1.1.2026.

Ympäristöministeriön arvion mukaan irtisanomisten käsittelystä aiheutuisi kunnalle jonkin verran sellaista hallinnollista taakkaa, jota ei aiheutuisi, jos vastuu siirtyisi suoraan laissa määrättynä ajankohtana (1.1.2026). Jätteen haltijan irtisanomismahdollisuuteen liittyy kunnan jätehuollon näkökulmasta myös ennakoimattomuutta, koska ei voida etukäteen tietää, kuinka moni jätteen haltija lopulta hyödyntää irtisanomismahdollisuutta. Voidaan myös arvioida, että yksiselitteisesti laissa säädetty siirtymäaika on helppo viestiä ja toteuttaa käytännössä. Toisaalta vastuunjaon muutoksen kunnalle aiheuttama hallinnollinen taakka muodostuu pääosin siitä, että kiinteistöjä tai toimitiloja irrotetaan kunnan jätehuollosta ja kuljetusurakoista – tämä toteutuu joka tapauksessa, joko irtisanomisten perusteella vuoden 2025 aikana tai suoraan lain nojalla 1.1.2026.

Edellä mainittujen seikkojen ohella irtisanomismahdollisuuden mielekkyyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös hallituksen esityksen viivästyminen alkuperäisestä aikataulusta. Tavoitteena oli saada esitys käsitellyksi jo kevätkauden aikana ja laki voimaan kesällä 2024. Tällöin myös esitetty irtisanomismahdollisuus olisi ollut jätteen haltijoiden näkökulmasta merkityksellisempi, koska se olisi mahdollistanut kunnan jätehuollosta irtautumisen alkuvuodesta 2025. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan kyse on siitä, onko jätteen haltijan mahdollisuus aikaistaa vastuunsiirtoa puolella vuodella oikeassa suhteessa siihen kunnille aiheutuvaan hallinnolliseen (lisä)taakkaan, jota irtisanomisten käsittely tuottaa.

Ympäristöministeriö toteaa, että siirtymäsäännökseen sisältyvä irtisanomismahdollisuus on tarkoitettu tulkittavaksi siten, että jos jätteen haltija irtisanoo jätehuollon päättymään 6 kk:n päästä, kunnan vastuu jätehuollosta lakkaa irtisanomisajan päätyttyä. Kuntaliiton esille nostama ristiriita voidaan korjata sisällyttämällä siirtymäsäännökseen erillinen maininta siitä, että kunnan vastuu jätehuollosta lakkaa 6 kk:n irtisanomisajan päätyttyä.

Maakuntien tilakeskuksen esille nostama huoli liittyen muutoksen kohteena olevien toimitilojen tunnistamiseen on ympäristöministeriön mielestä jossain määrin aiheellinen. Sekä kunnan (jätelaitoksen) että jätteen haltijan voi olla vaikea tunnistaa kaikkia tiloja, jotka siirtyvät kunnan vastuulta jätteen haltijan vastuulle 1.1.2026. Yleinen lähtökohta on, että jokaisen toimijan on oltava tietoinen omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Ympäristöministeriö pyrkii lain hyväksymisen jälkeen viestinnällään varmistamaan, että lain toimeenpano ja vastuiden siirtyminen sujuisi mahdollisimman hyvin.

8. Vastuunjakoa koskevan sääntelyn muuttamisen vaikutukset ja sen arviointi

Valtionvarainministeriö, Kuntaliitto ja Kuopion kaupunki ilmaisevat lausunnossaan huolensa siitä, että jatkuva lainsäädännön ja etenkin vastuunajon muuttaminen haittaa ennustettavan toimintaympäristön luomista jätealalle, mikä puolestaan haittaa kiertotalouden edistämistä. Valtionavarainministeriö kannattaa jälkiarviointien tekemistä jätelain muutosten laajemmista yhteisvaikutuksista, viitaten muun ohella lainsäädännön arviointineuvoston suosituksiin (arviointineuvoston lausunto 31.7.2024).

Ympäristöministeriön vastaus

Ympäristöministeriö yhtyy tältä osin lausunnoissa esitettyihin arvioihin vastuiden jatkuvan muuttamisen haitoista, kuten hallituksen esityksestäkin (s. 13) käy ilmi. Lisäksi ympäristöministeriö toteaa, että ympäristövaliokunnan jätelain muutoksen (HE 40/2021 vp) yhteydessä edellyttämä JÄTEJÄLKI-arviointi on käynnistynyt vuonna 2022 ja valmistuu loppuvuodesta 2025, jolloin arvioinnin tulokset esitellään valiokunnalle. JÄTEJÄLKI-hankkeessa ei varsinaisesti tehdä lainsäädännön arviointineuvoston ehdottamaa arviota useiden lainmuutosten yhteisvaikutuksista, vaan siinä keskitytään ennen kaikkea vuoden 2021 muutoksen vaikutuksiin, kuten vaikutuksiin pk—yritysten asemaan ja jätteiden kierrätysasteen kehittymiseen. Vaikutusarvioissa ei kuitenkaan voida yksiselitteisesti tunnistaa, mistä yksittäisestä jätelain muutoksesta vaikutukset ovat aiheutuneet.

Ympäristöministeriö ei kannata uusien arviointien käynnistämistä, koska mittavakaan arviointi ei antaisi sääntelyn kehittämisen kannalta relevanttia uutta tietoa. Jatkuvasti toistuvien muutosten keskeisin vaikutus tiedetään jo: vastuiden muuttelu heikentää toimintaympäristön ennakoitavuutta sekä ylläpitää julkisten ja yksityisen sektorin välisiä ristiriitoja, millä on haitallinen vaikutus jätehuollon kehittämiseen ja kiertotalouden edistämiseen.