



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/9832/2019-VNK-2

15.2.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi jätelaiksi

Jätelakia koskeva esitysluonnos sisältää perusteellisen kuvauksen lähes kaikista asiakokonaisuuksista kuten asian taustasta, tavoitteista, vaihtoehdoista ja vaikutuksista. Esityksessä on hyödynnetty selvityksiä ja tutkimuksia nykytilan kuvauksessa sekä vaihtoehtojen ja vaikutusarvioinnin pohjana, mitä voidaan pitää lähtökohtaisesti hyvänä lähestymistapana. Kansainvälinen vertailu muiden maiden jätteiden keräysmalleista on esimerkillisen hyvin tehty. Luonnoksessa on käsitelty eri vaihtoehtoja valitun mallin toteuttamiseksi ja tuotu esiin vaihtoehtoihin toteuttamiskeinoihin liittyvät oletukset ja epävarmuudet. Jätelain esitysluonnoksessa on arvioitu kattavasti vaikutuksia lähinnä laadullisesti, myös määrällisiä vaikutusarvioita on jonkin verran.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Kunnat järjestävät jatkossa suurimmaksi osaksi jätteiden kuljetuksen, jolloin kiinteistöt voivat hyvin rajoitetusti järjestää itse jätekuljetuksia. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan jätteiden kuljettamista ja siihen liittyviä vaihtoehtoja on käsitelty huolellisesti monesta näkökulmasta, mutta kokonaisuutena jää silti epäselväksi, ylittävätkö uuden järjestelmän hyödyt kustannukset. Määrällisten laskelmien puute vaikeuttaa asian kokonaisarvioinnin tekemistä.
- ii) Esitysluonnoksen mukaan lausuntokierroksen jätekuljetuksia koskevan palautteen huomiointi todennäköisesti vaikeuttaa kierrätysasteen nostamista, lisää kustannuksia ja monimutkaistaa sääntelyä. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan kuuleminen ja lausuntopalautteen huomiointi ovat olennainen osa lainvalmistelua, ja palautteen huomiointi on osa vaikutusarvioinnin tietopohjan vankistamista päätöksentekoa varten.
- iii) Arviointineuvosto katsoo, että sääntelytaakkaa kuvaavat laadulliset osiot ovat havainnollisia, mutta esityksen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa tulisi arvioida myös määrällisesti. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakalaskurin avulla voisi selvittää karkealla tasolla esityksen aiheuttamia sääntelykustannuksia. Esityksessä tulisi myös arvioida suuntaa antavasti niiden yritysten määrää, joita sääntely koskee.
- iv) Esitysluonnoksesta on esitetty direktiivien liikkumavaraa yksittäisten esitysten osalta, mutta kokonaisuutena on vaikea ymmärtää, miten kansallista liikkumavaraa on käytetty. Direktiivien antamaa kansallista liikkumavaraa tulisi kuvata kokonaisuutena.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksen tarkoituksena on edistää kiertotaloutta ja luonnonvarojen käytön kestävyyttä, vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle, varmistaa toimiva jätehuolto sekä ehkäistä roskaantumista.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi useita jätelain säännöksiä. Osa ehdotetuista muutoksista on välttämättömiä EU:n jätessäädöspaketin ja pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annetun asetuksen täytäntöön panemiseksi, osa johtuu kansallisista tarpeista. Ehdotuksilla pantaisiin täytäntöön myös tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä annettuun direktiiviin sisältyvät tuotekiellot ja merkintävaatimukset. Jätelain muutosten lisäksi ehdotetaan joitakin muutoksia ympäristönsuojelulakiin, kemikaalilakiin ja rikoslakiin. Esityksellä toteutetaan Sanna Marinin hallituksen ohjelman strategiseen kokonaisuuteen ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” sisältyviä kirjauksia, joilla lisätään jätteen kierrätystä ja siten vahvistetaan Suomen roolia kiertotalouden edelläkävijänä.

Jätelaisissa ja sen nojalla annettavissa asetuksissa säädettäisiin uusista jätteiden kierrätystä ja erilliskeräystä koskevista tavoitteista ja velvoitteista. Tavoitteena olisi, että yhdyskuntajätteestä valmisteltaisiin uudelleenkäyttöön tai kierrätettäisiin 55 painoprosenttia vuonna 2025, 60 painoprosenttia vuonna 2030 ja 65 painoprosenttia vuonna 2035. Myös pakkausjätteiden kierrätystavoitteet kiristyisivät. Kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi esitetään uusia, nykyistä selvästi tiukempia kuntiin, jätteen haltijoihin ja pakkausten tuottajiin kohdentuvia jätteiden erilliskeräysvelvoitteita. Jätteitä ammattimaisesti kerääviä veloitettaisiin edistämään jätteiden uudelleenkäytön valmistelua.

Kunnan järjestämisvastuulla olevien erilliskerättävien jätteiden kuljettamisen osalta ehdotetaan nykyisen kaksoisjärjestelmän lakkauttamista ja siirtymistä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Kunnan tulisi jätteenkuljetusten hankintoja suunnitellessaan tehdä markkinakartoitus. Hankinnat olisi kilpailutettava osiin jaettuina ja muutoinkin toteutettava siten, että useampi kuin yksi yritys voidaan valita palvelun tuottajaksi. Sekalaisen yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölietteen osalta kunta voisi edelleen laissa säädettyjen edellytysten täytyessä päättää, että kiinteistön haltijan on järjestettävä kuljetus. Jätteenkuljetusten valvontaa ja kunnan kuljetuspäätösten seuranta tehostettaisiin.

Pakkausten tuottajien ja kuntien olisi järjestettävä asumisessa syntyvän pakkausjätteen erilliskeräys yhteistoiminnassa. Tuottajat ja kunnat veloitettaisiin sopimaan yhteistoiminnasta sekä korvauksista, jotka tuottajat maksavat kunnille pakkausjätteen kiinteistöittäisestä erilliskeräyksestä ja kuljetuksesta tuottajien järjestämään jätehuoltoon. Pakkausten tuottajien tulisi vastata vähintään kahdeksastakymmenestä prosentista koko pakkausjätehuollon kustannuksista.

Tuottajavastuujärjestelmiä koskevia vähimmäisvaatimuksia lisättäisiin ja täsmennettäisiin. Tuottajayhteisöjen olisi edistettävä tuottajien mahdollisuutta hoitaa eri tuotteita koskevat tuottajavastuvelvoitteensa yhden toimijan kautta. Pakkausten tuottajayhteisön toimialan tulisi kattaa kaikki pakkausmateriaalit. Lisäksi uusilla säännöksillä pyrittäisiin saamaan kansainvälistä etäkauppaa harjoittavat toimijat osallistumaan tuottajavastuujärjestelmiin.

Jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia jätelain ja ympäristönsuojelulain säännöksiä muutettaisiin. Jätelaissa ja sen nojalla säädettävissä asetuksissa säädettäisiin uusista jätteistä ja jätehuoltoa koskevista kirjanpito-, tiedonanto- ja siirtoasiakirjavelvollisuuksista.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnos on ymmärrettävästi kirjoitettu ja siinä käsitellään lähes kaikkia asiakokonaisuuksia perusteellisesti. Esityksessä on hyödynnetty selvityksiä ja tutkimuksia nykytilan kuvauksessa sekä vaihtoehtojen ja vaikutusarvioinnin pohjana, mitä voidaan pitää lähtökohtaisesti hyvänä lähestymistapana.

Esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian taustasta ja tavoitteista. EU:n jätessäädöspaketin täytäntöönpanoa on valmisteltu laajapohjaisesti työryhmässä, joka luovutti mietinnön ympäristöministeriölle syksyllä 2019. Monet työryhmän jäsenet jättivät mietintöön eriävän mielipiteen tai täydentävän lausuman. Lisäksi esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros. Esitysluonnoksessa on käsitelty yksityiskohtaisesti lausuntokierroksen palautetta ja sen myötä tehtyjä muutoksia.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että asiaa on valmisteltu laajapohjaisesti ja lausuntopalautetta on käsitelty yksityiskohtaisesti, jolloin asiaan liittyvät monet eri näkökohdat voidaan huomioida. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan kuuleminen ja lausuntopalautteen huomiointi ovat olennainen osa lainvalmistelua ja palautteen huomiointi on osa vaikutusarvioinnin tietopohjan vankistamista päätöksentekoa varten.

Esityksessä kuvataan jätteiden käsittelyn nykytilaa, kuten jätemäärien kehitystä, kuntien järjestämää jätekuljetusta, tuottajavastuujärjestelmää sekä toiminnanharjoittajien erilaisia tiedonanto- ja raportointivaatimuksia. Esitysluonnoksessa on myös jonkin verran määrällisiä tietoja esimerkiksi jätemäärästä, jätteiden vastaanottoaikoista ja pakkausyhteisöihin liittyneistä yrityksistä.

Arviointineuvosto katsoo, että nykytilan kuvauksen perusteella myös ei-asiantuntija saa hyvän käsityksen asiasta.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnos koskee monia jätelajeja ja sektoreita. Keskeisimmät muutokset koskevat lähinnä yhdyskuntajätteitä, jotka muodostavat vain 3 % koko jätemäärästä. Esitysluonnoksessa voisi selventää, mitä vaikutuksia uusilla säännöksillä on teollisuudelle, kaivostoiminnalle ja rakentamiselle, joiden osuus jätteiden kokonaismäärästä on kuitenkin selvästi yhdyskuntajätteitä suurempi.

Arviointineuvosto pitää ansiokkaana, että muiden maiden jätekeräysmalleja on esitelty ja analysoitu sekä vertailtu niitä Suomeen. Tätä käsittelytapaa voidaan pitää esimerkillisenä.

Esitysluonnoksen mukaan direktiivit antavat paljon kansallista liikkumavaraa tavoitteiden toteuttamiseksi. Jätedirektiivissä asetetut yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteet ovat jäsenvaltioita sitovia velvoitteita, joita ei kuitenkaan ole välttämätöntä sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön. Esitysluonnoksessa on mainittu joitakin esimerkkejä soveltamisesta. Esimerkiksi yritysten selvilläolo-, tiedonanto- ja kirjanpitovelvollisuudet perustuvat suoraan direktiiveihin tai niiden nojalla annettuihin komission täytäntöönpanosäädöksiin. Pakkausten tuottajan vähimmäiskustannusvastuu 80 % on puolestaan direktiivin sallima alaraja.

Arviointineuvosto katsoo, että direktiivien antamaa kansallista liikkumavaraa tulisi kuvata tarkemmin esityksessä. Esitysluonnoksesta on kokonaisuutena vaikea ymmärtää, missä kansallista liikkumavaraa on käytetty ja miten, vaikka joidenkin yksittäisten esitysten soveltamista onkin avattu.

Esitysluonnoksessa on käsitelty laajasti erilaisia vaihtoehtoja uudistuksen eri osa-alueiden toteuttamiseksi. Esityksessä on arvioitu esimerkiksi erilliskeräyksen, jätteen kuljettamisen ja tuottajavastuujärjestelmän eri vaihtoehtoja.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä vaihtoehtojen laajempaa pohdintaa ja eri järjestelmien piirteiden kuvailua, jotta voidaan valita kansallisesti toimiva ja toteuttamiskelpoinen järjestelmä. Joistakin vaihtoehtoista on tehty havainnolliset taulukot ja kuviot, joiden perusteella on helppo vertailla eri vaihtoehtojen vaikutuksia. Vaikutusarvioiteihin liittyvät epävarmuudet ja tulosten suuntaa antavuus on tuotu asianmukaisesti esille, jolloin lukija ymmärtää, että erilaisilla oletuksilla lopputulokset saataisivat poiketa esitetyistä. Jätekuljetuksiin liittyviä vaihtoehtoja käsitellään tarkemmin yritysvaikutuksia koskevassa luvussa.

Esitysluonnoksen mukaan osa esityksen vaikutuksista muodostuu yhteisvaikutuksena muiden jätteisiin ja jätehuoltoon kohdennettujen politiikka-toimien kanssa, kuten valtakunnallisen jätesuunnitelman, kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelman ja muovitiekartan kautta.

Arviointineuvosto katsoo, että jatkossa eri esitysten yhteisvaikutuksia tulisi tarkastella, jotta vaikutuksista on mahdollista muodostaa jonkinlainen kokonaiskuva.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset kotitalouksille

Esitysluonnoksen mukaan erilliskeräyksen ja kierrätyksen lisääntyminen nostaisi jätehuollon kokonaiskustannuksia ja sitä kautta kotitalouksilta perittäviä jätemaksuja. Toisaalta sekajätteen määrän vähentyminen alentaisi kustannuksia ja pakkausjätteen kuljetuskustannukset siirtyisivät merkittävältä osalta tuottajan kustannettaviksi, joskin pakattujen tuotteiden hinnat nousisivat hieman.

Esitysluonnoksen mukaan pakkausjätteen erilliskeräyksen piiriin kuuluisi 50 % ja biojätteiden erilliskeräyksen piiriin 65 % väestöstä vuonna 2024. Kotitalouksin jätehuoltokustannukset vaihtelisivat jatkossa kiinteistön koon ja jätteiden nykyisten kierrätysvalintojen perusteella. Lisäksi kotitalouksille aiheutuisi kustannuksia keräysastioiden ostokustannuksista, jotka kunta perisi jätemaksuina tai kiinteistö hoitaisi ne itse. Luonnoksen mukaan monissa useiden kymmenien ja satojen asuinhuoneistojen kiinteistöissä jätteiden erilliskeräys on jo nykyisin järjestetty uusien velvoitteiden mukaan. Sen sijaan 5–9 asukkaiden asunto-osakeyhtiöissä, joita Suomessa on noin kolmannes asunto-osakeyhtiöistä (30 000 kpl), erilliskeräys lisääntyisi eniten.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että vaikutuksia kotitalouksille on arvioitu esimerkkien avulla, joista selviää suuntaa antavat konkreettiset euromääräiset muutokset kotitalouksille. Esityksessä on tunnistettu yhtäältä uudistuksesta hyötyvät kiinteistöt ja kotitaloudet, ja toisaalta ne kiinteistöt ja kotitaloudet, joille uudistus aiheuttaa lisäkustannuksia. Esityksen mukaan erilliskeräys lisääntynee eniten pienissä asunto-osakeyhtiöissä, minkä perusteella voi hieman päätellä muutoksen mittaluokkaa. Esitysluonnoksessa tulisi vielä arvioida suuntaa antavasti, kuinka monelle asunto-osakeyhtiölle ja kotitaloudelle yhteensä erilliskeräyksen järjestäminen aiheuttaa muutoksia.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että niillä alueilla, joilla kunta on päätöksellään siirtänyt jätteenkuljetuksen kiinteistön haltijan vastuulle, jatkossa jätteiden kuljetus- ja keräysmahdollisuudet

eroavat jätelajeittain ja sen perusteella, kuuluuko kiinteistö kiinteistöittäisen erilliskeräyksen velvoite-terajan piiriin. Näillä alueilla kaikki kotitaloudet saavat halutessaan järjestää sekalaisen yhdyskunta-jätteen ja saostus- ja umpisäiliöjätteen kuljetuksen itse. Velvoite-terajan piiriin kuuluvan kiinteistön on muiden jätteiden osalta siirryttävä kuntien järjestämään jätekuljetukseen. Velvoite-terajojen ulkopuo- lella kiinteistön haltija voi lisäksi tilata haluamansa biojätteen ja pakkausjätteen erilliskeräyspalvelut itse tai palauttaa pakkausjätteet tuottajan järjestämiin alueellisiin vastaanottoaikkoihin. Niillä alu- eilla, joilla kunta jo nyt järjestää jätteiden kuljetuksen, ehdotus ei aiheuttane muutoksia kiinteistöjen kuljetusjärjestelyihin. Järjestelmän eri vaihtoehtoja on kuvattu eri toimijoille, mutta kuviot tms. voi- sivat auttaa lukijaa hahmottamaan paremmin mahdollisuudet kullekin kotitaloudelle.

2.2.2 Vaikutukset yrityksille

Esitysluonnoksen mukaan keskeisimmät yritysvaikutukset liittyvät liiketoiminta- ja innovaatiomah- dollisuuksien kehittämiseen. Jätteenkeräyksen ja –käsittelyn vuosittaisen liikevaihdon voidaan arvi- oida kasvavan 50 miljoonalla eurolla. Yritysvaikutuksia aiheutuu jätteen kierrätys- ja erilliskeräys- vaatimusten tiukkenemisestä sekä kirjanpito ja tiedonantovelvoitteista. Vaikutuksia on myös tuotta- javastuusaantelyä koskevilla ehdotuksilla, erityisesti pakkausten tuottajien kustannusvastuun laaje- nemisellä.

Kuntien järjestämän erilliskerättävien jätteiden kuljettamisen hyötyjä ja riskejä on käsitelty esitys- luonnoksessa. Kuntien järjestämän kuljetuksen arvioidaan vaikuttavan vain vähän yritysten liiketoi- mintaedellytyksiin; joidenkin toimijoiden osalta muutokset voivat merkitä liiketoimintamahdollisuuksien selvää parantumista ja joillekin toimijoille niiden kapenemista. Erilliskerättävien jätteiden kulje- tusten kaksoisjärjestelmän lakkauttamisen arvioidaan muuttavan suoraan vajaan sadan jätteenkul- jetusyrityksen liiketoimintaympäristöä. Esitysluonnoksen mukaan kaksoisjärjestelmän säilyttämistä kannattivat erityisesti yksityiset jätehuoltoyritykset ja jotkut kunnat, minkä vuoksi kuljetusjärjestel- män muuttaminen osoittautui poliittisesti vaikeasti ratkaistavaksi kysymykseksi.

Esitysluonnoksessa on todettu, että tehtyjen selvitysten ja kilpailutuksista saatujen tietojen perus- teella kuljetusyritysten liiketoimintamahdollisuuksien kehittäminen onnistuu parhaiten kehittämällä kuntien kilpailutuksia. Kilpailutusten laatuun voidaan vaikuttaa sääntelyllä ja koulutuksella. Kunnan keskitetty kilpailutus onkin yleisesti ottaen jätealan yritystoiminnan kannalta parempi vaihtoehto kuin kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että jätteiden kuljetusratkaisua on käsitelty monesta näkökul- masta sekä tuotu esiin asiaan liittyvät poliittiset vaikeudet. Luonnoksessa on käsitelty vaikutuksia mm. liiketoiminta- ja innovaatioympäristöön, kilpailuun ja kilpailuneutraliteettiin sekä kuntien kilpai- lutuksen osaamista. Kokonaisuutena jää silti epäselväksi, ylittävätkö uuden järjestelmän hyödyt kus- tannukset. Esitysluonnoksessakin todetaan, että eri kuljetusjärjestelmien vaikutuksesta jätteiden la- jittelun ja kierrätyksen tehokkuuteen ei ole kattavaa tietoa. Molemmissa järjestelmissä on alueita, joilla päästään korkeisiin kierrätysasteisiin ja toisaalta on myös alueita, jolla kierrätys on keskimää- räistä vähäisempää. Määrällisten laskelmien puute vaikeuttaa kokonaisarvioinnin tekemistä asiasta.

Esitysluonnoksen mukaan lausuntokierroksen jätekuljetuksia koskevan palautteen huomiointi toden- näköisesti vaikeuttaa kierrätysasteen nostamista, lisää kustannuksia ja monimutkaistaa sääntelyä.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan kuuleminen ja lausuntopalautteen huomiointi ovat olennai- nen osa lainvalmistelua, ja palautteen huomiointi on osa vaikutusarvioinnin tietopohjan vankista- mista päätöksentekoa varten.

Esitysluonnoksen mukaan kunnan toteuttamia jätteen kuljetusten hankintoja koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin tuntuvasti pk-yritysten kilpailumahdollisuuksien turvaamiseksi. Kunnalle säädettäisiin velvollisuus tehdä markkinakartoitus kuljetuspalvelujen hankintoja suunnitellessaan. Jätteenkuljetusurakat olisi kilpailutettava osiin jaettuina ja tästä voisi poiketa vain hyvin perustellusta syystä.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on tunnistettu riski jätteiden kuljetusten keskittymisestä, koska kunnan kilpailutusten laatu vaikuttaa oleellisesti alueella toimivien kuljetusyritysten määrään. Kuntien kilpailutusosaaminen ja kyky parhaiden käytäntöjen omaksumiseen korostuisi jatkossa. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan kilpailutusten tuloksia on seurattava aktiivisesti.

Esitysluonnoksen mukaan yritysten yhdyskuntajätteen erilliskeräyksestä ja sen kustannusten nykytilasta ei ole kattavaa tietoa. Arvioiden mukaan yritysten jätehuollosta aiheutuvat nettokustannukset nousisivat lisääntyvän erilliskeräyksen ja jätteen käsittelyä koskevien uusien rajoitusten ja tavoitteiden seurauksena noin 10-20 %. Pakkausten tuottajien kustannukset kiinteistöittäisestä erilliskeräyksestä arvioidaan puolestaan nousevan noin 15 miljoonasta eurosta noin 30-40 miljoonaan euroon.

Arviointineuvosto katsoo, että pakkausjätteiden tuottajavastuun muutosten vaikutuksista saa hyvän käsityksen, mutta esitysluonnokseen tulisi lisätä karkea arvio, miten kustannukset jakautuvat jatkossa suurten ja pienten yritysten välillä. Yritysten yhdyskuntajätteiden erilliskeräyksen kustannuksista ei ole kattavaa tietoa, mutta jonkinlainen suuntaa antava arvio nykytilasta antaisi käsityksen siitä, kuinka merkittävä 10-20 % kustannusten nousu voisi olla euromääräisesti.

Esityksestä aiheutuisi hallinnollista ja muuta sääntelytaakkaa yrityksille. Esitys sisältää useita lisäyksiä toiminnanharjoittajien hallinnollisiin velvoitteisiin, joista kaikki eivät kuitenkaan tarkoittaisi merkittävää muutosta nykytilaan. Jätelaki tarkoittaa yrityksille erilaisten velvollisuuksien täyttämistä: tietojen antamista toiminnasta, vuosiedotuksen antamista, omavalvonnan suorittamista, kirjanpito- ja seurantatietojen ilmoittamista, tuottajayhteisöön liittymistä jne.

Arviointineuvosto katsoo, että sääntelytaakkaa kuvaavat laadulliset osiot ovat informatiivisia, mutta esityksen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa tulisi myös arvioida määrällisesti. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskurin avulla voisi selvittää esityksen aiheuttamia kustannuksia. Lisäksi tulisi arvioida sääntelyn piiriin kuuluvien yritysten lukumäärä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tuotu asianmukaisesti esiin, että etäkauppaan liittyvä vapaamatkustus (tuottajavastuujärjestelmän välttäminen) on vakava ongelma tuottajavastuujärjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta. Esitysluonnokseen tulisi lisätä karkea arvio etäkaupan volyymin tuottajavastuujärjestelmän näkökulmasta, jotta vapaamatkustuksen mitta-luokka konkretisoituisi esityksessä.

2.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitys ei aiheuta merkittäviä suoria vaikutuksia kunnille: kotitaloudet ja muut kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piirissä olevat maksavat jätemaksut ja jätteen tuottajat vastaavat pitkälti tuottajavastuun alaisten tuotteiden jätehuollon kustannuksista. Merkittävimmät vaikutukset kuntatalouteen tulevat välillisesti esityksen aiheuttamista vaikutuksista kunnan elinkeinoelämään, etenkin kuntien jätelaitosten kautta.

Esitysluonnoksessa on käsitelty erilaisten keräysjärjestelmien aiheuttamia kustannuksia kunnalle. Kuntien ja kuntien jätelaitosten kustannukset jätteen keräyksestä ja käsittelystä ovat nykyisellä erilliskeräyslaajuudella alle 270 miljoonaa euroa vuodessa ja uudistuksen myötä biojätteen ja pakkausjätteiden erilliskeräyksen järjestäminen nostaisivat kustannuksia noin 24 miljoonalla eurolla. Erillis-

keräyksen laajentaminen lisää tarvetta investoida uusiin jätteenkuljetusajoneuvoihin ja jäteastioihin. Lisäksi karkeiden arvioiden mukaan kunnallisten jätehuolto-yhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto kasvaisi nykyisestä noin 450 miljoonasta eurosta noin 500–530 miljoonaan euroon.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksestä saa käsityksen jätekeräyksen aiheuttamista kustannuksista. Esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, onko kunnilla kovin suurta kannustinta tehdä keräys kustannustehokkaasti, kun kotitaloudet ja tuottajavastuun alaiset toimijat maksavat kustannukset kunnalle.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan esityksen vaikutukset kohdistuvat jätehuoltoa valvoviin viranomaisiin, kunnan jätehuollosta vastaaviin viranomaisiin ja ympäristölupaviranomaisiin. Jätelain muutos aiheuttaisi mm. tiedonkeruu-, raportointi- ja valvontatehtäviä, jotka lankeaisivat lähinnä Tukesille, Tilastokeskukselle, Suomen ympäristökeskukselle ja Pirkanmaan ELY-keskukselle. Lisäresurssitarvetta on arvioitu henkilötyövuosittain.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että viranomaisvaikutuksia on arvioitu monille tahoille. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota kuntien viranomaisten kykyyn kilpailuttaa jätteenkuljetuksia, mikä on tuotu esiin myös esitysluonnoksessa. Ainakin pienillä kunnilla lienee tarvetta täydennyskoulutukseen, jotta kilpailutukset pystytään hoitamaan asianmukaisesti.

Kiinteistöllä on velvollisuus ilmoittaa kunnalle, jos sillä on oma biokompostori tai yhteinen biojättekäsittely. Kunta valvoo tätä ilmoitusvelvollisuutta ja merkitsee tiedot rekisteriin. Esitysluonnoksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonta aiheuttaisi hallinnollista taakkaa etenkin niissä kunnissa, joissa on paljon pienikiinteistöjä, ja joilla tällainen rekisteri ei ole vielä käytössä.

Arviointineuvosto katsoo, että biokompostorien ilmoitusvelvollisuuden valvomisen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa tulisi verrata sitä niihin hyötyihin ja kustannuksiin, jos valvontaa ei tehtäisi.

2.4 Ympäristö- ja ilmastovaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan jätteiden erilliskeräyksen lisääntymisen myötä kierrätys lisääntyy, jolloin neitseellisten luonnonvarojen käyttö vähenee, mikä puolestaan vähentää kasvihuonepäästöjä. Esitysluonnoksessa todetaan, että ilmasto- ja ympäristövaikutusten arviointiin liittyy suurta epävarmuutta monesta eri syystä. Vaikutukset ovat enimmäkseen välillisiä ja pidemmällä aikavälillä tapahtuvia, jätelain velvoitteet ovat yleisellä tasolla ja konkreettiset vaikutukset kytkeytyvät asetustason sääntelyyn. Lisäksi käytännön epävarmuudet kierrätyksen onnistumisessa vaikeuttavat vaikutusten arviointia. Esityksessä on arvioitu vaikutuksia mm. luonnonvarojen käyttöön ja kierrätysasteisiin ja ilmastomuutoksen hillintään.

Arviointineuvosto katsoo, että ympäristö- ja ilmastovaikutuksia on arvioitu monipuolisesti niin määrällisesti kuin laadullisesti tutkimuksiin ja selvityksiin perustuen tuoden esille asiaan liittyvät epävarmuudet. Tätä voidaan pitää lähtökohtaisesti hyvänä tapana arvioida vaikutuksia.

Suomeen on rakennettu viime vuosina runsaasti jätteenpolttokapasiteettia, jotta kaatopaikkajätteen määrää voitaisiin vähentää. Kaatopaikkajätteen määrä onkin vähennyt viime vuosina hyvin merkittävästi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että jätteen polton ja kierrätyksen yhteys on tuotu esiin esityksessä; neitseellisiä luonnonvaroja voitaisiin säästää, jos polton sijaan jätteet kierrätettäisiin. Esityksessä tulisi arvioida karkealla tasolla, mitä polttolaitosten käyttöasteelle sekä laitosten lämmön-

ja energiantuotannolle tapahtuu jatkossa, jos jätteiden erilliskeräys- ja kierrätystavoitteet saavutetaan.

2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen arvioidaan vahvistavan ympäristöperusoikeuksien toteutumista. Kunnianhimoisten jätteen kierrätystavoitteiden ja -velvoitteiden tavoittelu lisää jätteiden erilliskeräystä, kierrätystä sekä näihin liittyvää liiketoimintaa ja työllisyyttä. Entistä monipuolisemmat jätteiden lajittelu- ja erilliskeräyspalvelut ulotettaisiin maanlaajuisiksi yhä useampien kotitalouksien ja kansalaisten saataville. Näiltä osin mainitut ympäristöperusoikeus, elinkeinovapaus, työllisyys ja kansalaisten yhdenvertaisuus eivät ole esityksessä keskenään jännitteisiä, vaan yhden perusoikeuden vahvistaminen edistäisi myös muiden toteutumista.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen perusteella saa yleiskäsityksen ympäristöperusoikeuksien vaikutuksista kansalaisille. Esityksessä tulisi kuitenkin arvioida muiden perusoikeusvaikutusten konkreettista toteutumista suhteessa ympäristöperusoikeuksien vaikutuksiin.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu jätelakia koskevasta esitysluonnoksesta, jonka ympäristöministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 25.1.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 15. helmikuuta 2021

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri