

1.4.2010

Ympäristöministeriö
Kirjaamo (sähköposti: kirjaamo.ym@ymparisto.fi)

Re: lausuntopyyntö 9.3.2010 DNo YM036:00/2007

LAUSUNTO JÄTELAKIEHDOTUKSESTA

1. Yleistä

Käynnistäessään jätedirektiivin uudistamisen vuonna 2005 Euroopan komissio julisti tavoitteeksi luoda maanosastamme ”kierrätysyhteiskunta”. Suomen osalta käsillä oleva jätelakiehdotus vastaa huonosti tähän tavoitteeseen. Kunnallisen jätehuollon yksinoikeuksien lisääminen merkitsee jätteen massapolton yleistymistä kun samanaikaisesti yksittäisiltä kiinteistöiltä kielletään lajittelupalveluiden hankinta vapailta markkinoilta. Pakkausjätteen talteenottotavoitteiden hoitaminen pääosin teollisista materiaalivirroista vaikuttaa samaan suuntaan. Yhdessä nämä merkitsevät valtavan ilmastomuutosta torjuvan kierrätyspotentiaalin menettämistä samaan aikaan kun sekä EU:n että (Suomen) valtakunnallisen jätesuunnitelman asettama 50 %:n kierrätystavoite jää pysyvästi saavuttamatta.

Miten näin huonoon lopputulokseen on sitten päädytty? Ehdotusta valmistelleen työryhmän kokoonpano oli yksipuolisesti virkamiesvoittoinen ja siitä puuttui asiakassektorin edustus kiinteistöjen omistajien ja käyttäjien osalta kokonaan. Jätehuollon ollessa yhä selkeämmin osa materiaalitaloutta olisi epäilemättä kannattanut käyttää valmistelussa myös jättemateriaalien talteenoton ja hyödyntämisen ammattilaisia. Ympäristöministeriön valmistelukoneisto tosin on jättänyt työryhmästäkin esitetyt parannusehdotukset lähes kokonaan huomiotta, joten on kyseenalaista olisiko monipuolisemmalla työryhmä- ja asiantuntijakokoonpanollakaan päästy oleellisesti parempaan tulokseen.

Tuottajavastuuta valmisteli varsinaisesta jätelakityöryhmästä erillinen tuottajavastuujaos. Jaos kokoontui kymmeniä kertoja, mutta erikoista on, että sen työstä ei lopputuloksessa ole hyödynnetty käytännössä juuri mitään.

Työryhmän kokoonpanon muodostamisessa näkyvä tarkoituksenmukainen yksipuolisuus jatkuu edelleen ehdotuksen lausuntopyynnössä. Lausuntopyyntöluetteloon mahtuvat Suomen Purjehtijaliitto ja Suomen Veneilyliitto – kummankin kuuleminen on sinänsä tärkeätä – mutta siitä on vaikea löytää esimerkiksi yksityisen koulutus-, terveydenhoito- ja sosiaalialan edustajia, vaikka näiden alojen jätehuoltopalvelun tarjonta - täysin perusteettomasti - ehdotetaan siirrettäväksi kuntamonopolin piiriin. Vaikea on

ymmärtää sitäkään linjausta, ettei yksityisiltä jätehuolto- ja kierrätysyrityksiltä ole lausuntoa pyydetty. Sopivista tahoista ei varmastikaan olisi ollut puutetta.

Lausuntopyynnöstä ei myöskään löydy kannustusta lausumiseen, jos ei ole sattunut ”valittujen” joukkoon eli lausuntopyyntölistalle pääsemään. Tämä linjaus tietysti pienentää aikanaan ministeriöön tulevien lausuntojen määrää ja helpottaa siltä osin valmistelun työmäärää, mutta jättää samalla monta arvokasta mielipidettä kuulematta.

Ympäristöministeriön aitoa halua kuulla organisaatioiden ja kansalaisten mielipiteitä on syytä epäillä myös valitun lyhyen lausumisajan takia: neljä viikkoa pitäen pääsiäisen – joka on monille talviloman pitoaika - sisällään. Paketti käsittää 46 sivua lakitekstiä, 97 sivua yksityiskohtaisia perusteluja ja 41 sivua yleisperusteluja ja eriävät mielipiteet; melkoinen tehtävä lausujille, joista – em lausuntopyyntölistan tarkoitushakuisuudesta johtuen – moni on saanut tiedon hankkeesta viiveellä. Todennäköisesti monet lausuntohaluiset saavat tiedon lausumismahdollisuudesta vasta lausumisajan mentyä umpeen. Ruotsinkielistä aineistoa lausujilla ei ole käytössä lainkaan.

2. Jätedirektiivi ei toteudu

2.1. Määritelmät

Jätehuollon keskeiset määritelmät tulisi kirjoittaa yhdenmukaisina EU-säännösten kanssa. Kierrätyksen määritelmän lakitekstissä ja/tai perusteluissa tulisi esitettyä selkeämmin tuoda esiin, että kierrätyksellä tarkoitetaan myös jätteen ns. orgaanista kierrätystä, joka on jätteen prosessointia bakteeritoiminnan avulla kontrolloiduissa olosuhteissa (esim. etanolin valmistus tai biokaasun valmistus, ei kuitenkaan kaatopaikoilla).

”Yhdyskuntajätteenä” on väärin lukea Euroopan jäteluettelon mukaiset pakkausjätteet (luokka 15), koska niiden osalta (koskien myös pakkausjättesekoituksia) jäteluettelossa nimenomaisesti todetaan, etteivät ne ole yhdyskuntajätettä (luokka 20). Selvintä olisi määritellä pakkausjäte erikseen ottaen lähtökohdaksi juuri Euroopan jäteluettelon luokka 15. Tämä olisi sikälikin perusteltua, että laissa yksityiskohtaisesti säädellään pakkausjätteiden jätehuoltoa ilman, että säätelyn kohdetta on varsinaisesti määritelty.

Lakiehdotukseen sisältyvä ”sekalaisen yhdyskuntajätteen” määritelmä tulee täsmentää niin, että se mahdollistaa myös sellaiset talteenottokonseptit, joissa materiaalien erottelu ja/tai muokaus myöhempään hyödyntämiseen tapahtuu keskitetysti käsittelylaitoksissa. ”Energiajakeen” erilliskeräys ja jalostaminen kierrätyspolttoaineeksi on toimiva menettely jätteen hyödyntämistään nostamiseksi ja kaatopaikkasijoittamisen vähentämiseksi, joten sen luokittelusta ”sekalaiseksi yhdyskuntajätteenä” tulisi ehdottomasti luopua.

2.2. Ensisijaisuusjärjestys

Jätehuollon ensisijaisuusjärjestys on jätedirektiivin keskeisiä periaatteita, mutta mahdollisuus siitä poikkeamiseen on lain 5 §:ssä muotoiltu aivan liian epämääräisesti. Lakiin ja sen perusteluihin pitäisikin kirjoittaa selvästi, että poikkeamisen perusteluissa keskeistä on - jätedirektiivin mukaisesti - elinkaariajattelun toteutuminen, joka todennetaan esimerkiksi elinkaarianalyysien. On hyvä, että julkiselle toimijalle 7 §:ssä asetetaan velvollisuus edistää ensisijaisuusjärjestystä tuotteiden ja palveluiden hankinnassa. Koska suurin uhka ensisijaisuusjärjestyksen noudattamisen kannalta ovat jätteen massapolttolaitokset, tulisi niiden rakentamiselle ja käytölle määrittää 7 §:ssä julkista toimijaa koskevat sitovat – ensisijaisuusjärjestyksen huomioonottavat – kriteerit.

2.3. Erilliskeräysjärjestelmät

Jätedirektiivin 11 artikla edellyttää jäsenvaltioita laadukkaan kierrätyksen edistämiseksi mm. erilliskeräysjärjestelmän perustamista vuoteen 2015 mennessä ainakin paperille, metallille, lasille ja muoville. Samantapainen säännös on myös biojätteelle direktiivin 22 artiklassa. On vaikea nähdä, että lain perusteella syntyvät aluekeräyspisteverkot täyttäisivät ”laadukkaan” järjestelmän tunnusmerkit. Yleiset kokemukset aluekeräyspisteistä viittaavat pikemminkin siihen, että ne roskaavat ympäristöään, ovat pääosin vain autoilevien käyttäjien saavutettavissa, keräävät materiaalia niukasti ja ovat kustannustehottomia. Tätä taustaa vasten on vaikea ymmärtää lakiehdotuksen 45 §, jolla estetään käytännössä – keräyspaperia ja biojätettä ehkä lukuun ottamatta – direktiivin mukaisen palvelu- ja keräystasoltaan korkealaatuisen erilliskeräysjärjestelmän muodostuminen. Koska on epärealistista ajatella, että tällainen järjestelmä syntyisi kuntien toimesta, tulisi 45 § jättää ehdotuksesta pois kokonaan.

2.4. Kierrätystavoitteet

Lakiesitys ei sisällä konkreettisia keinoja EU:n kierrätys- ja hyödyntämistavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi. Jäsenmailta edellytetään, että vuoteen 2020 mennessä keskeisten yhdyskuntajätteen jakeiden kierrätys on vähintään 50 % ja että rakennus- ja purkujätteen osalta hyödyntäminen nostetaan vähintään 70 %:iin. Em. tavoitteiden saavuttamiseksi laki vaatii siis terävöittämistä.

3. Kunnan järjestämään jätehuoltoon kuuluvat jätteet (22 §)

Ehdotuksen 22 §:ssä esitetään kunnan jätehuoltomonopolin laajentamista nykyisestään myös yksityisiin koulutus-, sosiaali- ja terveydenhoitopalveluihin samaan aikaan kun todellinen tarve olisi liikuttaa ”rajaa” toiseen suuntaan. Lakivalmistelun kuulemisessa Senaatti-kiinteistöt ilmaisi selkeästi halunsa hankkia palvelunsa vapaasti markkinoilta. Tämä on sangen ilmeistä laajastikin julkisella sektorilla, koska kunnat eivät niiden tarvitsemia palveluja yleisesti ottaen pysty tarjoamaan. Tyypillistä on, että pääkaupunkiseudullakin kunnan palveluntarjonta institutionaalisille asiakkaille ulottuu vain seka- ja biojätteen kuljetuspalveluihin ja niidenkin osalta yleensä vain 600 litran astian tyhjennykseen. On vaikea uskoa, että harvemmin asutuilla alueilla kuntien

palveluntarjonta yltää aina edes näin hyvälle tasolle. Julkisten instituutioiden kunnallisen jätehuollon ”pakkojäsenyys” tulisikin kumota ja luopua ajatuksesta laajentaa tätä outoa menettelyä esitetyllä tavalla yksityiselle sektorille.

Sihteeristön lain yleisperusteluissa on maininta ”vastaavasti kuin kotitalouksille, myös useimmille julkisille toimijoille ja muille yleisen hallinto- ja palvelusektorin toimijoille samoin kuin pienille yrityksille on keskeistä palvelun helppous, saatavuus ja toimivuus kaikkina aikoina ja kaikissa olosuhteissa”. Tämän sinänsä hyvän toteamuksen jälkeen onkin täysin nurinkurista tehdä sellainen johtopäätös – kuten lainvalmistelija tekee – että em syistä johtuen näiden toimijoiden jätteet olisi perusteltua siirtää kunnan järjestämisvastuun piiriin. Jo tällä hetkellä ”kentältä” tullut viesti kuntien vastuulle siirretyistä julkisista organisaatioista esimerkiksi seurakuntien osalta kertoo yksiselitteisesti, että asiakkaiden palvelutarve ja kuntien palvelumahdollisuudet eivät lähimainkaan kohtaa. Lakiehdotuksen 1 momentissa tulisikin rajata kuntien vastuu vain asumisessa syntyvän sekajätteen hoitoon ja poistaa 2 ja 3 kohta kokonaan.

Institutionaalisten kiinteistönhaltijoiden tarvetta hankkia tarvitsemiaan jätehuoltopalveluja vapaasti markkinoilta korostaa lakiehdotuksen 45 §:ssä kunnalle ehdotettu yksinoikeus tuottajavastuujätteitä koskeviin palveluihin sikäli kuin tuottajat eivät – mikä on sangen ilmeistä - niitä kiinteistökohtaisesti järjestä. Kun toisaalta yksityisiä jätehuoltoyrityksiä samaan aikaan kielletään näitä palveluja tarjoamasta, on selvää, että näiden palvelujen nykyinenkin tarjonta loppuisi ehdotuksen toteutuessa kokonaan.

4. Jätteenkuljetus (23 § ja 24 §)

Kunnan ja jätteenhaltijan sopimusperusteisesti järjestämä jätteenkuljetus tulisi esittää tasa-arvoisena kunnan valittavissa olevana vaihtoehtona toisin sanoen 23 § ja 24 § (vaihtoehto 2) tulisi yhdistää. Koska sopimusperusteisesti järjestetyssä jätteenkuljetuksessa kilpailu asiakkaista on jatkuvaa myös hinnan osalta, olisi aiheellista jättää ehtoluettelosta pois ”kohtuullinen ylin hinta”. Poisjättöä puoltavat kokemukset samanlaisesta maininnasta nykyisissä, jolloin kuntien hintakatolla on ollut pikemminkin hintatasoa nostava kuin laskeva vaikutus.

Kunnan ohjausoikeus jätteeseen sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen osalta (24 § 1 mom, VE 2) on osoittautunut epäonnistuneeksi sääntelyksi. Tähänastiset kokemukset siitä osoittavat, että sen nojalla kunnat lähinnä lopettavat toimivia hyödyntämisketjuja ja ohjaavat materiaalin kaatopaikoille. Kunnan ohjausoikeus jätteeseen sopimusperusteisessa järjestelmässä tulisikin rajata vain tilanteisiin, joissa sen osoittama käsittely on jätteen ensisijaisuusjärjestyksessä korkeammalla portaalla kuin jätteen haltijan osoittama käsittely.

Jätteen kuljettajan tiedonantovelvollisuudesta säädetty 24 §:n 3 momentti on kohtuuttoman työllistävä niin tiedon luovuttajalle kuin vastaanottajallekin. Valvonnan kannalta hyvään tulokseen päästään varmasti kerran vuodessa

asiakaskohteista (nimi ja kiinteistötunnus), niillä suoritettujen tyhjennysten lukumäärästä ja kuljetushinnasta luovutettavilla tiedoilla.

5. Tuottajavastuu (39 §, 41 §, 45 §, 47 §)

Tuottajavastuun säätely perustuu lakiehdotuksessa ylimitoitettuihin yksinoikeuksiin. Tuottajayhteisöjen muodostaminen tulisi sallia kaikille - lain tavoitteiden kannalta - oleelliset vaatimukset täyttävälle toimijoille. Jätteen haltijalle ja jakelijalle asetettu velvollisuus luovuttaa jätteenä poistettu tuote tuottajan järjestelmään loukkaa näiden perustuslaillista omistukseen perustuvaa hallinnointi- ja luovutusoikeutta ja tulisi kumota.

Liioiteltu säännös lain tavoitteiden saavuttamiseksi on myös ”muille jätehuollon toimijoille” asetettu 45 § 1 momentin kielto talteenotto- ja hyödyntämispalvelujen järjestämisestä. Perusteeton on kunnille 45 § 2 momentissa annettu yksinoikeus kiinteistökeräykseen siltä osin kuin jätettä ei ole toimitettu tuottajan järjestelmään. Esimerkiksi pakkausjätteiden osalta tämä merkitsisi nykyisen kiinteistökeräyksen alasajoa, koska kunnilla ei tällaista palvelua pääosin ole eikä heille laissa sen tarjoamisen suhteen edes aseteta vaatimuksia ja tavoitteita. Hyötyjätteiden osalta jätteen haltijoille tulisikin antaa aina mahdollisuus hankkia vapaasti markkinoilta keräys-, kuljetus- ja hyödyntämispalveluja. Lakiehdotuksen 45 § tulisikin poistaa kokonaan.

6. Kunnan jätemaksu (60 §)

Jätemaksujen tulisi kannustaa jätteen määrän vähentämiseen ja hyödyntämisen lisäämiseen. Lakiehdotuksen mukainen perusmaksu ei toimi oikein kummankaan edellä mainitun tavoitteen suhteen, koska maksun joutuu maksamaan ”jätekäyttäytymisestään” riippumatta. Arveluttavaa on, että lakiehdotuksen perusteluiden mukaan kunnat voisivat maksuilla kattaa myös hyötyjätteiden aluekeräyspisteitä. Koska kansalaiset rahoittavat tuotteiden hinnoissa myös tuottajavastuuperiaatteen edellyttämät aluekeräyspisteet, kunnan jätemaksussa he joutuvat rahoittamaan tällaisen järjestelmän toiseen kertaan. Tähänastisten kokemusten perusteella on selvää, että rinnakkaiset tuottajien ja kuntien aluekeräyspisteverkot aiheuttavat runsaasti sekaannusta käytännön tasolla. Niissä tuote- ja/tai materiaalityhmissä, joissa tuottajilta edellytetään aluekeräyspisteitä, kunnilta tulisikin kieltää tällaisten perustaminen.

Helsingissä 1.4.2010

Lassila & Tikanoja Oyj

Jari Sarjo
toimitusjohtaja