

Miia Wallén
20.4.2010

Ympäristöministeriö
PL 35
00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@ymparisto.fi

YM036:00/2007

LAUSUNTO EHDOTUKSESTA UUDEKSI JÄTELAIKSI JA MUUTOSEHDOTUKSISTA YMPÄRISTÖNSUOJELULAKIIN

Ympäristöministeriö on varannut Energiateollisuudelle mahdollisuuden esittää näkemyksensä ehdotuksesta uudeksi jätelaiksi ja muutosehdotuksista luonnonsuojelulakiin. Kii-tämme tästä mahdollisuudesta ja esitämme lausuntonamme seuraavaa.

Yleistä

Ympäristöministeriön johtaman työryhmän ehdotus jätelaiksi ja ympäristönsuojelulaiksi sisältää monia muutoksia jätteiden ja jätehuollon sääntelyyn. Energiateollisuuden huolenaiheet työryhmän ehdotuksessa liittyvät tuotannon ja tuotteiden sääntelyn lisäämiseen, jätepolttoaineen tulevaan hallinnointiin ja ympäristönsuojelulain vakuusmenettelyn muutoksiin. Toisaalta uusi jätelaki järkevästi toteutettuna edistää sivutuotteiden hyödyntämistä. Koska jätelakiin suunnitellut muutokset ovat laaja-alaisia, on hyvin tärkeää, että ehdotuksen kokonaisvaikutukset arvioidaan kattavasti.

Työryhmän ehdotuksen mukaan jätelain vaikutusalue ulotettaisiin varsinaista jätehuoltoa huomattavasti laajemmalle. Tämä on todettavissa jo niinkin keskeisessä pykälässä kuin lain tavoitteessa, joissa luonnonvarojen eli käytännössä mm. raaka-aineiden käyttö on nostettu etusijalle. Lisäksi lain soveltamisalaan ehdotetaan mm. toiminnat ja tuotteet, joista syntyy jätettä, siis tosiasiaa kaikki toiminnot ja tuotteet. Koska määräysten yksilöinti on jäänyt yleiselle tasolle, jätelaista muodostuisi viranomaisvaltainen tuotantoa ja tuotteita koskeva yleislaki, jossa olisi päällekkäisyyksiä muun toimintaa koskevan sääntelyn ja tuotelainsäädännön kanssa. Tämä ei Energiateollisuuden mielestä saa olla jätelain tavoite.

Sivutuotteiden hyödyntämisen edistäminen

Ehdotus uudeksi jätelaiksi sisältää määritelmät sivutuotteille ja jäteominaisuuden päättymiselle. On hyvä, että määritelmät on siirretty ehdotukseen ilman merkittäviä muutoksia suhteessa jätepuitedirektiiviin. Uudet määritelmät voivat helpottaa energiateollisuuden sivutuotteiden hyödyntämistä, jonka yhtenä suurimmista haasteista on ollut sivutuotteiden luokittelu jätteiksi. Jotta sivutuotemääritelmä olisi mahdollisimman toimiva, ei kansallisessa jätelain-säädännössä tule säätää erillisistä kriteereistä sivutuotteille, vaan lakiperusteluiden mukaisesti sivutuotemääritelmän tulee olla sellaisenaan toiminnanharjoittajan hyödynnettävissä. Erillisten raja-arvojen sisällyttäminen jätelain asetuksiin tekisi sivutuotteiden hyödyntämisestä kankeaa, eikä juuri muuttaisi tilannetta nykyistä toimivammaksi.

Energiapuu tulee jättää jätelain soveltamisalan ulkopuolelle

Työryhmän ehdotuksessa on virheellisesti esitetty, että metsäenergian kuten metsätähteiden ja kantojen hyödyntämisessä olisi kyse jätemateriaalin hyödyntämisestä, johon poikkeuksellisesti ei kuitenkaan tarvittaisi ympäristölupaa. Lisäksi kyseisen poikkeuksen saaminen ehdotetaan kytkettäväksi jätelain yleisten velvollisuuksien ja periaatteiden täyttymiseen.

Lakiesityksessä on ehdotettu, ettei metsäenergiaa suljettaisi yksiselitteisesti jätelain-säädännön ulkopuolelle. Puun osia käytetään erilaisiin kohteisiin, eikä ole perusteltua luokitella joitakin näistä jätteiksi tai sivutuotteiksi, ja joitakin varsinaisiksi tuotteiksi. Runkopuu, oksat, latvukset ja kannot ovat kaikki raaka-ainetta, josta jalostetaan metsähaketta, sellua, paperia, biopolttoaineita ym. tuotteita. Lisäksi energiantuotantoon käytetään pienpuuta, jota korjataan nuorten metsien hoidossa. Kaikki edellä mainitut puun osat tai eri kasvuvaiheessa oleva puu ovat luonnonvaroja, joita korjataan tuotantoa varten.

Puuperäisiä polttoaineita, kuten metsähaketta ja kantoja, hyödynnetään sadoilla energiantuotantolaitoksilla ympäri maata, ja niille olisi enemmänkin kysyntää kuin mitä markkinoilla on tarjontaa. Voimalaitoksilla puu on polttoaine muiden joukossa. Puu on tärkeä polttoaine myös kotitalouksissa, ja pellettilämmitys on lisääntymässä.

Energia- ja ilmastostrategiassa asetettiin tavoitteeksi kolminkertaistaa metsähakkeen käyttö noin 21 TWh:iin, jotta Suomen 38 % uusiutuvien energialähteiden tavoite saavutetaan. Sittemmin on käynyt ilmi, että uusiutuvan energian tavoitteiden saavuttaminen edellyttää vielä merkittävämpää metsäenergian käytön lisäämistä.

Kokonaisuudessaan uusiutuvan energian tavoitteen saavuttaminen on yli 95 prosenttisesti puuenergian varassa. Lisäämistavoitteet kohdistuvat metsähakkeeseen eli hakkuutähdehakkeisiin, kantoihin ja pienpuuhun. Metsäenergiajakeiden virheellinen luokittelu jätteeksi vaikeuttaisi uusiutuvan energian lisäämistä täysin tarpeettomasti.

Energiateollisuus ry katsoo, että selvyiden vuoksi metsätaloudessa syntyvät, energiantuotannossa hyödynnettävät vaarattomat ja luonnonmukaiset ainekset tulee jättää jätedirektiivin mukaisesti myös jätelain soveltamisalan ulkopuolelle.

Tuotteita ja tuotantoa koskevat viranomaisvaltuudet ovat kohtuuttoman laajat

Luonnonvarojen kestävä käyttö ja materiaalitehokkuus ovat kannatettavia tavoitteita, mutta ehdotuksessa uudeksi jätelaiksi ne saavat kohtuuttoman suuren painoarvon. Lisäksi työryhmän ehdotus uudeksi jätelaiksi sisältää suhteettoman laajoja ja yksilöimättömiä viranomaisvaltuutuksia liittyen yritysten toimintaan ja tuotteisiin. Ympäristölupiin lisättävät määräykset materiaalitehokkuudesta ja jätteiden määrän vähentämisestä antaisivat ympäristölupaviranomaisille hyvin laajat valtuudet puuttua yritysten raaka-aineiden käyttöön.

Ympäristönsuojelulain vakuussäätelyä ei tule muuttaa nykyisestä

Energiateollisuus ry vastustaa ympäristönsuojelulaissa säädetyn vakuuden laajentamista koskemaan myös muita kuin jätteiden käsittelyyn liittyviä toimintoja. Kaikkein ympäristöluvanvaraiseen toimintaan laajennettavan vakuusvaatimuksen taloudellisia vaikutuksia ei ole lainkaan arvioitu, eikä työryhmän ehdotuksessa myöskään yksilöidä, mitä vastuita vakuudella olisi tarkoitus kattaa.

Ehdotuksessa on kavennettu vakuusvaihtoehtoja nykyisestä siten, että vakuuden kustannukset yrityksille olisivat huomattavasti nykyistä suuremmat. Vakuussäätelyyn ei tule tehdä ehdotettuja laaja-alaisia muutoksia jätelainsäädännön uudistamisen yhteydessä, vaan muuhun kuin jätelakiin liittyvät muutokset tulee tarvittaessa tehdä erillisen harkinnan ja vaikutusten arvioinnin jälkeen. Kyseisen vakuuden piiriin tulisi energia-alalta huomattava määrä

m. pieniä kaukolämpökattiloita, joiden osalta suuren rahamäärän sitominen heikentää kannattavuutta huomattavasti.

Energiateollisuus ry ottaa kantaa myös seuraaviin työryhmän pykäläehdotuksiin:

1 § Lain tavoite

Jätelain päätavoitteena tulee olla jätedirektiivin mukaisesti ympäristön ja ihmisten terveyden suojelu. Vaikka luonnonvarojen kestävä käyttö onkin yleisenä tavoitteena hyvä, ei sen tulisi olla jätelain tärkein tavoite. Jätelain tavoitteen täsmällinen määrittely on erityisen tärkeää, sillä jätelain muissa pykälissä viitataan jätelain tavoitteiden toteutumiseen.

Energiateollisuus ry ehdottaa lain tavoitteeksi EK:n ehdottamaa ja STM:n eriävässä mielipiteessä kannattamaa muotoilua:

”Tämän lain tavoitteena on suojella ympäristöä ja ihmisten terveyttä ehkäisemällä tai vähentämällä jätteen määrää ja haitallisuutta, varmistamalla toimiva jätehuolto sekä edistämällä luonnonvarojen kestävää käyttöä.”

2 § Soveltamisala

Työryhmän ehdotuksessa jätelain soveltamisala on määritelty perusteettoman laajaksi. Jätelakia ei tule soveltaa tuotteisiin ja tuotantoon kuin siltä osin, kun se on tarpeen toimivan jätehuollon järjestämiseksi ja jätteistä ja jätehuollosta syntyvän ympäristö- tai terveyshaitan minimoimiseksi.

3 § Jätteen määritelmä

Työryhmän ehdotus sivutuotteen määritelmäksi on jätedirektiivin mukainen ja siten kannatettava. Ehdotuksen perusteluiden kohta, jossa esitetään, että 3 §:n 3 momentin mukaisella asetuksella saatetaan voimaan komission aine- tai esinekohtaiset toimenpiteet sivutuotteille on ristiriidassa sen kanssa, että aikaisemmin perusteluissa mainitaan, että sivutuotemääritelmää sovelletaan sellaisenaan. Jotta sivutuotemääritelmä olisi käytännössä mahdollisimman toimiva, tulee sen olla sellaisenaan sovellettava kuten direktiivissä.

5 § Yleinen velvollisuus noudattaa ensisijaisuusjärjestystä

Pykälän ensimmäinen momentti alkaa: ”Kaikessa toiminnassa on ensisijaisesti vähennettävä syntyvän jätteen määrää ja haitallisuutta”. Näin kirjoitettuna voidaan ymmärtää, että kaiken toiminnan ensisijainen tavoite olisi jätteen synnyn ehkäisy, ei ympäristöhyödyn optimointi. Ensisijaisuusjärjestyksestä säädettyä tulee ehdotettua muotoilua selvemmin käydä ilmi, että kyse on toiminnassa noudatettavasta jätehuollon jätehierarkiasta, ei yleisestä kaiken toiminnan lähtökohdasta.

On tärkeää, että jätehierarkiasta voidaan poiketa silloin, kun se on tuotteen tai jätteen elinkaaren aikaisten vaikutusten vuoksi perusteltua. Työryhmän ehdotuksen mukaisesti ensisijaisuusperiaatteen toteuttamisessa tulee huomioida tekniset ja taloudelliset edellytykset. Jätehierarkian liian tiukka noudattaminen voisi johtaa ympäristön kannalta huonompaan vaihtoehtoon, jos esimerkiksi kierrätysvaatimuksen vuoksi jätteiden kuljetusmatkat kasvavat huomattavasti, kun polttaminen vaihtoehtoisesti olisi kokonaisuhyödyn kannalta parempi vaihtoehto.

6 § Tuotteen valmistajan, markkinoille saattajan ja jakelijan huolehtimisvelvollisuudet

Jätelaissa ei tule antaa sellaisia säännöksiä, joilla rajoitetaan toiminnanharjoittajan vapautta päättää materiaalien käytöstä, kuten pykälässä kuusi tehdään. Säännökset, joiden tarkoituksena ei ole ympäristölle tai terveydelle aiheutuvan vaaran poistaminen, antavat viranomaisille kohtuuttoman laajat valtuudet puuttua yritysten toimintaan.

Jätelaissa tulee ensisijaisesti säätää vain jätehuoltoon liittyvistä velvollisuuksista. Tuottajan velvollisuuksista säädettäessä tulee huomioida, että tuotteita on hyvin monenlaisia, eivätkä esimerkiksi kaikki 6 §:ssä ehdotetut velvollisuudet sovi kaikille tuottajille. 6 §:n velvollisuuksia noudattaen ei ole myöskään itsestään selvää, että lopputulos on ympäristön kannalta paras mahdollinen. Ovathan jätteet yhä enenevissä määrin raaka-aineita, joita kierrättämällä voidaan säästää luonnonvaroja.

9 § Selvilläolo- ja suojele vaatimukset

Jätedirektiivissä säädetään, ettei jätteestä ja jätehuollosta saa aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, yleisen turvallisuuden heikentymistä taikka muuta näihin rinnastettavaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Nämä direktiivin vaatimukset tulevat riittävästi esille jo 9 §:n toisen momentin alussa. Näin ollen ei ole tarvetta säätää enää yksityiskohtaisemmin kyseisistä vaatimuksista kuten ehdotuksessa nyt on tehty.

9 §:ssä jätehuollon eri osa-alueiden toiminnalle asetetut velvollisuudet ovat kohtuuttomia ja mahdollistavat lähes kaiken jätehuoltoon liittyvän toiminnan kieltämisen. Jätehuoltoa on mahdotonta toteuttaa siten, ettei siitä syntyisi pykälässä esitettyjä subjektiivisesti määriteltävissä olevia vaikutuksia kuten melua, viihtyisyyden vähentymistä tai maiseman rumentumista. Jätteen kuljetus aiheuttaa väistämättä melua, kaatopaikat vähentävät viihtyisyyttä ja jätehuollon aluekeräyspisteet pilaavat maisemaa. Pykälän eriteltyt vaatimukset tulisi poistaa tarpeettomina tai vähintään lisätä niiden ehdollisuutta esimerkiksi kirjaamalla säännös siten, että yllä olevista tekijöistä on pyrittävä huolehtimaan.

102 a § sihteeristön luonnos

Pykälässä ehdotettu jätteen käsittelytoiminnan seuranta- ja tarkkailusuunnitelma lisäisi kohtuuttomasti jo nykyisin ympäristölupamenettelyllä tarkasti säännellyn toiminnan seurantaa ja siten toiminnanharjoittajan ja myös viranomaisen työtaakkaa. Osa ehdotetuista suunnitelman tiedoista ylittää selvästi nykyiset seurantavaatimukset, eivätkä ole tarpeellisia jätteen käsittelyn ympäristö- ja terveyshaittojen estämisessä. Lisäksi pykäläehdotuksessa annetaan mahdollisuus vaatia toiminnanharjoittajaa seuraamaan muita tarpeellisia seikkoja. Tällaisia erittelemättömiä viranomaisvaltuutuksia ei tulisi antaa jätelaissa.

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

5 § Yleiset velvollisuudet

Jätelain toisen luvun velvollisuuksia ei tule sellaisenaan siirtää ympäristönsuojelulakiin, sillä ne laajentavat perusteettoman paljon nykykäytäntöä ja sisältävät vaatimuksia, joilla puututaan yritysten toimintaan jätteiden ja jätehuollon ympäristöhaittojen vähentämistä laajemmin. Perustelut esiintyvät jätelain soveltamisalaa koskevassa osiossa.

30 a § Poikkeus eräiden jätteen käsittelytoimintojen luvanvaraisuudesta

Pykäläehdotuksessa lähestytään niin kutsuttua metsätaloudessa syntyvää energiantuotannossa hyödynnettävää ainesta täysin väärästä lähtökohdasta. Kyseinen aines ei ole energiantuotannossa hyödynnettävissä missään vaiheessa jätettä. Energiapuu, kuten kannot ja metsätähteet, on yksi metsästä korjattava puutavaralaji kuten tukki- ja kuitupuukin. Jätettä se voisi olla, kuten kaikki muutkin raaka-aineet, ainoastaan mikäli se poistetaan käytöstä eli hylätään jonnekin asiattomasti. Metsään jätettynä hakkuutähteet eivät myöskään ole jätettä, sillä niitä ei ole poistettu käytöstä, vaan ne toimivat niiden oikeassa alkuperäisessä käytössä eli osana metsäbiomassaa.

Energiapuun hyödyntämistä ei voida pitää jättemateriaalin hyödyntämisenä, koska energiapuu ei ole jätettä. Sen vuoksi sen käyttö ei lähtökohtaisesti ole ympäristöluvanvaraista, eikä sen kohdalla myöskään tarvita erillistä poikkeusta ympäristöluvanvaraisuudesta. Ympäristöluvanvaraisuuden poikkeusta ei myöskään tule missään tapauksessa sitoa jätelain toisen luvun vaatimusten täyttymiseen. Kyseiset vaatimukset ovat kohtuuttoman laajat eivätkä sovellu kaikkien toimintojen ja toimialojen sääntelyyn. Siksi niitä ei tule pitää ympäristöluvan ehtona.

42 a § Toiminnalta vaadittava vakuus ja sen määrä

Jätelain uudistamisen yhteydessä on ehdotettu merkittävää laajennusta kaikkien ympäristöluvanvaraisten yritysten vakuussääntelyyn. Kyseessä on hyvin suuri muutos, jonka vaikutuksia ei ole tarkasteltu riittävästi. On hyvin kyseenalaista, että jätelain uudistamisen yhteydessä tehdään muuhun lainsäädäntöön muita kuin jätehuoltoon liittyviä muutoksia.

Energiateollisuus vastustaa jyrkästi vakuussääntelyn laajentamista muihin kuin jätehuoltoon liittyviin toimintoihin. Ympäristönsuojelulain 42 a §:ään ehdotettu laaja-alainen, kaikkiin ympäristöluvan tarvitseviin toiminnanharjoittajiin kohdistuva vaatimus vakuuden asettamisesta ei perustu jätepuitedirektiiviin vaan olisi kansallinen tiukennus. Koska vakuusvaatimuksen täyttämistä aiheutuu yrityksille merkittäviä kustannuksia, asettaisi ympäristönsuojelulakiin sisällytettävä vakuusvaatimus suomalaiset toiminnanharjoittajat kilpailuoikeudellisesti eriarvoiseen asemaan muihin EU-maihin verrattuna.

Vakuussääntelyn laajentamista tulee käsitellä jätelain uudistamisesta erillään arvioiden sen kaikki mahdolliset vaikutukset. Suomessa on paljon pieniä kaukolämpölaitoksia, joiden tulo vakuuden piiriin saattaa aiheuttaa suuriakin taloudellisia vaikutuksia. Jos sääntelyn laajentamiseen päädytään, tulee lainsäädännössä rajata huomattavasti ehdotettua tarkemmin, minkälaisia toimintoja varten vakuus voitaisiin vaatia. Ehdotettu muotoilu ei ole riittävästi eritelty.

Ehdotuksessa mahdollisia vakuuslajeja on huomattavasti karsittu nykylaista ilman riittäviä perusteita. Toiminnanharjoittajien näkökulmasta vakuusvaihtoehtojen rajoittamisella on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, minkä vuoksi vaihtoehtojen rajaamiselle tulisi olla erityisen painavia syitä. Konsernitakauksen tulee jatkossakin olla mahdollinen jätehuollolle asetettava vakuustapa. Toimipaikkakohtaisen vakuuden vaatiminen suurilta, monta toimipaikkaa kattavilta yrityksiltä johtaisi hyvin korkeisiin kustannuksiin.

43 § Lupamääräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi

Jätteen määrän vähentäminen on käsitteenä hyvin monitahoinen, eikä siihen liittyviä määryksiä tule antaa ympäristöluvassa. Jätteen määrän vähentäminen ei automaattisesti tarkoita ympäristötekoa, sillä usein jätteiden vähentämisen kanssa tuotannon muut päästöt kasvavat. Toisaalta monet jätteet ovat hyödynnettäviä, jolloin niillä voidaan korvata neitseellisiä raaka-aineita. Ympäristöluvassa annettavien määräysten tavoitteena tulee olla

ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen. Jätteen määrän vähentäminen ei sitä tavoitetta aina täytä.

45 § Jäte- ja jätehuoltomääräykset

Ympäristöluvassa ei tule antaa määräystä siitä, mihin käsittelylaitokseen muu kuin kunnan vastuulla oleva sekalainen yhdyskuntajäte tulee toimittaa loppukäsiteltäväksi. Läheisyysperiaatteen liittäminen kaikkeen jätteen loppukäsittelyyn, kaventaa kohtuuttomasti yritysten päätäntävaltaa ja voi vaikuttaa jätteenkäsittelyn markkinoihin ja jätehuoltokustannuksiin.

46 § Seuranta- ja tarkkailumääräykset

Ympäristölupamenettely on jo nyt työläs sekä jätteiden ja jätehuollon suhteen riittävän kattava. Erillisen jätehuollon seuranta- ja tarkkailusuunnitelman tekemistä ei tule lisätä ympäristölupamääräyksiin. Tarkemmat perustelut tässä lausunnossa löytyvät jätelain pykälän 102 a kohdalla.

Lopuksi

Energiateollisuuden kannalta on olennaista turvata polttokelpoisen jätteen tehokkaan hyödyntämisen mahdollisuus myös energiana. Energiateollisuus näkee tehokkaan materiaali- ja energiakierrätyksen ensisijaisena keinona rajoittaa ja hallita jätevirtoja ja niiden aiheuttamia haitallisia ympäristövaikutuksia. Jätteen määritelmää ei tule ulottaa metsähakkeeseen, koska se on suoraan puhtaasta luonnonvarasta jalostettua polttoainetta eli tuotetta.

Jätteen tehokas hyödyntäminen edellyttää hallittua kilpailua jätteistä. Yksityisten yritysten toimintaedellytykset pitää turvata myös tulevaisuudessa. Vain jätevirtojen materiaalien tehokas hyödyntäminen ja lajittelu yhdistettynä korkean hyötysuhteen energiahyödyntämiseen kykenevät synnyttämään Suomeen uutta osaamista, kilpailukykyä, työpaikkoja ja hyvinvointia. Nykyinen järjestelmä ei ole toimiva eikä luo uutta osaamista Suomeen. Energiateollisuus katsookin, että yhteiskunnan kokonaisuus on, ettei jätteen omistus ja keräysvastuu rajoita tulevaisuuden liiketoimintamahdollisuuksien syntymistä.

Yhteystiedot

Yhteyshenkilömme asiassa on asiantuntija Miia Wallén. Hänen yhteystietonsa ovat:
Energiateollisuus ry, PL 100, Fredrikinkatu 51-53, 00101 Helsinki.
Puhelin (09) 530 520 tai 050 3297127; e-mail: miia.wall@energia.fi

Kunnioittavasti

ENERGiateollisuus ry

Juha Naukkarinen
Toimitusjohtaja