

III

ERIÄVÄT MIELIPITEET JA TÄYDENTÄVÄT LAUSUMAT

Eriävä mielipide

Pirjo Salminen

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriön edustajana esitän eriävän mielipiteeni jätelakiehdotuksen pykäliin 2 ja 22.

2 § Soveltamisala

Maa- ja metsätalousministeriö ei kannata työryhmän ehdottamaa tiukempaa tulkintalinjaa koskien olkien ja muun maa- ja metsätaloudessa syntyvän, vaarattoman luonnonmukaisen aineksen jättämisestä jätelain soveltamisalaan, kun se on jätedirektiivissä jätetty soveltamisalan ulkopuolelle. Ministeriö ei pidä riittävänä perusteena sitä, että kyseisiä aineksia saatetaan hylätä tai käsitellä hallitsemattomasti tai siten, että siitä aiheutuu vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Myöskään direktiivin kohdan epämääräisyys ei ole riittävä peruste.

Jätelain soveltamispäykälään maa- ja metsätalousministeriön edustajana ehdotin lisättäväksi uudelleen muotoillun jätedirektiivin 2008/98/EU artiklan 2 kohta 2 1. f) kohdan seuraavasti:

Tätä lakia ei sovelleta:

5) olkiin, ja muihin maa-, puutarha- ja metsätaloudessa syntyviin vaarattomiin luonnonmukaisiin aineksiin, joita käytetään maa-, puutarha- tai metsätaloudessa tai tällaiseen biomassaan perustuvassa energiantuotannossa soveltaen prosesseja tai menetelmiä, jotka eivät vahingoita ympäristöä eivätkä vaaranna ihmisten, eläinten tai kasvien terveyttä

Edellä mainitut ainekset maa- ja metsätalousministeriö ehdotti rajattavaksi jätedirektiivin mukaisesti soveltamisalasta edellyttäen, että kyseisiä aineksia koskevissa lainsäädännöissä kuten lannoitevalmiste-, rehu-, kasvinsuojelu- ja metsälainsäädännöissä tai hyvässä maatalouskäytännössä on määritelty ne prosessit ja menetelmät, joita käyttämällä aineksien jatkokäyttö on vaaraton ihmisten, eläinten ja kasvien terveydelle eikä se vahingoita ympäristöä. Jos kuitenkin aineksen jatkojalostus ei ole riittävää, jotta aines soveltuisi kasviperäisen valmisteen raaka-aineeksi tai se ei käsittelyn jälkeenkään täytä prosessin tai menetelmän tai hyvän maatalouskäytännön edellyttämiä vaatimuksia, niin näitä aineksia hyväksytylle kaatopaikalle tai valtioneuvostonasetuksen jätteen poltosta mukaiseen polttolaitokseen viettäessä sovellettaisiin niiden jätehuoltoon jätelain yleisiä velvollisuuksia sen varmistamiseksi, ettei käsittelystä aiheudu direktiivissä tarkoitettua vaaraa ihmisen terveydelle tai haittaa ympäristölle.

Ympäristönsuojelulaissa säädettäisiin kuten nykyisinkin, että näiden aineksien hyödyntämiseen ei tarvita ympäristölupaa. Lisäksi nämä ainekset rajattaisiin lain 102 §:ssä säädetyn jätteitä koskevan kirjanpitovelvollisuuden ulkopuolelle.

22§ Kunnan järjestämään jätehuoltoon kuuluvat jätteet

Maa- ja metsätalousministeriö ei kannata työryhmän ehdottamaa muutosta, ettei kunta enää vastaisi maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen käsittelyn järjestämisestä, vaan tällaisen jätteen jätehuollosta huolehtisivat maa- ja metsätalouden elinkeinonharjoittajat vastaavasti kuten muutkin elinkeinonharjoittajat.

Maa- ja metsätalousministeriö ehdottaakin pykälän 22 toiseen momenttiin nykyisen jätelain mukaista tulkintaa, jossa kunnan vastuulla on maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto seuraavasti:

Kunnan on järjestettävä myös asumisessa *sekä maa- ja metsätaloudessa* syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto.

Nykyinen järjestelmä on ollut toimiva ja maa- ja metsätaloudessa syntyvät vaaralliset jätteet ovat päätyneet oikeanlaiseen käsittelyyn. Ministeriö pitää kohtuuttomana verrata vaarallisen jätteen osalta maa- ja metsätalouden harjoittajia muihin tavallisesti kuntakeskuksen läheisyydessä sijaitseviin elinkeinonharjoittajiin, sillä maa- ja metsätilat ovat useimmiten haja-asutusalueilla ja syntyvät vaarallisen jätteen määrät voivat olla tilakohtaisesti pieniä. Muut elinkeinon harjoittajat voivat järjestää myös muun jätteen keräilyn, kuljetuksen ja käsittelyn ilman kunnan tarjoamaa palvelua, joten myös vaarallisen jätteen käsittely muun kuin kunnan hoitamana toimintana hoituu heillä huomattavasti helpommin ja luultavasti myös huomattavasti edullisemmin kuin maa- ja metsätalouden harjoittajilla. Ennen ehdotettua muutosta olisi ympäristöministeriön ollut syytä tehdä myös selvitys siitä, kuinka suuresta muutoksesta on kyse ja mitkä sen kustannusvaikutukset tulisivat maa- ja metsätaloudessa toimiville elinkeinonharjoittajille olemaan.

Eriävä mielipide ja perusteltu kannanotto

Mikko Paunio
Sosiaali- ja terveysministeriö

Johdanto

Työryhmän työn eri vaiheissa on vallinnut hyvä, rakentava ja avoin ilmapiiri. Valitettavaa oli työryhmän työn loppuvaiheen kiire, joka väistämättä vaikuttaa myös lopputulokseen ja harkintaankin huolimatta sihteeristön ja muiden ympäristöministeriön (YM) virkamiesten suurista ponnistuksista. Lyhyt lain valmistelukaari ei ole kuitenkaan vain YM:n ongelma tänä päivänä.

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM)toimivalta terveyden suojelemiseksi, sen alaiset laitokset, aluehallintoviranomaiset (AVIt) ja sen terveydensuojelulain mukaiset toimivaltaiset ympäristöterveysviranomaiset ja terveyshaittakäsite, ovat kirjattu jätelakiehdotuksen pykäliin ja perusteluihin kattavasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Jätedirektiivin terveydensuojelua (9§) ja sen kannalta tärkeän ensisijaisuusperiaatteen soveltamista koskevat direktiivin säädökset (5§) on kirjattu jätelakiehdotukseen ja niiden perusteluihin pääosin asianmukaisesti. Lain tavoitteet (1 §) tulisi kuitenkin kirjata lakiehdotukseen yhdenmukaisesti jätedirektiivin kanssa.

Nyt kansalliseen jätelakiin transponoitavan jätedirektiivin (2008/98/EY) ylin ohjauksellinen periaate on turvata Euroopan Unionin jäsenmaissa sellainen jätehuolto, joka turvaa ensisijaisesti sekä ympäristön- että terveydensuojelun päämäärät (1 artikla) sekä vähentää resurssien käytön vaikutuksia ja tehostaa niiden käyttöä. Preamble (6)¹ antaa selkeän indision siitä, että jätehuollon järjestämisessä terveyden- ja ympäristönsuojelu on ylin periaatteellinen lähtökohta. Tämä preamble kohta on myös yksi syy ensisijaisuusjärjestyksen (4 artikla) poikkeamissäännöksen muotoiluun.

Direktiiviin on sisällytetty myös terveyden ja ympäristönsuojelua hierarkkisesti alempi periaate, eli ensisijaisuusperiaate (jätehierarkia), joka asettaa seuraavan tavoitteellisen marssijärjestyksen jätehuollossa: 1) jätteen synnyn ehkäisy, 2) uudelleen käytön edistäminen, 3) kierrättäminen, 4) hyödyntäminen ja 5) loppusijoitus (4. artikla).

¹ Kaiken jätepolitiikan ensisijaisena tavoitteena olisi oltava jätteestä ja jätehuollosta aiheutuvien haitallisten terveys- ja ympäristövaikutusten minimoiminen. Jätepolitiikalla olisi myös pyrittävä vähentämään luonnonvarojen käyttöä ja edistämään jätehierarkiansoveltamista käytännössä.

Nyt lausunnolle lähtevä jätelakiehdotus on pitkälti puitelaki ja se valtuuttaa valtioneuvostoa antamaan koko joukon tarkentavia asetuksia. Tämä koskee myös ensisijaisuusjärjestyksen toimeenpanoa ja esimerkiksi biojätehuoltoa. Nyt lausunnolle lähtevässä lakiesityksessä ei mainita sanaa biojäte. Biojätteistä huolehtiminen on kuitenkin aiottujen ja menneen 20 vuoden aikana tehtyjen jätehuollon investointien ja käytäntöjen kehittämisen keskiössä ja nyt ensimmäistä kertaa lakiin kirjataan em. ensisijaisuusjärjestys. Ensisijaisuusjärjestyksen puitesäädökset ja niiden soveltamisen ohjeistus ovat tässä mielessä tärkeä arvioida perusteellisesti jo jätelain säätämisen yhteydessä. Yleisessä keskustelussa on jäänyt kokonaan huomiotta, että lähinnä ympäristöterveydellinen normi- ym. ohjaus ja teknillistaloudellinen kehitys on teollisuusmaissa vähentänyt biojätteen määrää radikaalisti viimeisen 100 vuoden aikana, eli ympäristöterveydellinen ajattelu on voimakkaasti edistänyt ensisijaisuusjärjestystä jo useiden vuosikymmenien ajan.

Työryhmä esittää, että tuottajavastuun piiriin kuuluvien pakkausten erilliskeräykseen liittyviä säädöksiä sisällytetään jo nyt uuteen jätelakiin (35 §). Tämän erilliskeräyksen järjestäminen on yksi aiotuista monista päälekkäisistä järjestelmistä, mikä tietenkin monimutkaistaa ja hankaloittaa kansalaisten jätehuoltoa ja nostaa sekä veroluontoisia jätehuollon maksuja että tuotteiden hintoja (täysi tuottajavastuu ja sen aiheuttamat erilliskeräyksen kustannukset).

Viimeisten 15 vuoden aikana on sosiaali- ja terveysministeriö toistuvasti lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota biojätteiden erilliskeräykseen ja/tai biologiseen käsittelyyn liittyviin mm. ympäristöterveydellisiin (mm. hajuhaitat) ja teknillistaloudellisiin sekä logistisiin ongelmiin. Sosiaali- ja terveysministeriö on kannanotoissaan myös puolustanut mm. ympäristöterveydellisiin syihin vetoamalla biojätteen sisältämän energian hyödyntämistä polttamalla. STM:n alaisten laitosten (esim. sairaalat) ja monien muiden toimijoiden välttämättä tarvitsema arinapoltto ei aiemmin mahtunut ympäristöpolitiikan keinovalikoimaan Suomessa. Tässä suhteessa tilanne on nyt ratkaisevasti muuttunut parempaan.

Orgaanisen jätteen hautaamiskielto (kaatopaikkadirektiivin toimeenpano), EU:n jäteluettelon uudistaminen (terveydenhuollon tartunnan vaarallisten jätteiden mahdollisesti 2010 hyväksyttävät uudet kriteerit) sekä ADR-kuljetussäännösten toimeenpano vaativat sitä, että arinapolttokapasiteettia erillisine syöttölinjoinaan tarvitaan kipeästi tulevaisuudessa tasaisesti koko maahan. Suomessa on tällä hetkellä vain yksi tällainen polttolaitos Riihimäellä.

Seuraavassa kirjataan lyhyesti STM:n edustajan eriävä mielipide perusteluineen kahteen lakiehdotuksen kohtaan, minkä jälkeen esitellään perustellun kannanoton tavoitteet, itse kannanotto ja siihen liittyvä pohdinta ja lopuksi vedetään yhteen loogiset ensisijaisuusperiaatteen soveltamiseen liittyvät päätelmät ja palataan myös lain työryhmän esittämän lain tavoit-

temuotoilun ongelmiin ympäristön ja terveydensuojelun sekä sosiaalipoliitiikan näkökulmasta.

Varsinainen eriävä mielipide perusteluineen

Sosiaali- ja terveysministeriön edustajalla on eriävä näkemys kahteen jätelakiehdotuksen pykälään (1 § ja 35 §). STM tukee Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) tekemiä muutosesityksiä po. pykäliin.

Jätedirektiivin 1. artikla (Kohde ja soveltamisala)

’Tässä direktiivissä säädetään toimenpiteistä, joilla suojellaan ympäristöä ja ihmisten terveyttä ehkäisemällä tai vähentämällä jätteen syntymisen ja jätehuollon aiheuttamia haittavaikutuksia sekä vähentämällä materiaalien käytöstä aiheutuvia kokonaisvaikutuksia ja parantamalla tällaisen käytön tehokkuutta.’

Työryhmän ehdotus jätelain tavoitepykäläksi (1§)

’Tämän lain tavoitteena on edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä, vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, varmistaa toimiva jätehuolto sekä ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle.’

EK:n muutosehdotus 1 §:

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

Perustelut: STM katsoo, että EK:n muotoilut vastaavat direktiivin muotoilua paremmin kuin työryhmän esitys. Näin muotoillen em. terveyden- ja luonnonsuojelun hierarkisesti ylin vaatimus tulee paremmin esiin. Nyt lakiehdotukseen kirjoitettu 5 §:n 2 mom ensisijaisuusjärjestyksen poikkeamismenettely viittaa lain tavoitteen toteutumiseen. Nyt esitetyn tavoitteen myötä ei direktiivin ylin hierarkiataso eli vaatimus terveyden- ja ympäristön ensisijaisuudesta ole niin selvä kuin sen pitäisi olla. Perusteluissa on asiaa kuitenkin hyvin ja oikeansuuntaisesti kirjoitettu auki.

EK:n muutosehdotus 35 § 4. mom (alleviivattuna):

’Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuottajan järjestämien vastaanottopaikkojen määrästä ja niin, että määrä voi olla tuoteryhmittäin ja alueittain erilainen. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee myöntää poikkeus asetuksessa säädetystä vähimmäisvaatimuksesta perustellusta syystä (Vna:n johtolauseesta tähän siirretty). Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä myös 3 momentissa tarkoitettusta tiedottamisesta.’

Perustelut: Direktiivin 4. artiklan poikkeamismenettely, joka on kirjattu jätelakiehdotuksen 5 §:n 2. momenttiin sallii ympäristöllisten ja teknilistaloudellisten syiden vuoksi tehtävän ensisijaisuusjärjestyksestä poikkeamisen ja näin pitäisi Pirkanmaan ELY:llä olla valtuudet välttää päällekkäiset keräykset, jos alueella on saatavissa polttokapasiteettia ja taloudelliset, tekniset ja ympäristönsuojelulliset syyt eivät puolla erillis-keräystä. Tämä myös selkeyttää ja helpottaa kansalaisten kotona tapahtuvaa jätehuoltoa. On muistettava, että yhteiskunnassa on monenlaisia ihmisryhmiä ja kaikki eivät ole yhtä lailla kykeneviä tukeutumaan monimutkaiseen jätehuollon logistiikkaan. Alla on tarkempaa tietoa siitä, että tukeutuminen polttoon on myös ympäristöystävällisin tapa huolehtia jätteistä. Myös 35 §:n lopullisessa muotoilussa olisi pyrittävä turvaamaan se, että kierrätyksen järjestämisen taloudellisten edellytysten puuttuessa voidaan jätehuollossa tukeutua myös kauempana olevaan kapasiteettiin.

Perustellun kannanoton tavoitteet

Edessä näyttäisi olevan jälleen uusia mittavia investointisuunnitelmia erilliskerätyn biojätteen biologiseen käsittelyyn, jotka toteutettaisiin uuden jätelain säätämisen myötä. Aiemmat huonot kokemukset ehkä jopa 100-200 miljoonaa euroja maksaneista biologisen jätehuoltokapasiteetin investoinneista ja kymmenien miljoonien eurojen käyttökuluista antavat aiheen huoleen. Tämän perustellun lausuman tarkoitus on

1. -herättää keskustelua näiden käytännössä hyvin kalliiden biologista fraktiota koskevien päällekkäisinvestointien tarpeesta ja mielekkyydestä,
2. valottaa, kuinka biologisia käsittelylaitoksia (koskee luonnollisesti myös muuta kierrätystä) koskevia investointipäätöksiä voidaan edistää myös uudessa jätelaissa velvoittamalla mahdollisuuksien mukaan (60§ 1. mom) kunnallisia toimijoita ristisubventoimaan biologista käsittelyä ensisijaisuusperiaatteeseen vedoten, ja
3. valottaa, että nimenomaan ruoan pakkaamiseen ja sen säilymisen ja terveellisyys edistämiseen liittynyt 'ylävirran' evoluutio on ehkäissyt tehokkaasti biojätteen syntyä jo kauan ennen kuin ensisijaisuusperiaatteen perimmäinen tavoite kirjattiin jätedirektiiviin. Toistaiseksi keskustelu jätteen synnyn ehkäisystä on jäänyt lähinnä juhlapuheisiin ja tehottomaan neuvontaan ja ohjaukseen 'alavirrassa'.

Biologisen käsittelyn mielekkyys

Suomessa suuressa mitassa harrastettu biojätteen aerobinen kompostointi on erittäin kallista ja sillä oli ainoana kierrätys/hyödyntämisvaihtoehtona selkeästi positiivinen hiilijalanjälki arinapolton, mädätyksen, ja kompostoinnin vertailussa. Vertailussa biojäte oletettiin kerättävän tiheästi asutul-

la pääkaupunkiseudulla yli 10 huoneiston kiinteistöistä². Tarkastelussa arinapoltto oli ylivoimaisesti edullisin vaihtoehto tuotetun hiilijalanjäljen näkökulmasta verrattuna myös nyt esillä olevaan mädätykseen; arinapolttovaihtoehto ei vaadi biojätteen erilliskeräystä ja se oli myös neljä kertaa energiatehokkaampi kuin mädätysvaihtoehto. Huonoimman eli aerobisen kompostoinnin kasvihuonekaasupäästöt (KHK) johtuvat erityisesti kuljetuksesta, prosessin tuottamista kasvihuonekaasuista ja ilmastuksen vaatimasta sähköstä. Vaikka kotitalouksien biojäte sisältää runsaasti kosteutta se kelpaa polttoteknisistä syistä hyvin arinalaitoksille osana muuta sekajätettä.

Po. YTV-tutkimuksen mukaan hiilijalanjälki nousee lähinnä lisääntyvän kuljetustarpeen vuoksi jyrkästi yli 5 asunnon/huoneiston kokonaisuuksiin mentäessä. Tällä on erityinen merkitys ajatellen tutkimuksen yleistämistä koskemaan koko maata, koska asukastiheys on niin paljon alhaisempi muualla maassa ja näin noutotyön aiheuttamat kasvihuonekaasupäästöt ovat olennaisesti korkeammat³ muualla maassa verrattuna pääkaupunkiseudun oletettuun verrattain keskitettyyn noutotyöhön.

Kompostimullan tuotantokustannukset ovat pääkaupunki seudulla jopa 500 euroa tonnilta ja kunnallinen toimija saa yksityiseltä lannoitevalmistajalta n. 1,3 euroa tonnilta sellaisesta kompostituotteesta, joka vielä vaatii vielä jatkojalostusta. Tämän valossa on selvää, miksi biojätteen ristosubventio on tarpeen.

Edelleen em. molemmissa vertailututkimuksissa oletetaan ylioptimistisesti tuotetun kompostimullan menekki alkuperäiseen tarkoitukseen eli maan parannukseen ja hiilijalanjälkihyvitykset ovat niissä liian suuret. Näin kompostimullan KHK-hyvitykset antavat käytännössä liian positiivisen kuvan sekä kompostoinnin että mädätyksen aiheuttamasta hiilijalanjäljestä edellä viitatuissa tutkimuksissa. Parhaimmillaankin rakentamisen suhdannehuippujen aikaan vain ehkä 60%-70% on todella päätynyt kierrätykseen (lähinnä viherrakentaminen ja maisemointi) kaatopaikkamaisemoinnin sijasta. Huonoimmillaan laitosten usein ollessa rikki ja/tai kapasiteetti ei riitä biojätteen käsittelyyn, sitä on ajettu sellaisenaan penkkaan tai viety kalliisti esimerkiksi Ämmässuolta ja Itä-Uudenmaalta Forssaan kompostoitavaksi ja lopulta siis kaatopaikoille maisemointiin. Menekki aivan alkuperäiseen tarkoitukseen eli maatalouden maanparannukseen on ollut heikko.

Biologisen käsittelyn ristosubventiosta

Työryhmän esityksessä kunnan jätemaksupykälän (60 §) ensimmäisen momentin lause on kirjoitettu seuraavasti:

’Maksun on vastattava kunnan tarjoamaa palvelutasoa ja mahdollisuuksien mukaan kannustettava jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen sekä ensisijaisuusjärjestyksen mukaiseen jätehuoltoon.’

² http://www.ytv.fi/NR/rdonlyres/237CE46A-A949-44E6-BA5D-9EE22CC55AAD/0/biojätteen_kasittelyvaihtoehdot_paakaupunkiseudulla_julkaisu_8_2009.pdf

³ <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=92490&lan=fi>

STM ehdotti työryhmässä, että kunnan jätemaksupykälään (60 §) sisällytetään 'mahdollisuuksien mukaan' sanat, jotta ehdotonta vaatimusta ristisubventoituun ensisijaisuusjärjestyksen mukaiseen porttihinnoitteluun ei säädettäisi. Tämä sai selkeän tuen suurimmalta osalta työryhmän jäseniä.

Jo jätedirektiivin 4. artiklan määräämät hierarkiasta poikkeamisen edellytykset edellyttävät ehdotonta lievempää sanamuotoa. Ehdoton pykälän muotoilu olisi edistänyt sivuille vilkuilematonta biologisen käsittelyn investointeja.

Hyvän tuntuman nykyisestä käytännön ristisubventiotasosta saa Tampereelta, missä kunnan järjestämään jätteenkeräykseen osallistuvilta kerätään 35 euro/tonni porttimaksu biojätteestä, kun se on kunnalliseen jätteen keräykseen kuulumattomille kuljetusyrityksille 70 euroa tonnilta. Hinnoittelun erilaisuus on hiljan viety markkinatuomioistuimeen tutkittavaksi.

Kunnan jätemaksupykälän ensimmäisen momentin muotoilun perustelut ovat edelleen sekavat. Herää kysymys siitä, miten määritellään perusteluissa mainittu perusteeton ristisubventio? Tarkoittaako se tässä perustelussa kannanotossa / eriävässä mielipiteessä esiintuvia näkökulmia? Tai miten huolehditaan siitä, että 'eri jättejakeiden käsittelystä jätteen tuottajalta perittävä kokonaishinta kattaa kustannukset täysimääräisesti'?

Biojätteet – jätehuollon ensisijaisuuspyrkimyksen eli jätteen synnyn ehkäisyn vähän tiedostettu menestystarina

JÄLKI-työssä esiteltiin Joensuun yliopistossa tehty selvitys⁴ jätteen synnyn ehkäisyn mahdollisuuksista. Jätteen synnyn ehkäisy on tyypillisesti sellainen aihe, joka on pitkälti joko jäänyt juhlapuheiden tasolle tai sitten se on sysätty uudessakin jätelain esityksessä sellaisten toimijoiden (74§ jäteneuvonta) harteille, joilla ei ole käytännön mahdollisuuksia edistää jätteensynnyn ehkäisyä.

JÄLKI-työryhmälle esitetty selvitys yksiselitteisesti osoittaa, että 'alavirrassa' eli jätehuollon neuvonnassa on lähes mahdotonta saavuttaa mitään jätteen synnyn vähentämiseksi. Tämän näkökulman on myös tuonut esille jätehuollon professori ja JÄLKI-työryhmän asiantuntija Juha Kaila kokouksissa. Historia on jo osoittanut em. johtopäätöksen todeksi. Eri muotoisella pääasiassa ympäristöterveydenhuollollisella normi- ym. ohjauksella on vaikutettu tuotantorakenteisiin tai logistisiin järjestelmiin niin, että biojätteen määrä on OECD-maissa romahtanut.

⁴ <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=301922&lan=fi&clan=fi>

Viimeisten vuosikymmenten aikana kehittynyt ruoan tuotannon ja jakelun logistiikka sekä pakkausteknologia 'ylävirrassa' ovat vähentäneet keittiöperäisten biojätteiden määrää radikaalisti. Tämä kehitys on dokumentoitu⁵ seikkaperäisesti hyvin kaikkiin OECD-maihin yleistettävässä tutkimuksessa, missä on tarkasteltu New Yorkin kaupungin jätehuoltoa n. 100 vuoden ajan. Tässä poikkeuksellisessa aikasarjassa kotitalouksista tuleva jätemäärä on jopa pienentynyt asukasta kohti viimeisten vuosikymmenten aikana ja erityisesti biojätteen määrä on suorastaan romahtanut ja tuotetut elintarvikkeet kulutetaan vuosisadan alkuun verrattuna paljon pienemmällä hävikillä em. syiden vuoksi.

Myös Suomessa kehittyneen pakkausteknologian myötä ruoan hävikki on nykyään pieni⁶ verrattuna kehitysmaihiin, missä ei ole kehittyntä ympäristöterveydenhuoltoa ja siten turvallista ja tehokasta ruoan logistista ketjua. Biojätteen määrä on tänä päivänä hyvin suuri kehitysmaissa verrattuna kehittyneisiin maihin⁷.

Pohdinta ensisijaisuusjärjestyksen ja sosiaalitalouden näkökulmasta

Jätteen synnyn ehkäisy

Jätehuollon politiikkalinjauksia on viime vuodet perusteltu ensisijaisesti hiilijalanjälkinäkökulmalla. Kaikkien tutkimusten mukaan ruuan, erityisesti lihan tuotannon energiankulutus ja hiilijalanjälki ovat erittäin suuret. Esimerkiksi naudanlihalla on 700 kg hiilidioksidipäästöt yhtä tuotettua lihakiloa kohti, kun sianlihalla vastaava luku on 228⁸. Tämä havainto oli aikoinaan syy, miksi EU:n jätehierarkian ensimmäiseksi tavoitteeksi kirjattiin jätteiden määrän vähentäminen. EU:n jätehierarkiaan on päätöksenteossa suhtauduttava erittäin vakavasti varsinkin silloin, kun on kyseessä sellainen soveltamisen ala, missä jätehierarkian periaatteita on mahdollista noudattaa tulevaisuudessa yhä paremmin taloudellisesti kestävä kehityksen periaatteiden mukaan.

Biojättemääriin liittyvä pitkälle ympäristöterveyden ohjaukseen piiriin kuuluvan teknillistaloudellisesti myönteisen evoluution hedelmät tulisi saattaa laajalti kansalaisten tietoon. Edelleen on tunnustettava, että tämä kehitys on ollut juuri EU:n jätehierarkian ensisijaisimman tavoitteen mukaista. Tässä valossa on luonnollisesti mietittävä, onko järkeä rakentaa hyvin kalliita päällekkäisiä järjestelmiä alati pienenevän ongelman kanssa, joka on toisaalta ympäristöllisesti ja ympäristöterveydellisesti parhaiten hoidettavissa tukeutumalla hyödyntämällä biojäte poltossa.

⁵Walsh D. Urban Residential Refuse Composition and Generation Rates for the 20th Century Department of Earth and Environmental Engineering, Columbia University, New York, New York 10027, Environ. Sci. Technol. 2002, 36, 4936-4942

⁶<http://www.tekes.fi/fi/community/Uutiset/404/Uutinen/1325?name=Millainen+pakkaus+v%C3%A4hentaa+tuotteiden+ymp%C3%A4ristokuormitusta%3F>

⁷http://www.siwi.org/documents/Resources/Policy_Briefs/PB_From_Filed_to_Fork_2008.pdf

⁸<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=334235&lan=fi>

Uudelleen käyttö ja kierrätys

Biojätehuollon vihreän kirjan mukaan EU:ssa jätteestä saatavan kompostin ja lietteen käytöllä on kuitenkin rajalliset mahdollisuudet maanparannukseen, sillä tavanomaisesti levitettävän määrän – 10 tonnia kompostimultaa hehtaaria kohti vuodessa – avulla ainoastaan 3,2 prosenttia maatalousmaasta voitaisiin parantaa, vaikka kaikki Unionin biojäte kompostoitaisiin ja käytettäisiin. Euroopan mittakaavassa Suomessa ei ole samantyyppistä eroosio-ongelmaa kuin Etelä-Euroopassa, joten hyvin pienen määrän (n. puoli miljoonaa tonnia vuodessa, kun esimerkiksi karjalantaa syntyy vuodessa kymmeniä miljoonia tonneja) kierrättäminen kustannuksista välittämättä ei ole edes lähtökohtaisesti järkevää.

Valitettavasti näyttää siltä, että biologista hyödyntämistä koskevien myös uusien investointipäätösten valmistelun taustalla ovat EU:n asettamat kierrätystavoitteet. Ne on helpointa saavuttaa tonnimääräisesti vettä runsaasti sisältävällä biojätefraktioilla. Kotitalouksien keittiöjäte sisältää jopa 80% vettä⁹. Käytännössä kuitenkin kierrättäminen on ollut pitkälti erittäin kallista läjittämistä tai jätteen loppukäsittelyä eli ensisijaisuusjärjestyksen mukaan vähiten kannatettava jätehuollon ratkaisu. On ymmärrettävää, että jätehuollon toimijat EU-linjausten puristuksessa etsivät ratkaisuja EU:n kierrätysnormien täyttämiseksi, mutta onko tämä todella mitä yhteiskuntana haluamme?

Nyt työryhmän jätelakiehdotuksen perustelut kiitettävästi tunnustavat näennäiskierrätyksen ongelmaksi ja perusteluissa ei hyväksytty keskitettyä kompostointia tai mädätystä sellaisenaan kierrätykseksi, vaan lopputuotteelta vaaditaan aitoa humuksen kiertoa maanparannukseen alkuperäisen idean mukaisesti. Kuitenkin itse jätedirektiivi (artikla 3, määritelmä 17) ja jätelakiehdotukseen kirjattu määritelmä (4 §, määritelmä 15) ovat ristiriidassa tämän perusteluosan kanssa ja tulkinta lienee sellainen, että näennäiskierrätys, eli kompostoinnin tai mädätyksen volyyymi sellaisenaan voidaan kirjata täyttämään EU-tavoitteet. Tämä ei ole missään suhteessa tarkoituksenmukaista, vaikka näin voitaisiin EU:n vaatimukset täyttää.

Suomessa ei ole saatavana laskelmia kattavan biojätteen erilliskeräyksen aiheuttamasta hiilijalanjäljestä sen vaatimilla eri vaihtoehtoisilla hyödyntämisratkaisuilla, eli aerobisella kompostoinnilla että mädätysvaihtoehdolla. Tällaiset laskelmat kuitenkin ehdottomasti tarvittaisiin, jos biojätteen hyödyntämistä edellä mainituilla vaihtoehdoilla halutaan edistää ja erilliskeräystä edelleen laajentaa.

Mikäli Suomessa ryhdyttäisiin voimakkaisiin toimiin biojätteen erilliskeräyksen tehostamiseksi jopa koskemaan omakotitaloja (siellä täällä biojätettä kerätään myös omakotitaloista tällä hetkellä), vaikutukset kasvihuonekaasupäästöihin olisivat todennäköisesti hyvinkin kielteiset etenkin tukeutumalla kompostointiin. Siitä, kuinka kielteiset vaikutukset tästä seuraisi, tulisi tehdä kunnon selvitykset.

⁹ Vihreä kirja biojätehuollosta Euroopan unionissa – KOM(2008) 811 lopullinen

Hyödyntäminen

Tulevia biojätehuollon investointeja on perusteltu myös tarpeella integroida kotitalouksien biojätehuolto lietteiden mädättämisen kanssa. Tämä lähtökohta perustuu edelleen siihen olettamukseen, että biojätteet todella saadaan kiertämään. Ongelmana edelleen on maanparannusaineen laadun takaaminen ja kuluttajien laaja epäluottamus tällaista järjestelmää kohtaan. Esimerkiksi Ruotsin luonnonsuojeluliitto vastustaa kotitalouksien biojätteen lietteen kompostointia ja biojätteen mädätystä keskitetysti¹⁰ kierrättämiseen liittyvien hyvin moninaisten kemikaali- ja taudinaiheutta- ja ongelmien vuoksi.

Kotitalouksien, ravintoloiden ja pienteollisuuden biojätteet ovat tervetulleita uusiutuvia polttoainefraktioita yhdyskuntajätteiden arinapolttolaitoksiin, koska mm. pakkausten suuren kalorimetrisen lämpöarvon takia arinan jäähdytys olisi ilman biopolttoaineita pakko tehostaa energiataloudellisesti huonoilla ratkaisuilla kuten ruiskuttamalla ylimääräistä vettä arinalle¹¹. Toisaalta usein esille nostettu väite jätteen riittämättömyydestä polttolaitoksille (Ruotsissa niitä on jo ainakin 35) ei muodostu ongelmaksi, koska arinalla voidaan polttaa myös kaasua ja muita biopolttoaineita.

Voidaan kysyä myös, miksi ei voida saattaa koko jätehuoltoa täysin integroiduksi polton ympärille? Japanissa poltetaan lähes 100% lietteestä ja lietteen polttaminen on yhdyskuntajätteitä polttavissa arinapolttolaitoksissa voimakkaasti lisääntynyt Keski- ja Länsi-Euroopassa viime vuosina. Suomessa sitä vastoin esimerkiksi Oulussa oli pitkälle menneet suunnitelmat polttaa lietettä arinalla, jotka kuitenkin Vaasan hallinto-oikeus hylkäsi. Japanissa lietteen polttoon ryhdyttiin alun perin terveyden- ja ympäristönsuojelullisista syistä¹². Jo edellä on mainittu, että biojätteen polttaminen arinalla on neljä kertaa tehokkaampaa energiataloudellisesti kuin sen ohjaaminen mädätykseen.

Jätteen loppukäsittely

Edelleen integroitu polttoratkaisu olisi ainoa, jossa loppukäsittelyn ongelmat eivät muodostu kaatopaikkadirektiivin toimeenpanon näkökulmasta ongelmaksi. Edellä on jo tullut tyhjentävästi selostettua kompostointiin ja näennäiskierrätykseen liittyvät erityisongelmat. Edelleen rejektivesi mädätysprosesseista on ajettava kunnan jätevesilaitokselle, missä typen poisto on erityisen kallista ja osa menee joka tapauksessa vesistöön. Jätevesiä sekä rejektiä syntyy myös runsaasti kaatopaikkalajittelun (ns. mekaanisbiologinen konsepti) pohjaavalla yhdyskuntajätteen käsittelyllä. Polttamalla sekä kotitalouksien biojäte että liete ei synny jätevesiä.

Nyt olisi tutkittava niitä positiivisia vaikutuksia, mitä täysin integroidulla polttoratkaisulla olisi Itämeren ravinnetaseisiin ja Itämeren suojeluun. Niin halutessaan Suomi voisi näyttää asiassa esimerkkiä ja johtajuutta jätehuollon saralla.

¹⁰ <http://www.naturskyddsforeningen.se/upload/Foreningsdokument/Policies/dok-kem-avfall-policy.pdf>

¹¹ Avfall Sverige (2008): Bästa Tillgängliga Tekniker för avfallsförbränning, Rapport F2008:02 ISSN 1103-4092.

¹² http://www.gio.nies.go.jp/wgia/wg4/pdf/22_II_07_Waste_Yamada_Japan.pdf

Sosiaalitaloudellinen näkökulma

Kotitalouksissa tullaan elämään hyvin tiukoilla seuraavina vuosina ja näin on hierarkiasta poikkeamista etenkin biojätteiden mutta myöskin pakkausten kohdalla voitava harkita em. elinkaaritarkastelun pohjalta kuten lakiehdotuksessa ja direktiivissä todetaan ilman, että maksuperusteet lähes automaattisesti sallisivat uudet investoinnit.

Jätehuollon usein kalliit kierrätysratkaisut kohdentuvat tasaveroluonteisesti tai kuluttajahintoihin vietyinä tasaisesti kaikkia tulonsaajaryhmiä kohtaan ja näin niiden suhteellinen vaikutus on tietenkin suurin pienituloisille. Kustannustason nousun hillitsemiseksi olisikin pyrittävä mahdollisimman yksinkertaiseen ja integroituun järjestelmään.

Integroitu malli myös mahdollistaisi paremmin sen, että hyvin erilaiset vaativaa palvelua tarvitsevat toimijat (esimerkiksi terveydenhuolto) ja tavalliset kansalaiset voisivat tukeutua yhteen integroituun kokonaisuuteen ilman, että jätehuollon kustannukset eivät nouse kohtuuttomasti. Ruotsissa päästään noin 45 euroa¹³ tonnimaksulla joustavasti kaupan, (elintarviketeollisuuden, terveydenhuollon, laiva- ja lentoliikenteen ja kotitalouksien jätteistä. Suomessa vielä joissain paikoissa sovelletun, mutta väistymässä olevan RDF-kierrätyspolttoainevaihtoehdon kustannukset nousevat 190 euroon tonnilta¹⁴.

Perusteltu kannanotto

Sosiaali- ja terveysministeriö on pääosin tyytyväinen siitä, miten sen hallinnonalan instituutiot ja terveydensuojelulliset valvonta- ja ohjausvastuut on hyvässä yhteisymmärryksessä kirjattu työryhmän lakiehdotukseen, mutta katsoo, että laki on osin kirjoitettu niin, että maassamme voidaan päätyä sellaisiin jopa hyödyttömiin hyödyntämis-/kierrätysjärjestelmiin, jotka voivat pahimmillaan vaarantaa ympäristön ja terveydensuojelun ja nostaa erityisesti pieni- ja keskituloisten jätehuollon kustannuksia suhteettomasti.

13

<http://www.elforsk.se/rapporter/ShowReport.aspx?DocId=613&Index=D%3a%5cINETPUB%5celforsk4kr9h8d%5cRapporter%5cpdf%5cindex&HitCount=2&hits=aec3+aec4+>

¹⁴ <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=92490&lan=fi>

Eriävä mielipide

Benny Hasenson

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Jätelain laaja kokonaisuudistus valmisteltiin tiukalla aikataululla ja varsinkin työryhmätyön viimeisten kuukausien aikana monet keskeiset asiat jäivät puutteellisen viimeistelyn varaan. Työryhmän mietinnössä elinkeinoelämän esittämiä perusteltuja näkökohtia otettiin huomioon vain osittain. Sen vuoksi Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n edustajana en voi hyväksyä lakiehdotusta sellaisenaan ja kiinnitän eriävässä mielipiteessäni huomiota mm. seuraaviin ehdotuksen puutteisiin:

- tuotteita ja elinkeinoelämän toimintoja koskevien viranomaisvaltuuksien yksilöinti ei ole riittävä
- tuottajavastuun laajentaminen ei ole perusteltua ja kustannusvaikutus voi nousta huomattavaksi
- jätehuollon vastuunjaossa kilpailuneutraliteettia ja yksityisten yritysten toimintamahdollisuuksia ei ole riittävästi otettu huomioon
- vakuusmenettelyä ehdotetaan laajennettavaksi teollisuuslaitosten normaaliin tuotantotoimintaan

Tuotteita ja tuotantoa koskevat määräykset

Tuotteita ja elinkeinoelämän toimintoja koskevat jätelain viranomaisvaltuudet ovat suhteettoman laajat ja yksilöimättömät. Työryhmä ehdottaa lain tavoitteiden saavuttamiseksi tuotteen valmistajille, maahantuojille ja kaupalle tuotannossa käytettäviä raaka-aineita ja niiden ominaisuuksia, tuotantomenetelmiä, tuotteen pakkaamista ja tuotteen ominaisuuksia koskevaa huolehtimisvelvollisuutta. Eriävä mielipiteeni perustuu ennen muuta siihen, että jätelakiin sisältyvät yritysten velvollisuudet ja viranomaisvaltuudet eivät rajoitu yksinomaan jätehuoltoon. Tämä ilmenee jo niinkin keskeisessä pykälässä kuin lain tavoitteissa, joissa luonnonvarojen ja sitä kautta myös raaka-aineiden käyttö on nostettu etusijalle.

Lupaviranomaisilla on valtuudet ympäristönsuojelulain perusteella antaa tuotteita ja tuotantoa koskevia vaatimuksia ympäristöluvassa, johon on mahdollista sisällyttää määräyksiä mm. jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä. Lähes yksilöimätön toiminnanharjoittajan huolehtimisvelvollisuus antaisi varsin vapaat kädet lupaviranomaiselle vaikuttaa tuotannontekijöihin ja tuotteisiin.

Valtioneuvoston asetuksen varaan jätettäisiin oikeus säätää viranomaiselle valtuudet antaa pysyvä kielto valmistaa, maahantuoda, myydä tai käyttää tuotetta, jos asetuksessa säädettäviä vaatimuksia ei täytetä. Perustuslain velvoittamana lakitasolla on säädettävä valtuuksista, joiden nojalla voidaan alempiasteiseen lainsäädäntöön sisällyttää mm. EU-jäsenyyden velvoittamia raskasmetallien pitoisuuksia koskevia tuotevaatimuksia. Mutta tuotteen kieltä koskevien valtuuksien tulee olla oikeusturvan kannalta kohtuullisia toiminnanharjoittajille, tarkoin yksilöityjä ja suhteutettuja tavoiteltavaan hyötyyn. Ehdotetussa muodossaan ja riippuen tulevien asetusten vaatimuksista, olisi mahdollista antaa tuotteita koskevia kieltöjä myös kevein perustein.

Lakiin ehdotetaan uutena valvontakeinona laiminlyöntimaksua, joka laiminlyönnin lajista ja laiminlyöjän liikevaihdosta riippuen olisi 500 – 500 000 euroa. Maksu olisi maksettava kuukauden kuluessa ja siitäkin huolimatta, että se ei olisi saavuttanut lainvoimaa. Lisäksi se voitaisiin määrätä vuosittain uudelleen. Tuottajavastuujärjestelmän vapaamatkustajien painostamiseen laiminlyöntimaksu voi osoittautua tehokkaaksikin keinoksi. Työryhmän ehdotuksessa maksua voitaisiin kuitenkin periä myös mm. tiedonanto- ja kirjanpitovelvollisuuksien puutteista. Tällaiset laiminlyönnit eivät edellytä näin rankkaa valvontakeinoja. Lisäksi satojen tuhansien eurojen sakko on aivan kohtuuton. En voi hyväksyä ehdotettua järjestelmää sellaisena kokonaisuutena, jona se nyt on esitetty.

Pantillisten juomapakkausten takaisinkeruujärjestelmä toimii erinomaisesti ja palautusaste on ollut vuosikausia maailman kärkiluokkaa. On kohtuutonta vaatia rajoittamatonta juomapakkausten vastaanottovelvollisuutta pieniltä myyntipisteiltä, ravintoloilta ja majoitusliikkeiltä riippumatta siitä, paljonko näistä myydään juomia asiakkaille. Kohtuutonta on niin ikään vaatia tuotteen kieltämisen uhalla panttimerkintöjä ulkomailta tuotaviin alkoholipakkauksiin. Tässä asiassa en voi yhtyä työryhmän ehdotukseen.

Työryhmän ehdotus poikkeaa tavoitteen osalta EU:n jätehuollon puitedirektiivistä, jossa kaiken jätepolitiikan ensisijaiseksi tavoitteeksi esitetään jätteestä ja jätehuollosta aiheutuvien haitallisten terveys- ja ympäristövaikutusten minimoiminen. Luonnonvarojen kestävä käyttö on vasta toissijaisena tavoitteena. Direktiivin soveltamisala-artiklassakin kohteena on ympäristön ja terveyden suojeleminen. Työryhmä ehdottaa kuitenkin, että lakia sovelletaan toimintaan ja tuotteeseen, josta syntyy jätettä. Tämä tarkoittaa käytännössä kaikkia tuotteita ja toimintoja Kansallisen sovellutuksen tavoitteissa olisi noudatettava EU:n linjaa.

Tuottajavastuu

Tuottajavastuuta koskeviin säädöksiin työryhmä ehdottaa olennaisia muutoksia, vaikka käytännössä tuottajavastuun piirissä olevien käytöstä poistettujen tuotteiden keräys ja hyödyntäminen ovat toimineet hyvin ja kustannustehokkaasti verrattuna moneen muuhun EU-maahan. Myös EU:n tavoitteiden saavuttamisessa maamme on hyvää EU-tasoa. Pakkausjätteitä ja muiden tuottajavastuun piirissä olevien tuotteiden käytöstä poistosta syntyviä jätteitä varten on lisäksi jo tällä hetkellä käytettävissä tuhansia vastaanottopisteitä maan eri puolilla.

En voi yhtyä työryhmän ehdotukseen, johon voimassa olevan lain mukaisesti ei sisälly pakkausjätteiden osittaista tuottajavastuuta. Uhkana on, että kustannukset karkaavat moninkertaisiksi ilman merkittävää parannusta keräysmäärissä. Lisäksi vaarana on, että lainsäädännöllä velvoitetaan luomaan päällekkäisiä keräysjärjestelmiä, kun ei oteta huomioon jo olemassa olevaa keräysverkostoa. Pakkauksille leimaa antavaa on mm. materiaalien heterogeenisuus, käyttäjien suuri määrä sekä ero kuluttajilla ja suurkertymäkohteissa syntyvien pakkausjätteiden laadussa. Pakkausten tuottajavastuu olisi sen vuoksi edellyttänyt pakkausjätteiden erityispiirteet huomioon ottavia säännöksiä. Näitä esitettiin työryhmän tuottajavastuujaoissa ja myös varsinaisessa työryhmässä. Työryhmän olisi pitänyt vähintäänkin lisätä tuottajan vastaanottoa koskevaan säännökseen laajemmat harkintavaltuudet vastaanottopisteverkoston määrän ja tarpeen arviointiin. Lisäksi olisi pitänyt tukeutua EU:n pakkausedirektiivin keräys- ja kierrätystavoitteisiin.

Käytöstä poistettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden vastaanoton järjestäminen vaatii erityisosaamista eikä kaupoilla ole ongelmajätteiden varastoinnin ja vastaanoton vaatimaa tietotaitoa. Tämä korostuu erityisesti pienissä myymälöissä, joissa henkilökunnan määrä on rajallinen ja joiden tiloja ei ole suunniteltu ongelmajätteiden vastaanottoon ja välivarastointiin. Myös työsuojeluun, kuluttajaturvallisuuteen ja elintarvikehygieniaan liittyvät vaatimukset asettavat rajoituksia kaupalle. Laadukkainta, turvallisinta ja kustannustehokkainta niin ympäristön kuin kuluttajankin kannalta on antaa sähkö- ja elektroniikkaromun keräys ammattilaisten hoidettavaksi vastaanottopaikoissa, jotka on sitä varten suunniteltu ja jotka ovat kuluttajien näkökulmasta helposti saavutettavissa.

Sähkö- ja elektroniikkalaiteromuille on useita vastaanottopaikkoja, joihin käytöstä poistettuja SE-laitteita voidaan toimittaa maksutta ja rajattomasti. Sen lisäksi SE-laitteita myyvät kaupat ottavat SE-romuja vastaan 1:1 periaatteella joko myymälässä tai ovat järjestäneet vastaanoton muussa paikassa. Työryhmän olisi pitänyt kohtuuttomuuksien välttämiseksi hyödyntää täysimääräisesti myös uudessa laissa EU:n nk. WEEE-direktiivin sallima joustovara, jonka mukaan vastaanotto voidaan toteuttaa myös muualla, jos se on loppukäyttäjälle maksutonta ja yhtä vaivatonta kuin myymälä-vastaanotto.

Jätehuollon vastuunjako

Työryhmä ehdottaa yksityisten ympäristöalan yritysten toimintamahdollisuuksia ka-vennettavaksi nykyisestä samalla kun kuntien oikeudet kasvaisivat. Ehdotettu sääntely aiheuttaa huomattavia kilpailuneutraliteettiongelmia yksityisen ja julkisen palvelutarjonnan välille, jos kuntien omistamille jätehuoltoyrityksille luodaan laissa edellytykset saada yksinoikeus hyödynnettäviin jätteisiin ja siihen liittyvään liiketoimintaan. Tämä on ristiriidassa myös voimassa olevan hallitusohjelman kanssa, jossa luvataan taata tasapuoliset kilpailuedellytykset yksityiselle ja julkiselle elinkeinotoiminnalle. Tällä on tarkoitettu jo olemassa olevan ei-neutraalin sääntelyn muokkaustarvetta. Uuden lain-säädännön tulisi olla neutraalia.

EU:n perussopimuksessa kielletään jäsenmaita antamasta erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia millekään taholle ilman erityisiä perusteita. Nyt kunnille ollaan ilman riittäviä perusteita luomassa yksinoikeutta, joka saattaa olla EU:n perussopimuksen vastainen. Yksinoikeudella rajoitetaan tai poistetaan yksityisten toimijoiden mahdollisuudet tarjota palveluja. Samalla tällainen yksinoikeus on omiaan vaarantamaan jo EU-oikeuden perimmäisen tarkoituksen eli tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden. Ehdotettu kunnille annettava yksinoikeus menee pidemmälle kuin olisi välttämätöntä yleishyödyllisten palvelujen järjestämiseksi. Näin on tilanne erityisesti kun alalla olisi jo nyt olemassa riittävästi markkinaehtoista tarjontaa. Ongelmallista lainvalmistelussa on ollut, ettei kilpailuneutraliteettiin liittyviä kysymyksiä ole lainvalmistelussa juurikaan selvitetty.

Kuntien ja yksityisten yritysten vastuunjakoon liittyy kiinteästi kysymys järjestetyn jätteenkuljetuksen toteuttamisesta. Työryhmän ehdotukseen sisältyy kaksi mallia, joista pidän nk. sopimusperäisen jätteenkuljetuksen sallivaa vaihtoehtoa 2 joustavampana. On välttämätöntä, että yrityksille, laitoksille ja kiinteistöille säilytetään mahdollisuus kilpailuttaa asumis- ja yhdyskuntajätteidensä jätteenkuljetus.

Ympäristönsuojelulakiin ehdotettu vakuussääntely

EK:n edustajana en voi hyväksyä ympäristönsuojelulakiin ehdotettua vakuussääntelyä.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että ehdotetut säännökset ulottaisivat lakisäänteisen pakollisen vakuuden kaikille toiminnanharjoittajille, jotka EU:n IPPC – direktiivin nojalla tarvitsevat ympäristöluvan. On oletettavissa, että ehdotukseen sisältyvät arviointikriteerit vakuuden tarpeellisuudesta eri tilanteissa eivät estäisi vakuuden laajaa käyttöönottoa. Vakuus vaadittaisiin riippumatta siitä käsitelläänkö toiminnassa jätettä tai pidetäänkö toiminnan yhteydessä kaatopaikkaa. Säännös myös kattaisi kaikki toiminnan lopettamiseen liittyvät tarvittavat toimet, ei ainoastaan jätehuoltoon liittyviä toimia. Tarvittavia toimia ei ehdotuksessa ole kuitenkaan mitenkään yksilöity. EU:n IPPC direktiivi ei tällaista vakuutta edellytä, ei myöskään EU:n jätelainsäädäntö.

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset yrityksiin ovat täysin selvittämättä. Tiedossa ei ole myöskään, olisiko ehdotettua vakuustarkoitusta varten markkinoilta ylipäättään saatavissa esimerkiksi ehdotuksessa esitettyä vakuutusvaihtoehtoa. Ehdotetut säännökset vakuudella katettavista vastuista ovat myös niin yksilöimättömiä, että vakuuden tarvittavaa määrää ei kyseisten säännösten perusteella voi arvioida.

Lisäksi ehdotuksessa on nyt kavennettu hyväksyttävien vakuuksien piiriä vain pankkitalletuksiin, takauksiin ja vakuutuksiin. Kaikki kyseiset vakuusmuodot ovat yrityksille erittäin kalliita. EU:n lainsäädäntö ei rajoita vakuuslajeja ehdotetulla tavalla, vaan jäsenvaltioilla on kansallisesti hyvin laaja vapaus valita tarpeellinen vakuusjärjestely. Tällä hetkellä käytössä on lueteltujen vakuuksien lisäksi konsernitakaus, ja yritysten vakavaraisuusarviointiin perustuen vakuus voidaan jättää kokonaan vaatimattakin muilta kuin kaatopaikoilta tai vaarallisia jätteitä käsitteleviltä. Pidän välttämättömänä, että kaikki taloudelliset vakuusmuodot sekä vakuuden kohtuullistamismahdollisuudet säilyvät lainsäädännössä jatkossakin.

Ympäristövaikutuksia aiheuttavan toiminnan taloudellisia vakuuksia koskeva kysymys on hyvin laaja-alainen taloudellisessa ja lainsäädännöllisessä mielessä. Näin pitkälle menevää muutosta ei voida tehdä jätelainsäädännön tarkistuksen yhteydessä, vaan asiaa on tarvittaessa selvitettävä erillisessä hankkeessa.

Eriävä mielipide

Markku Salo
Jätelaitosyhdistys ry

Jätelaitosyhdistys ry jättää eriävän mielipiteen jätelain uudistusta valmistelleen työryhmän mietinnön **5 luvussa esitettyyn, 24 §:n vaihtoehtoon 2: ”Jätteen haltijan järjestämä jätteenkuljetus”** ja katsoo, että jätelakiin tulee sisällyttää ainoastaan ehdotuksen 23§ mukainen ”Kunnan järjestämä jätteenkuljetus” sekä eräitä selkeästi rajoitettuja tapauksia koskeva 24§ vaihtoehto 1 mukainen ”Jätteen haltijan järjestämä jätteenkuljetus eräissä tapauksissa”. Jätelaitosyhdistys ry katsoo, että vaihtoehto 2:n esittäminen tasavertaisena vaihtoehtona 23 § ”Kunnan järjestämä jätteenkuljetus” on ristiriidassa mietintöön esitettyjen yleisperustelujen kanssa. Perustelunaan eriävälle mielipiteelle 24§ vaihtoehto 2 Jätelaitosyhdistys tuo esille seuraavat seikat:

1. Kunnan keskitetysti järjestämä kuljetus lisää kuljetusten tehokkuutta ja vähentää kasvihuonekaasupäästöjä

Kunnan järjestämässä ja kilpailuttamassa jätteenkuljetuksessa jätelakiehdotuksen 23§ mukaan voidaan reittisuunnittelulla ja järkevällä logistiikalla tehostaa jätteenkuljetusta merkittävästi. Tämä vähentää kuljetusten polttoaineenkulutusta ja päästöjä sekä liikennettä asuinalueilla. Motivan syksyllä 2007 tekemässä selvityksessä todettiin kunnan toimesta tapahtuvalla kuljetusten kilpailuttamisella saavutettavan 14 % säästö polttoaineen kulutuksessa ja vastaavasti hiilidioksidipäästöissä. Alkuvuodesta 2008 Oulussa tehdyssä kuljetusjärjestelmien päästöselvityksessä saatiin samansuuruinen päästöjen vähenemä. Ylöjärvellä, siirryttäessä sopimusperusteisesta kunnan järjestämään ja kilpailuttamaan kuljetukseen, voitiin todeta käytännössä jopa 30 % kuljetusmatkojen ja vastaavasti päästöjen vähennys.

Suomen valtakunnallisena tavoitteena EU:n sopimuksessa on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä vuoden 2005 tasosta 16 % vuoteen 2020 mennessä. Energiapalveludirektiivi (ESD) edellyttää julkiselta sektorilta 9 % päästövähennystä vuosille 2008 - 2016. Jätelakiehdotuksen 24§ vaihtoehto 2 mukainen sopimusperusteinen jätteenkuljetus on selkeästi näiden Suomen tavoitteiden ja sitoumusten vastainen.

Kunnan järjestämässä kuljetusten kilpailutuksessa voidaan asettaa käytettävälle kuljetuskalustolle ja esimerkiksi moottoreille ympäristövaatimuksia. Kunnan järjestämässä ja kilpailuttamassa jätteenkuljetuksessa pystytään vaikuttamaan jätteenkuljetustyön laatuun, työsuojelunäkökohtiin ja palvelun täsmällisyyteen.

2. Jätteenkuljetuksen keskitetty järjestäminen alentaa kuntalaisten jätehuoltokustannuksia

Lähes puolet asukkaiden jätehuoltokustannuksista aiheutuu jätteenkuljetuksesta. Yksittäisen kuntalaisen tai kiinteistöllä ei ole riittävää kilpailutusvoimaa. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) ympäristöministeriön toimeksiannosta tekemässä 2010 julkaistussa tutkimuksessa todetaan, että siirtyminen sopimusperusteista järjestelmästä keskitetysti kilpailutettuun järjestelmään laskee kuljetusten hintoja merkittävästi. ”Tilastollisen analyysin tuloksien mukaan hintavaikutus olisi noin -40 %.” Edelleen

VATT:n tutkimuksessa todetaan, että ”vaihtaminen kunnan järjestelmästä sopimusperusteiseen nostaisi hintoja 54 %.”

3. Kuntien kilpailuttaminen edistää jätteenkuljetusmarkkinoiden toimivuutta

Vuonna 2006 tehdyssä selvityksessä sopimusperusteisen kuljetusjärjestelmän kunnissa oli yhteensä 100 kuntaa, joissa yhdellä yksityisellä kuljetusurakoitsijalla oli monopoliasema yhdyskuntajätteen kuljetuksissa. Toisaalta taas monilla kunnan järjestämän ja kilpailuttaman kuljetuksen alueella ovat paikalliset yritykset voittaneet urakoita ja myös uusia yrityksiä on tullut markkinoille.

VATT tutkimuksessa todetaan, että ”Epätäydellisen kilpailun indikaattorina voidaan käyttää korkeita hintoja tai yritysten vähäistä määrää”. Edelleen VATT tutkimuksessa todetaan, että ”Jos kilpailu markkinoilla on epätäydellistä, niin kilpailupaineen lisääminen siirtämällä sopiminen kunnan vastuulle on sekä yrittäjien että kuluttajien kannalta hyödyllisiä”.

4. Kunnat vastaavat asumisessa syntyvän ja julkisen palvelun jätehuollosta

Jätelakiesityksen 22§:n mukaisesti kunnan kokonaisvastuulle esitetään asumisessa syntyvän jätteen ja eräiden erikseen määriteltujen kiinteistöjen yhdyskuntajätteen jätehuolto. Kunnan jätehuoltovastuun hallitsemiseksi ja suunnitelmalliseksi kehittämiseksi on tärkeää, että jätehuollon koko ketju asiakkailta jätteiden hyödyntämiseen ja käsittelyyn on kokonaisuutena kunnan hallinnassa. Jätehuollolle asetetut toiminnalliset vaatimukset edellyttävät investointeja ja sopimuksia jätteiden käsittelyyn ja hyödyntämiseen.

Käytäntö on osoittanut, että 24§ vaihtoehdossa 2 esitetystä ”jätteenhaltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa”, jota nykyisessä jätelaissa kutsutaan sopimusperusteiseksi jätteenkuljetukseksi, ei jätevirtoja eikä muutakaan jätehuollon lainmukaista järjestämistä kyetä asianmukaisesti valvomaan. Esimerkiksi monissa kunnissa suuri osa kunnan jätehuoltovastuulla olevista kiinteistöistä ei ole liittynyt jätteenkuljetukseen. Monin paikoin jätteet päätyvät muuhun kuin kuntien järjestämään käsittelyyn tai hyödyntämiseen. Vaikka nyt kyseiseen lakiehdotukseen on esitetty kuljetusyrityksille tiedonantovelvoite, ei kunnilla ole käytännössä valvontaresursseja ja erillinen valvonta lisää merkittävästi jätehuollon kustannuksia. Sitä vastoin kunnan järjestämässä kuljetuksessa liittymisen valvonta ja jätevirtojen ohjaaminen lain edellyttämään kunnan järjestämään käsittelyyn hoidetaan kunnan jätehuollon toimesta asiakkuuden omavalvontana, ilman ylimääräisiä kuluja.

5. Kuljetusjärjestelmän valinnan perusteena tulee olla yleinen etu

Yksittäisten jätteenkuljetusyritysten etu ei saa ohittaa kuntalaisten ja ympäristön etua eikä Suomen sitoumuksia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Työryhmän ehdotus 24§ vaihtoehto 2, ”Jätteen haltijan järjestämä jätteenkuljetus” on ympäristö-, kustannus- ja markkinavaikutuksiltaan vastoin jätedirektiivin 1. artiklan jätehuollosta aiheutuvien haittavaikutusten ja Suomen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäviä sitoumuksia, eikä tällaista vaihtoehtoa tule sisällyttää jätelakiin.

Jätelaitosyhdistys ry jättää eriävän mielipiteen mietinnön jätelakiehdotuksen **22 §:n ”Kunnan järjestämään jätehuoltoon kuuluvat jätteet”**. Jätelaitosyhdistys ry katsoo, että pykälässä tulisi säätää, että kunnan vastuulle säädetään kaikki yhdyskuntajäte, eli lain määritelmän mukai-

sesti asumisessa syntyvä jäte sekä laadultaan siihen rinnastettava hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnassa syntyvä jäte. Tämä merkitsee paluuta ns. pesä-uudistusta edeltäneeseen aikaan, jolloin yhdyskuntajätehuollossa oli kunnan ja yksityisten yritysten tehtävänjaon suhteen selvästi nykyistä vähemmän tulkinta- ja käytännön hankaluuksia. Jätelaitosyhdistys ry perustelee tätä seuraavasti:

1. On varmistettava myös elinkeinonharjoittajien riittävät yhdyskuntajätehuoltopalvelut kaikissa oloissa

Yhdyskuntajätehuollon palvelut tulee pystyä varmistamaan kaikissa oloissa ja kaikilla alueilla ilman, että on pakko jatkuvasti turvautua ehdotuksen 22 §:n 3 momentissa olevaan ns. ”perälaupapykälään”. Myös jätedirektiivin 16 artikla edellyttää muun muassa riittävää jätteiden loppukäsittelyn laitosverkostoa. Loppukäsittelyä ei voida kuitenkaan irrottaa yhdyskuntajätehuollon kokonaisuudesta. 22§ 3 momentin tulkinta tulee jatkossa aiheuttamaan runsaasti tulkintaongelmia ja aiheuttaa kunnille käytännössä varautumisvelvoitteen, ilman vastaavaa rahoitusta. Vuoden 2007 jätelakimuutoksen jälkeen yksityiset jätehuoltoyritykset eivät ole pystyneet tarjoamaan kuin vain osan yhdyskuntajätehuollon palveluista elinkeinoelämälle ilman kuntien jätelaitosten osallistumista etenkin jätteiden käsittelypalvelujen tuottamiseen.

2. Elinkeinoelämän jätehuollon eriyttäminen nostaa jätehuollon kustannuksia

Elinkeinotoiminnan yhdyskuntajäte syntyy paljolti samoilla alueilla kuin asumisjäte ja on kuljetettavissa ja käsiteltävissä yhdessä sen kanssa. Rinnakkaisten järjestelmien ylläpitäminen heikentää logistiikkaa ja nostaa sekä asukkaiden että elinkeinoelämän jätehuoltokustannuksia ja on näin ollen vastoin Suomen kilpailukyvyn edellyttämää tehokkuus ja taloudellisuusajattelua. Palauttamalla kunnan vastuulle myös elinkeinoelämän yhdyskuntajätehuolto, voidaan välttyä tarpeettomalta hallinnoinnin ja kustannusten lisäykseltä.

Jätelaitosyhdistys ry esittää **eriävän mielipiteen 31 §:ssä esitettyä eriytettyä kirjanpitoa ja erillistä tilinpäätöstä elinkeinoelämän jätehuoltopalvelujen** tuottamisesta. Jätelaitosyhdistys katsoo, että erillisen tilinpäätös aiheuttaa tarpeetonta hallinnon ja kuntalaisten kulujen lisäystä, eikä siitä tule säätää laissa. Elinkeinoelämän jätehuoltopalvelujen eriyttäminen kirjanpidossa tulee olla riittävä ilman erillistä tilinpäätöstä.

Jätelaitosyhdistys ry esittää **eriävän mielipiteen 29§ 2 momentissa esitetystä vaatimuksesta tehdä uusi kunnan päätös olemassa olevien kuntien jätehuoltoa varten perustamien yhtiöiden tehtävistä ja toimivallasta osallistua** muiden kuin kunnan nimenomaiseksi velvoitteeksi säädettyjen palvelujen tuottamiseen. Laissa ei tule velvoittaa olemassa olevia yhtiötä tekemään uusia päätöksiä toimialastaan ilman, että yhtiöiden omistajakunnat tätä edellyttävät.

Lisäksi Jätelaitosyhdistys ry toteaa perusteltuna lausumanaan, että **45§ säädelty pakkausten tuottajavastuun suhde kuntien järjestämään jätehuoltoon** tulee säädöksessä selkeyttää siten, että ei estetä kuntien oikeutta järjestää pakkausjätteiden keräystä perustamissaan aluekeräyspisteissä ja kuntien vastuulla olevilla kiinteistöillä, myös ilman tuottajan kanssa nimenomaan tehtäviä sopimuksia.

Perusteluna tälle on, että kunnat ovat jo nykyisin järjestäneet asukkaille pakkausten aluekeräystä yli 4000 keräyspaikassa. Lakiehdotuksen ja esillä olleen asetusluonnoksen perusteella tuottajilla olisi velvoite asetettavien prosentuaalisten tavoitteiden ohessa ylläpitää palvelua vain noin 1 300 alueellisessa keräyspaikassa. Mikäli aluekeräystä vähennettäisiin näin merkittävästi, olisi vaara, että pakkausjäte ohjautuisi enenevässä määrin polttoon ja kaatopaikoille. Kunnilla tulisi olla laissa selkeästi laissa säädetty mahdollisuus luovuttaa kerätty pakkausjäte vähintään maksutta tuottajien kierrätysjärjestelmään.

Kunnat keräävät pakkausjätettä myös laajasti kiinteistökohtaisesti. Kuntien keräämä pakkausjäte on toimitettu tuottajien käsittelyyn. Jätelaitosyhdistys ry katsoo, että yhdyskuntajätettä tuottavien kiinteistöjen lajittelumahdollisuuksia ei tule lainmuutoksella heikentää vaan vahvistaa. Tästä syystä kunnalle tulee säätää oikeus kerätä pakkausjätettä kiinteistöjen kustannuksella kiinteistöjen niin halutessa.

Eriävä mielipide ja täydentävä lausuma

Leena Eränkö
Suomen Kuntaliitto

Eriävänä mielipiteenäni esitän seuraavaa:

1. **Ehdotan, että lakiehdotuksen 22 §:n** (*Kunnan järjestämään jätehuoltoon kuuluvat jätteet*) 1 momentissa kunnan vastuulle säädetään kaikki yhdyskuntajäte eli lain määritelmän mukaisesti asumisessa syntyvä jäte sekä laadultaan siihen rinnastettava hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnassa syntyvä jäte.

Perustelut: Tällä varmistetaan myös elinkeinonharjoittajien riittävät yhdyskuntajätehuoltopalvelut kaikissa oloissa ja kaikilla alueilla ilman, että on pakko jatkuvasti turvautua 22 §:n 3 momentissa olevaan ns. perälautapykälään. Elinkeinoiminnan yhdyskuntajäte syntyy paljolti samoilla alueilla kuin asumisjäte ja on kuljetettavissa ja käsiteltävissä yhdessä sen kanssa. Tämä merkitsee paluuta ns. pesä-uudistusta edeltäneeseen aikaan, jolloin yhdyskuntajätehuollossa oli kunnan ja yksityisten yritysten tehtävänjaon suhteen selvästi nykyistä vähemmän tulkinta- ja käytännön hankaluuksia.

2. **Ehdotan, että lakiehdotuksen 83 §:n** (*Ilmoitus toiminnasta jäterekisteriin*) 1 momentissa muutetaan ammattimaista jätteenkeräystä koskevan ilmoituksen vastaanottavaksi ja toiminnan rekisteröiväksi viranomaiseksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tilalle.

Perustelut: Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ei pidä säätää mitään uusia tehtäviä. Ympäristölupajärjestelmän keventämistä koskevan toimivaltajaon vaikutukset ovat näkemättä ja rekisteröintiin kunnissa käytettävän atk-välineen toimivuus selvittämättä.

3. **Ehdotan, että lakiehdotuksen 118 §:n** (*Muutoksenhaku*) 1 momenttiin lisätään säännös, jonka mukaan lain 106, 107 ja 110 §:n nojalla annettavia valvontamääräyksiä koskeviin päätöksiin haetaan muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta ja muutoksenhakutie on siten sama kuin ympäristönsuojelulain nojalla annettavien valvontamääräysten osalta.

Perustelut: Tämä on välttämätöntä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontatoiminnan tehostamiseksi. Jos muutoksenhakutie on eri, kuten nykyään, samassa määräystä koskevassa päätöksessä ei voida käyttää soveltamisperusteena ympäristönsuojelulakia ja jätelakia, mikä tulee hyvin usein käytännössä eteen. Määräyksistä tulee epäkohdan johdosta tehottomampia kuin jos kumpaakin lakia voitaisiin yhdessä soveltaa.

Lisäksi totean täydentävänä lausumanani seuraavaa:

4. **Totean, että lakiehdotuksen 29 §:n** (*Kunnan jätehuollon palvelutehtävien järjestäminen*) 2 momentin tapainen säännös tehtävien hoitamisesta kuntien omistamassa osakeyhtiössä on syytä ottaa lakiin joka tapauksessa ja erityisesti, jos se on tarpeellinen perustuslain 124 §:n johdosta.

Esitän kuitenkin, että säännöksen viimeistelyssä vielä selvennetään pykälän sanamuotoa sekä erityisesti sitä, onko 2 momentin lause ” ja missä määrin yhtiöllä on toimivalta osallistua muiden kuin kunnan velvollisuudeksi säädettyjen jätehuolto- palvelujen tuottamiseen ” jätelainsäädäntöön soveltuva. Käsitykseni mukaan kyse on pikemminkin kilpailu- ja hankintalainsäädännön sekä mahdollisesti kuntalain piiriin kuuluvista asioista. Perusteluihin on lisäksi syytä lisätä arviointia siitä, miltä osin jätehuollon palvelutehtävissä voisi olla kyse julkisesta hallintotehtävästä, joita käsitykseni mukaan pääosa näistä tehtävistä ei ole.

Totean lisäksi, ettei 29 §:n 2 momentin säännökseen pidä kytkeä mitään siirtymäsäännöksiä, mitä ei olekaan tässä vaiheessa ehdotettu. Luonnollisestikin kysymyksessä olevien yhtiöiden osakaskuntien on jo tähänkin asti tullut ja myös tulevaisuudessa tulee ryhtyä toimenpiteisiin yhtiöjärjestyksen ja osakassopimuksen muuttamiseksi ja tätä koskevien päätösten tekemiseksi, jos yhtiön tehtävien muutokset sitä ovat edellyttäneet tai tulevaisuudessa edellyttävät.

5. **Pakkausjätteen tuottajavastuuta** koskeviin säännösehdotuksiin ei minulla sinänsä ole huomauttamista, kun 45 §:n (*Tuottajavastuun suhde muiden toimijoiden järjestämään jätehuoltoon*) 2 momentissa on säännös, jonka mukaan se osa asumisen ym. pakkausjätettä, jota ei kerätä tuottajan järjestelmään, hoidetaan normaalissa kunnallisessa yhdyskuntajätehuollossa.

Pidän kuitenkin tämän lisäksi ensiarvoisen tärkeänä varmistaa ehdotuksen jatkovalmistelussa, että 45 §:n 1 momentin säännös ei aseta esteitä sille, että kunnat voivat edelleen jatkossakin ilman tuottajan kanssa nimenomaan tehtäviä sopimuksia järjestää eri materiaalien erilliskeräystä niin kiinteistöillä kuin ylläpitämiseen alueellisissa keräyspaikoissa, antaa asukkaille ja muille palvelujen käyttäjille näiden tarvitsemia ja toivomia turvallisia ja korkeatasoisia jätehuoltopalveluja sekä kehittää entistä yksilöllisempiä ja kierrätysystävällisempiä palveluformaatteja. Tarvittaessa tämä tulee todeta säännöksessä nimenomaisesti.

Eriävä mielipide

Jouni Nissinen
Suomen luonnonsuojeluliitto ry

JÄLKI-työryhmän esityksenä syntyneen jätelain on määrä "edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä, vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, ... sekä ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa ... ympäristölle" (1 §). Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, ettei jätelakiesitys nykymuodossaan toteuta näitä tavoitteita.

Erityisesti olemme työryhmän esityksen kanssa eri mieltä seuraavista pykälistä:

- 4 § Muut määritelmät, 1 mom kohdat 3 ja 4
- 5 § Yleinen velvollisuus noudattaa ensisijaisuusjärjestystä, 2 ja 3 mom
- 6 § Tuotteen valmistajan, markkinoille saattajan ja jakelijan huolehtimisvelvollisuudet, 1 ja 4 mom
- 10 § Jätteiden erilläänpitovelvollisuus
- 12 § Jätehuollon yleiset periaatteet, 3 mom
- 24 §, Vaihtoehto 2
- 41 § Tuotteen haltijan velvollisuudet
- 60 § Kunnan jätemaksu, 2 mom

Lisäksi tässä mielipiteessä tuodaan esille muutama täydentävä näkökohta lain kehittämiseksi.

Pykäläkohtaiset korjausehdotukset ja niiden perustelut

4 § Muut määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

3) *yhdyskuntajätteellä* asumisessa syntyvää jätettä sekä laadultaan [**SLL:n lisäys: että määrältään**] siihen rinnastettavaa hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnassa syntyvää jätettä;

SLL:n perustelu: olemme toistuvasti korostaneet työryhmässä kirjallisesti, että jätehuollon monipuolisuuden säilyttämiseksi yhdyskuntajätteen määritelmän tulisi kattaa se jäte, joka nykylaissa lasketaan yhdyskuntajätteeksi. Tästä syystä yhdyskuntajätteen määritelmässä tulee vähintään perustelutekstissä viitata nykyisen lain muotoiluun "ominaisuudeltaan, koostumukseltaan ja määrältään" (10 §). Tätä täsmennystä ei laissa tai sen perustelutekstissä nyt kuitenkaan ole. Siksi vaadimme em. lisäystä.

4) *sekalaisella yhdyskuntajätteellä* yhdyskuntajätettä, joka jää jäljelle, kun jätteestä on jätteen synty-paikalla kerätty erilleen jakeittain yksilöidyt jätelajit [**SLL:n lisäys: siten, että sekajätteen joukos-sa on korkeintaan 30 % kierrätyskelpoista jätettä (paperia, pahvia, biojätettä, lasia ja metal-lia)**];

SLL:n perustelu: esittämällämme muutoksella ehkäistään se, ettei sekajätteeksi käytännössä tulla luokittelemaan kaikkea sekajäteastiaan kertyvää jätettä, vaikka todellisuudessa se sisältäisi vielä huomattavasti kierrätyskelpoisiakin jätelajeja.

5 § Yleinen velvollisuus noudattaa ensisijaisuusjärjestystä

2. momentti:

Ensisijaisuusjärjestyksestä voidaan poiketa, jos tämä on [...] tuotteen ja jätteen elinkaaren aikaisten **[SLL:n lisäys: ympäristö]**vaikutusten vuoksi perusteltua. Poikkeamisessa on ensisijaisesti otettava huomioon lain **[SLL:n lisäys: ympäristö]**tavoitteiden kannalta parhaan tuloksen saavuttaminen. Lisäksi on otettava huomioon ympäristönsuojelun varovaisuus- ja huolellisuusperiaate sekä tekniset ja taloudelliset edellytykset toteuttaa ensisijaisuusjärjestystä.

SLL:n perustelu: Lain perusteluiden mukaan yksittäistä toimintaa ei voida kieltää pelkästään ensisijaisuusjärjestyksen perusteella, mutta säännös ohjaisi esimerkiksi lupa- tai ilmoitusmenettelyssä sovellettavien säännösten soveltamista. Ensisijaisuusjärjestyksen vastainen toiminta ei myöskään sellaisenaan voisi olla peruste esimerkiksi hallintopakon käyttämiselle.

Lain tavoitteeseen on lisäksi otettu järjestää toimiva jätehuolto. SLL pelkää, että tämä antaa mahdollisuuden perustella poikkeamista vaikkapa pelkästään taloudellisilla tms. lyhyen tähtäimen hyödyillä ja sillä, että poikkeamalla saavutetaan paras tulos käytännön jätehuollon järjestämisessä, mikä saattaisi monissa tilanteissa vesittää ensisijaisuusjärjestystä sekä olla yleisen edun vastaista.

Siksi SLL vaati em. lisäyksiä lakiin asian täsmentämiseksi.

3. momentti:

Valtioneuvoston asetuksella **[SLL:n poisto: "voidaan antaa", tilalle "annetaan"]** jätehuollon järjestämiseksi tarkempia säännöksiä velvollisuudesta valmistella jäte uudelleenkäyttöön, kierrättää, hyödyntää energiana tai muutoin hyödyntää taikka loppukäsitellä jätettä. Valtioneuvoston asetuksella **[SLL:n poisto: "voidaan antaa", tilalle "annetaan"]** lisäksi tarkempia säännöksiä jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiselle, jätteen uudelleenkäytön valmistelulle, kierrätykselle ja muulle hyödyntämiselle asetettavista määrällisistä tavoitteista ja velvoitteista sekä määräajoista tavoitteiden saavuttamiselle ja velvoitteiden täyttämiseksi ja niin, että tavoitteet ja velvoitteet voivat olla jätela-jeittain erilaisia.

SLL:n perustelu: Jätedirektiivin päätavoitteen toteuttamisen eli jätemäärän vähentämisen kannalta olennaisin asia eli määrälliset ja laadulliset tavoitteet jätteen määrän vähentämiseksi puuttuvat, eikä niistä ole lainkaan sovittu tai edes keskusteltu työryhmässä. Lain muotoilu "valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa..." on muutettava muotoon "annetaan", koska lain tärkein asia siirretään asetuksella annettavaksi.

Toissijaisen tavoitteen kierrätystavoitteet ja kierrätystä edistävät määräykset puuttuvat, eikä työryhmä ole sopinut niistä. Muotoilu "voidaan antaa" on siksi syytä muuttaa muotoon "annetaan". Direktiiveissäkin on kierrätystavoitteita, jotka on otettava Suomen lainsäädäntöön.

6 § Tuotteen valmistajan, markkinoille saattajan ja jakelijan huolehtimisvelvollisuudet

1. momentti:

Tuotteen valmistajan on tämän lain tavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että:

- 1) valmistuksessa käytetään säästeliäästi raaka-aineita ja että ne korvataan jätteellä, jätteestä valmistetuilla raaka-aineilla tai käytetyillä tuotteilla tai niiden osilla;
- 2) valmistuksessa vältetään ympäristölle ja terveydelle haitallisia aineita sisältävien raaka-aineiden käyttöä ja ne korvataan haitattomammilla raaka-aineilla;
- 3) tuotantomenetelmä valitaan siten, että valmistuksessa syntyy mahdollisimman vähän jätettä ja että syntyvä jäte on terveydelle ja ympäristölle mahdollisimman haitatonta;
- 4) tuotetta ei pakata tarpeettomasti;
- 5) tuote on kestävä, korjattava **[SLL:n poisto: "tai", tilalle "ja"]** uudelleenkäytettävä **[SLL:n poisto: "ja", tilalle: "sekä"]** jätteenä kierrätettävä ja siitä ja sen käytöstä syntyy mahdollisimman vähän jätettä;

SLL:n perustelu: Kestävyyden ja korjattavuuden vaatimusta ei voi laittaa uudelleenkäytettävyyden vaihtoehdoksi. Sähkölaitteen, huonekalun, kuljetuspakkauksen jne. on oltava kestävä, korjattava **ja** uudelleenkäytettävä **sekä** jätteenä kierrätettävä. Ehdotetun pykälän mukaista heikennystä kestävä tuote- ja jätepolitiikan lähtökohtiin emme voi hyväksyä.

4. momentti:

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa 1 momentin **[SLL:n poisto: "5", tilalle "1"]**–6 kohdassa sekä 2 ja 3 momentissa säädetyistä tuotantoon ja tuotteisiin kohdistuvista vaatimuksista tarkempia säännöksiä: ...

SLL:n perustelu: Asetuksella tulee voida antaa määräyksiä myös 1 momentin kohdista 1-4, sillä vain siten jätelailla voidaan käytännössä edistää mm. kierrätysmateriaalien sekä uudelleenkäytettävien tuotteiden ja uudelleenkäytettyjä osia sisältävien tuotteiden käyttöä, haitallisten aineiden korvaamista haitattomammilla menetelmillä ja aineilla (jota edellyttää kemikaalilakikin) sekä tarpeettoman pakkaamisen välttämistä.

10 § Jätteiden erilläänpitovelvollisuus

Lajiltaan ja laadultaan erilaiset jätteet on kerättävä ja pidettävä jätehuollossa toisistaan erillään siinä laajuudessa kuin se on terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan ehkäisemiseksi, 5 §:n 1 momentissa säädetyin ensisijaisuusjärjestyksen täytäntöönpanemiseksi **[SLL:n poisto: "taikka", tilalle: "ja"]** jätehuollon asianmukaiseksi järjestämiseksi tarpeellista sekä teknisesti ja taloudellisesti mahdollista.

SLL:n perustelu: Jätehuollon asianmukainen järjestäminen pelkästään ei voi riittää erilläänpitovelvollisuuden edellyttämiseksi. Jätehuollon "asianmukaiseksi järjestämisiksi" voitaisiin pitää järkevänä sekoittaa vaikkapa ongelmajätteitä ja yhdyskuntajätteitä tai biojätettä ja sekalaista yhdyskuntajätettä. Esim. Ekokemin "yhdyskuntajätteen" polttolaitoksen ympäristöluvan mukaan on mahdollista polttaa samanaikaisesti yhdyskuntajätteitä, yritystoiminnan jätteitä ja lähes kaikkien ongelmajäteluokkien jätteitä. Ja kun ko. laitoksen toimintaa on pidettävä lainmukaisena "asianmukaisena jätehuoltona", antaisi jätelaki jätedirektiivin vastaisesti mahdollisuuden sekoittaa mm. ongelma- ja yhdyskuntajätteitä. Kun jätehuollon järjestäminen on suurelta osin yritystoimintaa, ei vaatimus jätehuollon asianmukaisesta järjestämisestä yksin riitä takaamaan yleisen edun riittävää huomioon ottamista.

12 § Jätehuollon yleiset periaatteet

3. momentti:

[SLL:n poisto: Jätteen haltijan [...] on huolehdittava siitä, että 1 momentissa tarkoitettu jäte toimitetaan käsiteltäväksi johonkin lähimmistä tarkoitukseen soveltuvista laitoksista (läheisyysperiaate).]

SLL ehdottaa tilalle: "Jätteen haltijan on toimitettava jäte asianmukaiseen käsittelyyn ensisijaisuusjärjestyksen ja lain ympäristötavoitteet huomioiden."

SLL:n perustelu: Direktiivi velvoittaa vain huolehtimaan, että maassa on käsittelykapasiteettia sekalaiselle yhdyskuntajätteelle. Kun Suomessa jo on sekajätteelle ylikapasiteettia ja kun kierrätysaste on laskenut, pitäisi laissa velvoittaa varaamaan riittävästi kapasiteettia yhdyskuntajätteen ja erityisesti biojätteen kierrätykselle, ei mille tahansa hyödyntämiselle. Vain siten saadaan kierrätysaste nousuun ja saadaan edes valtakunnallisen jätesuunnitelman vaatimat tavoitte täytettyä. Kynnyskysymyksenä on, että jätteen haltijaa ei tule pakottaa toimittamaan jäte lähimpiin laitoksiin kierrätyksen sijaan.

5 luku. Kunnan järjestämä jätehuolto, 24 § jätteenkuljetus eräissä tapauksissa

Vaihtoehto 2: 24 § Jätteen haltijan järjestämä jätteenkuljetus

Kunta voi päättää, ettei 23 §:ssä tarkoitettua kunnan järjestämää jätteen kuljetusta järjestetä kunnassa tai sen osassa. Jätteen haltijan on tällöin järjestettävä jätteen kuljetus ja sovittava siitä jätteen kuljetajan kanssa. **[SLL:n lisäys: "Sekalainen yhdyskunta-"]**Jäte on toimitettava kunnan järjestämään käsittelyyn.

SLL:n perustelu: Tämä muutosehdotus yhdessä esittämämme täsmennetyn sekalaisen yhdyskuntajätteen määritelmän kanssa (vrt. 4 §, kohta 4) selventäisi sopimusperustetun kuljetuksen roolia nimenomaan perusjätehuollon osana, mutta varmistaisi samalla, ettei tähän pykälään nojaten joudu kierrätyskelpoista jätettä sekajätteen käsittelyyn.

41 § Tuotteen haltijan velvollisuudet

Tähän pykälään SLL esitti uutta toista momenttia Ympäristöyritysten liiton esityksestä hieman muunnellusti: "**Käytöstä poistetun tuotteen haltijalla on kuitenkin oikeus jätehuollon ensisijaisuustavoitteiden saavuttamiseksi luovuttaa tuottajavastuun piiriin kuuluva jäte uudelleenkäyttöön tai kierrätettäväksi yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella 19 §:n mukaiselle toimijalle.**"

Tällainen lisäys vahvistaisi sen, että esim. elektroniikkatuotteiden tai niiden osien uudelleenkäyttämiseksi ne voidaan laillisesti toimittaa jonkun muun kuin tuottajan korjattavaksi ja edelleen käytettäväksi.

60 § Kunnan jätemaksu

2. momentti:

Jätemaksun on oltava sellainen, että sen kertymällä katetaan 59 §:ssä tarkoitetut jätteen loppukäsittelyn sekä muiden jätehuollon järjestämiseen liittyvien tehtävien hoitamisen kustannukset [...]. Maksun on vastattava kunnan tarjoamaa palvelutasoa ja [...] kannustettava **[SLL:n poisto: mahdollisuuksien mukaan]** jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen sekä ensisijaisuusjärjestyksen mukaiseen jätehuoltoon.

SLL:n perustelu: taloudelliset ohjauskeinot ovat tutkitusti tehokkaita keinoja ohjata käyttäytymistä haluttuun suuntaan. Tämä pykälä on yksi harvoista koko laissa, jossa taloudellista ohjaavuutta tuodaan suoraan jätehuoltotoimintaan. Siksi emme voi hyväksyä, että pykälää vesitetään em. muotoilulla.

Täydentäviä näkökohtia lain kehittämiseksi

Tavaroiden uudelleenkäyttö

Tuotteiden käyttöiän pidentäminen on tärkeä osa entistä kestävämpää materiaalitaloutta. Tässä lakiluonnoksessa on joitakin pykäläiä, joissa tuotteiden käyttöiän pidentämistä ja niiden yhteiskäyttöä voitaisiin ajaa nyt luonnosteltua ponnekkaammin. Esimerkki tällaisesta olisi 7 §, johon pitäisi tehdä seuraavanlainen lisäys:

7 § Julkisyhteisöjen velvollisuudet ensisijaisuusjärjestyksen edistämiseksi

Viranomaisen ja julkisoikeudellisen laitoksen ja yhteisön on omassa toiminnassaan mahdollisuuksien mukaan käytettävä kestäviä, korjattavia, uudelleenkäytettäviä, kierrätettäviä tai kierrätetyistä raaka-aineista valmistettuja tuotteita sekä suosittava palveluita, joissa syntyy mahdollisimman vähän ja mahdollisimman haitatonta jätettä. **[SLL:n lisäys: Tuotteiden käyttöiän pidentämistä ja tehokasta käyttöä on lisäksi edistettävä tuotteiden yhteis- ja uudelleenkäytöllä, jotka ulotetaan myös viranomaisten tarjoamiin palveluihin.]**

Jätedirektiivin 11 artiklan alussa todetaan, että viranomaisen tulee tukea tuotteiden uudelleenkäyttö- ja korjausverkostojen perustamista ja toimintaa tuotteiden uudelleenkäytön edistämiseksi. Kunnille puolestaan tulee antaa velvollisuus huolehtia siitä, että yhdyskuntajätteen tuottajilla on mahdollisuus vähentää syntyvän jätteen määrää tarjoamalla käytöstä poistettuja tavaroita uudelleenkäytettäväksi tai materiaalia kierrätettäväksi. Kunnan tulee huolehtia siitä, että sen alueella on riittävä määrä pisteitä, joissa uudelleenkäyttöä ja kierrätystä edistetään.

Uudelleenkäytön lisäämiseksi ja jätteen synnyn ehkäisyn varmistamiseksi tulisi myös käydä keskustelua siitä, miten uudelleenkäyttö- ja jätteen synnyn ehkäisyvelvoitteiden laiminlyönti saataisiin lain rangaistuskäytäntöjen alaiseksi ja osaksi rangaistussäännöksiä käsittelevän 134 § luetteloa.

Tuottajavastuu

Tuottajavastuuta on tärkeää laajentaa asteittain sekä EU:n jätepuitedirektiivin hengessä että uusia tuoteryhmiä mukaan ottamalla. Tällaisia tuoteryhmiä voisivat olla esimerkiksi huonekalut ja tekstiilit.

Jätehuollon ensisijaisuusjärjestys ympäristönsuojelulaissa

Ympäristönsuojelulain lupamenettelyt eivät nykyisellään velvoita suurten ympäristönsuojelullisten periaatteiden kuten jätehuollon ensisijaisuusjärjestyksen tai ilmastonmuutoksen torjunnan huomioonmiseen. Ympäristönsuojelulakia tulisi ehdottomasti kehittää näiltä osin tällaisten asioiden mahdollistamiseksi. Tämän lakiuudistuksen yhteydessä tätä asiaa voitaisiin edistää esimerkiksi lisäämällä YSL:n 42 pykälään seuraava teksti:

42 § Luvan myöntämisen edellytykset

SLL:n lisäys: Jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminnan lupaharkinnassa on noudatettava jätehuollon ensisijaisuusjärjestystä.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry toivoo tässä eriävässä mielipiteessä esitettyjen näkökohtien tulevan huomioiduiksi lain jatkokäsittelyssä ja johtavan siten lain ympäristönsuojelullisten ulottuvuuksien vahvistumiseen ja tavoitteiden toteutumiseen.

Eriävä mielipide

Katri Penttinen
Ympäristöyritysten Liitto

Jätelain kokonaisuudistus on tarpeellinen. Sitä valmisteleva työryhmä on tehnyt perusteellista työtä ja selvittänyt laajasti valmisteilla olevan jätelain muutoksiin erilaisia vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Valitettavaa on kuitenkin se, että monia uusia asioita tai kokonaan uudenlaisia ehdotuksia tuli työryhmän käsittelyyn aivan työskentelyn loppuvaiheessa ja niiden vaikutukset jäivät ryhmässä käsittelemättä. Työryhmä ei myöskään ehtinyt käsitellä yleisperusteluja, joissa tarkastellaan esimerkiksi nykytilannetta, jätehuollon tulevia näkymiä tai EU-oikeutta. Erityisesti näihin seikkoihin liittyvät yksityisten ympäristöyritysten näkemykset otettiin työryhmässä huomioon vain osittain. Sen vuoksi Ympäristöyritysten Liiton edustajana en voi hyväksyä lakiehdotusta kokonaisuudessaan ja kiinnitän eriävässä mielipiteessäni huomiota mm. seuraaviin kohtiin:

- jätehuollon vastuunjako esitetyllä tavalla laajentaa kunnan yksinoikeuden mielestäni EU-säädösten vastaisesti. Kilpailuneutraliteetti ei toteudu ja yksityisen alan kehittäminen vaarantuu.
- merkittävän julkisen vallan käytöstä jätehuollossa ei ole riittävän yksilöityjä säädöksiä. Tästä seuraa, että kuntien omistamat jäteyhtiöt voivat toimia edelleen markkinoilla aiheuttaen kilpailun vääristymää.
- ei ole riittävästi yksilöity, mitä kuluja jätemaksuilla voidaan kattaa eikä selvitetty kunnallisten jäteyhtiöiden toiminnan yhteyttä julkiseen tukeen
- jätedirektiivin uudelleenkäyttöä ja kierrätystä koskevat tavoitteet säädetään myöhemmin

Työryhmän jättäessä työnsä lain pykälien osalta, ei ole selkeää ehdotusta siitä, miten EU:n jätedirektiivin uudelleenkäyttöä ja kierrätystä koskevat prosenttitavoitteet saadaan voimaan. Mielestäni tavoiteaikataulu tulee olla vähintään EU:n mukainen, ja prosenttitavoitteet tulee asettaa myös kotitalousjätteelle, toisin kuin työryhmässä on esitetty.

Mielestäni työryhmän ehdotuksista päätettäessä ei ole otettu riittävästi huomioon yritysvaikutuksia ja tasapuolisen kilpailun edellyttämiä vaatimuksia, vaan pykälät on laadittu ensisijaisesti hallinnon näkökulmasta perustuen siihen olettamukseen, että merkittävää osaa jätehuollosta ei voitaisi hoitaa laadukkaasti muutoinkin kuin kuntien järjestämänä palveluna. Tämä perusasetelma on selvästi havaittavissa siitäkin, että kuntien ja kunnallisten jätelaitosten edustajat ovat eri yhteyksissä ilmaisseet laajasti tyytyväisyytensä työryhmän ehdotuksiin.

Työryhmän ehdotuksessa ei oteta riittävästi huomioon jätehuollon muuttuvaa luonnetta. Jo nyt ja varsinkin lähitulevaisuudessa jätehuolto on entistä tiiviimpi osa elinkeinoelämän ja koko yhteiskunnan materiaalitaloutta. Tätä näkökantaa on painotettu mm. EU:n jätestrategiassa ja jätedirektiivissä, joissa korostetaan siirtymistä kierrätysyhteiskuntaan. Jätelaissa erityisesti vastuuta koskevat pykälät tulee mielestäni määrittää siten, että ne mahdollistavat tehokkaasti jätehuollon ensisijaisuusjärjestyksen toteutumisen.

Jätelailla annetaan kunnalle yksinoikeus perusteettomasti vastoin EU-säädöksiä

Jätelailla kunnille - käytännössä kuntien omistamille jätelaitoksille - annettaisiin yksinoikeus merkittävään osaan kaikenlaisista yhdyskuntajätteistä. Tehdyt ehdotukset heikentävät kunnan vastuulle määrättyjen tahojen, kuten sairaaloiden, seurakuntien ja oppilaitosten, mahdollisuutta toteuttaa kustannustehokkaasti jätehuoltoa ja pyrkiä saavuttamaan jätehuollon ensisijaisuusjärjestykseen perustuvat tavoitteet.

Kantaani tukee kaksi vahvaa argumenttia: Jätelain valmisteluun liittyvissä kuulemisissa useat julkiset toimijat totesivat, että ne eivät saa kuntayhtiöistä niin hyvää jätehuoltoa kuin ne haluaisivat. Mielestä ei ole oikein, että yksinoikeuden kautta tapetaan olemassa oleva toimiva palveluntarjonta ja annetaan tehtävä sellaiselle taholle, jolla ei ole olemassa vaadittavaa osaamista, kokemusta ja kalustoa, sekä kielletään jätteentuottajia hankkimasta haluamaansa ja tarpeidensa mukaista palvelua.

Mielestäni työryhmän ehdottama kunnan jätehuollon järjestämisvastuu on vastoin Euroopan unionin toiminnasta tehtyä sopimusta. Esitetyt perustelut eivät mielestäni ole riittävä syy, että yksinoikeuksia voitaisiin antaa esitetyssä laajuudessa.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 106 (aiemmin EY 86) artiklan mukaan:

”1. Jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 16 d (aiemmin 12) ja 101 - 109 (aiemmin 81 - 89) artiklan määräysten kanssa.”

2. Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä, varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

3. Komissio valvoo, että tämän artiklan määräyksiä noudatetaan, ja antaa jos se on tarpeen jäsenvaltioille osoitetut aiheelliset direktiivit tai tekee niille osoitetut aiheelliset päätökset.”

Tähän seikkaan sihteeristökin viittaa perusteluissaan ja toteaa, että EY:n perussopimuksen - joka nyttemmin on korvattu Lissabonin sopimuksella - näkökulmasta lakiehdotuksen vastuunjako koskevat 4 - 6 luvun säännökset saattavat olla jännitteisiä erityisesti sopimuksen 86 ja 87 - 89 artikloihin. Perussopimuksen mukaan erityis- ja yksinoikeuksia voidaan antaa vain sellaisille palveluille, joita markkinat eivät pysty hoitamaan tehokkaammin.

Sihteeristön laatimissa yleisperusteluissa viitataan vuonna 2007 hyväksytyyn jätelakiin ja todetaan, että nyt tehtävä ehdotus vastuiden määrittämisen osalta on lähes sen kaltainen. Em. ns. Pesä-lain valmistelussa ei lainkaan arvioitu sen EU-säädösten mukaisuutta. Yksinoikeuksien antamista tulee tarkastella nyt uudesta näkökulmasta siitä syystä, että jätedirektiivin omavaraisuus- ja läheisyysperiaa-

tetta koskeva artikla on erilainen kuin aiemmin. Mielestäni kansallisesti yksinoikeuksia voidaan antaa enintään tämän artiklan mukaisesti. Sen mukaan "jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet perustaakseen ... yhtenäisen ja riittävän jätteiden loppukäsittelyyn sekä yksityisistä kotitalouksista ja muilta tuottajilta samaan kuljetukseen kerätyn sekalaisen yhdyskuntajätteen hyödyntämistä suorittavien laitosten verkoston". Siksi kunnan jätehuoltovastuu tulee rajata vain sekalaiseen yhdyskuntajätteeseen, ja tuottajavastuun alaiset jätteet tulee muulta kuin tuottajien järjestämän jätehuollon osalta säätää jätteen alkuperäisen tuottajan tai jätteen haltijan vastuulle.

Liitteenä ehdotus vastuita koskeviksi uusiksi pykäliksi.

Tuottajavastuu

Tuottajavastuuta koskevaa kantaani perustelen jätedirektiivillä. Sen 15 artiklan 2 kohdan toisessa kappaleessa todetaan:

*"Jäsenvaltiot voivat määritellä vastuun edellytykset ja päättää, missä tapauksissa alkuperäisellä tuottajalla säilyy vastuu koko käsittelyketjusta ja missä tapauksissa tuottajan ja haltijan **vastuu voidaan jakaa tai siirtää käsittelyketjun toimijoiden välillä**, sanotun kuitenkin rajoittamatta asetuksen (EY) N:o 1013/2006 soveltamista."* (lihavointi tässä)

Direktiivin 15 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää siitä, missä tapauksissa vastuu jätteiden käsittelyketjusta säilyy alkuperäisellä tuottajalla, ja missä tapauksissa vastuu voitaisiin joko jakaa tai siirtää käsittelyketjun toimijoiden välillä. Direktiivin säännöksen sanamuodon mukaisesti vastuu voitaisiin siten jakaa tai siirtää vain käsittelyketjun toimijoiden välillä. Jäsenvaltioilla ei kuitenkaan näyttäisi olevan mahdollisuutta päättää vastuun jakamisesta tai siirtämisestä muiden kuin käsittelyketjun toimijoiden välillä. Näin ollen ei voitaisi päättää esimerkiksi vastuun jakamisesta tai siirtämisestä kunnille, jotka eivät lähtökohtaisesti ole direktiivin mukaisia käsittelyketjun toimijoita.

Pakkausten tuottajavastuu

Pakkausten tuottajavastuun osalta on kohtuuton tilanne, että yksinoikeus asumisessa syntyvän pakkausjätteen kiinteistökohtaiseen keräykseen annetaan kunnille - jopa ilman mitään vaatimus- tai tavoitetasoa - sikäli kun tuottajat eivät sitä järjestä. Pakkausten tuottajatahot ovat selkeästi ilmoittaneet, että ne eivät ole kiinteistökohtaisesta keräyksestä kiinnostuneita. Suurella osalla kunnista ei ole minkäänlaista valmiutta tämän logistisesti ja hankintatoimenkin kannalta mutkikkaan tehtävän hoitamiseen. Pelkästään nykytilannetta tarkastellen tämä merkitsisi laajan kiinteistöllä tapahtuvan keräyksen alasajoa ja tulevaisuuden kehityksen pysähtymistä. Kansalaisille tämä merkitsisi sitä, että useimmissa kunnissa he eivät voisi saada haluamiaan palveluja edes hankkimalla niitä vapailta markkinoilta. On huomattava, että asuinkiinteistöissä on suuri halu osallistua ympäristönsuojeluun nimenomaan jätteiden lajittelua lisäämällä, mikä samalla merkitsee jätehuoltokustannusten merkittävää pienenemistä.

Tuottajavastuun järjestämisen suhteen työryhmän esitys perustuu myös tarpeettomien vahvojen yksinoikeuksien luomiseen. Tuottajayhteisöjen perustaminen sallitaan ainoastaan ”tuottajille”, unohtaen, että valtaosa tuottajista järjestää vastuunsa hoidon sopimussuhteisesti tuottajayhteisöjen kanssa. Tuottajayhteisöjen omistajina ja hallinnoijina ”tuottajat” eivät kuitenkaan vastaa tuottajavastuun hoidosta esimerkiksi osakeyhtiömuotoisissa tuottajayhteisöissä enemmälti kuin sijoittamansa osakepääoman määrällä. Valmistelussa on jäänyt huomioimatta, että kilpailua tarvitaan myös tuottajavastuun organisoinnin tasolla, ja lopullisessa laissa tulisikin varata tuottajayhteisön perustamismahdollisuus myös muille toimijoille kuin tuottajille.

Mielestäni yksinoikeudet pitää selvittää vielä perusteellisesti ennen kuin hallituksen esitys annetaan.

Jätteenkuljetusjärjestelmä

Jätelakiin tulee jäädä kunnan itsemääräämisoikeuteen perustuva mahdollisuus päättää jätteenkuljetusjärjestelmästä, kuten nykyisessäkin laissa on. Työryhmän ehdottama vaihtoehto 1 tulisi muuttaa siten, että sako- ja umpikaivojen ja suurten esineiden tms. materiaalin kuljettaminen on aina sopimusperusteista. Se ei toiminnallisesti eikä logistisesti sovellu kunnan järjestämään kuljetukseen.

Sopimusperusteiseen jätteen kuljetukseen ehdotettua raportointia tulee kohtuullistaa. Lisäksi on tarpeen, että laissa säädetään seikoista, jotka kunnan tulisi ottaa huomioon kuljetusjärjestelmästä päättäessään. Laissa tulisi todeta, että nykyiset järjestelmät jatkuvat ilman erillistä päätöstä lain voimaantulon jälkeenkin, ja että on vähintään viiden vuoden siirtymisaika, jos siirrytään pois sopimusperusteisesta mallista.

Perusteluissa kuljetusjärjestelmien hintaerojen tarkastelu on mielestäni puutteellista. Oleellista on tarkastella vuotuisia kokonaiskustannuksia yksittäisen asiatyhjennyksen sijaan. Ympäristöyritysten Liiton teettämän selvityksen mukaan eri järjestelmien kokonaiskustannuksissa ei ole omakotikiinteistöissä eroa.

Merkittävä julkisen vallan käyttö kunnissa

On hyvä, että laissa selkeytetään kunnan ja sen omistaman yhtiön välistä työnjakoa. Mielestäni järjestämisvastuuta on vielä tarve täsmentää siten, että jätehuoltoon liittyvä merkittävä julkisen vallan käyttö säädetään kunnanvaltuuston päätettäväksi. Tällaisia säädöksiä ovat jätehuoltomääräyksistä päättäminen (vastaava menettely kuin ympäristönsuojelumääräyksistä päätettäessä ympäristönsuojelulain mukaan), kunnan jätehuollon palvelutehtävien järjestäminen, jätetaksan hyväksyminen ja jätteenkuljetusjärjestelmästä päättäminen.

Jätelakiin tulee sisällyttää vaatimus siitä, että jos kunta antaa jätehuollon palvelutehtäviä omistamalleen yhtiölle, kunnan tulee ottaa huomioon olemassa oleva palvelutarjonta. Ellei näin tapahdu, kunnan yksinoikeuteen perustuva uusi toiminta johtaa olemassa olevan yksityisen palvelutarjonnan alasajoon.

Vastuunjaon muutoksista johtuen siirtymäsäännöksiin tulee lisätä se, että kuntien tulee päättää, missä määrin kuntien osakeyhtiöt voivat tarjota palveluja muuhun kuin kunnan vastuulla olevaan jätehuoltoon.

Työryhmän esityksessä ei ole määritetty riittävästi sitä, mitä jätemaksuilla voidaan kat-
taa. Mielestäni jätemaksuista ei saisi tulla piiloveroa, jolla katetaan myös jätehuoltovi-
ranomaisen kulut. Asiaa tulee tarkastella vielä perusteellisesti asukkaita edustavien ta-
hojen antamien lausuntojen perusteella.

Valvonta - ja raportointivaatimukset

On tärkeää, että jätehuoltoa säädellään ja valvotaan riittävästi, jotta jätehuollon haitalli-
set ympäristö- ja terveysvaikutukset voidaan estää. Katson kuitenkin, että hallituksen
esitystä valmisteltaessa tulee vielä tarkastella huolellisesti sitä, että raportointi ja kir-
janpitovelvollisuuksiin ei liity kohtuuttomia vaatimuksia, päällekkäisyyttä ja turhaa by-
rokratiaa. Jätelain tulee kohdistua tasapuolisesti kaikkiin toimijoihin, ja julkisilta toimi-
joilta tulee edellyttää esimerkiksi samat raportoinnit ja siirtoasiakirjat kuin yksityisiltä
toimijoilta.

Ehdottamani pykälämuotoilut eriävän mielipiteeni keskeisiin asioihin:

3) *yhdyskuntajätteellä* asumisessa syntyvää jätettä sekä laadultaan ja määrältään siihen
rinnastettavaa hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnassa syntyvää jätettä, josta ei ole an-
nettu erityissäännöksiä muulla jätelainsäädännöllä;

4) *sekalaisella yhdyskuntajätteellä* yhdyskuntajätettä, joka jää jäljelle, kun jätteestä on
jätteen syntypaikalla kerätty erilleen jakeittain yksilöidyt tai laitosmaiseen lajitteluun ja
käsittelyyn yhdessä kuormassa vietävät jätelajit;

3 luku. Viranomaiset ja niiden tehtävät

14 § Kunnan jätehuoltoviranomainen

Kunnalle tässä laissa säädetty julkisen vallan käytön päätökset, kuten jätehuoltomääräysten hy-
väksyminen, jätteenkuljetusjärjestelmän valinta ja jätetaksan hyväksyminen, tekee kunnan val-
tuusto. Muutoin kunnalle kuuluvista tämän lain mukaisista jätehuollon viranomaistehtävistä
huolehtii kunnan määräämä, kuntalaissa (365/1995) tarkoitettu toimielin (kunnan jätehuoltovi-
ranomainen).

Jos kunta siirtää kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyvän palvelutehtävän hoidettavaksi kun-
tien yhteistoimintana tätä varten perustetussa kuntien omistamassa osakeyhtiössä, **siten kuin
29 §:ssä säädetään**, kunnan jätehuoltoviranomaisen ja valvontaviranomaisen tulee tällöin eri-
tyisesti huolehtia siitä, että ne eivät valvontatehtävässään tai muutoin luovuta liikesalaisuuden
piiriin kuuluvaa tietoa palvelutehtävää hoitaville siten, että syntyy vaara tiedon hyväksi käytös-
tä.

Kunnan jätehuoltoviranomainen voi siirtää tässä laissa tarkoitettua toimivaltaansa viranhaltijal-
le siten kuin kuntalaissa säädetään. Viranhaltijaan, jonka hoidettavaksi on siirretty toimivaltaa,
sovelletaan, mitä näitä tehtäviä muutoin hoitavasta viranomaisesta ja muutoksenhausta sen pää-
töksiin säädetään.

5 luku. Kunnan järjestämä jätehuolto

22 § Kunnan järjestämään jätehuoltoon kuuluvat jätteet

Jollei jäljempänä tässä luvussa toisin säädetä, kunnan on järjestettävä seuraavien, muiden kuin vaarallisten jätteiden jätehuolto:

- 1) asumisessa syntyvä jäte;
- 2) valtion, kuntien, seurakuntien sekä muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen ja yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä sekalainen yhdyskuntajäte;
- 3) julkisissa terveystoimissa ja sosiaalipalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvä sekalainen yhdyskuntajäte;
- 4) liikehuoneistossa syntyvä sekalainen yhdyskuntajäte, joka kerätään yhdessä samalla kiinteistöllä syntyvän 1–3 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa, ja jonka määrä on vähäinen kiinteistöllä syntyvän yhdyskuntajätteen kokonaismäärään verrattuna;
- 5) muu sekalainen yhdyskuntajäte, joka kerätään yhdessä 1–4 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa samassa alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä.

Kunnan on järjestettävä myös asumisessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely.

Kunnan on lisäksi järjestettävä muun kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitetun jätteen jätehuolto, jos jätteen haltija tätä muun alueellisen palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää, ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi ja käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Kunnan on tällöin tehtävä **jatkuvaluonteisesta** jätehuoltopalvelusta jätteen haltijan kanssa sopimus, jonka kesto on enintään kolme vuotta kerrallaan.

Kunnan velvollisuus ei kuitenkaan koske

1. sellaista 1 momentissa tarkoitettua jätettä, joka ei määrältään tai laadultaan sovellu kuljetettavaksi jäteautoilla samassa järjestelmässä kotitalouksista kerätyn jätteen kanssa
2. 1 momentin kohdissa 1–3 tarkoitettua erilliskerättyä jätettä, jonka kiinteistön tai jätteen haltija toimittaa sellaiseen jätteen käsittelyyn, jossa suurin osa jätteestä kierrätetään tai muutoin hyödynnetään
3. sako- ja umpikaivolietteen kuljettamista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, mikä jäte on 1 momentissa tarkoitettua jätettä.

23 § Kunnan järjestämä jätteenkuljetus

Kunnan on järjestettävä 22 §:n 1 momentissa tarkoitetun jätteen kuljetus siten, että jäte noudetaan kiinteistöltä. Jos nouto kiinteistöltä ei ole alueen hankalien kulkuyhteyksien taikka jätteen haltijoiden tai kuljetettavan jätteen vähäisen määrän vuoksi perusteltua, kunnan on järjestettävä tarvittavat alueelliset vastaanottopaikat ja niihin tuodun jätteen kuljetus käsittelyyn.

Ensimmäisen momentin järjestämisvelvollisuus ei kuitenkaan koske sako- ja umpikaivolietettä eikä suurikokoisia esineitä, jotka eivät sovellu kuljetettaviksi pakkaavalla jäteautolla tehtävässä kiinteistökohtaisessa keräyksessä.

Vaihtoehto 2: 24 § Jätteen haltijan järjestämä jätteenkuljetus

Kunta voi päättää, että 23 §:ssä tarkoitettu jätteenkuljetus järjestetään kunnassa tai sen osassa jätteen haltijan järjestämänä. Tällöin haltijan on sovittava siitä jätteen kuljettajan kanssa. Jäte on toimitettava kunnan järjestämään loppukäsittelyyn.

Kunnan on tehdessään 1 momentin mukaisen päätöksen samalla määrättävä alueella tarjottavan kuljetuksen ehdoista. Ehdot voivat koskea kuljetettavan jätteen lajia ja laatua, kuljetuksesta lajeittain perittävää kohtuullista ylintä maksua sekä aluetta, jolla kuljettajan on tarjottava kuljetuspalvelua.

Jätteen kuljettajan on vuosittain annettava kunnan jätehuoltoviranomaiselle kunnittain yhteenveto kiinteistöiltä noudettujen jätteiden lajista ja määrästä.

Kuljettajan on annettava kuluttajaviranomaiselle pyynnöstä tämän edellyttämät hintatiedot.

25 § Jätteen kuljetusta koskevan kunnan päätöksen valmistelu

Jätteenkuljetuksen järjestämistä koskevan 24 §:ssä tarkoitetun kunnan päätöksen valmistelussa kuultava alueen asukkaita ja alueella toimivia jätteenkuljetusyrityksiä ja varattava muille tahoille vaikuttamismahdollisuus siten kuin hallintolain 41 §:ssä säädetään. Jätteenkuljetusjärjestelmästä päättäessään kunnan tulee ottaa huomioon kunnassa olevan ja potentiaalisen palvelutarjonnan riittävyys ja toimivuus sekä selvittää kuljetusjärjestelmän muutoksesta johtuvat taloudelliset, tekniset ja yritysvaikutukset. Päätös on annettava tiedoksi siten kuin kuntalaissa säädetään. Päätöksestä on lisäksi tiedotettava yleisesti kuntalaisille.

6 luku. Tuottajavastuu

41 § Tuotteen haltijan velvollisuudet

Tuotteen haltijan on toimitettava tuottajavastuun piiriin kuuluva jätteenä käytöstä poistettu tuote ensisijaisesti tuottajan järjestämään tai tuotteen jakelijan järjestämään vastaanottopaikkaan. Ajoneuvon haltijan on kuitenkin toimitettava jätteenä käytöstä poistettu ajoneuvo (*romuajoneuvo*) aina tuottajan lukuun toimivalle kerääjälle tai käsittelijälle.

Käytöstä poistetun tuotteen haltijalla on kuitenkin oikeus jätehuollon ensisijaisuustavoitteiden saavuttamiseksi luovuttaa tuottajavastuun piiriin kuuluva jäte kierrätettäväksi tai muutoin hyödynnettäväksi yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella 19§:n mukaiselle toimijalle.

45 § Tuottajavastuun suhde muiden toimijoiden järjestämään jätehuoltoon

Jos tuottaja on velvollinen järjestämään jätteenä käytöstä poistetun tuotteen jätehuollon, tuottajan on jätehuoltovelvoitetta toteuttaessaan varmistettava, että sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ei vaarannu.

Siltä osin kuin 22 §:n 1 momentin mukaisissa toiminnoissa syntyvää jätettä ei toimiteta tuottajan järjestämään vastaanottopaikkaan tai kuljetukseen tämän luvun mukaisesti, jätehuollossa noudatetaan, mitä luvussa 4 säädetään.