

Asia: VN/23943/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi jätelain muuttamisesta

Lausunto

5 c § Toisessa ETA-maassa tehdyn päätöksen ja lainsäädännön tunnustaminen

-

32 § Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto

Suomen Kiertovoima ry KIVO edustaa Suomen kunnallisia jätelaitoksia.

KIVO katsoo, että jotta esitys saavuttaisi tavoitteensa lainsäädännön tulkinnan selkeyttämisestä, on käytetyn terminologian oltava myös selkeää. Perusteluissa käytetyt ilmaisut ”tavanomainen kotitalous” ja ”tavanomaiseen kotitalouteen rinnastettava asuminen” voi osoittautua alttiiksi tulkintaepäselvyyksille, samoin pykäläehdotuksessa oleva ”muu vastaava laitosasuminen” – samalla tavalla kuin nykyinen ”asumiseen” perustuva jaottelu.

Tältä osin KIVO myös toteaa, että ”asumisen” käsitteen varsinainen epäselvyys vaikuttaa esityksessä liioitellulta. Viiden vuoden aikana käsitteen tulkinta on edennyt hallinto-oikeuden käsittelyyn kahdesti, mitä ei voida pitää kovin suurena määränä. Voidaan myös mainita, että KIVOn tietojen mukaan korkein hallinto-oikeus on mahdollisesti käsittelemässä käsitteen tulkintaa lähiaikoina. Tällöin lain sanamuodon muuttaminen aloittaisi tulkintaprosessin alusta.

KIVO toteaa, että jätteen arvoketjuun perustuva vaikutustenarviointi puuttuu esityksestä kokonaan. On huomioitava, että jätehuolto koostuu jätteen keräyksestä, kuljetuksesta, hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä, mukaan lukien tällaisen toiminnan tarkkailusta ja seurannasta, ympäristönsuojelu- ja jätelain vaatimusten mukaisesti. Pelkkä tonnimääräinen arvio siitä, kuinka paljon jätettä siirtyy kunnan vastuulta jätteen haltijan vastuulle, ei kuvaa käytännön todellisuutta riittävästi. Jätteen keräys- ja kuljetusmarkkina toimii eri lainalaisuuksin kuin käsittelymarkkina – huomioon ottaen myös sen, että kaikkien jätteiden käsittelylle ei ole markkinaa. Olennaista olisi tarkastella myös käsittelykapasiteettia ja sitä, mihin käsittelyyn jäte voi eri alueilla päätyä. Koska tätä arviota ei ole tehty, ei myöskään voida sanoa, että muutoksella ei ole ympäristövaikutuksia. Samoin yritysvaikutusten arviointi jää tästä syystä puutteelliseksi. Tämän voi huomata muun muuassa siitä,

että luonnoksen sivulla 8–9 mainitaan vain kuljetusurakat. Vaikutuksia jätteen käsittelyyn ei arvioida lainkaan. Jätehuolto ei typisty pelkkään jätteiden kuljetukseen. Muutos ei myöskään todennäköisesti johda markkinaehtoisen jätteenkäsittelykapasiteetin kasvuun, koska kuten esityksessäkin sanotaan, siirtyvän jätteen määrä on pieni ja jakautuu koko maan alueelle, eikä se silloin ole kannattavaa lisäinvestointien näkökulmasta.

Vaikutusarviointiin liittyen KIVO nostaa esiin tarpeen ajoittaisille kansallisen jätehuoltojärjestelmän kokonaisarvioille. Nykyistä jätelainsäädäntötyötä leimaa pienet pistemäiset muutokset, joiden vaikutus yksittäisesti arvioituna on pieni, mutta kasaantuessaan johtavat suurempiin vaikutuksiin. On huomioitava, että jätehuoltojärjestelmän toiminta edellyttää tietyn ennakoitavan minimimäärän käsiteltävää jätettä johtuen jätehuoltojärjestelmän vaatimasta minimi-infrastruktuurista, jonka alapuolella toiminta ei ole enää taloudellisesti tehokasta Haja-asutusalueilla, joilla syntyvän jätteen määrä pienenee muutoinkin asukaslukujen laskiessa, voi kunnallisen jätehuoltoinfrastruktuurin ylläpidosta tulla tulevaisuudessa haastavaa, mikäli järjestelmään tulevan jätteen määrää vähennetään asteittain myös lainsäädännön kautta. Lisäksi on pidettävä mielessä EU-lainsäädännöllinen trendi lisätä yhä uusia jättejakeita tuottajavastuulle.

KIVO toteaa, että vaikutusarvioinnissa esitetty arvio lakimuutoksen vaikutuksesta kunnan kilpailuttamien keräys- ja kuljetushankintojen urakkamenetyksiin ei KIVOn tietämyksen mukaan perustu mihinkään selvitykseen.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan, että ”Hyvinvointialueet ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarjoavat yksityiset yritykset voisivat jatkossa nykyistä paremmin hankkia yksiköidensä jätehuollon yhdeltä yritykseltä ns. yhden luukun palveluna”. Tämä vaikuttaa ristiriitaiselta suhteessa jätelaissa ja etenkin sen 36 § 3. momentissa ilmaistuun jätteenkuljetusten pilkkomisveloitteeseen: ”Tarjouspyynnössä jätteenkuljetuspalvelujen kesto on määriteltävä sekä hankinnat ajoitettava siten, että kaiken kokoisilla yrityksillä on mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin. Kuljetushankinnat on kilpailutettava osiin jaettuina siten, että useampi kuin yksi yritys voidaan valita palvelun tuottajaksi.” Tältä osin myös ympäristöministeriö on julkaissut oppaan ”Hyvät käytännöt jätteenkuljetusten kilpailutuksissa”, jonka tavoitteena on ”kehittää kuntien osaamista jätteenkuljetusten hankinnoissa ja parantaa varsinkin pienten ja keskisuurten jätteenkuljetusyritysten valmiuksia osallistua urakkakilpailuihin.” Lisäksi HE 40/2021:ssä esitetyt vaikutusarviot ko. pykälästä sekä sen tavoitteista ja vaikutuksista lienevät ristiriidassa yllä olevan kanssa. Lienee epä johdonmukaista, mikäli lainsäädännön tavoitteet vaihtelevat sen mukaan, mikä instanssi toimii palvelun hankkijana.

KIVO huomauttaa, että mikäli kunnan vastuuta muutetaan esityksessä esitetyllä tavalla, tulisi tällöin käydä koko jätelakisäädäntö huolellisesti läpi niin, että käytetty termistö ja vastuut olisivat jatkossa johdonmukaiset. Esimerkiksi jätelain 32 § 2. momentin 2. kohdan mukaan kunnan on järjestettävä ”asumisessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely”. Lainsäätäjän tarkoituksena lienee kaikkien kotitalouksien ulkopuolella syntyvien jätteiden jätehuoltovastuun siirtäminen jätteen haltijalle, eikä myöskään liene järkevää, että näiden jätteiden jätehuoltovastuu jäisi kunnan vastuulle. Samoin esimerkiksi valtioneuvoston asetuksessa jätteistä puhutaan ”asumisessa

syntyvästä” biojätteestä, pakkausjätteestä, yms. sen erilliskeräystä koskevassa 4. luvussa, ja ko. velvoitteet kohdistuvat nimenomaan kuntaan. On aivan olennaista muutosten yhteydessä ylläpitää lainsäädännön johdonmukaisuutta.

Muiden maiden lainsäädännöstä KIVO toteaa, että maissa, joissa kunnallisen jätehuollon vastuunrajaus perustuu ”kotitalousjäte”- tai vastaavaan termiin, se pääsääntöisesti tarkoittaa kaikkea kotitalouksissa syntyvää jätettä ja koostumukseltaan samankaltaista jätettä riippumatta sen syntyipaikasta. Tämä rajausta on käytössä Ruotsin lisäksi ainakin Saksassa ja Itävallassa.

Lopuksi KIVO nostaa esiin, että esityksessä ei ole kiinnitetty huomiota siihen, miten ehdotettu muutos vaikuttaa jätehuollon valvontaan. Kunnan jätehuoltoviranomainen seuraa asumisen jätehuoltoa ja siihen liittymistä jätehuollon rekisterien kautta. Tämä seuranta muutoksen kohteena olevien kiinteistöjen kohdalla lakkaa, jos ne siirtyvät pois kunnallisen jätehuollon piiristä. Tällöin kiinteistöjen jätehuollon valvonta siirtyy kokonaisuudessaan kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille, koska kyse olisi jatkossa elinkeinoelämän jätteistä. Käytännössä ko. jätteen valvonta perustuu ympäristölupien yhteydessä toteutettavaan valvontaan. Mikäli toimintaan ei liity ympäristölupaa, jätehuollon valvontaa ei käytännössä ole muutoin kuin yksittäisten valvontailmoitusten kautta. Tätä ei myöskään ole esityksessä huomioitu ympäristövaikutusten kohdalla.

35 § Kiinteistöittaisen jätteenkuljetuksen järjestäminen

KIVO katsoo, että ehdotetun säädösmuutoksen suhdetta jätelain 15 § ja 91 § pykäliin on tarkennettava. Kunnille on ko. säädösten kautta jo luotu mahdollisuus poiketa jätelainsäädännön mukaisista erilliskeräysvelvoitteista siltä osin kun poikkeukset ovat paikallisesti tarpeen. KIVOn näkemyksen mukaan tätä mahdollisuutta ei ole tarpeen laajentaa, ainakaan esityksessä esitettyjen perustelujen pohjalta. On pidettävä mielessä, että 15 § ja 91 § mukainen päätösmenettely edellyttää tarkempia selvityksiä ja päätökset voidaan tehdä vain määrääjäksi – mikä ei koske 35 § mukaista päätöksentekoa.

48 § Tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuotteet ja tuottajat

Esityksessä kirjojen tuottajavastuuta on käsitelty varsin ylimalkaisesti. Epäselväksi jää, miten kirjat on mahdollista erotella muusta keräyspaperista ja miten kirjajäte voidaan jatkossa tosiasiasa kierrättää. Valitettavaa on, että asetusluonnosta tai edes hahmotelmaa asetukseen (Valtioneuvoston asetus 270/2023 keräyspaperin erilliskeräyksestä ja kierrätyksestä) tulevista muutoksista ei ole ollut saatavilla tässä yhteydessä. Esityksestä puuttuu lisäksi arvio kirjojen tuottajavastuun vaikutuksesta paperin tuottajavastuun taloudelliseen toimintaan.

Kirjojen tuottajavastuun osalta KIVO nostaa esiin huomion kirjojen mahdollisen erilliskeräyksen vaikutukset ja toteutustavat eri alueilla. Esimerkiksi mahdollisen kiinteistöittaisen erilliskeräyksen osalta on huomioitava jo nyt aika ajoin esiin nouseva tilanpuute rakennuksilla erilliskeräystä varten. KIVO toteaa, että joka tapauksessa asukkaan vaivattomuuden kannalta on tärkeää, että kirjat voi kiinteistökeräyksessä laittaa samaan keräyspaperiastiaan kuin muutkin paperijätteet.

Siirtymäsäännös

KIVO katsoo siirtymäajan 32 § 1. mom. mukaisessa jätehuollossa (6kk ”irtisanomisaika”, mutta viimeistään vuoden 2025 lopussa) olevan lyhyt, ja sen perustuslainmukaisuus perusteltujen odotusten suojan näkökulmasta olisi tarkasteltava. Jätelain 37 § 2. momentin mukainen siirtymäaika on kolme vuotta. Tämä perustuu HE 40 / 2021:ssä esitettyihin syihin:

”Perustuslakivaliokunnan käytännössä perusteltujen odotusten suojaan on katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa. Omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 41/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on aiemmin PeVL 58/2010 vp edellyttänyt 3–4 vuoden siirtymäaikaa kuljetussopimusten päättämiseksi silloin, kun kunta siirtyy kiinteistön haltijan järjestämästä kuljetuksesta kunnan järjestämään kuljetukseen.”

KIVO katsoo, että siirtymäajan pituutta olisi arvioitava tältä osin johdonmukaisesti. Hyväksyttäväksi poikkeukseksi tämänkaltaisista siirtymäajoista on katsottu ainoastaan se, että siirtymäajan noudattamisesta seuraisi roskaantumista taikka haittaa tai vaaraa terveydelle tai ympäristölle.

Muuta huomioitavaa

KIVO katsoo, että esitysluonnoksessa on jätetty yksi olennainen perusoikeus- ja yhdenvertaisuusnäkökulma huomiotta:

Mikäli jätelakia muutetaan niin, että hoivakoteja ei sen kontekstissa enää katsota asumiseksi, eivät tällöin hoivakodeissa osoitetta pitävät henkilöt enää jätelain tarkastelussa, *reductio ad absurdum*, asuisivat missään. Tämä ei ole triviaali huomio ottaen huomioon sen, millä perusteella asumisen jätehuollon kuntavastuu on järjestetty. Jätehuolto on kunnan asukkaille lakisääteinen välttämättömyyspalvelu, jolloin kyse on samalla kuntalaisten yhdenvertaisuudesta.

Esimerkiksi jätemaksuista ja jätehuollon palvelutasosta päättäminen on katsottu merkittävän julkisen vallan käytöksi, jonka takia ko. asioista päättäminen on jätelaissa (jätelaki 43 § 1. mom.) erotettu jätehuoltoviranomaiseen perustuslain 124 § vuoksi (mm. HE 199/2010 VP s. 165.):

”Kunnan ehdotetun jätelain perusteella hoitamat tehtävät muodostavat laajan julkisten hallintotehtävien kokonaisuuden. Näistä yksilön oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaa julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ovat esimerkiksi kunnan päätökset kunnallista jätehuoltomääräyksistä ja jätetaksasta sekä jätemaksusta määrääminen.” Lakiesityksessä

hoitokotien asukkailla ei siis ole mahdollista vaikuttaa muun muuassa omiin jätemaksuihinsa, vaan ne olisivat yksin palvelun järjestäjän eli hoitokodin omistajan päätösvallan alla, eikä niihin tällöin soveltuisi julkista päätöksentekoa koskevat oikeusturvakeinot.

Tältä osin HE 199/2010 VP:ssä myös todetaan (sivu 166.), että ”Useiden operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostama kokonaisuus on esityksessä omaksutun käsityksen mukaan perustuslain 124 §:n kannalta eri asemassa kuin kokonaisuudesta erotetut yksittäiset tehtävät. Kokonaisuuteen sisältyy eri tehtävien logistinen yhteensovittaminen sekä niiden hoitamiseksi välttämättömien operatiivisten palveluiden hankinta. Tehtäväkokonaisuuden hoitaminen vaikuttaa jo merkittävästi kunnan jätehuoltopalvelujen kustannuksiin ja laatuun ja sitä kautta ympäristöperusoikeuden ja kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Siksi säännöksessä tarkoitetuista tehtävistä muodostuvaa kokonaisuutta on perusteltua pitää perustuslain tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä, jonka siirtämisestä kunnan viranomaisorganisaatiosta erilliselle ja muodollisesti yksityisoikeudelliselle toimijalle tulee säätää laissa.” Ko. tekstistä on siis olennaista huomata, että ”tehtävistä muodostuvaa kokonaisuutta on perusteltua pitää- julkisena hallintotehtävänä”.

Tältä osin siis jos lakia muutetaan niin, että hoitokodeissa ei ole kyse asumisesta, näiden asukkaiden kohdalla tällöin myös heidän jätehuoltonsa maksuista ja palvelutasosta päättäminen ei enää lain mukaan sisältyisi merkittävän julkisen vallan käytön piiriin, eikä niitä tällöin myöskään enää koskisi mm. hallintolain oikeusturvaa edistävät vaatimukset. Lisäksi näiden asukkaiden jätehuollon järjestämiseen liittyvät palvelutehtävät eivät olisi enää julkinen hallintotehtävä. On aivan olennaista selvittää, voiko tällaisen muutoksen tehdä kunnan asukkaiden kohdalla yksinkertaisella pykälämuutoksella. Tämä korostuu etenkin siksi, koska lakimuutoksen kohteena olevilla kiinteistöillä (hoivakodit, vastaanottokeskukset) usein asuu erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä, joiden mahdollisuudet vaikuttaa omiin asuinolosuhteisiinsa voivat olla rajalliset.

KIVO katsoo, että lakimuutoksen yhteydessä tulisi selvittää muutoksen perusoikeusvaikutukset, sillä jatkossa ilmeisesti asumisen muoto asettaisi kuntalaisia eri asemaan sellaisten palvelujen kohdalla, jotka on katsottu välttämättömyyspalveluiksi, ja joista tehtävä päätöksenteko on katsottu merkittävän julkisen vallan käytöksi. KIVO ei näe yksioikoisena, miten kunnan asukkaiden jätehuollon järjestäminen lakkaa olemasta julkinen hallintotehtävä yksinkertaisella pykälämuutoksella. Kuten perustuslain 124 §:ssä todetaan, julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

