

Asia: VN/23943/2023

## **Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi jätelain muuttamisesta**

### Lausunto

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

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Lausumme tästä muutoksesta valvonnan osalta kohdassa muuta huomioitavaa.

#### **32 § Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto**

Lakimuutosehdotuksen olennaisin kohta on kunnan jätehuoltovastuun supistaminen. Pitkäkestoisen ja tuloksellisen jätehuollon kehittämisen näkökulmasta toistuvat muutokset jätehuollon järjestämistä vastuusiin ovat ongelmallisia. Kuntien vastuuta jätehuollossa muutetaan jatkuvasti, vaikka ympäristö- ja jätepoliittisten tavoitteiden tehokas täytäntöönpano edellyttää kuntien riittävän vahvaa asemaa jätehuollossa. Jatkuvilla kuntavastuun supistuksilla vaarannetaan kuntien jätehuoltoon tekemät pitkäikäiset investoinnit saattamalla ne osin turhiksi, mistä kustannukset kantavat kunnat ja niiden asukkaat. Koska lainsäädäntömuutoksia on hankalaa ennakoita, vaikeutetaan myös tulevia investointeja ja kehitystyötä. Kuntaliitto toivookin, että tulevissa jätelainsäädännön muutoksissa keskityttäisiin ennen kaikkea julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintaedellytysten parantamiseen kiertotalouden edistämiseksi ja materiaalikiertojen tehostamiseksi. Lainsäädännön valmistelun resurssien kohdentaminen vastuumuutoksiin, jotka koskevat melko pientä osuutta yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä, on äärimmäisen tehotonta.

Pykälän 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistetaan viittaus vakinaiseen asumiseen, asuntolaan ja muuhun asumiseen sekä korvataan nämä sanalla kotitalous. Lisäksi pykälään tehtäisiin lisäys, että kunnan järjestämisvelvollisuus ei koskisi enää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan yrityksen tai yhteisön palveluyksikössä eikä vankilassa, kasarmilla, vastaanottokeskuksessa tai muussa vastaavassa laitosasumisessa syntyvää jätettä.

Kuntaliitto katsoo ensisijaisesti, että asumisen jätehuoltovastuusiin ei tulisi tehdä muutoksia, vaan asumisen jätehuollon järjestämisen tulisi säilyä laajasti kunnan jätehuoltovastuulla.

Mikäli muutoksia vastuuseen kuitenkin tehdään, tulee lakimuutosehdotusta vielä huomattavasti selkeyttää tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi. Kuntaliitto huomauttaa, että uudet vastuunrajaukset tuovat mukanaan aina uusia tulkintarajapintoja. Vaikka tarkoitus olisi niin sanotusti selkeyttää tulkintoja, saadaan muutoksessa aikaan yleensä uusia tulkintakohtia. Ehdotus sisältää useita epäselvyyksiä aiheuttavia kohtia, joita olisi syytä tarkentaa, jotta vältytään pahemmilta ristiriidoilta jatkossa.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan kotitalous käsitteenä ei ole selkeämpi kuin jätelaissa yleisesti käytetty vakiintunut termi asuminen. Mikäli kuitenkin terminologia muutetaan, tulee koko laki ja alemman asteiset säädökset käydä läpi johdonmukaisuuden vuoksi. Jotta koko esitys saavuttaisi tavoitteensa jätelainsäädännön tulkinnan selkeyttämisestä, on kaiken käytetyn terminologian ja määrittelyn oltava selkeää.

Lakiehdotuksessa ei ole otettu huomioon termin ”asuminen” muita käyttökohteita jätelaissa, mikä on omiaan tuottamaan epäselvyyttä. Kuntaliitto pitää valitettavana, ettei lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ole johdonmukaisesti analysoitu jätelakia ja alemman asteisia säädöksiä jätelain 32 §:n 1 momentin 1 kohdan muutoksen takia. Sana asuminen esiintyy jätelaissa 8 kertaa. Haasteellisin lienee muutettavan 32 §:n 2 momentti, jossa todetaan, että kunnan on järjestettävä asumisessa syntyvien vaarallisten jätteiden vastaanotto ja käsittely. Vaarallisten jätteiden osalta ei siis johdonmukaisesti esitetä kunnan jätehuoltovastuun supistamista vastaavalla tavalla kuin pykälän 1 momentin 1 kohdassa. Pykälän perusteella jää täysin tulkinnanvaraiseksi, sisältyykö kunnan järjestämistä vastuulle myös poistettavien asumiskohteiden vaaralliset jätteet vai tuleeko sana asuminen tässä kontekstissa ymmärtää toisin. Tämä kohta on altis ristikkäisille tulkinnoille ja sen vuoksi pykälää tulisi ehdottomasti selventää. Muutoin saattaa syntyä käsitys, että vaarallisen jätteen käsittelyvelvoite on jatkossa laajempi kuin JL 32.1 §:n 1 kohdassa todetaan.

Lisäksi maksuja koskevassa luvussa 86 §:ssä on todettu, että tässä pykälässä säädetyistä ei saa sopimuksin poiketa kiinteistön haltijan vahingoksi, jos kysymys on asumisessa syntyvästä jätteestä. Pykälässä esiintyy vastaavaa terminologista epäselvyyttä. Myös 6 §:n yhdyskuntajätteen määritelmään on sisällytetty nykyisen jätelain 32.1 §:n 1 kohdan poistettavaksi esitetty alkuperäinen (vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa). 6 §:n biojätteen määritelmässä esiintyy termi asuminen. Vastaavasti esimerkiksi valtioneuvoston asetuksessa jätteistä (978/2021) käytetään erilliskeräysvelvoitteita koskevilla säännöksillä säännönmukaisesti terminologiaa asuminen.

Kunnat ovat vastanneet jätehuoltolain voimaantulosta 1.4.1979 lähtien asumisen jätehuollon järjestämisestä. Asumisen jätehuolto on osa kuntalaisten lakisääteistä palvelua. Kunnan tulee järjestää asumisen jätehuolto yhdenvertaisesti kaikille kunnan asukkaille. Asuminen on kattanut

myös kaikki sosiaalihuollon kuten esimerkiksi ympärivuorokautisen palveluasumisen asumisjätteet. Kunnan velvollisuuteen järjestää asumisen jätehuolto palveluna yhdenvertaisesti kaikille kunnan asukkaille ei ole jätelain muutoksissa aiemmin puututtu. Kuntaliitto huomauttaa, että asumisen jätehuoltovastuu säilyi ennallaan myös jätelakiuutoksessa (445/2018), jossa siirrettiin valtion ja muun julkishallinnon kuin kunnan sekä yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutustoiminnan yhdyskuntajätteet kuntavastuun ulkopuolelle. Tämän muuttumattomuuden vuoksi ko. asiaa ei ole myöskään käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Nyt käsillä oleva muutosesitys johtaakin tarpeeseen arvioida esityksen perustuslainmukaisuutta. Tästä näkökulmasta Kuntaliitto katsoo perustelluksi selvittää, voidaanko osa kunnan asukkaista sulkea julkisen palvelutoiminnan (kunnan järjestämä jätehuolto) ulkopuolelle nyt esitetyillä perusteilla tai ollenkaan. Kuntaliitto huomauttaa, että perustuslain 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus toteutuu aineellisessa lainsäädännössä ja jätehuollon osalta kyseessä on tällöin jätelaki.

Kunnan asukkaiden yhdenvertaisuuden kannalta on erittäin valitettavaa, jos kunnan asukkaat jaetaan kahteen erilaiseen kategoriaan jätehuollon järjestämisen osalta. Kuntaliiton tulkinnan mukaan jätehuollon vastuunjaon muutoksesta huolimatta kuntavastuun ulkopuolelle jäävissä asumismuodoissa on kyse asumisesta ja kunnan asukkaista. Esimerkiksi yhteisöllisessä ja ympärivuorokautisessa palveluasumisessa asukkaat laativat toimijan kanssa vuokrasopimuksen nimenomaan asumisestaan eikä monillakaan ole muuta asuinpaikkaa. Tästä tulkinnasta seuraa kuitenkin jätelain kontekstissa yhdenvertaisuushaasteita. Muutoksen myötä osa kunnan asukkaista ei voisi enää käyttää kunnallisten jätehuoltopalvelujen kokonaisuutta.

Laissa tulisikin lähtökohtaisesti selkeyttää tulkintaa siitä, katsotaanko kunnan jätehuoltovastuulta poistettavia toimintoja ylipäänsä asumiseksi kuuluviksi toiminnoiksi vai ei. Mikäli kohteita ei katsottaisi asumiseksi, voisi tulkinnasta seurata erikoisia ristiriitoja suhteessa muuhun lainsäädäntöön, kuten esim. ARA-lainsäädäntöön. Usea sosiaalialan toimija tarjoaa palveluitaan asuinpaikoissa, jotka ovat saaneet rakentamiseen esim. valtion korkotukea (Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001)). Tuen edellytyksenä on mm. ollut se, että kyseessä on em. lain mukainen asuinrakennus. Laitostoimintaan tukea ei voi saada. Pääperiaate em. korkotukilaisissa on se, että asuntoa, jonka rakentamista, hankkimista tai perusparantamista varten korkotukilaina on myönnetty, on käytettävä vuokra-asuntona (11 §). Voisiko tulkinnasta, ettei kyse olisikaan asumisesta, seurata se, että ko. rakennus ei olisikaan ollut tukikelpoinen?

Kuntalaisten oikeus saada kunnan järjestämä asumisen jätehuolto sisältää oikeuden jätehuollon asianmukaiseen järjestämiseen myös muiden kuin kiinteistökeräyksessä kerättävien jätelajien osalta. Näihin kuuluvat muun muassa vaarallisten jätteiden ja lääkejätteiden jätehuoltojärjestelyt sekä suurikokoisten asumisen jätteiden, kuten rikkiäisten huonekalujen vastaanotto jäteasemilla. Asukkailla on oikeus saada myös kunnan jäteneuvontaa. Lisäksi kunnan asukkailla on oikeus tuottajayhteisöjen järjestämään maksuttomaan aluekeräykseen (esim. pakkausjätteet), taajama-alueilla tietyin edellytyksin maksuttomaan paperin kiinteistökeräykseen sekä kuntien ja tuottajien pakkausjätteiden yhteistoiminnassa kiinteistöiltä erilliskerättävien pakkausjätteiden jätehuoltoon, joka on tuottajien pääosin kustantamaa. Kuntien asukkailla on myös oikeus subventoituun hintaan biojätteen keräyksessä ja yleensä maksuttomaan vaarallisten jätteiden vastaanottoon ja käsittelyyn.

Jätelakiehdotus jättää täysin huomiotta nämä muut palvelut ja niiden saatavuuden sekä sen näkökulman, millä tavoin kuntalaisille voidaan taata yhdenvertaiset palvelut tältä osin. Esityksen puute on, että se ei ota kantaa, onko välttämättömyyspalveluksi tunnistetun jätehuollon osalta perustuslainmukaista asettaa kunnan asukkaita toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan.

Lakiehdotus jättää asian osin auki, mutta lienee tulkittavissa, että ko. sosiaalihuollon ja laitospalvelujen asukkaat eivät olisi muutoksen jälkeen oikeutettuja edellä mainittuihin muihin kunnan tarjoamiin palveluihin, jotka usein ovat asukkaalle maksuttomia, mutta joiden kulut tosiasiaassa sisältyvät muihin maksuihin, kuten perusmaksuun tai sekajätteen astiatyhjennysmaksuun. Ns. SOTE- tai laitosasukkaiden palvelujen käyttöä on kuitenkin haasteellista valvoa, joten riskinä on, että näitä palveluita kuitenkin käytetään muiden, ns. tavallisten asukkaiden laskuun. Tätäkään ei voida pitää kestäväenä ratkaisuna. Kuntaliitto huomauttaa, että jätehuolto on kokonaisuudessaan maksurahoitteinen palvelu, johon ei voi myöskään käyttää verovaroja. Mikäli asukkaiden kuitenkin katsotaan olevan oikeutettuja ko. palveluihin, kunnalla tulisi olla mahdollisuus laskuttaa näistä palveluista.

Kuntaliitto toivookin 32 §:n lakiehdotuksen syvempää uudelleentarkastelua ja muutoksen toteutuessa perusteluihin useita täsmennyksiä. Termiä palveluyksikkö ei ole tarkemmin ehdotuksessa määritelty. Perusteluissa esitetty kuvaus ei ole riittävän täsmällinen ollakseen yksiselitteinen.

Mikäli muutos toteutetaan, tulkintaepäselvyyksien vähentämiseksi Kuntaliitto esittää perustelujen seuraavaa kohtaa tarkennettavaksi: ”Jätteen haltijan vastuulla olisi sellaisissa palveluyksiköissä syntyvän jätteen jätehuolto, joissa ammattimainen julkinen tai yksityinen toimija tuottaa asumispalvelun lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluita tai muita asumisen oheispalveluita taikka tarjoaa ympärivuorokautista hoivapalvelua tai laitosasumista.”

Kuntaliitto esittää, että kohtaan lisätään vähintään pykälään jo sisältyvä sanamuoto sosiaali- ja terveydenhuollon palveluyksikkö pelkän epämääräisen palveluyksikkö-termin sijaan sekä kiinteämpi yhteys nimenomaan sosiaalitoimintaan: ”Jätteen haltijan vastuulla olisi sellaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluyksiköissä syntyvän jätteen jätehuolto, joissa ammattimainen julkinen tai yksityinen toimija tuottaa asumispalvelun lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluita ja tarvittaessa muita asumisen oheispalveluita taikka tarjoaa ympärivuorokautista hoivapalvelua tai laitosasumista.” Kuntaliitto pitää jossakin määrin epämääräisenä myös viittausta asumispalvelun tuottamiseen sekä muihin asumisen oheispalveluihin.

Ei liene tarkoituksenmukaista, että sosiaalihuollon toimijaksi hyväksytty ammattimainen taho ei tarjoaisi mitään sosiaalipalveluja lakiehdotuksen tarkoittamassa palveluyksikössään. Mikäli sosiaalipalveluja tai niiden mahdollisuutta ei ole, kyseessä ei voida katsoa olevan ehdotuksen mukainen sosiaalialaan kuuluva toiminta, vaan aivan tavanomainen asuminen, jonka vuokratilavuuden

tarjoajana vain sattuu olemaan tietyn niminen yritys tai yhteisö. Kriteerinä kuntavastuun rajaukselle tulisi olla joka tapauksessa se, että kyseisessä yksikössä aidosti harjoitetaan sosiaalipalvelua, jonka perusteena on järjestämisvastuullisten hyvinvointialueiden sosiaalihuollon asiakkuus ja hyvinvointialueen palvelutarpeen arvioinnissa todettu palvelutarve, esimerkiksi sosiaalihuoltolain 21 b ja 21 c §:n mukainen palvelu palveluntuottajan tiloissa.

Erilaisten sosiaalialan toimijoiden, kuten yritysten ja säätiöiden nimissä, rakennetaan yhä enemmän ns. hyväkuntoisille ikääntyneille markkinoitavia senioriasuntoja, joilla ei sosiaalihuollossa ole mitään statusta ja joiden asukkaat ohjautuvat kohteisiin täysin markkinaehtoisesti ikäräjäperustein (esim. omin vuokrasopimuksin) ilman erityisiä sosiaalihuollon palveluntarpeita, mutta joissa asunnoista on ennakoivasti pyritty tekemään vaikkapa esteettömiä. Kyse on tällöin täysin vastaavasta tavanomaisesta asumisesta kuin esimerkiksi kunnan tai valtion vuokrataloyhtiön ylläpitämissä kiinteistöissä.

Ehdotuksessa todetaan myös, että kunnan vastuulla olevaa asumisessa syntyvää jätettä ei myöskään olisi vankilassa, kasarmilla tai muussa laitosasumisessa syntyvä jäte. Kuntaliiton näkemyksen mukaan pykäläehdotuksen ehkä ainoat tulkintoja aidosti selkeyttävät kohdat koko pykälässä saattavat olla vankiloiden ja puolustusvoimien majoituskasarmien statuksen määrittely. Selvyiden vuoksi perustelujen kohtaan tulisi kuitenkin tarkentaa, että kyseessä ovat nimenomaan puolustusvoimien majoituskasarmit.

Muuta laitosasumista ei avata perusteluissa lainkaan ja olisikin toivottavaa, että esitykseen tarkennetaan, mitä sillä tosiasiallisesti tässä yhteydessä tarkoitetaan, kun sosiaalihuollon laitosasuminen ja vastaanottokeskukset on jo aiemmin mainittu. Kuntaliitto toivoisi myös perusteita sille, miten sosiaalihuollon laitoksiksi mainittujen perheryhmäkotien tai lastenkotien jätehuolto aidosti eroaa ns. tavanomaisen kotitalouden jätehuollosta. On huomattava, että termi perheryhmäkoti voi eri sosiaalihuollon laeissa tarkoittaa eri asiaa (vrt. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta sekä Perhehoitolaki). Etenkin perhehoitolain mukaisissa ammatillisissa perheryhmäkodeissa kotien toimintaa pyörittävät vastuulliset ohjaajat (monesti pariskunta perheineen) asuvat useimmiten toiminnan ohella vakinaisesti tiloissa ja kyseessä on asuinrakennus, vaikka kodeissa olisi myös palkattua henkilökuntaa. Näissä tapauksissa näiden asuinrakennusten jätehuollon tulee ehdottomasti kuulua kunnan jätehuoltovastuulle, koska tiloissa asuu myös ns. tavanomainen kotitalous. Sen vuoksi listasta tulisi poistaa sana perheryhmäkoti, ellei sen yhteydessä määritellä tarkemmin, millaisesta perheryhmäkodista on kyse.

Ehdotukseen voisi myös nykyistä selkeämmin tarkentaa, että kun on kyse kunnan hallinto- ja palvelutoimintaan liittyvästä asumisesta, kuten kunnan ylläpitämistä vastaanottokeskuksista tai Helsingin kaupungin järjestämästä sosiaalihuollon asumisesta, kuuluu yhdyskuntajätehuollon järjestäminen niiden palveluyksiköiden osalta jo jätelain 32.1 § 2 kohdan mukaan kunnalle. Tämä selkeyttäisi ehdotusta nykyisestä huomattavasti.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että pykälän perusteluissa on sentään selventävästi todettu, että kunnan vastuulla olisivat myös esimerkiksi opiskelija-asunnot asumismuodosta riippumatta, kausityöntekijöiden asuntolat ja muu vastaava tavanomaiseen kotitalouteen rinnastettava asuminen. Opiskelija-asunnot eivät ole laitoksia eivätkä sosiaalihuoltoa ja siksi on tärkeää, että tämä linjaus esitetään esityksessä selkeästi.

Pykälään liittyvistä vaikutuksista ja vaikutusarvioinnista lausumme kohdassa muuta huomioitavaa.

### **35 § Kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen järjestäminen**

Kuntaliitto toteaa, että ehdotettu muutos ei ole täysin johdonmukainen muiden jätelain säännösten kanssa ja siksi ehdotetun säädösmuutoksen suhdetta jätelain 15 § ja 91 § pykäliin on tarkennettava. Kunnan järjestämästä erilliskeräyksestä säädetään erillisesti jätelain 15 §:ssä, em. pykälän perusteella annetussa valtioneuvoston asetuksessa jätteistä sekä jätelain 91 §:ssä, joka antaa kunnalle mahdollisuuden jätehuoltomääräyksiin täsmentää, laajentaa tai harventaa asetuksen erilliskeräystä tietyin edellytyksin. Kunnille on siis ko. säädösten kautta säädetty mahdollisuus poiketa jätelainsäädännön mukaisista erilliskeräysvelvoitteista siltä osin kuin poikkeukset ovat paikallisesti tarpeen. Muutosehdotus jättää epäselväksi, miten esitetty 35 § ja 15 ja 91 §:ssä säädetty menettely, joka edellyttää tarkempia selvityksiä ja päätökset voidaan tehdä vain määräajaksi, ovat yhteensovittavissa.

Kuntaliitto toteaa, että selkeyden vuoksi kiinteistöittäisen keräyksen rajaamisen mahdollisuuden 35 §:ssä tulisi olla kytköksissä ylipäänsä mahdollisuuteen noutaa sekalaiset yhdyskuntajätteet ko. kiinteistöiltä. Mikäli edes sekajätteiden noutaminen kiinteistöiltä ei ole perusteltua pykälässä esiintyvien syiden vuoksi, ei liene perusteltua noutaa kiinteistöiltä myöskään muita jätelajeja. On tärkeää, että jätehuollon vähimmäispalvelu eli mahdollisuus osallistua sekalaisen yhdyskuntajätteen keräykseen, toimii aina jollakin tavalla. Mikäli jätteiden noutaminen ei ole kiinteistökohtaisesti mahdollista, niin kunnan tulee järjestää palvelu toisin. Se voidaan järjestää esimerkiksi sekalaisen yhdyskuntajätteen aluekeräyksenä.

Erilliskeräyksen osalta ei ole lainsäädännössä yhtä kattavaa keräysvaatimusta, vaan lainsäädäntö rajoittaa keräysvelvoitteen taajamiin ja tietyn kokosiin asuinhuoneistoihin tai hallinto- ja palvelutoiminnassa tiettyyn jätteen tuottomäärään. 35 §:n mukainen poikkeamistarve kohdentuu harvoin taajama-alueille. Kunta voi toki vapaaehtoisesti tai velvoittavana tarjota asetuksen edellyttämää laajempaa tai määräajan mahdollisesti suppeampaa palvelua, joka perustuu jätelain 91 §:n menettelyyn. Tässä määrittelyssä voidaan jo ottaa huomioon mahdolliset aluerajoitteet. Jätehuoltomääräysmenettelyn avulla kunnalla on jo olemassa harkintavalta ulottaa kiinteistöittäinen erilliskeräys järkeviin keräysalueisiin. Muutoksen 35 §:ään ei tulisi muodostaa kahta osin päällekkäistä ja keskenään mahdollisesti ristikkäistä päätösmenettelyä.

Mikäli muutos toteutetaan, tulisi pykälän perusteluihin lisätä esim. seuraavanlainen klausuuli:  
"Päätös voisi koskea vain tilanteita, joissa kiinteistöittäistä jätteenkuljetusta ei yleisesti ottaen olisi

perusteltua järjestää alueella. Päätös koski tällöin lähtökohtaisesti kaikkien jätelajien keräystä eikä sitä voisi rajata lajikohtaisesti koskemaan vain erilliskerättäviä jätteitä, joiden erilliskeräyksestä säädetään 15 ja 91 §:n nojalla.”

#### **48 § Tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuotteet ja tuottajat**

Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa kirjojen siirtämiseen tuottajavastuulle, tosin Kuntaliitto toteaa senkin osaltaan nakertavan kuntavastuuta. Kirjojen jätteen käsittelyn tilannetta ja ohjeistusta on syytä yhdenmukaistaa. Järjestelmän kehityksessä myös kirjojen uudelleenkäyttömahdollisuus tulee ottaa huomioon. Esityksessä keräyspaperin tuottajanvastuun laajennus kirjoihin on kuitenkin käsitelty varsin ylimalkaisesti. Esitys jättää epäselväksi useita yksityiskohtia, kuten missä ja miten kirjat jatkossa tosiasiaa pystytään kierrättämään. Ymmärtääksemme kirjat eivät kaikilta osin sovellu käsiteltäväksi muun keräyspaperin kanssa samassa käsittelyssä. Joka tapauksessa, mikäli kirjoja jatkossa erilliskerätään, asukkaan vaivattomuuden kannalta on erittäin tärkeää, että kirjat voi laittaa samaan keräyspaperiastiaan kuin muutkin paperijätteet. Muunlainen kiinteistökeräysjärjestelmä ei ainakaan toimi. Myös mm. kuntien kirjastojen kannalta olisi positiivista, että kirjoille olisi tarjolla aitoa kierrätyspalvelua. Tähän seikkaan kannattanee kiinnittää huomiota keräyspaperiasetuksen jatkovalmistelussa. Valitettavaa on, että asetusluonnosta tai edes hahmotelmaa asetukseen tulevista muutoksista ei ole ollut saatavilla tässä yhteydessä.

#### **Siirtymäsäännös**

Lakiehdotukseen kirjattu jätelain 32 §:n 1 mom 1 kohdan siirtymäaika on kuntien näkökulmasta aivan liian lyhyt ja muotoiluiltaan epätasallinen. Kuntaliitto toteaa, että aiemmissa jätelakimuutoksissa on katsottu kohtuulliseksi siirtymäajaksi muutoksille 2-3 vuotta (mm. aiemmat kuntavastuun rajaukset, kunnan päättämä kuljetusjärjestelmämuutos, erilliskerättävien jätteiden kuljetus). Nyt ehdotettu siirtymäaika poikkeaa huomattavasti aiemmin toteutuneista. Myös kunnan jätehuoltotoimijoilla tulee olla perustuslain 15 §:n mukainen perusteltujen odotusten suoja.

Jätelakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 40 /2021) on mm. todettu seuraavaa: ”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).” Samoin esim. kuljetusjärjestelmäpäätöksen valituksen käsittelyn yhteydessä KHO on ottanut kantaa siirtymäajan pituuteen päätöksessään KHO 27.5.2019/2477 seuraavasti: ”Riittävän pitkän siirtymäajan varaaminen on kuitenkin tässäkin tilanteessa tarpeen perustuslakivaliokunnan jätelain hallituksen esityksestä (HE 199/2010 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 58/2010 vp) esiintuoman perustuslain 15 §:än palautuvan perusteltujen odotusten suojan näkökulmasta.”

Mikäli asumisessa syntyvää jätettä koskeva kuntavastuun rajaus toteutetaan, siirtymäajan tulisi päättyä aikaisintaan 2026. Yleistä irtisanomisen mahdollisuutta ennen siirtymäajan päättymistä ei tulisi lainkaan säätää. Jokainen yksittäinen ja erillinen irtisanominen aiheuttaa kuntien

jätehuoltotoimijoille ylimääräistä hallinnollista taakkaa, joka on vältettävissä selkeällä ja yksiselitteisellä siirtymäajalla. Edellä mainitusta poiketen kuuden kuukauden irtisanomisajan mahdollisuus voisi olla perusteltua kohdistaa koskemaan ainoastaan hyvinvointialueita jätelain 32 a §:ssä säädettyä vastaavasti, tosin ottaen huomioon esitetyn verrattaen lyhyen siirtymäajan tämäkään poikkeama ei liene tarpeen. Esitetty siirtymäsäännös aiheuttaa ylimääräistä epäselvyyttä ja hallinnollista taakkaa jätehuoltoviranomaisille sekä jätelaitoksille, mikäli muutosta ei voida toteuttaa hallitusti ja kootusti.

## **Muuta huomioitavaa**

Vaikutusten arvioinnista yleisesti

Lakiehdotuksen vaikutusarvio on valitettavan puutteellinen. Kuntaliitto peräänkuuluttaa kaikkien suunniteltujen jätelakimuutosten eri vaihtoehtojen yhteisvaikutusten arviointia kokonaiskuvan saamiseksi. Jätelain 5 luvussa säädettyä kunnan vastuuta jätehuollon järjestämisessä on muutettu useaan kertaan 2000-luvulla. Viimeisimmät kuntavastuuta rajaavat muutokset kohdistuivat sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa syntyvään yhdyskuntajätteeseen sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvää muuhun yhdyskuntajätteeseen. Lisäksi hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä kunnan hallinto- ja palvelutoiminnaksi luokiteltuja sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköitä siirtyi hyvinvointialueille ja nämä toimijat ovat siirtymässä pois kunnan jätehuollon järjestämisvastuulta vuoden 2025 loppuun kestävä siirtymäajan jälkeen. Samanaikaisesti asteittain laajentunut ja edelleen laajeneva tuottajavastuujärjestelmä on kaventanut ja kaventaa kehittyessään edelleen kuntien vastuuta jätehuollon järjestämisestä.

Nyt esitetty jätelain muutos saattaa vaikuttaa yksinään pieneltä muutokselta. Kun muutos huomioidaan osana jatkuvaa kunnan vastuuta kaventavaa muutosten sarjaa, on sen vaikutus kuntavastuullisen jätehuollon järjestämisen toimintaedellytyksiin suurempi. Tämä näkökulma puuttuu kokonaan nyt lausuttavana olevan esityksen vaikutusten arvioinnista.

Kunnallisen jätehuollon toimintaedellytyksiä suunnitellaan muutoinkin heikennettävän mm. hankintasäädösten muutoksin. Jatkuvat muutokset jätehuollon järjestämisvastuisiin ja lainsäädäntökehyykseen tekevät toimintaympäristöstä ennakoimattoman ja vaikeuttavat suunnitelmallista (kunnallisen) jätehuollon kehittämistä ja investointien tekemistä jätehuollon infrastruktuuriin. Kuitenkaan vuosien aikana tehdyt vastuun supistukset eivät ole saaneet yksityisiä toimijoita laajamittaisesti investoimaan käsittelyinfraan, vaan taustalle on aina tarvittu julkinen tai julkisomisteinen toimija.

Kuntaliitto huomauttaa, että muutoinkin jätteen koko arvoketjuun perustuva vaikutustenarviointi puuttuu esityksestä kokonaan. On huomioitava, että jätehuolto koostuu jätteen keräyksestä, kuljetuksesta, hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä 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. On muistettava myös se, että kaikkien jätteiden käsittelylle ei ole kaikkialla markkinaa. Olennaista olisi tarkastella myös käsittelykapasiteettia ja sitä, mihin käsittelyyn jäte voi eri alueilla päätyä. Koska tätä arviota ei ole tehty, ei myöskään voida todeta, että muutoksella ei ole ympäristövaikutuksia. Samoin yritysvaikutusten arviointi jää tästä syystä puutteelliseksi. Tämän puutteellisuuden voi huomata muun muassa siitä, että luonnoksen sivulla 8–9 mainitaan vain kuljetusurakat. Vaikutuksia jätteen käsittelyyn ei arvioida lainkaan. Jätehuoltoa ei hoideta asianmukaisesti pelkällä jätteiden kuljetuksella.

#### Vaikutukset kotitalouksille ja kunnille

Ehdotuksen vaikutukset kotitalouksiin ja kuntiin, kuten esimerkiksi vähenevästä jätemäärästä aiheutuva kustannusten nousupaine, on vaikutusarviossa suorastaan ohitettu. Termiä kotitalous ja sen sisältöä ei ole edes pyritty määrittelemään. Kunnan vastuulle jäävien kotitalouksien jätehuollon käytännön järjestelyihin muutoksella ei varmastikaan ole juurikaan vaikutusta, ellei oteta huomioon mahdollisia nousevia hintoja kunnan jätelaitoksen asiakasmäärän pudotessa ja maksajajoukon pienenytessä. Mutta nimenomaisesti kyseessä oleviin ns. SOTE-asukkaisiin tai SOTE-kotitalouksiin ja heidän asemaansa niin kiinteistökohtaisten jätehuoltopalvelujen kuin muidenkin palvelujen käyttäjänä ei ole otettu vaikutusarviointinissa lainkaan kantaa.

Kunnat käyttävät aktiivisesti eri ohjauskeinoja (mm. jätehuoltomääräykset, jätetaksa ja jäteneuvonta) jätelain etusijajärjestyksen mukaisen jätehuollon edistämiseen kunnan jätehuoltovastuulla olevilla kiinteistöillä. Jätehuoltoviranomaisella on kattavat rekisterit kunnallisen jätehuollon piiriin kuuluvista asiakkaista, joiden palvelujen määräysten mukaisuutta seurataan tehokkaasti. Jätteiden erilliskeräys voidaan myös toimeenpanna ilman raskaita erillisiä ympäristönsuojeluviranomaisen hallintopakkoprosesseja. Kun kunnan vastuulta poistuu toimintoja, kunnilla ei ole enää mahdollisuutta ohjata yhdyskuntajätehuollon toteuttamista näillä kiinteistöillä, eivätkä ne ole enää kattavasti keskitetyssä rekisterissä ja seurannassa.

Monet arvioinnissa vaikeiksi arvioitaviksi todetut seikat olisi voitu huolellisessa valmistelussa selvittää ennalta nykyistä huomattavasti tarkemmin, esimerkiksi kyselyllä. Viittaamme esimerkiksi toteamiin: ”Arviointia vaikeuttaa myös puutteellinen tieto siitä, miltä osin asumispalveluissa syntyvien jätteiden jätehuolto on nykyisin käytännössä kunnan ja miltä osin jätteen haltijan järjestämää.” ”Kunnan vastuulta pois siirtyvän jätteen määrä olisi karkeasti arvioiden enintään 52 000 tonnia eli 1,5 % yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä. Muutos olisi käytännössä todennäköisesti tätä pienempi, koska kuten edellä todetaan, osa ehdotettavan säännösmuutoksen kohteena olevista asumispalveluista on jo nykyäänkin jätteen haltijan vastuulla.”

Vaikutusten arvioinnissa kunnallisten jätelaitosten osalta arvioidaan lähinnä kuljetussopimusten irtisanomisista aiheutuvia sanktioita tai vahingonkorvausvaateita. Kuntaliitto toteaa, että vaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon vaikutukset koko jätehuoltoketjuun ja sen toimivuuteen. Em. kuljetussanktioiden ja vahingonkorvausvaatimusten osalta todetaan, että arvion

mukaan urakkamenetykset jäänevät kuitenkin yleensä vaihteluvälin sisään ja sanktio- tai korvausvaateita kunnalle aiheutunee vain harvoin. Vaikutuksenarvioinnissa esitetty arvio lakimuutoksen vaikutuksesta urakkamenetyksiin ei Kuntaliiton tietämyksen mukaan perustu mihinkään selvitykseen.

Yhtä kaikki, ehdotetun muutoksen aiheuttamat vaikutukset kuntiin on vaikutusarvioinnissa käytännössä ohitettu tai pyritty tietoisesti esittämään todellista positiivisempina. Esim. jätehuoltoviranomaisen osalta vain todetaan, että jätehuoltomääräykset ja muut ohjeet tulee päivittää, mutta ei arvioida työstä aiheutuvaa todellista hallintokuormaa.

Vaikutusarvion mukaan muutos selkeyttäisi vastuunjakoa ja siitä seuraisi, että kuntien vastuunjakoon liittyvät tulkintaepäselvyydet vähenisivät. Kuntaliitto ei yhdy esityksen väitteeseen. Jokainen muutos vastuunjaossa vain siirtää rajapinnan uuteen paikkaan ja aiheuttaa siinä rajapinnassa uudenlaisen tulkintakeskustelun ja huomattavan uuden ohjeistuksen tarpeen.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan, toisin kuin hallituksen esitysluonnoksessa väitetään, palveluasumisen jätehuoltovastuu ei ole ollut jätelain mukaan epäselvä. Tulkinnan selvyiden taitaa osoittaa jo sekin, että lain viiden vuoden soveltamisen aikana hallinto-oikeuskäsittelyyn on päätyntä vain kaksi eri tapausta. Mikäli tulkinta olisi ollut erityisen haasteellista, jätehuoltoviranomaisten tulkinnoista olisi tehty huomattavasti enemmän hallintovalituksia. Vaikutusarvion mukaan muutos vähentäisi hallintokuormaa. Tähän toteamme, että jatkuva vastuiden muuntelu ylläpitää kunnallisten viranomaisten hallinnollista taakkaa.

## Yritysvaikutukset

Palvelun saamisen osalta Kuntaliitto on erityisesti huolissaan niistä kuntavastuulta pois siirtyvistä kohteista, jotka sijaitsevat haja-asutusalueella ja muutoinkin syrjäisillä alueilla. Vaikutusten arvioinnissa ei ole pohdittu lainkaan sitä, onko jätteiden käsittelypalvelua tosiasiasa saatavilla yksityisiltä jätealan toimijoilta. Hyvin todennäköistä on, että yksityiset jätehuoltotoimijat, jotka tarjoavat ns. kokonaispalvelua asiakkailleen, tukeutuvat vain nykyistä vahvemmin kunnan tarjoamiin sekalaisen yhdyskuntajätteen ja biojätteen käsittelypalveluihin. Tämä tarkoittaisi sitä, että paine sekä markkinaehtoisena että kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun käyttämiseen kasvaa samalla, kun hallitus on ilmaissut toisaalta tahtotilansa rajoittaa niiden käyttömahdollisuutta. Jätteen haltijalle tulee yksi välikäsi lisää, mikä on omiaan lisäämään jätehuoltokustannuksia.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan seuraavaa: ”Hyvinvointialueet ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarjoavat yksityiset yritykset voisivat jatkossa nykyistä paremmin hankkia yksiköidensä jätehuollon yhdeltä yritykseltä ns. yhden luukun palveluna sen sijaan, että osa yksikössä syntyvän jätteen jätehuollosta olisi edelleen kunnan vastuulla.” Tämä vaikuttaa ristiriitaiselta suhteessa jätelaissa ja etenkin sen 36 § 3 momentissa ilmaistuun jätteenkuljetusten osittamisveloitteeseen.

Pykälän tarkoituksena on varmistaa kuljetusten hankintaprosessissa myös pienten ja keskisuurten jätteenkuljetusyritysten toimintaedellytyksiä. Perustelujen mukaan voisi olla jopa eduksi, että jätehuoltopalvelun hankinta voidaan keskittää jopa valtakunnalliseksi. Kuntaliitto huomauttaa, että valtakunnallisesti toimivia yksityisiä jätehuoltoyrityksiä, jotka ovat sote-toimialalle potentiaalisia tarjoajia, on valitettavasti lukumääräisesti kovin vähän. Lisäksi valtakunnallinen jätehuollon kilpailutus on omiaan heikentämään paikallisten pienempien jätehuoltoyritysten asemaa. On täysin epä johdonmukaista, jos lainsäädännön tavoitteet vaihtelevat sen mukaan, mikä instanssi toimii palvelun hankkijana.

Kuntaliitto toteaa myös ns. yhden luukun palvelusta, että tällä hetkelläkin yksikkökohtaisesti palvelun on voinut saada ns. yhdeltä luukulta eli kunnalta (mm. JL 32.1 §:n 1 kohdan ja 3 kohdan nojalla). Jonkin verran toimijan ymmärrystä tästä ajatuksesta on voinut vääristää joillakin alueilla edelleen käytössä oleva sekajätteen kuljetusjärjestelmä, jolloin kuljetuspalvelun hankkinut toimija ei ole aina tunnistanut olleensa kuitenkin kunnan jätelaitoksen asiakas. Tämä seikka ei sinänsä liity vastuunjakoon, vaan Suomen omintakeiseen kaksoiskuljetusjärjestelmään ja sen haasteisiin.

#### Vaikutukset valvontaan

Kuntaliitto toteaa, että lainsäädännön vaikutusarvioinnissa ei ole esitetty ollenkaan kuntavastuun muutoksen vaikutuksia jätehuollon valvontaan.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on pääasiallisessa vastuussa yhdessä ELY-keskusten kanssa yhdyskuntajätteen keräyksen ja hyödyntämisen valvonnasta. Kunnan jätehuoltoviranomainen vastaa jätehuollon seurannasta ja ohjaamisesta. Koska asuminen on kokonaisuudessaan kuntavastuullista, on jätehuoltoviranomaisen rekistereissä kaikki asuinkiinteistöt, ja rekisterin hoitajana jätehuoltoviranomainen on myös pitänyt huolta, että kaikki asuinkiinteistöt ovat liittyneet järjestettyyn jätehuoltoon ja huolehtineet määräysten mukaisesta erilliskeräyksestä. Muutoksen jälkeen osa asumisen jätteestä siirtyisi elinkeinojätteeksi. Kun kunnan vastuulta poistuu jätehuollon toimintoja, kunnilla ei ole enää mahdollisuutta ohjata yhdyskuntajätehuollon toteuttamista näillä kiinteistöillä, eivätkä ne ole enää kattavasti keskitetyssä rekisterissä ja seurannassa. Samalla kasvaa kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten valvontataakka. Elinkeinoelämän jätteitä ohjataan ja valvotaan lähes ainoastaan ympäristölupien valvonnan yhteydessä. Suurin osa elinkeinoelämän toimijoista ei tarvitse toimiakseen ympäristölupaa, joten käytännössä systemaattisen jätehuollon valvonnan ulkopuolella on pääosa elinkeinotoimijoista. Laiminlyöntien havaitseminen näiden jätteiden osalta jääneekin resurssisyistä yksittäisten valvontailmoitusten varaan. Valvontaviranomaisen on pakko reagoida valvontailmoituksiin. On odotettavissa, että elinkeinoelämän jätehuoltoon liittyvien valvontailmoitusten määrä tulee kasvamaan. Valvonnan painetta lisää myös se tosiseikka, että kierrätysaste tulisi saada kasvuun ja talkoisiin tarvitaan kaikkia toimijoita. Hyvin toiminut seurantamahdollisuus heikkenee, jos osa toimijoista tiputetaan systemaattisen kunnan jätehuoltoviranomaisen huolehtiman seurannan ulkopuolelle.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavastuuta lisätään myös tilanteissa, joissa on kyse uuden 5 c §:n mukaan toisessa ETA-maassa tehdyn päätöksen ja lainsäädännön tunnustamisesta.

Pykälän ensimmäisen momentin mukaan toisesta ETA-valtiosta tuotava aine ei ole Suomessa jätettä, jos jätteeksi luokittelun päättymisestä on tuossa valtiossa tehty ”viranomaisen päätös tai jätteeksi luokittelun päättymisen on seurausta muusta menettelytavasta”. Muuna menettelytapana voisi esityksen mukaan olla muun muassa yrityksen oma ilmoitus kansalliseen rekisteriin. Suomessa valvontaviranomaisten tulisi jälkivalvoa myös näitä tapauksia, jos on syytä epäillä toisessa ETA-maassa tehdyn päätöksen laatua terveyden- tai ympäristönsuojelun näkökulmasta. Valvontaviranomaisen olisi tehtävä asiasta hallintopäätös, johon asianosainen ja muut jätelain 138 §:ssä mainitut voisivat hakea muutosta lain 137 §:n 1 momentin mukaisesti hallintotuomioistuimelta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan esityksessä tulisi arvioida valvontaviranomaiselle myös tästä lisävalvonnasta aiheutuvat vaikutukset.

#### Huoltovarmuusnäkökulma

Jätehuollon vastuiden muutosten yhteydessä tulisi arvioida muutosten vaikutuksia myös huoltovarmuuteen. Poikkeustilanteisiin olisi syytä varautua ennalta ja määritellä kunnan rooli jätehuollossa siinä yhteydessä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon tai puolustusvoimien toimiva jätehuolto on yhteiskunnan näkökulmasta kriittistä ja siksi olisi varmistettava, että näiden kohteiden jätehuolto toimii kaikissa tilanteissa.

Lainsäädännössä tulisikin määrittää periaatteet ja toimivaltuudet, miten jätehuoltoa säätelevästä lainsäädännöstä ja sitä tarkentavista jätehuoltomääräyksistä voidaan poikkeusoloissa poiketa alueellinen tarkoituksenmukaisuus huomioiden. Esimerkiksi kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun käyttämisen tulisi olla joustavasti mahdollista myös julkisille toimijoille. Tämänhetkiset säännökset mahdollistavat julkisen jätteen haltijan TSV-palvelun käytön käytännössä vain yksityisen palveluntarjoajan välittämänä.

#### SUOMEN KUNTALIITTO

Miira Riipinen

johtaja, yhdyskunnat ja ympäristö

Tuulia Innala

erityisasiantuntija

Innala Tuulia

