

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

Lakimuutosehdotuksen olennaisin kohta on kunnan jätehuoltovastuun supistaminen. 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, jonka mukaan kunnan järjestämisvelvollisuus ei koskisi enää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan yrityksen tai yhteisön palveluyksikössä eikä vankilassa, kasarmilla, vastaanottokeskuksessa tai muussa vastaavassa laitosasumisessa syntyvää jätettä.

Pirkanmaan Jätehuolto Oy (jäljempänä PJH) katsoo ensisijaisesti, että asumisen jätehuoltovastuuihin ei tulisi tehdä muutoksia, vaan asumisen jätehuollon järjestämisen tulisi säilyä laajasti kunnan jätehuoltovastuulla. PJH toivoo, että jätelainsäädännön muutoksissa keskityttäisiin ennen kaikkea julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintaedellytysten parantamiseen kiertotalouden edistämiseksi ja materiaalikiertojen tehostamiseksi toistuvien vastuunrajauskohtiin kohdistuvien muutosten sijaan. Mikäli muutoksia kuitenkin tehdään, tulisi lakimuutosehdotusta perusteluineen vielä huomattavasti selkeyttää tulkintaepäselvyyksien vähentämiseksi.

Vaikutusarvion mukaan jätelain 32 §:n 1 momentin 1 kohdan muutos selkeyttäisi vastuunjakoja ja siitä seuraisi, että kuntien vastuunjakoon liittyvät tulkintaepäselvyydet vähenisivät. PJH katsoo, että näennäisesti yksinkertainen muutos on omiaan vaikuttamaan päinvastaisesti. Jokainen muutos vastuunjaossa on siirtänyt vastuunjaon tulkintaa koskevan rajapinnan uuteen paikkaan ja aiheuttanut uusia tulkintahaasteita ja huomattavaa uutta hallinnollista ohjauksen tarvetta. PJH ei näe, että tilanne olisi tältä osin tälläkään kertaa aiemmista kuntavastuun rajauksista poikkeava.

PJH on jätehuollon toimija, jonka käytännön jätehuoltopalvelujen tuottamiseen kytkeytyvään työhön perustuvan käsityksen mukaan jätelain kontekstissa jo varsin vakiintuneeseen asumisen käsitteeseen ei kytkeydy sellaisia vastuunrajoituksiin liittyviä tulkintaepäselvyyksiä, jotka edellyttäisivät jätelain muuttamista. Sen sijaan esitetty muutos tulee PJH:n näkemyksen mukaan toteutuessaan luomaan merkittäviä uusia tulkintarajapintoja ja -haasteita, jotka eivät käy esityksen perusteluista ilmi.

PJH katsoo, että kotitalous käsitteenä ei ole selkeämpi kuin jätelaissa tähän saakka yleisesti käytetty ja varsin vakiintunut termi asuminen. Esityksen perusteluissa käytetyt ilmaisut ”tavanomainen kotitalous” ja ”tavanomaiseen kotitalouteen rinnastettava asuminen” ovat jätelain kontekstissa epäselviä ja tulevat olemaan alttiita tulkintaepäselvyyksille, samoin pykäläehdotuksessa käytetty terminologinen valinta ”muu vastaava laitosasuminen”. Lisäksi PJH huomauttaa, ettei esitys huomioi lainkaan ehdotetusta terminologisesta muutoksesta aiheutuvia muutostarpeita muualla jätelakiin tai jätelain nojalla annettuun alemman asteiseen sääntelyyn. PJH toteaa, että sana ”asuminen” esiintyy eri muodoissaan jätelaissa kahdeksan kertaa, ja että esitetyllä 32.1 §:n 1 kohdan muutoksella on myös vaikutusta näihin jätelain säännöksiin ja niiden soveltamiseen sekä alemman asteiseen sääntelyyn.

Haasteellisin edellä viitatuista säännöksistä lienee 32 §:n 2 momentti, jonka mukaan kunnan on järjestettävä asumisessa syntyvien vaarallisten jätteiden vastaanotto ja käsittely. Nyt ehdotetun kuntavastuun rajaamisen osalta ei kuitenkaan esitetä johdonmukaisesti kunnan vaarallisiin jätteisiin kohdistuvan jätehuoltovastuun supistamista vastaamaan ehdotettua 32.1 §:n 1 kohtaa. Pykälän perusteella jää tulkinnanvaraiseksi, sisältäisikö kunnan järjestämisvastuulle jatkossa myös kuntavastuun piiristä esityksen mukaan poistettavien asumiskohteiden vaaralliset jätteet vai tuleeko sana asuminen tässä kontekstissa ymmärtää toisin. Perusteluista ei myöskään käy ilmi, onko esityksen tarkoituksena lopputulos, jossa kuntaan kohdistuva vaarallisen jätteen käsittelyvelvoite on laajempi kuin 32.1 §:n 1 kohdassa todetun kuntavastuun?

Myös jätelain 86 §:ssä on todettu, että ko. pykälässä säädetyistä ei saa sopimuksin poiketa kiinteistön haltijan vahingoksi, jos kysymys on asumisessa syntyvästä jätteestä. Lain 6 §:n yhdyskuntajätteen määritelmään on puolestaan sisällytetty nykyisen jätelain 32.1 §:n 1 kohdan poistettavaksi esitetty alku (vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa). Niin ikään 6 §:ään sisältyvässä biojätteen määritelmässä esiintyy termi asuminen. Vastaavasti esimerkiksi valtioneuvoston asetuksessa jätteistä (978/2021) käytetään erilliskeräysvelvoitteita koskevissa säännöksissä säännönmukaisesti terminologiaa asuminen. Otaksuttavaksi myös muualla jätelain nojalla annetuissa asetuksissa käytetään vastaavalla tavalla termiä asuminen. Edellä esitettyyn viitaten PJH huomauttaa, ettei lausuttavan olevassa hallituksen esityksessä ole huomioitu tarvetta käydä jätelakia ja alemman asteisia säädöksiä läpi ehdotetusta muutoksesta johtuen.

Voimassa olevan jätelain asumisen terminologian muutos aiheuttaa tarpeen muuttaa myös kunnallisia jätehuoltomääräyksiä ja ohjeistuksia. Lausuttavana oleva esitys tunnistaa ko. muutostarpeen, joskin sen vaikutusten arvioiminen jää varsin ylimalkaiselle tasolle eikä esimerkiksi muutoksesta aiheutuvaa hallinnollisen taakan määrää arvioida lainkaan.

PJH huomauttaa, että esitetty jätelain 32.1 §:n 1 kohdan muutos johtaa kunnan asukkaiden yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalliseen tilanteeseen, kun kuntien asukkaat jaetaan jätehuollossa kahteen kategoriaan. Jätehuollon vastuunjaon muutoksesta huolimatta kuntavastuun ulkopuolelle jäävissä asumismuodoissa on kyse asumisesta ja kunnan asukkaista. Kunnan velvollisuuteen järjestää asumisen jätehuolto palveluna yhdenvertaisesti kaikille kunnan asukkaille ei ole jätelain muutoksissa aiemmin puututtu. Nyt käsillä oleva muutosesitys johtaakin tarpeeseen arvioida esityksen perustuslainmukaisuutta. Tästä näkökulmasta PJH katsoo perustelluksi selvittää, voidaanko osa kunnan asukkaista sulkea julkisen palvelutoiminnan (kunnan järjestämä jätehuolto) ulkopuolelle nyt esitetyillä perusteilla tai lainkaan. Lisäksi PJH huomauttaa, että perustuslain 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus toteutuu aineellisessa lainsäädännössä ja jätehuollon osalta kyseessä on tällöin jätelaki. Esityksessä on jäänyt selvittämättä, rajaisiko nyt esitetty muutos kunnan asukkaiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon esimerkiksi kunnan jätehuoltoviranomaisen toimivaltaan kuuluvassa julkisen vallan käytössä?

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 ja kiertävissä keräyksissä. Asukkailla on oikeus saada myös 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. Ehdotettu muutos jättää huomiotta nämä muut palvelut ja niiden saatavuuden sekä sen näkökulman, millä tavoin kuntalaisille voidaan taata yhdenvertaiset palvelut tältä osin. Esityksessä ei oteta kantaa, onko välttämättömyyspalveluksi tunnistetun jätehuollon osalta perustuslainmukaista asettaa kunnan asukkaita toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan.

35 § Kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen järjestäminen

PJH katsoo, että ehdotetun säädösmuutoksen suhdetta jätelain 15 § ja 91 § pykäliin on tarkennettava. Kunnille on ko. säädösten kautta säädetty mahdollisuus poiketa jätelainsäädännön mukaisista erilliskeräysvelvoitteista siltä osin, kun poikkeukset ovat paikallisesti tarpeen. PJH:n näkemyksen mukaan esitys jättää varsin epäselväksi, miten 15 ja 91 §:ssä säädetty menettely tarkempine selvityksineen ja määräajaksi tehtävine päätöksineen ovat yhteen sovitettavissa esitettyyn 35 §:ään. Esitetyn 35 §:n muutoksen ei tulisi muodostaa kahta osin päällekkäistä ja keskenään mahdollisesti ristikkäistä tai ristiriitaista päätösmenettelyä.

48 § Tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuotteet ja tuottajat

-

Siirtymäsäännös

Aiemmissa jätelakimuutoksissa on katsottu kohtuulliseksi jätelain muutoksiin kytkeytyväksi siirtymäajaksi 2-3 vuotta (mm. aiemmat kuntavastuun rajaukset, kunnan päättämä kuljetusjärjestelmämuutos, erilliskerättävien jätteiden kuljetus). Nyt ehdotettu siirtymäaika poikkeaa huomattavasti aiemmin toteutetuista siirtymäajoista. Laissa säädetyn vastuunrajausten muuttaminen on kunnan jätehuoltotoimijoihin kohdistuvien velvollisuuksien ja tehtävien ytimeen kohdistuva muutos, joka vaikuttaa suoraan näiden velvollisuuksien toteuttamiseksi tehtyihin hankintoihin ja hankintasopimuksiin. Myös kunnan jätehuoltotoimijoilla tulee olla perustuslain 15 §:n perusteltujen odotusten suoja ja oikeus luottaa sopimussuhteiden kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen. Esim. kuljetusjärjestelmäpäättökseen 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, tulisi siirtymäajan päätyä aikaisintaan vuonna 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 hyvinvointialueita jätelain 32 a §:ssä säädettyä vastaavasti. Yleinen mahdollisuus kuuden kuukauden irtisanomisaikaan aiheuttaa turhaan ylimääräistä epäselvyyttä ja hallinnollista taakkaa jätehuoltoviranomaisille sekä jätelaitoksille, mikäli muutosta ei voida toteuttaa hallitusti ja kootusti.

Muuta huomioitavaa

Jätelain 5 luvussa säädettyä kunnan vastuuta jätehuollon järjestämisessä on muutettu tiiviiseen tahtiin 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 järjestämistä vuodelta 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.

Pitkäkestoisen ja tuloksellisen jätehuollon kehittämisen näkökulmasta toistuvat muutokset jätehuollon järjestämisvastuisiin ja lainsäädäntökehykseen tekevät toimintaympäristöstä ennakoimattoman. Kuntien vastuuta jätehuollossa rajataan jatkuvasti, vaikka ympäristö- ja jätepoliittisten tavoitteiden tehokas täytäntöönpano edellyttäisi kuntien riittävän vahvaa ja ennen kaikkea vakaata asemaa jätehuollossa. On selvää, että esimerkiksi yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteiden saavuttamisessa kuntavastuullisen jätehuollon rooli on merkittävä jo siksikin, että kuntavastuulliseen jätehuoltoon voidaan tarvittaessa kohdistaa vaikuttavia ja toteutukseltaan seurattavissa olevia velvoitteita. Kuntavastuun jatkuva rajaaminen rajaa myös näiden toimien vaikuttavuutta.

Kuntavastuullinen jätehuolto tai kuntien omistamat jäteyhtiöt eivät ole lainsäädäntömuutoksien taloudellisille ja toiminnallisille vaikutuksille immuuneja. Jokainen kuntavastuun ulottuvuuteen kohdistuva rajaus on johtanut tarpeeseen tehdä toiminnallisia muutoksia kuntavastuullisen jätehuollon prosesseissa ja niillä on vaikutusta jo tehtyihin hankintoihin ja voimassa oleviin hankintasopimuksiin. PJH ei ole tietoinen, että näitä vaikutuksia olisi lainvalmistelun yhteydessä selvitetty yhdessä käytännön toimijoiden kanssa.

PJH huomauttaa, että jatkuvilla kuntavastuun supistuksilla myös vaarannetaan kuntien jätehuoltoon tekemät pitkäikäiset investoinnit saattamalla ne osin turhiksi. Samanaikaisesti on hallitusohjelmaankin kirjatusti suunnitteilla kuntien omistamien jäteyhtiöiden toimintamahdollisuuksia merkittävästi rajaavia lainsäädäntömuutoksia. Lainsäätäjän kuntavastuullisen jätehuollon toimintaympäristöön kohdistamat toimet tulevatkin kokonaisuutena johtamaan tarpeeseen kattaa aikaisempien velvoitteiden pohjalta toteutettujen investointien kustannuksia yhä pienenevällä palveluiden käyttäjien joukolla. Koska jatkuvia lainsäädäntömuutoksia on hankalaa ennakoida, vaikeutetaan myös tulevia investointeja ja kehitystyötä.

Lisäksi PJH huomauttaa, että esityksestä puuttuu koko jätehuollon arvoketjuun perustuva vaikutusten arviointi. Jätehuolto koostuu jätteen keräyksestä, kuljetuksesta, kierrätyksestä ja hyödyntämisestä sekä loppukäsittelystä jätelain vaatimusten mukaisesti. Pelkkä tonnimääräinen arvio siitä, kuinka paljon jätettä siirtyy kunnan vastuulta jätteen haltijan vastuulle, ei kuvaa käytännön todellisuutta riittävästi.

PJH kritisoi tapaa, jossa hallitusohjelman mukaisia kuntavastuullisen jätehuollon sääntelykenttään ja toimintaympäristöön olennaisesti vaikuttavia muutoksia pirstaloidaan pienemmiksi, pitkin hallituskautta toteutettaviksi, kokonaisuudeksi ilman kattavaa ja asianmukaista kokonaisvaikutusten arviointia. PJH katsoo, että hyvään lainvalmisteluun kuuluu hallituskaudella tehtäviksi esitettyjen muutosten kokonaisvaikutusten arvioiminen, kun vaikutusten tiedetään jo ennalta kohdistuvan kuntavastuullisen jätehuollon kokonaisuuteen.

Muurinen Pasi
Pirkanmaan Jätehuolto Oy

Nikkilä Amanda
Pirkanmaan Jätehuolto Oy