Suomen Kuntaliitto ry

Lausunto

19.08.2022 439/030100/2022

Asia: VN/9898/2021-75

Ehdotukset SUP-direktiivin täytäntöönpanoon liittyviksi asetuksiksi sekä uudeksi keräyspaperia koskevaksi asetukseksi

Lausunnonantajan lausunto

Valtioneuvoston asetus eräistä muovituotteista

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa luonnoksista jätelain nojalla annettaviksi asetuksiksi tai niiden muutoksiksi. Asetukset liittyvät pääosin kertakäyttömuovien vähentämistä ja haittoja torjuvan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/904 eli ns. SUP-direktiivin toimeenpanoon. Asetukset täsmentäisivät SUP-direktiivin täytäntöön panemiseksi ehdotettua jätelain (646/2011) muutosta.

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa lausuntonaan alla olevaa. Lausunnon otsikot noudattelevat lausuntopalvelun otsikointia.

Kuntaliitto toteaa aluksi, että kokonaiskuvan saamista ja lausunnon antamista hankaloittaa huomattavasti se, että valmistelussa oleva hallituksen esitys jätelain muuttamiseksi SUP-tuotteiden osalta ei ole käytettävissä. Tietojemme mukaan lakiehdotusta ollaan muuttamassa olennaisesti alkuvuodesta lausunnoilla olleesta versiosta.

Eräitä muovituotteita koskevan valtioneuvoston asetuksen (jäljempänä SUP-asetus) perustelumuistion mukaan nykyisen SUP-asetuksen säännöksiä on tarpeen täydentää direktiivin kaikkien vaatimusten täytäntöön panemiseksi. Tarkoitus on antaa uusi SUP-asetus, joka korvaa asetuksen 771/2021. Muiden muutosten muassa asetuksella tarkennettaisiin jätelakiin säädettävän tupakkatuotteiden keräysastioiden järjestämisvastuuta, joka koskee kuntia.

Ehdotetulla asetuksella kunnalle tulisi tarkennettu velvoite erillisten keräysastioiden järjestämisestä kertakäyttöisiin muovituotteisiin kuuluville tupakkatuotteille ja suodattimille.

4 § Tupakkatuotteiden keräysastioiden järjestäminen

Pykäläehdotuksen mukaan erillisiä keräysastioita tupakkatuotteille ja suodattimille olisi järjestettävä jokaiseen kuntaan yksi jokaista kolmeasataa asukasta kohden. Tämä velvoite tulisi siirtymäsäännöksen mukaan voimaan vuoden 2024 alusta lukien. Velvoite tarkoittaisi, että tupakkaroskiksia tulisi vuoden kuluessa olla käytössä kaikkiaan yli 18 000 eri puolilla Suomea.

Perustelumuistion mukaan kuntien hankittavaksi tulisi noin 18 300 kappaletta keräysastioita. Kuntaliitto huomauttaa, että koottua selvitystä kunnissa jo olevien tupakkajätteen keräysastioiden määristä ei ole olemassa. Jonkin verran tupakkaroskiksia on jo nyt käytössä, joten tarvittava hankintamäärä lienee hieman arvioitua matalampi. Mutta on selvää, että ehdotettava investointimäärä koko Suomessa olisi kerralla merkittävä ja huomattavasti suurempi kuin esimerkiksi tuottajavastuuorganisaatioille on tähän mennessä asetettu. Yksinomaan Helsingin kaupungin tulisi sijoittaa noin 2200 erillistä tupakkaroskista jätelain 48 c §:n mukaisille yleisille alueille, joiden puhtaanapidosta kaupunki vastaa.

On epäselvää, onko noin suurta astiamäärää saatavilla markkinoilta esitetyssä varsin lyhyessä ajassa. Koska roska-astiaverkoston nykytilasta, sen tarpeista ja vaikuttavuudesta roskien vähentämiseksi ei ole olemassa mitattua tietoa, tuntuu luku 1 kpl/300 as arvatulta. Kuntien kokemusten mukaan haasteena on se, että tupakoijat tumppaavat tumpit roskiksista huolimatta usein maahan. Kyse lienee tietämättömyydestä ja totutusta toimintatavasta, koska tumppeja ei ikään kuin mielletä roskiksi niiden koon vuoksi. Ehkä ei myöskään tunnisteta, että suodattimet sisältävät muovia. Enneminkin tarpeen olisi kiinnittää huomiota roskaamiseen liittyvään neuvontaan ja kasvatukseen. Kuntaliitto esittääkin, että tupakkaroskan keräysastioiden velvoitemäärässä lähdettäisiin liikkeelle aluksi esitettyä kevyemmästä velvoitteesta, esim. 1 astia 500 asukasta kohden. Velvoitetta voitaisiin tiukentaa tarvittaessa tiedon karttuessa myöhemmin.

Lisäksi tulisi pohtia velvoitteen voimaantuloa koskevaa siirtymäaikaa, joka voitaisiin asettaa pidemmäksi tai vaikkapa portaittaiseksi siten, että lopputulemana olisi asetuksessa määritelty kuntakohtainen määrä (esim. vuoteen 2025 mennessä 1 kpl/1000 as ja vuoteen 2026 mennessä 1 kpl/500 as). Asetuksen perusteluissa olisi lisäksi hyvä todeta, että erillisellä tupakkaroskien keräysastialla tarkoitetaan sekä erillisiä tupakkaroskien keräysastioita että sekajätteen keräysastian kylkeen sijoitettavia erillisiä kylkiastioita tumpeille.

Perustelumuistion mukaan tupakkaroskisten hankinnasta ja käytöstä syntyvät kustannukset maksaisivat jätelain 48 b §:n nojalla tuottajat, joten muutos ei aiheuttaisi kunnalle kustannuksia. Kuntaliitto toteaa, että hankintakustannusten veloittamismahdollisuus tuottajilta on lainsäädännöllä ehdottomasti varmistettava, koska kunnille ei saa aiheutua tuottajavastuun toimeenpanosta ylimääräisiä kustannuksia. Muistion arvion mukaan keräysastioiden hankinta aiheuttaisi kunnille noin 1,8–3,6 miljoonaa euroa lisäkustannuksia. Kuntaliiton näkemyksen mukaan asetukset jättävät jossakin määrin epäselväksi, sisältyvätkö kaikki infraan liittyvät kustannukset tosiasiassa tuottajille

säädettyyn kustannusvastuuseen myös ns. SUP-korvausasetuksen mukaisena siirtymäaikana 2023-2025. Kuntaliitto huomauttaa, että tuolloin on ehdotettu käytettävän kuntien roskaantumisen ehkäisemisen ja siivoamisen kokonaiskustannuksena lukuarvoa 4,79 e/as riippumatta kunnille tehtävistä syntyvistä todellisista kustannuksista. Em. luku perustuu Kuntaliiton vuonna 2020 toteuttamaan kustannuskyselyyn ja vuoden 2019 kustannustietoon eikä sisällä kuin silloisen infran mukaisen roskien keräyksen ja siivouksen. Kuntaliitto huomauttaa, että luvussa ei ole otettu huomioon tupakkatuotteille tarkoitettujen roska-astioiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia eikä kunnille aiheutuvia kuluja valmisteilla olevan jätelain mukaan säädettävästä neuvonta- ja tiedotusvastuusta. Jätelailla on varmistettava, että Pirkanmaan ELY-keskuksen myöhemmin vahvistamassa korvaussummassa otetaan huomioon nämä em. kustannukset erillisinä tupakkatuottajille kohdentuvina lisäkustannuksina sovitun lähtöluvun 4,79 e/asukas mukaan lasketun SUP-tuottajien korvausten päälle.

Perustelumuistiossa tupakkaroskisten hinta-arvion yhteydessä todetaan, että investoinnin jälkeen tuottajien maksettavaksi tulisivat roskisten vuosittaiset käyttökustannukset, jotka riippuvat muun ohella tyhjennyskertojen määrästä ja tyhjennyksen toteuttamistavasta. Kuntaliitto huomauttaa, että käyttökustannuksiin tulee laskea em. tekijöiden lisäksi mukaan myös korjaus- ja uusinvestoinnit johtuen mm. normaalista kulumisesta sekä ilkivallasta. On myös tärkeää, että kunnat saavat itse omien tarpeidensa mukaan valita käytettävät astiatyypit, -koot ja päättää niiden sijoittamisesta, lainsäädäntö toki huomioiden. Astioiden tulee mm. olla kestäviä ja niihin tulee olla saatavilla varaosia, jotta ne ovat pitkällä tähtäimellä kustannustehokkaita. Tupakkaroskisten tulee sopia kaupunkikuvaan, ja ne tulee voida integroida joustavasti kuntien muuhun puistoinfraan, jotta astioiden huolloista ja tyhjennyksistä voidaan huolehtia olemassa olevien ohjeiden ja työtapojen mukaisesti. Em. asiat tulee mainita pykälän perusteluissa sekä ylipäänsä perustelumuistiossa.

7 § seurantatietojen ilmoittaminen

Liitteessä 3 tarkoitettujen tuotteiden tuottajan tulee ilmoittaa tiettyjä seurantatietoja Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Kuntaliitto pyytää, että pykälän osalta perustelumuistioon selvennetään, mikäli kohdan 2 tietojen ilmoittaminen ei koske tupakkatuottajia. Käsityksemme on, että jätelain 51 §:ään on tulossa maininta siitä, että pykälän mukainen tiedotus- ja neuvontavelvollisuus ei koske kertakäyttöisiä muovituotteita tuottavia tupakkatuottajia. Sen sijaan velvoite ollaan säätämässä kunnille. Mikäli 2 kohdan ilmoittamisvelvoite kuitenkin koskee tupakkatuottajia koskien kuntien neuvontatoimia, jää epäselväksi kuntien ja tupakkatuottajien välinen suhde. Suunnitteilla on, että korvauksia saadakseen kuntien tulee ilmoittaa neuvontaan ja valistukseen käyttämänsä kustannukset Pirkanmaan ELY-keskukselle, mutta käsittääksemme velvoite ei sisällä neuvontatoimien kuvausta tms. Kuntaliitto esittää, että neuvonnan selvitysvelvoitetta hieman selvennetään tältä osin, mutta lisäämättä kunnille kohdistettavia velvoitteita.

8 § Tietojen kokoaminen seurantaa ja valvontaa varten

Kuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota pykälän 2 momentin sanamuotoon, joka kuuluu seuraavasti: ”Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on vuosittain toimitettava Euroopan komissiolle tiedot liitteen 3 kohdassa 1 tarkoitetuista tuotteista, jotka on erilliskerätty ja siivottu.” Näkemyksemme mukaan termi erilliskeräys on tässä yhteydessä sekoittava. Jätelain 6 § 18 kohdan mukaan erilliskeräyksellä tarkoitetaan jätteen keräystä siten, että lajiltaan ja laadultaan erilaiset jätteet pidetään toisistaan erillään uudelleenkäytön valmistelun, kierrätyksen, muun hyödyntämisen taikka muun erityisen käsittelyn helpottamiseksi. Tässä yhteydessä tupakkatuotteita voidaan kerätä sekä sekajätteen keräysastiaan että erilliseen tupakkaroskikseen, mutta käsittelytapa on sama eli jäte hävitetään sekajätteenä. Astiat tyhjennetään tyhjennyskierroksella usein samaan jätesäkkiin. Kunnille on tärkeää, että ei synny virheellistä mielikuvaa vaatimuksesta eritellä tupakkaroskisten tyhjennystä muista puistoroskisten tyhjennyksistä. Se lisäisi kunnan keräyskustannuksia huomattavasti ja toisi tehottomuutta keräystoimiin.

Valtioneuvoston asetus muovia sisältävistä kalastusvälineistä

Kuntaliitolla ei ole sinänsä lausuttavaa asetusluonnoksen sisällöstä. Kuntaliitto toteaa, että kalastusvälineiden erilliskeräyksen järjestäminen on haasteellinen tehtävä ja on ylipäänsä epäselvää, miten SUP-direktiivin edellyttämät jätehuoltotoimet vähentävät kalastusvälineiden ympäristövaikutuksia.

Valtioneuvoston asetus eräiden muovituotteiden tuottajien kunnille maksamista korvauksista

Tässä ns. korvausasetuksessa säädettäisiin tarkemmista SUP-tuottajien korvausten laskentaperusteista ja määriteltäisiin SUP-tuottajien kustannusosuudet jätelain 48 b §:ssä tarkoitetusta kustannusvastuusta. Ehdotettu asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

2 § Tuoteryhmäkohtaisten korvausten laskemisen periaatteet

Pykälän 1 momentissa määritellään, että tuottajan maksama tuoteryhmäkohtainen korvaus lasketaan erikseen kuntien keräyskustannuksille ja siivouskustannuksille. 2 momentin mukaan vuosina 2023–2025 kunnan kokonaiskustannukset 1 momentissa tarkoitetuista toimista ovat 4,79 euroa asukasta kohden. Tästä 3,59 euroa on 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja keräyskustannuksia ja 1,20 euroa 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja siivoamiskustannuksia.

Kuntaliitto huomauttaa, että pykälän perusteluista puuttuu maininta, että keräysinfrastruktuurista ja sen käytöstä aiheutuvat kustannukset sisältyvät sekä 1 momentin 1 kohdan keräyskustannuksiin sekä 2 kohdan siivouskustannuksiin. Kuntaliitto esittää, että epäselvyyksien välttämiseksi tämä SUP-direktiiviin sisältyvä asia mainitaan tässä kohden (mainittu yleisellä tasolla SUP-asetuksessa). Toisaalta Kuntaliitto huomauttaa, että lisäyksenä suhteessa alkuvuonna lausunnoilla olleeseen jätelain muutosesitykseen kunnille säädettävän tupakkajätteen keräysastioiden erillisinvestoinnin ei tule sisältyä em. kuluun. Asia tulee selventää perusteluissa. Nyt asetuksesta puuttuvat tupakkatuottajien erikseen maksettavaksi lankeavat erillisestä tupakkainfrasta aiheutuvat

korvaukset. On mahdollista, että tämä investointi tulee korvattavaksi jo suoraan jätelain perusteella. Kuntaliitto edellyttää kuitenkin, että säädöskokonaisuuden toimivuus tarkistetaan huolella, ettei kunnille säädettävistä uusista tuottajan kustannusvastuulle kuuluvista tehtävistä aiheudu missään olosuhteissa kunnille kustannuksia.

2 momentin määräaikainen kokonaiskustannus 4,79 euroa asukasta kohden on sovitun mukainen eikä Kuntaliitolle ole siihen huomauttamista. Kuntien kokonaiskustannus määräytyisi kuntien Pirkanmaan ELY-keskukselle ilmoittamien kustannustietojen perusteella ensimmäisen kerran vuonna 2026. Siirtymäaika on tarpeen, jotta kuntien kustannustietojen seurantaa ehditään kehittää.

Sen sijaan Kuntaliitto pitää erikoisena kustannusjakoa keräys- ja siivouskustannusten välillä. Keräyskustannusten osuus on määritetty 75 %:ksi ja siivouskustannusten osuus 25 %:ksi. Kuntaliiton vuoden 2020 kustannuskyselyn mukaan kustannusjako olisi juuri päinvastainen em. kahden tekijän osalta, mikä on perusteluissakin mainittu. Toisaalta Rambollin myöhemmin laatiman koostumusmenetelmäselvityksen yhteydessä päästiin toisenlaiseen kustannusjakoon, jossa kustannuksista roska-astioiden tyhjentämisen osalta aiheutuisi keskimäärin noin 65–70 prosenttia ja roskaantumisen siivoamisen osalta noin 30–35 prosenttia. Nyt esitetty kustannusjako ei kuitenkaan vastaa kumpaakaan näistä selvityksistä. Kuntaliitto pitää kyselyteknisistä syistä kustannuskyselyn perusteella saatua jätehuollon ja siivoustoimien kokonaislukua luotettavampana kuin selvityksestä saatua tarkempaa kustannusjakoa. Toisaalta Rambollin toisenlainen tulos perustuu sekin vain kahden kaupungin työaikakirjauksiin ja lisäksi kahden kaupungin haastatteluun.

Näin ollen kustannusjaon pohjana tulisi vähintään pitää suhdelukua 65/35 (keräys/siivous). Tämäkin sisältää epävarmuuksia. Siksi Kuntaliitto esittää, että kustannusjaon epävarmuuden vähentämiseksi ja eri tuottajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi ympäristöministeriö selvittää esitettyä kustannusjaon perustetta syksyn aikana tarkemmin esimerkiksi kuntahaastatteluin. Asetuksen 2 §:n pohjaksi tehtävät koostumustutkimukset ovat vielä kesken, joten tämän aiheuttamisperiaatteen mukaista kustannusjakoa tukevan selvityksen ehtisi vielä toteuttaa.

3.2. Asetusehdotuksen vaikutukset

Vaikutusarviossa todetaan, että asukaskohtaiset kulut ovat suuremmissa kunnissa keskimäärin suuremmat kuin pienissä kunnissa, minkä arvellaan johtuvan suurien kuntien suuremmasta yleisten alueiden määrästä.

Kuntaliitto toteaa, että jätehuollon keräys- ja siivouskustannusten asukaskohtaiseen suuruuteen vaikuttavat useat eri tekijät, joista merkittävimmät lienevät asukastiheys, asukkaiden ikäjakauma, asumismuoto sekä turismin määrä ja kohdentuminen. Yleisillä alueilla jätteitä tuottavat pääasiassa henkilöt, jotka viettävät yleisillä alueilla enemmän aikaa. Näin esimerkiksi kerrostalovaltaisilla alueilla ulkoillaan paljon yleisillä alueilla. Kuntaliitossa tarkastelimme vaikuttavana tekijänä ns.

yleisten alueiden käyttöpainetta, jossa suhteutimme kunnan asukasmäärän lähivirkistysalueiden pinta-alaan. Tarkastelun perusteella voimme todeta, että suurissa kaupungeissa asukasmäärä virkistysalueiden alaan suhteutettuna oli keskimäärin selkeästi suurempi kuin pienemmissä maaseutumaisissa kunnissa. Lisäksi turismi on merkittävämpää suuremmissa kaupungeissa. Toki Lapissa käydään erityisen paljon talviaikaan, mutta roskien syntymiseen vaikuttaa olennaisesti myös vuodenaika. Kesäkaudella roskien määrä sekä maassa että roskiksissa on suurempi kuin talvikaudella.

Valtioneuvoston asetus pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun asetuksen muuttamisesta

Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa asetusluonnoksesta.

Valtioneuvoston asetus juomapakkauksista annetun asetuksen muuttamisesta

Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa asetusluonnoksesta.

Valtioneuvoston asetus keräyspaperin erilliskeräyksestä ja kierrätyksestä

Kuntaliitto toteaa asetusluonnoksen 3 §:n (vastaanoton järjestäminen) osalta, että aluekeräyspisteiden määräsidonnainen vähimmäisvaatimus voimassa olevassa asetuksessa on nyt kovin pieni suhteessa verkoston nykyiseen kokoon. Keräyspisteitä on tällä hetkellä huomattavasti yli lainsäädännössä vaaditun määrän. Tämä ja nyt tehtävä vähimmäisvaatimuksesta luopuminen mahdollistavat keräyspisteverkoston erittäin merkittävän supistamisen nykytilaan verrattuna, mikä lisää riskiä roskaantumiselle sekä paperijätteen päätymiselle sekajätteeseen. Toisaalta on hyvä, että pykälään on lisätty verkoston alueellista kattavuutta ja saavutettavuutta koskevia vaatimuksia. Ne tosin eivät ole yhtä yksiselitteisiä kuin määrävaatimukset. Kuntaliitto toteaa kuitenkin, että keräyspaperin markkinatilannetta tulee seurata ja sen heikentyessä lainsäätäjän tulee ottaa asia uudelleen tarkasteluun sekä tehdä tarvittavat muutokset, kuten vaikkapa asianmukaisen määrävaatimuksen palauttaminen, lainsäädäntöön.

Kuntaliitto huomauttaa myös, että paperinkeräys jätettiin aikanaan vuoden 2019 jätelakityöryhmän työn ulkopuolelle pääasiassa työmääräsyistä, eikä sen järjestämisen perusteita ja reunaehtoja tarkasteltu tuolloin systemaattisesti jätehuollon kokonaisuuden kannalta. Tällöin olisi saatettu nostaa keskusteluun myös määrävaatimuksen saattaminen nykykeräyksen näkökulmasta asianmukaiselle tasolle, tulevaisuuden näkymät sekä muut keräyksen järjestelyt. Keräysverkoston laajuus ja toteutustarve riippuu jätelajista sekä myös ko. jätelajin kiinteistökeräyksen laajuudesta. Tosiasia on, että paperinkeräysmäärät ovat laskusuunnassa paperinkäytön vähentymisen johdosta.

Paperituotteiden vastaanoton ja kuljetuksen vaatimukset poikkeavat muista vastaavista kiinteistöillä säännöllisesti syntyvistä jätelajeista ja tuottajavastuunalaisista jätelajeista. Kuntaliiton näkemyksen mukaan jätelain 49 §:n 2 momentin viittaus muuhun kuin pientalo- ja haja-asutusalueeseen on epämääräinen, koska pientaloaluetta terminä ei ole määritelty missään yhteydessä, ja se on siten omiaan aiheuttamaan tulkinnanvaraisuutta lainsäädäntöön. Selkeämpää olisi, mikäli keräyspaperijätteiden kiinteistökohtaisen keräyksen velvoitteet olisivat muiden jätelajien keräysvelvoitteiden ohella sidoksissa enneminkin taajaman käsitteeseen ja huoneistokokoon. Tämä helpottaisi myös neuvontaa ja selkeyttäisi tulkintoja markkinatilanteen mahdollisesti heikentyessä.

SUOMEN KUNTALIITTO'

Miira Riipinen

johtaja, Yhdyskunta ja ympäristö

Tuulia Innala

erityisasiantuntija

Innala Tuulia
Suomen Kuntaliitto ry