

YM 7.5.2021

Ympäristöministeriön vastine hallintovaliokunnalle annettuihin lausuntoihin (HE 40/2021)

1. Pakkausten tuottajavastuumalli

Ympäristöministeriö toteaa yleisenä lähtökohtana, että jätedirektiivin 3 artiklan 21 kohdan tuottajavastuun määritelmän mukaan jäsenvaltiot voivat toimeenpanna tuottajavastuun joko operatiivisena vastuuna tai kustannusvastuuna. Jälkimmäisessä tapauksessa käytännössä kunta järjestää keräyksen, mutta tuottajan kustannuksella. Kullakin EU:n jäsenvaltiolla on pakkausten jätehuollossa ja tuottajavastuussa oma ratkaisunsa, kuten hallituksen esityksen sivuilla 88-89 on kuvattu.

Tuottajan kustannusvastuu ja jätedirektiivi

Joidenkin asiantuntijakuulemisissa esitettyjen näkemysten mukaan 1) jätedirektiivi sisältää tiukat ja yksityiskohtaiset ehdot tuottajan kustannusvastuun rajaamiseksi 80 prosenttiin ja 2) hallituksen esityksessä nämä ehdot eivät täyty.

Ympäristöministeriön näkemys on, että jätedirektiivin 8a artiklassa tuottajan kustannusvastuun rajaamiselle asetetut ehdot ovat pikemminkin yleisluonteiset ja väljät: ”asianmukaisen jätehuollon” sekä ”tuottajavastuujärjestelmän taloudellisen elinkelpoisuuden” varmistaminen. Pakkauksen tuottajan kustannusvastuun rajaa- mista 80 prosenttiin on perusteltu kattavasti esityksen sivuilla 93 ja 126 ja perustelut liittyvät juuri jätedirektiivin 8a artiklassa säädettyihin ehtoihin. Tuottajan kustannusvastuun rajaamisperusteiden direktiivinmukaisuus tarkastetaan komission taholta lainsäädännön hyväksymistä seuraavan notifiointin yhteydessä.

→ Ympäristöministeriö pitää selvänä, että esitys täyttää jätedirektiivin 8a artiklassa tuottajan kustannusvastuulle asetetut vähimmäisvaatimukset.

Täysi tuottajavastuu vaihtoehtona

Jo esitysluonnosta koskevassa lausuntopalautteessa ehdotettiin usealta taholta, että tuottajien ja kuntien yhteistoimintamallin sijaan tulisi säätää niin sanotusta täydestä tuottajavastuusta, jossa tuottaja veloitetaan järjestämään keräys asuinkiinteistöiltä. Tässä mallissa tuottajan vastuu keräyksen kustannuksista seuraa suoraan operatiivisesta järjestämisvastuusta. Useassa lausunnossa paperin tuottajavastuumallia pidettiin esimerkillisenä ja samalla kysyttiin, miksi pakkausten tuottajavastuun pitäisi poiketa paperin tai muiden tuottajavastuujärjestelmien sääntelystä.

Ympäristöministeriön arvio on, että kaikissa Suomessa käytössä olevissa tuottajavastuujärjestelmissä¹ on omat erityispiirteensä, koska kaikki tuottajavastuunalaiset tuotteet ja niistä syntyvät jätteet ovat ominaisuuksiltaan (mm. laatu, arvo) erilaisia. Erityisesti käytöstä poistettujen tuotteiden keräystä koskeva sääntely on jätelainsäädännössä räätälöity tuoteryhmäkohtaisesti.

Paperin tuottajavastuumalli on tähän saakka toiminut verrattain hyvin, koska keräyspaperilla on ollut positiivinen taloudellinen arvo. Sen sijaan asumisessa syntyvä pakkausjäte ei metallipakkauksia lukuun ottamatta saavuta positiivista arvoa edes silloin kun se on merkittävin kustannuksin erilliskerätty kiinteistöiltä. Myös metallipakkausten osalta keräyksen kustannukset ylittävät materiaalista saatavan hinnan. Tuottajavastuun uskottavan toteuttamisen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että lainsäädännössä on määriteltävä selkeästi keräysvastuun kohdentuminen ja keräyksen toteuttaminen. Toisin kuin joissain lausunnoissa on esitetty, täysi tuottajavastuu ei olisi mikään vapaan kilpailun malli, vaan tuottajan jätehuoltomonopoli. Pakkausjätteiden

¹ Pakkaukset, paperi, sähkö- ja elektroniikkaromu, akut- ja paristot, ajoneuvot, renkaat.

erilliskeräysvelvoitteet (velvoiteraja) säädettäisiin valtioneuvoston asetuksessa, mutta kohdennettaisiin kuntien sijasta tuottajiin (tuottajayhteisöön). Tuottajat kilpailuttaisivat pakkausten erilliskeräyksen kiinteistöiltä todennäköisesti selvästi suurempina kokonaisuuksina kuin kunnat nyt esitettyssä mallissa, eikä alueellisia erityispiirteitä keräyksen järjestämisessä otettaisi huomioon yhtä hyvin kuin kunnan järjestämässä keräyksessä. Hankintalainsäädäntö ei sido tuottajayhteisöjä, koska ne ovat yksityisiä toimijoita.

Toinen täyttä tuottajavastuuta puoltavissa asiantuntijalausunnoissa vaille huomiota jäänyt näkökulma on, että myös täydessä tuottajavastuussa on ratkaistava tuottajan keräys- ja kustannusvastuun ulkopuolelle jään palvelutarpeen ongelma (esim. keräys pieniltä kiinteistöiltä, muun muovi- ja metallijätteen kuin pakkausjätteen keräys). Toisin kuin kunnat, tuottajat keräävät pakkausjätettä vain sieltä, mistä ne ovat asetuksella velvoitettuja keräämään. Tämä johtaa käytännössä siihen, että kunnalle ja/tai kiinteistön haltijalle on säädettävä täydentävän palvelun mahdollisuus niillä kiinteistöillä, joilla tuottaja ei ole velvoitettu järjestämään keräystä. Täydentävän palvelun kustannuksista ei vastaisi tuottaja, vaan keräyksen järjestäjä, eli kunta tai kiinteistön haltija. Näin ollen tuottajan kustannusvastuu ei välttämättä olisi merkittävästi suurempi täydessä tuottajavastuussa kuin nyt esitettyssä tuottajan ja kunnan yhteistoimintaan perustuvassa sääntelymallissa.

→Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan eräissä asiantuntijalausunnoissa annettu käsitys, jonka mukaan ns. täysi tuottajavastuu olisi ehdotettuun yhteistoimintamalliin verrattuna yksinkertainen ja markkinaehtoinen sääntelymalli, on harhaanjohtava. Pakkausten tuottajavastuun toteuttaminen jätedirektiivin vaatimukset täyttävällä tavalla edellyttää vastuunjakomallista riippumatta tarkkaa sääntelyä. Missään vastuunjakomallissa tuottajan vastuu pakkausten keräyksestä tai jätehuollosta ei tulisi olemaan 100%.

Kunnan asema yhteistoimintaneuvotteluissa

Eräissä lausunnoissa (YTP, Suomen yrittäjät) on kiinnitetty huomiota yksittäisen kunnan asemaan yhteistoiminnassa pakkausten tuottajien kanssa. Lausuntojen mukaan mahdollinen ongelma liittyy esimerkiksi siihen, että kukin kunta ei saa todellisia kustannuksia vastaavaa osuutta tuottajien maksamista korvauksista. Lisäksi sopimuksen ulkopuolelle jättäytyvä kunta joutuu järjestämään erilliskeräyksen saamatta kuitenkaan korvauksia tuottajilta. Edelleen pidetään ongelmana, että kuntien puolesta yhteistoimintasopimusta neuvottelevat järjestöt määrittävät kunnille pakkausjätteen erilliskeräyksestä maksettavia kustannuksia – ja siten ainakin osin päättävät kunnan jätemaksusta, joka julkisena vallankäyttönä kuuluisi kunnalle tai kuntayhtymälle.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että ehdotetun 49 b :n mukaan korvaukset ”on maksettava kunnille mahdollisimman tasapuolisin perustein ottaen huomioon kerätty pakkausjättemäärä ja keräyksen tehokkuuteen vaikuttavat alueelliset olosuhteet”. Esitettyssä sääntelymallissa on tarpeen varmistaa, että kaikilla osapuolilla on selvä intressi olla mukana. Siksi on perusteltua säätää, että sopimuksen ulkopuolelle jättäytyvä kunta ei saa korvauksia. Ympäristöministeriön näkemys on, että kuntien puolesta sopimusta neuvottelevat tahot eivät päästä jätemaksusta ja käytä julkista valtaa, vaan osallistuvat laissa (49 b §) verrattain tarkasti säädettyjen korvausten toimeenpanoon. Korvausten perusteista säädetään laissa. Tältä osin yhteistoimintaneuvottelujen liikkumavara liittyy lähinnä keräyskustannusten ajalliseen ja paikalliseen vaihteluun. Ympäristöministeriö toteaa lisäksi, että esitysluonnoksen ollessa lausuntokierroksella valtionvarainministeriö tai oikeusministeriö ei nähnyt epäkohtia liittyen yksittäisen kunnan tai niitä yhteistoimintaneuvotteluissa edustavien asemaan. Sääntelymalliin ei ole lausuntokierroksen jälkeen tehty olennaisia muutoksia. Esitys on käsitelty kuntatalouden neuvottelukunnassa.

→ Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ehdotetussa sääntelymallissa yksittäisen kunnan asemaan ei liity sellaista oikeudenmukaisuus- tai perustuslakiongelmia, mikä edellyttäisi sääntelyn muuttamista.

Valtiontukea koskeva selvitys

Eräissä asiantuntijalausunnoissa (YTP, Kuoppamäki) on toistettu jo lainvalmistelun aikana esitetty epäily siitä, että ehdotettu pakkausjätehuollon sääntelymalli saattaa sisältää EU:n perussopimuksen (SEUT) 107 artiklan tarkoittamaa valtiontukea kunnan jätehuoltoyhtiöille. Asiantuntijoiden mukaan sääntelymallia ei tulisi eduskunnassa sellaisenaan hyväksyä ennen kuin komissio on todennut sen olevan ongelmaton EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta.

Työ- ja elinkeinoministeriössä vakiintuneesti noudatetun käytännön mukaan mahdolliset valtiontukiongelmat pyritään ensisijaisesti selvittämään epävirallisissa neuvotteluissa komission kanssa. Virallinen oikeusvarmuusilmoitus on tehty viimeksi vuonna 2009. Ympäristöministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat selvittäneet ehdotetun sääntelymallin hyväksyttävyyttä EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta neuvotteluissa komission kanssa. Neuvottelut komission kanssa ovat päättyneet ja komissio on hyväksynyt tulkinnan, jonka mukaan ehdotettu sääntelymalli ei ole ongelmallinen EU:n valtiontukisääntelyn kannalta.

→ Ympäristöministeriö toteaa, että ehdotettu sääntelymalli ei sisällä EU:n perussopimuksessa tarkoitettua valtiontukea kunnan jäteyhtiöille ja tulkinnalla on EU:n komission epävirallinen hyväksyntä. Notifikaatiolle tai oikeusvarmuusilmoitukselle ei ole tarvetta.

Jätedirektiivin vaatimusten voimaantulo ja sääntelyn toimeenpano

Eräissä asiantuntijalausunnoissa on annettu ymmärtää, että koska jätedirektiivin tuottajavastuuta koskevia vähimmäisvaatimuksia on sovellettava vasta vuoden 2023 alusta, eri sääntelyvaihtoehtojen harkintaan on runsaasti aikaa. Näkemys on käytännön säädösvalmistelun ja lain toimeenpanon näkökulmasta epärealistinen. Jätteiden keräyksen käytännön järjestämiseen menee vuosia. Esitykseen sisältyvän ehdotuksen mukaan tuottajien ja kuntien yhteistoiminta käynnistyisi heinäkuussa 2023, eli puoli vuotta myöhässä direktiivin määräajasta. Uuden lainsäädännön valmisteluun (lausuntokierrokseen, lausuntopalautteen analyysi, esityksen muokkaaminen) ja eduskuntakäsittelyyn menisi vähimmillään puolitoista vuotta, jolloin laki voitaisiin parhaimmillaan saada voimaan vuoden 2023 alkupuolella. Tästä olisi kuitenkin vielä pitkä matka siihen, että tuottajavastuujärjestelmä toimisi käytännössä direktiivissä edellyttämällä tavalla. Tuottajien olisi suunniteltava ja järjestettävä keräys, eikä tätä voisi edes aloittaa ennen kuin lain ja asetuksen sisällöstä on varmuus. Tuottajayhteisö voidaan rekisteröidä vasta kun se osoittaa kykenevänsä järjestämään pakkausten jätehuollon lain mukaisesti. Järjestelmän ylösajoon kuluisi arviolta pari vuotta, eli uusi tuottajavastuujärjestelmä ja sen pohjalta järjestetty pakkausjätteen erilliskeräys olisi toiminnassa vasta vuonna 2025 ja siten myöhästyisi kaksi vuotta direktiivin määräajasta.

→ Ympäristöministeriön näkemys on, että lain uudelleenvalmistelu tältä osin viivästyttäisi asumisessa syntyvän pakkausjätteen erilliskeräystä ja kierrätystä tarpeettomasti eikä todennäköisesti johtaisi tuottajavastuujärjestelmän toimivuuden tai jätehuollon kannalta nyt esitettyä parempaan lopputulokseen.

2. Kuljetusjärjestelmä

Saostus- ja umpisäiliölietteiden kuljetus

SKAL ry:n näkemyksen mukaan saostus- ja umpisäiliölietteet eivät enää jätedirektiivissä ole määritelty yhdyskuntajätteeksi ja tämän seurauksena niiden jätehuolto ei voi enää kuulua kunnan vastuulle.

Jätedirektiivissä ei oteta kantaa jätehuollon järjestämisvastuusiin muutoin kuin tuottajavastuun osalta, joten lietteiden jätehuollossa vastuunjako on kokonaan jäsenvaltion päätösvallassa. Jätedirektiivin yhdyskuntajätteen määritelmässä (art. 3.2.b) täsmennetään erikseen, että *”tämän määritelmän soveltaminen ei rajoita sitä, miten jätehuoltoa koskeva vastuu on jaettu julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä”*. Lisäksi direktiivin johdantolauseessa 7 todetaan seuraavaa:

”Kokemus on osoittanut, että riippumatta siitä, miten jätehuoltoa koskeva vastuu on jaettu julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä, jätehuoltojärjestelmät voivat auttaa kiertotalouden saavuttamisessa ja että päätökseen vastuun jakamisesta vaikuttavat usein maantieteelliset ja rakenteelliset olosuhteet. Tässä direktiivissä vahvistetut säännöt mahdollistavat sekä jätehuoltojärjestelmät, joissa päävastuu yhdyskuntajätteen keräyksestä on kunnilla, että järjestelmät, joissa tällaiset palvelut hankitaan yksityisiltä toimijoilta, tai muunlaisen vastuunjaon julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Tällaisten järjestelmien valinta tai päätös niiden vaihtamisesta tai vaihtamatta jättämisestä on edelleen jäsenvaltioiden vastuulla.”

Direktiivin johdantolauseesta 10 käykin ilmi, että yhdyskuntajätteen määritelmän päätarkoitus on varmistaa, että kierrätystavoitteet perustuvat luotettaviin ja vertailukelpoisiin tietoihin ja että tavoitteiden saavuttamisessa tapahtunutta edistymistä voidaan seurata tehokkaasti.

→ Ympäristöministeriö toteaa, että jätedirektiivin yhdyskuntajätteen määritelmästä ei seuraa tarvetta muuttaa laissa säädettyä jätehuollon vastuunjakoja. Jätelain mukaan saostus- ja umpisäiliölaitteen jätehuolto kuuluu kunnan vastuulle, eikä tähän esitetä muutosta. Esityksen mukaan kunta voisi edelleen siirtää lietteiden kuljetuksen kiinteistön haltijalle. Tällöinkin kunnalla on vastuu jätehuollon loppupäästä, eli lietteiden käsittelystä.

Jätelain 37 §

Kunnan jätteiden kuljetusjärjestelmän yhteydessä on esitetty vaatimus eri kuljetusjärjestelmien tasavertaisuudesta ja jätelain 37 §:n edellytysten kohdentamisesta myös kunnan järjestämään kuljetukseen.

Ympäristöministeriö toteaa, että jätelain 35 §:n mukaan jätteenkuljetus on *”järjestämistavasta riippumatta järjestettävä niin, että tarjolla on jätteen kuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.”* Tätä osin vaatimus on kohdennettu samalla tavalla molempiin kuljetusjärjestelmiin. Lisäksi molempiin kuljetusjärjestelmiin liittyy erityissääntelyä, jossa on tunnistettu niihin liittyvät erityispiirteet. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa ne liittyvät kunnan kilpailutusten laatuun (36 §), kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa asianmukaisen jätehuollon toteutumiseen (37 §).

Asiantuntijalausunnoissa on edelleen esitetty 37 §:n mukaisten edellytysten yksinkertaistamista siten kuin lausunnoilla olleessa esitysluonnoksessa ehdotettiin. Toisaalta etenkin jäteviranomaisten lausunnoissa tuotiin esiin huoli siitä, että edellytysten muuttaminen voi laukaista kunnissa jo kertaalleen tehtyjen lainvoimaisien päätösten kyseenalaistamisen.

Ympäristöministeriö toteaa, että pykälän yksinkertaistaminen arvioitiin lausuntoversiossa mahdolliseksi, koska silloisen ehdotuksen mukaan vain saostus- ja umpisäiliölaitteet olisivat jääneet kaksoisjärjestelmään. Lietteet eivät ole osa yhdyskuntajätehuollon kokonaisuutta ja niiden kuljetuksessa riskit liittyvät lietteiden epäasianmukaiseen käsittelyyn ja siitä seuraavaan ympäristön pilaantumiseen, jolloin 37 § olisi voitu rajata selvemmin näiden riskien tarkasteluun. Koska tässä esityksessä kuitenkin ehdotetaan kaksoisjärjestelmän säilyttämistä myös sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetuksissa, jätelain 37 §:ssä säädettyjen edellytysten yksinkertaistamisen ei enää arvioida olevan tarkoituksenmukaista.

→ Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan jätelain 37 §:n mukaisten edellytysten kohdentaminen vain kiinteistön haltijan järjestämään kuljetukseen on edelleen perusteltua. Ympäristöministeriö ei kannata 37 §:ssä säädettyjen edellytysten muuttamista.

Kuljetusjärjestelmämuutoksen vaikutukset

Eräissä asiantuntijalausunnoissa (YTP, Suomen yrittäjät, eräät jäteyritykset) on puollettu niin sanotun kaksoisjärjestelmän säilyttämistä, ja tähän liittyen esitetty näkemyksiä esityksen vaikutuksista erityisesti kierrätykseen ja kuljetusliiketoiminnan harjoittamisen edellytyksiin. Näiden näkemysten mukaan kunnan kilpailutettava kuljetus muun ohella johtaa kuljetustoiminnan keskittymiseen ja syrjäyttää paikallisia pk-yrityksiä.

Ympäristöministeriö toteaa, että kuljetusjärjestelmää koskevan ehdotuksen vaikutuksia ja vaihtoehtoja on arvioitu laajasti muun muassa esityksen jaksoissa 4.2.2 (vaikutukset kierrätystavoitteiden saavuttamiseen), 4.2.3 (vaikutukset kotitalouksiin), 4.2.4 (vaikutukset kuntatalouteen) 4.2.5 (yritysvaikutukset), 5.2 (Muut toteuttamisvaihtoehdot – kunnan vastuulla olevan jätteenkuljetuksen järjestäminen) ja 6.5 (lausuntopalaute). Asiantuntijalausunnoissa ei ole tullut ilmi sellaista uutta tietoa, joka johtaisi lainvalmistelun aikana tehtyjen arvioiden muuttamiseen. Yritystoiminnan ja kilpailun osalta ympäristöministeriö toteaa, että molemmissa kuljetusmalleissa voidaan päätyä kuluttajan kannalta edulliseen tai epäedulliseen tilanteeseen, jälkimmäisessä tapauksessa jopa yhden yrityksen monopoliin. Selvitykset osoittavat, että kansallisia tai kansainvälisiä suuryrityksiä toimii yhtä paljon molempien kuljetusmallien alueilla.

Siirtymäajat

Asiantuntijakuulemisissa esityksen kuljetusjärjestelmää koskevia siirtymäaikoja on pidetty liian lyhyinä. Lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, että pakkausjätteen osalta kuljetusjärjestelmän muutokselle ei säädetäsi vähimmäissiirtymäaika.

Ympäristöministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä lyhyitä siirtymäaikoja on perusteltu erilliskeräyksen nopealla käynnistämällä direktiiveissä asetettujen Suomea sitovien kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi ja direktiivisidonnaisen pakkausten tuottajien kustannusvastuun toteuttamisella vuodesta 2023 alkaen. Siirtymäaikojen oikeasuhtaisuuteen vaikuttaa tässä yhteydessä myös se, että esityksen arvioidaan kasvattavan markkinaa sekä kuntavastuullisen että yritysjetteen kuljetuksessa, mikä vähentää riskiä liiketoiminnan lopumiselle ja kalustoinvestointien menettämiselle kuljetusjärjestelmän muutoksen yhteydessä (ks. s. 184-186).

Vähimmäissiirtymäajan osalta ympäristöministeriö pitää esitettyä kritiikkiä perusteltuna: pakkausjätteiden kuljetuksen osalta olisi selkeintä säätää kaksi vuotta samalla vähimmäissiirtymäajaksi. Muilta osin kuljetusten siirtymäaikoja koskeva sääntely arvioidaan perustuslakivaliokunnassa, kuten esityksessä on ehdotettu.

→ YM ehdottaa siirtymäsäännöksen muuttamista siten, että pakkausjätteen kuljetusten siirtymiselle kunnan järjestettäväksi ehdotettu 2 vuoden siirtymäaika olisi myös vähimmäissiirtymäaika. Tämä voitaisiin tehdä poistamalla sanan ”viimeistään” siirtymäsäännöksestä ja sen perusteluista.