

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/538/2019

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi jätelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Kiertotalouden tulee Suomessa kuten muuallakin EU:ssa perustua markkinaehtoisin ratkaisuihin, avoimeen ja tasapuoliseen kilpailuun yritysten välillä niiden omistuspohjasta riippumatta sekä toimintaympäristöön, joka mahdollistaa innovaatiot ja uudenlaiset tekniset ja liiketoiminnalliset konseptit. Tällaisenaan hallituksen esitys ei palvele näitä tavoitteita, sillä se rajaa toimijoita perusteetta ja sulkee pois useita nykyisiä toimintamalleja. Yksinoikeudet ja niiden vahvistaminen eivät palvele kierrätystalouden ja kierrätyksen edistämistä. Keskitettyihin julkisiin hankintoihin nojaava malli on jäykkä ja hallinnollisesti raskas. Toiminnalliset muutokset ovat käytännössä mahdollisia vain sopimuskausien vaihtuessa ja tarjouspyyntöihin ennakkosuunnittelun perusteella kirjatussa muodossa. Uusien teknisten ratkaisujen ja palvelukonseptien kehitys on joustavampaa ja nopeampaa suoriin asiakassuhteisiin ja yritysten keskinäiseen kilpailuun perustuvassa järjestelmässä.

Lakiesitys keskittyy erityisesti jätteiden keräämisen yksityiskohtaiseen sääntelyyn. Muut kierrätystalouden kehittämiseksi olennaiset materiaalikierron vaiheet kuten käsittely tai uusioraaka-aineiden kysynnän vahvistaminen eivät saa samaa huomiota, eikä lakiesitys tarjoa niihin mitään kannustimia. Lisäksi useammassa kohdassa säädetään yksityiskohtaisesti keinoista, mikä rajoittaa tuntuvasti toimijoiden, niin yritysten, tuottajavastuuyhteisöjen, kuntien kuin kansalaistenkin, valinnanvapautta ja keinovalikoimaa. Tämänkaltainen poissulkeva sääntely johtaa harvoin tehokkaimpaan lopputulokseen.

Kunnille ehdotetaan uusia tehtäviä tai nykyistä laajempia vastuita sekä jätteenkuljetuksessa että pakkausjätehuollossa. Ehdotuksilla on merkittäviä vaikutuksia kuntien ja jätteiden haltijoiden väliseen vakiintuneeseen vastuunjakoon, kun kunnallisten toimijoiden asemaa jätehuollossa vahvistetaan muiden toimijoiden kustannuksella. Kuten YTP:n yksityiskohtaisissa kommentteissa osoitetaan, tämä ei ole lainkaan perusteltua kierrätystavoitteiden eikä elinkeino- tai talousvaikutusten näkökulmasta. Jätehuolto kärsii jo nyt kilpailuneutraaliteettiongelmista, ja lakiesitys pahentaa niitä entisestään.

Tuottajien ja kuntien yhteistoimintamalli vaikuttaa monilta olennaisilta osiltaan keskeneräiseltä ja sen toimeenpanokelpoisuus epävarmalta. Ennen 4.7.2018 perustettujen tuottajavastuujärjestelmien on täytettävä jätedirektiivin 8 a artiklan mukaiset vähimmäisvaatimukset viimeistään 5.1.2023, Suomella olisi edelleen aikaa hakea pakkausjätehuoltoon sellainen kansallinen ratkaisu, joka olisi yhdenmukainen muiden tuottajavastuujärjestelmien kanssa ja jonka toteuttamiseen ei liittyisi näin merkittäviä epäselvyyksiä ja epävarmuuksia.

1. Yleiset säännökset (Luku 1)

5 b §. Jätteeksi luokittelun päättyminen

Jätedirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä varmistaakseen, että tuotantoprosessin sivuvirtana syntyvä aine tai esine on sivutuotetta eikä jätettä tai että hyödyntämisprosessin läpikäynyt jäte voidaan katsoa lakanneen olemasta jätettä, jos asianomaisessa artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät. Jätelakiin ei kuitenkaan ehdoteta hallituksen esityksessä sellaisia muutoksia, joilla voitaisiin katsoa Suomen *ryhtyneen toimenpiteiden toteuttamiseen*.

Kansallisia materiaalikohtaisia säädöksiä jätteeksi luokittelun päättymisestä ei ole vielä annettu ja valmisteluprosessi on ollut hidas. **Toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun edistämiseksi olisi edistettävä kansallisten EoW-asetusten laatimista komission kehotuksen mukaisesti.** Kansalliset asetukset laadullisine ja teknisine kriteereineen mahdollistavat tuotteistettujen uusioraaka-aineiden nopeamman markkinoille saattamisen. Sellaisten kriteerien laatiminen, jotka toisaalta suojaavat ympäristöä mutta edistävät myös uusioraaka-aineiden käyttöä, on kuitenkin osoittautunut haastavaksi.

Lakimuutoksella tulisikin nopeuttaa ja sujuvoittaa jätteeksi luokittelun päättymisen tapauskohtaista päätöksentekoa. Nykytilanteeseen nähden parannuksena voidaan nähdä tapauskohtaisen päätöksentekomenettelyn oikeudellisen tilan selventämisen laissa. Käytännön sujuvoitettavaa merkitystä asialla ei kuitenkaan ole, ja monen toiminnanharjoittajan näkökulmasta päätöksen saaminen pikemmin hankaloituu ja pidentyy, kun ELY-keskusten rooli päätöksenteossa kaventuu ja ainoa mahdollinen tapa saada tapauskohtainen päätös on käynnistää joko ympäristölupaprosessi tai -luvanmuutosprosessi.

YTP katsoo, että Suomen tulee ryhtyä direktiivin edellyttämän mukaisesti uusiin toimenpiteisiin. Ehdotetun seurantaryhmän sijaan tulee perustaa työryhmä laatimaan sujuvampaa päätöksentekomenettelyä.

YTP ehdottaa myös, että sujuvampaa päätöksentekoa tukemaan päätöksenteko keskitetään yhteen viranomaisyksikköön (esim. yksi AVI tai ELY) tarvittavan erikoisosaamisen varmistamiseksi ja kartuttamiseksi. Jätelakiesityksessä ehdotetaan muitakin viranomaistehtäviä keskitettäväksi. Esimerkiksi hyväksyntä jätehuoltorekisteriin (94 §) halutaan keskittää yhdelle ELY-keskukselle sillä perusteella, että *"tehtävän keskittäminen olisi tarkoituksenmukaista viranomaisten riittävän asiantuntemuksen sekä toiminnanharjoittajien yhdenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi."* Täsmälleen sama perustelu tulisi ulottaa myös jätteeksi luokittelun päättymisen tapauskohtaiseen päätöksentekoon, jossa viranomaisen riittävä asiantuntemus ja toiminnanharjoittajien tasapuolinen kohtelu on huomattavasti tärkeämpää. **Kunnan viranomaisen päätösvalta asiassa tulisi vastaavin perusteluin poistaa.**

Jätepohjaisista raaka-aineista valmistettujen lannoitevalmisteiden epäselvä tilanne on jätetty käsittelemättä HE:ssä. Jätelakityöryhmässä aloitettua eri menettelyjen keskinäisen suhteen selventämistä tulee jatkaa ja hakea sellaisia soveltuvia ratkaisuja, joilla voidaan edistää jäteperäisten lannoitteiden käyttöä. **Lannoitevalmisteiden kohdalla tulee harkittavaksi oma menettely ja päätöksenteon keskittäminen Ruokavirastoon riittävän asiantuntemuksen turvaamiseksi.**

Ehdotuksesta puuttuu jätelakityöryhmässä esitetty tapauskohtaisia päätöksiä varten perustettava erillinen julkinen sivusto (mahd. rekisteri). Jäte- ja tuotetietojärjestelmän JTT:n havainnekuvassa tällaista rekisteriä ei ole. Lakiesityksessä mainittu ympäristölupa-asioiden tietopalvelu ei ole yksinään riittävä

päätöksiin liittyvän läpinäkyvyyden parantamiseksi. Käytännössä lupatietopalvelusta ei ole mahdollista löytää yksittäistä EoW-päätöstä, saati katsoa päätöksiä kootusti. Eri viranomaisten internet-sivut eivät nekään vastaa alkuperäistä tarkoitusta yhdestä rekisteristä. Asiaan tulee kiinnittää huomiota, koska päätösten kokoamisella yhteen paikkaan katsotaan olevan päätösten laatua ja tasavertaisuutta parantava vaikutus.

6 §. Muut määritelmät

Kohdassa 2 *yhdyskuntajätteen määrittely* Suomi poikkeaisi jätedirektiivin käsitteestä kotitalousjäte. Kansallinen termi asumisen jäte on osoittautunut monitulkintaiseksi ja rajanvetotilanteissa erimielisyyksiä aiheuttavaksi. Esimerkiksi termiä *muu asuminen* ei ole määritelty missään ja siksi se avaa mahdollisuuden vaihteleville tulkinnoille. **YTP katsoo, että Suomen tulee ottaa käyttöön direktiivin termi kotitalousjäte, joka on yksiselitteisempi kuin käytössä oleva kansallinen termi asumisen jäte. Termiä tulee soveltaa myös jätelain 32 §:ssä.**

2. Yleiset velvollisuudet ja periaatteet (Luku 2)

12 § Selvilläolo- ja tiedonantovelvollisuus

Pykälän 3 momentin asetuksenantovaltuuksia täydennettäisiin siten, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarvittaessa säätää jätteen haltijan velvollisuudesta tehdä säännöllisiä jätteiden koostumus selvityksiä. Mikäli koostumus selvityksillä on tarkoitus selvittää myös jätteen alkuperää EU-raportointia varten, asia ei käy ilmi suoraan perusteluista. Tavallisesti koostumus selvitys tarkoittaa sekalaisen jätevirran sisältämien jätelajien osuuksien selvittämistä, ei niiden alkuperän selvittämistä.

Mikäli asetuksenantovaltuutusta käytetään, tulee harkita tarkkaan, millä tiheydellä selvityksiä voidaan vaatia toteutettavaksi, koska niiden toteuttamisesta syntyy lisäkustannuksia.

15 §. Jätteiden erilliskeräysvelvollisuus ja sen nojalla annettavat asetuskohdat

Biojätteen erilliskeräys

Ehdotus biojätteen erilliskeräyksen laajuudesta lain 15 §:n nojalla annettavassa asetuksessa on kannatettava, mutta keräyksen kanssa tulisi edetä esitettyä nopeammin. Velvoite erilliskeräyksen järjestämiseen kaikilta kiinteistöiltä isoissa taajamissa tulisi astua voimaan jo kahden vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Jätedirektiivi velvoittaa joka tapauksessa varmistamaan, että biojäte lajitellaan syntypaikalla vuoteen 2024 mennessä. Suomessa laajamittainen keräys voidaan aloittaa jo 1.1.2023, mikä vaikuttaa myös välttämättömältä vuoden 2025 kierrätystavoitteen saavuttamisessa.

Ehdotettua voimaantuloa voi verrata tekstiilijätteen keräykselle ehdotettuun aikatauluun. Tekstiilijätteen kierrätyksen teknologia on tällä hetkellä vielä pilottilaitosten varassa, silti keräys oltaisiin aloittamassa

nopeassa tahdissa. Sen sijaan biojätteiden keräyksessä ja käsittelyssä teknologia on vakiintunutta, eikä muodosta pullonkaulaa biojätteen nopeammalle hyödyntämiselle. **Biojätettä käsittelevien yritysten näkemyksen mukaan biojätteen käsittelyssä ei ole kapasiteettivajetta. Kapasiteettia on olemassa sekä nykyisissä että rakentuissa biokaasulaitoksissa, ja erilliskeräysvelvoitteet ovat selvä investointisignaali.**

Biojätteen erilliskeräyksen laajentaminen, lajittelutehokkuuden parantaminen ja tässä onnistuminen on keskeistä, kun Suomi tavoittelee yhdyskuntajätteelle asetettuja kierrätystavoitteita. Sekajätteessä on tällä hetkellä eri selvitysten mukaan 30-40 % biojätettä. Biojätteen erilliskeräyksen kanssa eteneminen on lakiesityksen ehdotuksista kiistattomasti ja erittäin perusteltu. Biojätteen lajittelun onnistuminen vähentää muihin jätelajeihin kohdistuvaa painetta ja yhdistettynä onnistuneeseen hinnoitteluun ja mm. kuluttajarajapinnassa toteutettaviin kampanjoihin biojätteen erilliskerätyt kertymät voivat nousta korkeammaksi kuin hallituksen esitystä varten teetetystä vaikutusarvioinnissa on arvioitu.

Pakkausjätteiden erilliskeräys

Ehdotus pakkausjätteiden erilliskeräyksen laajuudesta lain 15 §:n nojalla annettavassa asetuksessa on sinänsä kannatettava. Kun otetaan kuitenkin huomioon pakkausjätteiden jo korkeat kierrätysasteet suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin, erilliskeräyksen kanssa olisi perusteltua edetä ensin isoissa taajamissa. LCA Consultingin tekemä arvio pakkausjätteen kiinteistökohtaisen keräyksen kustannuksista eri velvoiterajoilla (26.4.2019) osoittaa, että tavoitteet olisi mahdollista saavuttaa isoista taajamista kustannustehokkaammin kuin ehdotetulla velvoiterajalla.

Analyysin mukaan keräyksen kustannukset nousevat selvästi pieniin kuntiin siirryttäessä. Toisaalta arvio osoittaa myös, että kustannusero eri velvoiterajojen välillä (kaikki kiinteistöt tai vähintään viiden huoneen kiinteistöt) supistuu selvästi mitä isompiin kuntiin siirrytään. LCA Consultingin analyysi puoltaisi kiinteistökohtaisen keräyksen aloittamista ensin isoissa taajamissa. Laajentamista pienempiin taajamiin tulisi harkita vasta, kun kiinteistökohtaista erilliskeräystä on toteutettu joidenkin vuosien ajan isoissa taajamissa. Tällöinkin harkittavaksi tulisi ensin kiinteistökohtaisen keräyksen laajentaminen ensin tiiviimmän asutuksen alueella jokaiselle kiinteistölle (ml. kimppa- ja kortteliratkaisut). Tällaisella keskittämällä ja aidosti vaiheittaisella etenemisellä saavutettaisiin tehokkuusetuja.

Erilliskeräysvelvoitteiden asettaminen muille kuin kunnan vastuulla oleville kiinteistöille on kannatettavaa. Velvoitteiden tulisi ensivaiheessa kohdistua vain isoihin taajamiin. Syntypaikkalajittelu tulisi ratkaista muissa taajamissa tai taajamien ulkopuolella sijaitsevista isommissa jätettä synnyttävissä toiminnoissa ympäristöluvassa annettavilla määräyksillä.

15 a §. Kielto polttaa tai sijoittaa kaatopaikalle uudelleenkäytön valmistelua tai kierrätystä varten erilliskerättyä jätettä.

Ehdotetun 15 a §:n perusteluissa poikkeukselliseksi syiksi erilliskerätyn jätteen polttamiselle tai kaatopaikkasijoitukselle katsotaan onnettomuus, epätavalliset sääolosuhteet tai muut niihin rinnastettavat syyt. Käytännössä erilliskerätyt jäte-erät voivat pilaantua myös muista syistä keräys- ja käsittelyvaiheen aikana. Poikkeuksellisten syiden listaan olisi tarpeen lisätä muut poikkeukselliset tilanteet, joissa jäte-erä muun virheen takia on ominaisuuksiltaan soveltumaton uudelleen käytön valmisteluun tai kierrätykseen. Ilman lisäystä lakiteksti ei vastaisi vallitsevaa käytäntöä.

3. Kunnan vastuulla oleva jätehuolto (Luku 5)

32 § Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto

Kotitalouden omatoimisessa suhteellisen pienimuotoisessa remontoinnissa ja rakentamisessa syntyvät jätteet

Lain 32 §:ään ehdotetaan lisättäväksi kotitalouden pienimuotoisessa itse tehtävässä rakennus- ja purkutoiminnassa syntyvä jäte kunnan vastuulle. Ehdotuksen mukaan tämä olisi tarpeen sen selventämiseksi, että kyseisen jätteen jätehuollon järjestämisvelvollisuus säilyisi kunnan vastuulla, vaikka jätettä ei ehdotetun 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan enää luokiteltaisi yhdyskuntajätteeksi. Ehdotus vastaisi perusteluiden mukaan nykyistä tulkintakäytäntöä, jonka mukaan kunnan jätehuollon järjestämisvelvollisuuden piiriin ovat kuuluneet kotitalouden omatoimisessa suhteellisen pienimuotoisessa remontoinnissa ja rakentamisessa syntyvät jätteet.

Ensisijaisesti YTP katsoo, että jätehuollon järjestämisvastuiden rajat tulisi pitää mahdollisimman yksiselitteisinä. Ehdotettu lisäys ei edistä selkeää vastuunjakoa. Kunnalle on säädetty laissa joka tapauksessa toissijainen velvollisuus ottaa vastaan jätettä, joka ei kuulu sen ensisijaiselle vastuulle.

YTP katsoo, etteivät ehdotuksen perustelut myöskään anna oikeaa kuvaa vallitsevasta tulkinnasta. Nykyhetkellä kiinteistön haltijalla on *oikeus halutessaan* antaa omatoimisen ja pienimuotoisen rakentamisen ja remontoinnin jätteet kunnan hoidettavaksi. **Kunnat ovat jätehuoltomääräyksissään sallineet myös muuhun luvanvaraiseen vastaanottoaikaan toimittamisen. Tätä käytäntöä ei tule eikä ole tarkoituksenmukaista muuttaa. Säädosmuutoksen ei tule estää jätteen haltijaa halutessaan toimittamasta pienimuotoiset rakennus- ja purkujätteet myös muuhun asianmukaiseen ja luvalliseen vastaanottoaikaan.** Muu luvallinen vastaanottopiste voi olla esimerkiksi lähempänä ja siten kustannuksiltaan edullisempi jätteen haltijalle. Jätteen haltijalla pitäisi lisäksi säilyä oikeus realisoida esimerkiksi rakentamisessa ja purkamisessa syntyvien metallijätteiden arvo.

Mikäli 32 §:ään sisällytetään kotitalouksien rakennus- ja purkujätteet missään muodossa, tulisi jätelain 41 §:ään lisätä uusi momentti, jossa täsmennetään, että kiinteistön haltija voi 1 momentin estämättä järjestää myös omatoimisen ja pienimuotoisen rakennus- ja purkujätteen kuljetuksen *valitsemaansa* vastaanottoaikaan.

YTP muistuttaa, että jäteläkityöryhmän tavoitteena oli selkeyttää vastuunjakoa eikä laajentaa kunnan vastuuta nykyisestä. Ehdotettu lisäys nykytuotoilla käytännössä tarkoittaisi vastuun laajentamista. Tästä osoituksena se, että ehdotus poikkeaa siitä, mitä suuri osa kunnista on omaksunut käytännöksi jätehuoltomääräyksissään.

Rakennus- ja purkujätteiden vastaanottoon liittyvän tulkinnanvaraisuuden takia momentin perusteluihin tulisi lisätä tarkentava kuvaus siitä, että rakennus- ja purku-urakan tilaaminen ammattimaiselta toimijalta (y-tunnus) tarkoittaa samalla sitä, että ko. jäte kuuluu jätteenhaltijan vastuulle.

35 §. Kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen järjestäminen ja 37 § Kiinteistön haltijan järjestämä saostus- ja umpisäiliölietteen kuljetus.

YTP ei kannata esitystä kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen perustuvan järjestelmän lakkauttamisesta. Esitys on poikkeuksellinen, koska lailla heikennettäisiin merkittävästi tällä hetkellä kannattavien yritysten toimintaedellytyksiä ja vähennettäisiin yritysten tuottamaa arvonlisää taloudelle ilman, että päästäisiin korkeampiin kierrätysasteisiin tai voitaisiin osoittaa muita selkeitä yhteiskunnallisia hyötyjä. Esitys kokonaisen liiketoimintamallin lakkauttamisesta ei ole suhteessa koettuihin ongelmiin, jotka liittyvät lähinnä hallinnolliseen taakkaan. Esityksestä ei myöskään ole tehty kattavaa vaikutusarviointia.

YTP ehdottaa, että kunnat saavat jatkossakin valita kumpaa kuljetusjärjestelmää ne käyttävät. Kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen edellytyksiä tulisi selkeyttää, kuten on ehdotettu saostus- ja umpisäiliölietteiden kohdalla (37 §:n muutokset). Kuljetusjärjestelmäpäätös tulisi uusilla edellytyksillä tehtäväksi niissä kunnissa, joissa ei ole vielä lainvoimaista päätöstä. Lakiin kirjattaisiin lisäksi selkeä siirtymäaika, jolla kunnan päätöksenteossa siirrytään järjestelmästä toiseen. Myös viranomais seurannan toteuttamista tulisi helpottaa kuten on ehdotettu lietekuljetusten kohdalla (tietojen toimittamisen tiukennus ja uhkasakko). YTP ehdottaa lisäksi valtakunnallisen jätteenkuljetusrekisterin perustamista hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Ehdotus pitää ottaa yllä esitetyn mukaisesti uudelleen valmisteluun. Tätä perustelevat seuraavat epäkohdat lainvalmistelussa ja nykyisessä esityksessä:

1. Esitys ei pohjaudu vaikutusarviointiin

Järjestelmän lakkauttaminen otettiin tavoitteeksi ennen valmistelun aloittamista. Suomen Ympäristökeskus antoi vuonna 2019 voimakkaita suosituksia kuljetusjärjestelmää koskien ilman analyysia suomalaisella datalla. Jätelakityöryhmässä ei tarkasteltu hallitusohjelman mukaisesti vaihtoehtoisia ratkaisuja, joilla kiinteistön haltijan kuljetus olisi voinut jatkua. Jätelakityöryhmän mietintöön jätettyjä eriäviä mielipiteitä ei huomioitu HE:n valmistelussa. HE:tä varten teetetyissä vaikutusarvioinneissa ei otettu kiinteistön haltijan kuljetuksia lainkaan tarkasteluun. LCA Consultingin tutkimus (23.4.2020) ei osoita, että nimenomaan kunnallinen järjestelmä olisi kustannustehokkain ja paras vaihtoehto. Tästä huolimatta on tehty yritys- ja elinkeinopoliittisilta vaikutuksiltaan merkittävä lakimuutosehdotus.

Viittaukset yli kymmenen vuoden takaisin tutkimuksiin ovat perusteettomia.

2. Esitys ei perustu jätedirektiiviin eikä komission suosituksiin

Lakkauttamisesityksen takana ei ole direktiivin vaatimusta. Tämä on jätetty mainitsematta perusteluiden luvussa 1.3. (s. 6). Perusteluissa on vedottu myös komission varhaisvaroitUSRaporttiin. Komissio ei kuitenkaan varhaisvaroituskertomuksessaan ole todennut, että kaksoisjärjestelmä kuljetuksissa pitäisi lakkauttaa, jotta kierrätysastetta saataisiin nostettua. Komission varhaisvaroituskertomuksen suosituksissa on kohta, joka viittaa kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmään: ”Vapaamarkkinaperiaatteen’ kustannus- ja tehokkuusvaikutusten analysoiminen ja periaatteesta loitontuminen, jos se todetaan kalliiksi.” Tämä on listattu pidemmän aikavälin strategiseksi tavoitteeksi, ei heti toteutettavaksi. Lisäksi loitontuminen katsotaan perustelluksi, jos se todetaan analyysissä kalliiksi. Tällaista analyysia ei ole toteutettu.

3. Esitystä ei voi perustella saavutettavalla kierrätysasteella

Kuljetusjärjestelmän sijaan suurin merkitys kierrätysasteeseen on erilliskeräysvelvoitteilla, jotka tähän asti on annettu kuntien jätehuoltomääräyksillä. Lakiesityksessä todetaan nykytila: ”konkreettiset velvollisuudet

yhdyksuntajätteen erilliskeräyksestä perustuvat kuntien jätehuoltomääräyksiin.” Lisäksi todetaan: ”Jätteenkuljetuksessa on noudatettava kunnan jätehuoltomääräyksiä, ja jäte on toimitettava kunnan määräämään vastaanotto- tai käsittelypaikkaan”.

Kunnat eivät ole tiukentaneet erilliskeräysvelvoitteita kierrätystavoitteiden mukaisesti, vaikka erilliskeräysvelvoitteet ovat tehokkain keino sekajätteen määrän vähentämiseksi. **Jätteenkeräystä käytännössä toteuttavien yritysten näkökulmasta on kohtuutonta, että kuntien hidas eteneminen erilliskeräyksen tiukentamisessa tai puutteet ohjaavassa hinnoittelussa johtavat lakiehdotukseen, jossa kuntien vastuuta kasvatetaan ja yritysten toimintaa rajoitetaan merkittävästi. Samalla jätetään tarkastelematta sopimus- ja muita rakenteita, jotka ohjaavat yhdyskuntajätettä polttoon eikä kierrätykseen.**

Tilastotiedot eri alueilla saavutetuista kierrätysasteista eivät tue toista kuljetusjärjestelmää toista enemmän. Aluekohtaista vaihtelua esiintyy kummassakin järjestelmässä. **Esitys sivuuttaa sen, että alueilla, joissa on käytössä kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus, on kehittynyt kuntayhtiöistä tai kuntien jätehuoltomääräyksistä riippumatta toimivia erilliskeräysjärjestelmiä, kuten monilokerokeräys.** Esityksessä monilokerojärjestelmät esitetään vain kuntien kokeiluna ja unohdetaan mainita, että tällä hetkellä 80 prosenttia monilokeroautoista, eli lähes 100 autoa, kuljettaa jätteitä kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen alueella.

Kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmän lakkauttamisella voi olla kielteinen vaikutus kierrätysasteisiin. Uusi lakiesitys jättää edelleen noin puolet suomalaisista biojätteen ja pakkausjätteiden erilliskeräysvelvoitteiden ulkopuolelle. Kiinteistön haltijan järjestämistä kuljetuksista luopuminen näillä pientalovaltaisilla alueilla johtaa kierrätysasteen laskuun. Vaikka lain 41.3 § sallii erilliskeräysvelvoiteajan alle jäävien kiinteistöjen tilata jatkossakin täydentävää keräyspalvelua pakkausjätteille, ei palvelua välttämättä ole enää tarjolla tai ainakaan samalla hinnalla. Pientaloille tarjotut palvelut on pystytty hinnoittelemaan kohtuullisesti ison asiakaspohjan perusteella. **Kun merkittävä osa asiakaspohjasta otetaan lailla pois, on epärealistista odottaa, että jäljelle jääville asiakkaille pystyttäisiin edelleen tarjoamaan palveluja kohtuullisella hinnalla. Lisäksi on syytä huomata, että 41.3 § ei salli kiinteistön tilata lainkaan täydentävää keräyspalvelua biojätteelle.**

4. Esitystä ei voi perustella ympäristö- ja kustannusvaikutuksilla

Koska kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmästä tai sen lakkauttamisesta ei ole toteutettu vaikutusarviointia, järjestelmän ympäristö- tai kustannusvaikutukset eivät ole tarkasti tiedossa. Kustannuksissa on alueellista vaihtelua ja vaikutusta on esimerkiksi sillä, verrataanko asiakashintoja ennen ensimmäistä kilpailutusta ja sen jälkeen vai ennen kilpailutusta ja toisen tai kolmannen kilpailutuskierroksen jälkeen.

Ympäristövaikutukset eivät ole niin yksioikoiset kuin esitetään. Optimoidut keräysreitit ovat merkittävä tekijä ympäristötehokkuuden kasvattamisessa. Optimointiin vaikuttaa mm. mahdollisuus hyödyntää useita kalustotyyppisiä samalla reitillä, mahdollisuus kytkeä asuin- ja yritys kiinteistöt samalle reitille, mahdollisuus kerätä laajoilta alueilta ja mahdollisuus reitittää joustavasti uusiksi. Nämä toimintatavat ovat poissuljettuja kunnan keskitetyissä kilpailutuksissa.

5. Esitys jättää perusteetta 37 §:n ehtojen yksinkertaistamisen koskemaan vain lietteitä

Lakkauttamisehdotuksen keskeisinä perusteina käytetään kuljetusjärjestelmään liittyvän päätöksenteon aiheuttamaa hallinnollista taakkaa. Kunta voi nykyisen lain mukaan siirtyä perustelematta kunnan keskitettyyn kuljetusmalliin, mutta kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmän käyttäminen vaatii kunnalta

perusteltua arviota 37 §:n edellytysten täyttymisestä. Valituskierte perustuu lain 37 §:n 1 momentin kohtien 2 ja 3 tulkinnanvaraisuuteen.

Nyt käsillä olevassa lakiesityksessä mainitut kohdat ehdotetaan poistettavaksi laista samalla, kun hallitus esittää, että kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus säilytetään vaihtoehtona saostus- ja umpisäiliölietteiden kuljetuksessa. Perusteluissa ei tuoda esiin sitä, miksi samaa päätöksen edellytysten yksinkertaistamista nykyiseen verrattuna ei uloteta kaikkien jätteiden kuljetuksiin. **YTP kannattaa yksinkertaistamista ja katsoo, että 37 §:n muutosesityksen tulee koskea kaikkien jätteiden kuljetusta silloin, kun kiinteistön haltijan ne järjestää.**

6. Esitys jättää perusteetta 39 §:n tiukennuksen koskemaan vain lietteitä

Toinen keskeinen perustelu lakkauttamisehdotukselle on viranomaisten kokemus järjestelmän lakisääteisen seurannan työläydestä. Lietteiden kuljetusten osalta esitetään, että kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen seuranta tiukennettaisiin nykyiseen verrattuna. **YTP kannattaa tiedontoimittamisvaatimuksen tiukentamista ja siihen liittyvää toimittamatta jättämisen rangaistusmenettelyä. Sama ehdotus tulee ottaa käyttöön kaikkien jätteiden kuljetuksessa silloin, kun kiinteistön haltijan ne järjestää.**

Valvonnan ja seurannan käytännön järjestelyt olisi kytkettävissä yhteen laajemman jätetietojen seuranta koskevan uudistuksen kanssa. Ympäristöministeriö on tähän asti jättänyt hyödyntämättä tämän mahdollisuuden. Koska uuden jäte- ja tuotetietojärjestelmän valmistelu on vasta alkuvaiheessa, on edelleen mahdollista luoda valtakunnallinen seurantajärjestelmä jätekuljetuksiin. Sen sijaan, että reilut 30 jätelaitosaluetta ja noin 30 yksittäistä kuntaa pitää yllä omaa jätteenkuljetusrekisteriä, Suomessa tulisi olla yksi yhteinen viranomaisrekisteri. On syytä huomata, että kuljetusten kaksoisjärjestelmän lakkauttamista koskeva esitys ei poista viranomaisen velvollisuutta pitää yllä mainittua jätteenkuljetusrekisteriä.

7. Järjestelmä olisi yhteensovittavissa pakkausjätehuollon sääntelymallin kanssa

Lakiesitys sisältää monimutkaisen ja monelta osin ongelmallisen ehdotuksen pakkausjätehuollon sääntelymalliksi. Esityksessä todetaan, että kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmä on vaikeammin sovitettavissa yhteen ehdotetun mallin kanssa. Tämä johtuu ennen kaikkea yhteistoimintamalliin sisältyvästä poikkeuksesta (80 %:n poikkeus) ja korvausneuvotteluista. Toisaalta pakkausjätehuolto toteutetaan tällä hetkellä yi 50 %:ssa kunnista kiinteistön haltijan järjestämänä. Voimassa oleva kiinteistön haltijan kuljetus ei siten ole ollut este pakkausjätehuollon edistämiseksi. **Yksinkertaistamalla ehdotusta pakkausjätehuollon malliksi kumpikin käytössä oleva kuljetusjärjestelmä sopisi yhteen sen kanssa.**

8. Lakkauttamisesityksestä puuttuu siirtymäaika

Ehdotuksessa ei ole siirtymäaikaa lakkautettavalle järjestelmälle, vaan vain takaraja, johon mennessä kunnan tulee kilpailuttaa kuljetukset. Kiinteistön haltijan kuljetuksesta luopumisen näennäiseksi siirtymäajaksi on ehdotettu sekajätteen osalta *viimeistään* viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta ja biojätteen ja pakkausten osalta *viimeistään* kahden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Kunta voi siirtyä halutessaan heti kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Esitys ei anna yrityksille lainkaan sopeutumisajaa. Voidaan arvioida, että myös kuntien näkökulmasta kuntiin kohdistuva takaraja tulee liian pian, koska kilpailutuksen järjestäminen tulee useille kunnille uutena tehtävänä.

Järjestelmän lakkauttaminen tarkoittaa, että yrityksiltä poistetaan mahdollisuus merkittävän liiketoiminnan harjoittamiseen. Yhden jäteauton hankintahinta on noin 200 000-300 000 euroa ja se kuoletaan

aikaisintaan 7-8 vuodessa. Jätehuoltoyritys, joka ei voita kilpailutuksessa riittävää määrää urakka-alueita toimintansa jatkamiseksi, ei pysty kattamaan investointiaan.

Laissa jätelain muuttamisesta (445/2018) kuntayhtiöille annettiin 10 vuoden siirtymäaika hankintalain sidosyksikkörajan muuttamiseksi 10 %:sta 5 %:iin. Perusteluina käytettiin seuraavaa: *”Ehdotettujen ulosmyyntirajojen tavoitteena on yhdessä kuntavastuun rajoittamisen kanssa yhtäältä avata markkinoita sekä toisaalta varmistaa jätehuoltopalvelujen kohtuullinen saatavuus samoin kuin taata kuntien jätehuoltoyrityksille riittävän pitkä siirtymäaika toimintojensa sopeuttamiseksi laskevaan ulosmyyntirajaan hallitulla ja jätehuollon toimintavarmuuden turvaavalla tavalla.”* Nyt kyseessä oleva esitys kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen lakkauttamiseksi (ja pakkausjätehuollon kiinteistökohtaisen keräyksen siirtämiseksi kunnille) olisi vaikutuksiltaan moninkertainen sidosyksikkösääntelyä koskevan prosenttirajan muuttamiseen verrattuna. **Edellä mainituilla perusteilla lakiesityksen siirtymäajan tulisi olla vähintään 8 vuotta. Kuntien tulisi siirtyä keskitettyyn malliin viimeistään 10 vuoden kuluttua.**

9. Lietteiden kohdalla hallituksen esitys poikkeaa jätelakityöryhmän mietinnöstä

Jätelakityöryhmässä ehdotettiin kaikkien lietekuljetusten siirtämistä kiinteistöjen järjestettäväksi. **Lakiesitys tulee muuttaa työryhmäesitetyn mukaiseksi.**

36 §. Kunnan järjestämä jätteenkuljetus (kilpailutusehdot)

Ehdotus 36 §:n uudesta toisesta momentista ei turvaa pk-yritysten menestymistä kilpailutuksissa eikä takaa monimuotoista ja -lukuista kuljetussektoria. Pk-yritysten toimintamahdollisuuksia turvaamaan ajateltuja säännöksiä voi luonnehtia lähinnä ohjeiksi tai suosituksiksi. Kilpailutussäännösten osalta vain hankintalain säännökset sitovat kuntia ja niiden jätelaitoksia. Ehdotetut ”vaatimukset” eivät tuo mitään olennaista uutta verrattuna voimassa oleviin hankintalain säännöksiin, saati käytäntöihin alalla. Markkinavuoropuhelu, tarjoajalle asetettavat vaatimukset, muut kilpailutusehdot ja osittaminen ovat kaikki voimassa olevaa sääntelyä. Kuntien jätelaitokset ovat kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa tähänkin saakka noudattaneet yleisesti ehdotettujen säännösten mukaisia käytäntöjä, kuten kuljetusurakoiden jakamista osiin. Tämä ei ole taannut pk-sektorin menestystä kilpailutuksissa.

Esitetyt vaatimukset eivät ole myöskään pakottavia. Kunnat voivat edelleen poiketa hankintojen jakamisesta osiin vetoamalla esimerkiksi alueen pieneen kokoon tai jakamisesta aiheutuvaan kustannustehottomuuteen. Koska osiin jakamatta jättämisestä ei voi hankintalain 146 §:n mukaan valittaa markkinaoikeuteen, jätelakiin ehdotettu säännös on lähinnä informatiivinen ja ohjeellinen.

Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hankinnan kohteen määrittelystä ja muista kilpailutukseen kohdistuvista vaatimuksista. Momentti on näennäinen: asetuksella ei voida antaa tiukentavia säännöksiä suhteessa hankintalakiin.

YTP korostaa, että informatiivinen lakipykälä ja mahdollinen asetus, joka olisi hankintalakia alemmanasteinen, eivät lainkaan varmista, että Suomessa säilyisi monimuotoinen ja -lukuinen kuljetussektori ja kilpailutuksella saavutettavat hyödyt toteutuisivat enää ensimmäisten kilpailutuskierrosten jälkeen. Ehdotus johtanee jätteen kuljetusten keskittymiseen.

Lakiesitys merkitsee uusia tehtäviä suurelle joukolle kuntia, kun ne joutuvat hankkimaan jätteiden kuljetukset ensimmäistä kertaa. Kokoneidenkin hankintayksikköjen hankintaosaamisessa on merkittäviä puutteita. Yritykset nostavat julkisten hankintojen toimivuuden osalta keskeisinä ongelmina esiin julkisten

hankintaprosessien monimutkaisuuden, hankintayksiköiden perustamien sidosyksiköiden markkinatoiminnan, hankintojen kilpailuttamisen suurina kokonaisuuksina sekä suhteettoman korkeat vaatimukset esimerkiksi liikevaihdon tai laatutekijöiden suhteen.

HE:ssä myös esitetään ilman arviointia tai lähdeviitteitä, että kilpailutus käytännöt olisivat parantuneet viime aikoina. Kohta tulee poistaa. Yritykset eivät yhdy tähän näkemykseen, vaan pääasiallisena kehityskulkuna on ollut markkinoiden keskittyminen kuljetuksissa kuntien siirtyessä keskitettyyn järjestelmään. Hyvin suoritettujen hankintamenettelyjen seurauksena markkinoilla säilyy useita toimijoita ja niiden välinen kilpailu aitona, mistä ei ole kuitenkaan näyttöä jätteenkuljetuksen hankinnoissa aivan isoimpia kaupunkeja lukuun ottamatta. Näissä väestön koko itsessään varmistaa useiden yritysten toimimisen.

39 §. Tiedot kiinteistöittäisestä jätteenkuljetuksesta

Esityksen 39 §:ssä ehdotetaan tiukennettavaksi velvollisuutta toimittaa viranomaiselle tietoja kiinteistöittäisestä jätteenkuljetuksesta. Tiukennusta perustellaan sillä, että se helpottaisi kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen seuranta- ja valvontaa. **YTP kannattaa ehdotusta, koska se mahdollistaa kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käyttämisen kaikissa kuljetuksissa. YTP korostaa, että käyttöön tulisi ottaa yhtenäinen valtakunnallinen järjestelmä tai vähintään yhtenäinen raportointimuoto. Suunnittelu tulee nivota yhteen jäte- ja tuotetietojärjestelmän kehitykseen.** Mikäli jokaisella viranomaisella on jatkossakin käytössä erilaiset raportointipohjat, myös jätteen kuljettajien hallinnollinen työ lisääntyy.

Perusteluissa mainitaan, että tiukentuva raportointi on tarpeen erityisesti niissä kunnissa, joissa on käytössä kiinteistön haltijan järjestämä saostus- ja umpisäiliölietteiden kuljetus. Saostus- ja umpisäiliölietteistä laaditaan myös siirtoasiakirja, jonka sisältämät tiedot tulee jatkossa toimittaa sähköiseen siirtoasiakirjarekisteriin. YTP katsoo, että eri seurantajärjestelmiä kehitettäessä tulee varmistaa, että yksi järjestelmä soveltuu useamman lakisääteisen vaatimuksen täyttämiseen, eikä samoja tietoja pyydetä useisiin viranomaisjärjestelmiin.

41 §. Jätteen luovuttaminen kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen tai alueelliseen vastaanottoaikaan (täydentävä keräys)

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan täsmennettäväksi, millä edellytyksillä kiinteistön haltija voisi järjestää erilliskerätyn pakkausjätteen kuljetuksen silloin, kun kiinteistö ei kuulu valtakunnallisen erilliskeräysvelvoitteen piiriin. **Ehdotus täsmennyksestä on kannatettava, koska ainakin kahdella isoimmalla kaupunkiseudulla kunnat ovat estäneet kiinteistön haltijoita tilaamasta omalla kustannuksellaan keräyspalvelua, vaikka kunnat eivät ole antaneet erilliskeräysvelvoitteita.** Kiinteistöille tarjottavien palvelukonseptien estäminen ei edistä kierrätystavoitteiden saavuttamista.

Käytännössä kolmas momentti jäisi täsmennykselläkin vähälle käytölle, jos ehdotus kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen lakkauttamisesta etenee ja kunnille annetaan yksinoikeus pakkausjätehuollon järjestämiseen. Tämä johtuu siitä, että täydentävien keräyspalvelujen myyminen pientaloille isojen kaupunkiseutujen ulkopuolella on ollut hinnoiteltavissa järkevästi lähinnä silloin kun

keräys on voitu kytkeä yhteen muun keräyksen kanssa. Yritysten keräystoiminnan kaventuessa kustannukset kasvavat eikä hinnoittelu enää kannusta palvelun hankintaan.

YTP katsoo, ettei täydentävää keräystä ole perusteltua rajoittaa näin suppeaksi, eikä kunnalla ole tarpeen olla ensisijaista täydentävää oikeutta. Kuten hallituksen esityksessä tunnustetaan, jätteen haltijoiden lajitteluaktiivisuus ja jätteiden syntypaikkalajittelu ovat ensisijaisia keinoja kierrätyksen lisäämiseksi arvoketjun alkupäässä. Tästä huolimatta lakiehdotus ei pohdi sitä, millä keinoilla lajittelukulttuuria edistetään Suomessa. Ehdotus tyypistyy sinänsä kannatettavien erilliskeräysvelvoitteiden asettamiseen ja nurinkurisesti jätehuollossa sallittujen toimijoiden ja siten toimintojen voimakkaaseen rajoittamiseen. Koska kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan useita erilaisia keinoja, ei keinovalikoiman rajoittaminen ole perusteltua. **Täydentävät keräyspalvelut tulee sallia yhdyskuntajätehuollossa laajasti toisten toimijoiden sitä rajoittamatta. Asiakkaan mahdollisuudella valita ja vaikuttaa tilaamaansa palveluun on yleisesti taloudessa kehitystä ja innovaatioita ruokkiva vaikutus. Jätehuollon suorassa yritys-asiakas-rajapinnassa on kehitetty useita, nyttemmin vakiintuneita palveluja kuten kartonkipakkausten keräys, monilokerokeräys ja muovipakkausjätteen keräys.**

Täydentävän keräyspalvelun tilaamisoikeuden tulee koskea jatkossa myös biojätettä.

4. Tuottajavastuu ja juomapakkaukset (Luku 6 ja 7)

Pakkausjätehuollon sääntelymalli

YTP ei kannata esitettyä pakkausjätehuollon yhteistoimintamallia. Tuottajavastuujärjestelmien tulisi toimia Suomessa samojen peruseriaatteiden mukaan, eikä pakkausten osalta ole tarpeen poiketa paperin tai renkaiden tuottajavastuun toimivasta ja yksinkertaisesta mallista. Vastaavasti tuottajien tulisi saada vapaasti päättää tavasta, jolla tuottajavastuuseen liittyvät velvoitteet toteutetaan. **Esitetty yhteistoimintamalli on selvästi keskeneräinen, pykälämuotoilussaan puutteellinen, käytännössä vaikeasti toteutettava ja riidoille altis.**

Valmistelussa on käytetty vuoden 2016 ja 2017 tilastotietoja pakkausjätteiden osalta. Vuoden 2018 tilastotiedot ja Suomen Uusiomuovi Oy:n keräämät tiedot vuodelta 2019 osoittavat, että muovipakkausten erilliskeräys on ollut hyvässä kasvuvauhdissa. HE:n lukua 3.2.3 tulisi korjata, koska merkittävät lainsäädäntömuutostarpeet perustellaan mm. muovipakkausten kierrätysasteella. Yritysten muovipakkausten keräys kasvoi vuonna 2019 kolmanneksella ja kotitalouksien noin 80 prosentilla. Kokonaiskierrätysaste nousi vuonna 2019 40 prosenttiin ja on siten tavoiteltavissa vuodelle 2025 asetettu 50 %:n tavoite huomioon ottaen. Päivitettyjen tietojen perusteella ei ole tarvetta niin suuriin järjestelmämuutoksiin eikä niin laajojen erilliskeräysvelvoitteiden käyttöönottoon kuin esityksessä ehdotetaan.

Ehdotuksia kuljetusjärjestelmän lakkauttamisesta ja pakkausjätehuollon uudesta yhteistoimintamallista perustellaan muun muassa vastuiden hajanaisuudella. Perusteluissa ei kuitenkaan täsmennetä, millä konkreettisella tavalla hajanaisina pidetyt vastuut ovat estäneet kierrätysasteen kasvun, kun kunnilla olisi muiden vastuutahojen estämättä ollut mahdollisuus tiukentaa erilliskeräysvelvoitteita ja käyttää ohjaavaa hinnoittelua.

Komissio kiinnittää varhaisvaroituskertomuksessa huomiota samaan "joustavaan suhtautumiseen" erilliskeräysvelvoitteissa, ja toisaalta siihen, että tiukat sääntelymuutokset ovat vähentäneet investointeja

ja että tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien organisoinnissa on tehottomuutta. Komissio suositteli kolmikantajärjestelyjä tuottajavastuunorganisaatioiden, kuntien ja jätehuoltoyritysten välillä sekä vastuiden pirstaloitumisen vähentämistä, jotta koko jätehuollosta, ei vain sen yksittäisistä osista, saadaan tehokkaampi.

Suosituksista poiketen valmistelussa ei ole edetty kolmikantajärjestelyllä eikä jätehuoltoa tarkasteltu kokonaisuutena. Esitys keskittyy sääntelemään vain kunnan vastuulla olevien kiinteistöjen jätehuollon käytännön toteuttamisesta, vaikka yritykset ovat jo jätelakityöryhmässä kuvanneet, millainen tehokas logistinen kokonaisuus yhdyskunta- ja pakkausjätehuollosta syntyy, kun näkökulmaa laajennetaan, ja miten jätettä tulee tarkastella koko arvoketjulta, jossa keräysvaiheella on vaikutusta myös käsittelyyn.

Vastuunjaon selkeyttämisen kanssa ristiriidassa on pakkauksia koskevan jätehuoltovastuun jakaminen kuntien ja tuottajien kesken. Lisäksi yrityksillä säilyy ehdotuksen mukaan vastuu omasta pakkausjätehuollostaan. **Yrityspakkausten jätehuolto on toiminut markkinaehtoisesti ja on saavutettujen kierrätystavoitteiden kannalta keskeisessä asemassa. Markkinaehtoinen toimiva malli tulee säilyttää.** Looginen, vastuita kokoava eikä niitä hajottava, esitys säilyttäisi pakkausjätehuollon yhtenä kokonaisuutena ja vastuun tuottajilla.

Pakkausjätehuoltoa koskeva ehdotus on valmisteltava uudelleen ja korjattava seuraavat lainvalmistelun puutteet ja epäkohdat:

1. Ehdotettu sääntelymalli ei täytä niitä vaatimuksia, joita jätedirektiivin johdantolause 22 tuottajavastuujärjestelmältä vähimmäisvaatimuksina edellyttää.

Jätedirektiivin muutoksessa tunnistettiin tarve säännellä tuottajavastuun toteuttamista käytännössä ja etenkin tuottajavastuuseen liittyviä kustannuksia, koska Keski-Eurooppaan oli rakentunut malleja, joissa tuottajavastuun toteuttamisen kustannusvastuu ja järjestämisvastuu olivat eriytyneet toisistaan sillä tavoin, että järjestelmistä oli tullut liian kalliita, tehottomia ja riitaisia. **YTP ei kannata sitä, että Suomessa otettaisiin käyttöön sen kaltainen sääntelymalli, jonka ongelmia jätedirektiivin muutoksella pyrittiin ratkomaan.**

Kansallisessa lainvalmistelussa on sivuutettu jätedirektiiviin johtolauseen 22 vaatimukset seuraavasti:

- Esitys ei ”alenna tuottajavastuujärjestelmän kustannuksia”, vaan tuo Suomeen keskieuropallaisen mallin, jossa pakkausjätehuollon kustannus- ja järjestämisvastuu on eriytetty ja jonka kustannusten ja kustannuksista riittelyn hillitsemiseksi jätedirektiiviin alun perinkin säädettiin tuottajavastuun vähimmäisvaatimukset;
- esityksellä ei ”vältetä esteiden muodostumista sisämarkkinoiden asianmukaiselle toiminnalle”, vaan päinvastoin säädetään malli, joka tulisi asiantuntijoiden mukaan saattaa komission kilpailuoikeudelliseen arviointiin;
- esitys ei ”edistä elinkaaren loppuvaiheen kustannusten sisällyttämistä tuotteiden hintoihin”, vaan siirtää osan tuottajavastuun kokonaiskustannuksista kuntalaisten maksettavaksi osana jätemaksuja;
- esityksellä ei ”paranneta laajennettua tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien hallintoa ja avoimuutta”, vaan perustetaan monimutkainen ja läpinäkymätön sopimusjärjestelmä, jossa ei ole otettu huomioon sitä hallinnollista raskautta, jonka kuntakohtaiset kustannukset, kuntien kilpailutukset, jätemaksuista päättäminen kuntatasolla, näihin liittyvä kuntalaisten valitusoikeus sekä kuntien ja kuntalaisten tasapuolinen kohtelun vaatimus tulee järjestelmälle aiheuttamaan.
- esitys ei ”pienennä laajennettua tuottajan vastuuta koskevia velvoitteita tuotteiden tuottajien puolesta toteuttavien organisaatioiden ja kyseisten organisaatioiden käyttämien jätealan

toiminnanharjoittajien välille syntyvien eturistiriitojen mahdollisuutta”, vaan päinvastoin rakentaa Suomeen mallin, jossa eturistiriitoja jo ennakoidaan, koska lakiin ehdotetaan säädettäväksi sovittelumenettelystä, uhkasakoista ja viimesijaisesta vastuusta (49 c §);

2. Ehdotus ei toteuta aiheuttaja maksaa -periaatetta.

Suomessa on käytössä 100-prosenttinen tuottajavastuu pakkausten jätehuollossa siltä osin, kun tuottajille on asetettu velvoitteita vastaanoton järjestämisestä. Lisäksi tuottajat ovat maksaneet käsittelyyn tulevan pakkausjätteen nettokustannukset. Lakiesityksellä laajennetaan tuottajien vastuu kattamaan myös kotitalouskiinteistöiltä suoraan kerättävien pakkausjätteiden keräysvaihe. **Sen sijaan, että uuteen vastuualueeseen sovellettaisiin täyttä tuottajavastuuta, esityksellä siirretään osa tuottajien kustannuksista kuntalaisten maksettavaksi. Samalla esitys rikkoo aiheuttaja maksaa -periaatteen mahdollisimman suoraviivaista toteuttamista ja tuottajavastuun lähtökohtaa: jätehuoltokustannuksen tulee näkyä tuotteen hinnassa, jotta sillä toisaalta on vaikutus kuluttajakäyttäytymiseen, ja se toisaalta kannustaa ottamaan kierrätettävyyden huomioon tuotesuunnittelussa.**

3. Esityksen myötä Suomeen syntyy erilaisia tuottajavastuun sääntelymalleja

Paperin tuottajavastuu toteutuu Suomessa paperin tuottajien 100 %:n kustannus- ja järjestämisvastuun kautta. Paperinkeräyksen erilliskeräysvelvollisuus muilta kuin pientalo- ja haja-asutusalueella sijaitsevilta kiinteistöiltä on tiukempi kuin lakiesityksen pakkausjätteitä koskeva erilliskeräysvelvoite. Silti paperintuottajat kattavat keräysvaiheen kustannukset eikä osaa kustannusvastuusta, saati järjestämisvastuuta ole siirretty muille. Renkaiden tuottajavastuussa on käytössä järjestelmä, jossa käytöstä poistetut renkaat voi palauttaa maksutta lähes 3 000 vastaanottopisteeseen. Pakkausjätteillä on nykyhetkellä samankaltainen maksuttoman vastaanoton järjestämisvelvollisuus lain vaatimissa aluekeräyspisteissä ja terminaaleissa.

Jätelakiesityksessä todetaan, että sekä paperin että renkaiden tuottajavastuujärjestelmän katsotaan jo nyt täyttävän jätedirektiivin vähimmäisvaatimukset. **Ehdotus herättää kysymyksen, miksi pakkausjätteiden tuottajavastuun toteuttamisessa ei tarkasteltu kunnolla paperin ja renkaiden mallia ja valittu jompaakumpaa, niiden kun on jo todettu täyttävän direktiivin vaatimukset. Toisin kuin lakiesityksessä todetaan, ehdotettu pakkausten tuottajavastuun sääntelyn perusrakenne poikkeaisi selvästi paperin ja renkaiden mallista, joissa tuottajien vastuu on täydellinen eikä vastuuta ole jaettu minkään tahon kanssa.**

4. Esityksessä ei perustella, mitkä perusteet mahdollistavat Suomessa 20 %:n poikkeuksen soveltamisen.

Lakiesityksessä todetaan, että ehdotettu 80 %:n vähimmäisvastuu kustannuksista on poikkeus pääsääntöön, jonka mukaan tuottajien tulee kattaa 100 % pakkausjätehuollon kustannuksista. **Lakiesityksestä puuttuu perustelut sille, millä edellytyksillä Suomi ottaa käyttöön artiklan 8a salliman 20 %:n poikkeuksen. Poikkeus on esitetty harhaanjohtavasti lakiesityksessä ”kansallisena liikkumavarana”, vaikka sille on asetettu jätedirektiivissä tarkkaan rajatut ehdot, kuten jätedirektiivin johdantolauseessa 26 todetaan: ”Tarkkaan rajatuin ehdoin kyseiset kustannukset voidaan jakaa jätteen alkuperäisten tuottajien tai jakelijoiden kanssa, kun se on perusteltua asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi ja laajennettua tuottajan vastuuta koskevan järjestelmän taloudellisen elinkelpoisuuden varmistamiseksi”. Samat ehdot toistetaan artiklan 8a (4) toisessa alakohdassa.**

Pakkausjätehuolto toimii Suomessa jo nyt asianmukaisesti ja erilliskeräys pääosin myös markkinaehtoisesti. Direktiivin ensimmäinen edellytys ei täyty yksinään eikä etenkään samanaikaisesti toisen edellytyksen kanssa. Eurooppalaisessa vertailussa tuottajavastuujärjestelmän aiheuttamat kustannukset Suomessa ovat

yhdet matalimmista, eikä teetettyjen vaikutusarvioiden perusteella kustannusten kasvu tule olemaan poikkeuksellisen suurta. Näin ollen järjestelmän taloudellinen elinkelpoisuuskään ei ole uhattuna.

5. Esityksessä ei perustella, millä edellytyksillä kunnat (viime kädessä siis kuntalaiset) veloitetaan maksamaan 20 % pakkausjätehuollon kokonaiskustannuksista.

Poikkeuksen käyttöönotto jättää 20 % pakkausjätehuollon kokonaiskustannuksista jätteen alkuperäisiltä tuottajilta laskutettavaksi. Kustannus ollaan lakiesityksen mukaan kohdistamassa kunnille. Näin kuntalaiset eivät siis pelkästään maksa tuottamansa pakkausjätteen jätehuollon kustannuksista, vaan osan myös yrityspakkausjätteiden käsittelyn, yrityspakkausjätteen vastaanottoverkoston ja Rinki-aluekeräysverkoston kustannuksista. Artiklan 8a (4) toisen alakohdan viimeinen edellytys on: ”[...] edellyttäen, että i) tuotteiden tuottajat maksavat vähintään 80 prosenttia tarvittavista kustannuksista, kun kyseessä ovat unionin säädöksissä vahvistettujen jätehuollon tavoitteiden saavuttamiseksi perustetut laajennettua tuottajan vastuuta koskevat järjestelmät; [...] ja edellyttäen, että jätteen alkuperäiset tuottajat tai jakelijat maksavat loput kustannukset.” Aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti jätteen alkuperäinen tuottaja tai jakelija voitaisiin velvoittaa maksamaan korkeintaan 20 % itse tuottamansa pakkausjätteen jätehuollon kustannuksista.

6. Suomessa sovelletaan jo alennusta tuottajien kustannusvastuuseen.

Lakiesitys sisältää erilliskeräysveloitteen myös yritysikiinteistöille ja säilyttää tältä osin jätteen haltijan vastuun keräysvaiheen kustannuksista. Lisäksi sekä kuntien että yritysten toteuttama täydentävä keräys jätetään samalla tavalla yrityspakkausten keräysvaiheen kanssa 49 a §:ssä määriteltyjen pakkausjätehuollon kokonaiskustannusten ulkopuolelle, vaikka ne tosiasiallisesti ovat osa kokonaiskustannuksia. Nämä poikkeukset jo yksinään täyttävät 20 % kokonaiskustannuksista. Kuten Eunomian valmisteleva suositus (27.4.2020) komission ohjeeksi tuottajavastuun vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi osoittaa, katsotaan tuottajien kustannusvastuun ulottuvan tuottajavastuujätteeseen *kaikista* lähteistä. **Kansallisen poikkeuksen käyttöönottoa harkittaessa on siten tarkasteltava pakkausjätehuollon kokonaiskustannuksia kaikki pakkausjätteen alkuperäiset tuottajat huomioon ottaen. Jos poikkeusta jo käytännössä sovelletaan, ei sitä voida enää laajentaa.**

7. Kustannusten osittaminen tuottajien ja kuntien kesken avaa Suomessa vastaavan mahdollisuuden kustannusten alentamiseen myös paperin ja renkaiden tuottajille.

Paperissa ja renkaissa direktiivi sallii 50 %:n poikkeuksen tuottajien kustannusvastuusta. YTP korostaa, ettei Suomessa tule ottaa käyttöön kustannuspoikkeamaa yhdelle tuottajavastuuryhmälle, koska se ulottaa saman mahdollisuuden myös muihin ryhmiin. Kaikki poikkeamat vesittävät tuottajavastuun ideaa ja siirtäisivät elinkeinoelämälle kohdistettavaksi tarkoitettuja kustannuksia jätteen haltijoiden maksettavaksi muualla kuin tuotteiden hinnoissa. Tämä heikentää aiheuttaja maksaa -periaatteen toteuttamista suoraviivaisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Poikkeuksen käyttöönotto paperissa ja renkaissa mullistaisi lisäksi kaksi toimivaa järjestelmää.

Yksityiskohtaisempi kommentointi pykälittäin:

49 a §. Kunnan ja pakkausten tuottajan yhteistoiminta pakkausjätteen erilliskeräyksessä.

49 a §:ssä ja sen perusteluissa on selviä puutteita. Lainvalmistelun aikana ei ole pystytty todentamaan pykälän perusteluihin tuotua väitettä: *”kerääminen on tehokkainta osana kunnan järjestämää keräystä varsinkin silloin, kun jätettä kerätään kiinteistöiltä”*. Asiaa ei ole tarkasteltu vaikutusarvioinneissa. Koska pakkausjätteet on joka tapauksessa tarkoitus kerätä erillään sekajätteestä ja biojätteestä, eivät ne kytkeydy mukaan samaan logistiikkaan. Tehokkainta on järjestää pakkausjätteiden keräys yhtenä kokonaisuutena ottaen huomioon, että merkittävä osa pakkausjätteestä syntyy muualla kuin kuntavastuullisissa kiinteistöissä.

Pykälän perusteluissa tulee esiin yhteistoimintamallin keskeinen tavoite: *”Kunnan järjestämä pakkausjätteen keräys ja kuljetus olisi kunnan lakisääteinen velvollisuus eikä sitä luettaisi markkinaehtoiseksi toiminnaksi laskettaessa hankintalainsäädännön ja jätelain 145 a §:n mukaista sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettavaa markkinaehtoisien liiketoiminnan prosenttiosuutta.”* Hallituksen esityksessä on jonkin verran tarkasteltu sitä, voidaanko markkinoiden toimesta nykyisin toteutettava toiminta siirtää julkisen vallan toiminnaksi (nk. valtion varat -käsitteen tulkinnanvaraisuus, mikä käy ilmi kahdesta asiantuntijalausunnosta) – ja tältä osin onkin julkisten tietojen mukaan päädytty oikeusvarmuusilmoituksen tekemiseen.

Esityksessä ei ole kuitenkaan tarkasteltu sitä, täyttyykö sidosyksikkösääntelyyn liittyvä kohdentumiskriteeri ehdotetussa yhteistoimintajärjestelyssä. Professori Petri Kuoppamäki on lainvalmistelun aikana antamassaan lausunnossaan kyseenalaistanut sen, olisiko kuntayhtiö tuottajien vastuulle kuuluvaa pakkausjätettä kerätessään kunnan hankintalain mukainen sidosyksikkö. Kuoppamäen mukaan *”Kunnat voivat siirtää pakkausjätteen kuljetuksen palveluiden tuottamisen kunnallisen jätelaitoksen tuotettavaksi kilpailuttamatta vain, mikäli sen katsotaan olevan kyseisen toiminnan osalta kunnan hankintalain mukainen sidosyksikkö.”* Kuoppamäki päätelee perustelujen jälkeen, että *”Sidosyksikkömääritelmän ulottamista työryhmämietinnössä ehdotetulla tavalla yksityisen elinkeinotoiminnan sääntelyyn – lakisääteisen yksinoikeuden ja sopimuspakon avulla – on joka tapauksessa pidettävä kilpailupoliittisesti ongelmallisena ehdotuksena”*. Lain 46, 47, 48 § säilyttävät vastuun pakkausjätteestä tuottajalla ja esitetty 49 c korostaa tuottajan viimesijaista oikeutta vastuuseensa. Vastuuta ei siten siirretä laissa kunnille. **Kuntayhtiön mahdollisuus toimia pakkausjätteiden keräyksessä kunnan sidosyksikkönä tulisi tarkastella lain jatkovalmistelussa.**

49 b §. Kunnille maksettavista korvauksista sopiminen ja pakkausten tuottajan kustannusvastuu.

49 b §:ssä ehdotettu kustannustenjakomalli on ongelmallinen. Yhteistoimintamallin kanssa eteneminen vaatisi merkittäviä tarkennuksia ehdotettuun. Lainsäätäjän tarkoitus ja lakikohdan vaikutus käytännössä tulee käydä selvästi ilmi lakitekstistä, ei myöhemmin taustalla käytävien neuvotteluiden lopputuloksesta.

Kunnille maksettavista korvauksista sopiminen on pykälässä ja sen perusteluissa epämääräisesti ilmaistu, eikä täytä niitä avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimuksia, joita jätedirektiivi ja Eunomian komissiolle laatimat suositukset (27.4.2020) korvausneuvotteluista edellyttävät. Esimerkiksi direktiivin johdantolauseessa 24 todetaan, että *”Tällaiset kustannukset olisi vahvistettava avoimesti asianomaisten*

toimijoiden kesken, mukaan lukien tuotteiden tuottajat, tuottajajärjestöt ja viranomaiset.” Ehdotetun 49 b §:n mukaan kustannusten korvaamisesta neuvoteltaisiin tuottajien ja kuntien kesken. Ehdotus on kuitenkin epäselvä kunnan roolista. Yhtäältä 49 a §:ssä velvollisuus sopia yhteistoiminnasta on *kunnalla* (yksikössä), toisaalta 49 b §:ssä käytetään kuntia monikossa, ja perusteluissa sovitetaan neuvottelijan roolia Kuntaliitolle. **Koska kuntalaisten jätemaksuista päätetään kuitenkin jätehuoltoviranomaisen toimesta, tulisi kunnan jätehuoltoviranomaisen rooli kuvata selvästi 49 b §:ssä.**

Yleisemmin 49 b §:n suhdetta kunnan jätemaksuista päättämiseen ja niiden määräytymiseen tulee selkiyttää ja tehdä mahdolliset tarvittavat muutokset lain jätemaksupykäliin. Perusteluissa ei ole lainkaan kuvattu sitä, miten ja keiltä kunnat laskuttavat 20 % pakkausjätehuollon kokonaiskustannuksista ja miten asiassa varmistetaan ensin kansalaisten ja toiseksi kuntalaisten tasapuolinen kohtelu. Palvelusta, jota ei ole suoritettu, ei voida periä maksua. Tämä rajoittaa mahdollisuutta periä 20 %:n poikkeuksen synnyttämät kustannukset joko jätemaksuissa (tyhjennysmaksu) tai perusmaksuissa. Koska kunnan päätös jätetaksasta on valituskelpoinen päätös, tulee kaikilta osin välttää ratkaisuja, joissa kuntalaisten tarvitsee valitusteitse varmistaa yhteistoimintamallin kustannuskorvausten päätyminen hyväkseen tai toisaalta varmistaa, ettei maksettavaksi koidu muiden toimijoiden tuottaman pakkausjätteen kustannuksia.

Tuottajien ja kuntien välisestä sopimuksesta käytetään vaihtelevaa terminologiaa. Pykälässä käytetään monikkomuotoista ilmaisua ”valtakunnalliset sopimukset tuottajien ja kuntien välillä”, perusteluissa ”pakollisesta sopimuksesta tuottajien ja kuntien välillä” ja toisessa kohtaa yksikkömuotoista termiä ”tuottajien ja kuntien välinen puitesopimus”. 49 c §:ssä viitataan implisiittisesti yhteen yksittäiseen sopimukseen, 49 d §:ssä käytetään monikkomuotoa sopimuksista ja sopimusosapuolista. **Pykälät ovat tältä osin keskeneräisiä. Sopimuksen tai sopimusten luonne ja sopijaosapuolet tulee selvittää laissa ja perusteluissa.**

Epäselväksi jää myös korvausneuvottelujen, korvausten maksamisen perusteiden ja pakkausjätehuollon kokonaiskustannusten keskinäinen suhde. HE:ssä edellytetään, että ”*ensimmäinen sopimus*” on tehtävä viimeistään 30.6.2021. Tässä tulee huomioida, että pakkausjätteiden erilliskeräys kunnan kilpailuttamana kuljetuksena olisi isolle osalle kunnista uusi tehtävä, eikä sen kustannukset ole ennakolta tiedossa. Jos kuntien keräystoiminnan kustannuksia ei tunneta etukäteen, ei tiedetä pakkausjätehuollon kokonaiskustannuksia etukäteen.

Ehdotetun 49 b §:n mukaan tuottajien korvaukset kunnille on ”*maksettava tasapuolisin perustein*”. Perusteluissa täsmennetään, että ”*korvaus tulisi maksaa samoin perustein kaikille pakkausjätteitä sopimuksen mukaisesti erilliskeräävälle ja tuottajan vastaanottoon toimittaville kunnille*”. Eunomia toteaa komissiolle antamissaan suosituksissa (27.4.2020), että **alueelliset erot ja niihin liittyvät luontaiset kustannuserot on otettava huomioon, kun määritetään korvauksia tuottajilta keräystä järjestäville tahoille.** Eunomian suosituksissa jäsenvaltiot voivat laatia myös malleja kustannuksista erilaisilla alueilla korvausten pohjaksi. Huomionarvoista on se, että todellisista kustannuksista näytetään voitavan poiketa vain, jos *jäsenvaltio* laatii arvion standardikustannuksista.

Yleiskorvausmalli eli vakiokorvaus euroa/kerätty tonni kuntien ja tuottajien välillä asettaisi kunnat keskenään eriarvoiseen asemaan. Kunnat, joissa on tiivis yhdyskuntarakenne, saisivat kerättyä alueeltaan pakkausjätteen tehokkaammin ja pienemmillä yksikkökustannuksilla. Vastaavasti harvaanasutuissa ja pidempien etäisyyksien kunnissa keräyskustannukset tonnia kohti olisivat suuremmat. **Yhtäläinen korvaus kaikille kunnille tarkoittaisi, että isot kaupungit saisivat ylikorvausta ja pienet kunnat ja harvemmin asutut alueet alikorvausta.**

Tuottajien kunnille maksamien korvausten tulee perustua todellisiin kustannuksiin (ei alimitoitettuihin tai liioiteltuihin) ja korvausten tulee heijastaa riittävästi alueellista vaihtelua kustannustasossa.

Ehdotuksen mukaisista korvauksista rakentuu juridisesti vaikeaselkoinen ja käytännön tasolla haastava kokonaisuus. Kustannusvastuun jakaminen johtaa merkittävään hallinnolliseen taakkaan.

Niin tuottajien, kuntalaisten kuin kuntayhtiöiden kanssa markkinoilla kilpailutilanteessa kilpailevien yritysten näkökulmasta on erittäin tärkeää, että tuottajien kunnille maksamat korvaukset perustuvat kuntien järjestämän keräyksen todellisiin kustannuksiin.

49 c §. Sovittelu ja yhteistoiminnasta poikkeaminen

Yhteistoiminnasta poikkeaminen mahdollistaa käytännössä sen, että Suomessa voi olla joillakin alueilla käytössä kunnan järjestämä pakkausjätteenkeräys ja toisilla tuottajien järjestämä keräys. Tämä johtuu siitä, että velvollisuus toimia yhteistoiminnassa tuottajien kanssa näyttäisi olevan yksittäisellä kunnalla siitä huolimatta, että asia ilmaistaan eri tavoin 49 a-d §:n eri kohdissa. Kuntia tuskin voidaan pakottaa jätelaitalla keskinäiseen yhteistoimintaan. 49 c § mahdollistaa implisiittisesti sen, että myös yksittäinen kunta tai jätelaitosalue poikkeaa yhteistoiminnasta. Tähän luo kannustimen myös pykälän perusteluihin kirjattu: *”Tuottajan järjestämän erilliskeräyksen tulisi olla kiinteistön haltijoille maksuton [yhteistoiminnasta poikettaessa].”*

On erikoista, että asiassa määrättäisiin ylipäättänsä sovittelusta. Sovittelu on tarpeeton lisä neuvotteluihin. Sovittelijaksi tulisi valita taho, jolla on mahdollisuus arvioida kustannuksia ja kustannuskorvausten laajempia markkinavaikutuksia.

49 c §:n perusteluista voi päätellä, ettei yhteistoiminnasta poikkeamista ole tarkoitettu sovellettavan ensimmäiseen sopimukseen tai ensimmäisiin sopimuksiin. Perusteluissa viitataan myös lain 129 §:n mahdollisuuteen asettaa tuottajalle uhkasakko. Tuottajille asetettava uhkasakko näyttäisi käytännössä olevan sopimuspakko, jota ei kuitenkaan uloteta toiseen sopijaosapuoleen. Neuvottelutilanteesta ei ole tulossa tasapuolista.

49 d §. Sopimusta koskevien tietojen antaminen valvontaviranomaiselle.

Ehdotettu 49 d § sääntelee pakkausten tuottajien velvollisuutta toimittaa tietoja sopimuksesta viranomaiselle. Koska kuntien järjestämän keräyksen kustannusten ja niiden perusteella maksettujen korvausten tulee olla avoimesti ja läpinäkyvästi laskettavissa, tulee asiassa kiinnittää huomiota myös kunnan kirjanpitoon. Jätelain muutoslain (2019/438) yhteydessä annetuista lausunnoista (mm. Kuntaliitto, Kiertokaari Oy) käy ilmi, etteivät kuntien sidosyksikköinä toimivat kuntayhtiöt pysty erottelemaan kirjanpidossa palvelukohtaisia kustannuksia. Tuottajien ja kuntien välisten korvausten määrittämiseksi pakkausjätteiden jätehuollon kustannukset tulisi kuitenkin jatkossa pystyä erottelemaan muista kustannuksista. **YTP ehdottaa myös kuntiin kohdistettavaa kirjanpidon erittelyvelvoitetta valvonnan mahdollistamiseksi.**

62 §: Tuottajayhteisöön liittyminen

62 §:n lisäsehdotuksen mukaan pakkausten tuottajayhteisön toimialan on katettava kaikki pakkausmateriaalit. Asiasta ei tule määrätä lailla. Tuottajavastuullisilla yrityksillä tulee olla jatkossakin oikeus perustaa tuottajayhteisöjä materiaaliakohtaisesti tai muutoin haluamallaan tavalla.

Pykäläkohtaisessa perustelussa todetaan, että säännös olisi tarpeen tuottajavastuuelvoitteiden tehokkaan hoitamisen sekä 49 a–d §:ssä ehdotetun kunnan ja pakkausten tuottajan yhteistoimintavelvoitteen toimeenpanon helpottamiseksi. **Elinkeinoelämän sisäiseen järjestäytymiseen puuttuminen annetun lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseksi on perusteetonta ja varsin poikkeuksellista. Lain 63 §:ssä säännellään jo tuottajayhteisöjen toiminnan raameista.**

Muulla HE:ssä kirjoitetun mukaisesti ehdotuksella katsotaan olevan tuottajien tasapuolista kohtelua parantava vaikutus. Tästä säännellään kuitenkin jo 63 §:ssä, jossa todetaan, että *oikeudet ja velvoitteet tulisi jakaa tuottajien kesken tasapuolisesti toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen ja siten, että vältetään kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen*. 63 §:n noudattaminen ei ole vapaaehtoista.

Lisäys 62 §:ään olisi ristiriidassa 63 §:n kanssa kilpailun vääristymisen osalta. Pakkausmateriaalien pakottaminen yhteen tuottajayhteisöön vaikuttaa väistämättä pakkausmateriaalien keskinäiseen kilpailuasetelmaan. Tämä varsin oleellinen näkökulma on sivuutettu lainvalmistelussa. Pakkausmateriaalien välisen kilpailun vääristymisellä olisi kauaskantoisempia vaikutuksia suomalaisten materiaalien ja pakkausten menestymiseen (maailman)markkinoilla. Kullekin materiaalille pitää antaa jatkossakin oma päättävä valta, ja materiaalien tulisi aidosti kilpailla keskenään markkinoilla niin materiaalin kierrätettävyyden kuin sen muiden ominaisuuksien suhteen.

Ennen etenemistä asiassa olisi syytä tarkistaa esimerkiksi Saksan kilpailuviranomaisen ja Euroopan komission 2000-luvulla antamat ratkaisut Saksan yhden tuottajayhteisön mallista ja sen monopolin purkamiseen johtaneista vaatimuksista.

Perusteluissa mainitut yhdistelmäpakkauksiin liittyvät kysymykset ovat ratkaistavissa tuottajayhteisöjen välisellä yhteistyöllä ja heidän valitsemallaan tavalla, kuten ehdotetaan myös 65 §:ssä edellytettävän yhden luukun kohdalla. Ehdotusta ei voi kannattaa myöskään siksi, että se asettaa pakkausmateriaalit erillaiseen asemaan muiden tuottajavastuutahojen, lähinnä SER:n tuottajayhteisön kanssa, joihin samanlaista velvoitetta ei kohdistu.

5. Muut jätelain pykälät

91 §. Kunnan jätehuoltomääräykset.

91 §:n 1 momentin kohdan 4 lisäys velvollisuudesta antaa kunnan jätehuoltoviranomaiselle tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tietoja *”tai muusta jätehuollosta”* tulee korjata muotoon *”ja niiden jätehuollon järjestämisestä”*. Tämä vastaisi lisäyksen perusteluissa tarkoitettua ja rajaisi lisäyksen selvästi kohdan 4 alussa mainittuihin jätteisiin. Nyt pykälässä oleva muoto *”tai muusta jätehuollosta”* voisi johtaa tulkintaan, että kunnan jätehuoltoviranomaiselle annettaisiin oikeus jätehuoltomääräyksissä määrätä toimittamaan tietoja muusta kuin kuntavastuullisesta jätehuollosta itselleen, mikä on esimerkiksi ristiriidassa lain 122.3 §:n kanssa.

YTP ei kannata kunnille annettavaa mahdollisuutta lieventää asetuksella määrättyjä erilliskeräysvelvoitteita. Lakiesityksen lähtökohdissa on tunnistettu kuntien vaihtelevat jätehuoltomääräykset keskeiseksi syyksi kierrätysasteen vaatimattomaan kehitykseen. Tätä pyritään korjaamaan asettamalla sitovat erilliskeräysvelvoitteet. **Ehdotettu lieventävä oikeus pahimmillaan vesittäisi sen, mihin asetuksen mukaisilla sitovilla velvoitteilla pyrittäisiin.** Lisäksi painoarvoa on annettava HE:ssä todetulle: *”ehdotettu sääntelyrakenne on epätavanomainen”*.

Vastaavaa oikeutta poiketa laissa ja asetuksessa annetusta sitovasta erilliskeräysvelvoitteesta ei ole keräyspaperia koskien, vaikka sitä kerätään yhtä lailla kuntavastuullisilta kiinteistöiltä. Kun pakkausjäte ei edes ole kunnan vastuulle kuuluva jäte (vrt. lain 46-48, 49 c §), oikeus poiketa kunnan päätöksellä ei ole perusteltua. Kunnan päätös poiketa asetuksen mukaisesta erilliskeräysvelvoitteesta olisi lisäksi valituskelpoinen, mikä avaisi kuntalaisille mahdollisuuden perätä oikeuttaan lähes maksuttomaan erilliskeräykseen.

Jos kuntien lieventävä oikeus säilyy, poikkeuksen edellytyksiä tulisi arvioida kolmen vuoden välein ehdotetun viiden vuoden sijasta.

Biojätteen erilliskeräyksen sitovuudesta ei ole perustetta poiketa lievempään suuntaan, koska direktiivi edellyttää erilliskeräyksen järjestämistä sen syntyapaikalla. Laki tulee jo sallimaan kompostoinnin kiinteistöllä erilliskeräyksen vaihtoehtona.

94-96 §. Jätehuoltorekisteriä koskevat menettelyt

YTP kannattaa jätehuoltorekisteriin liittyviä muutosesityksiä. Hakemuksen tekeminen sähköisenä nopeuttaa prosessia ja hakemusten käsittelyn keskittäminen yhteen ELY-keskukseen takaa yhtenäisemmän käsittelyn. Vakuusvaatimuksen korvaaminen muilla ehdoilla on kannatettavaa.

96 §:n kolmannen momentin teksti kaipaa selvennystä siitä, kenen vastuulla on toimittaa tieto päätöksestä muille ELY-keskuksille. YTP ehdottaa tekstin muuttamista muotoon "Jos toimintaa harjoitetaan kahden tai useamman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueella, päätöksen antaneen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on toimitettava tieto päätöksen antamisesta muille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille."

Kohdassa Asetusyhteenvedo on kommentoitu erikseen ehdotettua vuosiyhteenvedotietojen toimittamista viranomaisille.

96 a §. Vastavuoroinen tunnustaminen

Ehdotus ETA:n kuljettajien vastavuoroisesta tunnustamisesta on kannatettava. YTP toivoo, että jätelakityöryhmän mietinnössä esiin tuodut kabotaasisäännökset mainittaisiin myös lakiesityksen perusteluissa, jotta ei synny mielikuvaa, että vastavuoroisen tunnustamisen nojalla olisi mahdollista aloittaa liiketoiminta Suomessa. Työryhmämietinnössä asia oli ilmaistu näin: *”Samoin jätelainsäädännön estämättä toimintaa koskisi myös kansainvälistä maanteiden tavaraliikennettä koskevat velvollisuudet ja rajoitukset (esimerkiksi kabotaasisäännökset). Siten säännöksessä tarkoitettu hyväksyntä jätehuoltorekisteriin ei sellaisenaan mahdollistaisi Suomen sisällä tapahtuvaa pysyväisluonteista jätteenkuljetustoimintaa.”*

117 b §. Asianmukaisuuden osoittaminen siirrettäessä jätettä Euroopan talousalueen ulkopuolelle

Uusi pykälä seuraa jätedirektiivistä. Se, miten asianmukaisuus tullaan osoittamaan käytännön tasolla jää epäselväksi perusteluissa, eikä pykälässä ole asetuksenantovaltuutusta. YTP toivoo, että käytännön menettelyt asianmukaisuuden osoittamisessa kytketään osaksi olemassa olevia jätteen kansainvälisen siirron menettelyjä ja toteutetaan Suomessa sähköisesti ja tarkoituksenmukaisen kevyesti oleelliset ympäristönäkökohdat huomioon ottaen.

117 c §. Jätettä toiseen maahan siirtävän selvilläolo-, kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuus

Uuden pykälän veloitteet lisäävät merkittävästi toiminnanharjoittajien kirjanpitovelvollisuuksia. Vaatimukset seuraavat jätedirektiivistä, mutta kansallisessa toteuttamisessa näyttäisi olevan liikkumavaraa. **YTP korostaa, että uudet vaatimukset tulee täyttää tavalla, joka ei vaadi toiminnanharjoittajilta päällekkäistä kirjanpitoa tai päällekkäistä tietojen toimittamisen velvollisuutta.** Esimerkiksi vuosittain toimitettavan tiivistelmän osalta on tarkistettava, tuleeko sama tietoa vietyä muun vuosiraportoinnin yhteydessä muihin viranomaisjärjestelmiin. Asiaan tulee palata jäte- ja tuotetietojärjestelmän kehityshankkeessa.

Pykälän tarkoituksena on mahdollistaa unionin vaatimukset jätetietoon liittyvästä laskennasta ja raportoinnista, mutta pykälässä tai sen perusteluissa ei mainita tiedon toimittamista varsinaisesti *jätemääristä*. Asiassa jää esimerkiksi epäselväksi, tarvitaanko painoperusteista määrätietoa myös 1 momentin kohdan 2 uusista materiaaleista ja tuotteista. Määrätietojen pyytämisen tulee perustua direktiivin vaatimuksiin ja kansallisen raportoinnin mahdollistamiseen.

118 §. Kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuus ja 119 §. Kirjanpitoon sisällytettävät tiedot ja niiden käsittely.

118 ja 119 §:n pykälän keskinäinen suhde jää hieman epäselväksi, myös verrattuna uuteen 117 c §:ään, jossa Suomesta jätettä siirtävän vastaavat veloitteet esitetään yhdessä pykälässä.

Toiminnanharjoittajiin kohdistuvat tarkemmat veloitteet tulevat selväksi vasta, kun 119 §:n nojalla annettavaa asetusta aletaan tarkemmin valmistella. Selvää on, että kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuuden käytännön toteuttamisella on suuri merkitys niin toiminnanharjoittajien kuin viranomaisten hallinnolliseen taakkaan. **Veloitteet tulee täyttää mahdollisimman kevyellä hallinnollisella tavalla, digitaalisesti ja mahdollisuuksien mukaan viranomaisen omaa tiedonvaihtoa hyödyntäen. Kaikki päällekkäisyydet tulee perata käytännön valmistelussa.**

118 §:n 1 momentissa säädetty kirjanpitovelvollisuus laajennettaisiin koskemaan POP-jätettä tuottavaa toimintaa. Veloitteen käytännön toteuttaminen vaatii vielä valmistelua (vrt. YTP:n kommentti soveltuvasta koodistosta kohdassa 121 §), ja asiaan tulee palata jäte- ja tuotetietojärjestelmähankkeen yhteydessä. **Kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuuksien täyttäminen vaatii, että Suomessa käydään kattavasti lävitse käytössä olevat koodit (etenkin R/D) ja tarkastetaan niiden soveltuvuus uusiin laskentasääntöihin ja raportointivaatimuksiin.**

121 §. Velvollisuus laatia siirtoasiakirja

POP-jätteet

Pysyviä orgaanisia yhdisteitä sisältävien jätteiden (POP-jätteet) valvonta ja jäljitysvaatimus toteutetaan osin siirtoasiakirjavelvoitteella. Käytännössä POP-jätteiden tunnistaminen tulee aiheuttamaan haasteita, koska jo jätteen alkuperäisen tuottajan tulisi olla selvillä tuottamansa jätteen tarkasta koostumuksesta ja ominaisuuksista. **POP-jätteiden kohdalla on syytä korostaa jätelain 12 §:n mukaista jätteen tuottajan selvilläolo- ja tiedonantovelvollisuutta. Siirtoasiakirjavelvoitteen tulee kasvattaa testaus- ja analyysivelvoitetta jätteen syntypisteessä, ei käsittelyvaiheessa, kun jätevirrat ovat jo sekoittuneet. Tätä jätteen alkuperäisen haltijan vastuuta on syytä korostaa pykälän perusteluissa.** Sääntelyssä, lupamääräyksissä, ohjeistuksessa ja esimerkiksi jätettä tuottavan toiminnan ympäristölupavalvonnassa on jatkossa tarpeen tuoda aiempaa paremmin esiin jätteen alkuperäisen tuottajan vastuu selvilläolosta ja tarvittavan tiedon toimittamisesta jätehuoltoketjun toimijoille, muun muassa siirtoasiakirjavelvoitteen täyttämiseksi. Jätteen alkuperäisen haltijan velvoite ei sulje pois sitä, etteikö jätehuoltoketjun toimija voisi tehdä tarvittavia selvityksiä jätteen tuottajan puolesta.

POP-jätteiden siirtoasiakirjamerkinnot (ja 118 §:n kirjanpitovelvollisuuden toteuttaminen) vaativat vielä käytännöntason pohdintaa teknisestä toteuttamistavasta. POP-jätteille ei ole olemassa omia EWC-koodeja tai vastaavaa EWC-koodin lisämerkintää, joka on vaarallisilla jätteillä. POP-jätteet saavat myös EWC-koodin jätteen alkuperän perusteella. Ilman asiaa varten suunniteltavaa tarkoituksenmukaista koodistoa ja ohjeistusta on todennäköistä, että merkittävä osa POP-jätteestä kuljetettaisiin ilman siirtoasiakirjaa.

Käsittelytapa

Siirtoasiakirjoihin ehdotetaan 121 §:n 1 momentissa lisättävän maininta käsittelytavasta vastaanotto paikassa. **YTP ei pidä tietoa käsittelytavasta tarpeellisenä siirtoasiakirjassa.** Koska lopullinen käsittelytapa ei siirtoasiakirjaa laatiessa ole useinkaan selvillä, tietojen jälkikäteen korjaaminen siirtoasiakirjoihin aiheuttaisi turhaa työtä ilman tunnistettavaa hyötyä jätteiden seurannassa ja jätetietojen raportoinnissa. Käytetyt käsittelytavat raportoidaan joka tapauksessa YLVA:an ja monissa tapauksissa jälkikäteen myös jätteen tuottajille. Päällekkäistä tietoa YLVA:an raportoitavien tietojen ja perustettavan sähköisen siirtoasiakirjarekisterin välillä tulee välttää.

Perusteluissa ei mainita sitä, missä muodossa tieto käsittelytavasta tulisi kirjata, ts. tarkoitetaanko tässä käsittelytavalla esimerkiksi R/D-koodeja.

Laatimisvelvoite

Muutosehdotuksen yhteydessä ei puututa nykyisessä laissa olevaan epäkohtaan siirtoasiakirjan laatimisvelvollisuudessa. 121 §:ssä todetaan jätteen haltijalla olevan velvollisuus laatia siirtoasiakirja. Jätteen haltija kuitenkin vaihtuu jätehuoltoketjussa, kuten jätelain 30 §:ssä todetaan. Tämä on aiheuttanut epäselvyyttä siitä, kenen vastuulla siirtoasiakirjan laatiminen on tai esimerkiksi kehen mahdollinen laiminlyöntimaksu kohdistuu. Mikäli jätteen kuljettaja on kuljettanut jätteen sen tuottajalta käsittelypaikalle ja jätehuollon järjestämisvastuu on siirtynyt 30 §:n mukaisesti vastaanottajalle, mutta jätteestä ei ole tehty siirtoasiakirjaa, kenen velvollisuus on luoda kyseisestä jäte-erästä siirtoasiakirja: jätteen alkuperäisen haltijan vai jätteen käsittelijän eli nykyisen haltijan? Asia noussee relevantiksi kysymykseksi etenkin POP-jätteitä koskevan uuden velvoitteen kohdalla. **Jotta vastuu siirtoasiakirjan laatimisesta olisi yksiselitteinen, YTP ehdottaa 121 §:n muuttamista muotoon "Jätteen tuottajan on laadittava siirtoasiakirja...".** Jätelain 6 §:n mukaan *jätteen tuottajalla tarkoitetaan sitä, jonka toiminnasta*

syntyy jätettä tai jonka esikäsittely-, sekoittamis- tai muun toiminnan tuloksena jätteen ominaisuudet tai koostumus muuttuvat, jolloin vastuu kattaisi edelleen myös jätteenkäsittelytoiminnasta eteenpäin lähetettävät jätteet laatimisvastuun siirtyessä jätteenkäsittelijälle.

Allekirjoitusmenettely

Pykälässä 121 a § siirtoasiakirjan käyttöön liittyvissä menettelyissä mainitaan, että jätteen haltijan on vahvistettava siirtoasiakirjassa annettujen tietojen oikeellisuus, jätteen kuljettajan jätteen kuljetettavaksi ottaminen ja vastaanottajan jätteen vastaanotto sähköisellä allekirjoituksella tai muulla sähköisellä todentamismenetelmällä. Pykälässä tai asetuksen perusteluissa ei kuitenkaan mainita, mitä nämä muut sähköiset todentamismenetelmät voivat olla. Nykyään käytössä olevissa sähköisissä siirtoasiakirjoissa käytetään yleisesti koordinaatti- ja aikaleimausta osoittamaan esimerkiksi kuljetustapahtuman alkamisaikaa ja sijaintia. **YTP ehdottaa kyseisen paikkaan ja aikaan sidotun leimauksen, jota ei jälkeempään pysty muuttamaan, hyväksymistä sähköisen allekirjoituksen ohella sähköiseksi todentamistavaksi ja tämän kirjaamista joko itse lakitekstiin tai perusteluihin.**

Voimaantulo

Siirtyminen sähköiseen siirtoasiakirjaan parantaa jätteiden siirron raportointia ja mahdollistaa jätetietojen käsittelyn ja yhdistämisen muista järjestelmistä saatuihin tietoihin. Vaatimus sähköisestä siirtoasiakirjasta on kannatettava, mutta direktiivistä seuraava aikataulu on liian tiukka. Jotta yritykset voisivat käyttää sähköisiä siirtoasiakirjoja osana olemassa olevia tuotannonohjausjärjestelmiään, pitäisi tietojärjestelmien testaukseen varata aikaa vähintään puoli vuotta. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole vielä selvää, miten sähköinen siirtoasiakirjarekisteri toimii, mitä tietoja rekisteriin siirretään ja miten tietojen siirto tapahtuu tai mitä muita vaatimuksia rekisterillä on. Siirtoasiakirjarekisterin suunnittelu on vielä työn alla, joten vaatimus toiminnan käynnistämistä viimeistään seitsemän kuukauden kuluttua on toimijoille erittäin haastava, kun yrityksillä ei ole vielä ollut mahdollisuutta käynnistää tarvittavan integraation kehitys- ja testaustyötä.

Esityksen perusteluissa vedotaan sähköisten siirtoasiakirjojen osalta markkinoilla jo oleviin kaupallisiin siirtoasiakirjasovelluksiin. Kyseiset sovellukset ovat kuitenkin toiminnallisuudeltaan rajallisia eivätkä sisällä esimerkiksi kaikkia vaarallisten jätteiden kuljetuksissa tarvittavia tietoa. Lisäksi kaupalliset järjestelmät ovat usein irrallisia, eikä niitä voi ilman erillistä kehitys- ja muutostyötä liittää olemassa oleviin tuotannonohjausjärjestelmiin. **YTP katsoo, että siirtymäsäännöksiä tulee muuttaa siten, että siirtoasiakirjan tietojen toimitusvelvollisuutta ympäristönsuojelun tietojärjestelmään sovellettaisiin vuoden 2022 alusta alkaen vaarallisia jätteitä ja POP-jätteitä koskien. Velvollisuus laajennettaisiin muihin 121 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin jätteisiin vuoden 2023 alusta.** Vaikka lakiesitys on viivästynyt, olisi etenkin rekisterikehitystä ja siihen liittyviä lakimuutoksia ollut mahdollista edistää muusta esityksestä poikkeavassa aikataulussa.

142 a § Jätehuoltorekisteriä koskeva tietopalvelu

Ehdotettu tietopalvelu, josta voidaan tarkistaa esimerkiksi jätehuollon alihankintaketjussa olevien toimijoiden rekisteriotteet tai josta jätehuoltotoimijat voivat tarkistaa omat rekisterimerkintänsä, on kannatettava. Pykälän mukaan *”tietopalvelusta on voitava hakea tietoja rajattuna hakuna käyttäen hakuperusteena jätteen kuljettajan tai välittäjän nimeä, pääasiallista toiminta-aluetta tai jätenimikettä”*. YTP ehdottaa, että hakuperusteena voitaisiin käyttää lisäksi y-tunnusta ja EWC-koodia.

6. Muiden lakien muutettavat pykälät

Kemikaalilaki 22 a §. Tietojen toimittaminen esineen sisältämästä erityistä huolta aiheuttavasta aineesta.

Kuten 121 §:n POP-jätteiden osalta, YTP korostaa, että selvilläolovelvollisuus jätteen laadusta ja ominaisuuksista kuuluu ensisijaisesti jätteen alkuperäiselle tuottajalle myös erityistä huolta aiheuttavista aineista (SVHC-aineet). Sääntelyssä, ohjeistuksissa ja valvonnassa tulee korostaa jätteen tuottajan velvollisuutta. Vastuu tarpeellisten tietojen toimittamisesta jätteenkäsittelijöille tulee olla jätteen tuottajalla.

SCIP-tietokanta voi mahdollistaa, että jätteen alkuperäisen tuottaja saa helpommin selville tuottamansa jätteen SVHC-aineet. YTP kannattaa SCIP-tietokannan harmonisoitua toimeenpanoa EU-tasolla. YTP korostaa kuitenkin, ettei SCIP-tietokanta nykyisessä muodossaan näytä palvelevan jätteen käsittelyssä toimivia yrityksiä. SCIP-tietokannan käyttöönottoon ja laiminlyöntiin ei tule soveltaa mitään kansallisia laajennuksia jätteen käsittelijöille tarjottavaan tietoon vedoten. Suomen tulee vaikuttaa EU:ssa käynnissä olevaan rinnakkaiseen työhön ja SCIP-jatkotyöhön, joissa selvitetään SVHC-aineista raportoitavan tiedon hyödynnettävyyttä jätehuollon toiminnoissa.

7. Asetusyhteenveto

Valtioneuvoston asetus jätteistä

15§. Rakennus- ja purkujätteen määrän ja haitallisuuden vähentäminen, erilliskeräys ja hyödyntäminen

YTP ehdottaa jäteasetusta muutettavaksi niin, että rakennushankkeen suunnittelua ja toteutusta koskeva velvollisuus kohdistettaisiin rakennushankkeeseen ryhtyvän lisäksi myös hankkeen pääurakoitsijaan. Valtioneuvoston asetukseen jätteistä (179/2012) ehdotetaan muutosta koskien rakennus- ja purkujätteen määrän ja haitallisuuden vähentämistä, erilliskeräystä ja hyödyntämistä niin, että voimassa olevan asetuksen 15 §:n mukaista rakennushankkeen suunnittelua ja toteutusta koskeva velvollisuus kohdistettaisiin rakennushankkeeseen ryhtyvän sijasta hankkeen pääurakoitsijaan. Jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämisen ohella pääurakoitsijan tulisi huolehtia siitä, että hankkeessa syntyvät rakennus- ja purkujätteet valmistellaan uudelleenkäytettäväksi, kierrätetään tai hyödynnetään muulla tavoin.

Vaikka pääurakoitsija on usein vastuussa työmaan jätehuollosta ja sen käytännön järjestelystä, jätteiden määrään ja haitallisuuteen, kierrätettävyyteen ja uudelleenkäyttöön vaikuttavat myös rakennushankkeen alkuvaiheen päätökset ja suunnitelmat, joihin pääurakoitsija harvoin voi vaikuttaa. Rakennushankkeeseen ryhtyvällä tulee edelleenkin olla vastuu ja velvollisuus ottaa jätehierarkia huomioon.

Jätehuoltorekisteri

Jäteasetukseen ehdotettu lisäys päätöksen sisältövaatimuksiin lisättävästä velvollisuudesta antaa tarvittaessa määräykset vuosiyhteenvetotietojen toimittamisesta viranomaiselle tulee kuvata tarkemmin. Nyt ehdotuksesta ei käy ilmi mitä vuositietoja tarkoitetaan, kenen tietoja tarkoitetaan ja ennen kaikkea, mitä tarkoitusta varten vuositiedot tulee toimittaa. Ehdotusta voidaan tarkemmin arvioida vasta, kun asia on kuvattu yksityiskohtaisemmin. Pällekkäisyyttä niin siirtoasiakirjatietojen kuin laitospaikkaisten YLVA-tietojen kanssa tulee välttää.

Valtioneuvoston asetus keräyspaperin erilliskeräyksestä ja kierrätyksestä

Asetukseen ehdotettu tuottajille yhteinen paperinkeräysvelvoite on kannatettava. Keräystavoite on sen sijaan syytä säilyttää nykyisellä tasolla, koska paperin kulutus laskee johdonmukaisesti. Vaikka korkeassa kierrätysinnossa ei ole tapahtunut muutosta, kerätyn paperin määrän vähenemisellä on skaalavaikutuksen kautta selvä vaikutus keräyksen kokonaiskustannuksiin. Keräystavoitteen kiristäminen supistuvilla markkinoilla ei ole perusteltua. Sääntelyssä tulee välttää sellaisia ratkaisuja, jotka heikentävät nykyisen hyvin toimivan järjestelmän edellytyksiä ja taloudellista elinkelpoisuutta, ja avaavat tätä kautta keskustelun jätedirektiivin artikla 8a kohdan 4 poikkeuksen käyttöönnotolle.

Keräyspaperin kiinteistökohtaisen keräysvaatimuksen ja vastaanottoverkoston muodostamaa kokonaisuutta on tarpeen tarkastella supistuvien markkinoiden näkökulmasta ja rationalisoida tarvittaessa.

Valtioneuvoston asetus pakkauksista ja pakkausjätteistä

Pakkausjätteen erilliskeräysvelvollisuudet

Asetuksen 9 §:n mukaisia säännöksiä pakkausjätteen vastaanoton järjestämisestä voitaisiin muuttaa ottaen huomioon uudet säännökset kiinteistökohtaisen keräyksen laajentamisesta. **YTP korostaa kuitenkin, että kustannustehokkuuden kannalta olisi järkevämpää säilyttää kauppojen yhteydessä nykyisen kokoinen aluekeräysverkosto ja mahdollisesti järkevöittää sijoittelua joillakin alueilla. Vastaavasti kiinteistökohtaisen erilliskeräyksen taajamarajausta muutettaisiin tehokkaammaksi, kuten YTP kommentoi jätelain 15 §:n kohdalla.**

Pakkausjätteitä vastaanottavat ja käsittelevät yritykset eivät näe perusteltuina kaksinkertaistaa nykyistä terminaaliverkostoa 30 paikasta 60 paikkaan. Terminaaliverkoston laajentaminen lisää tuottajien kustannuksia tarpeettomasti eikä sen katsota parantavan elinkeinotoiminnan ja julkisen toiminnan pakkausjätteiden tai muiden toimijoiden keräämien asumisessa syntyvien pakkausjätteiden kuljetuksen logistista tehokkuutta. Edellä mainituista lähteistä syntyviä pakkausjätteitä keräävät ja kuljettavat yritykset eivät ole lainvalmistelun aikana tuoneet esiin, että terminaaleja tulisi olla enemmän tai lähempänä. Jätettä tuottava elinkeinoelämä itse ei kuljeta jätteitä terminaaleihin. Ehdotus saattaa lisäkustannusten lisäksi pikemminkin rikkoa jatko- ja runkokuljetusten tehokkaan logistiikan, kun toiset 30 paikkaa on perustettava mahdollisesti kohteisiin, joissa ei vielä ole vastaanottoa eikä toisaalta tarvettakaan sille.

YTP huomauttaa, että lainvalmistelussa (ja taustaneuvotteluissa) on tuotava selvästi ilmi se, että terminaaliverkoston toimipisteenä toimiminen on aina markkinaehtoista toimintaa. 49 a §:n

perusteluissa kaavallaan, että kunnan järjestämä pakkausjätteen keräys ja kuljetus olisi kunnan lakisääteinen velvollisuus eikä sitä luettaisi markkinaehtoiseksi toiminnaksi. Ehdotus itsessään vaikuttaa kilpailulainsäädännön näkökulmasta kyseenalaiselta, eikä se ole millään muotoa ulotettavissa terminaalitoimintaan.

8. Vaikutusten arviointi

Esityksen vaikutukset toisaalta jätehuoltoyrityksiin, dynaamisiin vaikutuksiin jätehuollossa ja toisaalta markkinoihin ja kilpailuun on käsitelty puutteellisesti.

Lakimuutoksen valmistelussa on jätetty tarkastelematta kiinteistönhaltijan järjestämän jätteenkuljetuksen lakkauttamisen vaikutukset muihin jätteen tuottajiin. Etenkin isojen kaupunkien ulkopuolella lakkauttamisehdotus johtaa jätehuoltopalveluja tarjoavan pk-sektorin kaventumiseen ja tulee siten vaikuttamaan myös yritysten jätehuoltoon kielteisesti. Vaikutuksia ei ole myöskään tarkasteltu jätehuoltoketjun mitalta esimerkiksi ottamalla huomioon se, että useat jätteenkuljetuspalveluja tuottavat yritykset pitävät yllä myös jätteiden käsittelylaitoksia. Yhden liiketoimintaosa-alueen merkittävällä kaventumisella on väistämättä vaikutuksia toiseen.

Esitetyt muutokset tarkoittaisivat sitä, että yritysten tulisi luopua kiinteistönhaltijan tilaamista kuljetuksista, ts. omien palvelujen kehittämisestä ja jätehuollon kokonaispalvelun markkinoinnista asiakkaille sekä laajasta asiakaspohjasta. Jätehuoltoyrityksistä tulisi kuntien alihankkijoina toimivia kuljetusurakoitsijoita. Kyse on kahdesta erilaisesta liiketoiminnasta. Asukkaille suunnattujen jätehuoltopalvelujen suunnittelu ja kehittäminen jäisi kunnan yksinoikeudeksi. Kiertotalouden ja jätehuollon kehitys hidastuisi, kun merkittävä osa nykyisestä palvelukonseptien rakentamisesta lakkaisi.

Jätteenkuljetuksen järjestäminen vain kuntien kilpailuttamana johtaa siihen, että monet pienet ja keski-suuret yritykset joutuvat lopettamaan toimintansa joko kokonaan tai tietyillä alueilla. Perusteluihin kirjattu väittämä siitä, että *"viime vuosina kuntien kilpailutusosaaminen on kasvanut ja PK-yritykset ovat menestyneet aiempaa paremmin kuntien kilpailutuksissa"* jää tyystin vaille näyttöä. Päinvastaisesta on runsaasti kokemuksia. Kuljetusyritysten lopettamisella on paikallisesti suuret elinkeino- ja työllisyysvaikutukset.

Perusteluissa arvioidaan jätteenkeräyksen ja -käsittelyn liikevaihdon kasvavan 50 miljoonalla eurolla vuodessa. Huomiotta jätetään se, että pääosa liikevaihdon kasvusta kohdistuisi kuntien jäteyhtiöihin, kun niille annettaisiin yksinoikeus asuinkiinteistöjen pakkausjätehuoltoon ja jätteenkuljetuksen kilpailuttamiseen. Perusteluissa ei oteta huomioon myöskään sitä, että toimialan kasvun lisäksi kunnallisten jäteyhtiöiden liikevaihto kasvaa sillä, että nykyiset kiinteistönhaltijan tilaamat kuljetukset siirtyisivät niille kilpailutettaviksi. Tämän vaikutus voidaan arvioida olevan vähintään toiset 50 miljoonaa euroa. Liikevaihdon kasvua vähintään 100 miljoonalla eurolla tulee verrata kunnallisten jäteyhtiöiden yhteenlaskettuun liikevaihtoon, joka on noin 450 miljoonaa euroa.

Kunnallisten jäteyhtiöiden liikevaihto kasvaa myös sitä kautta, että osa jätettä tuottavista yrityksistä joutuu turvautumaan kunnan kuljetus- ja muihin palveluihin kunnan toissijaisen vastuun (TSV) nojalla, kun yksityiset alueelliset palveluntarjoajat joutuvat luopumaan liiketoiminnastaan.

Kasvava liikevaihto antaa kunnallisille jäteyhtiöille mahdollisuuden laajentaa toimintaansa kilpailluilla markkinoilla suojatusta sidosyksikköasemasta käsin. Niiden markkinaehtoinen toiminta on painavista kilpailutaloudellisista syistä rajattu lainsäädännöllä 10 %:iin liikevaihdosta. Jätehuolto on toimialana pitkään

kärsinyt kilpailuneutraliteettiongelmiin, ja esitys, jolla kuntien sidosyksikköjen liikevaihtoa kasvatetaan yli viidenneksellä, pahentaa tilannetta entisestään.

Vaikutusarvioinnin yksipuolisuutta kuvaa se, että edellä mainittuja huomattavan negatiivisia vaikutuksia jätehuoltoyrityksille, jopa yrityksen liiketoiminnan loppumista, pidetään "merkitykseltään vähäisinä" verrattuna toimialan ennustettuun kasvuun - joka kohdistuu pääosin kuntaomisteisiin yhtiöihin.

9. Muuta

Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö

Lakiehdotuksen perustuslain mukaisuuden tarkastelu on puutteellinen ja tarkastelua tulee täydentää. Elinkeinovapauden osalta perusteluiden luvussa todetaan, että "Esitys lisäisi etenkin jätealan yritysten liiketoimintamahdollisuuksia". Jätealan yritykset eivät yhdy arvioituun, vaan katsovat lakiehdotuksen kaventavan liiketoimintamahdollisuuksia merkittävästi nykytilaan verrattuna. (Ks. YTP:n kommentit lukuun 5 ja kohdassa Vaikutusarviointi). Elinkeinovapautta on luvussa 12 tarkastelu lähinnä suhteessa SUP-direktiivin vaatimuksiin. **Pakkausjätehuoltoa koskevan sääntelyehdotuksen ja kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetusjärjestelmän lakkauttamisehdotuksen suhdetta perustuslakiin ei tarkastella.**

Kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen osalta elinkeinovapautta ei tarkastella vedoten perustuslakivaliokunnan lausuntoihin koskien julkista hallintotehtävää (maininta ja alaviitteet s. 50-51). Kaupallisen kalastuksen vakuutustukea, toimenpiteitä tupakoinnin vähentämiseksi ja tilatukijärjestelmää koskevista lausunnoista ei ole löydettävissä analogiaa jätehuoltoon, koska ko. asioissa julkiset hallintotehtävät koskivat rekisteröinti- tai hyväksymismenettelyjä. Lausunto tupakan vähentämiseksi annetusta laista (PeVL 21/2010 vp) sisältää kuitenkin oleellisen huomion omaisuudensuojasta, joka on sivuutettu. Koska lakiesitys kiinteistön haltijan järjestämän kuljetusjärjestelmän lakkauttamisesta kaventaa merkittävästi yritysten asiakaspohjaa, on lainsäätäjällä pienempi liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta, "jos vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilöiden taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. PeVL 9/2008 vp, s. 4/1)." Tämä on syytä huomioida jatkovalmistelussa.

Lisäksi on todettava, että elinkeinovapauden tarkastelematta jättäminen julkiseen hallintotehtävään vedoten ei päde pakkausjätehuollon yhteistoimintamalliin (49 a-d §). Pakkausjätteiden vastuu ei ole kunnilla (lain 46-48 §), vaan lakiin esitetään pakollista yhteistoimintaa, jossa tuottajilla säilyy kuitenkin 49 d §:n nojalla viimesijainen vastuu myös keräyksen järjestämisestä. Lisäksi on huomioitava, että pakkausjätteiden keräyksessä on jo olemassa olevat yksityiset markkinat. **Pakkausjätehuoltoa koskevan ehdotuksen perustuslain mukaisuutta tulisi tarkastella sekä elinkeinovapauden että omaisuudensuojan näkökulmasta.**