

Muistio: jätesäädöspaketin yritysvaikutusten jälkiarvioinnin suunnittelutyöpaja

Paikka ja aika: Teams 13.1.2022 klo 13-16

Osallistajat: Mika Horttanainen (LUT-yliopisto), Leena Aarikka-Stenroos (Tampereen yliopisto), Petrus Kautto (SYKE), Johanna Ala-Kerttula (Tampereen yliopisto/Akkukierrätys Pb Oy), Nina Aarras (Sweco Finland Oy), Lasse Pöyry (Kilpailu- ja kuluttajavirasto), Erno Mähönen (Työ- ja elinkeinoministeriö), Hanna Salmenperä (SYKE), Antti Niskanen (LCA Consulting Oy)

Järjestäjät: Jussi Kauppila, Riitta Levinen ja Kirsi-Marja Lonkila (ympäristöministeriö) sekä Kaisa Välimäki ja Marja Järvenpää (Ympäristötiedon foorumi)

Työpajan tausta, tavoitteet ja jatkotoimenpiteet

Jätelain uudistus (hankeikkuna [YM003:00/2019](#); <https://www.ym.fi/jatesaadospaketti>) tuli voimaan 19.7.2021 ja siihen sisältyvä sääntely tulee siirtymäajat huomioon ottaen voimaan vuosien 2021-2026 aikana. Uudistuksen tärkein tavoite on lisätä jätteiden kierrätystä ja auttaa osaltaan Suomea siirtymään kohti kiertotaloutta.

Uudistuksen vaikutukset erityisesti innovaatiotoimintaan ja yrityksiin herättivät jo valmistelun aikana paljon keskustelua. Eduskunta edellyttikin (YmVM 3/2021), että ”hallitus toteuttaa järjestelmällisen arvioinnin lain toimivuudesta keskittyen erityisesti yhdyskuntajätteen kierrätysasteen, jätteenkuljetuksen hintojen sekä pienten ja keskisuurten yritysten kilpailuaseman kehittymiseen esittäen valiokunnalle arvioinnin tulokset vuoden 2025 loppuun mennessä”.

Ympäristöministeriö järjesti 13.1.2022 tutkijoille ja asiantuntijoille suunnatun kutsutyöpajan, jonka tavoitteena oli auttaa ympäristöministeriötä suuntaamaan uudistuksen yritysvaikutusten jälkiarviointia. Vuosina 2022-2025 toteutettava jälkiarviointi tulee yritysvaikutusten lisäksi kattamaan muita jätesäädöspaketin keskeisiä vaikutuksia. Ympäristöministeriö käynnistää jälkiarvioinnin kevään 2022 aikana.

Yhteenveto työpajassa käydyistä keskusteluista

Keskustelu työpajassa käytiin etukäteen annettujen teemojen sisällä alustavasti tunnistettujen arviointikysymysten perusteella. Keskustelu jaettiin kunkin teeman osalta kahteen osioon: yhtäältä tärkeiden arviointikysymysten ja toisaalta kysymyksiin vastaamisessa käytettävien mittareiden, aineistojen ja menetelmien pohdintaan. Seuraavassa on yhteenveto keskusteluista.

Yleisiä huomioita jälkiarvioinnin toteuttamisesta

Alkukeskustelussa korostettiin arvioinnin selkeän rajauksen tärkeyttä. Hallituksen esitykseen sisältyvässä ennakkoarvioinnissa pyritään kattavaan arvioon, mutta jälkiarviointi on syytä kohdentaa selvästi rajatumpiin teemoihin. Rajauksia tehtäessä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi se, missä määrin jälkiarvioinnin kohteena olevaa sääntelyä on mahdollisuus arvioinnin perusteella muuttaa. Arvioinnissa on myös tunnistettava sellaisia arvioinnin kohteita ja kriteerejä, joiden osalta uskottavia perustietoja voidaan hankkia. Tiedonkeruuta on resursoitava riittävästi ja alan toimijoita tiedotettava siitä, mitä tietoja arviointia varten tarvitaan, jotta nämä osaavat ajoissa varautua tarvittavien tietojen tuottamiseen. Esimerkiksi jätteitä ja jätehuoltoa koskevassa tilastotiedossa on edelleen huomattavia tietoaukkoja, jotka vaikeuttavat arviointia.

Jälkiarviointiin liittyvä yleinen epävarmuustekijä on muun sääntelyn muuttuminen, mikä voi vaikeuttaa jätesäädöspaketin vaikutusten tunnistamista ja arviointia. Toinen ongelma on arvioinnin ajallinen kohdentaminen. Jälkiarviointi on esitettävä eduskunnalle vuoden 2025 lopulla. Jätesäädöspaketin sääntely tulee voimaan asteittain seuraavien vuosien aikana, jolloin vaikutukset eivät kaikkien keskeisten muutosten osalta näy täysimääräisesti vielä vuonna 2025. Lisäksi jätelakiin on parhaillaan vireillä kaksi muutosta, joiden sisällyttämistä arviointiin ainakin joiltain osin tulee harkita. Kertakäyttömuoveja koskevan SUP-direktiivin täytäntöönpanoa

koskeva hallituksen esitysluonnos on parhaillaan lausunnoilla (<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=9b865e2d-a33e-4f22-b6fe-6f2554aad170>) ja muun ohella jätehuoltorekisteriä koskeva hallituksen esitys (<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=8ca03af3-002f-4600-9d50-68002b67c02c>) jatkovalmistelussa.

Yksittäisenä teemana alkukeskustelussa nousi esiin jätteen käsitteen epäselvyys. Useiden uusiomateriaalien uudelleenkäyttöön on kiinnostusta, mutta epävarmuus niiden jäteluonteesta on kriittinen tekijä. Jätelain synkronointi muiden lakien kanssa olisi tarpeen, jotta liiketoimintamahdollisuudet eivät esty. Pelkkä riski sääntelyn epäselvyydestä voi olla ratkaiseva liiketoimintamahdollisuuksien kannalta. Tähän todettiin, että tematiikka on jätelain yritysvaikutusten osalta tärkeä, mutta se jää kuitenkin toteutettavan jälkiarvioinnin ulkopuolelle. Tähän on syynä se, että arviointia tehdään jatkuvasti ns. UTU-työryhmässä, joka on syksyllä 2021 perustettu seuraamaan uusiomateriaaleja koskevien oikeus- ja hallintokäytäntöjen kehittymistä ja tarvittaessa kehittämään sääntelyä sujuvammaksi ja paremmin ennakoitavaksi.

Teema 1: Erilliskeräyksen ja kierrätyksen lisääminen

Yleinen lähtökohta on, että erilliskeräyksen lisääminen yhtäältä lisää jätteitä tuottavien yritysten kustannuksia ja toisaalta kasvattaa jätehuoltosektorin markkina-arvoa. Keskeiseksi arviointikysymyksiksi tunnistettiin se, kuinka paljon erilliskeräyksen lisääntyminen on kasvattanut jätteen keräykseen ja jätteen käsittelyyn (uudelleenkäytön valmistelu, kierrätys, muu käsittely) perustuvan liiketoiminnan kokonaismarkkinaa, ja miten markkina on jakautunut eri yritysten kesken. Keskustelussa tuotiin esiin, että jätehuoltopalvelujen lisäksi tulisi arvioida sääntelyn vaikutuksia esimerkiksi konsulttipalveluja tai keräysvälineitä myyvien yritysten liiketoimintaan. Yhtenä esimerkkinä mainittiin investoinnit lajittelulaitoksiin, joiden syntyminen riippuu olennaisesti siitä, millä tavalla ja kuinka selkeästi yhteiskeräyksen oikeudelliset reunaehdot jatkossa määritetään. Yritysten liiketoiminnan osalta huomio tulisi suunnata myös kansainväliseen markkinaan ja sen muutokseen. Ulkomailta voi tulla jätteitä Suomeen kierrätettäväksi, ja liikennettä voi tapahtua myös toiseen suuntaan. Olisi myös kiintoisa seurata, kuinka paljon tukia myönnetään erilliskeräystä ja kierrätystä koskeviin investointeihin sekä miten lisääntyvän yhdyskuntajätteen kierrätys kehittyy suhteessa jätteenpolttoon (johon kunnilla on sitoumuksia).

Tässä yhteydessä keskeisiä mittareita arvioinnissa ovat erilliskerättävän ja kierrätykseen päätyneen jätteen määrä sekä jätehuollossa tai siihen liittyvässä liiketoiminnassa toimivien yritysten liikevaihto. Myös sekajätteen koostumusselvityksillä voidaan tutkia kierrätyksen kehittymistä. Jätteitä tuottavien yritysten osalta voidaan arvioida jätehuollon kustannusten kehittymistä. Arvioinnin haasteiksi tunnistettiin muun muassa vaikeudet saada jätteen määrätietoja riittävän tarkasti eriteltyinä (esim. toimialoitain) sekä liikesalaisuuden vuoksi pimennossa olevat tarkat kustannus- ja liikevaihtotiedot. Toisaalta tietoja voi yrittää saada esimerkiksi kyselyillä. Suomeen tuotavaa ja Suomesta vietävää jätettä voi seurata jätteesiirtolupien ja tullattujen jättemäärien perusteella, mutta ne eivät kata kaikkea kierrätettävää materiaalia. Muun kehitteillä olevan sääntelyn, kuten esimerkiksi sekoite/käyttövelvoitteiden, vaikutus ja sen erottaminen jättesäädöspaketin vaikutuksista, voi osoittautua vaikeaksi.

Teema 2: Tuottajavastuu

Tuottajavastuuteema voidaan arvioinnin kannalta jakaa yhtäältä yleisiin kaikkia tuottajavastuujärjestelmiä koskeviin muutoksiin ja toisaalta pakkausjätehuoltoon koskeviin rakenteellisiin ratkaisuihin.

Tuottajavastuujärjestelmien sääntely lisääntyy, mistä aiheutuu tuottajille lisää kustannuksia. Tuottajavastuujärjestelmän tavoitteiden näkökulmasta mielenkiinto kohdistuu erityisesti siihen, miten tuottajavastuu vaikuttaa tuotesuunnitteluun. Toisaalta keskustelussa tuotiin esiin, että tätä kysymystä on selvitetty viimeiset 30 vuotta heikolla menestyksellä, mikä on hyvä peruste rajata kysymys arvioinnin ulkopuolelle. Sen sijaan

huomion voisi kääntää siihen, miten uusi sääntely vaikuttaa tuottajamaksuihin ja etenkin niiden mukauttamiseen niin, että ekologisilta vaikutuksiltaan haitallisimpien tuotteiden tuottajat maksavat enemmän ja vastaavasti ekologisesti kestävämpien tuotteiden tuottajat vähemmän. Miten hienojakoiseen maksujen mukauttamiseen päädytään ja millaisin perustein?

Toinen tuottajavastuujärjestelmän toimivuuden kannalta keskeinen kysymys on etäkauppa ja siihen liittyvä vapaamatkustus: vähentääkö uudistus vapaamatkustusta? Tässä ratkaiseva mittari on uusien etäkauppiaiden liittyminen (joko suoraan tai valtuutetun edustajan kautta) tuottajayhteisöihin.

Pakkausten tuottajavastuun osalta todettiin, että valitun tuottajavastuumallin (tuottajien ja kuntien yhteistoiminta) vaikutuksia on sellaisenaan vaikea todentaa, koska vaihtoehtoisia vastuunjakomalleja ei ole olemassa kuin teoriassa. Sen sijaan ns. supertuottajayhteisösäännön osalta voidaan yrittää seurata esimerkiksi sitä, missä määrin lainvalmistelun yhteydessä uuteen säännökseen liitetyt hyödyt (tuottajien ja kuntien yhteistoiminnan helpottuminen) tai uhkakuvat (kotimaisten kierrätysinvestointien hidastuminen tai estyminen) toteutuvat.

Teema 3: Kunnan vastuulla olevien jätteiden kuljetusjärjestelmä

Eduskunnan ympäristövaliokunnan mietinnössä kiinnitetään korostuneesti huomiota tähän teemaan ja erityisesti pk-ryttäjäjen aseman kehitykseen. Erilliskerättävien kuivajätteiden siirtymässä kunnan järjestettäväksi jätelain 36 §:n muutoksella pyritään vaikuttamaan erityisesti siihen, kuinka hyvin kuntien jätekuljetusten kilpailutukset vastaavat julkisille hankinnoille yleisesti ja jätekuljetusten kilpailutuksille erityisesti asetettuja periaatteita ja laatukriteerejä. Kilpailutusten laadun parantamiseksi on erillinen toimeenpanohanke, joka toteutetaan kevään 2022 aikana.

Tässä yhteydessä jälkiarvioinnissa seurattavia teemoja on esimerkiksi urakka-aleuiden osiin jakamisen ja hankintojen porrastamisen onnistuminen ja kilpailutuksissa sovellettavat hankintakriteerit (esim. ympäristökriteerit). Kilpailutusprosessin muutoksen ohella voidaan arvioida, miten pk-kuljetusryttäjäjen asema entisillä kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen (KHJK) alueilla kehittyy. Toisaalta samalla on tärkeää tietää, miten uudistus on vaikuttanut yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimintaan. Näitä voidaan mitata esimerkiksi kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten määrällä, niiden kannattavuudella ja seuraamalla kuljetusten hintatason muutosta alueilla, joilla kuljetukset siirtyvät kiinteistön haltijoilta kunnalle. Keskustelussa huomautettiin, että esimerkiksi konkurssi ei välttämättä ole huono asia, jos se poistaa tehottomat yritykset markkinoilta. Myös yritysten sulautumista tapahtuu. Yritysten määrän rinnalla voisi tarkastella myös markkinoille tulevien uusien yritysten määrää. Yksi uudistukseen liitetty tavoite oli kuljetuspäätöksiä koskevien riitojen vähentäminen. Tätäkin voisi olla kiintoisa seurata ottaen huomioon, että sekajätteen ja saostus- ja umpisäiliölietteen kuljetuksen osalta kunta voi edelleen päättää kuljetusjärjestelmästä.

Teema 4: Kirjanpito ja raportointivelvoitteet

Jätesäädöspaketti sisältää useita uusia tai laajennettuja hallinnollisia velvoitteita, joista suuri osa on joko suoraan tai epäsuorasti seurausta direktiivien vaatimusten täytäntöönpanosta. Näin ollen useat velvoitteet ovat sellaisia, joita ei voida poistaa tai edes merkittävästi muuttaa. Jälkiarvioinnissa on syytä harkita ja rajata tarkkaan, minkä velvoitteiden vaikutuksia seurataan. Esimerkiksi parin-kolmen eri velvoitteen vaikutusten seuraaminen eri kokoisissa yrityksissä voisi olla mahdollista. Hallinnollisen taakan osalta on kiintoisaa myös se, kuinka hyvin hallituksen esityksessä osunut arvio taakasta osuu oikeaan. Lisäksi keskustelussa tuotiin esille, että taakan vastapainona uusilla velvoitteilla voi olla myös positiivisia yritysvaikutuksia. Velvollisuudet tuotavat jätteistä ja jätehuollosta paljon uutta dataa rakenteilla oleviin tietojärjestelmiin. Uusi avoimesti saatavilla oleva data voi synnyttää uutta liiketoimintaa.

Yksittäisistä velvoitteista keskustelussa todettiin, että esimerkiksi elintarvikejätteen kirjanpito on kokonaan uusi ja kirjanpitovelvollisten yritysten määrä on suuri, joten sen aiheuttaman hallinnollisen taakan seuranta olisi yksi mahdollinen seurannan kohde. Toisaalta myös se, kuinka moni velvollisuuden piiriin kuuluva yritys käytännössä noudattaa velvollisuutta, olisi lain toimeenpanon kannalta kiinnostava tieto. Velvollisuuden toteuttamiseen liittyvästä tiedonkeruusta vastaa LUKE, suurelta osin otantatutkimuksin. Elintarvikelain valvontaviranomaiset antavat virka-apua säännöksen valvonnassa. Lopuksi todettiin, että lisäksi olisi ehkä tarpeen arvioida myös muiden kirjanpito- tai tiedonantovelvollisuuksien vaikutuksia, esim. siirtoasiakirjavelvollisuutta tai jätteen käsittelylaitosten kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuuksia.

Teema 5: Ennakoimattomat vaikutukset

Jälkiarviointiin kuuluu oleellisesti myös niiden vaikutusten seuraaminen, joita ei ole kyetty ennakoarvioinnissa tunnistamaan. Yrityksiin kohdistuneita negatiivisia ja positiivisia ennakoimattomia vaikutuksia ja niiden syntymekanismeja voidaan yrittää kartoittaa esimerkiksi yrityksiin suunnatuilla kyselyillä ja haastatteluilla. Tässä yhteydessä keskustelussa nostettiin erikseen esille erilliskeräyksen ja kierrätyksen lisäämisen vaikutukset jätteenpolttosektoriin.