

11.11.2020

Hallituksen esitysluonnos jätelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta - yhteenveto annetuista lausunnoista

1 Yleistä

Luonnos hallituksen esitykseksi jätelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta oli lausunnoilla 28.4.–2.6.2020. Lausuntoja annettiin yhteensä noin 350. Lausuntojen suuri määrä selittyy pääosin sillä, että yrittäjäjärjestöjen ohella yli sata yksittäistä jätealan yritystä jätti oman lausuntonsa – suuri osa näistä on jätteenkuljetusalalla toimivia yrityksiä. Muista yrityksistä useat teollisuuden ja kaupan alalla toimivat yritykset antoivat oman lausunnon. Samoin useat kunnat ja kuntien jätelaitokset antoivat lausunnon. Muutama kunta peruutti antamansa lausunnon tai antoi täydentävän lausunnon. Edellisten lisäksi lausuntoja tuli ministeriöiltä, lupa- ja valvontaviranomaisilta, muilta viranomaisilta ja useilta etu- ja kansalaisjärjestöiltä. Lausuntopyyntö ja siitä annetut lausunnot ovat saatavilla Lausuntopalvelu.fi -verkkopalvelusta¹.

Lausuntopalautteessa kommentoitiin eniten kunnan vastuulle kuuluvan jätteen kuljetusjärjestelmää, pakkaus-ten jätehuoltoa koskevaa sääntelymallia sekä yleisemmin jätteiden erilliskeräystä koskevaa sääntelyä. Muita lausunnoissa käsiteltyjä teemoja olivat jätteeksi luokittelun päättymistä koskeva sääntely ja tuottajavastuun laajentaminen tuotteiden etäkauppaan. Lausuntopalautte oli osin yksityiskohtaista ja sääntelyn teknisiin yksityiskohtiin paneutuvaa.

Erikseen lausunnoille lähetetystä jätelain 33 §:n muutosehdotuksesta saatua lausuntopalautetta käsitellään kohdassa 9.4.

2 Jätelain yleiset säännökset

Kiertotalouden edistämistä painottavaa jätelain tarkoitusta (1 §) kannatettiin laajasti. Ehdotettuja määritelmiä (6 §) ja soveltamisalan rajausta (3 §) koskevia täsmennyksiä pääosin tuettiin. Muutamissa lausunnoissa ehdotettiin yhdyskuntajätteen määritelmää muutettavaksi niin, että voimassa olevassa laissa käytetty termi asumisessa syntyvä jäte korvattaisiin direktiivin mukaisella termillä kotitalousjäte. Toisaalta voimassa olevan lain mukainen yhdyskuntajätteen määritelmä sai vahvaa tukea. Lausunnoissa pyydettiin toimeenpanoa tukevia ohjeita mm. elintarvikejätteen, maantäytön, uudelleenkäytön ja uudelleenkäytön valmistelun määritelmien tulokinnasta.

Sekä viranomaisten että toiminnanharjoittajien lausunnoissa arvioitiin kriittisesti ehdotusta (5 a ja 5 b §), jonka mukaan sivutuotteita ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskeva päätöksenteko tapahtuisi voimassa olevien säännösten pohjalta ympäristölupamenettelyssä. Toiminnanharjoittajat pitivät lausunnoissaan ehdotettua menettelyä liian kankeana ja hitaana. Lausuntojen mukaan valvontaviranomaisen pitäisi voida jatkossakin (nykyohjeistuksen mukaisesti) hyväksyä toiminnanharjoittajan tekemä arvio siitä, että materiaali on sivutuote eikä jäte. Koska lupamenettely on tarkoitettu paikallisten päästöjen hallintaan, sen katsottiin soveltuvan huonosti materiaalin jäteominaisuutta koskevaan päätöksentekoon, joka nähtiin ennemmin tuoteturvallisuusasiana. Useissa lausunnoissa katsottiin, että päätöksenteon vaatiman poikkeuksellisen asiantuntemuksen vuoksi jätteesi luokittelun päättämiseksi tulisi luoda oma, yhdelle viranomaiselle keskitetty päätöksentekomenettely. Lausuntojen mukaan erityisesti niukkojen resurssien kunnissa ei ole käytettävissä riittävää asiantuntemusta vaativaan tapauskohtaiseen päätöksentekoon. Tämä on lausuntojen mukaan johtanut erilaisiin tulkintoihin samojen ja hyvin samankaltaisten materiaalien kesken, mikä on heikentänyt päätöksenteon ennustettavuutta ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuutta. Lausunnoissa ehdotettiin myös viranomaispäätöksille julkista rekisteriä, esimerkiksi osana jätetietojärjestelmää. Edelleen joissain lausunnoissa vaadittiin, että ympäristöministeriö käynnistäisi välittömästi hankkeen, jonka tavoitteena olisi luoda sujuva ilmoitusmenettely, jolla jätteeksi luokittelun päättymisen voitaisiin ratkaista.

¹ hankenumero VN/538/2019 [Lausuntopalvelu.fi: Luonnos hallituksen esitykseksi jätelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta](https://www.lausuntopalvelu.fi)

3 Jätteen määrän ja haitallisuuden vähentäminen sekä uudelleenkäytön edistäminen

3.1 Elintarvikejätteen määrän vähentäminen

Ehdotus kunnan velvollisuudesta kiinnittää jäteneuvonnassaan erityistä huomiota elintarvikejätteen määrän vähentämiseen (93 §) sai lausunnoissa laajaa tukea. Elintarvikealan toimijat suhtautuivat kriittisesti ehdotukseen siitä, että jäteasetuksessa elintarvikkeiden jakelijat ja ravitsemustoiminnan harjoittajat velvoitettaisiin huolehtimaan siitä, että käyttämättä jääneet elintarvikkeet toimitetaan uudelleenjakeluun ensisijaisesti ihmisravinnoksi. Kaupan alalla tehdään jatkuvasti työtä ruokahävikin vähentämiseksi niin yrityksissä kuin toimialatasollakin vapaaehtoisuuteen perustuen ja lahjoitetaan käyttämättä jääneitä elintarvikkeita hyväntekeväisyyteen. Lausunnoissa korostettiin, että jätedirektiivissä ei edellytetä pakottavaa lainsäädäntöä asiassa ja ehdotettiin, että sitovan velvoitteen sijasta lakiin lisättäisiin kaikille elintarvikealan toimijoille yleinen velvoite pienentää elintarvikehävikkiä ja tarvittaessa maininta elintarvikkeiden lahjoittamisesta sitä toteuttavana vapaaehtoisena toimena.

3.2 Uudelleenkäytön valmistelun edistäminen

Uudelleenkäytön valmistelun edistämistä koskevaa 11 a §:ää pidettiin pääosin hyvänä uudistuksena uudelleenkäyttömahdollisuuksien lisäämiseksi. Lausunnoissa toisaalta korostettiin keräyksen vastuutahojen ensisijaista oikeutta uudelleenkäytön valmisteluun eli sitä, että uudelleenkäytön valmistelua harjoittavat yritykset voisivat saada tähän tarkoitukseen soveltuvaa jätettä vain siinä tapauksessa, että kunta, tuottaja tai muu taho ei itse järjestä uudelleenkäytön valmistelua. Yhdessä launnossa ehdotettiin pykälää täydennettäväksi keräystä harjoittavien velvollisuudella huolehtia keräyksestä siten, ettei mahdollisuus uudelleenkäyttöön heikenny.

Lausunnoissa kannatettiin myös velvollisuutta tehdä kirjallinen sopimus jätteen luovutuksesta sekä mahdollisuutta periä kustannustehokkaasta keräyksestä aiheutuneet kustannukset uudelleenkäytön valmistelua harjoittavalta. Näitä pidettiin tärkeänä tasavertaisen yhteistoiminnan ja asianmukaisen uudelleenkäytön valmistelun varmistamiseksi. Muutamissa lausunnoissa ehdotettiin säännöstä täsmennettäväksi siten, että maksua voitaisiin periä keräyksen lisäksi myös jätteen vastaanotosta aiheutuvista kohtuullista kustannuksista. Toisaalta lausunnoissa esitettiin myös huoli ehdotuksen vaikutuksesta yleishyödyllisiin ja sosiaalisiin yrityksiin ja korostettiin, että näille tulisi jatkossakin taata joustava, maksuton tai kustannuksiltaan kohtuullinen pääsy tuote- ja materiaalivirtoihin.

Monissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että säännöksessä ei määritellä uudelleenkäytön valmistelua koskevien tietojen raportoinnista vastaavaa tahoa, mikä on omiaan lisäämään harmaan talouden toimintaa ja epäasianmukaisia jätehuoltokäytäntöjä jätealalla. Raportointivelvollisuus ehdotettiin asetettavaksi joko jätteen luovuttajalle tai uudelleenkäyttöön valmistelijalle. Vaihtoehtona esitettiin myös jätelain 47 §:n muuttamista siten, että uudelleenkäyttöä ja sen valmistelua saisi tehdä vain yhteistyössä tuottajan kanssa.

4 Yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen erilliskeräys ja hyödyntäminen

Lausunnoissa kannatettiin laajasti asetuksella säädettävien yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen kierrätystavoitteiden määrittelyä täsmällisenä direktiivien mukaisesti. Alumiinipakkausjätteen kierrätystavoitteen asettamista direktiivissä säädettyä tasoa korkeammaksi ja samalle tasolle rautametallipakkausjätteen kierrätystavoitteen kanssa kuitenkin tuettiin. Ehdotusta pakkausjätteen materiaali-kohtaisten kierrätystavoitteiden asettamisesta tuottajia yhteisesti sitovana velvollisuutena tuettiin. Tuottajayhteisöt korostivat tarvetta määrittää tavoitteet siten, että tuottajayhteisöt vastaavat kierrätystavoitteiden saavuttamisesta vain niihin liittyneiden tuottajien markkinoille saattamien pakkausjätteiden osalta.

Ehdotettuja asetuksella annettavia, asuinkiinteistöille sekä hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnalle kohdistettavia valtakunnallisia kiinteistöittaisen erilliskeräyksen velvoitteita (velvoiterajoja) kannatettiin lausunnoissa laajasti. Jotkut lausunnonantajat kuitenkin pitivät erityisesti pakkausjätteiden erilliskeräysvelvoitteita liian kattavina ja ehdottivat esimerkiksi kiinteistöiltä tapahtuvan erilliskeräyksen rajaamista ensi vaiheessa 10 000 asukkaan taajamiin. Rajaamista perusteltiin jyrkästi kasvavilla keräyskustannuksilla ja sillä, että pakkausjätteiden kierrätystavoitteet saavutetaan todennäköisesti vähemmälläkin keräämisellä. Asumisessa syntyvän pakkausjätteen alueellisten vastaanottopaikkojen vähimmäismäärän muuttamista koskevaan ehdotukseen suhtauduttiin pääosin myönteisesti tai neutraalisti. Erityisesti kiitettiin ehdotusta muovipakkausjätteiden vastaanottoa paikkojen määrän nostamisesta nykyisestä 500 paikasta 1000 paikkaan. Muutamissa lausunnoissa vastustettiin ehdotusta, jonka mukaan kiinteistöittaisen keräyksen laajetessa muiden pakkausjätteiden vastaanottoa paikkojen vähimmäismäärää voitaisiin vähentää nykyisestä 1850 paikasta 1000 paikkaan. Yrityspakkausjätteen osalta tuottajan vastuun rajaaminen nykyiseen tapaan alueelliseen vastaanottoon sai laajaa kannatusta. Muun kuin asumisessa syntyvän pakkausjätteen vastaanottoverkoston laajentamista nykyisestä 30 vastaanottoa paikasta 60 paikkaan kannatettiin ja vastustettiin. Kunnan vastuulla olevan biojätteen kiinteistöittaisen erilliskeräyksen velvoitetta ehdotettiin aikaistettavaksi kahdesta vuodesta yhteen vuoteen lain voimaantulosta.

Jätelain 15 §:ssä ehdotettua sääntelymallia, jossa kunnat voisivat poiketa valtakunnallisista velvoiterajoista joko lievempään (suppeampaan) tai ankarampaan (laajempaan) suuntaan, pidettiin pääosin hyvänä. Toisaalta joissain lausunnoissa kritisoitiin joko kunnan mahdollisuutta supistaa tai sen mahdollisuutta laajentaa jätteiden erilliskeräystä kiinteistöiltä. Lisäksi ehdotettiin, kunnan toimivalta poiketa asetuksesta lievempään suuntaan tulisi sitoa määräaikaan.

Erilliskeräyksen velvoiterajat kytkeytyvät jätelain 41 §:n 3 momentissa säädettyyn mahdollisuuteen, jonka perusteella kiinteistön haltija voi järjestää niin sanottua täydentävää pakkausjätteen keräystä, jos kunta tai tuottaja ei sitä järjestä. Kuntatoimijat arvioivat täydentävän keräyksen johtavan merkittäviin epäselvyyksiin ja ristiriitoihin erilliskeräyksen toimeenpanossa ja hajottavan kunnan jätehuollon logistista kokonaisuutta. Niiden mukaan kunnalle tulisi turvata etusija myös vapaaehtoisuuteen perustuvan erilliskeräyksen järjestämisessä asukkailla. Kuntatoimijoiden lausunnoissa ehdotettiin, että kunta voisi sitovien erilliskeräysvelvoitteiden lisäksi antaa myös suosituksenomaisia jätehuoltomääräyksiä jätteiden erilliskeräyksestä kiinteistöillä, kuten useat kunnat ovat nykyisin tehneet. Yrittäjäjärjestöjen ja yritysten lausunnoissa pidettiin kunnan ensisijaista oikeutta pakkausjätteen erilliskeräyksen järjestämiseen ylipäättään tarpeettomana. Lisäksi ehdotettiin vastaavan kiinteistön haltijan oikeuden laajentamista myös biojätteen keräykseen kiinteistöiltä.

Lausuntopalautteessa suhtauduttiin osin kriittisesti erilliskeräystä koskevien ehdotusten kustannusvaikutuksiin ja niiden arviointiin. Joissain lausunnoissa kaivattiin läpinäkyvämpää ja tarkempaa arviointia esimerkiksi kotitalouksien jätehuoltokustannusten noususta. Tältä osin kysyttiin perusteluita sille, miksi pakkausten tuottajavastuussa on haluttu hyödyntää jätedirektiivin sallimaa 80 %:n kustannusvastuuta täyden kustannusvastuun sijasta. Erilliskeräyksen toimeenpanon osalta kiinnitettiin huomiota riittävän jäteneuvonnan tarpeeseen.

Monissa lausunnoissa tuotiin esille huoli ehdotetusta kiellosta polttaa tai sijoittaa kaatopaikalle kierrätystä tai uudelleenikäytön valmistelua varten erilliskerättyä jätettä (15 a §). Näissä lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että pykälän perusteluissa tarkennetaan poikkeuksellisia syitä jätteen polttamiselle tai kaatopaikkasijoittamiselle. Poikkeuksellisten syiden listaan ehdotettiin lisättäväksi tilanteet, joissa jäte-erä muun virheen takia on ominaisuuksiltaan soveltumaton uudelleenikäytön valmisteluun tai kierrätykseen, kuten prosessissa tapahtunut virhe tai epäonnistunut jätteen syntypaikkalajittelu.

Yhdessä launnossa ehdotettiin hyödynnettävän vaarallisen jätteen laadun varmistamista koskevaa jätelain 15 b §:ää laajennettavaksi siten, että toiminnanharjoittajan velvollisuus erottaa vaaralliset aineet, seokset ja osat jätteestä ennen hyödyntämistä koskisi vaaralliseksi luokitellun jätteen lisäksi muutakin kierrätettävää jätettä. Lausunnon mukaan Suomi voisi tässä ottaa edelläkävijän roolin ja ajaa vastaavan laajennuksen sisällyttämistä myös EU-lainsäädäntöön.

5 Kunnan vastuulla olevan jätteen kuljetuksen järjestäminen

Kunnan vastuulla olevan jätteen kuljetusjärjestelmän muutosta koskeva lausuntopalautte oli runsas ja kaksijakoinen. Jätelain 35–37 §:iin sisältyvää ehdotusta vastusti yli sata jätealan yritystä lähes identtisin lausunnoin, lukuisia valtakunnallisia ja alueellisia yrittäjäjärjestöjä sekä osa kunnista. Ehdotusta kannattivat Kuntaliitto ja kuntien jätelaitokset sekä enemmistö kunnista – myös osa niistä kunnista, joissa on tällä hetkellä käytössä kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus. Ministeriöt ja muut viranomaiset olivat kannanotoissaan pääosin neutraaleja. Valtiovarainministeriö kannatti ehdotusta. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamies esittivät kriittisiä huomioita ehdotuksesta ja sen vaikutuksista, mutta eivät suoraan ottaneet kantaa ehdotuksen sisältöön. Kansalais- ja etujärjestöjen mielipiteet jakautuivat kahtia.

Puoltavissa lausunnoissa ehdotuksen katsottiin mahdollistavan asumisessa syntyvän jätteen jätehuollon kokonaisvaltaisen ja systemaattisen kehittämisen: kunta voisi ohjata jätevirtoja niiden syntypaikalta kierrätykseen tai muuhun käsittelyyn siten, että jätedirektiivin mukaiset kierrätystavoitteet saavutetaan ja selvästi lisääntyvästä erilliskeräyksestä huolimatta jätemaksujen ja kuljetuspäästöjen kasvu pysyvät kohtuullisella tasolla. Vain kunnalle keskitetyn kuljetuksen arvioitiin mahdollistavan logistisesti tehokkaan keräyksen ja kuljetuksen sekä ulottavan kohtuuhintaisen kuljetuspalvelun harvemmin asutuille alueille. Useat ehdotusta kannattavat katsoivat lisäksi, että kunnan keskitetysti järjestämällä kuljetuksella voitaisiin poistaa kilpailun vääristymät, kuten paikalliset monopolit tai kartellit. Hyvin järjestettynä kunnan kilpailutusten katsottiin tarjoavan vakaita liiketoimintamahdollisuuksia sekä toimiville että uusille yrityksille.

Muutosta puoltavissa lausunnoissa tuotiin esille myös nykyisen kaksoisjärjestelmän aiheuttama sääntelytaakka. Katsottiin, että ehdotuksen toteutuessa kunnan päätöksentekoon liittyvät oikeusriidat päättyisivät ja kunnissa voitaisiin keskittyä jätehuollon kehittämiseen. Kaiken kaikkiaan ehdotusta kannattavissa lausunnoissa arvioitiin, että jätteenkuljetusten kaksoisjärjestelmästä luopuminen olisi alan toimintaympäristöä olennaisesti selkeyttävä ja vakauttava muutos, joka mahdollistaisi kuntavastuullisen jätehuollon kehittämisen kaikkien alan toimijoiden kesken sekä varmistaisi toimivat ja monipuoliset jätehuoltopalvelut.

Kuljetusjärjestelmän uudistamista vastustavissa lausunnoissa päähuomio kiinnittyi esityksen yritysvaikutuksiin ja näkemys poikkesi täysin siitä, mitä ehdotusta puoltavissa lausunnoissa esitettiin. Vastustavissa lausunnoissa usein toistuneen näkemyksen mukaan esityksen yritysvaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan tai ne on arvioitu puutteellisesti. Vastustajien mukaan ehdotus pakottaisi kuljetusyrietykset kuntien alihankkijoiksi, jolloin jätehuollon palveluliiketoiminnan arvoketjut katkeaisivat ja kierrätys kärsisi. Ehdotuksen pelättiin vaarantavan tuhat yritystä ja useita tuhansia työpaikkoja. Haittavaikutusten pelättiin kohdistuvan erityisesti paikallisiin pk-yrityksiin, joiden liiketoiminta perustuu suurelta osin tai kokonaan asumisessa syntyvien jätteiden kuljetukseen ja joilla ei ole mahdollisuuksia pärjätä kunnan järjestämässä kilpailutuksissa. Lausunnoissa tuotiin esille tapauksia, joissa kunta tai sen jätelaitos ei ole kilpailutuksen yhteydessä jakanut urakka-alueita osiin tai on asettanut liikevaihtorajan mahdollisille tarjoajille. Tämä on johtanut siihen, että paikalliset pk-yritykset on käytännössä suljettu kilpailutuksen ulkopuolelle.

Ehdotusta vastustavissa lausunnoissa suhtauduttiin erittäin kriittisesti jätelakiin ehdotettuun kuljetusten hankintoja koskevaan sääntelyyn (36 §). Sillä ei uskottu olevan oikeudellista merkitystä eikä sen katsottu vaikuttavan kuntien jätteenkuljetusurakoiden kilpailuttamiseen. Useissa lausunnoissa todettiin, että kilpailutuksissa noudatetaan joka tapauksessa hankintalakia, jonka mukaan hankkijalla on esimerkiksi oikeus asettaa tarjoajille erilaisia vähimmäisvaatimuksia, joilla voidaan rajata osa pk-yrityksistä tarjouskilpailun ulkopuolelle, eikä jätelain ehdotetulla sääntelyllä olisi vaikutusta tähän.

Kielteisten yritysvaikutusten ohella ehdotusta vastustavissa lausunnoissa muistutettiin, että kaksoisjärjestelmästä luopumista ei voida perustella EU-sääntelyn täytäntöönpanolla. Kaksoisjärjestelmän poistamisen arveltiin vähentävän kuntien itsemääräämisoikeutta, elinvoimaa ja kuntademokratiaa. Näissä lausunnoissa katsottiin, että kaksoisjärjestelmä antaa äänen kuntalaisille ja mahdollistaa jätehuollon alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamisen kuljetusten järjestämisessä. Kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen katsottiin toimineen erinomaisesti ja esitysluonnosta moitittiin siitä, että nykyjärjestelmän hyödyt on esitysluonnoksessa sivuutettu. Kunnan valinnanvapauden ohella ehdotusta vastustavissa lausunnoissa puolustettiin voimakkaasti kiinteistön haltijan vapautta valita itselleen sopiva kuljetuspalvelu.

Edelleen vastustavissa lausunnoissa epäiltiin jätteenkuljetusten kaksoisjärjestelmän poistamiselle esitettyjä perusteita: ehdotusta ei lausuntojen mukaan voida perustella jätteen keräykseen ja kuljetukseen liittyvän ohjauksen ja valvonnan helpottumisella tai kierrätystavoitteiden saavuttamisella, eikä kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen katsottu olevan tehottomampi tai kalliimpi kuin kunnalle keskitetyn kuljetuksen. Lausuntojen mukaan kierrätys ei kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen alueilla ole toteutunut sen heikommin kuin kunnan järjestämän kuljetuksen alueilla ja valvontaa tulee lain mukaan suorittaa yhtä tehokkaasti sekä kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa että kunnan järjestämässä kuljetuksessa.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että varsinkin erilliskerättävien jätteiden osalta ehdotettu kahden vuoden siirtymäaika on liian lyhyt ja perustuslain 15 §:ssä turvatun perusteltujen odotusten suojan vastainen. Lausunnoissa nostettiin esille, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeV 58/2010 vp edellyttänyt 3–4 vuoden siirtymäaika kuljetussopimusten päättämiseksi silloin, kun kunta päättää siirtyä kiinteistön haltijan järjestämästä kuljetuksesta kunnan järjestämään kuljetukseen. Yrityksen kannalta muutos voi johtaa esimerkiksi tehtyjen kalustohankintojen kuoletustarpeen nopeutumiseen ja tarpeeseen tehdä uusia investointeja. Lausunnoissa ehdotettiin myös, että laissa tulisi määritellä ajankohta, jolloin kuljetusjärjestelmän muutos voitaisiin aikaisintaan toteuttaa.

Ehdotusta vastustavissa lausunnoissa ei kiistetty sitä, että uudistuksen myötä päästäisiin eroon kunnan päätöksentekoon liittyvästä riitelmästä ja sen aiheuttamista kustannuksista. Muutamassa lausunnoissa riitelmän katsottiin kuitenkin johtuvan ennemminkin jätelain 37 §:ssä säädettyjen päätöskriteerien epäselvyydestä, ei kaksoisjärjestelmästä sinänsä. Näiden lausuntojen mukaan parempi ratkaisu ongelmaan olisikin jätelain 37 §:ssä säädettyjen kriteerien yksinkertaistaminen siten, että molemmat kuljetusjärjestelmät olisivat tasavertaisia.

Myös esitysluonnokseen sisältyvä ehdotus kaksoisjärjestelmän säilyttämisestä saostus- ja umpisäiliölietteen kuljetuksessa (37 §) jakoi lausujien mielipiteet. Osa lausunnonantajista piti saostus- ja umpisäiliölietteen kuljetuksessa kaksoisjärjestelmää vähemmän ongelmallisena kuin kiinteän yhdyskuntajätteen (kuivajätteen) osalta. Osa taas arvioi kaksoisjärjestelmän ja erityisesti kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen muodostavan riskin saostus- ja umpisäiliölietteen asianmukaiselle käsittelylle. Kunnan katsottiin keskitetyssä kilpailutuksessa voivan varmistaa, että liete haetaan kaikilta kiinteistöiltä oikea-aikaisesti ja toimitetaan asianmukaiseen käsittelyyn. Lausuntopalautteessa viitattiin myös esille tuotuihin kokemuksiin niiltä alueilta, joilla on siirrytty kiinteistön haltijan järjestämästä lietteenkuljetuksesta kunnan järjestämään kuljetukseen. Siirtyminen kunnan järjestämään kuljetukseen on lisännyt useilla kymmenillä prosentilla jätevedenpuhdistamoille toimitetun lietteen määrää. Tästä voidaan päätellä, että kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa osa kiinteistön haltijoista ei ole tilannut kuljetusta. Lisäksi useilla toiminta-alueilla on tiedossa tapauksia, joissa jätteen kuljettaja on hylännyt lietteen ympäristöön.

Monet kaksoisjärjestelmän säilyttämistä kannattaneet tukivat ehdotusta yksinkertaistaa 37 §:n mukaisia kiinteistön haltijan järjestämän kuljetukseen siirtymisen edellytyksiä ja katsoivat, että vastaavaa yksinkertaistamista olisi tullut tarkastella myös kiinteän yhdyskuntajätteen kuljetusjärjestelmän osalta. Joissakin lausunnoissa ehdotettiin saostus- ja umpisäiliölietteen jätehuollon siirtämistä kokonaisuudessaan kiinteistön haltijan järjestämisvastuulle.

Varsinkin kuntia ja kunnan jätelaitoksia edustavien tahojen lausunnoissa vastustettiin ehdotusta laajentaa kunnan velvollisuutta antaa kiinteistön haltijalle tiedot kiinteistöltä kuljetetun jätteen määrästä ja toimituspaikasta (36 §). Lähtökohtaisen tiedonantovelvollisuuden katsottiin aiheuttavan kunnille suhteetonta hallinnollista taakkaa ja ehdotettiin säännöksen säilyttämistä nykyisellään siten, että tiedot olisi annettava kiinteistön haltijan pyynnöstä. Myös esimerkiksi Suomen Omakotiliitto ry piti velvollisuuden laajentamista samoista syistä tarpeettomana.

6 Tuottajavastuujärjestelmä

Etäkaupan saattamista tuottajavastuun piiriin pidettiin lausunnoissa kauttaaltaan tärkeänä. Esitysluonnokseen ehdotettiin tiukennusta, jonka mukaan etäkaupan verkkoalustat tulisi säätää toissijaiseen tuottajavastuuseen siltä varalta, että alustojen kautta tuotteita myyviä kauppiaita ei saada vastaamaan tuottajavastuuelvoitteistaan.

Lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että valvovalle viranomaiselle taattaisiin riittävät resurssit huolehtia uusien säännösten toimeenpanon valvonnasta. Lisäksi ehdotettiin, että Tulli valvoisi yhteistyössä Pirkanmaan ELY-keskuksen kanssa jätelain tuottajavastuun toteutumista Suomen markkinoille saatettavien tuotteiden ja maahantuojien tietojen osalta, sekä silloin kun maahantuojalle on tehty jätelain 128 §:n mukainen tuotteen markkinoille saattamisen kieltävä päätös.

Valtuutettua edustajaa koskevaan 66 a §:ään esitettiin lisättäväksi valtuutetun edustajan nimeämisvelvoite kaikille toiseen valtioon sijoittautuneille etämyyjille tai vaihtoehtoisesti velvoite liittyä suoraan hyväksytyyn tuottajayhteisöön.

Vapaamatkustajailmiöön kiinnitettiin huomiota myös juomapakkausten osata. Alkoholijuomien matkustajatuonti kattaa viranomaisarvioiden mukaan noin 15 % kokonaiskulutuksesta ja kuluttaja palauttaa ulkomailta ostamansa juomapakkauksen joko sekajätteeseen, pantillisten juomapakkausten kierrätysjärjestelmään tai pakkausten keräyspisteeseen, joiden ylläpitokustannuksiin osallistuvat vain Suomeen sijoittuneet toimijat. Tähän liittyen vaadittiin esimerkiksi, että yhteiskunnan tulisi osallistua oikeudenmukaisella osuudella pantittomien pakkausten tuottajien tuottajavastuuelvoitteisiin.

Lausunnoissa ehdotettiin täsmennyksiä eräisiin tuottajavastuun laajuutta koskeviin pykäliin tai pykäläkohtaisiin perusteluihin. Tuottajan 46 §:n mukaista vastaanottovelvollisuutta ehdotettiin rajattavaksi siten, ettei se koskisi muiden tuottajien tai tuottajayhteisöjen keräämiä tuotteita. Samoin ehdotettiin täsmennettäväksi 47 §:n 1 momentissa tarkoitettuja rinnakkaisia keräys- ja vastaanottojärjestelmiä siten, että tuottajan ja muun toimijan yhteistoiminta voisi koskea ainoastaan tuottajan markkinoille laskemia tuotteita. Edelleen ehdotettiin muutettavaksi 49 §:ssä säädettyä tuottajan velvollisuutta noutaa käytöstä poistetut tuotteet jakelijan vastaanottopisteestä siten, että velvollisuuden ulkopuolelle rajattaisiin sellaisten tuotteiden vastaanottopisteet, joiden tuottaja ei kuulu noudon järjestävään tuottajayhteisöön tai jolla ei ole sopimusta kyseisen tuottajayhteisön kanssa.

Useissa pakkausten tuottajia edustavien tahojen lausunnoissa ehdotettiin voimassa olevan jätelain 48 §:ssä säädetty pakkausten tuottajavastuun soveltamiseen liittyvä 1 miljoonan euron liikevaihtoraja poistettavaksi, koska se ei kohtele yrityksiä tasapuolisesti.

Tuottajat ja tuottajayhteisöt eivät pitäneet kohtuullisena 51 §:ään ehdotettua lisäystä, jonka mukaan tuottajien olisi tiedotettava myös uudelleenkäyttöä ja uudelleenkäytön valmistelua harjoittavista yrityksistä ja yhteisöistä. Tuottajilla ei nähty olevan mahdollisuutta varmistaa kyseisten toimijoiden toiminnan lainmukaisuutta. Toisaalta lausunnoissa kannatettiin ehdotusta, jonka mukaan tuottajan tiedotuksen ja neuvonnan tulee kattaa myös jätteen synnyn ehkäisy ja uudelleenkäyttö.

Lausunnoissa esitettiin, että 53 a §:ssä ehdotettuja omavalvonnan tueksi tehtäviä säännöllisiä ja riippumattomia tarkastuksia ei tulisi automaattisesti vaatia nykyisten järjestelyiden lisäksi, vaan valvontaviranomaisella tulisi olla oikeus vaatia niitä vain todetun selvän tarpeen perusteella. Lisäksi nähtiin, että riippumattomia tarkastuksia tekevän henkilön pätevyysvaatimuksista ei tule tehdä liian raskaita, vaan tulisi mahdollistaa muidenkin kuin akkreditoitujen toimijoiden käyttö ja esimerkiksi vertaisarviointi. Ehdotettiin, että omavalvontaa koskevat vaatimukset tulisi hallinnollisen taakan vähentämiseksi asettaa sellaisiksi, että nykyisistä järjestelmistä saatavia tietoja voidaan hyödyntää tehokkaasti.

Lausunnoissa kannatettiin laajalti 62 §:ssä esitettyä ehdotusta, jonka mukaan tuottajien tulisi lähtökohtaisesti aina liittyä tuottajarekisteriin hyväksytyyn tuottajayhteisöön. Lausunnoissa esitettiin lisäksi, että ehdotuksen perusteluissa mahdollisuus rekisteröityä yksittäisenä tuottajana suoraan tuottajarekisteriin tulisi rajata koskemaan ainoastaan niitä tuottajia, joiden tuotteille ei ole olemassa vielä tuottajayhteisöä.

Useissa lausunnoissa kannatettiin 63 a §:n mukaista ehdotusta, jonka mukaan tuottajien maksuosuuksia määrittäessä tuottajayhteisöille jätettäisiin harkinnanvaraa ottaa säädettyt kriteerit huomioon mahdollisuuksien mukaan. Lausunnoissa ehdotettiin kuitenkin, että pakkauksia koskevan maksuosuuden määrittelyssä tulisi kierrätettävyyden lisäksi voida ottaa huomioon myös pakkausratkaisun koko elinkaaren aikaiset ympäristövaiikutukset.

Lausunnoissa kannatettiin laajalti 65 §:ssä esitettyä niin sanottua yhden luukun periaatetta, jonka mukaan tuottajayhteisöjen tulee taata tuottajille mahdollisuus hoitaa eri tuotteita koskevat tuottajavastuovelvoitteensa yhden toimijan kautta. Toisaalta lausunnoissa tuotiin esille, että yhden luukun periaate ei saisi vaarantaa tuottajien mahdollisuutta säilyttää ja perustaa tuottajayhteisö ilman velvoitetta tarjota palvelua kaikkiin tuottajavastuun alaisiin jakeisiin. Siksi yhden luukun vaatimusta ei tulisi kirjata lakiin niin ehdottomana ja velvoittavana kuin on esitetty. Lausuntojen mukaan ehdotus lisäisi tuottajayhteisöjen työmäärää ja kustannuksia sekä hankaloitaisi tuottajayhteisöjen raportointitietojen keräämistä. Lausunnoissa todettiin edelleen, että tiukennukselle ei ole perustetta jätedirektiivissä ja tuottajayhteisöt ovat jo pitkään vapaaehtoisesti edistäneet yhden luukun periaatetta muun ohella keskinäisin sopimuksin.

Jätelakiin ehdotettiin lisättäväksi uusi säännös, joka edellyttäisi tuottajarekisteriä koskevan, kaikille avoimen tietopalvelun perustamista. Palvelusta olisi yhdellä haulla nähtävissä kaikki alat, joiden osalta tietty toimija on rekisteröitynyt tuottajaksi. Lisäksi ehdotettiin, että tulisi ottaa käyttöön riippumaton ns. ”Clearing house” -järjestelmä, jonka avulla tuottajat ja tuottajayhteisöt velvoitettaisiin osallistumaan käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuoltoon markkinaosuuksiensa mukaisesti.

Muutamassa lausunnossa vastustettiin 66 §:ssä ehdotettua vaatimusta, jonka mukaan tuottajayhteisön olisi julkaistava yleisessä tietoverkossa tiedot palveluhankinnoissaan noudatettavista yleisistä periaatteista ja menettelyistä. Tämän nähtiin aiheuttavan turhaa hallinnollista taakkaa ja mahdollisesti lisäävän hankintoihin liittyviä valituksia.

Lausunnoissa esitettiin, että 66 c §:ssä ehdotetun tuottajavastuujärjestelmien yhteistyöryhmän olisi tiedonkulun tehostamiseksi katettava kaikki tuottajavastuualat, ei yksittäisiä tuottajavastuualoja. Lausunnoissa nähtiin tärkeäksi, että yhteistyöryhmään tulisi saada viranomaisten välisen tiedonvaihdon parantamiseksi mukaan paikallisten viranomaisten lisäksi myös muut lain valvontaviranomaiset.

7 Pakkausten jätehuolto ja tuottajavastuu

Pakkausjätehuoltoa ja pakkausten tuottajavastuuta koskevaa 49 a–49 d §:n mukaista ehdotusta kommentoitiin lausunnoissa laajasti, samoin 62 §:ssä esitettyä ehdotusta siitä, että pakkausten tuottajayhteisön toiminnan tulisi kattaa kaikki pakkausmateriaalit. Lausuntopalautteen perusteella ehdotetulla tuottajien ja kuntien yhteistoimintamallilla on laaja tuki sekä kunnallisten toimijoiden että kaupan ja teollisuuden tuottajien piirissä. Sen sijaan pakkausten tuottajayhteisöjä ja niiden toimintaa koskevien muutosehdotusten osalta lausuntopalautte oli kaksijakoista: suuri osa kaupan ja teollisuuden tuottajista kannatti, mutta muovipakkausten tuottajayhteisö, muoviteollisuus ja eräät teollisuuden ja kaupan alan toimijat vastustivat.

Joidenkin kaupan ja teollisuuden edustajien vastustus kohdentui sekä yhteistoimintamalliin että tuottajayhteisöjen toimintaa koskeviin ehdotuksiin. Osa lausujista taas kannatti yhteistoimintamallia, mutta vastusti lisääntyvää puuttumista tuottajayhteisöjen toimintaan. Viranomaisten lausunnoissa kiinnitettiin huomiota yhteistoimintamallia koskevien säännösten tai niiden perustelujen tarkentamistarpeeseen. Yhteistoimintamallia ja pakkausten tuottajayhteisön toimintaa koskevaa lausuntopalautetta on kuvattu yksityiskohtaisemmin kohdissa 7.1 ja 7.2.

Lisäksi lausunnoissa kiinnitettiin huomiota uusien (biopohjaisten) materiaalien osin epäselvään asemaan sääntelyssä. Lausunnonantajien mukaan uusien pakkausmateriaalien käytön lisääntyessä tulisi esimerkiksi mukautetuissa tuottajavastuumaksuissa huomioida koko materiaalin elinkaari käytetystä raaka-aineesta lähtien.

7.1 Yhteistoimintamalli pakkausjätehuollossa

Pakkausjätehuollon yhteistoimintamallia (49 a–49 d §) kannattavissa lausunnoissa mallin arvioitiin mahdollistavan jätteiden keräämisen kokonaissuunnittelun ja tehokkaan logistiikan, mikä vähentäisi keräyksen päästöjä. Kuntien järjestäessä seka- ja biojätteen lisäksi pakkausjätteiden keräyksen olisi mahdollista järjestää sa-

man materiaalin monilokerokeräys tai yhteiskeräys, ja jätteet voitaisiin ohjata kierrätykseen kannustavalla jätetaksalla. Asukkaan jätehuoltopalvelun katsottiin paranevan, koska asukkaat voisivat olla kaikissa jätehuoltoon liittyvissä asioissa yhteydessä kunnan jätelaitokseen, joka hoitaisi kuljetus- ja neuvontapalvelut keskitetysti.

Ehdotettuun yhteistoimintamalliin kielteisesti suhtautuvissa lausunnoissa nostettiin esille sen vaikutus kunnallisen jätehuollon kasvamiseen ja kunnan jätehuoltoyhtiöiden kilpailuaseman vahvistumiseen. Kun lisääntyvä pakkausjätteen kerääminen säädettäisiin pääosin kunnan vastuulle, tämä kasvattaisi samalla sen markkinaehtoisen liiketoiminnan euromääräistä arvoa, johon kunnan jäteyhtiöt voivat osallistua menettämättä hankintalainsäädännön mukaista sidosyksikköasemaa. Tämän katsottiin heikentävän kilpailua ja innovatiivisten palvelujen ja investointien kehittymistä. Mallin katsottiin pilkkovan pakkausjätehuollon kokonaisuuden ja johtavan pakkausjätehuollon arvoketjujen katkeamiseen ja pakkausjätehuoltoa tarjoavien yritysten määrän vähenemiseen. Kriittisissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös mallin monimutkaisuuteen ja oikeudellisiin tulkinanvaraisuuksiin. Mallia pidettiin vaikeasti toteutettavana ja riidoille alttiina. Pahimmillaan mallin toteuttamisen kannalta keskeisen sopimuksen syntymiseen katsottiin voivan mennä vuosia, erityisesti jos joudutaan turvautumaan ehdotettuun sovittelumenettelyyn. Vastustajien mukaan tuottajilla tulisi olla täysi operatiivinen vastuu ja kustannusvastuu jätehuollosta. Useissa lausunnoissa kysyttiin, miksi pakkausten tuottajavastuumalli ei voisi olla samanlainen kuin paperin tuottajavastuu, jossa tuottaja velvoitetaan keräämään paperijäte asuin-kiinteistöiltä ja huolehtimaan myös tämän jälkeisestä jätehuollosta.

Edelleen ehdotusta vastustavissa lausunnoissa vaadittiin direktiivin edellyttämiä perusteluja sille, miksi pakkausten tuottajien kustannusvastuu olisi vain 80 % eikä jätedirektiivissä lähtökohdaksi otettu 100 %. Kustannusvastuun osalta huomautettiin, että ehdotuksessa haltijan vastuulla oleva yrityspakkausten keräys sekä kuntien ja yritysten toteuttama täydentävä keräys jätettäisiin tuottajan kustannusvastuun määrittämisessä pakkausjätehuollon kokonaiskustannusten ulkopuolelle, vaikka ne tosiasiallisesti ovat osa kokonaiskustannuksia. Näiden puutteiden katsottiin jo yksinään johtavan siihen, että vain 80% tuottajan kustannusvastuusta toteutuu. Esitystä pidettiin aiheuttaja maksaa -periaatteen vastaisena, koska se siirtäisi osan tuottajavastuusta asukkaiden maksettavaksi. Näin ollen esitys ei täysimääräisesti toteuttaisi tuottajavastuun ideaa, jossa kustannusvastuun on tarkoitus johtaa muutoksiin tuotteiden suunnittelussa. Edelleen huomautettiin, että ehdotus tarkoittaisi erilaisia tuottajavastuumalleja eri tuottajavastuualoilla.

7.2 Pakkauksen tuottajayhteisöjen toiminta

Useat merkittävät kauppaa ja teollisuutta edustavat pakkausten tuottajat kannattivat tuottajayhteisöjen toimintaa koskevan 62 §:n muuttamista siten, että pakkausalan tuottajayhteisön olisi katettava kaikki materiaalit. Lausunnoissa korostettiin tarvetta tuottajavastuun kustannustehokkaaseen toteutukseen, materiaalihoitaisten siilojen purkamiseen ja tuottajavastuun hoitamiseen yhden toimijan kautta. Ehdotuksen yksinkertaistavan ja tehostavan tuottajavastuuta tuottajavastuullisten yritysten näkökulmasta. Vaatimus katsottiin tarpeelliseksi myös kuntayhteistyön sujuvuuden ja pakkausten erilliskeräystä koskevan pakkausten tuottajien ja kuntien yhteistoimintavelvoitteen toimivuuden varmistamiseksi. Näissä lausunnoissa nykytilan, jossa pakkausmateriaaleille on viisi eri tuottajayhteisöä, katsottiin vaikeuttavan tuottajien päätöksentekoa ja edunvalvontaa sekä tuotettavan päällekkäisyyksiä operatiiviseen toimintaan. Lausuntojen mukaan ehdotuksen toteutuessa hallintorakenteen määrittäminen ja siihen siirtyminen olisi tuottajien kesken toteutettava mahdollisimman nopeasti, jotta toimintaympäristön vakaus ja investoinnit voitaisiin turvata.

Vastustajien mukaan ehdotetulla 62 §:llä puututtaisiin tuottajien keskinäiseen organisoitumiseen tavalla, joka ei kuulu lainsäätäjälle. Vastustajien mukaan ehdotus ei myöskään takaisi sitä, että pakkausjätehuollossa ei synny kilpailevia tuottajayhteisöjä. Ehdotuksen nähtiin sisältävän merkittäviä riskejä etenkin muovin lupaa- vasti alkaneen kierrätystoiminnan kannalta. Nykyisten tuottajayhteisöjen uudelleenorganisointuminen johtaisi lausuntojen mukaan siihen, ettei muovijätteen käsittelystä kiinnostuneille yrityksille ole olemassa nykyisen muovin tuottajayhteisön kaltaista luotettavaa sopimuskumppania. Pahimmassa tapauksessa ehdotuksen seurauksena ajaututaan negatiiviseen kierteeseen: jos nyt ei investoida uusiin kierrätyslaitoksiin, pakkausjätteet ohjautuvat muihin maihin käsiteltäväksi ja kun ne ovat kerran sinne ohjautuneet, Suomessa ei jatkossakaan uskalleta investoida uusiin laitoksiin.

Vastustavissa lausunnoissa pelättiin edelleen sitä, että kaikki materiaalit kattavan tuottajayhteisön vaatimus muuttaisi tuottajien päätöksentekoa tavalla, joka on haitaksi kiertotalouden kehittymiselle: kun muovin tuottajayhteisössä nykyisin merkittävää valtaa käyttävällä pakkausteollisuudella on halu kehittää koko jätehuolto- ketjua ja muovipakkausten kiertotaloutta, pääasialliset tuottajat (pakattujen tuotteiden valmistajat ja maahan- tuojat) eli päivittäistavarakauppa ja elintarviketeollisuus pyrkisivät pelkästään kustannussäästöihin ja muovijätteen käsittelemiseen mahdollisimman halvalla. Lausunnoissa nähtiin, että tuottajayhteisön pakottaminen vastaamaan kaikista pakkausmateriaaleista haittaisi eri pakkausmateriaalien välistä kilpailua.

8 Jätteisiin ja jätehuoltoon liittyvät hallinnolliset velvollisuudet

8.1 Kirjanpito

Ehdotettuun uuteen elintarvikejätettä koskevaan kirjanpitovelvollisuuteen (118 a §) suhtauduttiin pääosin myönteisesti. Kriittisimmin ehdotukseen suhtautui Matkailu- ja Ravintolapalvelut ry, jonka mukaan ehdotusta ei ole perusteltu eikä siitä aiheutuvia kustannusvaikutuksia arvioitu. Joissakin lausunnoissa vastustettiin ehdotusta arvioida jätteenä käytöstä poistetun syömäkelpoisen elintarvikkeen määrää: yhtenäisten menetelmien puuttuessa arviot olisivat väistämättä epätarkkoja, eikä velvollisuus perustu direktiivin sitoviin velvoitteisiin. Elintarvikealan toimijat korostivat seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon asetustason kirjanpitovaatimusten valmistelussa käyttäjystävällisten ja kustannustehokkaiden käytäntöjen mahdollistamiseksi. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten lausunnoissa tuotiin esille, että kirjanpitovelvoitteen valvonta soveltuisi parhaiten kunnan terveydensuojeluviranomaisen tehtäväksi elintarvikelain mukaisen suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan yhteydessä.

Jätekirjanpitoa koskevien muiden muutosehdotusten (118 ja 119 §) sekä jätteen kansainvälisiin siirtoihin liittyvien uusien selvilläolo-, kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuuksien (117 § ja 117 c §) osalta lausunnoissa korostettiin tarvetta säännösten ja niiden välisten suhteiden selventämiseen sekä päällekkäisen sääntelyn välttämiseen. Lisäksi pidettiin tärkeänä varmistaa, että sähköiset tietojärjestelmät mahdollistavat tietojen toimittamisen silloin, kun velvoitteet tulevat voimaan. Ehdotetun 117 c §:n valtuussäännökseen ehdotettiin lisättäväksi mahdollisuus säätää asetuksella myös tietojen toimittamisesta Suomen ympäristökeskukselle tai sen 142 §:n 1 momentin 1 nojalla ylläpitämään rekisteriin. POP-jätettä koskevien kirjanpitovelvoitteiden osalta korostettiin tarvetta ohjeistukseen sekä luokitusten ja toimintatapojen kehittämiseen POP-jätteiden tunnistamiseksi ja kirjaamiseksi.

8.2 Siirtoasiakirja

Lausunnoissa kannatettiin yleisesti siirtymistä ensisijaisesti sähköisen siirtoasiakirjan käyttöön (121, 121 a ja 121 b §). Toisaalta pidettiin myös tärkeänä, että mahdollisuus paperisen siirtoasiakirjan käyttöön säilyy. Sähköisen siirtoasiakirjan käyttöönottoa ja siirtoasiakirjatietojen sähköistä raportointia siirtoasiakirjarekisteriin vuoden 2021 alusta lukien pidettiin käytännössä mahdottomana, sillä yrityksille tulisi varata riittävästi aikaa muokata omat järjestelmät ja luoda rajapinnat viranomaisten järjestelmään. Siirtymäaikoja ehdotettiin pidentäväksi vuodella.

Monissa lausunnoissa ehdotettiin siirtoasiakirjan laatimisvelvollisuuden kohdistamista jätteen tuottajaan jätteen haltijan sijasta, koska jätteen haltijuus vaihtuu jätteen siirtyessä jätehuoltoketjussa toimijalta toiselle. Velvollisuutta antaa siirtoasiakirjassa tieto jätteen käsittelystä vastustettiin laajasti, koska käsittelytapa ei usein ole selvillä siirtoasiakirjaa laadittaessa ja tietojen jälkikäteinen korjaaminen aiheuttaisi turhaa työtä ilman tunnistettavaa hyötyä jätteiden seurannassa. Lisäksi ehdotettiin, että myös koordinaatti- ja aikaleimaus hyväksyttäisiin siirtoasiakirjan sähköisenä allekirjoituksena. Epäselvänä pidettiin sitä, mille viranomaiselle siirtoasiakirjavelvollisuuden noudattamisen valvonta kuuluu.

Saostus- ja umpisäiliölietteiden osalta toivottiin mahdollisuutta hyödyntää siirtoasiakirjarekisteriä myös kunnan jätehuoltoviranomaisen jätteenkuljetuksen seurantatehtävässä erityisesti silloin, kun kunnan vastuulla olevan saostus- ja umpisäiliölietteen kuljetus järjestetään kiinteistön haltijan järjestämänä kuljetuksena.

Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota rekisterinpitäjän määrittämiseen, jotta on selvää, mikä taho vastaa yleisestä tietosuoja-asetuksesta seuraavista velvoitteista.

8.3 Jätehuoltorekisteri ja sitä koskeva tietopalvelu

Jätehuoltorekisteriä koskevien säännösten muutosehdotukset (94–99 §) saivat lausunnoissa laajaa kannatusta. Vain ehdotusta rekisteritehtävän keskittämiseksi yhdelle ELY-keskukselle vastustettiin joidenkin viranomaisten lausunnoissa. Etenkin ELY-keskukset olivat asiasta erimielisiä. Osa ELY-keskuksista arvioi tehtävän keskittämisen heikentävän jätteen kuljettajien ja välittäjien toiminnan valvonnan tehokkuutta ja johtavan epäselvään toimivallan jakoon valtakunnallista tehtävää hoitavan ja muiden ELY-keskusten välillä. Muualle kuin Suomeen sijoittautuneiden kuljettajien ja välittäjien jätehuoltorekisteriin hyväksymisen osoittaminen yhden ELY-keskuksen tehtäväksi sai yksimielisen tuen. Lisäksi ehdotettiin muutoksia säännösten eräisiin yksityiskohtiin.

Eräissä viranomaislausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että ehdotettaviin uusiin hyväksymisedellytyksiin ei ole kytketty riittävää sääntelyä sen varmistamiseksi, että rekisteriviranomainen saisi toiselta viranomaiselta tiedot edellytysten olemassaolon arvioimiseksi. Lisäksi Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmään olisi tehtävä muutoksia, johon olisi varattava aikaa ja resursseja.

Ehdotettua uutta tietopalvelua jätehuoltorekisteriin hyväksytyistä tai merkityistä jätteen kuljettajista ja välittäjistä (142 a §) kannatettiin yksimielisesti ja sitä pidettiin tervetulleena ja jo kauan kaivattuna uutena palveluna.

8.4 Muut jätelain mukaiset hallinnolliset velvollisuudet

Kunnallisten toimijoiden lausunnoissa toivottiin riittävän pitkää siirtymäaikaa kunnan jätehuoltoviranomaisen velvoitteeseen ylläpitää rekisteriä biojätteen kiinteistökohtaista pienimuotoista omatoimista käsittelyä koskevista ilmoituksista (41 a § 2 mom. ja 143 §), jotta tarvittavat päivitykset tietojärjestelmiin voitaisiin tehdä ajoissa. Kunnan jätehuoltoviranomaisen velvoitetta koostaa jätteenkuljetusta ja biojätteen kiinteistökohtaista käsittelyä koskevia rekisteritietoja pyynnöstä valtion viranomaiselle pidettiin liian epämääräisenä ja kohtuuttomana. Tilalle ehdotettiin velvollisuutta luovuttaa tiedot sähköisesti muokattavassa muodossa taikka valtion viranomaiselle säädettävää tiedonsaantioikeutta rekisteristä rajapintaratkaisuja hyödyntäen. Rekisteriin tallennettävien henkilötietojen säilytysaikoja koskevien säännösten perusteluja ehdotettiin täydennettäväksi niiden oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi. Kunnalliset toimijat ehdottivat biojätteen kiinteistökohtaista käsittelyä koskevien tietojen säilytysaikaa pidennettäväksi kahdesta vuodesta viiteen vuoteen. Lisäksi lausunnoissa toivottiin selvennystä siihen, voiko kunnan jätehuoltoviranomainen antaa jätteenkuljetuksia ja biojätteen käsittelyä koskevan rekisterin pitämisen kunnan omistaman jätehuoltoyhtiön tehtäväksi.

Varsinais-Suomen ELY-keskus ehdotti muutettavaksi jätelain 120 §:ää, jossa säädetään toiminnanharjoittajan velvollisuudesta laatia jätteen käsittelyn seuranta- ja valvontasuunnitelma. Suunnitelmavelvollisuus ei ole toiminut alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti ja sen tarpeellisuus on kyseenalainen. Velvollisuutta tulisi keventää ja kehittää omavalvontasuunnitelman suuntaan ja sisällyttää omavalvonnan käsite ympäristönsuojelulainsäädäntöön.

8.5 Kemikaalilaissa säädettävä ilmoitusvelvollisuus esineiden sisältämistä erityistä huolta aiheuttavista aineista

Lausunnonantajat kannattivat sitä, että velvollisuudesta ilmoittaa esineen sisältämästä erityistä huolta aiheuttavasta aineesta Euroopan kemikaaliviraston ylläpitämään SCIP-tietokantaan säädettäisiin kemikaalilaissa ja että Turvallisuus- ja kemikaalivirasto nimettäisiin valvovaksi viranomaiseksi. Yrityksille on tärkeää, että tietokantaan ilmoitettavia tietoja sekä valvontaa koskevia vaatimuksia sovelletaan harmonisoidusti muiden jäsenvaltioiden kanssa.

SCIP-tietokantaa hyödyntävän toimialan mukaan selvilläolovelvollisuus jätteen laadusta ja ominaisuuksista kuuluu ensisijaisesti jätteen alkuperäiselle tuottajalle, jolla olisi myös oltava vastuu tietojen toimittamisesta jätteenkäsittelijöille. Sekä tietokantaan tietoja toimittavan toimialan että tietoja hyödyntävän toimialan mukaan SCIP-tietokanta nykyisessä muodossaan ei palvele jätteenkäsittelyssä toimivia yrityksiä. Sen katsotaan kuitenkin aiheuttavan merkittäviä lisäkustannuksia valmistajille ja maahantuojille. Erityisesti erillisiksi esineiksi katsottavista osista muodostuvien esineiden, kuten ajoneuvojen, tietojen toimittamisesta aiheutuvat kustannukset voivat olla suuria.

Puolustusministeriö kannatti kemikaalilain 3 §:ään ehdotettua mahdollisuutta poiketa esineitä koskevien 22 a §:ssä tarkoitettujen tietojen toimittamisesta puolustushallinnon toiminnassa ja esitti tätä poikkeusta laajennettavaksi myös maanpuolustusta tukevaan tuotantoon. Tieto esineen rakenteesta, toiminnasta tai muista ominaisuuksista voi olla maanpuolustuksen kannalta kriittistä tai toimittajavaltio voi edellyttää tietojen salaamista.

9 Muut säännökset

9.1 Alueellisesta jätesuunnitelmasta luopuminen ja alueellinen yhteistyöryhmä

Alueellisen jätesuunnitelman korvaaminen yhteistyöryhmällä (88 §) oli kaikkien asiasta lausunnon antaneiden mukaan hyvä ehdotus. ELY-keskusten mielestä kuntien yhteisen edustajan nimeämismahdollisuus yhteistyöryhmään olisi tarpeen, koska erityisesti useamman ELY-keskuksen yhteiset ryhmät tulisivat muuten liian isoiksi. Kuntien ja Kuntaliiton lausunnoissa taas keuhuttiin vaatimusta jokaisen kunnan edustuksesta ja kunnat kokivat, että tämä parantaisi ELY-keskusten ja kuntien välistä tiedonvaihtoa.

Kansalaisjärjestöt halusivat valtakunnallisen jätesuunnitelman (87 §) painotuksen siirtämistä jätteen synnyn ehkäisyyn ja uudelleenkäyttöön. Valtakunnallisen jätesuunnitelman nimeä ehdotettiin muutettavaksi kiertotalouden suuntaan. Uudelleenkäyttötoimijoita toivottiin kutsuttavan yhteistyöryhmiin ja tätä ehdotettiin jopa laissa pakolliseksi vaatimukseksi. Useampi kansalaisjärjestö ehdotti, että alueellisten yhteistyöryhmien tulisi laatia alueelliset sitovat kierrätystavoitteet. Muita lausunnoissa tehtyjä ehdotuksia olivat esimerkiksi digitaalinen tiedonkeruu yhteistyöryhmältä ja valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa asetettavat alueelliset tavoitteet myös muulle kuin jätteiden kierrätykselle.

9.2 SUP-direktiivin tuotekiellot ja merkintävaatimukset

Tiettyjen kertakäyttöisten muovituotteiden vähentämistä koskevan ns. SUP-direktiivin täytäntöön panemiseksi ehdotetuista tuotekielloista ja merkintävaatimuksista, joista säädettäisiin jätelain 10 §:ään ehdotetun valtuussäännöksen nojalla annettavalla asetuksella, saatiin vain vähän palautetta. Lausuntopalaute koostui lähinnä yksittäisistä SUP-direktiivin sisältöön ja määritelmiin liittyvistä kriittisistä huomiosta sekä esitykseen suoraan liittymättömistä seikoista. Yksittäinen kriittinen näkemys esitettiin Tukesin roolista tupakkatuotteiden merkintävaatimusten ja lääkelaitedirektiivien soveltamisalaan kuuluvien pillien ja vanupuikkojen valvonnassa. Tukesin lisäämistä valtion viranomaisia koskevaan jätelain säännökseen (JL 22 §) toivottiin. Lisäksi huomautettiin, ettei vaikutusarvioinnissa ollut huomioitu lainkaan Tukesille valvontatehtävästä aiheutuvia tietojärjestelmämuutoksia.

9.3 Rangaistussäännökset

Jätelain säännösten rikkomista koskevan syyksiluettavuuden asteen alentaminen törkeästä huolimattomuudesta tavanomaiseen huolimattomuuteen (147 §) sai kannatusta ympäristönsuojelun valvontaviranomaisilta, Kuntaliitolta, Etelä-Suomen alueen erikoissyöttäjältä ja sisäministeriön poliisiosastolta. Sisäministeriön poliisiosasto totesi kannanotossaan myös, että merkittävä osa ympäristöviranomaisten tai kansalaisten laatimista rikosilmoituksista, jotka on kirjattu jätelain rikkomiseksi, on todennäköisesti roskaamistapauksia, jätteiden hylkäämistä tai niiden hallitsematonta käsittelyä. Suuri osa ympäristörikoksiksi katsottavista teoista on jätelain säännösten vastaista menettelyä. Syyttäjä puolestaan perusteli kantaansa esittämällä, että rangaistavuuden rajan alentaminen jätelain rikkomisessa törkeästä huolimattomuudesta huolimattomuuteen edesauttaisi eri rikosten ja rikkomusten välisen suhteellisuusperiaatteen toteutumista ja vähentäisi näyttöongelmia vähäisempien tekojen osalta. Nykytilanne, jossa rangaistavuus on perustunut vähintään törkeään huolimattomuuteen, ei ole tyydyttävä.

Sen sijaan oikeusministeriö esitti kantanaan, että syyksiluettavuuden asteen muutokselle ei ole esitetty riittäviä ja asiallisia perusteita. Oikeusministeriö totesi muun ohella, että perusteluissa yleisluonteisesti mainittu yhdenmukaisuus ei ole riittävä peruste ankaroittaa vastuuta nyt kyseessä olevien tekojen osalta, vaan muutokselle tulisi olla nyt käsillä oleviin tekoihin liittyviä perusteluja. Ja kuten perusteluissa todetaan, korostunut huolellisuusvelvollisuus koskee vain osaa toimijoista.

Lisäksi oikeusministeriö katsoi ehdotettujen uusien rangaistavien tekomuotojen rangaistavuuden perustelujen olevan puutteellisia. Lausunnossa huomautettiin myös, että rangaistussäännös sisältää kohtia, jotka eivät enää täytä perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan nykykäytännössä asetettuja rangaistussäännöksen täsmällisyyteen liittyviä vaatimuksia. Tällaisia ovat puuttuvat luonnehdinnat tekotavoista, joilla viitattuja pykäläiä voidaan rikkoa sekä säännösviittausten osalta niin sanottu blankosäännös.

9.4 Hankintayksikön velvollisuudet kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun hankinnassa

Erikseen lausunnoille lähetetystä jätelain 33 §:n muutosesityksestä annettiin yhteensä 22 lausuntoa. Ehdotusta, jonka mukaan kunnan toissijaista jätehuoltopalvelua tarvitseva julkinen hankintayksikkö voisi selvittää markkinaehtoisen palvelun saatavuuden tekemällä hankintailmoituksen julkisten hankintojen ilmoituskanavassa, pidettiin pääsääntöisesti hyvänä ja tarkastelluista toteutusvaihtoehdoista parhaana. Esityksen nähtiin vähentävän hankintayksiköille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Lausunnon antaneilla hankintayksiköillä ei ollut esitykseen huomautettavaa.

Kuntaliitto ja kunnan jätehuoltolaitoksia edustavat tahot eivät nähneet esityksen poistavan hankintalain ja jätelain mukaisten menettelyjen yhteensovittamisessa jo aiemmin tunnistamia ongelmia. Hankintalaki ei välttämättä mahdollistaisi kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun edellytyksenä olevaa muun palvelutarjonnan kohtuullisuuden arviointia samalla tavalla kuin jätelaissa, mikä asettaisi hankintayksiköt yrityksiin verrattuna eri asemaan. Perustelutekstiin toivottiin täsmennettävän, miten kohtuullisuuden arviointi toteutuu hankintalain mukaisessa menettelyssä ja erityisesti tilanteessa, jossa hankinta pitäisi keskeyttää, kun tarjouspyyntöön tulleet tarjoukset voitaisiin jätelain perusteella katsoa kohtuuttomiksi esimerkiksi pitkien kuljetusmatkojen takia. Lisäksi perustelutekstin viittaukset suorahankintaan esitettiin virheellisinä poistettaviksi. Huomiota kiinnitettiin myös ehdotetun pykälämuotoilun ja perustelutekstien ristiriitaan kansallisen kynnyksarvon alle jäävissä hankinnoissa.

Osa lausunnonantajista esitti voimaantumista lykättäväksi, jotta valmisteluun, Materiaalitorin ja Hilman kytkeeseen ja viestintään varattaisiin riittävästi aikaa. Lisäksi yksi lausunnonantaja ehdotti, että jätelain 33 §:n 1 momenttia tulisi muuttaa siten, että pyynnön kunnan toissijaisesta jätehuoltopalvelusta voisi jätteen haltijan lisäksi esittää jätteen kuljettaja tai muu toimija, silloin kun se koskee myös kuljetusta tilanteessa, jossa kysymys on jätteen haltijalle tuotetusta kokonaispalvelusta ja kuljetuksen osuus kyseisestä palvelusta on vähäinen.

9.5 Muut säännökset

Kunnan jätemaksun määräytymisperusteiden tiukentaminen niin, että maksun tulisi aina – eikä vain mahdollisuuksien mukaan, kuten voimassa olevassa 78 §:ssä – kannustaa jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen sekä etusijajärjestyksen mukaiseen jätehuoltoon, sai laajaa kannatusta. Kunnalliset jätealan toimijat korostivat, että ehdotus toimii kokonaisuuden näkökulmasta hyvin vain, jos myös pakkausjätteiden lakisääteinen yhteistyö kuntien ja tuottajien kesken toteutuu ehdotetulla tavalla ja ehdotettu jätteenkuljetusjärjestelmän uudistus toteutuu.