

Kaupunkirakennelautakunta

126 §

27.5.2020

§ 166

Asianro 4058/03.00/2020

Kuopion kaupungin lausunto jätelain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta**Päätöshistoria**

Kaupunkirakennelautakunta 27.5.2020 126 §

**Kaupungininsinööri Ismo Heikkinen
Rakentamisen ja kunnossapidon tukipalvelut**

Taustaa

Ympäristöministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi. Jätelainsäädäntöä ollaan muuttamassa, jotta voidaan panna täytäntöön EU:ssa hyväksytyt uudet jätealan säädökset. Samalla kehitetään lainsäädäntöä kansallisista tarpeista lähtien. Lakimuutosten keskeisimpänä tavoitteena on lisätä materiaalien resurssitehokasta käyttöä ja jätteen kierrätystä.

Yhdyskuntajätteen kierrätystä koskevat tavoitteet sitovat Suomea EU:n jäsenvaltiona. Kierrätystavoitteet ovat tiukentumassa asteittain. Nykyinen tavoite on 50 %. Tästä tulisi edetä 55 %:n kierrätysasteeseen vuonna 2025, 60 %:n kierrätysasteeseen vuonna 2030 ja edelleen 65 %:n kierrätysasteeseen vuonna 2035. Samalla kierrätysasteen laskemissäännöt tiukenevat. Tavoitteet ovat Suomelle erittäin kovia, sillä Suomen yhdyskuntajätteen kierrätysaste on ollut viime vuosina noin 41 - 42 %.

Todettakoon tässä yhteydessä, että Kuopion seudulla oli Suomen Ympäristökeskuksen vuonna 2017 tehdyssä tutkimuksessa kotitalousjätteen korkein kierrätysaste 62 %, mutta myös suurin kotitalousjätteen määrä 420 kg/asukas/vuosi. Tässä tutkimuksessa oli mukana 13 kuntaseutua.

Jätelainsäädäntöön on esitetty kolme keskeistä ohjauskeinoa kierrätyksen lisäämiseksi. Nämä keinot ovat seuraavat:

- 1 Hyötyjätteen erilliskeräysvelvoitteille asetetaan valtakunnallisesti vähimmäistaso. Biojäte, kartonki-, muovi- ja lasipakkaukset sekä metalli on kerättävä esitysluonnoksen mukaan kahden vuoden siirtymäajan jälkeen erikseen kaikilta vähintään viiden asuinhuoneiston kiinteistöiltä taajamissa. Suurimmissa yli 10 000 asukkaan taajamissa biojäte on kerättävä erikseen kolmen vuoden siirtymäajan jälkeen kaikilta asuin-kiinteistöiltä. Muille kuin asuin-kiinteistöille tulee syntyviin jätemääriin sidotut erilliskeräysvelvoitteet.
- 2 Kunnan vastuulla olevissa sekajätteen ja kierrätettävien jätteen kuljetuksissa siirrytään kokonaisuudessaan kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen eli keskitetysti kilpailutettuihin kuljetuksiin.
- 3 Pakkausjätteen erilliskeräysjärjestelyt on hoidettava yhteistoiminnassa kuntien ja pakkausten tuottajien kanssa siten, että kunnan vastuulle kuuluvilla kiinteistöillä kunnat hoitavat pakkausjätteen kuljetukset ja

tuottajat osallistuvat kustannuksiin. Pakkausten tuottajien ja kuntien on tehtävä pakkausjätteen erilliskeräystä koskeva sopimus yhteistoinnista ja kustannusten korvaamisesta. Pakkausten tuottajat järjestävät lisäksi edelleen kierrätettävien jätteiden alueellisen ekopisteverkoston, jota kunnat voivat täydentää.

Jätehuollon vastuunjako on säilymässä jätelaissa ennallaan. Aikaisemmin kunnan vastuuta jätehuollossa on useaan otteeseen kavennettu. Kunnan jätehuollon järjestämistä vastuulle kuuluu jatkossa nykyiseen tapaan asumisessa syntyvän jätteen sekä kunnallisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto.

Jätelaissa ollaan kuitenkin edellä mainituin tavoin muuttamassa sääntelyä siitä, miten kunta järjestää vastuulleen kuuluvat jätteenkuljetukset ja pakkausjätteiden keräyksen yhteistoinnissa tuottajien kanssa. Käytännössä tämä vahvistaa valtakunnallisesti kuntien asemaa jätehuollon operatiivisessa järjestämisessä.

Ympäristöministeriö on antanut mahdollisuuden lausunnon antamiseen jätelainsäädännön muuttamista koskevasta esitysluonnoksesta. Lausunnot on annettava viimeistään 2.6.2020. Lausunto on annettava lausuntopalvelun ohjeiden mukaisesti.

Kuopion kaupungin lausunto on valmisteltu kaupunkiympäristön palvelualueella yhteistyössä ympäristönsuojelupalveluiden sekä rakentamisen ja kunnossapidon palveluiden kanssa. Lausunnon valmistelussa on tehty yhteistyötä myös jätehuollon viranomaispalvelujen kanssa.

Lausunto

Yleiset jätelain velvollisuudet ja periaatteet

Jätelain uudistamisessa on nyt otettu lähtökohdaksi jätehuollon etusijajärjestyksen edistäminen ja kierrätyksen lisääminen siten, että samalla varmistetaan asukkaille toimivat jätehuoltopalvelut. Tätä lähtökohtaa pidetään onnistuneena. Tiukentuvien kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi on perusteltua säätää valtakunnallisesti vähimmäisvaatimukset kierrätettävien jätteiden erilliskeräykselle.

Erilliskeräysvaatimusten tiukentaminen ei kuitenkaan yksin riitä, vaan samalla on selkiytettävä ja vahvistettava esitetyn mukaisesti kunnan roolia asukkaiden sekä kunnallisen hallinto- ja palvelutoiminnan jätehuollon operatiivisessa järjestämisessä. Vain tällä tavalla kunnat voivat käytännössä varmistaa tehokkaan ja asukkaita palvelevan jätehuoltojärjestelmän, joka mahdollistaa kierrätysasteen noston entisestään.

Tehokkaan kunnallisen jätehuoltojärjestelmän etuna on myös se, että asukkaiden jätehuollon neuvonta hoituu pääosin kunnallisten jäteyhtiöiden kautta. Huolta aiheuttaa kuitenkin se, että kuka vastaa yritysten (esim. pk-yritykset) ja julkisen tahon toimijoiden neuvonnasta ja motivoinnista. Koska kunnilla ei ole tältä osin mahdollisuuksia toimia, tulisi valtion ottaa neuvonnassa isompi rooli.

Kunnan vastuulla olevan jätehuollon järjestäminen

Korkea kierrätysaste ja nykyaikainen ympäristövastuullinen jätehuoltojärjestelmä edellyttävät julkisen toimijan, käytännössä kuntien, vahvaa roolia. Jo aiempien jätelain uudistusten yhteydessä on todettu, että jos kuntavastuu on heikko ja vastuut hajautetut, niin se voi johtaa jätehuollon tehostommuuteen ja puutteisiin ympäristönsuojelun tasossa. Vaikka jätehuollon perusvastuunjakoa ei olla nyt muuttamassa, on välttämätöntä, että kunnille annetaan vastuu järjestää sille kuuluvat yhdyskuntajätteen kuljetukset keskitetyksi kilpailuttamalla.

Tähän saakka jätelaissa on mahdollistettu se, että kunta voi erikseen säädetyin ehdoin järjestää vastuulleen kuuluvat jätteenkuljetukset kilpailuttamisen sijaan jättämällä kuljetusten tilaamisen kiinteistön haltijoille. Tämä kuljetusten kaksoisjärjestelmä on lisännyt jätehuoltojärjestelmän hajanaisuutta, vaikeuttanut kierrätyksen edistämistä ja heikentänyt jätealan toimijoiden yhteistyötä. Kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetukseen liittyvä päätöksenteko valitusprosesseineen ja kuljetusten seuranta on aiheuttanut hallinnollista kuormaa niin jätehuoltoviranomaisille kuin ympäristönsuojeluviranomaisillekin. On erittäin tärkeää, että jätealan kehittymistä pitkään hankaloittaneesta kuljetusten kaksoisjärjestelmästä ollaan vihdoin luopumassa.

Kun asumisen sekä kunnallisen hallinto- ja palvelutoiminnan jätevirrat ovat kunnan hallinnassa, kunnat voivat tehdä pitkäjänteisesti jätehuollon kehittämis- ja suunnittelutyötä. Kuopiossa onkin ollut kunnan järjestämä jätteenkuljetus aina 1980-luvun lopulta saakka.

Kierrätettävien hyötyjätteiden erilliskeräystä on viime vuosina laajennettu Kuopiossa voimakkaasti. Keräys on saatu käytännössä toimivasti ja kustannustehokkaasti järjestetyä siten, että jätemaksuja on voitu jopa laskea. Tämä on tapahtunut niin, että alueen jätehuoltoviranomainen on kannustanut asiakkaita hyötyjätteiden erilliskeräykseen taksan avulla. Tällöin hyötyjätteiden keräyksen kustannuksia on katettu osin sekajätteen tyhjennysmaksuilla. Kannustavien taksojen käyttö on mahdollista kattavasti vain kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa, jossa jätehuoltoviranomainen määrittelee maksut jätteiden käsittelylle ja kuljetuksille.

Yhden toimijan keskitetyksi kilpailuttamassa jätteenkuljetuksessa kuljetukset voidaan järjestää siten, että jätteenkuljetuksista aiheutuvat päästöt ovat mahdollisimman pienet ja laajentuvan erilliskeräyksen ilmastovaikutukset voidaan pitää positiivisina lisääntyvistä kuljetuksista huolimatta. Tämä on erityisen tärkeää silloin kun kuljetusmatkat ovat pitkät, kuten esimerkiksi Kuopion tapauksessa. Vaikka jätekeskus onkin keskeisen kaupunkialueen tuntumassa, on Kuopio kuntaliitosten myötä laajentunut niin, että sen muista taajamista matkat ovat pitkät. Pitkien kuljetusmatkojen alueella on haastavaa suunnitella, miten jätelainsäädännöllä ja siihen liittyvällä sääntelyllä aiotaan tukea kierrätysmarkkinoiden saamista, kehittämistä ja ylläpitoa. Tehokas kunnallinen jätehuoltojärjestelmä takaa kuitenkin parhaiten tämän.

Kunnan keskitetyissä kilpailutuksessa voidaan myös edellyttää aikaisempaa vähäpäästöisemmän jätteenkuljetuskaluston käyttämistä. Kuopion alueella on jo otettu kunnallisen jäteyhtiön tekemään kilpailutuksen ansiosta käyttöön biokaasukäyttöisiä jäteautoja, joilla hoidetaan Kuopion keskeisen kaupunkialueen jätteenkuljetukset.

Jätteenkuljetuksiin ehdotettu muutos voi aiheuttaa joillakin alueilla huolta paikallisten kuljetusyriyten menestymisestä kilpailutuksessa, mutta toisaalta lisääntyvä kierrätettävien jätteiden keräys lisää työtä jätteenkuljetuksissa. Kunnan järjestämä jätteenkuljetus mahdollistaa myös uusien yritysten tulon markkinoille. Jätelakiesitykseen on lisäksi onnistuneesti otettu uusia säännöksiä kuljetusten kilpailuttamisesta siten, että erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset huomioidaan tarjouskilpailuissa. Kuopiossa on kunnallinen jäteyhtiö jo ottanut aiemmin tämän huomioon mm. käymällä markkinavuoropuhelua ennen kilpailutuksia ja kilpailuttamalla kuljetuksia myös pienille ja keskisuurille yrityksille sopivina kokonaisuuksina vaiheittain. Nämä yritykset ovat myös kilpailutuksissa menestyneet.

Jätehuollon tuottajavastuu sekä tuottajien ja kuntien yhteistoiminta

Asukkaiden jätehuoltopalvelujen toimivuuden ja kustannustehokkuuden kannalta on tärkeää, että palvelut hoidetaan yhtenä kokonaisuutena. Jätelakiesityksessä ehdotettu kuntien ja tuottajien yhteistoimintavelvollisuus yhdistettynä kuljetusjärjestelmäratkaisuun tarkoittaa sitä, että kunnat hoitavat pakkausten kiinteistökeräyksen jätehuollon järjestämistä vastaavien kuuluvilla kiinteistöillä. Tämä mahdollistaa kaikilla alueilla jätteen keräys- ja kuljetuspalvelujen suunnittelun ja järjestämisen kokonaisuutena. Kuopiossa tämä malli on jo käytössä ja malli mahdollistaa toimivan keräysjärjestelmän jatkumisen.

Jos tuottajien ja kuntien yhteistoimintaa sekä kunnan järjestämää jätteenkuljetusta ei edellytettäisi, kuntien järjestämä pakkausjätteiden kiinteistökeräys olisi ajettava alas ja asukkaiden jätehuollon järjestäminen hajautuisi monelle toimijalle. Tällöin ei olisi mahdollista suunnitella ja ylläpitää yhtenäistä ja hallittavaa järjestelmää. Tällöin ei voitaisi myöskään kehittää toimivasti pakkausten lisäksi muiden samaa materiaalia olevien tuotteiden yhteiskeräystä (esimerkiksi muovipakkausten ja muiden muovien keräystä yhdessä). Myös uudet keräysmallit, kuten korttelikeräys, ja kierrätykseen ohjaaminen kannustavalla jätetaksalla edellyttävät sitä, että kunnat järjestävät pakkausjätteiden keräyksen asuinkiinteistöiltä sekä kunnallisen hallinto- ja palvelutoiminnan kiinteistöiltä.

Kun kunta vastaa kokonaisuudessaan asuinkiinteistöjen jätteiden keräämisestä, on tilanne asukkaiden kannalta selkeä. Kiinteistöille voidaan tarjota kokonaisvaltaiset jätehuoltopalvelut ja asukkaiden on tällöin helppo hoitaa kaikki jätehuoltopalvelut yhden luukun periaatteella.

Kierrätettävien jätteiden erilliskeräys ja ekopisteverkosto

Jäteasetukseen esitetyt valtakunnalliset hyötyjätteiden erilliskeräysvelvoitteet ovat perusteltuja ottaen huomioon huomattavasti kiristyvät kierrätystavoitteet ja tehdyt arvioinnit, joiden mukaan valittu vaihtoehto on selvästi positiivinen ympäristövaikutuksiltaan. Kuopion alueella on tehty paikallisen viranomaisen eli Savo-Pielisen jätelautakunnan toimesta jo aiemmin vastaava vaikutusten arviointia hyötyjätteiden erilliskeräysvelvoitteiden laajentamisesta ja erilliskeräysvelvoitteita on jätehuoltomääräyksissä tiukennettu asteittain kierrätyksen lisäämiseksi. Esitetyt erilliskeräysvelvoitteet toteutuvatkin alueella osittain jo nyt.

Joka tapauksessa on tärkeää, että kunnallisissa jätehuoltomääräyksissä voidaan jatkossakin määritellä asetusta ankarammat tai tietyin ehdoin lievemmat rajat, joista jälkimmäisiä on tarkasteltava viiden vuoden välein.

Näin voidaan ottaa huomioon hyvin erilaiset paikalliset olosuhteet ja varmistua siitä, että erilliskeräyksen järjestäminen on aina ympäristövaikutuksiltaan perusteltua ja kustannuksiltaan kohtuullista.

Vaikka kiinteistöittäinen keräys laajenee, palvelee ekopisteverkosto vielä huomattavaa pientalojen joukkoa kierrätettävien jätteiden keräyksessä. Kuopion kaupunki pitää tärkeänä sitä, että jatkossa kaikissa ekopisteissä kerätään kaikkia pakkausjätteitä. Esitetty ekopisteiden vähimmäismäärän pieneneminen vaikuttaa kuitenkin huomattavalta. Vaikka hyötyjätteiden kiinteistöittäinen keräys on alueella laajaa, ei edes nykyisen asetuksen mukaista ekopisteverkostoa ole katsottu riittäväksi, vaan kunnallinen jäteyhtiö täydentää verkostoa. Ekopisteet palvelevat lähes poikkeuksetta ensisijaisesti pientaloja, eikä kiinteistökeräyksen laajenemisen perusteella katsota mahdolliseksi harventaa ekopisteverkostoa. Tämän vuoksi ekopisteverkoston valtakunnallista vähimmäismäärää tulisi arvioida vielä uudelleen.

Ympäristönsuojelullisten jätehuoltotehtävien tarkastelu

EOW (end-of-waste; JL 5b §) jätteeksi luokittelun päättyminen -menettelyssä tapauskohtainen arviointi ja päätöksenteko kuntien ympäristönsuojeluviranomaisessa ei takaa yritysten tasapuolista kohtelua, kun päätöksentekijöitä olisi paljon. Tämä takia päätöksenteko tulisi olla alueellisella toimijalla, esimerkiksi alueellisella elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksella.

Jätelain tavoittelemat jätteiden määrän vähentäminen ja parempi käytettävyys materiaalina ovat suuria haasteita, joihin välttämättä liittyy toimijoiden motivointi ja neuvonta tavoitteiden toteutumiseksi. Tähän erityisesti tulisi osoittaa jätelain uudistuksen yhteydessä monia keinoja, niin taloudellisia kuin ohjauksellisia. Mikäli jätelain tavoitteet eivät lähtisi toteutumaan odotetusti (esimerkiksi motivoinnin ja neuvonnan haasteiden vuoksi), mahdollisten seurantajärjestelmien ylläpito ja niistä ilmenevät toimenpiteet soveltuisivat luontevimmin valtion viranomaisille, kuten alueellisille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Kuntien resurssit ovat erittäin rajalliset, joten neuvontavastuuta ylipäättään on laajennettava valtion viranomaisille.

Yritysten jätehuollon seuranta

Jätelain luvun 13 pykälä 118 a § elintarvikealan toimijoiden kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuudesta elintarvikejätteistä, jättää kunnan kannalta epäselväksi mikä taho toimii ei-ympäristöluvitettujen kohteiden kirjanpidon osalta valvontaviranomaisena. Valvontaviranomaisena ei voi olla ainkaan kuntien ympäristönsuojeluviranomainen, sillä pykälässä tarkoitetuille kohteille ei kuntien ympäristönsuojeluviranomaisella ole mitään rajapintaa.

Yleisesti nimenomaan ei-ympäristöluvanvaraisten yritysten jätehuollon valvontaan tarvitaan notkea ja helppokäyttöinen instrumentti valvontaa varten. Yrityksissä syntyvistä jätteistä määrineen ei ole kunnissakaan tietoja, jolloin jätemäärien rajojen ylitykset hyötykäyttöön velvoituksineen eivät tule tiedoksi. Yritysten suuri määrä tekee mahdottomaksi käydä paikan päällä niissä minkään valvontaohjelman puitteissa riittävän tiheästi, ainakaan suurimmissa kaupungeissa, joissa jätettä tuottavia yrityksiä on tuhansia tai kymmeniä tuhansia (esim. Kuopiossa yli 8 000). Korvaavina

toimina ajoittain toteutetuissa ns. toimialakohtaisissa selvityksissä on saatu luotettavuudeltaan hyvin vaihtelevaa tietoa tai ei ollenkaan tietoja.

Erilaisia seurantoja hälytyksineen ja rekisteröintejä tulisikin jatkossa kehittää ja yhdistellä suoraan digitaaliseen suuntaan: esimerkiksi kun yritys kirjataan johonkin elinkeinopuolen tietokantaan, sieltä olisi yhteys myös ympäristöpuolelle (elinkeino-, liikenne – ja ympäristökeskukset). Tietojärjestelmien kehitystyössä olisi huomioitava, että järjestelmien helppokäyttöisyys selkeine näkymineen kannustaisi toiminnanharjoittajia parempaan ja oikeellisempaan raportointiin järjestelmien kautta. Tietojärjestelmien tulisi toimia samalla tavalla valtion ja kunnan valvontaviranomaisessa, vaikka ne ovat valtion kehittämiä ja hallinnoimia.

Yhteenveto

Jätelakiehdotus muodostaa nyt kokonaisuuden, jossa keskeiset muutokset tukevat toisiaan. Esitysluonnoksen mukaiset hyötyjätteiden erilliskeräysvelvoitteet, kunnan järjestämä jätteenkuljetus sekä tuottajien ja kuntien yhteistoimintavelvoite pakkausjätekeräyksessä mahdollistavat yhdessä kierrätysasteen noston sekä asukkaita palvelevan, ympäristövastuullisen jätehuollon. Jos jokin näistä osakokonaisuuksista ei toteudu, jätelaille asetut tavoitteet vaarantuvat. Lain keskeiset muutospäätökset tulisikin toteuttaa esitysluonnoksen mukaisina.

Vaikutusten arviointi

-

Esitys

Esitän, että kaupunkirakennelautakunta sekä edelleen kaupunginhallitus antaa ympäristöministeriölle edellä olevan lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta jätelain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi.

Liitteet

4058/2020 Lausuntopyyntö_Luonnos hallituksen esitykseksi jätelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Viiteaineisto

4058/2020 Infoa kunnille jätelakimuutoksesta_tiivistelmä_Kuntaliitto
4058/2020 Jätelain uudistuksella vauhtia kiertotalouden_Ministeri_Mikkonen
4058/2020 Infoa kunnille jätelakimuutoksesta_laajempi taustamateriaali_Kuntaliitto

Valmistelija

Ismo Heikkinen

puh. +358 44 718 5656

Tuula-Anneli Kinnunen

puh. +358 44 718 2144

Leena Karppinen

puh. +358 44 718 2146

etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

Päätösehdotus

Apulaiskaupunginjohtaja Jari Kyllönen

Lautakunta hyväksyy kaupungininsinöörin esityksen.

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Merkitään, että Nina Hakokivi poistui kokouksesta tämän asian käsittelyn jälkeen.

Liitteet	7	4058/2020 Lausuntopyyntö Luonnos hallituksen esitykseksi jätelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta
Viiteaineisto	3	4058/2020 Infoa kunnille jätelakimuutoksesta tiivistelmä Kuntaliitto
	4	4058/2020 Jätelain uudistuksella vauhtia kiertotalouteen Ministeri Mikkonen
	5	4058/2020 Infoa kunnille jätelakimuutoksesta laajempi taustamuistio Kuntaliitto

Päätösehdotus

Kaupunginjohtaja Jarmo Pirhonen

Kaupunginhallitus hyväksyy kaupunkirakennelautakunnan esityksen.

Päätös

Merkittiin, että jäsen Minna Reijonen poistui kokouksesta asiakohdan käsittelyn aikana.

Keskusteltuaan kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti kaupunginjohtajan tekemän päätösehdotuksen.

KUOPIO

Kuopion kaupunki
Kaupunginhallitus

Pöytäkirja

01.06.2020

18/2020 8 (8)

166 §