

# Jätehallinta ja ympäristönsuojelu

Jarno Valkonen, Veera Kinnunen, Heikki Huilaja,  
Johanna Saariniemi, Reetta Näsi, Riitta Uusisalmi & Janne Honkasilta



VERTAISARVIOITU  
KOLLEGIALT GRANSKAD  
PEER-REVIEWED  
www.tsv.fi/tunnus

## Abstrakti

Nykyinen jätepolitiikka käsittelee ympäristöllistä jäteongelmaa yhä vahvemmin talouden kysymyksenä, mikä on johtanut jätteen olemuksen kannalta erikoiseen tilanteeseen: se, mitä on aikaisemmin ollut liikaa, onkin huomaamatta muuttunut joksikin sellaiseksi, jota on liian vähän. Kysymme, millaiseen toimintapoliittiseen näkemykseen jätteestä suomalainen jätepolitiikka perustuu ja millaisia seurauksia tällä on alueellisen jätehuollon toteutuksessa sekä kansalaisten arjessa. Erityisesti olemme kiinnostuneita siitä, miten ympäristönsuojelutavoitteet toteutuvat jätepolitiikassa. Aineistomme ovat kansalliset jätelaki- ja lainvalmisteluasiakirjat Suomen EU-jäsenyyden ajalta vuoteen 2015 sekä Lapin jätehuoltoa käsittelevät lehtikirjoitukset samalta ajanjaksolta. Analysoimme yhdyskuntajätteen hallitsemiseen tähtäävän jätepolitiikan muotoutumista ja toteutumista kolmella eri tasolla: valtakunnan poliittisessa päätöksenteossa, Lapin alueellisessa jätehuollon organisoimisessa ja lappilaisten kuluttajien asemoitumisena suhteessa jätteeseen ja jätehallinnan tavoitteisiin. Keskeinen tulos on se, että risteävät ymmärrykset jätteen olemuksesta on politiikan tasolla voitu ilmaista kierto- ja materiaalitalouden kehityksessä riittävän yhdenmukaisin kriteerein, jotta on pystytty päättämään toteuttamiskelpoiseen poliittiseen johtopäätökseen. Näyttää kuitenkin siltä, että kiertotalouden ajatus ei ehkä kokonaan kykene poistamaan jätehallinnan sisäistä ristiriitaisuutta, eikä siksi saa erilaisia toimijoita asettumaan sen tueksi. Keskeiseksi hiertäväksi tekijäksi nouseekin lopulta jätehuollon ympäristönsuojelutavoite.

ASIASANAT: jäte, jätehallinta, ontologinen politiikka, sulkeuma, ympäristönsuojelu.

## Johdanto

Jäte on ihmiselämän väistämätön sivutuote, jota on käsitelty ja käsitetty eri tavoin eri aikoina ja jonka hallintaan on etsitty erilaisia ratkaisuja koko kaupungistumisen historian ajan. Viimeisen puolen vuosisadan aikana painopiste jätteenhallinnassa on siirtynyt hygieniakysymyksestä ympäristöongelmaksi. Juuri nyt jäte-

politiikka on murroksessa, jossa yhä kasvavien jättemäärien aiheuttamia ympäristöongelmia on alettu ratkoa talouden kysymyksenä. Tämä on johtanut paradoksaaliseen tilanteeseen: se, mitä on aikaisemmin ollut liikaa, onkin huomaamatta muuttunut joksikin sellaiseksi, jota on liian vähän. Tähän paradoksiin artikkelimme pureutuu.

Jätteen olemus määrittynyt pitkään sen (pois)siirtämiseen ja hallintaan keskittyvän tekniikan kautta (Gregson & Crang 2010, 1026). Jätehallinta perustui ajatukseen siitä, että kun jäte siirretään pois näkyvistä, se häviää. Jättemäärien kasvu ja resursien niukkeneminen yhdessä lisääntyneen ympäristötietoisuuden kanssa paljastivat kuitenkin jätteen ja ympäristön välisen yhteyden – jätehallinta ei ole koskaan ollutkaan aineen hävittämistä, vaan ainoastaan sen siirtämistä toisaalle. Tämä havainto teki jätteestä ympäristöpolitiikan kysymyksen. Esimerkiksi Euroopan unioni on asettanut jätehallinnan oman ympäristöpolitiikkansa avainkysymykseksi, johon jäsenmaiden edellytetään kansallisissa jäteratkaisuissaan vastaavan. Niin EU:n kuin Suomen hallinnon työnjaossa jäte kuuluu ympäristöhallinnon toimialaan. Ympäristöministeriön määritelmän mukaan jättepolitiikan tavoitteena on yhtäältä varmistaa, ettei jäte aiheuta haittaa terveydelle tai ympäristölle ja toisaalta edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä (Ympäristöministeriö 2015).

Vaikka jäte on herättänyt sosiologista mielenkiintoa vasta hiljattain, jätehallintaa on tutkittu yhteiskunnallisen jätetutkimuksen piirissä monin tavoin. On esimerkiksi tarkasteltu poisheittoyhteiskunnan historiallista rakentumista (O'Brien 2011), kotitalouksien jäteikäytäntöjä (Gregson 2007; Hetherington 2004), kuinka esineiden uudelleenkäyttö ymmärretään (Strathern 1999) ja sitä, miten kierrätysajattelu muuttaa yhdyskuntajätteen hallintakäytäntöjä (Hawkins 2006). Antropologi Mary Douglasin (1966) tunnettu, kulttuuriin luokitteluihin perustuva ymmärrysliasta ”aineena väärässä paikassa” toimii edelleen useiden jätteen yhteiskunnallisten analyysien perustana.

Aikaisempi tutkimus tarjoaa hyödyllisen näkökulman jätehallintaan osoittamalla, miten yhteiskunnassa jäte on tuskin koskaan paennut käyttöä tai hyödyntämistä. Paremminkin se on houkuttanut

etsimään erilaisia tapoja elää sen kanssa (O'Brien 2011). Esimerkiksi jälkieteellisessä kulutussuuntautuneessa elämäntavassa jätteet on otettu teollisesti haltuun, ja niiden hallitsemiseksi on luotu massiivinen infrastruktuuri (Lehtonen 2015, 117), mikä puolestaan on erottanut jätteen arkielämästä ja tehnyt siitä näkymättömän. Jätteiden kadotessa kuin itsestään takapihoilta ja viemäreistä on mahdollista pysytellä välinpitämättöminä niiden suhteen. (Hawkins 2006, 16.)

Steve Woolgar ja Daniel Neyland (2013) tarkastelevat jätteiden ”tavanomaista hallintaa”<sup>1</sup> esittäen jätteen olevan relationaalinen: samoja asioita käsitellään eri tavoin eri paikoissa ja tilanteissa – yhden roska voi olla toisen aarre. Tähän vaikuttaa keskeisesti asioiden ja esineiden käyttö ja käytön kontekstit, jotka ohjaavat, millaisen ontologisen statuksen kukin esine tai asia jätteenä saa (Woolgar & Neyland 2013, 7). Erilaiset toimintaympäristöt välineineen ja vakiintuneine käytäntöineen – vaikkapa eduskuntasali, koti tai kaatopaikka – tuottavat kukin omanlaistaan todellisuutta. Todellisuus – ”jäte” – ei siis ole jotain, joka pysyy muuttumattomana erilaisten käytäntöjen ja tulkintojen keskellä (Mol 1999, 77). Jätteen ontologinen status on tiiviisti sidoksissa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Esimerkiksi ympäristöpolitiikan painotusten muuttuessa myös jättepolitiikka uudistuu, ja samalla jätteeseen liittyvät käytännöt ja siten myös sen ontologinen status tulevat uudelleen neuvoteltaviksi (Woolgar & Neyland 2013, 51).

Artikkelimme kannalta yhteiskunnallisen jätetutkimuksen ehkä tärkein havainto on se, ettei jäte ole yhtenäinen ja muuttumaton kokonaisuus, johon jätehallinnan käytännöt voidaan kohdistaa. Sen sijaan jätehallinnan käytännöt itse tuot-

1 *Mundane governance* on yhtäältä arkisten asioiden hallintaa ja toisaalta hallinta itsessään on vakiintunutta ja arkipäiväistä. Tavanomainen-käännös tavoittaa nämä molemmat ulottuvuudet.

tavat toimintansa lopputulemana moninaisesta aineksesta ”jätettä”. ”Jäte” ei toisin sanoen ole jätehallinnan lähtökohta vaan sen tulos. Jätehallinta ei myöskään ole yksinomaan ympäristöstä huolehtimista, vaan jätteeseen kytkettyjen monisyisten ilmiöiden hallintaa. Ensinnäkin jäte on olennainen osa elämää: ihmiseläimen kehollinen aineellisuus tuottaa väistämättä päästöjä (Hawkins 2006; Reno 2014). Toiseksi jäte on keskeinen osa vauraan kulutusyhteiskunnan toimintalogiikkaa: tavaroiden vaihtumisella on merkittävä sosiaalinen arvo, ja uusien tavaroiden hankkimisen nopeus on yksi kuluttajan sosiaalista statusta ilmaiseva tekijä – näin jäte kietoutuu osaksi kuluttamisen symbolista viehätystä (Lehtonen 2015). Kolmanneksi kulutusyhteiskunnan organisoituminen suhteessa jätteeseen erilaisine hallinnan ja ulossulkemisen muotoineen ylläpitää ”poisheittoyhteiskunnan” kulttuurista rakennetta ja sosiaalista järjestystä (O’Brien 2011).

Meitä kiinnostaa, millä tavoin jätteeseen liittyvät, moneen suuntaan vetävät ja risteävät tavoitteet on jätepolitiikassa mahdollista yhdistää mielekkääksi ja tarkoituksenmukaiseksi jätehallinnan toimintapolitiikaksi. Kysymme, millaiseen toimintapolitiittiseen näkemykseen jätteestä suomalainen jätepolitiikka perustuu ja millaisia seurauksia tällä on alueellisen jätehuollon toteutuksessa sekä kansalaisten arjessa. Erityisesti olemme kiinnostuneita siitä, miten ympäristönsuojelutavoitteet toteutuvat jätepolitiikassa. Analysoimme, millaista ympäristöpolitiikkaa vallitseva jätepolitiikka on.

Artikkelimme asemoituu osaksi yhteiskunnallisen jätetutkimuksen perinnettä. Teoreettisesti perustamme artikkelimme tieteen- ja teknologiantutkimuksesta tuttuun ajatukseen hallinnasta ontologisena politiikkana. Tutkimme, miten jätepolitiikka toimii ontologian tasolla: kuinka ”jäte” muuntuu poliittisessa päätöksenteossa hallinnaksi ja eri toiminnan tasojen käytännöiksi. Hallinnan tutkiminen ontologisena politiikkana

on tutkimuksellisesti haastavaa, sillä ei ole itseltään selvää, kuinka politiikka toimii ontologian tasolla tai miten jokin objekti ilmentää poliittisia toimia ja muuttuu siten hallinnaksi (Woolgar & Neyland 2013, 14). Aiemmassa tutkimuksessa jätteen ontologista politiikkaa on tarkasteltu kiinnittämällä huomio jätteen luokitteluihin ja niiden ylläpitämisen käytäntöihin (emt.; Hawkins 2006; ks. myös Peltola & Åkerman 2012). Luokitteluja ja kategorioita pidetään ontologisen jätepolitiikan harjoittamisessa keskeisinä, sillä niiden avulla hallitaan objektien käyttöä ja sijoittamista. Me kiinnitämme huomiomme siihen, millaisen poliittisen ongelmanmäärittelyn tuloksena luokitellut syntyvät. Katsomme, ettei luokittelujen erittely kuitenkaan yksin riitä avaamaan jätehallinnan prosesseja. Luokitteluja edeltää jätteen *sulkeminen* tietynlaiseksi hallittavaksi kohteeksi.

Ympäristöpolitiikan tutkimuksessa *sulkeuman* käsitteen avulla on hahmotettu, miten poliittisessä päätöksenteossa on mahdollista hallita monimutkaisia, osin ristiriitaisia intressejä sisältäviä kysymyksiä. Maarten Hajer (1995, 22) ymmärtää sulkeuman sosiaalisesti hyväksytyjen ratkaisujen määrittämisenä tarkoin rajatulle ongelmalle. Ongelman sulkeumaa edeltää kuitenkin tulkinallinen prosessi, jossa hajanaisista ja jopa keskenään vastakkaisista vaatimuksista koostetaan yhteinen ymmärrys ongelmasta ja sen ratkaisukeinoista. Tätä prosessia Hajer kutsuu ongelman *diskursiiviseksi sulkeumaksi*. Diskursiivinen sulkeuma yhdenmukaistaa kiistanalaisen kysymyksen ja täsmentää sitä koskevien toimenpiteiden toteutettavuuden edellytyksiä (Haila 2014, 353). Diskursiivisen sulkeuman muodostaminen siirtää ongelman yhteiskunnallisen keskustelun alueelta asiantuntijahallinnon huoleksi: lainsäädäntö sekä hallinta alkavat rajata ja ohjata käytäntöjä. (Häikiö & Leino 2014; Nieminen 2015, 39.) Hajerin (1995, 22–23) mukaan onnistunut politiikka edellyttää kolmenlaista sääntelyä: päätöksenteon kohteen määrittelyä diskursiivisen sulkeuman avulla,

mahdolliset konfliktit vaimentavaa *sosiaalista sopeuttamista (social accommodation)* ja *ongelman sulkeuman muodostamista* eli ongelmallisenä pidetyn tilanteen ratkaisemista. Nämä kolme tasoa yhdessä määrittävät sen, miten esimerkiksi jäte muodostetaan toiminnan kohteeksi ja mitkä ovat mielekkäät ja tarkoituksenmukaiset ehdot toimivalle sekä käytännölliselle jätehallinnalle.

Analysoimme suomalaisen jätepolitiikan muotoutumista ja toteutumista Hajerin erottelemalla kolmella tasolla: 1) Kuinka jätehallinnan diskursiivinen sulkeuma muodostetaan valtakunnallisella mittakaavalla jätelainsäädännön keskusteluissa? Kysymme, mitä elementtejä diskursiiviseen sulkeumaan sisällytetään ja millainen jaettu jäteymmärrys keskusteluissa muodostetaan. 2) Kuinka lainsäädännöllä vakiinnutettua diskursiivisen sulkeuman mukaista jäteymmärrystä aletaan toteuttaa jätehuollon käytännöissä? ja 3) miten kansalaiset asemoituvat suhteessa jätteeseen ja jätehallinnan tavoitteisiin?

## Tutkimusaineisto ja menetelmä

Artikkelimme perustuu Jätteen yhteiskunta: aineellisen ylimäärän kanssa eläminen -hankkeeseen, jossa tutkitaan yhdyskuntajätteen eli kaatopaikka- ja kotitalousjätteiden tuotantoa sekä hallinnointia niin arkielämässä kuin instituutionaalisessa jätehallinnassa. Hankkeessa kerätystä monipuolisesta aineistosta on tätä artikkelia varten valittu lähilukuun kansalliseen jätelainsäädännön muodostamiseen liittyvä aineisto sekä Lapin maakunnallista jätehallintaa käsittelevä sanomalehtimateriaali.

Hajerin erottamat kolme poliittisen hallinnan ulottuvuutta sijoittuvat toiminnan eri mittakaavoille. Avaamme mittakaavan merkitystä ottamalla tarkasteluun kolme laadultaan erilaista, vaikkakin toisiinsa kietoutuvaa aineistoa, joissa kussakin tuotetaan omanlaistaan jätteen ontologiaa. En-

sinnäkin tarkastelemme lainsäädännössä määriteltyä diskursiivista jätteen sulkeumaa, toiseksi tartumme maakunnallisella tasolla tapahtuvaan jäteongelman sulkeumaan erittelemällä paikallislehtien artikkeleita jätehallinnasta. Kansalaisten mittakaavaan pääsemme kiinni seuraamalla paikallislehtien jäteaiheisia mielipidekirjoituksia.

Tutkimuksemme ajallinen kehys ja tutkimusaineistot kytkeytyvät Suomen EU-jäsenyyteen. Liittyessään Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995 Suomi käytännössä hyväksyi kansallisen ympäristöpolitiikkansa perustaksi EU:n ympäristöä koskevan poliittisen sääntelyn. Jätepolitiikkaa koskeva lainsäädäntötyöhön liittyvä aineistomme alkaa 1990-luvun alusta, eli EU-jäsenyyttä edeltävistä vuosista, ja päättyy vuoteen 2015. Tämä aineisto on kokonaisuudessaan esitetty liitteessä 1. Euroopan unioniin liittyminen näkyy 1990-luvun kansallisessa jätelainsäädännössä, kun EU:n velvoitteita ja linjauksia siirrettiin kansalliseen kontekstiin. Toinen kiinnostava vaihe lakiaineistossa alkaa 2000-luvun puolivälissä. EU tarkensi tuolloin jätepolitiikkaansa laatimalla uuden jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskevan teemakohtaisen strategian tavoitteenaan tehdä EU:sta kierrätysyhteiskunta ja kiertotalous. Jätepolitiikan ohjausperiaatteeksi hyväksyttiin jättehierarchyä, jonka mukaan jätehallinnassa ensisijaista on ehkäistä jätteen syntymistä. Samaan aikaan Suomessa alettiin valmistella isoa lakiuudistusta, jolla jätehallintoa ja esimerkiksi siihen kuuluvia toimijavastuita määriteltiin uudelleen.

Toinen tutkimusaineistomme koostuu jätettä koskevista uutisista ja muista kirjoituksista Lapin maakuntalehdissä 1990-luvun alusta vuoteen 2015. Koko lehtiaineistossa oli kaikkiaan 275 uutisartikkelia, joista tarkempaan analyysiin olemme valinneet 78 tekstiä. Kolmas aineistokokonaisuus koostuu Lapin maakuntalehdissä julkaistusta aiheesta käsittelevistä 67 mielipidekirjoituksesta, jotka kaikki ovat mukana analyysissa. (Liite 2).

Valitsimme juuri Lapin analyysin kohteeksi, koska maakunta tarjoaa monipuolisuudessaan rikkaan tarkastelukulman jätehallinnan käytännöllisiin erityiskysymyksiin. Lappi on laaja ja asukastiheydeltään harva, mutta sen lukuisat matkailukeskittymät aiheuttavat jätehuollolle haasteita esimerkiksi pitkien etäisyyksien, vaihtuvien sääolosuhteiden, sisäisesti erilaisten alueiden ja voimakkaiden sesonkivaihteluiden vuoksi. Ihmisten asenteisiin ja esimerkiksi jätteiden lajitteluhaluksuuteen maantieteellisen sijainnin ei kuitenkaan ole todettu juurikaan vaikuttavan (Kaipainen 2002). Maantieteellisillä olosuhteilla on sen sijaan paljonkin merkitystä siihen, millä tavoin jätehuolto on konkreettisesti mahdollista järjestää.

Lehtiaineistoa jäsentäessämme havaitsimme ajallisesti kiinnostavan yhteyden lainsäädäntöaineistoon. 2000-luvun puolivälin jälkeen lehtiaineistossa tapahtui selvä vilkastuminen jätehuoltoon, jätetaloutta, toimijavastuuta, jätelajittelua ja arkista jätteen kierrätystä koskevan kirjoittelun ja uutisoinnin osalta.

Kaikesta aineistomassasta päähuomiomme kohdistuukin 2000-luvun puolivälistä alkavaan vaiheeseen, joka on suomalaisen jätepolitiikan muutoksen näkökulmasta erityisen kiinnostava. Aineiston ensimmäinen analyysikierron paljasti, että yhteys jätepolitiikan, jätehallinnan ja myös arkisia jäteikäytäntöjä määrittävän jäteymmärryksen välillä olisi havaittavissa.

Analysoimme keräämäämme tekstiaineistoa soveltamalla ”episteemisen hallinnan” menetelmää (Alasuutari & Qadir 2014; ks. myös Hajer 1995). Tämän etenkin politiikan analysoimiseen käytetyn menetelmän pääajatuksena on, että politiikka ja sen mukainen asioiden hallinta ovat sosiaalisten konfliktien säätelyä, jossa kietoutuvat yhteen hyvin monenlaiset tekijät (Hajer 1995, 22). Esimerkiksi ympäristöpolitiikassa asettuvat ekologisen tiedon lisäksi vastatusten kysymykset kustannuk-

sista, tekniikoista, analyysit erilaisten toimien sosiaalisista ja taloudellisista seurauksista sekä eettiset kysymykset oikeudenmukaisuudesta ja vastuusta (emt., 45). Toimivan ympäristöpolitiikan muotoutuminen kuitenkin edellyttää yhteisesti hyväksytyä tulkintaa politiikan kohteesta ja sen tavoitteista, mikä käytännössä tarkoittaa näiden usein ristiriitaistenkin tekijöiden yhdistämistä. Kun erilaiset tekijät saadaan suhteutettua toisiinsa, kohteena oleva politiikka siihen sisältyvine näkökohtineen, asemineen ja osapuolineen voi vakiintua ja saada itseään enemmän tai vähemmän vastaavat konkreettiset muotonsa myös institutionaalisina ja organisatorisina rakenteina. Poliitiikan vakiintuessa se, millaiseen ongelmanmäärittelyyn, todellisuuskäsitykseen ja tietoon se perustuu, jää näkymättömiin.

Jos tavoitteena on päästä kiinni politiikan teon politiikkaan, on analysoitava politiikan muodostamiseksi tehtävää episteemistä työtä. Tämä tarkoittaa Pertti Alasuutarin ja Ali Qadirin (2014) mukaan analyttisen huomion kohdentamista kolmeen episteemiseen tekijään: millainen on ontologinen oletus todellisuudesta, ketkä ovat toimijoita ja mikä on hyvä sekä haluttava asiantila. Kun olemme eritelleet tutkimuksessamme jätepolitiikan muotoutumista, olemme analyysissa seuranneet Alasuutarin ja Qadirin episteemisen hallinnan menetelmän perusideaa kohdentaen analyttisen katsemme näihin kolmeen tekijään. Käytännössä olemme purkaneet tekstien sisällöt niin, että on mahdollista nähdä, millaisen toimintapolitiittisen jätenäkemyksen varaan jätepolitiikkaa perustetaan, ketkä ovat toimijoita jätepolitiikassa ja millaisille käsityksille hyvästä ja hyvin toimivasta yhteiskunnasta ne perustuvat. Kuten analyysistamme voi nähdä, eri mittakaavoilla käydyt keskustelut suhteutuvat toisiinsa, mutta niissä tuotetaan hyvin erilaista käsitystä jätteestä, jäteongelmasta ja jätehallinnan tavoitteista. (ks. metodisesta lukutavasta enemmän esim.

Alasuutari 1996; Alasuutari & Qadir 2014; Hajer 1995; Valkonen 2003.)

## Jätehallinnan sulkeumat

### *Jätteen diskursiivinen sulkeuma*

Suomalainen jätehallinta on käynyt läpi isoja murroksia viimeisten vuosikymmenten aikana, ja niistä merkittävin on ollut Suomen EU-jäsenyys. Suomen jättopoliittikan uudistukset ovat 1990-luvulta alkaen seuranneet EU:n ympäristöpoliittisia muutoksia. Tarkastelemme jätehallinnan diskursiivisten sulkeumien muodostumista kansallisessa jättopoliittisessa päätöksenteossa analysoimalla jätelainsäädäntöön liittyviä hallituksen esityksiä ja eduskunnan täysistuntojen pöytäkirjoja vuosilta 1991–2014 (ks. taulukko 1). Analysoimme lisäksi uusimman jätelain kokonaisuudistuksen yhteydessä muodostettua diskursiivista sulkeumaa. Taustoitamme aluksi keskustelua kuvaamalla jätelainsäädännön muutoksia 1990-luvulta alkaen.

Suomalaisessa jättopoliittisessa keskustelussa on viimeisen kahdenkymmenen vuoden ajan ollut läpileikkaavana periaatteena syntyvän jätteen määrän vähentäminen. Ennen 1990-luvun kokonaisuudistusta jätehallinta perustui vuonna 1979 voimaan tulleeseen jätelakiin ja -asetukseen (jätetuoltolaki (673/78) ja -asetus (307/79)). Niihin sisältyivät säännökset jätehuollon hallinnosta, järjestämisestä, valvonnasta, rahoituksesta ja roskaantumisen ehkäisemisestä. Jätelainsäädännön uudistaminen 1990-luvulla perustui näkemykseen siitä, ettei silloinen jätehallinta tosiasiansa ohjannut jätemäärän vähentämiseen. Sama pyrkimys on yhä ajankohtainen, sillä jätteen määrä ei uudistuksista huolimatta ole edelleenkään kääntynyt laskuun. Esimerkiksi Euroopan unionin alueella kotitalousjätteen määrä asukasta kohden on viimeisen kahdenkymmenen vuoden ajan pysynyt käytännössä samalla tasolla (Eurostat 2015). Vaikka jätemäärien kasvun hillintä on ollut jätelainsäädännön uudistamisen peruste, on syyt jä-

temäärän kasvuun eri aikoina nähty eri tavoin, ja siksi myös näkemykset tehokkaista jätehallinnan käytännöistä ovat vaihdelleet.

Jätelain kokonaisuudistuksessa vuonna 1993 säädettiin jätteen synnyn ennaltaehkäisemisestä sekä sen määrän, vaarallisuuden ja haitallisuuden vähentämisestä. Uusi laki sisälsi entistä yksityiskohtaisempia säännöksiä muun muassa jätteiden hyödyntämisen edistämisestä ja jätehuollon järjestämisestä. Ennaltaehkäisevien toimien osalta säädettiin siitä, että materiaalihuollon kaikissa vaiheissa valmistuksesta jätehuoltoon olisi pyrittävä käyttämään säästeliäästi luonnonvaroja sekä vähentämään jätteiden ja ympäristöön joutuvien aineiden määrää. (HE 77/1993.)

1990-luvulla kansainvälisten yhteisöjen kiinnostus ja myönteinen suhtautuminen taloudellisten ohjaukeinojen käyttöön ympäristöpolitiikassa lisääntyivät. Myös Suomessa taloudellisia ohjaukeinoja omaksuttiin osaksi jättopoliittikkaa. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että jo syntyneeseen jätteeseen kohdistuneen oikeudellisen hallinnollisen ohjauksen lisäksi jättopoliittikan keinovalikoimaan otettiin taloudellinen ohjaus jäteverojen ja -maksujen muodossa. Lainsäädännölliseen ohjaukseen perustuvaa jätelakia täydennettiin vuonna 1996 esityksellä kaatopaikkaverotuksesta. Esityksessä todettiin, ettei Suomen jättopoliittikassa ole riittävässä määrin pystytty toteuttamaan kansainvälisessä yhteistyössä sovittuja ja sen mukaisesti uuteen jätelainsäädäntöön omaksuttuja periaatteita. Varsinkin tavoitteita jätteen synnyn ehkäisemisestä ja uusiokäytön lisäämisestä pidettiin esityksessä liian vaativina toteutettavaksi pelkällä lainsäädännöllisellä ohjauksella. Lainsäädännöllistä ohjausta täydennettiin kulutusketjun loppupäähän eli kaatopaikalle päätyvään jätteeseen kohdistuvalla verotuksella, jota verotettaisiin painon mukaan. Tarkoituksenmukaisesti toimiesaan veron katsottiin ohjaavan jätteiden käsittelyä tekemällä niiden lajittelusta ja kierrättämisestä



kaatopaikalle sijoittamista houkuttelevamman vaihtoehdon. (HE 48/1996.)

1990-luvun jätepolitiikassa neuvoteltiin diskursiivinen sulkeuma, jossa yhdistyivät jätteenhallinnan ympäristölliset ja taloudelliset tavoitteet. Jätehallinnan tärkein ympäristöllinen tavoite oli jätteen vähentäminen, kun taas taloudellisenä tavoitteena oli Suomen elinkeinoelämän ja teollisuuden kilpailukyvyyn sekä työllisyyden turvaaminen. Toimet jätteen vähentämiseksi keskittyivät tuotteiden elinkaaren loppupäähän eli kaatopaikalle, kun taas kansallista kilpailukykyä pyrittiin tukemaan jättämällä yksityiset kaatopaikat jäteverovelvollisuuden ulkopuolelle. (PTK 55/1996 vp; PTK 83/1996 vp; PTK 84/1996 vp; PTK 91/1996 vp.). Neuvotellun sulkeuman haurautta osoittaa, että laille asetettiin jo valtiovarainvaliokunnassa ponsi, joka edellytti hallituksen välittömästi arvioivan lain vaikutukset jätehuoltoon, työllisyyteen ja ympäristöön sekä ryhtyvän toimenpiteisiin lain muuttamiseksi vastaamaan paremmin tarkoitustaan. Lisäksi valiokunta edellytti hallituksen huolehtivan jäteverolain jatkovalmistelusta siten, että verotus kohtelisi tasapuolisesti kaikkia kaatopaikkoja. (VVM 19/1996 – HE 48/1996.) Lakiin tiedostettiin jo sitä säädettäessä liittyvän paljon ongelmia, mutta kehittämistä edellyttävän ponnin asettaminen mahdollisti lain hyväksymisen ristiriitaisuksiin ja keskeneräisyyksineen.

Kansallisen jätehallinnan diskursiivista sulkeumaa murensi edelleen EU:n kehittyvä ympäristöpolitiikka, joka tiukensi jätehuollon ympäristövaatimuksia ja tuottajavastuita. Lisäksi jätehuolto avattiin aiempaa selvemmin yksityisen sektorin jätehuoltoyrityksille. Nämä muutokset asettivat myös Suomessa jatkuvia paineita uudistaa jätehuollon toimintamalleja. Jätelakia uudistettiin useaan otteeseen 2000-luvun aikana, mutta kansallinen jätepolitiikka ei pysynyt EU:n kehityksen mukana. Jatkuvien uudistusten pirs-

taloima jätelaki uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2010<sup>2</sup>.

Lain kokonaisuudistuksen tavoitteena oli ohjata jätehuoltoa EU:n jätedirektiivin edellyttämiin jätteenhallinnan käytäntöihin, ennen muuta kierrätyksen lisäämiseen. Lakiesitykseen liittyvissä eduskuntakeskusteluissa painottui tarve määrittellä jätepolitiikan kohde ja keinot sekä vastuunjako aikaisempaa tarkemmin:

Keskeinen periaatteellinen uudistus on jätehuollon ensisijaisuusjärjestyksen entistä tarkempi määrittely. Uuteen jätelakiin lisätään säännöksiä, joilla tähdätään jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen, jätteen kierrätykseen ja muun hyödyntämisen lisäämiseen ja jätteen kaatopaikkakäsittelyn vähentämiseen. Jätteen määrittelyä täsmennetään vastaamaan EU-säädösten nykyistä tulkintaa. (Paula Lehtomäki/ympäristöministeri, PTK 102/2010 vp.)

”Ensisijaisuusjärjestyksen” toteutumisen todettiin edellyttävän aikaisempaa konkreettisempien ja yksityiskohtaisempien tavoitteiden määrittelyä esimerkiksi uusiokäytön lisäämiseksi. Muutoksia ja täsmennyksiä tehtiin varsinkin jätehuollon ”ensisijaisuusjärjestyksen” eli etusijajärjestyksen toteutukseen, tuottajavastuun laajenemiseen, valvonnan seurannan tehostamiseen ja jätteen määrittelyyn. (PTK 102/2010 vp.)

Tärkeäksi tavoitteeksi jätteen vähentämisen rinnalle nousi ajatus resurssitehokkaasta ”kiertotaloudesta”, jossa jäte ”suunnitellaan pois” säilyttämällä tuotteiden raaka-aineet ja niiden arvo kierrossa (HE 159/2010 vp; Ympäristöministeriö 2008). Kiertotaloustavoitetta vauhditti EU-direk-

2 Jätelaki (646/2011) annettiin 17.6.2011 ja tuli yleisesti voimaan 1.5.2012. Laki tuli sovellettavaksi asteittain siten, että kaikkien säännösten osalta sitä sovellettiin vasta vuoden 2016 alusta lähtien. (Ympäristöhallinnon ohjeita 2015, 9.)

tiivä (2008/98/EY), joka määrittä, milloin materiaali on jätettä ja milloin sivutuotetta. Direktiivissä määriteltiin myös ehdot, joiden täyttyessä jäte lakkaa olemasta jätettä ja muuttuu kierrätysprosessissa jalostetuksi raaka-aineeksi (nk. *End of Waste* -kriteerit). Kiertotalouden ajatuksesta kumpusi tarve perustavalaatukselle jätteen uudelleenymmärtämiselle lainsäädännössä.

Kuten edellä käy ilmi, jätelainsäädännön uudistamisen pääasiallisena motiivina on ollut ympäristönsuojelu. Lakiuudistuksen eduskuntakeskusteluissa oltiin varsin yksimielisiä siitä, että jätepolitiikan tärkeimpiä tavoitteita ovat jätteiden synnyn ehkäisy, jätteiden hyödyntämisen lisääminen ja kehittäminen sekä jätehuollon valvonnan tehostaminen (PTK 102/2010 vp; PTK 167/2010 vp). Sen sijaan näkemykset keinoista, joilla näihin ympäristötavoitteisiin päästäisiin, erosivat toisistaan. Käsitykset siitä, kenelle jäte kuuluu, kuka sitä käsittelee, mihin se päättyy ja mitä ympäristöllisiä, taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia sen käsittelystä on, olivat keskenään ristiriitaisia. Jätehallinnan monisyiset kysymykset pilkkoutuivat pieniksi käytännön ongelmiksi, joiden ratkaisuissa alkuperäiset tavoitteet on vaikea tunnistaa.

Jätelain kokonaisuudistuksen eduskuntakeskustelussa todettiin vain harvan lain olevan niin vastakkaisten intressien leimaama kuin jätelaki. Erimielisyyttä aiheuttivat jätehallinnan ympäristöllisten sekä markkinataloudellisten tavoitteiden ja keinojen yhteensovittaminen kuin myös niiden vaikutusten arvioiminen. Erityisesti huomiota kiinnitettiin ympäristöllisten kokonaisvaikutusten heikkoon arviointiin. Oivan esimerkin jätehallinnan käytäntöjen ympäristöllisten ja taloudellisten vaikutusten monisyisyydestä antaa keskustelu jätehuollon keskittämisen mahdollisista seurauksista Lapissa:

Millä tavalla nämä [jätehuollon keskittäminen ja etusijajärjestys] on mitoitettu? Otetaan se Oulu esi-

merkiksi. Se on niin tarkkaan Pohjois-Suomessa syntyvälle jätteelle mitoitettu, että noin tietenkiri liioitellen sanottuna kaikki hetekaa ja sitä kokoluokkaa pienemmät mahdolliset jätteet kuuluvat poltettavien jätteitten joukkoon, ja ne hiissataan sitten tarpeen vaatiessa vaikka Utsjoelta Nuorgamista Ouluun, Oulun keskustaan vielä kaiken lisäksi, Oulun keskustaan poltettavaksi. Ja jätelaitoksen johtaja on äärimmäisen huolestunut siitä, että nyt vaan ei tule mitään häiritseviä tekijöitä, koska tämä koko järjestelmä on taloudellisesti, niin kuin sanotaan paikallisella kielellä, kinthaalla, että onnistuuko tämä taloudellisesti plus miinus nolla -tuloksen saavuttamaan vai ei. 40 rekkalastia jätteitä ympäri Pohjois-Suomen ollaan kuljettamassa joka ikinen päivä Oulun keskustaan, ja samanaikaisesti eduskunta säätää lain, jonka valiokunnan varapuheenjohtaja erittäin asiallisesti ja kauniisti esitteli. Arvoisa puhemies! Tämähän on humpuukia. (Erkki Pulliainen/vihr., PTK 167/2010 vp)

Esimerkissä epäkohtana nähdään jätehuollon pitkät kuljetusmatkat, jotka johtaisivat hiilidioksidipäästöjen aiheuttamiin mahdollisesti kielteisiin ympäristövaikutuksiin. Puhuja epäilee markkinatalouden logiikan mukaisesti toimivan jätteenpoltolaitoksen tarvitsevan kaikki Lapissa syntyneet jätteet käyttömateriaaliksi toimiakseen kannattavasti, mikä puolestaan vesittäisi etusijajärjestyksen toteutumisen alueella. Tämän huolen lisäksi markkinavetoisen jätehuoltojärjestelmän pelättiin johtavan tilanteeseen, jossa määräävänä tekijänä olisi palvelun hinta eikä niinkään laatu. Monimutkaisen vastuunjaon ajateltiin myös hankaloittavan jätehuollon valvontaa. (PTK 167/2010 vp.)

Ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi jätehallinnan vastuunjakoa nähtiin eduskunnan keskusteluissa välttämättömänä. Varsinkin kysymys julkisen sektorin ja yksityisten toimijoiden vastuista ja velvollisuuksista oli ongelmallinen. Yritysten ja kuntien välistä vastuunjakoa pidettiin epäsuhtaisena, koska yritykset toimivat markkinaehtoisesti,



kun taas kunnille jäisi lopullinen vastuu alueen jätehuollosta:

Täytyy muistaa, että kunnalla on velvollisuus ja järjestämisvastuu jätehuollosta alueillaan. Tällä lailla kunnan asemaa tavallaan vahvistetaan. Tämä on sinällään ymmärrettävää, että jos on laaja velvollisuus, vastuu, on myös oikeuksia. Jätealan yritykset toimivat markkinaehtoisesti. Ne keräävät jätteet, jos se on niille kannattavaa. Kunnan on kerättävä jätteet, vaikka se olisi tappiollista toimintaa. Ja toisaalta, uusi laki mahdollistaa edelleen sen, että kunnilla säilyy nykyisen kaltainen itsemääräämisoikeus kuljetusjärjestelmän valinnassa. Teoriassa ongelmaa ei pitäisi olla. (Lauri Kähkönen/sd., PTK 167/2010 vp.)

Jätehuollon toimijakentän moninaistuminen edellytti jätteen omistajuuden määrittämistä sekä vastuiden ja oikeuksien aikaisempaa huolellisempaa määrittelyä. Hallituksen esityksissä uudeksi jätelaiksi linjattiin, että sillä jolla on vastuu, on oltava myös laaja hallintavalta jätteeseen (HE199/2010; HE 159/2010). Koska viimesijainen vastuu jätteiden käsittelystä jäisi kunnille esimerkiksi tilanteessa, jossa yksityistä jätealan yrittäjää ei alueella ole, täytyisi kunnilla säilyä myös itsemääräämisoikeus jätteiden kuljetuksen ja loppukäsittelypaikan valinnassa. Toisaalta kuntien yksinoikeuden jätteisiin pelättiin heikentävän markkinaehtoisen jätehuoltomallin toimintaedellytyksiä ja kaventavan kansalaisten päätösvaltaa esimerkiksi jätehuoltoyrityksen valitsemisessa. Kattavan ja tasapuolisen jäteinfrastruktuurin takaamiseksi kuntien vahvaa roolia pidettiin kuitenkin välttämättömänä silläkin uhalla, että se saattaisi estää jätetalouden vapaata kehittymistä.

Erilaisten toimijoiden eturistiriitojen välttämiseksi lakiehdotuksissa määriteltiin omistus- ja vastuusuhteet toimija- ja jätekohtaisesti. Jätettä alettiin kategorisoida hienovaraisemmin sen syntyvän sekä uudelleenhyödyntämiskelpoisuuden

mukaan. Uuteen jätelakiin kirjattiin esimerkiksi uusia määritelmiä eri jätetoimijoista ja jätetoimista, joita aiemmassa lainsäädännössä ei tunneltu. Lisäksi jätteen määritelmää täydennettiin tarkennuksilla siitä, milloin aine tai esine ei ole jätettä, vaan esimerkiksi valmistusprosessin sivutuotetta. Uuteen lakiin lisättiin myös yhdyskuntajätteen ja sekalaisen yhdyskuntajätteen määritelmät. (Jätelaki 646/2011.) Samalla jätehallinnan talousohjausta vahvistettiin verotuskäytännöllä. Kiertotalouden ajatuksen mukaisesti kaatopaikalle päätyvä hyödyntämiskelpoinen jäte tuli verolla raskautetuksi. (HE 199/2010; HE 159/2010.)

Kiertotalousajattelu toteutettiin jätelain uudistuksen yhteydessä integroimalla jättepolitiikka entistä tiiviimmin osaksi teollisuus- ja talouspolitiikkaa. Jätehallinnasta tuli kansallista kilpailukykyä parantavaa, uudenlaista liiketoimintaa luovaa resurssitaloutta, jonka materiaali- ja kierrätystehokas toteutus onnistuu parhaiten vapaan markkinatalouden ehdoilla. (ks. esim. Sitra 2014; YTP ry 2014.) Näin jättepolitiikkaa ohjaavat ympäristötavoitteet tulivat lopulta kirjatuiksi taloudellisten tavoitteiden sisään.

### *Jäteongelman maakunnallinen sulkeuma*

Seuraavaksi siirrymme tarkastelemaan, millä tavoin lainsäädännössä määritellyn diskursiivisen sulkeuman mukaista jätehuoltoa harjoitetaan. Tätä *ongelman sulkeumaa* avaamme tarkastelemalla lappilaisissa maakuntalehdissä käytyä vilkasta kirjoittelua jätteenhallinnan alueellisesta toteutuksesta (ks. liite 2).

Jätehuollon alueelliset käytännön ratkaisut muotoutuvat valtakunnallisesti määriteltyä diskursiivista sulkeumaa tulkitsemalla ja soveltamalla. Aineistossamme on 2000-luvun aikana havaittavissa kaksi suurta siirtymää, jotka molemmat ovat seurausta lainsäädännön valtakunnallisista muutoksista. Ensimmäinen julkisessa keskustelussa paljon palstatilaa saanut muutos on vanho-

jen kaatopaikkojen sulkeminen ja kuntayhtymien jäteyhtiöiden hallinnoimien kaatopaikkojen perustaminen. Toinen keskustelu koskee jätelain kokonaisuudistusta, jonka seurauksena sekajätteen kategoria purettiin ja siirryttiin jätteen eritellympään lajitteluun.

Yhdyskuntajätteen hallinta Lapissa on pitkään perustunut jätteiden sijoittamiseen kuntien ylläpitämille kaatopaikoille. Lapissa oli jopa sata kaatopaikkaa 2000-luvun taitteessa (Muikku 2007, 4). Kiristyvät ympäristönsuojeluvaatimukset vähensivät niiden määrää, kunnes vuonna 2007 toiminnassa olleesta viidestätoista yhdyskuntajätteen kaatopaikasta valtaosa suljettiin. Kaatopaikkojen kunnostamista EU-vaatimusten mukaiselle tasolle pidettiin liian suurina investointeja vaativana tehtävänä, ja siksi valtakunnallisiin jätehuollon vaatimuksiin päätettiin vastata keskittämällä kaatopaikkatoimintaa ja järjestämällä kuljetus liiketoimintamallin mukaisesti toimivien jätehuolintayritysten avulla. Jätehallintaa käsittelevissä lehtikirjoituksissa tätä ratkaisua perustellaan sillä, että se mahdollistaa tehokkaan ja ennen kaikkea taloudellisen jätehuollon:

Taloudellisesti ajateltuna on selvää, ettei jokaisen kunnan kannata kaatopaikkaa perustaa. Toisaalta kaatopaikkoja tarvitaan Lappiin useampia, sillä kuljetuskustannukset nousevat täällä korkeiksi. (LK 1.8.2000.)

Vuonna 2016 Lapissa toimii kolme useamman kunnan yhdessä perustamaa jätehuoltoyritystä: Lapeco, Napapiirin Residuum sekä Perämeren jätehuolto. Näiden lisäksi neljä kuntaa hoitaa jätehuollon itsenäisesti. Lapin alueellinen yhdyskuntajätehuolto on keskitetty kolmeen yhdyskuntajätteen loppusijoitusta varten perustettuun kaatopaikkaan Rovaniemelle, Simoon ja Tornioon. Poltettava jäte puolestaan kuljetetaan Ouluun, Laanilan ekovoimalaitokselle. Lapissa kaatopaikkojen sulkeminen, yhdyskuntajätteen

hallinnan keskittäminen ja jätteen kuljettaminen poltettavaksi Ouluun on johtanut jätteen kuljetusmatkojen pidentymiseen olennaisesti. Kotitalouden jätetäpussia saatetaan kuljettaa synnyinpaikaltaan loppusijoitukseen jopa 600 kilometriä. Jätehuollon uudelleenorganisoinnin seurauksena Lappiin onkin muodostunut uusi ilmiö: päivittäiset jätteiden kaukokuljetukset.

Jätteiden kuljettaminen ympäri Lappia on herättänyt kysymyksiä jätehallinnan päämäärästä ja ihmetystä siitä, voiko toiminta olla taloudellisesti saati ympäristöllisesti mielekäästä. Maakunnallisissa lehtikirjoituksissa perustellaan jätteen lisääntyvää kuljettamista jätehallinnan muutosten välttämättömänä seurauksena: ”Tavoitteena on mahdollisimman laajat yksiköt, jotta tulisi kustannussäästöjä” (LK 3.5.2010). Keskitetty ja markkinavetoinen jätehallinta jo itsessään perustelee jätteiden lisääntyvän kuljettamisen rationaalisuuden. Taloudellinen tehokkuus voi jopa synnyttää odotettuja ympäristövaikutuksia:

Jättesuunnitelmaa toteuttamalla saadaan aikaan huomattavia säästöjä erityisesti alkuperäisraaka-aineiden ja energian kulutuksen vähenemisenä. Myös päästöt ympäristöön alenevat. (LK 7.9.2007.)

Kuulostaa hurjalta, että roskapussit rahdataan Lapin perukoilta vaikkapa Ouluun poltettavaksi. – Kaatopaikkajätteellä ei ole mitään arvoa, mutta poltettuna yksi rekallinen vastaa 5 000 öljylitran lämpöarvoa. Kuljetus vie 500 litraa öljyä, joten siinä on selvä ympäristöhöyry, Lapecon toimitusjohtaja Osmo Aikio vertaa. (LK 3.3.2012.)

Kuten yllä olevista lainauksista käy ilmi, myönteiset ympäristövaikutukset tulevat jätehuollon maakunnallisessa toteutuksessa ääneen lausutuiksi osana taloudellista argumentaatiota. Artikkeliaineistossamme jätehallinnan ympäristövaikutukset eivät kuitenkaan ole kertaakaan kirjoitusten pääaihe vaan lähinnä sivumaininta

jätehuollon taloudellisuudesta keskusteltaessa. Näyttääkin siltä, että taloudellisuuden katsotaan olevan edellytys jätehuollon mahdollisten muiden tavoitteiden toteutumiseksi. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi jätehuollon ympäristönsuojelutavoitteet ovat alisteisia jätetaloudellisuudelle ja vieläpä niin, että jätetaloudellisuuden toteutuminen on ympäristönsuojelullisten tavoitteiden toteutumisen ehto.

Nimitämme Lapissa muotoutunutta jäteongelman sulkeumaa *jätetaloudelliseksi sulkeumaksi*. Jätetaloudellisessa sulkeumassa jäte näyttäyty hallinnallisena ongelmana, joka on ratkaistava mahdollisimman helposti, tehokkaasti ja ennen kaikkea ”kokonaistaloudellisesti”. Toteuttamiskelpoisen maakunnallisen jätehuollon lähtökohdaksi on kustannustehokkuus. Jätetaloudellisuus otetaan kirjoituksissa itsestään selvyytenä, jonka kautta jätehuollon toteuttamista Lapissa arvioidaan ja perustellaan. Jätetaloudellisuuden ajatuksen sisältyy näkemys siitä, että myös jätehallinnan ympäristönsuojelullisiin tavoitteisiin voidaan parhaiten vastata taloudellisesti kannattavalla jätehuollolla.

Jätetaloudellisen sulkeuman ongelmat suhteessa ympäristönsuojelullisiin tavoitteisiin tulevat näkyviksi ristiriitatilanteissa, esimerkiksi silloin, kun jätehallinnan taloudellinen kannattavuus kyseenalaistetaan. Vuonna 2009 Lapin kunnalliset jätehuoltoyhtiöt ilmoittivat korottavansa kaatopaikkajätteen vastaanottomaksuja. Lehtikirjoituksissa jätemaksujen korottamista perustellaan sillä, että taloustaantumana vuoksi vähentyneet jätemäärät kasvattavat jätehuollon kustannuksia:

Perämeren Jätehuollon saamat jätevirrat eivät virtaa enää yhtä vuolaasti kuin vuosi sitten. Vuoden takaiseen verrattuna jätteen määrä on vähentynyt tammi- ja helmikuussa parikymmentä prosenttia. Pienentyneiden jätetulojen vuoksi yrityksessä harkitaan vakavasti jätemaksujen korottamista. Suu-

rimmillaan maksut voivat nousta kymmenenkin prosenttia. Pienellä väellä pyörivän yrityksen on hankala kuitata pienentyneitä tulojaan pelkästään kuluja karsimalla. – Jätteen määrä tippui huomasti. Kun jätetonneja tulee vähemmän, kiinteitä kuluja on hankalampi kuitata, toteaa toimitusjohtaja Tuija Ahrikkala. (P.S 2.4.2009)

Napapiirin Residuum aikoo nostaa jätteiden vastaanottomaksuja (...) Yhtiö perustelee korotusta sillä, että jätemäärät ovat voimakkaasti vähentyneet taloustaantumana vuoksi. (...) – Koska meidän pitää tehdä positiivista tulosta, olemme riippuvaisia käytön volyyymista, toimitusjohtaja Petteri Bäck perustelee korotusta. (L.K 25.8.2009)

Puheet jäteyhtiöiden ”kiinteiden kulujen kuittamisesta”, pakosta tehdä ”positiivista tulosta” ja yhtiöiden riippuvuudesta jätevirtojen ”vuolaudesta” sekä ”käytön volyyymista” osoittavat, että erilaisia jätehuollon tehtäviä ja myös jätettä itsessään on siirretty tarkastelemaan talouden viitekehityksessä. Näin esimerkiksi kaatopaikasta tulee jätetaloudellinen yksikkö, jolle voidaan asettaa tuotto-odotuksia ja jätteestä resurssi, josta voi olla pulaa. Kun jätetaloudellisuus asetetaan jätehallinnan lähtökohdaksi, ei kaatopaikkajätteen määrän vähentyminen enää olekaan myönteistä kehitystä. Pikemminkin jätteen väheneminen on talouden tuotto-ongelma, jota joudutaan kompensoimaan kuluttajien jätemaksuja korottamalla. Jätetaloudellisuudesta on tullut niin kyseenalaistamaton jäteongelman sulkeuma, ettei ympäristön kannalta positiivinen kehitys tule lehtikirjoituksissa lainkaan mainituksi. Vähentyneen jätteen aiheuttaman taloudellisen menetyksen kompensoiminen jollain muulla tavoin kuin jätemaksujen korottamisella ei näyttäyty ollenkaan ratkaisuvaihtoehtona.

Jätelain kokonaisuudistus astui lopullisesti voimaan vuoden 2016 alusta. Lakiuudistus velvoittaa ”jätteen haltijat” huolehtimaan jätteidensä lajittelusta ja toimittamaan ne asianmukaiseen

keräyspaikkaan (Jätehuoltomääräykset 2014, 7). Lakimuutoksen seurauksena Lapin jätehuollossa on alettu ohjata biohajoava- ja energiajäte pois kaatopaikoilta (emt., 23). Tämä on toteutettu siirtymällä EU:n määrittämän jätehierarkian seuraavalle askelmalle eli jätteenpoltoon.<sup>3</sup>

Lakimuutos tarkoittaa aikaisemmin homogeenisenä ”sekajätteenä” ymmärretyn aineksen rutiinointuneiden merkitysten, käyttötarkoituksen sekä luokittelujen muuttamista ja korvaamista uuden jätepolitiikan mukaisilla kategorioilla, luokitteluilla ja käytännöillä. Tämä tarkoittaa sekä uusien jätekäytäntöjen lanseeraamista, jättesanaston muuttamista että kuluttajakansalaisten jätekäyttäytymiseen vaikuttamista.

Lehtikirjoituksissa kuluttajakansalaisten jätekäytäntöjä pyritään koulimaan muistuttamalla, että vuoden 2016 alusta alkaen kierrättäminen ja lajittelu on kaikille kuuluva ”kansalaisveloite”, ei enää ”arvovalinta” vaan ”lakisääteinen velvollisuus” (LK 27.9.2015). Maakunnallisessa jätekeskustelussa oletetaan, että kaikki yhdyskuntajätehuollon toimijat – kunnat, kotitaloudet ja yritykset – asetuvat jätetaloudellisen jätehallinnan subjekteiksi toteuttamalla arjessaan hallinnan edellyttämiä jäteaskareita. Erityisesti kansalaisten roolia pidetään jätehallinnassa tärkeänä, sillä ilman jätteen huolellista lajittelua jo kuluttajapäässä jätetalous ei toimi tarkoituksenmukaisella tavalla.

Jätteenkuljetusyritys vastaa poltettavan jätteen laadusta, minkä vuoksi laadunvalvonta ja kuluttajavalistus ovat niille ensiarvoisen tärkeitä. Esimerkiksi Perämeren Jätehuollon toimitusjohtaja toteaa, että laadunvalvonta aloitetaan välittömästi jäteastian tyhjennyshetkellä ja ”ongelmatilanteisiin” on pystyttävä puuttumaan heti. Perämeren Jätehuollon tavoitteena on varmistaa, että jäte tu-

lee oikeanlaatuisena siirtokuormaukseen ja samalla ”kaikille kuntalaisille tasapuolinen ja kohtuuhintainen” ei-palavan jätteen keräys toteutu. (PS 16.3.2012.)

Lehtikirjoituksissa kannetaankin huolta kuntalaisten jäteosaamisesta muistuttamalla, mitä on oikeaoppinen jätteen lajittelu, missä ekopisteet sijaitsevat, mihin jätemaksut perustuvat ja että jätteiden käsittely maksaa:

Joko kuntalaiset tietävät miten jätteet lajitellaan ja kierrätetään? Miten informaatiota on levitetty? – Osittain tieto on mennyt perille ja osittain ei. Osa ei edelleenkään lajittele jätteitään mitenkään. Asunto-osaakeyhtiöihin olemme lähettäneet kirjeet ja niistä on oltu yhteyksissä. – Viikolla 4 jokaiseen talouteen jaetaan jäteopas, jossa kerrotaan lajittelusta ja kierrätyksestä. Mitä jätteiden polttaminen Oulussa maksaa ja nousevatko jätemaksut Meri-Lapissa? – Laanilan polttolaitos perii asiakailtaan sopimusten mukaisia tonnihintoja, joita ei julkisuuteen kerrota. Poltettavan jätteen käsittelyhintaa nousee vuoden alusta 6 % verrattuna tämän vuoden sekajätteen hintaan. (PS 2.1.2014.)

Kuluttajien valistaminen viittaamalla kierrätyksen ja lajittelun välttämättömyyteen, sekajätteen ja uuden polttokelpoisen jätteen eroihin sekä siihen, että jätehuolto maksaa, ovat osa kansalaisten sosiaalista sopeuttamista ja jätepolitiikan harjoittamista. Ne ovat myös käytännöllisiä keinoja, joilla aikaisemmin haitalliseksi ylimääräksi määriteltyjen esineiden ja asioiden ontologinen status muutetaan *resurssiksi*. Kun jätteestä tehdään resurssi, tulee kansalaisista raaka-aineen tuottajia, joiden velvollisuus on tuottaa mahdollisimman tarkkaan lajiteltua ja tasalaatuista ainesta jätetalouden käyttöön.

Valtakunnallisessa jätepolitiikassa kansalaisten monimutkaistuneet jätehallinnan velvoitteet perustetaan kiertotalousvisioon. Lappilaisessa

3 Jätteenpoltoon siirryttiin eri kunnissa eri aikaan vuosien 2014 ja 2015 kuluessa.

julkisessa keskustelussa jätteen lajittelun yhteys laajemmin kiertotalouteen jää kuitenkin usein avoimeksi. Käytännössä lakimuutoksen velvoitteet materian kierrosta ratkaistaan muuntamalla entinen sekajäte lähes sellaisenaan polttokelpoiseksi jätteeksi:

Uudistuksen taustalla on valtioneuvoston asetus, jonka mukaan orgaanista jätettä ei saa ensi vuoden alusta lähtien enää sijoittaa kaatopaikalle. Kuluttajan näkökulmasta muutos on melko pieni. (LK 27.10.2015.)

Suurta eroa [sekajätteen ja polttokelpoisen jätteen välillä] ei ole. Sekajätteeseen pystyi laittamaan sellaisiakin jätteitä, joita ei voi polttaa. Jatkossa ne on lajiteltava erikseen. (LK 27.9.2015.)

Jätteen polttaminen energiaksi ymmärretään siis jätteen kierrättämisenä ja uusiokäyttönä, mutta käytännön jätehuollon näkökulmasta näytetään tähtäävän vain lain edellyttämään kaatopaikalle päätyvän hyötykäyttöön kelpaavan jätteen määrän vähentämiseen. Yhteys materiaaliviisaaseen kiertotalouteen jää lehtikirjoituksissa hämäräksi etenkin silloin, kun niissä rauhoitellaan, ettei jätehallinnan uudistus lopulta muuta kuluttajan näkökulmasta juuri mitään, ainoastaan sekajätteen kategoria purkautuu ja tilalle tulevat ”kaatopaikajätteen” sekä ”polttokelpoisen jätteen” kategoriat. Lehtikirjoitusten perusteella Lapin maakunnallisessa jätehallinnassa jätetaloudellisuudella tavoitellaan lopulta vain jätehuollon kustannustehokkuutta, edullisuutta ja helpoutta. Kyse ei varsinaisesti ole esimerkiksi siitä, että yhdyskuntajäte muuttuisi uudenlaisen kiertotalouden materiaksi, ellei sillä tarkoiteta vain polttojättemassaa.

### *Kansalaisten sosiaalinen sopeuttaminen*

Kuten edellisestä aluvusta kävi ilmi, kansalaisten aktiivinen jätetoiminta on maakunnallisen jäteongelman sulkeuman edellytys. Seuraavaksi siirrymme tarkastelemaan, miten kansalaiset

suhtautuvat jätteen ontologian muutokseen ja miten se vaikuttaa kansalaisten elämään. Aineistonamme käytämme lappilaisissa lehdistä vuosina 2008–2015 julkaistuja jätehallintaa käsitteleviä mielipidekirjoituksia (ks. liite 2). Keskustelua analysoimalla voimme nähdä, onko ongelman sulkeumalle saatu kansalaisten hyväksyntä ja ovatko kansalaiset sitoutuneet jätehallinnan subjekteiksi toteuttamalla lakiuudistuksen mukaisia jäteaskareita. Toisin sanoen tarkastelemme, millä tavoin sulkeuman sosiaalinen sopeuttaminen on onnistunut.

Maakunnallisessa jätehuollossa tehdyt ratkaisut ovat herättäneet maakunnan asukkaissa vilkasta keskustelua. Erityisen aktiivisesti mielipidekirjoituksia on julkaistu yksityistetyn jätehuollon hinnoittelua kritisoivassa ”jätekapinaksikin” (YLE Lappi 13.4.2010) nimitetyssä keskustelussa (2008–2009) sekä jätelakiuudistuksen mukanaan tuomiin muutoksiin liittyen (2010–2015). Mielipidepalstojen keskusteluihin ovat osallistuneet kansalaiset, kunnallispoliitikot sekä jätehuolto-yhtiöiden edustajat omilla vastineillaan.

Toisin kuin maakunnallisen jätehallinnan toteuttamista koskevissa lehtikirjoituksissa, mielipidekirjoituksissa alueellista jätehuoltoa tarkastellaan ennen kaikkea konkreettisina, ihmisten arkeen vaikuttavina ja siinä muokkaantuvina käytäntöinä. Maakunnallinen jätehuolto konkretisoituu kuntalaisille erilaisina jätetasteina ja jätemaksuina sekä jäteikäytäntöihin liittyvänä neuvontana ja viestintänä.

Mielipidekirjoituksissa maakunnallisen jätehallinnan katsotaan epäonnistuvan jätehuollon tavoitteiden toteuttamisessa, koska jätehallinta ei riittävästi huomioi tai tue jätteen määrän vähentämiseen tähtääviä kansalaisten omia jäteikäytäntöjä. Erityisen hyvin tämä tulee esille jätemaksuja käsittelevissä keskusteluissa, joihin osallistuivat myös vilkkaasti lakimuutoksen takia kunnalliseen jätehuoltojärjestelmään liittyneet mökkiläiset. Pitkään velloneessa kiistassa kansalaisten oikeustajua koettelivat

kiinteät tyhjennysvälit ja erityisesti jätemaksuun lisätty uusi ”ekomaksu”, vuosittainen maksu, joka peritään jätteiden ”hyötykäytön järjestämisestä, kotitalouksien ongelmajätteiden vastaanotosta, jäteneuvonnasta ja jätehuollon kehittämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi” (Lapeco 2011, 7). Kansalaisten näkökulmasta ekomaksu on tyhjä ja katteeton lisämaksu:

Lapeco perii minulta vuodessa 70 euroa, jolla se suunnittelee, miten minun tyhjä maitopurkki saadaan hyötykäyttöön, miten se otetaan vastaan, ja vielä joku ”pelle” pitää jäteneuvonnan, miten sen purkin ryttään. Eli minä en saa kyseisellä rahalla mitään. (LK 4.2.2009.)

Kiukku kirjoittajissa aiheuttaa etupäässä ekomaksun kiinteä suuruus, joka ei millään tavalla ole sidoksissa jätemääriin, perhekunnan kokoon tai edes kiinteistön käyttöasteeseen. Kiinteän ekomaksun ajatellaan epäonnistuvan kansalaisten valistus- ja ohjaustehtävässä:

Mutta mitä tämä Napapiirin Residuum Oy:n käyttönottama uusi ekomaksu opettaa? Kun pienessä yksiosässä asuu opiskelija tai eläkeläinen siitä peritään sama kiinteä 30 euron ekomaksu kuin 150 m<sup>2</sup> omakotitalossa asuvalta viisihenkiseltä perheeltä. Miten tämä uusi maksu näitä kumpaakaan esimerkkiperhettä opettaa jätteen synnyn ehkäisyyn? Kun muistetaan mitä on tapahtunut kaikille uusille maksuille (katumaksu/kiinteistövero, auton käyttömaksu) on odotettavissa, että tästä ekomaksusta tulee nouseva, epäoikeudenmukainen maksu, jossa ekoa ei ole muuta kuin nimi. (LK 19.1.2008.)

Jättemaksujen kritisoijat kokevat, etteivät kiinteät maksut kannusta jätteiden vähentämiseen vaan ennemminkin tuottamaan jätettä astian täydeltä:

Kuluttaja maksaa aina kulutuksensa mukaan. Tässä jäteasiassa ei ole kulutusmittareita vaan jäteyhtiö laittaa meidät jätteentuottajat samal-

le viivalle riippumatta siitä miten paljon jätettä tuotamme. Tämä ei ole oikein ja tästä sota johtuu. Astiajätteen tyhjennyskerrat ja vain täysien astioiden tyhjennyksillä voi kuluttaja omiin tuleviin jätemaksuihinsa vaikuttaa. Tämän takia olen ottanut yhteyttä kuluttajavirastoon. Missä on kansalaisen oikeus tässä asiassa? (LK. 15.2.2009.)

Kirjoituksissa kuvaillaan, miksi lappilaiset ovat hämmästyneitä ja harmissaan jätemaksujen noususta ja kotitalouksien jäteastioiden kiinteistä tyhjennysväleistä, joihin he eivät voi vaikuttaa. Kotitaloudet voivat saada pienen alennuksen jätemaksuihin vain, jos he voivat osoittaa omistavansa biojätekompostorin.

Jäteastioiden tyhjennysvälien ja ekomaksujen kiinteyden riippumatta kotitalouksien jätemäärien kehityksestä katsotaan olevan jätehuollon rakenteellinen ongelma, joka ei edesauta kotitalouksien omaehtoista toimintaa kotitalousjätteen määrän vähentämiseksi: ”Lapeco mitätöi asukkaiden omatoimisuuden ja jätteiden oikeaoppisen lajittelun, jos se ei hyväksy, että jäteasiat tyhjennetään, kun keräilyastiat ovat täynnä.” (LK. 19.2.2009.) Koska jätteen määrällä ei ole vaikutusta jätemaksuun, se näyttäytyy ”rangaistusmaksuna”, joka kääntää koko ”ympäristökuvion pääläelleen”:

Voisi kuvitella, että yhteinen etu vaatisi meiltä ekologista elämäntapaa ja että meitä palkittaisiin, jos emme jätettä tuota. Tänään meitä päinvastoin sarkotetaan, jos emme jätettä tuota. ”Mielen tasapainoon” pääsemme vain luopumalla ekologisesta elämäntavasta ja ryhtymällä jälleen tuottamaan jätettä, vähintään tuo Residuumin ja Lapecon edellyttämä määrä. (LK 6.3.2010.)

Kirjoituksissa jätehallinnan ensisijaisena päämääränä pidetään jätteiden tuottamisen vähentämistä ja jätehuoltoyhtiöiden velvollisuutta ohjata



kansalaisia jätteen synnyn ehkäisyyn. Vaikka jäte-yhtiöt kampanjoivat oppaissaan ja tiedotteissaan jätteiden vähentämisen ja kierrätyksen lisäämisen puolesta, ne eivät palkitse siitä millään tavoin. Tämän takia jätehuollon hinnoittelua pidetään mielipidekirjoituksissa mielivaltaisena ja epärealistisena. Jätehuollon suurimmiksi vastustajiksi nostetaan kirjoituksissa ympäristötietoiset kansalaiset. Nykymallin koetaan kannustavan tilanteeseen, jossa välinpitämättömyys on oikea tapa suhtautua jätteeseen:

Lapecolaisen tulkinnan mukaan kiukkuisimpia ovat varmaan ne, jotka vastustavat väistämätöntä muutosta ja vähät välittävät ekologisesta elämäntavasta. Väärin arvattu! Kiukkuisimpia ovat ne, jotka ovat omaksuneet ekologisten elämäntavojen jo kauan ennen kuin mistään lapecoista oli kuultukaan. Ja nämä ovat edelläkävijöitä, eivät muutoksen vastustajia. Mistä edelläkävijöiden kiukku? Koska lapecolaiset rangaistusverot kohtelevat samalla tavoin sekä näitä vastuullisia ekologisista kansalaisista että vastuuttomia roskaajia. Rangaistusvero lankeaa maksettavaksi, vaikka et kävisi mökilläsi koskaan etkä tuottaisi jätettä lainkaan. Lapeco toimii hallitsijana käskytysperiaatteella eikä ota huomioon sitä, että tämä nykyinenkin ”Pidä Lappi siistinä” -projekti ei toimi ilman alamaisten eli kuntalaisten, mökkiläisten ja matkailijoiden myötävaikutusta. Jos ekologisten elämäntavojen jo äidinmaidossa itseensä imeneitä kohdellaan kuin vastuuttomia roskaajia, niin Lapecon poliisivoimilla tulee olemaan tulevaisuudessa töitä yllin kyllin. (LK 28.2.2009.)

Edelliset lainaukset kiteyttävät, mitä mielipidekirjoituksissa pidetään tarkoituksenmukaisena jätehallintana. Jätehallinnan odotetaan olevan ympäristösuojeluun tähtäävää, oikeudenmukaista ja tasapuolista sekä ennen kaikkea omaehtoisena. Omaehtoisuuden katsotaan olevan onnistuneen jätehallinnan tausta, sillä ilman kansalaisten

omaehtoisia jäteikäytäntöjä ei synny oikeanlaista jäte-eettistä ymmärrystä. Kierrätysjärjestelmää pidetään sivistyneenä, mutta yhdenmukaisten jätemaksukäytäntöjen koetaan rapauttavan ympäristöeettisen ymmärryksen mukaista jätetoimintaa. Kansalaiset haluavat osallistua jätehuoltoon omalla toiminnallaan sen sijaan, että heitä hallinnoidaan ylhäältä alaspäin. Kirjoituksissa piirretään kuvaa lappilaisista kyvykkäinä jätetoimijoina, joille jätteen määrän vähentäminen ja omasta ympäristöstä huolehtiminen on osa perinteisestä elämäntavasta kumpuavaa ”arjen ekologisuutta”:

Se pakkauspaperi ja piimätölkki, mitä mummonmökkeistä tulee, menee puiden seassa uunissa polttamalla (merkinnät pakkausmateriaalien poltettavuudesta kyllä löytyvät). Ruokaa harvemmin jää pois heitettäväksi ja lahoava jäte menee kompostiin ja kasvimaahan. (...) Me hajaseudun asukkaat emme ainakaan täällä aiheuta ympäristö- ja terveysriskejä. Enemmänkin olisin huolissani kylälle istutetusta syväkaivomökkeistä, johon satunnaiset ohikulkijat tunkevat jäteöljyt, kaiken maailman käytöstä poistetut roinat ja mätivät jätteet. (LK 29.12.2010.)

Kirjoituksissa esiintyvät ”hajaseudun” ja ”mummonmökkin” asukkaat, ”syrjäseudun mummelit ja papparaiset” ja ”mökkeilijät” näyttävät ekologisin toimijoina nuukassa, mahdollisimman vähän jätettä tuottavassa ja omat jätteensä hävittävässä elämäntavassaan. Suuremman uhkan toimivalle jätehallinnalle muodostavat uudet keräilypisteet, joita ihmiset joko eivät osaa tai halua käyttää oikein, vaan ”satunnaiset ohikulkijat” syyttävät niihin ”käytöstä poistetut roinat” ja ”mätivät jätteet”. Eräissä kirjoituksissa kerrotaan läheiselle ekopisteelle kertyneen yhteensä seitsemän televisiota, jotka ovat saaneet seurakseen ”muun muassa kaasugrillin, ruohonleikkurin, jääkaapin ja pari moottorikelkan moottoria” (LK 15.8.2009). Mielipidekeskusteluissa ympäristöhuoli palau-

tetaan tärkeimmäksi motiiviksi jätehallinnalle, jonka ensisijaisena tavoitteena on jätteen synnyn vähentäminen ja toissijaisena sen huolellisempi lajittelu. Kirjoittajille jätteiden lajittelun perusteena ei ole tasalaatuisen raaka-aineen tuotanto vaan ympäristöstä huolehtiminen osana sivistynyttä elämäntapaa. Mieli- ja kirjallisuudessa kansalaiset melko suorasanaisesti kieltäytyvät asettumasta ”jätteen tuottajiksi” osaksi liiketaloudellisesti kannattavaa jätetaloutta: ”Onko sitä nyt niin vaikea käsittää, ettemme me halua olla mukana teidän jätteenkeräysbisneksessä” (LK 29.12.2010).

## Lopuksi

Lopuksi on syytä palata alussa esittämiimme kysymyksiin ja pohtia, miten moneen suuntaan vetävät, risteävätkin tavoitteet on jättopoliitikassa yhdistetty mielekkääksi ja tarkoituksenmukaiseksi jätehallinnan toimintapolitiikaksi ja millaista ympäristöpolitiikkaa vallitseva jättopoliittika oikein on.

Analyysin perustella näyttäisi siltä, että kansallinen jättopoliittika on sisäisesti hajanainen ja täynnä määrittelykamppailuja. Jätelain uudistustyksissä ja niitä koskevissa lähetekeskusteluissa on huomattavia näkemuseroja siitä, kenelle jäte kuuluu, kuka sen omistaa, mikä taho jätteitä käsittelee, mihin se päätyy ja toteutuvatko jättopuolon ympäristösuojelliset tavoitteet. Lisäksi jättopuolon toteuttamiseen on liitetty kysymyksiä Suomen elinkeinoelämän ja teollisuuden kilpailukyvästä sekä materiaalihokkuuden ja ympäristöliiketoiminnan edellytyksistä. Verrattuna aiempaan tutkimukseen ei jättopoliitikassa ole tässä suhteessa tapahtunut sanottavaa selkiytymistä.

Jo 1990-luvun puolivälissä toteutetussa tutkimuksessa Suomen jättopuoltopoliittikkaa ohjaavien instituutioiden päätöksenteosta todetaan, että suomalaista jättopoliittikkaa leimaavat jättopuolitoimijoiden tavoite- ja eturistiriidat sekä näkemysten

kohtaamattomuus (Hukkinen 1994). Jättopoliittikkaa vaivaa Janne Hukkisen mukaan hajautuneisuus, minkä vuoksi esimerkiksi ympäristöllisesti kestävän jättopoliittikan edellyttämät pitkän tähtäimen tavoitteet eivät pääse realisoitumaan jättopoliittisessa päätöksenteossa. Etenkin jätteiden syntymisen ehkäisyn ja toisaalta niiden hyödyntämisen välillä on ristiriitaisuutta. Hukkisen tutkimat jättopuolitoimijat jakavat käsityksen, jonka mukaan jätteen syntymisen ehkäisy on hyvä ja tavoiteltava asia, mutta jättopoliittisessa päätöksenteossa tämä tavoite ei konkretisoidu käytännön toimenpiteiksi. Yhtäältä sitä ei pidetä jättopuolon osa-alueena vaan tuotantopolitiikkaan sidottuna tavoitteena, toisaalta jättopoliittikkaa määrittävät lyhyen tähtäimen talouskasvulliset tavoitteet, minkä vuoksi jättemäärien kasvun ehkäiseminen ei nouse jättopoliittikan keskiöön. (Hukkinen 1994; ks. myös Hotti 2009.)

Vaikka jättopoliittikkaa vaivaa yhä sisäinen hajanaisuus, ovat kierto- ja materiaalihokkuus käsitteinä mahdollistaneet ristiriitaistenkin tavoitteiden yhdistämisen, koska niiden avulla on voitu tarkastella yhtä aikaa jätteen ympäristö- ja taloussuhteita. Jättopuolon luonne ja sen ratkaisemisen ehdot on toisin sanoen voitu ilmaista kierto- ja materiaalihokkuuden kehyksessä yhdenmukaisin kriteerein eli sen perusteella on voitu päätyä toteuttamiskelpoiseen poliittiseen johtopäätökseen. Kierto- ja materiaalihokkuus on mahdollistanut sekä erilaisten näkemysten ”vihreästä kasvusta”, ympäristöliiketoiminnasta ja materiaalihokkuudesta että teollisuus- ja talouspolitiikan integroimisen yhteen. Näin on luotu perusta jättopuollinnalle, jota jättopoliittikan sisäiset tavoite- ja intressiristiriidat eivät sanottavasti haittaa.

Tulkintaamme tukee se, että Lapin maakunnalliset jättopuolitoimijat ottavat jättopuolouden ajatuksen annettuna, eikä sen sisältöä pohdita tai avata. Jättopuolous on ikään kuin jättopuollinnan näköalasta konteksti. Lapin maakunnallisen jättopuolon

toteuttamisessa jätetaloudellisuus on keskeinen lähtökohta, jonka perustalle jätehallinta on voitu rakentaa yhtäältä tehokkaaksi, mutta toisaalta myös jätehallinnan erilaisia – esimerkiksi ympäristönsuojeluun liittyviä – tavoitteita toteuttavaksi. Jätetaloudellinen sulkeuma suuntautuu jätteen elinkaaren loppupäähän, jolloin sen mukaiset toimenpiteet kohdistuvat vain jo syntyneen jätteen hallintaan. Jätteen syntymisen ehkäisy sen elinkaaren alkupäässä ei kuulu jätetaloudellisen sulkeuman mukaisiin toimiin. Pikemminkin on niin, että jätemäärien kasvu on jätetaloudellisessa kehikossa kannattavaa, koska siihen sisältyvässä materiaalitehokkuuden ajatuksessa oletetaan, että kierrätys, lajittelu ja jätteenpolto olisivat käsitteellisellä tasolla yhtä jätteen syntymisen ehkäisyn kanssa. Myönteiset ympäristötavoitteet ovat siten taloudellisesti hyvin suunnitellun, organisoidun ja toteutetun jätehallinnan seuraus, eivät päämäärää sinällään.

Jätepolitiikan sulkeuman sisäinen ristiriitaisuus ja hajanaisuus voivat kuitenkin rapauttaa sulkeumaa, jos jätepolitiikan sisältö ja tavoitteet jäävät jätehallintaa toteuttaville toimijoille epäselviksi. Kuten Woolgar ja Neyland (2013, 51) toteavat, jätehallinta edellyttää jätteen ontologisen statuksen muuttamista, mutta kyse ei ole pysyvistä muutoksesta, vaan jätteen ontologinen status viittaa aina johonkin väliaikaiseen moraalisen järjestyksen muotoon. Analyysimme osoittaa, että kansallisen jätepolitiikan sulkeuma ei kokonaan kykene poistamaan jätehallinnan sisäistä ristiriitaisuutta, eikä se siksi saakaan erilaisia toimijoita asettumaan jätehallinnan tueksi.

Lappilaisten kuluttajakansalaisten tasolla jäte ilmenee jonakin, jota on ympäristönsuojelullisessa mielessä liikaa ja jonka määrän vähentämiseen maakunnallisen jätehuollon ajatellaan tähtäävän. Heidän argumentaatioissaan jätehallinnan toimien odotetaan kohdistuvan jätteen syntymisen alkupäähän siten, että ne tukisivat ja kannus-

taisivat ihmisten omaehtoisia, ympäristöeettisiä toimia jätteen syntymisen ehkäisemiseksi. Koska näin ei katsota tapahtuvan, jätehallinnan toteutus koetaan mielivaltaisena, epäselvänä ja tehottomana. Keskeiseksi hiertäväksi tekijäksi nousee lopulta ympäristönsuojelutavoite, joka kansallisessa jätepolitiisessa sulkeumassa on asetettu alisteiseksi jätetaloudelle.

Jätepolitiikan yksi ääneen lausuttu tavoite on katkaista jätteen määrän ja talouskasvun välinen suhde. Näyttää kuitenkin siltä, että kiertotalousajattelu ei pura talouskasvun ja jätteen välistä yhteyttä, vaan pikemminkin vahvistaa sitä. Kiertotalouden mallissa jäte on merkittävä raaka-ainelähde, yhä uudelleen käyttöön palautuva resurssi ja uuden talouden *primus motor*. Ihannetilanteessa toisen jätteestä tulee toisen raaka-aine. Kun tätä jätepoliittista sulkeumaa on alettu toteuttaa käytännössä, on jätteen ympäristösuhteen (jätteen syntymisen ehkäisyn) ja taloussuhteen (jätteen hyödyntämisen) välille muodostunut uudenlainen epäsuhta. Ympäristönsuojelullisesti jäte on yhä jotakin, jota on liikaa, mutta kierto- ja materiaalitalousmiehenä sitä ei ehkä ole tarpeeksi. Kyse on lisäksi siitä, että kierto- ja materiaalitalousliseen viitekehykseen sisältyvä materiaalitehokkuuden ajatus on syrjäyttänyt jätteen syntymisen ehkäisyn käsitteistön. Juuri tässä mielessä on perusteltua väittää, että *ympäristönsuojelusta on tullut jätepolitiikan sivutuote*.

Kuten on käynyt ilmi, jätteen diskursiivinen sulkeuma mahdollistaa jäteongelman ratkaisemisen *jätetaloudellisesti*, mikä voi johtaa ympäristön kannalta epäedullisiin seurauksiin. Jätetaloudellisessa jäteongelman ratkaisussa ympäristö on alistettu talouden sisään sillä oletuksella, että kokonaistaloudellisesti kannattava jätehallinta on myös ympäristöllisesti kestävä. Jätehuollon muuntamisesta liiketoiminnaksi ei kuitenkaan suoraan seuraa ympäristöllisesti kestäviä jätehallinnan käytäntöjä. Esimerkiksi tästä käy Lapis-

sa toteutettu ratkaisu vähentää kaatopaikkajätettä "hiissaamalla" kaikki "hetekaa pienemmät jätteet" poltettavaksi Laanilan ekovoimalaan, mikä puolestaan on tehnyt kansalaisista raaka-ainetuottajia jätteenpolttolaitoksen kannattavuuden takaamiseksi. Tämän seurauksena ympäristön kannalta tavoiteltava jätemäärien väheneminen on muuttunut ongelmaksi, eikä kansalaisia paljasta jätteiden vähentämisestä. Päinvastoin jätteiden vähetessä heitä "rangaistaan" kovenevin jätemaksuin. Tämä epäkohta johtaa kansalaisten epäluottamukseen jätehallintaa kohtaan ja haluttomuuteen sitoutua jätetalouden toimijoiksi ja raaka-ainetuottajiksi. Kierto- ja materiaalitilouden käsittein muovatun jätehallinnan toiminnan edellytys kuitenkin on, että kotitaloudet asettuvat sen subjekteiksi ja toteuttavat jätepolitiikan edellyttämiä jätteen lajittelun ja kierrätyksen käytäntöjä osana arkista elämäänsä. Toistaiseksi näyttää siltä, että jäteongelman sulkeumalle ei ole saatu kansalaisten hyväksyntää, eivätkä he siksi ole sitoutuneet jätehallinnan subjekteiksi toteuttamaan jätepolitiikan mukaisia jäteaskareita.

## Kirjallisuus

- ALASUUTARI, PERTTI. 1996. *Toinen tasavalta*. Tampere: Vastapaino.
- ALASUUTARI, PERTTI & ALI QADIR. 2014. "Epistemic Governance: an Approach to the Politics of Policy-making". *European Journal of Cultural and Political Sociology* 1:1, 67–84.
- DOUGLAS, MARY. 1966. *Purity and Danger: An Analysis of Concept of Pollution and Taboo*. New York: Routledge.
- EUROSTAT 2015. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste\\_statistics/fi](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste_statistics/fi). (Luettu 11.2.2016).
- GREGSON, NICKY. 2007. *Living with Things. Ridding, Accommodation, Dwelling*. Wantage: Sean Kingston Publishing.
- GREGSON, NICKY & MIKE CRANG. 2010. "Materiality and Waste: Inorganic Vitality in a Networked World". *Environment and Planning A* 42:5, 1026–1032.
- HAILA, YRJÖ. 2014. "Miten käsittää uutuus? Argumentti-kehys-sulkeuma, ja muita metodologisia käsitteperheitä". *Tiede & Edistys* 39:4, 347–360.
- HAJER, MAARTEN. 1995. *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press.
- HAWKINS, GAY. 2006. *The Ethics of Waste: How We Relate to Rubbish*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- HETHERINGTON, KEVIN. 2004. "Secondhandedness: Consumption, Disposal and Absent Presence". *Environment and Planning D. Society and Space* 22:1, 157–173.
- HOTTI, MARI. 2009. *Hei, meillä on jätettä, mitä nyt? Suomen ympäristöhallinnon jätesuunnitelma ja jätehuollon tulevat kehityspotit*. Ympäristöpolitiikan pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto.
- HUKKINEN, JANNE. 1994. *Jätehuolto 2040. Kauaskantoisen jätehuoltopolitiikan edellytykset Suomessa*. Selvitys 2/94. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- HÄIKIÖ, LIISA & HELENA LEINO. 2014. "Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat." Teoksessa *Tulkinnan mahti*, toim. Liisa Häikiö & Helena Leino. Tampere: Tampere University Press, 9–30.
- JÄTEHUOLTOMÄÄRÄYKSET. 2014. *Rovaniemen kaupungin sekä Ranuan ja Pellon kuntien jätehuoltomääräykset*.
- KAIPAINEN, JOUNI. 2002. *Kuntien rosкасota*. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 55. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- LAPECO. OSA PUHDASTA LAPPIA. LAPIN JÄTEHUOLTO KUNTAYHTYMÄ. JÄTEMAKSUTAKSA ALKAEN 1.1.2011. [http://www.lapeco.fi/files/jatemaksutaksa\\_1\\_1\\_2011.pdf](http://www.lapeco.fi/files/jatemaksutaksa_1_1_2011.pdf) (Luettu 12.1.2016).
- LEHTONEN, TURO-KIMMO. 2015. "Tavarat ja vapaus". *Tiede & Edistys* 40:2, 103–122.
- MOL, ANNEMARIE. 1999. "Ontological Politics. A Word and Some Questions". *The Sociological Review* 47:1, 74–89.
- MUIKKU, SARI. 2007. "Lapin jätteet matkaavat satoja kilometrejä". *Uusiouutiset* 8/2007. [http://www.uusiouutiset.fi/wp-content/uploads/2007/12/uu\\_2007\\_8\\_s4\\_5.pdf](http://www.uusiouutiset.fi/wp-content/uploads/2007/12/uu_2007_8_s4_5.pdf) (Luettu 12.2.2016.)
- NIEMINEN, JERE. 2015. *Hirviä ja ihmisiä. Hirven yhteiskunnallisen läsnäolon hallinta 2000-luvulla*. Tampere: Tampere University Press.
- O'BRIEN, MARTIN. 2011. *A Crisis of Waste? Understanding the Rubbish Society*. New York & Lontoo: Routledge.
- PELTOLA, TARU & MARIA ÅKERMAN. 2012. "Roskiskarhut ja politiikan aineellisuus". *Alue ja ympäristö* 41:2, 46–57.
- RENO, JOSHUA. 2014. "Toward a New Theory of Waste: From 'Matter out of Place' to Signs of Life". *Theory, Culture and Society* 31:6, 3–27.
- SITRA. 2014. *Jätteenpolitto ei ole ratkaisu jäteongelmaan*. <http://www.sitra.fi/uutiset/jatteenpolitto-ei-ole-ratkaisu-jateongelmaan>. (Luettu 11.2.2016.)
- STRATHERN, MARILYN. 1999. *Property, Substance and Effect*. Lontoo: Athlone.
- VALKONEN, JARNO. 2003. *Lapin luontopolitiikka*. Tampere: Tampere University Press.

- WOOLGAR, STEVE & DANIEL NEYLAND. 2013. *Mundane Governance: Ontology and Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- YLE LAPPI. 2010. Jätekapina muhii Sodankylässä. <http://yle.fi/uutiset/3-5543809>. (Luettu 30.1.2017.)
- YMPÄRISTÖMINISTERIÖ. 2015. *Jätteet*. [http://www.ymp.fi/fi-FI/Ymparisto/Jatteen/Jatteen\(1746\)](http://www.ymp.fi/fi-FI/Ymparisto/Jatteen/Jatteen(1746)) (Luettu 11.2.2016.)
- YMPÄRISTÖMINISTERIÖ. 2008. *Kohti kierrätysyhteiskuntaa. Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016*. Helsinki: Edita Prima Oy. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38363/SY\\_32\\_2008.pdf?sequence=3](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38363/SY_32_2008.pdf?sequence=3) (Luettu 11.2.2016.)
- YTP RY. (YMPÄRISTÖ JA TEOLLISUUSPALVELUT RY.). 2014. *Kohti kiertotaloutta - askeleita Suomen menestykselle*. [http://www.ytpliitto.fi/document.php/1/17/kohti\\_kiertotaloutta-askeleita-suomen\\_menestykselle/021f90b245d32ab38c42ea63d1de3d3c](http://www.ytpliitto.fi/document.php/1/17/kohti_kiertotaloutta-askeleita-suomen_menestykselle/021f90b245d32ab38c42ea63d1de3d3c). (Luettu 11.2.2016.)

## Liitteet

### LIITE 1. Lainsäädäntöaineisto

---

#### Hallituksen esitykset:

HE 42/1991 vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevan Baselin yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä  
 HE 47/1991 Eduskunnalle laiksi jätehuoltolain muuttamisesta  
 HE 77/1993 Hallituksen esitys eduskunnalle jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta  
 HE 48/1996 Hallituksen esitys eduskunnalle jäteverolaiksi  
 HE 75/1997 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta  
 HE 257/2006 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain 10 ja 13 §:n muuttamisesta  
 HE 142/2008 Hallituksen esitys jätelain muuttamisesta  
 HE 159/2010 vp Hallituksen esitys jäteverolaiksi  
 HE 199/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi  
 HE 201/2013 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain 127 ja 152 §:n muuttamisesta  
 HE 16/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

---

#### Eduskuntakäsittelyt:

PTK 48/1991 vp, PTK 64/1991 vp, PTK 135/1993 vp, PTK 137/1993 vp, PTK 138/1993 vp, PTK 55/1996 vp, PTK 83/1996 vp, PTK 84/1996 vp, PTK 91/1996 vp, PTK 76/1997 vp, PTK 77/1997 vp, PTK 112/2006 vp, PTK 154/2006 vp, PTK 158/2006 vp, PTK 79/2008 vp, PTK 102/2008 vp, PTK 94/2010 vp, PTK 119/2010 vp, PTK 122/2010 vp, PTK 102/2010 vp, PTK 167/2010 vp, PTK 121/2013 vp, PTK 129/2013 vp, PTK 132/2013 vp, PTK 31/2014 vp, PTK 46/2014 vp

---

#### Muut:

17.6.2011/646 Jätelaki  
 2008/98/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä  
 2000/76/EY, Parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteenpoltosta  
 U 92/1998 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (jätteenpolitto)  
 A 15.5.2003/362. Valtioneuvoston asetus jätteen polttamisesta  
 A 14.2.2013/ 151. Valtioneuvoston asetus jätteen polttamisesta  
 YmVL 2/1999 Ympäristövaliokunnan lausunto (jätteenpolitto)  
 YmVL 23/2006 vp Ympäristövaliokunnan lausunto (jätteenpolitto)  
 VavM 19/1996 - HE 48/1996, valtiovarainvaliokunnan mietintö

---

## LIITE 2. Lehtikirjoitusaineisto

Jätteeseen liittyvät uutisartikkelit ajalta 1998–2015 Lapin Kansa ja Pohjolan Sanomat -lehdissä

	Pohjolan Sanomat	Lapin Kansa	Yhteensä
1998–2003	3	2	5
2004–2008	19	5	24
2009–2015	14	35	39
Yhteensä	36	42	78

Jätteeseen liittyvät mielipidekirjoitukset ajalta 1998–2015 Lapin Kansa ja Pohjolan Sanomat -lehdissä

	Pohjolan Sanomat	Lapin kansa	Yhteensä
1998–2003	1	0	1
2004–2008	7	4	11
2009–2015	14	41	55
Yhteensä	22	45	67