

Asia: VN/621/2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

Lausunto: Hallituksen esitys laiksi jätelain muuttamisesta

32 a § Yhdyskuntajätehuollon järjestäminen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen yhteydessä

Muutosta perustellaan jätehuollon vastuunjaon epäselvyydellä sekä huolella siitä, että jätehuoltoon saattaisi muuten aiheutua katkoksia ja toimijat saattaisivat syyllistyä tahtomattaan lainsäädännönvastaisiin toimiin. Muutoksen tavoitteena on selventää hyvinvointialueiden jätehuoltovastuuta ja varata muutokseen riittävästi aikaa.

Jätelain vastuiden määrittelyä ei tulisi tehdä yksittäisellä muutoksella, vaan sitä tulisi tarkastella kokonaisuutena. Nyt kyseinen muutos ei selkeytä vastuunjako, vaan päinvastoin vaikeuttaa sitä. Lisäksi se tulee vaikeuttamaan hyvinvointialueiden jätehuollon järjestämistä tarkoituksenmukaisella tavalla.

Iso osa hyvinvointialueista toimii alueilla, joissa on useampi kuin yksi jätelaitos. Käytännössä siis hyvinvointialueen jätehuolto operoi 2-3 jätelaitosta, sen sijaan, että hyvinvointialue kilpailuttaisi jätehuollon ja saisi kaikki palvelut yhdeltä toimijalta, jolta saisi myös jätekirjanpidon syntyvistä jätteistä.

Perusteluissa oli otettu kantaa myös siihen, että mikäli hyvinvointialue järjestää kiinteistöillään asumispalveluita, jätehuolto kuuluu kunnan järjestämismvastuulle jätelain 32 §:n 1. momentin kohdan 1 mukaan. Tätä tulkintaa ei ole ollut aikaisemmin lainsäädännössä eikä sitä tulisi tehdä nyt tässä yhteydessä, vaan asiaa tulisi tarkastella kokonaisuutena.

Aiemman jätelakimuutoksen (714/2021) yhteydessä asumisessa syntyvä jäte rinnastettiin jätedirektiivin termiin kotitalousjäte. Nyt kyseisessä muutoksessa asumispalvelut, joihin kuuluu myös tehostettu palveluasuminen, joiden asumisyksikköjä EU-sääntelyssä lueta kotitaloudeksi.

Mikäli tehostetun palveluasumisen yksiköt katsottaisiin asumiseksi, tulisi tällaisille kiinteistöille myös perusmaksut, joilla katetaan sellaisia palveluja, joita kyseiset asukkaat eivät enää pysty käyttämään. Lisäksi kyseisillä kiinteistöillä tulisi olla erilliskeräystä varten astiat pakkausjätteille ja biojätteille,

vaikka tällaisia jätteitä ei tehostetun palveluasumisen asumisyksiköissä käytännössä synny. Tällaisesta tulkinnasta tulisi siis täysin turhia kustannuksia kyseisille kiinteistöille.

Kilpailuneutraliteetin kannalta tämä olisi myös ongelmallista, koska käytännössä hyvinvointialueen kiinteistön muissa kuin asuinyksiköissä syntyvät jätteet kerättäisiin todennäköisesti siirtymäajan samoihin astioihin asumisyksiköissä syntyneiden jätteiden kanssa, jolloin tuottajayhteisö olisi kattamassa keräyskustannuksia.

Hyvinvointialueista vajaan puolella suurin osa jätehuollosta on järjestetty kilpailuttamalla jätteenkuljetukset itse tai yhdessä omistajan kanssa, ja tehnyt sopimuksen suoraan palveluntuottajan kanssa, ilman alueellista jätelaitosta välissä. Nämä jätteet on toimitettu kunnan järjestämään käsittelyyn. Näillä alueilla muutos tarkoittaisi olemassa olevien kuljetussopimusten irtisanomista. Tästä aiheutuvia haittoja ei ole käsitelty lainkaan perusteluissa.

Perusteluissa oli sen sijaan esitetty huoli siitä, että kunnan jätelaitokset joutuisivat maksamaan sopimussanktioita, mikäli hyvinvointialueet erotettaisiin kuntaurakasta. Tämä perustelu on virheellinen. Lähes kaikissa jätelaitosten tekemisissä urakkasopimuksissa, ja myös parhaillaan kilpailutuksessa olevissa hankinnoissa, on maininta, että hankintahintaan voi vaatia tarkastusta, mikäli muutokset vaikuttavat työmäärään ja kokonaiskustannuksiin yli 10 %. Lisäksi isossa osassa urakkasopimuksista, ja uusissa tarjouspyynnöissä, on maininnat, että lainsäädännölliset muutokset, joista aiheutuu kuljetusten määrämuutoksia, eivät vaikuta yksikköhintoihin. Lisäksi niissä on maininta, että olemassa olevien tyhjennyspaikkojen poistuminen urakka-alueella ei myöskään oikeita yksikköhintojen muutoksiin.

Vaikutuksen arvioinnissa hyvinvointialueiden jätemäärän on arvioitu olevan noin 1,5 % kunnan vastuulle kuuluvista jätteistä. Tuo määrä mahtuu hyvin urakkasopimuksessa sovittuun vaihteluväliin. Mikäli ei mahtuisi, kyseessä olisi lainsäädännöllinen muutos, joka ei vaikuta tyhjennyshintoihin eikä täten aiheuta sanktiomaksuja jätelaitokselle.

Perusteluissa on mainittu erilliskeräysvelvoitteiden laajeneminen bio- ja pakkausjätteiden osalta. Tähän voi todeta, että suuressa osassa hyvinvointialueiden kiinteistöitä bio- ja pakkausjätteet on jo lajiteltu erikseen jätehuoltomääräysten velvoittamina sellaisilta kiinteistöiltä, joissa niitä on syntynyt vähäistä määrää enemmän. Ainoastaan osassa Lappia ei jätehuoltomääräyksissä ole asetettu velvoitteita kiinteistökohtaiselle biojätteen keräykselle. Tarvetta kilpailuttaa biojätteiden kuljetus erikseen ei olisi kuin joissakin harvoissa, yksittäisissä tapauksissa.

Hyvinvointialueiden kilpailuttaessa jätehuoltonsa ei vaadi yhtä pitkää aikaa kuin koko urakka-alueen kilpailutukset, koska kuljetukset olisi mahdollista hoitaa olemassa olevalla kalustolla eikä yksityiset yritykset tarvitsisi valmistautumisaikaa, joka kunnan kilpailutuksissa on kaluston saatavuudesta johtuen noin vuosi.

145 a § Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

Hallituksen esitysluonnoksen muutosehdotusten tavoitteena on laajentaa kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden mahdollisuuksia tarjota jätehuollon palveluita markkinaehtoisesti ilman riskiä sidosyksikköaseman menettämisestä. Oletuksena on, että muutos on tärkeää kiertotalouden edistämisen kannalta.

Nykyinen siirtymäsäännös on voimassa vuoden 2029 loppuun saakka. Aikaa tähän on yli 7 vuotta. Tarvetta kiireelliselle muutokselle ei ole. Sidosyksikkörajan muuttamisen tarvetta tulisi tarkastella vasta lähempänä tuota nykyisen siirtymäsäännöksen päättymistä, ja tarkastelussa tulisi huomioida kaikki siihen vaikuttavat seikat. Se, millainen toimintaympäristö jätehuollossa on vuosikymmenen lopussa, on lähes mahdotonta ennustaa. Myös hankintasääntelyyn voi tulla muutoksia EU-sääntelystä johtuen. Sen vuoksi tällaisia muutoksia ei tulisi etukäteen, ilman että niiden vaikutukset ovat tiedossa, tehdä.

KKV:n tekemässä selvityksessä, johon myös HE-luonnoksessa viitataan, nykyinen ulosmyynti on noin 13 miljoonaa euroa eli keskimäärin 2,8 % liikevaihdosta eli kaukana tuosta 10 % rajasta. HE-luonnoksessa todetaan, että vuoden 2021 jätelakimuutos kasvattaa jätelaitosten liikevaihtoa noin 50-80 miljoonalla eurolla, jolloin myös ulosmyynti nykyisääntelyn mukaan kasvaa 5-8 miljoonaa euroa. Tämä on merkittävä lisäys ulosmyyntimahdollisuuteen. HE-luonnoksessa myös todetaan, että suurin osa jätelaitoksista ei hyödynnä tätä ulosmyyntirajaa. Tästäkin näkökohdasta tarkasteltuna muutos on tarpeeton.

Huoli siitä, että jäteyhtiöillä olisi riski sidosyksikköaseman menettämisestä on aiheeton. KKV:n selvityksen mukaan vain viidellä 24:stä jäteyhtiöstä ulosmyyntiä on yli 5 prosenttia. Yhdelläkään ei ole yli 10 %:ia. Hankintalain mukaan sidosyksikkösääntelyä tarkastellaan sopimuksen tekemistä edeltävän 3 vuoden keskiarvona. Tuolloin esimerkiksi yhden yksittäisen vuoden ylitys, jos 3 vuoden keskiarvo jää alle tuon 10 %:n, ei aiheuta sidosyksikköaseman menetystä.

KKV:n tutkimuksesta myös selviää, että sidosyksikköaseman sääntelyllä ei voida merkittävästi vaikuttaa kiertotalouden edistämiseen. HE-luonnoksessa esitetyt oletukset lakimuutoksen tarpeellisuudesta kiertotalouden edistämiseksi ovat vailla perusteita. Yksityisten yritysten kierrätysaste on jo tällä hetkellä hyvä, ja kasvaa koko ajan, ja yritykset ovat panostaneet jätehuoltonsa kehittämiseen yksityisten jätealan toimijoiden kanssa. Kierrätyksen lisääminen on mahdollista ennen kaikkea tehostamalla syntypaikkalajittelua siten, että kierrätyskelpoiset jätteet saadaan eroteltua syntypaikalla muusta hyödyntämiseen, kuten polttoon, ohjautuvista jätteistä.

Sidosyksikköaseman sääntelyllä on arvioitu olevan vaikutusta myös sellaisilla alueilla, joissa ei yksityisiä jätehuoltopalveluja ole saatavilla. Tätä varten on säädetty TSV-palvelusta, jonka käyttö on

mahdollista, jos yksityistä palveluntarjontaa ei ole. Sitä varten ei ole tarvetta muuttaa sidosyksikkösääntelyä.

HE-luonnoksesta on havaittavissa kielteinen suhtautuminen jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittämiseen. Kilpailuneutraliteetin kannalta tämä on kuitenkin ratkaisusta paras. KKV on todennut selvityksessään, että esimerkiksi ylimääräisen polttokapasiteetin myynnissä Uudenmaan Voima Oy:n tapainen yhtiöittämien on paras vaihtoehto.

HE-luonnoksessa todetaan, että jäteyhtiön markkinaehtoisesta toiminnasta ei ole tietoa. HE-luonnoksen perustelut ja vaikutusten arvioinnit perustuvat suurimmaksi osaksi oletuksiin, tuota KKV:n selvitystä lukuun ottamatta. KKV:n selvityksessäkin tosin todetaan, että erityisesti epäsuorien vaikutusten arviointia on vaikea tehdä. KKV myös nostaa selvityksessään esille TSV-sääntelyn puutteet ja niiden korjaustarpeet.

Nyt esitetyssä muodossa sidosyksikkösääntely on tarpeeton. Sidosyksikkösääntelyn muutostarvetta tulisi arvioida vasta vuosikymmenen loppupuoliskolla ja siihen tulisi yhdistää myös TSV-sääntelyn tarkastelu, materiaalitorin kehittäminen sekä muut näihin liittyvät muutostarpeet.

Vaikutusten arvioinnit

Vaikutusten arviointia on osittain käsitelty edellä, kyseisten säännösluonnosten kohdalla. Alla vielä joitakin huomioita.

Vaikutuksista yleisesti osassa todetaan, että tarve yhteistoiminta-alueiden siirtymäsäännökselle on tullut esille vasta sote-lainsäädännön antamisen jälkeen. Kuten edellä on todettu, tieto siitä, että jos sote-uudistus toteutuisi, sote-palveluiden jätehuollon järjestäminen siirtyisi kunnilta yhteistoiminta-alueille (aiemmin käytettiin termiä maakunnat) on ollut olemassa jo vuonna 2017 eli viisi vuotta.

Samassa osassa todetaan, että korkea ulosmyyntiraja vähentää yhtiöittämistä ja mahdollistaa jo tehtyjen yhtiöittämisten purkamisen. Onko siis tavoitteena, että jätelaitokset luopuvat yhtiöittämisestä? Tämä aiheuttaa riskin ristiinsubventiosta jätelaitosten lakisääteisen ja markkinaehtoisen toiminnan välillä. Tätä riskiä ja sen negatiivista vaikutusta kilpailuneutraliteettiin ei ole arvioitu riittävästi.

TSV-palveluita arvioitaessa todetaan, että ulosmyyntirajan nosto voisi vähentää tarvetta TSV-palvelutarjonnalle, koska osa siitä siirtyisi markkinaehtoiseksi toiminnaksi. Tässä siis on tunnistettu se ongelma, että nykyisellään TSV-palvelusta osa ei ole sellaista, joissa olisi todellinen markkinapuute, kuten KKV:n selvityksessäkin todetaan. Se miten TSV-palveluja koskeva sääntely aiotaan toteuttaa jatkossa jää epäselväksi.

Vaikutuksista muihin jätealan yrityksiin todetaan, että kunnallisen jäteyhtiön liikevaihdon kasvaessa jää voimassa olevan jätelain 145 a §:n perusteella ennakoitu yksityisten jäteyritysten liikevaihdon kasvu 2030 toteutumatta. Tämä varmaan pitää paikkansa, mutta sen vaikutuksia yksityisiin jätehuoltoyrityksiin ei ole arvioitu tarkemmin.

Samassa osassa todetaan, että sidosyksikkörajan lasku viiteen prosenttiin vuodesta 2030 alkaen vähentäisi PK-yritysten mahdollisuuksia saada jätteenkäsittelypalveluja jätelaitoksilta ja esityksen sanotaan turvaavan tämän. Tämä on virheellinen käsitys. Tätä varten on TSV-menettely, jota voivat hyödyntää myös sellaiset jätehuoltoyritykset, joilla ei ole omaa jätteenkäsittelytoimintaa, ja muun yksityisen jätteenkäsittelytoiminnan palvelutarjonnassa on puutteita. Tyypillinen esimerkki TSV-palvelusta on jätteenpolttoinfran hyödyntäminen, koska usea alueellinen jätteenpolttolaitos on jätelaitosten omistuksessa ja näiden jätteenpolttokapasiteetti jätelaitosten hallinnassa.

Sote-uudistuksen siirtymäsäännöksellä ei arvioida olevan suurta vaikutusta yksityisiin jätehuoltoyrityksiin. Tämä arvio on osittain virheellinen. Varsinkin pienemmillä yhteistoiminta-alueilla vaikutukset PK-yrityksiin voivat olla merkittäviä. Jos yhteistoiminta-alueet kilpailuttaisivat jätehuoltonsa, PK-yritykset voisivat kilpailutuksen voittaessaan paikata sillä jätelain 2021 uudistuksessa poistuvaa liikevaihtoaan.

Sote-uudistuksen osalta lisäksi todetaan, että kilpailutukset veisivät aikaa ja uudistusta ei ole mahdollista toteuttaa kattavasti ja lainmukaisesti lyhyessä ajassa. Tämä tieto on virheellinen, kuten edellä olevassa sote-sääntelyä koskevassa kohdassa antamassa lausunnossamme on todettu.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan myös, että siirtymäsäännös mahdollistaisi sen, että kuljetusurakoita voittaneet yritykset, joissa sote-jätteet ovat mukana, voisivat jatkaa toimintaa eikä sopimuksia olisi tarvetta purkaa. Kuten aiemmin olemme todenneet, urakasopimuksissa on yleensä 10 %:n liikkumavara ja lisäksi maininta, että lainsäädäntömuutokset eivät anna aiheutta hinnantarkastuksiin. Sellaista mahdollisuutta, että olemassa olevat kuljetusurakat purkautuisivat yhteistoiminta-alueiden jätteiden poistuttua urakoista ei ole eikä täten riski sopimussanktioista aktualisoituisi. Parhailaan kilpailutuksessa olevissa kuljetusurakoissa on samat ehdot eli 10 % liikkumavara ja lainsäädännön muutosten rajaaminen ulos hinnantarkastuksista.

Osio, jossa käsitellään vaikutuksia jätehuoltopalveluja käyttäviin yrityksiin, on ristiriitainen. Siinä todetaan, että TSV-palvelujen sijaan yritykset voisivat käyttää markkinaehtoisia palveluita laajemmin, jos sidosyksikköraja olisi pysyvästi 10 %:ssa. Jos sidosyksikkörajalla halutaan siirtää TSV-palvelut kokonaan markkinaehtoiseksi, tulisi sidosyksikkösääntelyn muutos käsitellä samassa yhteydessä TSV-palvelua koskevan sääntelymuutoksen kanssa eikä siitä erillisenä. Se, että palvelu voi olla joko TSV-palvelua tai markkinaehtoista palvelua aiheuttaa sekavuutta sekä selkeän kilpailuneutraaliteettiongelman.

Samassa yhteydessä arvioidaan, että kunnan harjoittama markkinaehtoinen toiminta sopivassa määrin voi toimia yksityisen toimijan kirittäjänä reilussa kilpailussa ja siten johtaa tehokkuuteen ja kustannussäästöihin asiakasyrityksille. Sen sijaan tällaisen toiminnan negatiivisia vaikutuksia kilpailuun ja jätelaitosten mahdollisuutta ristiinsubventioon ja tätä kautta markkinahäiriön aiheuttamiseen ei ole arvioitu lainkaan.

Vaikutuksissa hyvinvointialueille todetaan, edelleen virheellisesti, että asia on ollut tiedossa vasta vuodesta 2021 lähtien, vaikka se on ollut tiedossa jo vuonna 2017, kuten edellä on esitetty. Samoin kyseisessä kohdassa on virheelliset argumentit sopimussanktioista hyvinvointialueiden jätteiden poistuessa kuljetusurakoista ilman nyt esitettyä siirtymäaika.

Kyseisessä kohdassa on käsitelty vaikutuksia vain niillä alueilla, jossa hyvinvointialueiden jätehuolto on ollut kunnan järjestämässä kuljetuksessa. Sen sijaan vaikutuksia alueilla, joissa kuljetukset on järjestetty jätelain 37 §:n mukaisena kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena ei ole käsitelty ollenkaan. Kyseisillä aluilla yhteistoiminta-alueiden jätehuolto on yleensä ollut kunnan tai kuntayhtiön kilpailuttamaa. Nämä hankintasopimukset jouduttaisiin purkamaan kesken hankintakautta.

Ympäristövaikutusten arvioinnissa on todettu, että sidosyksikkörajan muutos voisi jossain määrin tehostaa kunnallisen jätteenkäsittelykapasiteetin käyttöä. Siinä ei kuitenkaan tarkenneta, minkä jätteenkäsittelykapasiteetin käyttöä olisi tehostettava, jotta positiiviset ympäristövaikutukset realisoituvat. Jätteenpolttokapasiteetti on jo nykyisellään aika tehokkaasti hyödynnetty ja siinä on mahdollista käyttää TSV-menettelyä. Pakkausjätteiden osalta taas vastuu pakkausjätteiden käsittelystä ja pakkausten kierrätysasteen toteutumisesta on pakkausten tuottajayhteisöillä. Muiden ei kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden, kuten rakennusjätteiden osalta, yksityisillä yrityksillä on jo olemassa palvelutarjontaa tällaisen jätteen käsittelylle.

Kokonaisuutena voi todeta, että vaikutusten arvioinnissa on keskitytty isolta osin muutoksista jätelaitoksille aiheutuviin vaikutuksiin. Vaikutukset muihin jätealalla toimiviin yrityksiin on käsitelty puutteellisesti. Vaikutusten arviointi perustuu myös paljolti pelkkiin oletuksiin.

Mikkonen Jorma
Lassila & Tikanoja Oyj