

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

Suomen Kiertovoima ry (KIVO) kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä. KIVO edustaa Suomen kunnallisia jätelaitoksia.

KIVO pitää ehdotettua siirtymäaika ehdottoman tarpeellisena, jotta hyvinvointialueiden jätehuolto ja terveydenhuollon jätteen terveysturvallinen käsittely voitaisiin turvata asianmukaisesti, kun hyvinvointialueiden toiminta alkaa vuoden 2023 alussa. Tästä laajemmin kohdassa Vaikutusten arvioinnit.

KIVO huomauttaa, että HE 195/2017:ssä säädettiin, että ”Kunta, joka on järjestänyt ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla vastuulleen kuuluneen muun kuin tämän lain 32 §:n 1 momentissa tarkoitetun jätteen kuljetuksen 36 §:n mukaisesti, voi jatkaa järjestelyä asianomaisen yhteisön tai yrityksen kanssa tehdyn sopimuksen voimassaolon ajan, kuitenkin enintään kolmen vuoden ajan tämän lain voimaantulosta.” Kyseinen siirtymäaika oli tarkoitettu koskemaan myös hyvinvointialueiden vastuulle kunnilta siirtyvää jätehuoltoa, mutta se ehti umpeutumaan hyvinvointialueuudistuksen lykkääntymisen myötä. Esitys on siis KIVOn näkemyksen mukaan palauttamassa jätelain uudistuksessa alun perinkin tarkoitetun välttämättömän siirtymäajan jätehuoltovastuun osalta.

Esitysluonnoksen mukaan hyvinvointialue saisi jätteen haltijana järjestää jätehuollon kiinteistöillään myös ennen siirtymäkauden päättymistä jätelain 28 §:ssä säädetyin mukaisesti, jos se ilmoittaa asiasta kirjallisesti asianosaiselle kunnalle vähintään kuusi kuukautta ennen muutosta. KIVOn näkemyksen mukaan ehdotettu jousto on perusteltua ja se mahdollistaa kullekin hyvinvointialueelle järkevän jätehuoltopalvelujen kilpailutuksen ajoituksen, jossa voidaan ottaa myös huomioon toimitiloja vuokraavien kuntien näkemykset ja sitoumukset. KIVO kuitenkin esittää, että esitysluonnoksen mukainen ilmoitusaika pidennettäisiin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen. 12

kuukauden ”irtisanomisaika” antaisi kuntien jätelaitoksille riittävän ajan valmistautua muutokseen ja parantaisi jätelaitosten mahdollisuuksia ottaa muutos huomioon omissa jätteenkuljetushankinnoissaan.

Lisäksi KIVO haluaa nostaa esiin varautumista ja huoltovarmuutta koskevat teemat. Terveydenhuollon tarvitseman jätehuollon toiminta normaali- ja poikkeustilanteissa on kriittistä, ja lainsäädännössä on, myös tämän muutoksen kohdalla, varmistuttava siitä, että tarvittava jätteiden käsittelykapasiteetti terveydenhuollon jätteille on turvattu.

145 a § Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

KIVO pitää välttämättömänä, että kunnallisia jätelaitoksia koskevan sidosyksiköiden ulosmyyntiraja pysytetään 10 prosenttiin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti. KIVO muistuttaa, että EU:n laajuisesti yleinen ulosmyyntiraja sidosyksiköille on hankintadirektiivin sallimat 20 prosenttia, josta poikkeavat ainoastaan Suomi ja Puola, myös jätehuollon osalta. EU:n jäsenmaissa on tunnistettu julkisten toimijoiden rajatun markkinoilla toimimisen tarpeellisuus, joka jätealalla realisoituu etenkin jätteenkäsittelykapasiteetin turvaamisella kaikissa tilanteissa ja kaiken tyyppisille jätteille, sekä kapasiteetin tehokkaana käyttönä. Pitkäjänteiset jätteenkäsittelyn investoinnit edellyttävät ennakoitavuutta ja lainsäädäntökehikon vakautta.

KIVO katsoo, että 10 prosentin ulosmyyntiraja on minimiraja, jolla jätteenkäsittelyjärjestelmän toimivuus kaikissa tilanteissa voidaan turvata. Ulosmyyntirajalla on suora yhteys jätteenkäsittelyjärjestelmän joustavuuteen ja sopeutuvuuteen, ja KIVO painottaa, että alhaisempi ulosmyyntiraja johtaisi tilanteeseen, jossa jätteenkäsittelyjärjestelmän joustavuus ja sopeutuvuus poikkeustilanteisiin ja muutoksiin käytännössä katoaisi. KIVO katsoo, että jätealan ulosmyyntirajan nostoa yli kymmenen prosentin on arvioitava lähitulevaisuudessa tarkemmin etenkin jätteenkäsittelykapasiteetin turvaamisen ja huoltovarmuuden näkökulmasta, joiden merkitys on viime aikoina korostunut ja konkretisoitunut.

Vaikutusten arvonnit

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

Kuten esityksessä todetaan, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen (jäljempänä sote-uudistuksen) vaikutukset jätehuoltoon ovat moninaiset ja siihen sisältyy useita monimutkaisia jätehuoltovastuuta koskevia tulkintakysymyksiä, jotka ovat ratkaistava kiinteistökohtaisesti. Näitä kysymyksiä on esityksen perusteluissa avattu ansiokkaasti. Tämä selvitystyö vaatii huomattavat määrät aikaa, jotta osapuolet ja etenkin hyvinvointialueet voisivat noudattaa jätelain mukaisia velvoitteitaan, mutta kuten esityksessäkin todetaan, jätteenhuollon kilpailutukset olisi käytännössä jo pitänyt aloittaa hyvinvointialueilla, mihin suurimmassa osassa hyvinvointialueita ei ole ehditty varautua. Lisäksi kuten esityksessä on mainittu, jätteiden

erilliskeräysvaatimusten voimaantuloajat lisäävät oman haasteensa hyvinvointialueiden jätehuollon lainmukaiselle järjestämiselle. Lisäksi tulee vielä huomioida, että kuntien jätelaitosten jätteenkuljetussopimukset urakoitsijoiden kanssa tehdään useimmiten 3–5 vuoden ajaksi. Ilman siirtymäaikaa useilla alueilla moni jätteenkuljetusurakka pienenisi oleellisesti, joka tarkoittaisi sekä haittoja jätteenkuljetusyrityksille sekä sopimusrikkomuksia kunnallisille jätelaitoksille. On huomioitava, että SOTE-uudistuksen edistymistä on ollut erittäin vaikeaa ennakoida (tämän voi huomata esimerkiksi HE 195/2017:sta, jossa ei otettu huomioon mahdollisuutta SOTE-uudistuksen viivästyisestä useilla vuosilla). Lisäksi 21.6.2022 YM:n järjestämän sidosryhmätilaisuuden perusteella näyttää myös siltä, että myös hyvinvointialueet pitävät siirtymäajan säätämistä laajasti tarpeellisena. Nämä kaikki seikat huomioiden KIVO katsoo, että on kriittistä säätää siirtymäaika jätehuoltovastuun siirtymiselle.

Huomioon tulee myös ottaa se, että useampi eri jätelaitos voi huolehtia saman hyvinvointialueen eri kunnissa sijaitsevien toimipisteiden yhdyskuntajätehuollosta. Sen vuoksi hyvinvointialueen tulee olla asiassa aktiivinen ja ilmoittaa siirtymäajan puitteissa tapahtuvasta irtautumisesta mahdollisesti usealle eri kunnan jätelaitokselle. Katsomme, että ehdotus tarkoittaa käytännössä joustavaa yhdestä kolmeen vuotta pitkää portaittaista siirtymäaikaa, mikä huomioi myös kunnallisen jätehuollon asiakasnäkökulman erittäin hyvin.

Siirtymäaikana kunnan vastuu kattaisi yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestämisen riippumatta siitä, onko alueella käytössä jätelain 36 §:ssä tarkoitettu kunnan järjestämä vai 37 §:ssä tarkoitettu kiinteistön haltijan järjestämä jätteen kuljetus. Jälkimmäisessä tapauksessa jätteenkuljetus voisi edelleen jatkua kiinteistön haltijan järjestämänä, jollei kunta toisin päättä. Kunnan järjestämisvastuu koskisi kaikkia hyvinvointialueelle siirtyviä kiinteistöjä riippumatta

kiinteistön omistus- tai vuokrajärjestelyistä. Vastuu kattaisi voimaantulolain 20 §:n nojalla hyvinvointialueen omistukseen siirtyvät sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien omistamat tilat, 22 §:n nojalla vuokrasopimuksella hyvinvointialueen hallintaan siirtyvät perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen toimitilat sekä 25 §:n nojalla hyvinvointialueelle sopimuksella siirtyvät sote- ja pelastustoimen tilat, jotka ovat kunnan hallinnassa sopimukseen perustuen. KIVO katsoo tämän ratkaisun tarpeelliseksi, jotta siirtymäaika olisi mahdollisimman selkeä kaikille osapuolille. Erilaiset poikkeukset johtaisivat mitä todennäköisimmin aikaa vieviin tulkintakysymyksiin, jotka tekisivät tyhjäksi esityksen tarkoitusta.

145 a § Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

Esityksen vaikutustenarvioinnissa nojaututaan suurelta osin KKV:n tuottamaan selvitykseen, joka keskittyy erityisesti ulosmyyntirajan vaikutusten arviointiin kilpailuneutraliteetin näkökulmasta, mutta sen vaikutuksia jätehuoltojärjestelmän toimivuuteen, terveysturvallisuuden varmistamiseen, ympäristönsuojelun tason säilymiseen, kiertotalouden edistämiseen ja huoltovarmuuden turvaamiseen ei ole arvioitu.

Esityksen mukaan:

”[E]sityksen suorat vaikutukset jäisivät melko pieniksi. Epäsuorien vaikutusten arviointi todetaan vaikeaksi, mutta epäsuorien vaikutusten arvioidaan olevan kuitenkin suoria suurempia. Sidosyksiköiden ulosmyyntirajalla pyritään turvaamaan kilpailuneutraliteettia, eli tässä yhteydessä mahdollisimman tasapuolista kilpailuasetelmaa yksityisten jäteyhtiöiden ja kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden välillä. Jätealaa koskevan erityissäätelyn ja yleisestä poikkeavan ulosmyyntirajan on tarkoitus osaltaan edistää kiertotaloutta. Tutkimuksen mukaan vaikuttaa selvältä, että ulosmyyntirajan sääntelyllä ei voida merkittävässä määrin vaikuttaa kummankaan tavoitteen saavuttamiseen. Kyseisen tutkimuksen ja toisen KKV:n tutkimuksen perusteella ei voida sanoa, vaikuttaisiko sidosyksiköiden ulosmyyntirajan nostaminen keskimäärin kilpailuun myönteisesti vai haitallisesti.”

Selvityksen mukaan yksistään ulosmyyntirajalla ei ole keskeistä vaikutusta kilpailuneutraliteetin toteutumiseen. Lisäksi esitetyn ulosmyyntirajan aluetason vaikutukset kilpailuneutraliteettiin mitä todennäköisimmin tulevat vaihtelevaan alueittain, riippuen muun muassa alueen yksityisen ja julkisen sektorin jätehuoltopalvelutarjonnasta, saatavilla olevasta ympäristöluvitetusta jätteenkäsittelykapasiteetista sekä jätehuoltopalveluja käyttävien yritysten koosta, tarpeista ja toimintatavoista. Näitä alueellisia vaikutuksia ei tunneta. Sidosyksiköiden ulosmyyntirajan alueellisten vaikutusten arviointi vaatisi alueittain toteutettavia lisäselvityksiä. KIVO katsoo tilanteen puutteelliseksi, sillä aluetason vaikutusten syvälinen ymmärtäminen on olennaista vaikutusten ymmärtämiseksi valtakunnallisella tasolla.

KIVO katsoo, että mikäli ulosmyyntiraja ei itsessään ole kriittinen kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta, olisi tarkasteltava, mikäli esitettyä korkeampi ulosmyyntiraja edistäisi jäte- ja ympäristölainsäädännön tavoitteiden toteutumista, joita listataan jätelain 1 §:ssa: kiertotalous ja luonnonvarojen käytön kestävyys, jätteen määrän ja haitallisuuden vähentäminen, jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvan vaaran ja haitan terveydelle ja ympäristölle ehkäiseminen, ja jätehuollon toiminnan varmistaminen. Lisäksi vaikutukset ympäristönsuojelulain 1 §:ssa lueteltujen tavoitteiden toteutuminen olisi arvioitava. Näitä näkökohtia ei KIVOn näkemyksen mukaan ole esityksessä juurikaan käsitelty.

Yleisesti ottaen olisi toivottavaa, että vaikutusten arvioinnissa myös tarkasteltaisiin sitä, miten kilpailuneutraliteetti on toteutunut eri EU-maissa, joissa sidosyksiköiden ulosmyyntirajaksi on asetettu 20 %, joskin on ymmärrettävää, mikäli tämä ei ole ollut esitykseen saatavilla olevien resurssien puitteissa.

Lisäksi olisi erittäin toivottavaa, että vaikutusten arvioinnissa tarkasteltaisiin laajemmin myös sitä, miten eri sidosyksiköiden ulosmyyntirajat, kuten 20 % tai 10 %, vaikuttavat lyhyellä ja pitkällä aikavälillä ympäristönsuojelun tasoon poikkeustapauksetkin huomioiden, jätteenkäsittelykapasiteetin saatavuuteen sekä läheisyysperiaatteen toteutumiseen. Kiertotalouden ja kierrätyksen edistäminen on tärkeää, mutta jätehuollon, joka on yksi kriittisistä infrastruktuuripalveluista, tulee toimia häiriöittä ja ympäristöturvallisesti kaikissa tilanteissa ja koko Suomen alueella. Tämän toteutumista ei ole esityksessä arvioitu.

KIVO katsoo, että 5 % ulosmyyntiraja, joka tulisi voimaan mikäli esitys jäisi toteutumatta, rajoittaisi merkittävästi kaikkien jätealan toimijoiden mahdollisuuksia ylläpitää ja kehittää kaikissa tilanteissa kustannustehokkaasti toimivaa jätehuoltojärjestelmää, mukaan lukien jätteenkäsittelykapasiteettia. Lisäksi tämä vaikuttaisi merkittävästi jätehuoltopalveluita tarvitsevien tahojen toimintaan palvelujen saatavuuden heikkenemisenä ja kasvavana epävarmuutena. Näistä syistä KIVO myös katsoo, että tällä olisi lisäksi kansantaloudellisia haittoja, johtuen esityksessä mainituista seikoista: jätelaitokset eivät muun muassa enää voisi myydä satunnaisesti vapaana olevaa jäte­käsittely­kapasiteettiaan sitä tarvitseville tahoille, mukaan lukien yksityiset yritykset. Yksityisen kilpailun puute joillain alueilla aiheuttaisi jätehuollon keskittymistä pienelle toimijajoukolle, ja mielessä on myöskin pidettävä pienten jätealan yritysten tarve kunnallisten jätelaitosten käsittelypalveluille. Tämä kasvattaisi myös alueellista epätasa-arvoisuutta jätehuollon palvelujen saatavuuden osalta. On muistettava, että toimiva jätehuolto osaltaan toteuttaa perustuslain mukaista ympäristöperusoikeutta.

Lisäksi jätealan innovaatiotoiminnassa on yhä enenevässä määrin yleistynyt uusien ratkaisujen kehittäminen kuntien jäteyhtiöiden ja yksityisten yritysten yhteistyönä. Viime vuosina onkin voimakkaasti yleistynyt toimintamalli, jossa kuntien omistama jäteyhtiö tarjoaa yksityisille yrityksille toiminta-alustan kokeilu- ja kehittämistoimintaa varten. Tällöin yrityksellä on suuren laitoksen infrastruktuuri ja muut palvelut käytettävissään, esimerkiksi jätteenkäsittelykeskuksen vastaanottopalvelut (ajoneuvojen punnitus- ja rekisteröintipalvelut). Samalla alueella voi olla useita yrityksiä kehittämässä omia ratkaisujaan, mikä on synergiamielessä hyödyllistä erityisesti alan pk-yrityksille. Tämänkaltaisen toiminnan jatkamisen kannalta ulosmyyntirajalla on suuri merkitys. Alhainen ulosmyyntiraja tekisi mahdolliseksi julkisen ja yksityisen erilaiset yhteistyömallit ja symbioosit, aiheuttaen osaltaan resurssitehottomuutta – ulosmyyntirajasta johtuen voisi syntyä nykyistä enemmän tilanteita, jossa molemmin puolin hyödyllistä yhteistyötä ei voida toteuttaa tai laajentaa johtuen ulosmyyntirajan asettamista reunaehdoista.

Lopuksi KIVO huomauttaa, että jätehuolto on yksi ympäristöhallinnon kriittisistä toiminnoista. Näin ollen Tanskan 2022 maaliskuussa ehdotetun lakimuutoksen esille nostaminen vaikutusten arvioinnin yhteydessä on erikoista, ottaen huomioon sen, että kyseisen muutoksen aiheuttamia vaikutuksia ei voida vielä pitkään aikaan arvioida, eikä esityksessä myöskään käsitellä muutoksen ennakoitavissa olevia vaikutuksia jätehuoltojärjestelmän toimivuuteen. Sama koskee Ruotsissa ehdotettujen muutosten käsittelyä. On myöskin huomioitava, että eri maiden jätehuoltojärjestelmän yksittäisiä piirteitä ei voida mielekkäästi tarkastella ilman, että otetaan huomioon kyseisten maiden jätehuoltojärjestelmä kokonaisuutena, sillä muutoin tilannekuva jää puutteelliseksi. Lisäksi kummankaan maan lakimuutosten vaikutusta jätehuoltokapasiteetin saatavuuteen pitkäjänteisesti kaikissa tilanteissa ei ole arvioitu. KIVO pitää tätä keskeisenä tärkeänä osana jätehuollon kokonaisuutta, mutta jota ei esityksen vaikutusarvioinnissa ole juurikaan huomioitu. KIVOn näkemyksen mukaan jätehuoltojärjestelmän toiminnan turvaamisen tärkeyttä kriittisenä toimialana ei ole kansallisella tasolla hahmotettu ja huomioitu sen vaatimalla laajuudella, ja toivoo että jätehuoltokapasiteetin ylläpito ja turvaaminen kaikissa tilanteissa nousisi mahdollisimman pian keskiöön arvioitaessa jätelainsäädäntöä sekä sen muutostarpeita.

Laine-Ylijoki Jutta
Suomen Kiertovoima ry

Penttilä Matias
Suomen Kiertovoima ry