

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

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi jätelain muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti kunnallisen jätehuollon toimijan ulosmyyntirajan pitämistä 10 prosentissa myös 1.1.2030 alkaen. Lisäksi ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea koskevaan uudistukseen liittyvän siirtymäsäännöksen lisäämistä jätelakiin.

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua ja lausuu esityksestä seuraavaa (otsikot noudattavat lausuntopalvelussa olevaa jaottelua):

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

Ehdotuksen mukaan jätelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 32 a §, jossa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistukseen liittyvästä siirtymäsäännöksestä. Jätehuollon järjestämisvastuu säilytettäisiin kunnalla vuoden 2025 loppuun asti. Jätteen haltija saisi kuitenkin oman ilmoituksensa perusteella ottaa järjestämisvastuun jo tätä aikaisemmin itselleen ilmoittamalla asiasta vähintään kuusi kuukautta ennen kunnalle.

Kuntaliitto pitää ehdotettua jätehuollon vastuunjaon siirtymäaika koskevaa säännöstä ehdottoman tarpeellisenä. Säännös on tarpeen hyvinvointialueiden jätehuoltopalveluiden turvaamiseksi asianmukaisesti ja lainmukaisesti vuoden 2023 alusta lukien, kun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät kunnilta hyvinvointialueiden huolehdittavaksi. Siirtymäaika tulee säätää, jotta SOTE-uudistuksen myötä hyvinvointialueille siirtyvä jätehuollon järjestämisen

kokonaisuus voidaan toteuttaa koko valtakunnan tasolla hallitusti. Selvitysten perusteella on osoittautunut, että jätehuoltovastuun määrittely moninaisissa erilaisissa kiinteistöjen omistus- ja vuokraustapauksissa on hankalaa sekä aikaa vievää ja siksi on tärkeää varmistaa, että hyvinvointialueet saavat riittävän, mutta joustavan ajan järjestää jätehuoltopalveluiden järjestämisen siirtyminen niiden vastuulle. Myös kuntien jätelaitokset pystyvät ottamaan muutoksen huomioon niissä jätteenkuljetusurakoissa, joiden kilpailutukset käynnistyvät sen jälkeen, kun lainmuutoksesta on päätetty. Kuntaliitto huomauttaa, että jätelaitosten nyt voimassa oleviin jätteenkuljetusurakkasopimuksiin esitetty lainmuutos aiheuttaa muutoksia, joihin hankintayksiköt eivät ole kilpailutusvaiheessa voineet varautua. Tämä saattaa aiheuttaa sopimuseuraamuksia.

Kuntaliitto huomauttaa myös, että vuoden 2019 alussa voimaan tulleen kuntavastuun rajausta koskevaan jätelakimuutokseen liittynyt siirtymäaika, jossa osaltaan pyrittiin ottamaan huomioon myös silloin maakuntapohjainen SOTE-uudistus, on ehtinyt päättyä jo ennen nykyisen SOTE-uudistuksen valmistumista. Kuten kuntavastuun rajausta koskevan lakimuutoksen esitöistä (HE 195/2017) käy ilmi, oli tuolloin säädetty siirtymäaika tarkoitettu koskemaan myös silloisten, nykyisiä hyvinvointialueita pääasiassa vastaavien, maakuntien järjestettäväksi kunnilta siirtyvää jätehuoltoa.

Tarvetta siirtymäajalle korostaa hyvinvointialueille siirtyvien toimitilojen suuri lukumäärä ja erilaiset omistusjärjestelyt vuokrausmalleineen. Onnistuneen hankinnan edellytyksenä on se, että hyvinvointialueet kartoittavat riittävällä tarkkuudella niiden järjestämisvastuulle siirtyvän jätehuollon tarpeet ja kohteet. Työ on usein jopa kiinteistökohtaista.

Siirtymäajan myötä hyvinvointialueet ja myös kiinteistöistään luopuvat kunnat saavat riittävästi aikaa määrittää toimijalta toiselle siirtyvien toimitilojen jätehuollon palveluiden tarpeet. Esitetty siirtymäaika myös turvaa hyvinvointialueille mahdollisuuden valmistella jätehuoltopalveluitakoskevat julkiset hankinnat, olipa sitten kyse jätehuollon kuljetuksista tai käsittelystä, huolellisesti, tarpeidensa mukaisesti vaiheittain ja kunkin hyvinvointialueen erityispiirteet huomioiden. Siirtymäaika antaa hyvinvointialueille mahdollisuuden keskittyä niiden toiminnan käynnistyessä hyvinvointialueille kuuluviin ydintoimintoihin ja vastuisiin. Vaikka jätehuolto on välttämätön ja tärkeä palvelu, se kuitenkin on hyvinvointialueiden kontekstissa vain tukipalvelu.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan nyt ehdotettava siirtymäaikasäännös vastaa kohtuullisesti tämän hetken tarpeisiin. Esitettyä 3 vuoden siirtymäaika on vähimmäissiirtymäaika, jotta jätehuoltotoiminta voidaan synkronoida kunnan ja hyvinvointialueen vuokrasopimuksen kestoajan kanssa. Sen sijaan Kuntaliitto toteaa, että vuokrausmallissa on hyvinvointialueella oikeus vielä yhden vuoden jatkoaikaan tilojen vuokraamiselle kunnalta. Kuntaliitto esittää, että lakiin lisättäisiin vielä joustava mahdollisuus ottaa tämä jatkoaika huomioon esimerkiksi siten, että hyvinvointialueella ja kunnan jätelaitoksella voisi tämän perusteella olla mahdollisuus erikseen sopia kunnan jätehuollon järjestämisen jatkamista vuoden 2026 loppuun saakka.

Esitysluonnoksen mukaan hyvinvointialue saisi jätteen haltijana järjestää jätehuollon kiinteistöillään myös ennen siirtymäkauden päättymistä jätelain 28 §:ssä säädetyn mukaisesti, jos se ilmoittaa asiasta kirjallisesti asianosaiselle kunnalle vähintään kuusi kuukautta ennen muutosta. Kuntaliiton 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. Kuntaliitto 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.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että pykälän perusteluissa on otettu kantaa myös hyvinvointialueen järjestämien asumispalveluiden jätteisiin ja todettu, että siirtymäsäännös ei vaikuttaisi kunnan vastuuseen järjestää asumisessa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto. SOTE-vastuiden muutos ei ole muuta sitä tosiseikkaa, että asumisen jätehuollon järjestäminen kuuluu jätelain nojalla yksiselitteisesti kunnan vastuulle. Asumisen muodolla ei jätelain kontekstissa ole merkitystä - kaikki asuminen on säädetty kunnan jätehuollon järjestämistä vastuulle. Onkin tärkeää, että hyvinvointialueet jaottelevat toiminnoistaan erikseen asumiskiinteistöt, joiden jätehuoltopalvelut jäävät siirtymäajan päättymisen jälkeenkin edelleen kunnan järjestämistä vastuulle.

145 a § Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

Esityksessä ehdotetaan Sanna Marinin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti, että kunnallisen jätehuollon toimijan ulosmyyntiraja pidetään 10 prosentissa myös 1.1.2030 alkaen.

Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että kunnallisia jätelaitoksia koskeva sidosyksiköiden ulosmyyntiraja pidetään 10 prosentissa hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti. Kuntaliitto muistuttaa, että EU:n laajuisesti yleinen ulosmyyntiraja sidosyksiköille on hankintadirektiivin sallimat 20 prosenttia ja Suomessa tehdyt ratkaisut poikkeavat tästä yleiseurooppalaisesta linjasta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan myös hankintalain yleisen ulosmyyntirajan tarkastelu mm. julkisen ja yksityisen yhteisten muidenkin kiertotaloustoimien edistämiseksi olisi tarpeen.

Kuntaliitto huomauttaa, että pitkäjänteiset jätteenkäsittelyn investoinnit edellyttävät ennakoitavuutta ja lainsäädäntökehikon vakautta. Pysyvä 10 %:n ulosmyyntiraja vakauttaa sääntelyyn liittyvää epävarmuutta sekä toimintaympäristöä. Jätehuollon käsittelykapasiteetin pitkäikäisissä investoinneissa on välttämätöntä voida luottaa lainsäädännön pysyvyyteen myös pidemmällä aikajänteellä. Jätehuollon usein muuttuva lainsäädäntö on jossakin määrin tehnyt ennakoinnista haastavaa. Pysyvä 10 %:n raja myös mahdollistaa jätelaitosten ajoittain tai väliaikaisesti vapaan jätteenkäsittelyn kapasiteetin saamisen jätteenkäsittelypalveluita tarvitsevien toimijoiden käyttöön.

Hallitusohjelmakirjauksen mukainen 10 %:n pysyvä ulosmyyntiraja mahdollistaa kuntien jätelaitosten jätteenkäsittelykapasiteetin tehokkaan käytön ja tuo erityisesti jätteenkäsittelypalvelua tarvitseville yrityksille lisää markkinaehtoisia vaihtoehtoja, etenkin alueilla, joissa palvelutarjonta on suppeaa. Se mahdollistaa jätelaitosten ajoittain tai väliaikaisesti vapaan jätteenkäsittelykapasiteetin myynnin. On huomattava, että edelleenkin yksityiset jätehuoltoalan yritykset turvautuvat merkittävältä osin jätteenkäsittelypalveluissaan kuntien jätelaitoksiin.

Vaikutusten arvioinnit

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

Kuntaliitto toteaa, että esityksen perusteluissa kuvataan SOTE- ja pelastustoimen kiinteistöjen moninaisia jätehuoltovastuita ja niihin liittyviä epävarmuuksia sekä tulkintahaasteita hyvin. Kiinteistökohtaiselle tarkkuudelle ulottuva jätehuoltovastuisiin ja jätehuollon käytännön järjestämisen tarpeisiin liittyvä selvitystyö vaatii hyvinvointialueilta resurssointia, jotta kaikki jätelain ja muiden lakien mukaiset velvoitteet tulevat asianmukaisesti täytetyiksi. Jätehuoltopalveluiden hankintaprosessi julkisena hankintana vie aikaa vähintään puoli vuotta, ellei enemmänkin. Onnistunut kilpailutus edellyttää myös kiinteistöjen jätehuoltotarpeiden tuntemusta ja osaamista, mihin kaikilla hyvinvointialueilla ei ole vielä ehditty varautua. Lisäksi, kuten esityksessä on mainittu, jätteiden erilliskeräysvaatimusten voimaantuloajat lisäävät oman haasteensa hyvinvointialueiden jätehuollon lainmukaiselle järjestämiselle. Nämä vaikutukset on perusteluissa kuvattu hyvin, samoin järjestämisvastuun siirtymisen vaikutukset jätteenkuljetusurakkasopimukseen sekä niiden osapuolina oleviin jätelaitoksiin sekä urakoitsijoihin. Siirtymäsäännös on kaikkien toimijoiden näkökulmasta perusteltu ja se sisältää myös joustoelementin, jota erityisesti hyvinvointialueiden edustajat ovat toivoneet.

145 a § Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

Kuntaliitto toteaa, että ehdotetun muutoksen täsmällisistä vaikutuksista arvion tekeminen esimerkiksi jätehuollon toimivuuteen, kiertotalouden edistämiseen tai kilpailuneutraliteettiin voi olla haasteellista, koska ehdotettu lainmuutos koskee vuoden 2029 jälkeistä aikaa. Muutoksen säätäminen on kuitenkin perusteltua. Ehdotettu säännös vakauttaa kunnallisen jätehuollon toimintaympäristöä ja lisää ennustettavuutta, mikä helpottaa strategisen tason päätöksentekoa.

Esityksen vaikutusten arvioinnissa nojaututaan suurelta osin KKV:n tuottamaan selvitykseen, joka keskittyy erityisesti ulosmyyntirajan vaikutusten arviointiin kilpailuneutraliteetin näkökulmasta. Siinä mielessä vaikutusten arvio on varsin yksipuolinen. KKV:n selvityksen mukaan ulosmyyntirajalla ei sellaisenaan ole keskeistä vaikutusta kilpailuneutraliteetin toteutumiseen. Kuntaliitto katsoo, että kilpailuneutraliteettiin kytkeytyvien vaikutusten ollessa vähäisiä, korostuvat esitetyn muutoksen positiiviset vaikutukset jätehuoltojärjestelmän toimivuuteen, mahdollisen ylikapasiteetin järkevään käyttöön ja markkinaehtoisen jätehuoltopalvelun vaihtoehtoiseen tarjontaan, etenkin alueilla, joilla

yksityisiä toimijoita on vähemmän. On järkevää, että kuntien olemassa olevaa jätteenkäsittelykapasiteettia voitaisiin täysimääräisesti hyödyntää EU-lainsäädännön sallimissa rajoissa. Ulosmyyntirajan säätäminen pysyväksi lisää regulaation joustavuutta ja edesauttaa siten jätehuoltojärjestelmän toimivuutta.

Kuntaliitto katsoo välttämättömäksi kuntaomisteisten jäteyhtiöiden roolin ja merkityksen tunnistamisen osana kiertotalouden toteutumisen kokonaisvaltaista edistämistä. Jätealan innovaatiotoiminnassa on yhä enenevässä määrin yleistynyt uusien ratkaisujen kehittäminen kuntien jäteyhtiöiden ja yksityisten yritysten yhteistyönä. On tärkeää, että kiertotalouden alustan kehitystyötä voidaan jatkaa yhteistyössä aktiivisesti. Pysyvä 10 %:n markkinaehtoisien toiminnan raja edesauttaa tätä pitkäjänteistä yhteis- ja kehitystyötä.

Kuntaliitto haluaa vielä nostaa esiin, että sen näkemys eroaa jossakin määrin vaikutusarvion pohjana käytetyssä KKV:n selvityksessä esitetyistä väitteistä liittyen toissijaiseen jätehuoltoon. KKV:n selvityksessä nostetaan esiin toissijaisen jätehuollon palvelumahdollisuus osin melko kriittisestikin. Kuntaliitto huomauttaa, että TSV:n seurantaan on jo perustettu tietoalustamenettely (Materiaalitori), johon liittyvät viimeisimmät siirtymäajat päättyvät vasta 2022 vuoden lopussa. Materiaalitorin käyttö ja siihen liittyvät, eri toimijoita koskevat velvoitteet alkavat täysimääräisenä vasta vuoden 2023 alusta. Siksi Kuntaliitto kummeksuu KKV:n selvityksessään esiin nostamia alustan käyttöön ja raportointiin liittyviä haasteita ja tulkintoja. Osa selvitykseen kirjatusta väitteistä perustui myös asian puutteelliseen selvittämiseen ja yksipuoliseen tarkasteluun. Kuntaliiton näkemyksen mukaan TSV-lainsäädännön toimivuutta, Materiaalitorin menettelyjä ja niiden käyttökelpoisuutta voidaan arvioida vasta jonkin aikaa sen jälkeen, kun alustaa on päästy käyttämään täysipainoisesti. Kuntaliitto toteaa myös, että jätelain mukaan palvelun tarvitsijan tehtävä on arvioida ensisijaisesti tarvitsemansa jätehuoltopalvelun mahdollinen puutteellisuus, ei jätelaitoksen. Sen vuoksi korostuu Materiaalitorin käyttöön liittyvä neuvonta ja tiedotus. Omalta osaltaan jätelaitokset ovat pyrkineet luomaan tähän asianmukaisia menettelyjä asiakkaan asiasta tiedustellessa, mutta Kuntaliitto korostaa, että kuntien jätelaitosten tehtävänä ei ole harjoittaa asukkaiden jätemaksuilla laajamittaista yritysneuvontaa. Tähän liittyen Kuntaliiton näkemyksen mukaan pysyvän ulosmyyntirajan etu onkin se, että se voi vähentää jonkin verran TSV-palveluiden käyttöpainetta ja keskustelua palvelun ”tarpeellisuudesta tai aitoudesta” sekä antaa yritykselle mahdollisuuden ostaa kunnalta vähäisessä määrin palvelua jatkossakin markkinaehtoisesti ilman analyysia siitä, onko palvelutarjonta alueella puutteellista.

SUOMEN KUNTALIITTO

Miira Riipinen

Tuulia Innala

Johtaja, Yhdyskunta ja ympäristö erityisasiantuntija

Innala Tuulia
Suomen Kuntaliitto ry