

Lausunto
8.4.2010

TEM/728/00.06.01/2010

Ympäristöministeriö
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite Lausuntopyyntö 9.3.2010 YM036:00/2007

Asia **Ympäristöministeriön lausuntopyyntö työryhmän ehdotuksesta uudeksi jätelaiksi sekä laiksi ympäristönsuojelulain (86/2000) muuttamisesta**

Ympäristöministeriö asetti 3.10.2007 työryhmän (JÄLKI) valmistelemaan jätealan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus jätealan lainsäädännöksi ottaen huomioon Suomen ja Euroopan unionin jätepolitiikan nykyiset painotukset, EU:n muuttuva lainsäädäntö ja perustuslain säännökset. Jätelain kokonaisuudistus sisältyy Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan. Se on yksi hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvista, hallituksen erityisen seurannan ja tuen piirissä olevista lainsäädäntöhankkeista, joilla edistetään paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutusta. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on ollut edustus työryhmässä.

Ympäristöministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriötä antamaan lausuntonsa työryhmän esityksestä 8.4.2010 mennessä. Lisäksi lausuntoa on pyydetty työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla olevilta toimijoilta. TUKESin tehtäväalueen kannalta olisi tärkeää pysyttää nykyisen jätelain mukainen valvontatoimi entisellään, eikä laajentaa sitä.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan jätealan lainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteet ovat kannatettavat. Lainsäädäntö pitää ajanmukaistaa vastaamaan jäte- sekä ympäristöpolitiikan painotuksia ja EU-lainsäädännön vaatimuksia. Uudistusta tarvitaan myös sen varmistamiseksi, että säädöshierarkia ja laissa olevat valtuudet antaa asetuksia ovat nykyisen perustuslain mukaisia. Lisäksi on perusteltua arvioida jätteen synnyn ehkäisyä ja jätteiden kierrätyksen edistämisen sääntelyä, tuottajavastuun sääntelyä sekä jätehuollon valvonnan riittävyyttä.

Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus uudeksi jätealaa säänteleväksi laiksi ja asetukseksi, sekä esittää arvio miten vallitsevan jätelain nojalla annettuja säädöksiä tulisi muuttaa. Tätä varten työryhmä arvioi voimassaolevan jätealan lainsäädännön ja sen täytäntönnäpön ongelmia, puutteita ja vahvuuksia sekä ristiriitoja ja päällekkäisyyksiä muun lainsäädännön kanssa. Lisäksi työryhmä arvioi mahdollisuuksia edistää ja ohjata lainsäädännöllisin toimin jätteen synnyn ehkäisyä ja jätteiden hyödyntämistä aineena tai ener-

giana. Lisäksi arvioitiin Suomen, EU:n ja kansainvälisen ympäristö- ja jätepolitiikan ja jätehuollon kehityssuuntia sekä niiden vaikutusta jätealan lainsäädäntöön.

Työryhmän toimeksianto oli perusteltu, mutta laaja. Osittain tästä ja tiukasta aikataulusta johtuen työryhmän työtä leimasi loppuvaiheessa kiire. Tämä valitettavasti näkyy jossain määrin työn lopputuloksessa. Osaltaan tästä kertovat myös lukuisat työryhmän jäsenten eriaävät mielipiteet (36 sivua).

Jätealan lainsäädännön tavoitteet

Työ- ja elinkeinoministeriön toiminta tähtää siihen, että Suomen ja Euroopan kilpailukyky, työllisyys ja hyvinvointi ovat maailman kärkiluokkaa. Ministeriön näkökulmasta jätealan lainsäädännön on myös tuettava näitä tavoitteita ja edistettävä erityisesti elinkeinopolitiikan (sis. innovaatio- ja kilpailupolitiikka) sekä EU:n sisämarkkinoiden ja kestävä kehityksen tavoitteita.

Ministeriö korostaa, että lain pitää tukea uuden liiketoiminnan synnyttämisen edellytyksiä jätealalla ja kaikessa sen ympärille syntyvässä täydentävässä liiketoiminnassa. Lain on mahdollistettava kattavan jätehuoltopalvelujen sekä jättemateriaalin hyödyntämiseen liittyvien liiketoimintamahdollisuuksien tarjonta yksityiselle sektorille. Muuten tällä globaalisti kasvavalla alalla innovaatioiden synnyttäminen vaikeutuu kysyntälähtöisen innovaatiopolitiikan näkökulmasta. Luomalla kansallisesti otolliset olosuhteet innovaatioiden synnylle mahdollistetaan samalla globaali edelläkävijyys alan kehittymiselle, uudelle yrittäjätoiminnalle sekä uusille työpaikoille.

Ministeriön näkemyksen mukaan jätealan lainsäädännön uudistamisessa pitää katsoa tuleviin haasteisiin. Jätteet on nähtävä laajemmin mm. osana materiaalitehokkuutta. Tulevaisuudessa pitää yhä niukkenevien resurssien maailmassa hyödyntää materiaaleja nykyistä tehokkaammin. Jäte tulee muuttumaan yhä enemmän raaka-aineeksi.

Verrattuna muihin teollisuusmaihin Suomen kierrätysaste on suhteellisen korkea. Jätettä poltetaan Suomessa suhteellisen vähän. Tästä huolimatta Suomessa päätyy kaatopaikoille aivan liikaa kierrätettävissä tai hyödynnettävissä olevaa jätettä. Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota uusiutuvan energian vaativiin tavoitteisiin. Lain toimeenpanossa on toisaalta huolehdittava siitä, että EU:n jätedirektiivin hierarkiaa noudatetaan.

Jätehuollossa on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan eri jakeiden erottamiseen. Tällöin luodaan elinkeinoelämälle uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja edistetään näin mm. työllisyyttä. Jätteen omistajuuteen liittyvien kysymysten painoarvo tulee samalla kasvamaan ja tätä pitäisi jo ennakoita.

Kanta pykälään 24

Näkemykset kuntien jätehuollon järjestämisvastuuseen kuuluvan yhdyskuntajätteen kuljetuksen järjestämistavasta jakautuivat työryhmässä. Siksi ympäristöministeriö pyytää lausunnonantajia ottamaan kantaa kahteen vaihtoehtoon pykälän 24 sisällöksi:

- 1) Kunta voi päättää, ettei se järjestä jätteen kuljetusta säännöksessä erikseen mainituille jätelajeille. Jätteen haltija sopii näiden jätteiden kuljetuksesta kuljettajan kanssa. Kunta järjestää muiden yhdyskuntajätteiden kuljetuksen jätteen haltijan puolesta 23 § mukaisesti.

- 2) Kunta voi päättää, ettei se järjestä vastuulleen kuuluvien yhdyskuntajätteen kuljetusta. Jätteen haltija sopii jätteen kuljetuksesta kuljettajan kanssa. Päätos voi koskea koko kuntaa tai sen osaa.

Molemmissa vaihtoehtoissa kunta voi päättää järjestää tai kilpailuttaa yhdyskuntajätteen kuljetuksen itse. VATTin selvitysten mukaan kustannukset kuluttajille kunnan keskitetyksi järjestämässä mallissa ovat jopa 40 % alemmat kuin sopimusperusteisessa järjestelmässä. Kunnalla on vahvemmat mahdollisuudet kilpailuttaa jätekuljettajia kaikkien kuntalaisten puolesta kuin yksittäisellä kuluttajalla. Toisaalta kiristynvä kilpailu johtaa väistämättä kilpailukyvyttömiä yritysten karsiutumiseen. Ympäristön ja asukkaiden kannalta on myönteistä, että asuinalueella käy vain yksi jäteauto useamman sijasta.

Vaihtoehdon 1 etuna on jätekuljetusten selkeä vastuuttaminen kunnalle. Kunnat voivat siirtää sopimusperusteiseen kuljetukseen vain erikoistumista vaativia kuljetuksia. Vaihtoehto 2 mahdollistaa laajemmin sopimusperusteisen mallin käyttämisen. Kuntien päätösvalan näkökulmasta vaihtoehto 2 on siis joustavampi. Valinta vaihtoehtojen välillä liittyy siis ensisijaisesti kunnille asetettavan kuljetusten järjestämisvastuun laajuuteen.

Vaihtoehto 2 on periaatteessa markkinatalouden edistämisen näkökulmasta kannatettava. Kuitenkin VATTin selvityksen mukaan sen käyttöön on liittynyt ongelmia, kuten keskitettyä järjestelmää merkittävästi suuremmat kustannukset. Lisääntyvä jätehuoltoliikenne lisäisi myös ilmastopäästöjä ja meluhaittoja. Sen etuina ovat vaihtoehtoisen ja asiakaslähteisen liiketoiminnan vahvistuminen sekä kuntien kilpailuttamiseen verrattuna todennäköisesti korkeammat kannustimet innovaatiotoimintaan.

Kumpaankin vaihtoehtoon liittyy myönteisiä ja kielteisiä näkökohtia. Ministeriö korostaa tässäkin kilpailua, yrittäjyyttä ja innovaatioiden kannustimia. Suurten jätemäärien ja erikoista jätettä tuottavien yritysten pitäisi voida sopia jätehuollosta tarkoituksenmukaisella tavalla. Isot kaupungit ja pienet kunnat ovat kovin erilaisia, lain pitää sallia niille tarkoituksenmukaisimmat toimintamuodot.

Vaihtoehdon valinnassa voidaan päätyä eri tulokseen riippuen siitä, mitä näkökohtia halutaan painottaa. Mikäli halutaan painottaa pienikokoisempaa yrityskehitystä, vaihtoehto on 2. Nyt käytettävissä olevien tietojen perusteella ministeriö kannattaa hieman enemmän keskitettyä järjestelmää eli vaihtoehtoa 1. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota myös ao. markkinoiden toimivuuteen ja kilpailuneutraaliuteen toteutumiseen. Ministeriö pitää tärkeänä, että tasapuoliset mahdollisuudet toimia markkinoilla turvataan. Kuitenkin jos esimerkiksi harvaan asutuilla alueilla ei ole tarjolla yksityisiä jätekuljetuspalveluita, niin kunta voi järjestää ao. tilanteessa jätekuljetuksen. Säännöllisin määräajoin olisi kuitenkin myös varmistettava, ettei muita palveluntarjoajia ole.

Ratkaisu, jossa kunnan omistama jätehuolto-yhtiö hoitaisi keskitetysti kilpailutuksen sekä saisi julkisena hallintotehtävänä hoitaakseen tarkasti yksilöidyt tehtävät julkisista hankinnoista annetun lain mukaisena sidosyhteisönä (in house) olisi markkinoiden toimivuuden turvaamisen kannalta myös perusteltu ratkaisu. Tällöin kunnan omistaman yhtiön toiminta rajoittuisi käytännössä sen omistajakuntien alueelle ja yhtiö toimisi omistajakuntien hyväksi vastaten jätelain mukaan kuntien vastuulla olevien tehtävien hoitamisesta.

Järjestelmän toimivuutta ja vaikutuksia pitää jatkossa myös aktiivisesti seurata. Kuntalaisten jätemaksuista ei saa myöskään muodostua ylimääräistä ”veroluontoista pakkomaksua”, vaan lähtökohtana pitää olla kustannusvastaavuuden periaate.

Pykäläkohtaiset esitykset

6 § Tuotteen valmistajan, markkinoille saattajan ja jakelijan huolehtimisvelvollisuudet

Pykälässä on lueteltu asioita joista on huolehdittava mahdollisuuksien mukaan. Osa on kuitenkin sellaisia, joihin ei ole Suomesta käsin vaikutusmahdollisuuksia. Esim. miten voimme vaikuttaa siihen, että ulkomailla oleva valmistaja tekee kestävän, korjattavan tai uudelleenkäytettävän tuotteen ja että myös tuotteen markkinoille saattaja tai jakelija on tästä tietoinen?

17 § Asiantuntijaviranomaiset ja -laitokset

Onko välttämätöntä rajata yksityiset tutkimuslaitokset pois? Vastaavanlaisen säännöksen aiheuttamista käytännön ongelmista on kokemusta. Säännös voi estää muualla EU:ssa tuotettujen tutkimustiedon ja tulosten tarjoamista/hyödyntämistä Suomessa.

29 § Kunnan jätehuollon palvelutehtävien järjestäminen

Pykälässä säädetään kuntien jätehuollon palvelutehtävien järjestämisestä. 1 momentissa luetellaan palvelutehtävien mahdolliset järjestämistavat, ja se on luonteeltaan informatiivinen. Pykälän 2 momentissa säädetään 1 momentin järjestämistapoja koskevasta rajoituksesta. Jos kunta siirtää vastuullaan olevia, momentissa lueteltuja julkisia hallintotehtäviä, ne voidaan siirtää kunnan yksin tai yhdessä muiden kuntien omistamalle osakeyhtiölle, ei muille yksityisoikeudellisille tahoille.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole huomautettavaa siihen, että jätehuoltoa koskevien julkisten hallintotehtävien siirto rajoitetaan koskemaan kuntaomisteisia osakeyhtiöitä. Kuntien jätehuollon kokonaisvastuun näkökulmasta tällaista rajoittamista voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Perusteluissa kuvataan laajasti tehtävien siirtämisessä hankintasääntelyn näkökulmasta merkityksellistä unionin oikeuskäytäntöä sidosyksiköistä. Julkiset hallintotehtävät voidaan siirtää sidosyksikölle soveltamatta hankintalainsäädäntöä. Sidosyksikköstatuksen täyttymisen edellytyksenä on, että sen omistajina on vain hankintayksiköitä, jotka yksin tai yhdessä ohjaavat yksikön toimintaa kuin omaa toimintaansa. Lisäksi edellytetään, että sidosyksikön toiminta suuntautuu sen omistaviin hankintayksiköihin ja että toiminta muulle taholle on vähäistä.

Esityksessä ei ole kuitenkaan otettu kantaa tilanteeseen, jossa sidosyksikkömääritelmän edellytykset eivät täyty. Epäselväksi jää, esiintykö tällaisia tilanteita ylipäänsä ja onko tällöin ajateltu sovellettavan esimerkiksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin eli SGEIhin liittyviä sääntöjä, jos osakeyhtiölle maksetaan julkisista varoista korvausta julkisen palveluvelvoitteen hoitamisesta.

30 § Jätteenkuljetuspalvelujen hankinta

Jätelakiin on otettu erityissääntelyä jätteenkuljetuspalveluiden hankintojen järjestämisestä. Säännöksen mukaan jätteenkuljetuspalveluiden hankinnassa kuntien tulee määritellä hankittavien palveluiden alue, hankintakauden pituus ja kilpailutusten ajoittaminen siten, että hankinnoissa otetaan huomioon hankintalain 2 §:ssä säädettyt yleiset periaatteet.

Hankintalain 2 §:ssä säädetään muun muassa kilpailuolosuhteiden hyödyntämisestä, tarjouskilpailuun osallistuvien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta sekä hankintojen riittävästä avoimuudesta. Jätelain 30 §:n sääntelyn tavoitteena on ohjata kuntia järjestämään jätteenkuljetuspalveluiden hankinnat siten, että sektorin erityispiirteet huomioon ottaen hankintalain 2 §:n periaatteet käytännössä toteutuvat.

Jätelain 30 §:llä pyritään edistämään kilpailuolosuhteita jätteenkuljetuspalveluissa. Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole huomautettavaa siihen, että hankintalaissa säädettyjen yleisten periaatteiden lisäksi tarjouskilpailujen järjestämisestä annetaan sektorikohtaista sääntelyä.

Pykälän perusteluissa olisi kuitenkin hyvä yksityiskohtaisemmin avata sääntelyn tavoitteita. Kilpailutusten ajoittamisella ja hankintasopimusten keston määrittelemisellä voidaan varmistaa palveluntuottajien, myös uusien, pääsy jätteenkuljetuspalveluiden tuottajaksi kunnan alueella sekä edistää palveluiden laadun kehittämistä ja kokonaan uusien palvelumuotojen kehittymistä. Perusteluissa voisi alan erityispiirteet huomioon ottaen antaa myös säännöksen käytännön soveltamista ohjaavia esimerkkejä muun muassa hankintojen koon ja alueellisen jakamisesta siten, että erikokoisten yritysten osallistumista hankintoihin ei perusteettomasti rajoitettaisi sekä jätteenkuljetuspalveluita koskevien sopimusten ajallisesta kestosta.

45 § Tuottajavastuun suhde muiden toimijoiden järjestämään jätehuoltoon

45 § 1 momentissa säädetyn tuottajavastuuseen perustuvan jätteen vastaanoton häirintäkielto on nykyisessä muodossaan hyvin pitkälle menevä muuta taloudellista toimintaa koskeva kielto, joka on näin muotoiltuna voimakas elinkeinovapauden rajoitus. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on avattu säännöksen tarkoitusta, mutta kiellon suhdetta PL 18 §:ään ei ole arvioitu. Ministeriö esittää, että kiellon suhdetta PL 18 §:ään tulee arvioida ja arvion pohjalta tulee mahdollisesti arvioida tarvetta täsmentää kiellon ulottuvuutta.

Kansliapäällikön sijaisena,
Alivaltiosihteeri



Markku Wallin

Neuvotteleva virkamies



Mika Honkanen

