

Asia: VN/11745/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta

Lausunnonantajan lausunto

Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

Suomen Kiertovoima ry (KIVO) edustaa kunnallisia jätelaitoksia. KIVO pitää ympäristövahinkorahastolain päämäärää kannatettavana. Lain soveltamisalasta KIVO kuitenkin toteaa seuraavaa (kohdassa 1 luku: Yleiset säännökset (1–5 §)):

Luku 2 Nykytila ja sen arviointi

-

Luku 3 Esityksen tavoitteet

-

Luku 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

-

Luku 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

-

Luku 8 Lakia alemman asteinen sääntely

-

Luku 10 Toimeenpano ja seuranta

-

Luku 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

-

Lakiehdotus säännöskohtaisine perusteluineen

1 luku Yleiset säännökset (1–5 §)

Esityksessä todetaan, että julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi lain soveltamisalasta ei rajattaisi pois valtion ja kuntien omistamia yhtiöitä. Kilpailuneutraliteettiperiaatteen mukaisesti nämä yhtiöt olisivat velvollisia maksamaan vuosittaista tai kertaluonteista maksua ympäristövahinkorahastoon samoin perustein kuin yksityisten omistamat yhtiöt. Maksuvelvollisuuden piiriin kuuluisivat näin ollen esimerkiksi kunnan omistuksessa olevat osakeyhtiömuotoiset jätelaitokset.

Kunnan omistama oy-muotoinen toimija voi olla sidosyksikköasemassa toimiva, ei markkinaehtoinen yhtiö sekä myös markkinoilla toimiva, ei sidos-yksikköasemassa oleva yhtiö. Jälkimmäisessä tapauksessa kilpailuneutraliteetilla voidaan perustella rinnastamista yksityisen toimijan vastaavaan toimintaan, jolloin kilpailuneutraliteetilla voidaan perustella rinnastamista yksityisen toimijan vastaavaan toimintaan. Sen sijaan kunnan oy-muotoinen jätelaitos on, substanssilainsäädännön reunaehdoista johtuen, aina sidosyksikkösuhteessa omistajakuntiinsa, eikä siten rinnastu markkinatoimijaan. Se voi toimia enintään rajoitetusti markkinoilla.

EU:n julkisia hankintoja koskevien säännösten mukaan yhtiön on katsottu toimivan pääosin omistajiensa hyväksi silloin, kun sen toiminnasta vähintään 80 % kohdentuu omistajiin. Suomen hankintalainsäädännössä tästä ns. ulosmyynnin rajoittamisesta on säädetty huomattavasti tiukemmin. Hankintalain 15 §:ssä on säädetty sidosyksikön ulosmyyntirajasta, joka voi olla enintään 5 % ja enintään 500 000 euron osuus sidosyksikön liikevaihdosta.

Jäteala muodostaa perustellun poikkeuksen hankintalain 15 §:ssä säädetystä ulosmyyntirajasta. Jätelain 145 a §:n mukaisesti jätehuollon lakisääteistä palvelutehtävää hoitava kunnan oy-muotoinen jätelaitos voi toimia markkinoilla enintään 10 %:n verran liikevaihdostaan vuoteen 2029 saakka. Poikkeavan ulosmyyntirajan perusteena on ollut jätehuollon ”luonne välttämättömyyspalveluna” ja sillä on pyritty ”varmistamaan toissijaisen jätehuoltopalvelun saatavuus” pitkällä aikavälillä (HE 195/2017).

KIVO kritisoi ankarasti osakeyhtiömuotoisten, sidosyksikköasemassa toimivien kunnallisten jätelaitosten sisällyttämistä lain soveltamisalaan, ja katsoo, että esityksessä valitulle ratkaisulle annetut perustelut eivät kestä kriittistä tarkastelua.

Ensinnäkin on kiinnitettävä huomiota jätelain 32 §:ään, joka koskee kunnan velvollisuutta järjestää jätehuolto. Pykälän mukaan kunnan on järjestettävä seuraavien, muiden kuin vaarallisten jätteiden jätehuolto:

1) vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvä jäte, mukaan lukien kotitalouden pienimuotoisessa itse tehtävässä rakennus- ja purkutoiminnassa syntyvä jäte;

- 2) kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte;
- 3) liikehuoneistossa syntyvä yhdyskuntajäte, joka kerätään kiinteistöllä yhdessä 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa;
- 4) muu yhdyskuntajäte, joka kerätään yhdessä 1–3 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä.

Kunnan on lisäksi järjestettävä:

- 1) 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetussa toiminnassa syntyvän saostus- ja umpisäiliölaitteen jätehuolto;
- 2) asumisessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely;
- 3) maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely, jollei kysymys ole kohtuuttomasta määrästä jätettä.

Kyseinen säännös on pakottavaa sääntelyä, josta kunnat eivät voi poiketa, eikä säännöksessä yksilöityjen jätteiden kohdalla laki salli ”kilpailevaa” toimintaa – vastuu on yksinomaisesti kunnilla. Oy-muotoisten jätelaitosten kohdalla kunnat ovat käyttäneet jätelain 43 § suoma mahdollisuutta jätehuollon palvelutehtävien siirtämisestä kuntien omistamalle yhtiölle, mutta peruskuntien viimekätinen velvollisuus huolehtia em. jätteiden jätehuollosta ei poistu yhtiöittämisestä huolimatta.

Jätelain 32 §:aa täydentää jätelain 41 §, jonka mukaan kiinteistön haltija tai muun jätteen haltija on velvollinen luovuttamaan 32 §:n mukaisesti kunnan vastuulle kuuluvan jätteen alueella järjestettyyn kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen tai kunnan järjestämään alueelliseen vastaanottoaikaan.

Esityksen mukaan yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraaliteetin varmistamiseksi kunnallisten yhtiöiden tulee olla velvollisia maksamaan ympäristövahinkorahastomaksua samoin perustein kuin yksityisten omistamat yhtiöt. Kuten yllä käy ilmi, jätelain 32 §:ssa yksilöityjen jätteiden kohdalla yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä ei voi kuitenkaan olla kilpailua, sillä kyseessä on julkinen palvelutehtävä ja kuntien velvollisuus, jonka toteuttamisesta yksityiset toimijat ovat kokonaan rajattu pois.

Lisäksi on otettava huomioon jätelain 78 §, joka koskee kunnan jätemaksua. Pykälän mukaan kunnan on perittävä jätelain mukaisesti järjestämästään jätehuollosta jätemaksua, jolla katetaan sille tehtävän hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Jätemaksulla saa kerätä enintään kohtuullisen tuoton pääomalle – ts. jätemaksuilla ei kerätä merkittävää voittoa, vaan maksukertymä käytetään lakisääteisen toiminnan järjestämiseen. Kunnan jätemaksu on julkisoikeudellinen maksu, jonka kiinteistön haltija on jätelain 80 § mukaan velvollinen suorittamaan.

Esityksen säännöskohtaisten perustelujen sivulla 3 mainitaan, että ”Valtion ja kunnan toimijoiden aiheuttamasta vahingosta sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaava taho on aina maksukykyinen, eikä jää tuntemattomaksi”. Kyseinen argumentti koskee yhtä lailla kunnan/kuntien omistamaa sidosyksikkönä toimivaa jäteyhtiötä. On erittäin harvinaista, että puhtaasti kuntaomisteinen sidosyksikkönä toimiva yhtiö muuttuisi maksukyvyttömäksi. Lisäksi kunnan/kuntien omistaman jätelain 43 §:n nojalla toimivan jäteyhtiön takana on peruskuntien velvollisuus huolehtia viimesijassa jätehuollon tehtävistä, jolloin tilannetta, jossa kukaan ei vastaa yhtiön ympäristönsuojelullisista- tai muista velvoitteista, ei voi syntyä. Lisäksi hankintalaki kategorisesti kieltää yksityisomistuksen sidosyksiköissä.

Yllä olevista seikoista seuraa se, että kun suurin osa myös osakeyhtiömuodossa toimivien jätelaitosten toiminnasta rahoitetaan kuntien asukkailta jätelain nojalla kerätyillä julkisoikeudellisilla maksuilla, julkisoikeudellisiin maksuihin perustuvia varoja tultaisiin ehdotuksen toteutuessa käyttämään yksityisessä, markkinaehtoisessa toiminnassa syntyneiden ympäristövahinkojen kattamiseen, koska osakeyhtiömuotoisten jätelaitosten kohdalla riski maksukyvyttömyydestä ei tule tosiasiallisesti realisoitumaan. Tämä on erittäin kyseenalaista, kun huomioidaan, että lain pääperiaatteena näyttää olevan aiheuttamisperiaatteen toteuttaminen. Yleisperustelujen sivulla 22 muun muassa todetaan seuraavaa:

”Kyse ei ole perinteisestä pilaantumisen välittömän aiheuttajan vastuusta vaan laajasta, pilaantumisvaaran aiheuttajien kollektiivisesta taloudellisesta vastuusta ympäristön pilaantumiseen ja vahinkotilanteisiin varautumisessa sen varalta, että aiheuttajaa tai muuta vastuutahoa ei saada vastuuseen.- Lähtökohtana toissijaisten vastuujärjestelmien rahoituksessa tulisi olla se, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajat mahdollisina aiheuttajina vastaisivat ennakkollisesti järjestelmien ylläpidon kustannuksista. - Ympäristönkäytön ohjauksen näkökulmasta kyse on siitä, että maksun kantamisen kautta riskialttiin toiminnan kustannuksiin sisäistetään ympäristönsuojelun kustannukset.”

Aiheuttamisperiaatteen tarkoitukseen peilaten on epäloogista ja suorastaan kestäväntöntä, että ehdotetussa järjestelmässä kunnallinen osakeyhtiömuotoinen jätelaitos, jonka kohdalla kyseinen riski ei voi realisoitua, on ehdotetussa järjestelmässä maksaja. Kokonaisuudessa on välttämätöntä huomioida, kuten edellä on mainittu, että kaikkien kunnallisten jätelaitosten toiminta rahoitetaan pääasiassa kunnan asukkailta lain nojalla kerätyin pakollisin julkisoikeudellisin maksuin. Lisäksi on olennaista muistaa, että kuntien omistama kuntavastuullista jätehuoltoa hoitava jätelaitos ei toiminnassaan kilpaile yksityisten yritysten kanssa. Ehdotetussa järjestelmässä siis kuntien asukkailta epäsuorasti kerättäisiin varoja rahastoon, johon kertyneet varat tultaisiin käyttämään yksityisessä yritystoiminnassa syntyneisiin ympäristövahinkoihin. Tämä ei voi olla lain tarkoituksen mukainen lopputulos, sillä se on täysin päinvastainen aiheuttamisperiaatteen perusajatuksen kanssa.

On lisäksi pidettävä mielessä, että kunnallisten jätelaitosten toiminnassa, silloin kun ne toteuttavat lakisääteistä asumisen jätehuoltoa, ei ole kyse valinnanvaraisesta toiminnasta jota tehtäisiin voittoa tavoitellen, vaan välttämättömyyspalvelusta, jonka toteuttaminen ja johon kuuluminen on säädetty pakolliseksi. Kuntavastuullinen jätehuolto toteuttaa perustuslain 20 §:n mukaista

ympäristöperusoikeutta – sitä ei siis voi lain kontekstissa pitää ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavana voittoa tavoittelevana toimintana, vaan lakisääteisenä toimintana, jolla nimenomaan pyritään estämään ympäristön pilaantumista ja edistämään ympäristönsuojelua. Aiheuttamisperiaatteen soveltaminen tehtävään, jonka suorittaminen on laissa säädetty pakolliseksi, ja jonka tekemättä jättämisestä seuraisi vakavia ympäristövahinkoja, vaikuttaa hyvin nurinkuriselta, pitäen mielessä lain tavoitteen koskien ympäristönsuojelun maksujen sisäistämisestä ympäristön kannalta riskialttiiseen toimintaan. Myöskään TOVARAMA-selvitys ei näytä tukevan tällaista ratkaisua, sillä siinä korostetaan toissijaisen rahoitusmallin kustannusten kohdentumista oikeisiin tahoihin, joita kunnalliset jätelaitokset eivät, nämä asiat silmällä pitäen, vaikuta olevan.

Kuten jätelain 1 §:ssä mainitaan, on jätehuollon ja etenkin kunnallisen jätehuollon tarkoituksena ”vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle, varmistaa toimiva jätehuolto sekä ehkäistä roskaantumista. HE 40/2021 mukaan ”jätehuolto on välttämättömyyspalvelu, joka koskettaa yksityisten kansalaisten ja yritysten arkea monin tavoin. Jätehuollon järjestämisen tapa ja laatu ovat suoraan yhteydessä ympäristöperusoikeuden toteutumiseen: laadukas jätehuolto vähentää roskaantumista ja ympäristön pilaantumista, epäasianmukainen jätehuolto ja jätteiden hylkääminen ympäristöön vaikuttaa päinvastaisesti.” Ottaen huomioon nämä seikat sekä kuntavastuullisen jätehuollon voittoa tavoittelemattoman luonteen, kunnallisten osakeyhtiömuotoisten jätelaitosten toiminnan rinnastaminen vapaaehtoiseen, voittoa tavoittelevaan yksityiseen yritystoimintaan, johon liittyy ympäristöriskejä, ei vaikuta kestävältä.

On myöskin havaittava, että kunta voi järjestää lakisääteisen jätehuollon palvelut osakeyhtiömuodon lisäksi myös taseyksikkö-, liikelaitos- tai kuntayhtymämuodossa. Kunnat, kuntien liikelaitokset ja kuntayhtymät ovat rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä asettaa asukkaat eri asemaan riippuen siitä, onko heidän alueellaan jätehuollon järjestäjä osakeyhtiö vaiko muun muotoinen kuntatoimija, kuten kuntayhtymä, sillä ympäristövahinkorahastomaksut nostavat jätemaksuja vain osakeyhtiöiden alueella (ympäristövahinkorahastomaksut vääjäämättä nostaisivat jätemaksuja, sillä kuten yllä on mainittu, jätelain 78 § mukaisesti jätehuollon järjestämisestä koituvat kustannukset on katettava jätemaksuin). Tämänkaltainen erottelu on myöskin ristiriidassa aiheuttamisperiaatteen kanssa. Olisi tasapuolista ja loogista, että kaikki toisiaan vastaavaa kunnallista jätehuoltopalvelua tuottavat kuntatoimijat jätettäisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi KIVO pyytää kiinnittämään huomiota jätelain pykälään 21, joka koskee jätteen loppukäsittelyn kustannusten kattamista. Pykälän mukaan:

”Jätteen loppukäsittelyn kustannuksiin ja siitä perittävään maksuun on sisällytettävä loppukäsittelylaitoksen tai -paikan perustamisen, käytön, käytöstä poistamisen, jälkihoidon ja ympäristönsuojelulain 59 §:ssä tarkoitetun vakuuden kustannukset sekä muut niihin rinnastettavat kustannukset. Jätteiden loppukäsittelystä kaatopaikalla perittävään maksuun on sisällytettävä jälkihoidon arvioidut kustannukset vähintään 30 vuoden ajalta.” Tähän liittyy myös jätelain 78 §, jonka mukaan jätteen loppukäsittelystä perittävällä maksulla on katettava vähintään 21 §:ssä tarkoitetut kustannukset.

KIVO katsoo, että kyseisen jätelain pykälän kautta ympäristövahinkolaissa esitetyt tavoitteet täyttyvät jo myös osakeyhtiömuodossa toimivien kunnallisten jätelaitosten osalta, ottaen huomioon sen, että todellista riskiä niiden maksukyvyttömyydestä ei ole. Mikäli katsotaan tarpeelliseksi, kyseiseen pykälän soveltamisalaan voidaan lisätä myös jätteen hyödyntämiseen tähtäävät toimet.

Kaikki yllä olevat asiat huomioon ottaen KIVO toteaa, että kunnalliset jätelaitokset tulisi toimintamuodosta riippumatta jättää lain soveltamisalan ulkopuolelle. Toissijaisesti kilpailuneutraaliteetin turvaamisen kannalta ainoa perusteltavissa oleva ratkaisu olisi se, että kunnalliset jätehuoltoyhtiöt osallistuisivat ympäristövahinkorahastoon vain niiden markkinaehtoisien toiminnan osuutta koskevalta osalta tai enintään sallitun ulosmyyntirajan maksimin osalta. Jätelain 44 § mukaan, mikäli kunta tai kunnan/kuntien perustama yhtiö hoitaa kunnan velvollisuudeksi säädetyn jätehuollon lisäksi muuta jätehuoltoa, tiedot tarjottujen palvelujen liikevaihdosta ja taloudellisesta tuloksesta on eriteltävä kirjanpidossa ja palveluista on laadittava tilikausittain erilliset laskelmat. Tämä tarkoittaa sitä, että kunkin osakeyhtiömuotoisen kuntien jätelaitoksen osalta niiden ympäristövahinkorahastoon maksettava summa vuosittain olisi helposti laskettavissa.

2 luku Ympäristövahinkomaksu (6–12 §)

-

3 luku Korvaukset ja avustukset (13–23 §)

-

4 luku Ympäristövahinkorahaston hallinto ja talous (24–31 §)

Lopuksi KIVO toteaa, että mikäli kuntien omistamat yhtiöt sisällytetään lain soveltamisalaan, tulisi rahaston hallitukseen nimittää kuntien edustaja.

5 luku Oikaisumenettely ja muutoksenhaku (32–34 §)

-

6 luku Erinäiset säännökset (35–36 §)

-

7 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset (37–40 §)

-

Muita huomioita esityksestä

Muut kommentit esityksestä

-

Penttilä Matias
Suomen Kiertovoima ry