

15.8.2017

Ympäristöministeriö
PL 35
00023 HELSINKI
kirjaamo@ym.fi

Viite: LAUSUNTOPYYNTÖ 20.6.2017
YM /14/400/2017, YM024:00/2016

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI JÄTELAIN MUUTTAMISESTA

Taustaa

Ylivieskan kaupunki on 16 kunnan omistaman, kuntien puolesta jätehuollon palvelutehtävää hoitavan **Vestia Oy:n kotipaikkakunta**. Jätelain (646/2011) mukaisesti tämän yhteistoiminta-alueen lain 23 §:ssä tarkoitettuna **jätehuoltoviranomaisena** toimii Ylivieskan kaupungin organisaatioon kuuluva kuntien yhteinen toimielin, **Jokilaaksojen jätelautakunta**, jossa kustakin kunnasta on yksi jäsen.

Tämän yhteistoiminta-alueen väestömäärä oli kesäkuussa 2017 noin 96 500 asukasta. Neljän kunnan asukasluku oli alle 3000, kolmen yli 10 000. Toiminta-alueen halkaisija on suurimmillaan noin 150 km. Se sijoittuu Pohjois-Pohjanmaan maakunnan eteläosaan ja Keski-Pohjanmaan pohjoisreunalle.

Ylivieskan kaupunki lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi jätelain muuttamiseksi erityisesti niiden velvoitteiden näkökulmasta, joita jätelainsäädännössä on asetettu kunnalle ja kunnan jätehuoltoviranomaiselle ja joita luonnoksen mukaan muutettaisiin.

Esitysluonnoksen lähtökohdista ja tavoitteista

Esitysluonnoksen lähtökohtana kerrotaan olevan hallituksen strateginen ohjelma, jonka mukaan *jätelakia (646/2011) muutetaan siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden*.

Esitysluonnoksen tavoitteena on edistää kilpailua, mutta samalla varmistaa kunnan jätehuoltopalvelujen sujuvuus ja minimoida kunnille aiheutuva hallinnollinen taakka. Lisäksi pyritään lisäämään avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Esitysluonnoksen keskeinen sisältö kuntanäkökulmasta

Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto (32 §)

Aiemman jätelain (1072/1993) 10 ja 13 §:n sisältöä muutettiin lailla 411/2007. Muutoksen tavoitteena oli *"selkeyttää kunnan vastuuta yhdyskuntajätehuollossa. Lisäksi tavoitteena on saattaa kuntien oikeudet ja velvollisuudet yhdyskuntajätehuollossa tasapainoon."* (HE 257/2006).

Nykyistä, 1.5.2012 voimaantullutta jätelakia (646/2011) säädettäessä perusteltiin, kuinka *vastuunjakoon oli tarpeen tehdä vain vähäiset tarkistukset vastuunjaon selkeyttämiseksi ja jätehuollon toimivuuden varmistamiseksi* (HE 199/2010, s. 35).

Tässä yhteydessä eri vaihtoehtojen arvioinnissa *yhdyskuntajätehuollon keskeisimmiksi tavoitteiksi tunnistettiin:*

1. *ympäristönsuojelun ja jätehuollon etusijajärjestyksen mukaiset vaatimukset täyttävän jätehuollon infrastruktuurin varmistaminen;*
2. *jätehuoltopalvelun saatavuuden ja jatkuvuuden turvaaminen, sekä*
3. *jätealan yritystoiminnan ja innovaatioiden edistäminen.*

Ympäristövaliokunta (YmVM 23/2010 vp, s. 9) korosti, että *"yhdyskuntajätehuollon sääntelyn tärkein tavoite on varmistaa jätehuollon järjestyminen ympäristön ja terveyden kannalta turvallisella tavalla. Yritystoiminnan edistäminen on myös tärkeä tavoite, mutta tässä sääntely-yhteydessä toissijainen ympäristön ja terveydensuojeluun nähden. Kokonaisvastuu riittävien ja toimivien jätehuoltopalvelujen järjestämisessä asumisessa ja muulle vastaavalle jätteelle soveltuu valiokunnan mielestä parhaiten säädettäväksi kunnalle. Tarpeellinen on myös kunnan rooli toissijaisen jätehuoltopalvelujen tarjoajana elinkeinotoiminnan jätteille siinä tilanteessa, kun yksityistä jätehuoltopalvelua ei ole kohtuudella saatavissa."*

Tätä taustaa vasten nyt lausuttavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi laiksi jätelain muuttamisesta ei ole perusteltu. Perusteena on hallitusohjelman kirjaus *"jätelakia muutetaan siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden"*. Muutoksen vaikutukset ympäristön ja terveydensuojelun näkökulmasta jäävät vähälle tarkastelulle. Näin on myös kokonaisvaikutusten kohdalla, mikä myönnetään myös luonnoksen perusteluissa. Näyttää siltä, että ensin on asetettu tavoite, jolle tämän jälkeen yritetään löytää perustelut. Perustelut jäävät kuitenkin kovin heikoiksi.

Ylivieskan kaupunki katsoo, että jätelain 32 §:ssä säädetyn jätehuollon kuntavastuun rajaaminen on tarpeeton. Nykyisen jätelain toimeenpano on pitkällä, mutta se on kuitenkin yhä kesken. Alaan liittyvä oikeuskäytäntö on juuri muodostumassa. Muutos olisi ennakoimaton kaikkien alan toimijoiden kannalta.

Alueemme kuntien omistama jäteyhtiö on investoinut merkittävästi neljän muun jätelaitoksen kanssa jätteenpolttolaitokseen täyttääkseen lakisääteiset velvollisuudet. Vaihtoehtoja ei käytännössä ole ollut.

Valtaosa yhtiömme toiminta-alueesta on harvaanasuttua, taajamat pieniä ja pientalovaltaisia. Kuljetusmatkat ovat pitkiä suhteessa kertyvään jätemäärään. Jätelaitos on turvannut asianmukaisen jätehuollon koko alueella. Harvaanasutun alueen jätehuollon eriyttäminen kahtia olisi ristiriidassa ympäristönsuojelun ja jätehuollon tavoitteiden kanssa. Esitysluonnos ei ota huomioon alueellisia erityispiirteitä. Yhtiön toimintatapa on turvannut kohtuulliset ja tasapuoliset jätehuoltokustannukset jätteen

tuottajan tai haltijan sijainnista riippumatta. Se on voinut tarjota myös alueen omille ympäristöhuoltoyrityksille mahdollisuuden olla mukana urakkakilpailussa muodostaessaan urakka-alueet riittävän pieniksi.

Kunnan toissijainen jätehuoltopalvelu (33 §)

Esitysluonnoksen mukaan kunnan tulisi olla selvillä jätehuollon palvelutarjonnasta siinä laajuudessa kuin toissijaisen jätehuoltopalvelun tarpeen arviointi edellyttää. Arvioinnin toteuttamista esitetään kunnan jätehuoltoviranomaisen vastuulle. Arvioinnin sisältö ja toteuttamistapa suhteutettaisiin alueen jätehuoltomarkkinoiden tilanteeseen ja tarkastelu tulisi tehdä säännöllisesti ja aina markkinatilanteen olennaisesti muuttuessa.

Esitys on ongelmallinen monella tavalla.

Esitysluonnoksessakin todetaan, että muuttuvan markkinatilanteen selvittäminen on osoittautunut haastavaksi tehtäväksi. Jätehuoltoviranomaisella ei ole – tuskin voi olla – riittävää jätehuollon markkinatuntemusta eikä luotettavia keinoja sen selvittämiseksi. Viranomainen on tekemisissä lähinnä yhdyskuntajätehuollon kanssa, kuten sen rooliin kuuluukin. TSV-jätteestä suuri osa on muuta kuin yhdyskuntajätettä. Lisäksi viranomaisen toiminta rahoitetaan jätelain mukaisesti asuinkiinteistöjen haltijoiden jätemaksutaksan mukaisesti maksamilla perusmaksuilla. Olisi arveluttavaa, jos markkinakartoitus tapahtuisi kuntalaisten rahoittamana.

Edelleen esitys lisäisi oleellisesti jätehuoltoviranomaisen tehtäviä ja asiaan liittyviä hallintomenettelyjä. Kuntien jätehuoltoviranomaiset toimivat pienillä resursseilla. Tavoitteena on myös ollut, ettei kunnille osoiteta uusia tehtäviä eikä byrokratiaa lisää. Näin ollen tehtävää ei voida osoittaa ainakaan yksinomaan jätehuoltoviranomaiselle. Se voi olla osaltaan mukana arvioimassa palvelutarjontaa. Oleellisinta on palvelua tarvitsevan jätteen tuottajan tai haltijan arvio palvelutarpeestaan.

Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon (42 §)

Esitysluonnoksen mukaiselle yhdyskuntajätehuollon vastuurajauksen muutokselle ei ole tarvetta eikä perusteita, jolloin myös poikkeamista koskevan pykälän muuttaminen on tarpeetonta.

Poikkeamisia on haettu jätehuoltoviranomaisilta erittäin vähän. Menettelyä koskevat ohjeistukset ja menettelytavat ovat muotoutuneet ja oikeuskäytäntöä syntynyt.

Kirjanpito kunnan jätehuoltopalveluista ja kuljettajan tiedonantovelvollisuus (44 §)

Esitysluonnoksen mukainen muutos laajentaisi jätelaitoksen kirjanpitovelvollisuutta nykyisen markkinaehtoisen palvelun lisäksi toissijaiseen palveluun sekä edellyttäisi lisäksi sen erittelyä jätelajeittain ja käsittelymenetelmittäin. Tätä perustellaan läpinäkyvyyden lisäämisellä.

Jäteyhtiön kannalta esitys on kohtuuton ja perusteettoman laaja tavoiteltuun päämäärään nähden. Se lisäisi byrokratiaa ja olisi useissa tapauksissa teknisesti mahdotonta esimerkiksi sekalaisten jätekuormien sisältämien jätelajien eri käsittelymenetelmiin päätyvien määrien mittaamiseksi useidenkin lajitteluprosessien jälkeen.

Tavoiteltu läpinäkyvyys voidaan turvata esimerkiksi jätelain 79 §:n 3 momentin muutoksella siten, että kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun perusteella keräämien maksujen kertymä tulee eritellä muusta jätemaksukertymästä.

Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset (145 a §)

Esitysluonnoksessa esitetään jätelakiin lisättäväksi uusi pykälä, jossa säädettäisiin kunnan jätehuollon toimialalla toimiville sidosyksiköille oma sidosyksikkösäännös hankintalaista (1397/2016) poiketen. Jätehuollon sidosyksiköille esitetään ulosmyyntirajaksi pysyvää 10 %:n rajaa ilman hankintalaissa säädettyä 500 000 euron euromääräistä rajaa. Vuoden 2017 loppuun saakka noudatettaisiin hankintalain siirtymäsäännösten mukaista ulosmyyntirajaa (15 %).

Esitetty 10 %:n ulosmyyntiraja on jätehuollon toimialalle liian alhainen. Esitysluonnoksessakin käydään läpi tästä rajauksesta aiheutuvia ongelmia, joskin tarkastelu jää karkealle tasolle.

Alueemme kuntien omistaman jäteyhtiön toimialue on valtaosin harvaanasuttua ja taajamat pieniä, kuten edellä on jo todettu. Liian tiukka markkinaehtoisuuden toiminnan rajaus – jos samaan aikaan vielä kiristetään toissijaisten jätehuoltopalvelujen mahdollisuutta – vähentäisi pienten jätealan ympäristöhuoltoyritysten mahdollisuuksia toimia osana jätehuoltoa. Niiden saatavilla olevat jätteiden hyödyntämis- ja käsittelypalvelut vähenisivät, mikä esitysluonnokseen sisältyvässä arvioinnissakin todetaan. Kuljetusmatkat pitenisivät. Tuloksena olisi ongelmia jätehuoltopalvelujen saatavuudessa. Nämä vaikutukset olisivat arvatenkin suurimpia juuri harvaanasutuilla ja pienten taajamien seuduilla. Hallitusohjelman tavoite ”*alueellisten erityispiirteiden huomioimisesta*” jää toteutumatta.

Lopuksi

Esitysluonnoksen mukainen rajaus kunnan velvollisuuteen jätehuollon järjestämistä vastuussa heikentäisi kuntayhtiömme toimintaedellytyksiä merkittävästi.

Kunnan toissijaiseen jätehuoltopalveluun (33 §) liittyvä palvelutarpeen arviointi säädettäisiin kunnan jätehuoltoviranomaisen vastuulle. Kunnan viranomaisella ei ole tähän riittävää markkinatuntemusta ja säädös veisi viranomaistoimintaa yhä kauemmaksi yhdyskuntajätehuollon piiristä. Kunnan viranomaisella ei ole arviointiin tarvittavia keinoja eikä resursseja. Lisäksi toiminta käytännössä rahoitettaisiin jättemaksutaksan mukaisesti asuinkiinteistöjen haltijoilta eli kuntalaisilta perittävillä perusmaksuilla. Näin ei voi olla eikä näin voida tehdä.

Esitysluonnoksessa tarkoitetut kirjanpitovelvoitteet ja esitetyt sidosyksikkösäännökset ovat jäteyhtiön toimintaedellytyksiä ajatellen tarpeettomia ja kohtuuttomia. Ne vaarantaisivat yhdessä kuntavastuun rajaamisen kanssa jätehuoltopalvelujen saatavuuden etenkin harvaanasutuilla seuduilla sekä merkitsisivät jäteyhtiömme arvion mukaan jätemaksujen tuntuja korotuksia alueellamme.

Esitysluonnos on ristiriidassa hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden kanssa. Muutos heikentäisi pienten paikallisten ympäristöhuoltoyritysten toimintaedellytyksiä. Jättekuljetusten ristiinajo pienten jäte-erien perässä etenkin harvaanasutuilla seuduilla lisääntyisi ja olisi ristiriidassa jätelain tavoitteiden kanssa. Maakunnalle siirtyvien toimintojen jätehuollon erillinen urakointi kärjistäisi tätä tilannetta. Esitys monimutkaistaisi jätelain säädöksiä ja uudet velvoitteet vain lisäisivät sääntelyä. Kunnan tehtäviä lisättäisiin ja hallinnon taakka kasvaisi.

Tämä kaikki tehtäisiin hetkellä, jolloin nykyiseen jätelakiin liittyvät tulkinnat, ohjeistukset ja oikeuskäytännöt ovat jo syntyneissä. Esitys johtaisi jätehuoltomääräysten ja monien opasaineistojen avaamiseen. Jäteneuvontaan syntyisi uusia kattamattomia aukkoja.

Harkitsematon lainmuutoksen tavoitteenasettelu ei saa vaarantaa jätelain perusteita eikä jätehuoltopalvelujen saatavuutta, myös harvaanasutuilla alueilla, kaikissa olosuhteissa, välttämättömyyspalveluna.

Ylivieskassa, 15. elokuuta 2017

YLIVIESKAN KAUPUNKI



Terho Ojanperä
kaupunginjohtaja



Tapio Koistinaho
jätelautakunnan esittelijä