

Viite: YM14/400/2017

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi jätelain muuttamisesta

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi jätelain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoja sekä eräitä muita vastuunjaon rajoituksen toimeenpanemiseksi tarpeellisia muutoksia. Lisäksi jätelakiin on tulossa sidosyksikköjä koskevat säännökset.

Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja pyydämme kiinnittämään ehdotuksessa huomiota erityisesti seuraaviin asioihin.

Lakiehdotuksen valmistelu

Lakiehdotus on laadittu ympäristöministeriön asettaman yhdyskuntajätehuollon vastuunjaon muuttamista ja hankintalain yhteensovittamista valmistelleen työryhmän loppuraportin pohjalta. Loppuraportin esityksiin jätelain muuttamisesta jätettiin useita eriäviä mielipiteitä sekä täydentäviä lausumia. YTP jätti niistä kaksi (kunnan vastuun rajaaminen sekä hankintalaista poikkeaminen) yhdessä Elinkeinoelämän keskusliiton ja Suomen Yrittäjien kanssa. Suurelta osin YTP oli kuitenkin tyytyväinen työryhmän esityksiin.

Nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa jätelain muuttamisesta poiketaan kuitenkin asiaa valmistelleen asiantuntijatyöryhmän yksimielisestikin tai selvällä enemmistöllä esittämistä linjauksista. **YTP katsoo, että nämä poikkeamat tulee palauttaa työryhmän kantojen mukaisiksi.**

Lisäksi YTP haluaa korostaa tässä yhteydessä kahta jätelain uudistamisen ja hankintalain yhteensovittamisen yhteydessä esiin tullutta asiaa. Toinen liittyy **jätehuollon markkinapaikan perustamiseen**, jota valmistellaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimesta. YTP pitää tätä työtä erittäin tärkeänä erityisesti kunnan toissijaisen jätehuollon hyväksyttävyyden ja läpinäkyvyyden osalta. Ensisijainen markkinapaikalle asetettava tavoite tulee olla yksinkertaisen ja toimivan järjestelmän luominen TSV-markkinapuutteen todentamiseksi.

Toinen asia liittyy ns. jätehuollon **infran eriyttämiseen**. Tätä asiaa selvitetään parasta aikaa YM:n toimeksiannosta. YTP näkee infran eriyttämisen aivan keskeiseksi asiaksi, kun suomalaista jätehuoltoa siirretään vahvemmin kohti kiertotaloutta. YTP toistaa näkemyksensä, että jätehuollossa ei ole ilman infran eriyttämistä ja avaamista perusteita poiketa hankintalain sidosyksikkörajoista. Nämä kaksi asiaa

tuleekin sitoa toisiinsa ja poistaa nyt lausunnolla olevasta hallituksen esityksestä hankintalaista poikkeamiseen liittyvät kirjaukset.

YTP:n yksilöidyt kannat lakiehdotuksessa esitettyihin muutoksiin

Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto

Ehdotettu jätelain 32 § Kunnan velvollisuudesta järjestää jätehuolto tulee muuttaa siten, että pykälän 1. momentissa oleva kohta 2 kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvästä yhdyskuntajätteestä poistetaan kokonaan. Samalla poistuu tarve säädellä poikkeuksesta velvollisuuteen luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon eli jätelain 42 §:lle.

Lisäksi jätelain 32 § 1. momentin kohta 3 tulee rajata niin, että se koskee ainoastaan liikehuoneistossa syntyvää yhteiskuntajätettä, joka kerätään kiinteistöllä yhdessä 1 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa.

Perustelut: Hallitusohjelmaan on yksiselitteisesti kirjattu, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyvään jätteeseen. Nyt lausunnoilla oleva ehdotus jätelain muuttamisesta ei toteuta tätä kirjausta. Se ei myöskään tue muita hallitusohjelman kirjauksia, joiden mukaan kilpailua estävää toimialakohtaista sääntelyä puretaan ja julkisia palveluja avataan yritysten kilpailulle.

Hallitusohjelman kirjauksesta poikkeamista perustellaan hallituksen esityksessä erittäin niukasti kunnan toiminnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamisella ja näihin liittyvän hallinnollisen taakan minimoimisella. Esitetyt perustelut ovat marginaalisia verrattuna yksinoikeuksien rajaamisesta asumisessa syntyvään jätteeseen saataviin hyötyihin. Hallitusohjelman mukainen rajausta selkeyttää jätehuollon vastuunjakoa, vahvistaa alan markkinoita sekä toteuttaa hallitusohjelman tavoitteita myös yrittäjyyden, kilpailullisuuden ja kilpailuneutraliteetin vahvistamisesta.

Kunnan vastuun rajaaminen asumisessa syntyvään yhdyskuntajätteeseen on arvioitu kahdessakin eri vaikutustenarvioinnissa (FCG ja Ramboll). Kummassakaan niistä ei ole päädytty työryhmän loppuraportissa esitettyyn tarpeeseen kunnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamisesta tai siihen, että jätehuollon sujuvuus olisi muutoksen myötä uhattuna. Päinvastoin muutoksen vaikutukset on arvioitu kaikissa vaikutusluokissa melko pieniksi (FCG). Myös hallituksen esityksessä tuodaan esille, että kunnan vastuun rajaaminen vain asumisessa syntyvään jätteeseen selkeyttäisi jätehuollon vastuunjakoa huomattavasti ja että nyt ehdotetusta rajauksesta syntyy uusia tulkintatilanteita. Arviointien mukaan taas kaikkien organisaatioiden siirtäminen kunnan vastuun ulkopuolelle vähentäisi tulkintaristiriitoja ja samalla myös jätehuoltoviranomaisten hallinnollista taakkaa.

Kuntien omassa toiminnassa syntyvän jätteen jättäminen kunnan vastuulle heikentää mahdollisuuksia kierrätyksen lisäämiseksi sekä vähentää muutoksesta saatavia synergiaetuja. Kyseinen yhdyskuntajäte vastaa muita kuntien vastuulta vapautuvia jätteitä, kuten seurakuntien, valtion ja muiden

julkishallinnollisten toiminnassa syntyvää yhdyskuntajätettä ja on yleisesti laadultaan sellaista, että se on helpommin hyödynnettävissä kuin asumisessa syntyvä jäte.

Näin ollen esimerkiksi lisääntyvällä syntypaikkalajittelulla voidaan nostaa materiaali kierrätyksen tasoa hyödyntäen niitä synergioita, joita syntyy yritysten ja erilaisten palvelun- ja hallintotoiminnassa syntyvän samankaltaisen yhdyskuntajätteen keräämisestä samassa ketjussa. Nämä edut jäävät saavuttamatta kuntien omassa toiminnassa syntyvän jätteen osalta, ellei hallitusohjelman kirjausta toteuteta kokonaisuudessaan.

Kuntien vastuun rajaaminen asumisessa syntyvään jätteeseen lisäisi myös kuntien omaa valinnanvapautta palveluidensa jätehuollon osalta. Ne voisivat halutessaan joko kilpailuttaa kyseiset palvelut tai käyttää sidosyksikkönään toimivia jätelaitoksia kuntavastuun ulkopuolelle jäävän jätehuollon järjestämiseen.

Kunnan vastuun rajaaminen asumisessa syntyvään jätteeseen poistaisi tarpeen jätelain 42 §:n mukaisille poikkeushakemuksille. Tämä taas poistaisi jätehuoltoviranomaisilta poikkeushakemusten käsittelyn sekä niihin liittyviin muutoksenhakuprosesseihin osallistumisesta aiheutuvan taakan.

Mikäli edellä mainituista huolimatta kunnan vastuun rajausta ei toteuteta hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti, ja jätelain 42 § jää voimaan, tulisi se laajentaa koskemaan myös 32 §:n 1 momentin 2 kohdan lisäksi kohtaa 1 eli myös asumisessa syntyvää jätettä. Tämä lisäisi asukkaiden valittavissa olevia palveluita ja mahdollistaisi laajemman palveluiden kirjon, kuin mitä kunnalliset jätelaitokset ovat voineet tarjota.

Hankintalain sidosyksikkösääntely jätehuollossa ja TSV-palvelut

Lakiehdotuksen 145 a § Sidos- ja hankintayksiköitä koskevista erityisistä säännöksistä tulee kokonaisuudessaan poistaa. YTP:n kannan mukaan jätehuollossa ei tule poiketa hankintalain 15 §:ssä asetetuista euro- ja prosenttimääräisistä rajoista.

Jätelain 33 § Kunnan toissijaisesta jätehuoltopalvelusta sen sijaan on edelleen tarpeellinen monille jätteenhaltijoille. Siksi on hyväksyttävää, että kunta voi tuottaa jätelain 33 §:n mukaisia TSV-palveluja hankintalain sidosyksikkösääntelyn estämättä, silloin kun se on jätteen haltijoiden pyyntöjen ja muun markkinatarjonnan puutteen perusteella velvollinen.

Perustelut: Lakiehdotus poikkeaa hankintalain yleisesti kaikkia toimialoja koskevasta sidosyksikkösääntelystä. Sen mukaan jätehuollossa ei sovellettaisi lainkaan euromääräistä rajaa, ja prosenttimääräinen raja nostettaisiin viidestä kymmeneen. Hallituksen esityksen perustelut ratkaisulle ovat niukat ja ristiriidassa hankintalain tavoitteiden ja eduskunnan tahdon kanssa.

Hankintalain esitöissä on perusteltu laajasti, miksi on välttämätöntä rajoittaa sidosyksiköiden myyntiä muille kuin omistajilleen. Sidosyksiköt voisivat vähäistä suuremman myynnin kautta vääristää kilpailua markkinoilla hyödyntämällä määräysvaltaa käyttäviltä hankintayksiköiltä kilpailuttamatta saatuja ja

usein sidosyksikölle erittäin edullisia hankintasopimuksia. Sidosyksikkö saisi näin verovaroin kustannettuja epäreiluja kilpailuetuja yksityisiin yrityksiin verrattuna. Suurikokoisen sidosyksikön liiketoiminnasta jo muutaman prosentin sallittu ulosmyynti voisi tarkoittaa miljoonien eurojen suuruista myyntiä markkinoille. Tästä syystä hankintalaissa katsottiin välttämättömäksi asettaa prosenttimääräisen rajan lisäksi myös euromääräinen raja. Nämä perustelut ovat täysin päteviä myös kuntien jätelaitosten osalta. Myös luonnoksessa hallituksen esitykseksi tuodaan esille, että muutos parantaisi kilpailuneutraliteettia.

Jätelakiehdotuksen 33 § Kunnan toissijaisesta jätehuoltopalvelusta on tarpeellinen, kun jätteen haltija ei voi saada palvelua muualta palvelutarjonnan puutteen vuoksi (jäljempänä TSV). Yhdymme näkemykseen siitä, että TSV on tarpeellinen monille jätteenhaltijoille, myös alan yrityksille. Sen sijaan olemme eri mieltä hallituksen esitysluonnoksen kanssa siitä, että markkinaehtoisen ulosmyynnin liian tiukka rajaaminen voisi heikentää kunnan mahdollisuuksia toissijaisen jätehuoltopalvelun tarjoamiseen.

Kunnan tai kuntien yhteisesti omistaman yhtiön TSV:n perusteella tuottamista palveluista syntyvää liikevaihtoa ei lueta mukaan ulosmyyntiin, jonka perusteella määritetään, ylittävätkö hankintalain 15 §:ssä asetetut liikevaihdon prosenttiosuutta tai euromäärää koskevat rajat. Kunnan mahdollisuuksiin tuottaa palveluja TSV:n perusteella hankintalain 15 § ei siis vaikuta. Tähän johtopäätökseen päätyi myös eduskunnan talousvaliokunta hankintalaista antamassaan mietinnössä (TaVM 31/2016 vp). Valiokunnan alustava arvio oli, että "ehdotettu hankintalain sidosyksikkösäätely ei estäisi kuntia järjestämästä lakisääteisiin velvollisuuksiinsa kuuluvia jätehuollon palveluja ja TSV-palvelua määräysvallassaan olevien kunnallisten jätelaitosten toimesta."

On tärkeä huomioida, että jätelain toissijainen vastuu (TSV) on jo erittäin merkittävä poikkeus hankintalain sidosyksikkösäätelystä, jossa vastaavan markkinaehtoisen toiminnan puute oikeuttaa 5 prosentin sijaan enintään 10 prosentin ulosmyyntiin. TSV:n osalta tällaista ylärajaa ei ole lainkaan, jolloin TSV-myyntiä voi olla vaikkapa 50 % sidosyksikkönä toimivan jätelaitoksen liikevaihdosta.

TSV luo jo itsessään jätehuollon kuntaomisteisille sidosyksiköille volyymietuja yksityisiin kilpailijoihin nähden, samoin kuin muut jätelain kunnalle suomat yksinoikeudet. Molemmat ovat omiaan lisäämään alan kilpailuneutraliteettiongelmia. Erityisesti näin tapahtuu, jos jätehuollon sidosyksikköasemassa toimiville kuntayhtiöille annetaan esityksen mukainen poikkeus korkeampaan ulosmyyntirajaan kuin hankintalaissa on asetettu.

Tämän lisäksi yksi jätehuollon erityispiirre on, että monesti vain kuntatoimijoilla on suora pääsy toiminnan harjoittamisessa elintärkeään infrastruktuuriin. Yksityiset jätehuoltoyritykset pääsevät useimmiten esimerkiksi kaatopaikoille tai polttolaitoksiin vain kunnallisen jätelaitoksen eli kilpailijansa kautta. Asetelma on toimivan kilpailun kannalta hyvin ongelmallinen. Infran eriyttäminen ja siihen liittyvä meneillään oleva selvitys onkin tärkeä osa toimivampaa jätehuoltoa.

Jätelaitosten vuoden 2016 tilinpäätöstietojen alustavan tarkastelun pohjalta vaikuttaisi, että vaikka markkinaehtoinen toiminta olisikin laskenut, niin liikevaihdot ja -tulokset olisivat usein pysyneet

ennallaan tai jopa kasvaneet. Tästä voidaan tulkita, että toisin kuin kuntapuolen edustajien toimesta on väitetty, niin markkinaehtoisen toiminnan vähentäminen ei näyttäisi nostavan ainakaan automaattisesti kuntalaisten kuluja tai heikentäisi yhtiöiden toimintaa. Joidenkin yksittäisten jätelaitosten osalta siirtyminen suoraan alempiin sidosyksikön ulosmyyntirajoihin saattaisi kuitenkin aiheuttaa häiriöitä käytännön toiminnalle. Tähän myös eduskunta kiinnitti huomiota hankintalakia hyväksyessään.

Vuodenvaihteessa voimaan tulleeseen hankintalakiin kirjattiinkin talousvaliokunnan ehdottama siirtymäkauden poikkeusjärjestely jätehuollon osalta ulosmyynnin enimmäismäärän ollen vuoden 2017 ajan 15 % ja vuoden 2018 ajan 10 %.

Eduskunta katsoi hankintalain hyväksyessään tämän riittäväksi poikkeusjärjestelyksi jätehuollon osalta. Enempiin erityisjärjestelyihin ei myöskään YTP:n mukaan ole tarvetta. Jos poikkeamia tehdään, niin ne tulee arvioida samassa yhteydessä kuin jätehuollon infran (biokäsittely, jätteenpoltto, kaatopaikat) eriyttämisestä ja avaamisesta päätetään.

Yksityiskohtaisena huomiona YTP katsoo lisäksi, että 33 §:n 4 momenttiin koottuihin asetuksenantovaltuuksiin olisi syytä lisätä siinä nyt olevien lisäksi myös mahdollisuus antaa tarkempia säännöksiä toissijaista jätehuoltopalvelua koskevan sopimuksen keskeisestä sisällöstä.

Kirjanpitovelvoitteet

Jätelakiehdotus 44 § Kirjanpidosta kunnan jätehuoltopalvelusta ja kuljettajan tiedonantovelvollisuudesta sisältää tarpeellisia parannuksia nykyiseen sääntelyyn nähden. Tuloslaskelman liitteenä esitettävä kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun liikevaihdon jakautuminen jätelajeittain ja jätteen käsittelymenetelmittäin tuo läpinäkyvyyttä jätelaitosten toimintaan.

Perustelut: Kilpailuneutraliteetin, hankintalain soveltamisen ja jätelain toimivuuden kannalta on olennaista, että kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden nojalla tarjoama palvelu täyttää jätelain vaatimukset markkinapuutteesta. Toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden edellytysten täyttyminen ja siihen liittyvät tulkinnalliset epävarmuudet ovat olleet yksi jätealaa hiertävistä kysymyksistä.

Kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi tuodaan esiin, kirjanpitovelvoitteisiin ehdotetut uudet vaatimukset ovat tarpeen kunnan ja kunnan jätehuoltoyhtiön toiminnan ja hinnoittelun läpinäkyvyyden seuraamiseksi sekä kunnan lakisääteisen perusvastuun, toissijaisen jätehuoltopalvelun ja markkinaehtoisen toiminnan välisen ristosubvention ehkäisemiseksi.

Nykyisen jätelain nojalla kuntien jätelaitokset ovat ilmoittaneet hyvin vaihtelevasti markkinaehtoisesta toiminnasta, vaikka laki edellyttää erittelyä sekä toiminnan taloudellista tulosta kuvaavien laskelmien julkaisemista ja tietoverkkoon laittamista. Osa jätelaitoksista kertoo laskelman sisältävän TSV-palveluja, osa ei ilmoita tietoja markkinaehtoisen toiminnan osuuksista lainkaan. Vuosien 2013-2015 osalta erittelyä ei ollut saatavissa tietoverkosta kuudelta osakeyhtiömuotoiselta jätelaitokselta, mikä vastaa niistä 23 %:a. Onkin tärkeää ohjata jätelaitoksia avoimuuteen ja lain noudattamiseen.

Jätelain muutosehdotuksen arvioinnissa todetaan jätelaitosten TSV-liikevaihdosta 67 % muodostuvan muusta kuin yhdyskuntajätteestä. Näitä ei missään olosuhteissa kerätä sekakuormissa, vaan kyse on suoraan yrityksistä kerättävästä jätteestä. Suurin epäkohta kilpailuneutraliteetin kannalta koskeekin muita kuin yhdyskuntajätteitä, joista erikseen arvioinnissa nostetaan isoina ryhminä esille pilaantuneet maat, ylijäämämaat sekä rakennusjätteet. Jätelajien ja jätteen käsittelymenetelmien julkaisu toissijaisen jätehuoltopalvelun liikevaihdosta on tarpeellista avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteuttamiseksi.

Jätelakiehdotuksessa jää vielä melko avoimeksi, mitä jätteen kuljettajan tiedonantovelvollisuudessa tarkoitetut yksilöidyt tiedot ovat. YTP ei pidä onnistuneena luonnoksessa ehdotettua lausuntomenettelyä. Asiaa ei myöskään käsitelty lakia valmistelleessa työryhmässä. Jos menettely kuitenkin jää hallituksen esitykseen, niin viimeistään asetuksen valmisteluvaiheessa tulee varmistaa, että velvollisuudesta tulee kohtuullinen erityisesti, kun otetaan huomioon ehdotettu 147 §:n rangaistussäännös.

Siirtymäsäännökset

Jätelakiluonnokseen on kirjattu, että lakimuutokset tulisivat voimaan tammikuussa 2018. Tästä aikataulusta on tärkeä pitää kiinni. Lisäksi on erikseen todettu, että kunnilla, jotka ovat järjestäneet lakimuutoksen myötä kunnan vastuulta poistuvan jätteen kuljetuksen, olisi enintään kolme vuotta aikaa jatkaa aikaisempaa järjestelyä.

Jätelakia valmistelleessa työryhmässä hyväksyttiin sen sijaan kahden vuoden siirtymäaika. Työryhmän kannasta ei ole perusteita poiketa. Kahden vuoden siirtymäaika on enemmän kuin riittävä tämän kokoisessa vastuunjakomuutoksessa, tätä lyhyempääkin on syytä harkita huomioiden, että kyse ei ole suurista muutoksista nykytilaan.

Kunnioittavasti

Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry



Tatu Rauhamäki