

Lausunto jätelain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta**Ympäristöjohtaja Tanja Leppänen****Ympäristö- ja rakennusvalvontapalvelujen tukipalvelut****Tausta**

Ympäristöministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi laiksi jätelain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoja koskevia jätelain säännöksiä hallitusohjelman mukaisesti siten, että kunnille säädettyä vastuuta jätehuollossa rajataan.

Tällä hetkellä kunnan vastuulle kuuluu jätelain (646/2011) nojalla asumisessa syntyvän jätteen lisäksi sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto. Vaikka kunnan vastuu jätehuollossa on muuttunut 2000-luvulla jo useasti, kunnan vastuulta ollaan nyt poistamassa sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa syntyvä yhdyskuntajäte sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu yhdyskuntajäte. Kunnan vastuulle jäisi kuitenkin asumisessa syntyvän jätteen lisäksi kunnan omassa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte.

Jätelain mukaan kunnan velvollisuutena on järjestää jätehuolto toissijaisesti myös elinkeinotoiminnan jätteille, jos jätteen haltija tätä pyytää yksityisen palveluntarjonnan puutteen vuoksi ja jos jäte soveltuu laadultaan ja määrältään kunnalliseen jätehuoltojärjestelmään. Lakiesitysluonnoksessa ehdotetaan täsmennettäväksi niitä edellytyksiä, joilla tätä toissijasta palvelua tarjotaan. Yrityksille toissijaisen vastuun perusteella tarjottavien jätehuoltopalvelujen edellytyksenä on todellinen markkinapuute, joten ehdotuksena on, että kunnan tulee olla selvillä jätehuollon markkinaehtoisesta palveluntarjonnasta toissijaisen jätehuoltopalvelun tarpeen arvioimiseksi.

Jätelakiin ehdotetaan myös lisättäväksi jätelain ja hankintalain (1397/2016) yhteensovittamiseksi tarvittavat säännökset jätehuollon toimialan sidosyksiköiden ja hankintayksiköiden markkinaehtoista toimintaa koskevasta ulosmyyntirajasta. Hankintalaissa rajaksi asetettiin 5 % ja korkeintaan 500 000 liikevaihdosta. Eduskunta edellytti kuitenkin, että jätetoimialaan liittyen ryhdytään tarvittaessa lainsäädäntöä täsmentäviin toimiin. Jätehuollon toimialaa koskien sidosyksikön pysyväksi ulosmyyntirajaksi ehdotetaan 10 % liikevaihdosta ilman euromääristä ylärajaa.

07.08.2017

Ympäristöministeriö on antanut mahdollisuuden lausunnon antamiseen esitysluonnoksesta. Lausunto on annettava 15.8.2017 mennessä. Kuopion kaupungin lausuntoehdotus on valmisteltu kaupunkiympäristön palvelualueella yhteistyössä alueellisten ympäristönsuojelupalvelujen, rakentamisen ja kunnossapidon palvelujen sekä alueellisten jätehuollon viranomaispalvelujen kesken.

Kuopion kaupungin lausunto

Yleistä jätelain muuttamisesta

Kuopion kaupunki painottaa, että jätelakia muutettaessa on otettava huomioon jätehuollon rooli välttämättömänä peruspalveluna. Jätehuollon on toimittava kaikkialla ja kaikissa olosuhteissa. Jätehuollon toimivuudella on suuri merkitys terveyden- ja ympäristönsuojelun sekä yleisen viihtyvyyden kannalta. Jätelain muutoksesta päätettäessä keskiössä onkin oltava jätehuoltopalvelujen tarvitsijat ja ympäristö, eikä jätealan yritykset tai kuntien jätelaitokset.

Kunnan vastuun laajuus jätehuollossa

Pitkäkestoisen jätehuollon kehittämisen näkökulmasta toistuvat muutokset jätehuollon järjestämisvastuisiin ovat ongelmallisia. Kuopion kaupunki on tehnyt kehittämistyötä hyvässä yhteistyössä yli maakuntarajojen 15 muun kunnan ja alueen muiden toimijoiden kanssa. Kuopion kaupunki kuuluu lisäksi edelläkävijäkuntien Fisu-verkostoon (Finnish Sustainable Communities), jossa se on sitoutunut kunnianhimoisiin tavoitteisiin jätteenkierrätykseen liittyen. Kunnan vastuun rajaaminen jätehuollossa vaarantaa Kuopion kaupungin ja alueen muiden kuntien strategisia tavoitteita. Ympäristö- ja jätepoliittisten tavoitteiden tehokas täytäntöönpano edellyttää kuntien riittävän vahvaa asemaa jätehuollossa.

Kuopion kaupungin ja sen kanssa jätehuoltoyhteistyötä tekevien kuntien alueella on käytetty aktiivisesti ohjauskeinoja (mm. jätehuoltomääräykset, jätetaksa ja jäteneuvonta) jätelain etusijajärjestyksen mukaisen jätehuollon edistämiseen. Parhaillaan ollaan esimerkiksi laajentamassa kierrätettävien jätteiden keräystä kunnalliseen jätehuoltoon kuuluvilla kiinteistöillä. Kun kunnan vastuulta poistuu osa kiinteistöistä, kunnilla ei ole enää mahdollisuutta ohjata yhdyskuntajätehuollon toteuttamista näillä kiinteistöillä.

Erityisesti pienille toimijoille kunnan järjestämä ja keskitetysti kilpailuttama jätehuolto laajoine kierrätysmahdollisuuksineen on taannut etusijajärjestyksen mukaisen jätehuollon lisäksi palvelun saatavuuden ja vaivattomuuden. Kuopion kaupunki haluaa tuoda esille lisäksi sen, ettei myöskään yksikään suurempi kunnan jätehuollon järjestämisvastuulle kuuluva julkinen tai yksityinen toimija ole hakenut alueen jätehuoltoviranomaiselta

07.08.2017

jätelain mahdollistamaa poikkeusta velvollisuudesta luovuttaa jätteet kunnan järjestämään jätehuoltoon. Nykyinen lainsäädäntö ei ole aiheuttanut alueella sellaisia tulkintaristiriitoja, joita ehdotettu muutos selventäisi. Muutos ei siis vähentäisi käytännössä lainkaan jätehuoltoviranomaisen hallinnollista taakkaa.

Kuopion kaupungin ja alueen muiden kuntien omistama jäteyhtiö on investoinut viime vuosina voimakkaasti laadukkaaseen jätteiden käsittelyyn, kuten yhdessä seitsemän muun jäteyhtiön kanssa toteutettuun uudella tekniikalla toimivaan jätteenpolttolaitokseen. Lisäksi jätteiden käsittelyratkaisuja on kilpailutettu yksityisiltä jätealan yrityksiltä (esim. biokaasulaitos). Näitä edistyksellisiä, Kuopion kaupungin ilmasto- ja jätepoliittisten linjausten mukaisia investointeja ja hankintoja ei olisi tehty ilman riittävän vakaata jätemäärää. Jos kunnan vastuuta rajataan, vaarannetaan ulkopuolisten kanssa tehtyjen sitoumusten täyttäminen ja saatetaan tehdä investoinnit osin turhiksi. Kasvavat kustannukset tulevat alueen asukkaiden maksettaviksi. Kuntien asema on pidettävä riittävän vahvana, jotta varmistetaan tehokas ja ajanmukainen jätehuollon infrastruktuuri. Kun kuntien jäteyhtiöt joka tapauksessa kilpailuttavat kuljetuspalvelut ja merkittävässä määrin myös jätteiden käsittelypalveluja yksityisiltä jätealan yrityksiltä, edistetään jo ilman ehdotettua jätelain uudistustakin kilpailua ja yritystoiminnan kehittämistä.

Nykyisen jätelain esitöiden mukaan jätehuoltovastuun hajaantuminen samantyyppistä käsittelyä edellyttävien yhdyskuntajätteiden jätehuollon järjestämisessä osittain kunnalle ja osittain yksittäisille jätteen haltijoille heikentää mahdollisuuksia varmistaa riittävä ja ympäristönsuojelun kannalta korkeatasoinen jätehuollon infrastruktuuri. Mallissa ei myöskään voida välttämättä taata jätehuoltopalvelujen saatavuutta haja-asutusalueilla toimiville elinkeinotoiminnan jätteille. Tilanne on edelleen sama, eikä näitä ongelmia saa nyt sivuuttaa.

Kuopion kaupunki muistuttaa, että eräiden EU-maiden osalta tehtyjen lainsäädäntövertailujen mukaisesti vahva kuntavastuu on yhteydessä korkeaan kierrätysasteeseen ja nykyaikaiseen jätehuoltojärjestelmään. Sen sijaan heikko kuntavastuu näyttää johtaneen riittämättömään infrastruktuuriin ja jopa vakaviin puutteisiin ympäristönsuojelun tasossa. Kunnan vastuuta jätehuollossa ei tulisi tämän vuoksi rajata Suomessa enää nykyisestä. Sitä vastoin olisi syytä selvittää Ruotsissa vireillä olevan suunnitelman mukaisesti sitä, että vastuu kotitalouksien tuottajavastuujätteiden keräyksestä siirrettäisiin kunnille. Erityisesti laajentuneen pakkausjätteen tuottajavastuun mukanaan tuoma ekopisteverkoston siirtyminen pääosin tuottajille on heikentänyt Kuopion alueella ja koko Savo-Pielisen jätelautakunnan toiminta-alueella paikoin merkittävästikin asukkaille tarjottavaa palvelua. Tämä voi osaltaan hankaloittaa kierrätystavoitteisiin pääsemistä.

07.08.2017

Kunnan toissijaiselle vastuulle kuuluvat jätehuoltopalvelut (TSV-palvelut)

Kunnan toissijainen velvollisuus järjestää myös elinkeinotoiminnan jätehuoltopalvelut (TSV-palvelut) on tärkeä säännös, jolla pyritään turvaamaan jätehuoltopalvelujen saatavuus kaikkialla. Kun kunnalle on asetettu tämä velvollisuus, sille on varattava myös riittävät mahdollisuudet toteuttaa aidosti velvoitettaan. Koska kunnan on tarjottava toissijaisen vastuun perusteella jätehuoltopalveluja vain olemassa olevan järjestelmänsä puitteissa, kunnan ensisijaisen jätehuoltovastuun supistaminen heikentää pitkällä aikavälillä myös TSV-palvelun tarjoamismahdollisuuksia.

Kunnan toissijaista vastuuta koskevassa sääntelyssä keskeisintä on varmistaa se, että jätteen tuottajat saavat aina vaivattomasti ja kohtuullisin ehdoin tarvitsemansa jätehuollon palvelut. Näin ehkäistään jätteiden epäasianmukaista käsittelyä ja ympäristöhaittojen aiheutumista. Jätelakia ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että käytännössä TSV-palvelun saamiseen liittyvät menettelyt tiukkenevat ja voivat vaarantaa palvelun saatavuuden. Ehdotuksena on, että kunnan – käytännössä kunnan jätehuoltoviranomaisen – pitäisi olla selvillä jätehuollon palvelutarjonnasta siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä TSV-palvelun tarpeen arvioimiseksi. Kuopion kaupunki pitää erittäin ongelmallisena ehdotettua lähtökohtaa, jossa kunnan pitäisi olla selvillä siitä, saako joku jätteen tuottaja kohtuullisin ehdoin markkinoilta sen laatuista palvelua, jota tämä tarvitsee. Alueen jätehuoltoviranomaisen saamat kokemukset osoittavat, että palvelujen kartoituksella voidaan saada vain jonkinlaista suuntaa-antavaa tietoa. Vain jätteen tuottaja itse tietää tosiasiallisen tilanteen, joten palvelutarpeen arvioinnin keskiössä on oltava jätteen tuottajan antamat tiedot ja pyyntö saada palvelua kunnalta.

Ehdotettu säännös kunnan velvollisuudesta olla selvillä jätehuollon palvelutarjonnasta tulisi poistaa edellä mainittujen perusteiden lisäksi myös siksi, että se aiheuttaisi kohtuutonta hallinnollista kuormitusta jätehuoltoviranomaiselle. Mikäli katsotaan välttämättömäksi, säännöksen voisi korvata kunnan velvoitteella arvioida jätehuollon palvelutarjonnan puutetta. Kunta voi arvioida tätä esimerkiksi erilaisin kyselyin, mutta kun kunnalla ei ole mitään oikeutta saada jätehuoltoalan yrityksiltä sitovia tietoja palvelun tarjonnasta ja palvelujen ehdoista, sille ei tule asettaa asiassa selvilläolovelvollisuutta. Vastuuta arvioinnin tekemisessä ei tulisi lain perusteluissa asettaa yksin jätehuoltoviranomaiselle, vaan se tulisi asettaa yleisesti kunnalle. Tällöin sitä voidaan tehdä kunnan jätelaitoksen ja jätehuoltoviranomaisen yhteistyönä. Jätehuoltoviranomaisella ei ole markkinatuntemusta koko jätehuollon alalta, joka on merkittävästi yhdyskuntajätehuoltoa laajempi. Jätelaitoksella tietoa on sen sijaan kattavammin. Joka tapauksessa on otettava huomioon, että kunnan on arvioitava vielä tapauskohtaisesti jokainen TSV-palvelupyyntö erikseen, vaikka markkinatilanteen arviointi olisi tehty.

07.08.2017

Kunnallisten jäteyhtiöiden toiminta markkinoilla

Kuopion kaupunki on järjestänyt yhteistyössä neljässä eri maakunnassa sijaitsevien kuntien kanssa lakisääteiset jätehuollon palvelutehtävät perustamalla tätä varten kuntien yhteisesti omistaman jätehuoltoyhtiön. Tehtävien järjestäminen perustuu jäteyhtiön sidosyksikköasemaan. Jäteyhtiö toteuttaa osan palveluista itse, mutta kilpailuttaa lisäksi merkittävässä määrin palvelujen tuottamista yksityisiltä jätealan yrityksiltä.

Hankintalain mukaiset ulosmyyntirajat johtaisivat alueella jätehuoltojärjestelyjen saatavuuden vaarantumiseen ja merkittävään tehottomuuteen. Kuopion kaupunki pitää erittäin hyvänä sitä, että lakiesitysluonnoksessa on otettu huomioon tarve turvata kattavat jätehuoltopalvelut koko maahan ja ehdotettu hankintalaista poikkeavaa sidosyksikön ulosmyyntirajaa (10 % pysyvästi). Jätehuollon toimialalla ulosmyyntiraja olisi syytä asettaa tätäkin korkeammaksi vähintään 15 %:iin, joka on tällä hetkellä asetettu siirtymäajan rajaksi. Näin turvattaisiin kunnan mahdollisuudet ylläpitää valmiutta TSV-palvelujen tarjoamiseen. Samalla estettäisiin sidosyksikköaseman vaarantuminen tilanteissa, joissa kunta tarjoaa pyynnöstä TSV-palvelua, joka kuitenkin jälkikäteen tulkittaisiin markkinaehtoiseksi palveluksi markkinatilanteen oltua erilainen kuin oli arvioitu.

Kuopion kaupunki painottaa, että tehtyjen vaikutusarviointien mukaisesti kunnan toiminta jätehuoltomarkkinoilla voi myös edistää kilpailua ja tarjota yhden palveluvaihtoehdon lisää. Esimerkiksi Kuopion kaupungin ja sen kanssa jätehuoltoyhteistyötä tekevien kuntien alueella on pieniä ja keskisuuria jätealan yrityksiä, jotka tukeutuvat palveluntarjonnassaan osin kunnan järjestämään jätteiden käsittelyyn. Jos kunta ei voi näitä käsittelypalveluja yrityksille tarjota isompien yritysten tarjotessa vastaavia palveluja, vaarana on pienten ja keskisuurten yritysten toimintamahdollisuuksien heikkeneminen ja toiminnan keskittyminen kilpaileville, suurimmille jätealan yrityksille.

Jätehuoltoalan sidosyksikköjen ulosmyyntirajasta säädettäessä on lisäksi otettava huomioon se, että toimialalle tarvitaan innovaatioyhteistyötä julkisten ja yksityisten toimijoiden välille. Esimerkiksi kiertotalouskeskittymiin muodostuvia kumppanuuksia ei tule estää rajoittamalla liikaa sidosyksikköjen markkinaehtoista toimintaa. Jätelainsäädännön tulisi kuntien toiminnan liiallisen rajoittamisen sijaan mahdollistaa hyvä yhteistyö kuntien ja yksityisten jätealan yritysten välillä.

Yhteenveto

Jotta etusijajärjestyksen mukaista jätehuoltoa voidaan toteuttaa tehokkaasti, Kuopion kaupunki ehdottaa edellä tarkemmin eritellyin perustein, ettei kunnan jätehuollon järjestämisvastuuta rajata nykyistä suppeammaksi. Kunnille on lisäksi varmistettava riittävät mahdollisuudet toteuttaa toissijaista vastuutaan tarjota jätehuoltopalveluja myös elinkeinoelämälle, jotta

07.08.2017

laadukkaat jätehuoltopalvelut ovat saatavilla kaikkialla. Kuopion kaupunki katsoo, ettei toissijaista vastuuta koskevaa sääntelyä tule tämän vuoksi muuttaa tavalla, joka merkitsisi menettelyjen tiukentumista.

Kuopion kaupunki pitää erittäin tärkeänä sitä, että jätetoimialalle on ehdotettu hankintalaista poikkeavaa sääntelyä sidosyksikköjen ulosmyyntirajaksi. Tätä ehdotettua ulosmyyntirajaa olisi vielä syytä nostaa edellä esille tuoduin perustein EU-sääntelyn mahdollistamissa rajoissa.

Vaikutusten arviointi

-

Esitys

Kuopion kaupunki antaa ympäristöministeriölle edellä olevan lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta jätelain muuttamiseksi.

Liitteet

4 5890/2017 Ympäristöministeriön lausuntopyyntö jätelain muutosesityksistä

Valmistelija

Saija Pöntinen

puh. +358 44 718 5066

Leena Karppinen

puh. +358 44 718 2146

Tanja Leppänen

puh. +358 44 718 2141

Ismo Heikkinen

puh. +358 44 718 5656

etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

Päätösehdotus

Vs. kaupunginjohtaja Jarmo Pirhonen

Kaupunginhallitus hyväksyy ympäristöjohtajan esityksen.

Päätös

Ympäristöjohtaja Tanja Leppänen oli kokouksessa kuultavana asiakohdassa. Leppänen poistui kokouksesta asiakohdan käsittelyn jälkeen.

Keskusteltuaan kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti vs. kaupunginjohtajan tekemän päätösehdotuksen.