

15.8.2017

Ympäristöministeriö
Kirjaamo
kirjaamo@ym.fi

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

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

Aluksi

Itä-Uudenmaan Jätehuolto Oy (IUJ) on itäisen Uudenmaan viiden kunnan (Porvoo, Loviisa, Sipoo, Askola, Pornainen) omistama jätehuolto-yhtiö, joka hoitaa omistajiensa puolesta näiden yhdyskuntajätehuollon lakisääteiset velvoitteet. Alueellamme on noin 95 000 asukasta ja noin 8 000 vapaa-ajan asuntoa. Yhtiön tärkeimmät tehtävät voidaan tiivistää seuraavasti:

- jätehuollon suunnittelu, kehitys ja koordinointi
- kunnan vastuulla olevan jätemateriaalien kierrätyksen järjestäminen
- asumisesta syntyvän vaarallisen jätteen huollon hoitaminen
- alueellisten loppusijoitusalueiden ja jätteenkäsittelylaitosten ylläpito
- asuinkiinteistöjen jätekeräys
- jätepisteverkoston rakentaminen ja ylläpito
- jäteneuvonta ja tiedotus

Yhtiömme on fuusioitumassa Rosk'n Roll Oy Ab:n (RR) kanssa. Tämä lausunto on valmisteltu fuusio-osapuolten kesken yhdessä. Rosk'n Roll jättää myös samanlaisen lausunnon.

Itä-Uudenmaan Jätehuolto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto jätelain muutosehdotuksesta ja lausuu asiasta seuraavaa:

15.8.2017

Yleistä

Esitysluonnoksen tavoitteista

Esitysluonnoksen tavoitteiksi on sen yleisperusteluissa kirjattu jätehuollon alalla kilpailun edistäminen samalla varmistaen kunnan jätehuoltopalvelujen sujuvuus ja minimoiden kunnille aiheutuva hallinnollinen taakka. Esitysluonnoksen tavoitteena on myös edistää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

IUJ on huolestunut siitä, että esitysluonnoksen tavoitteista puuttuvat kokonaan jätelain keskeisimmät tavoitteet terveyden- ja ympäristönsuojelussa, jotka molemmat edellyttävät toimivaa jätehuoltoa. Julkisella vallalla on merkittävä rooli näiden tavoitteiden saavuttamisessa. Jätehuolto on sitä tarvitsevalle ennen kaikkea välttämättömyyspalvelu. Jätehuollon toimivuus kulminoituu jätehuollon palvelujen kattavaan saatavuuteen ja saavutettavuuteen.

Kuntien rooli jätehuollon toimivuuden turvaavana julkisena toimijana on tarpeellinen ja kiistaton. Kuntien alueellinen yhteistyö jätehuollossa on toiminut ja toimii edelleen edellytyksenä jätehuollon kehittämiselle. Kuntavastuullinen jätehuolto mahdollistaa nykyaikaisen, terveyttä ja ympäristöä suojelevan infrastruktuurin rakentumisen.

Kaikkien läntisen Euroopan - niin kierrätyksen kuin ympäristön kannalta – kehittyneiden maiden jätehuolto perustuu kuntien vahvaan vastuuseen. Tällä on saavutettu kiistatta hyviä tuloksia. Esityksen yleisperusteluissa on kuvattu tavallaan vastakkaista tilannetta Irlannissa, jossa kunnan vastuu jätehuollossa on hyvin suppea. Yhdyskuntajätteen keräys ja käsittely on jätetty laajalti markkinaehtoisten palvelujen varaan. Seurauksena on ollut kuljetusten keskittymisestä johtuvat toimimattomat markkinat ja vakavat puutteet ympäristönsuojelun tasossa. Esityksen tavoite kuntavastuun rajaamiseksi kehittäisi Suomen jätehuoltoa Irlannin mallin suuntaan.

Kunnallisen jätteenkäsittelyinfran eriyttäminen ja markkinapaikka

Esityksen johdannossa todetaan sen olevan osa kokonaisuutta, jonka tavoitteena on kehittää jätteenalan markkinoita säätämällä kunnallisen jätteenkäsittelyinfran eriyttämisestä sekä luomalla jätteiden ja sivuvirtojen markkinapaikka. Tätä ei esityksessä kuitenkaan ole kuvattu ja kokonaisuuden yhteisvaikutukset jäävät epäselviksi ja arvioimatta.

IUJ huomauttaa, että kunnallisen jätteenkäsittelyinfran eriyttämisellä on merkittäviä perustuslaillisia kytkentöjä, kytkentöjä sopimusvapauteen sekä erottamaton yhteys kunnille osoitetun lakisääteisen jätehuollon järjestämisvastuun toteuttamisen edellytyksiin.

15.8.2017

Hallinnollisella päätöksellä perustettava markkinapaikka tulisi tuskin tuomaan mitään lisäarvoa, kun jo tällä hetkellä kaikilla alan toimijoilla on halutessaan käytettävissä nykyaikaisen tietotekniikan ansiosta kaikki esimerkiksi palvelun tarjoajan tai jättemateriaalin myyjän julkiseksi tarkoittamat tiedot.

Vaikutusten arviointi

Jo lakiesityksen perusteluissa todetaan, että sen vaikutuksista tehty arviot ovat vain suuntaa-antavia ja että muutosten vaikutukset muodostavat toisiaan vahvistavan kokonaisuuden. IUJ on huolestunut siitä, että lainsäädännön muutokset perustuisivat tässä tapauksessa ylimalkaisiin ja osin puutteellisiin vaikutusarvioihin.

Erityisen huolestuttavaa on se, että muutosten ympäristövaikutusten tarkastelu on jäänyt yleistäsoisiksi toteamuksiksi.

Kokonaisuutena arvioituna esitetyt vaikutukset ovat pikemminkin vastaan kuin puoltavat esitettyjä lakimuutoksia.

IUJ ja RR ovat arvioineet lakiesityksen taloudellisia vaikutuksia fuusioituvien yhtiöiden muodostamassa kokonaisuudessa. Yhtiöiden vastuulta siirtyisi noin 18 500 t jätettä. Tämä pienentää yhteistä liikevaihtoa 4,7 % ja tuloja 4,3%. Tuemme markkinaehtoisesta toiminnasta ylijäämällä kotitalouksien jätehuoltomaksuja. Ehdotuksen mukainen lakimuutos lisäisi paineita korottaa asukaidemme jätemaksuja noin 3,2 %, yhteisvaikutukset huomioon ottaen mahdollisesti enemmänkin.

Yhdyskuntajätehuollon vastuunrajausta koskeva muutos (32 §)

IUJ:n näkemyksen mukaan se, että jätelain 32 §:n kuntavastuun ulkopuolelle rajattaisiin valtion, kunnan, seurakuntien yms. julkisoikeudellisten toimijoiden jätehuoltoa lisäisi näille tahoille tarpeetonta hallinnollista kuormaa. Julkisina toimijoina joutuisivat nämä kukin erikseen hankintalain mukaan joka tapauksessa kilpailuttamaan jätehuoltopalvelunsa. Pienemmällä volyyymeilla tehtävä kilpailu johtaisi todennäköisesti myös asiakashintojen nousuun.

Eesitysluonnoksen kohderyhmään kuuluvat jätteen haltijat jäisivät muutoksen myötä myös kuntien jätehuoltomääräysten ja jäteneuvonnan ulkopuolelle. Tällä on paikallisen olosuhteen huomioivan syntypaikkalajittelun, sekä kierrätystä ja jätteen synnyn ehkäisyä tukevan neuvonnan kannalta negatiivinen vaikutus. Kunnan jäteneuvontavelvollisuus koskee vain 32 § mukaisesti kunnan vastuulla olevia jätteen tuottajia.

Eesitysluonnoksen mukaisesti kunnan vastuulle jäisivät asumisessa syntyvien jätteiden lisäksi kuntien toiminnassa syntyvät yhdyskuntajätteet. Tämä on IUJ:n mielestä huomattavasti parempi ja

15.8.2017

perustellumpi kuin vain asumisessa syntyviin jätteisiin rajattava vastuu. Kunnan toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen säilyttäminen kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piirissä on perusteltua kunnan toiminnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamiseksi ja kuntien hallinnollisen taakan minimoimiseksi. Lisäksi kunnalle voidaan varmistaa näin kustannustehokkaat jätehuoltopalvelut.

Kunnan toissijainen jätehuoltopalvelu (33 §)

Kunnan toissijaista jätehuoltopalvelua koskevaan kohtaan esitetään täsmennyksiä. Näistä merkittävien kohdistuu pykälän soveltamiskäytäntöön liittyvään muun palvelutarjonnan puutteen arviointiin. Esitysluonnoksessa edellytetään, että kunnan tulisi olla selvillä jätehuollon palvelutarjonnasta siinä laajuudessa kuin toissijaisen jätehuoltopalvelun tarpeen arviointi edellyttää.

Arvioinnin toteutuksesta vastaisi esitysluonnoksen perustelujen mukaan kunnan jätehuoltoviranomainen. Arvioinnin sisältö ja toteuttamistapa suhteutettaisiin alueen jätehuoltomarkkinoiden tilanteeseen ja aktiivisuteen ja tarkastelu tulisi tehdä säännöllisesti ja aina markkinatilanteen olennaisesti muuttuessa.

IUJ muistuttaa, että kunnan jätehuoltoviranomaisilla ei ole riittävästi tietotaitoa eikä kapasiteettia tällaisten säännöllisiin ja aina markkinatilanteen muuttuessa tehtäviin arviointeihin. Näin ollen arvioinnit jäisivät todennäköisesti hyvin ylimalkaisiksi ja epäluotettaviksi.

Kunnalle tulisikin säätää korkeitaan velvollisuus arvioida muun palvelutarjonnan puutetta.

Palvelujen saatavuuden kohtuullisuusarviointi perustuu varsin pitkälle palvelun hinnan kohtuullisuuden arviointiin, mutta olennaisia ovat myös saatavilla olevien palvelujen laatutekijät. Jätteen haltija on paras arvioimaan palvelutarjonnan todellista puutetta. Näin ollen palvelun tarvitsijan pyynnön sellaisenaan tulisi olla riittävä osoitus palvelun tarjonnan puutteesta.

Säännöllisesti tarvittavan toissijaisen jätehuoltopalvelun sopimuksen osalta esitysluonnoksessa esitetään annettavaksi 33 §:n 4 momentissa lainsäätäjälle uusi asetuksenantovaltuus. Ongelmallista on, että esitysluonnoksen perusteella on kunnallisen yhtiön mahdotonta arvioida, mitä asetuksenantovaltuus tarkoittaisi käytännössä. IUJ:n mielestä tämä johtaa perusteettomaan epävarmuuteen jätehuollon ja sen mitoituksen suunnittelussa.

15.8.2017

Kirjanpito kunnan jätehuoltopalveluista ja kuljettajan tiedonantovelvollisuus (44 §)

Voimassa oleva jätelaki edellyttää kuntien jätelaitoksilta markkinaehtoisen ja lakisääteisen toiminnan erittelemistä kirjanpidossa soveltuvin osin kirjanpitolakia noudattaen. Esitysluonnoksessa esitetään vaatimus laajennettavaksi kuntien toissijaisen vastuun nojalla tuottamiin palveluihin siten, että edellytettäisiin TSV-palvelun liikevaihdon ja taloudellisen tuloksen erittelyä kirjanpidossa sekä erillisten laskelmien laatimista palveluista tilikausittain. Edelleen esitysluonnoksessa edellytettäisiin tuloslaskelman liitteenä esitettäväksi kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun liikevaihdon ja kautumista jätelajeittain ja jätteenkäsittelymenetelmittäin. Esitysluonnoksessa esitetyn muutoksen perusteluina esitetään läpinäkyvyyden lisäämistä.

IUJ huomauttaa, että esitetty muotoilu kirjanpidossa erittelystä, tilikausittain laadittavista laskemista sekä tuloslaskelman liitteenä esitettävistä tiedoista on huomattavan laaja voimassa olevan lain edellyttämään markkinaehtoisen *palvelun toiminnan taloudellista tulosta* kuvaaviin laskelmiin ja erittelyyn verrattuna. Esitysluonnoksen velvoittama erittely on perusteettoman laaja tavoiteltuun päämäärään nähden. Nyt esitetty muotoilu laajentaa säännöksen soveltamisalan kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden nojalla tuottamiin palveluihin, mutta lisäksi se laajentaa erittelyn tapaa huomattavan laajaksi palvelun toiminnan taloudellisen kuvaamisen sijaan. Huomionarvoista on myös se, että esitysluonnoksessa esitetty TSV-erittelyvelvollisuus koskee osakeyhtiömuotoisten jätelaitosten ohella sekä kuntayhtymiä että kunnan taseyksiköitä. Esitetystä muutoksesta aiheutuva hallinnollinen taakka on huomattavan suuri sekä jätelaitoksille että kunnille.

IUJ toistaa vaihtoehtona esitysluonnoksessa esitetylle Jätelaitosyhdistys ry:n (nytemmin Suomen Kiertovoima ry) jätelakityöryhmän loppuraportin eriävässä mielipiteessään ehdottamaa lähestymistapaa, jossa jätelain 79 §:n 3 momenttia muuttamalla on mahdollista saavuttaa tavoiteltu läpinäkyvyys.

Voimassa oleva jätelain 79.3 § varmistaa julkisoikeudellisina maksuina perittävien jätemaksujen käytön läpinäkyvyyden. Säännös edellyttää kunnalta vuosittaista tiedottamista asukkaille ja muille jätehuoltopalvelujen käyttäjille jätemaksukertymästä sekä siitä, mihin kertymää on käytetty. Eriävissä mielipiteessä esitetty muutos 79 §:ään edellyttäisi lisäksi kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden perusteella vastaanotettujen jätteiden jätemaksujen kertymän ja käytön jakautumisen kuvaamista sekä sen esittämistä, mistä pääasiallisista vastaanotetuista jätelajeista ja palveluista kertymä koostuu. Erottelulla varmistettaisiin kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Tietojen tulisi olla helposti saatavilla esimerkiksi kunnan omilla verkkosivulla tai 43 §:ssä tarkoitetun kuntien omistaman yhtiön verkkosivuilla yleisessä tietoverkossa.

IUJ katsoo, että mikäli kirjanpitovelvoitetta laajennetaan esitysluonnoksessa esitetyn mukaisesti (44.3 §), on esitysluonnoksessa esitetty jätteen kuljettajille osoitettu nykyistä tiukempi tiedoksian-

15.8.2017

toivelvollisuus kuljettamiensa jätteiden alkuperästä rangaistuksineen paikallaan ja varsin perusteltu. Tietojen aitouden toteamiseksi esitetty menettely, jossa edellytetään kuljettajan tilintarkastajan lausuntoa kunnalle toimitettujen tietojen oikeellisuudesta, vaikuttaa kuitenkin käytännössä hankalalta ja työläältä kaikille osapuolille. Ongelmallista on myös se, ettei kuljettajan tilintarkastajan lausunnonantovelvoitetta ole sidottu mihinkään määräaikaan. Kuntien jätelaitosten toiminnalle ja yksityisten jätteenkuljetusyritysten toiminnalle säädetyt tilinpäätösajankohdat voivat erota toisistaan.

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

Esitysluonnoksessa esitetään jätelakiin lisättäväksi uusi säännös, jossa säädettäisiin kunnan jätehuollon toimialalla toimiville sidosyksiköille oma sidosyksikkösäännös hankintalaista poiketen. Jätehuollon sidosyksiköille esitetään säädettäväksi ulosmyyntirajaksi pysyvä 10 prosentin raja ilman hankintalaissa säädettyä 500 000 euron euromääräistä rajaa. Vuoden 2017 loppuun saakka esitetään jätehuollon sidosyksiköihin sovellettavaksi hankintalain siirtymäsäännösten mukaisesti 15 prosentin ulosmyyntirajaa.

IUJ pitää myönteisenä jätehuollon omasta ulosmyyntirajasta säätämistä hankintalaista poiketen. IUJ katsoo myönteiseksi myös sen, että esitysluonnoksen perusteluissa selvennetään kunnan lakisääteisen jätehuoltovelvollisuuden ja sidosyksikkösääntelyn välistä suhdetta.

Vaikka esitetty 10 prosentin ulosmyyntiraja on parempi kuin hankintalaissa, ei se kuitenkaan ole riittävä toiminnan kehittämisen ja kohtuuhintaisten ja kaikkien saatavilla olevien palvelujen tarjoamisen kannalta. Jätehuollon sidosyksiköille olisi säädettävä hankintadirektiivin mukaisesti ylärajaksi 20 prosentin ulosmyynti.

Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että yrityksen ei ole pakko käyttää kuntayhtiön palveluja. Lisäksi kuntayhtiöt eivät subventoi markkinaehtoisia palveluja asukkaiden jätemaksuilla vaan päinvastoin käyttävät markkinaehtoisen toiminnan ylijäämää tukemaan kohtuuhintaista asumisjätehuoltoa.

IUJ toimii jätehuollon järjestämisessä omistajakuntiensa sidosyksikkönä. Jätelain 43 §:n mukainen jätehuollon tehtävien siirto edellyttää kuntien yhdessä omistaman jäteyhtiön sidosyksikköasemaa omistajiinsa nähden. Jätelain sidosyksikkövaatimus huomioiden IUJ ei voi vaarantaa sidosyksikköasemaansa ja sen on tästä syystä tarkasteltava ulosmyyntiään käytännössä hieman sallittua prosentuaalista ulosmyynnin osuutta alemmalla tasolla. Emme voi riskeerata jätelain mukaiseen tehtävien siirtoon perustuvaa toiminnan kokonaisuutta markkinaehtoisen toiminnan rajan ylittymisellä. Mikäli ulosmyyntiraja ylittyisi, menettäisimme sidosyksikköasemamme ja siten mahdollisuutensa toimia omistajakuntiemme jätehuollon palvelutehtävien toteuttajana näiden puolesta. Mer-

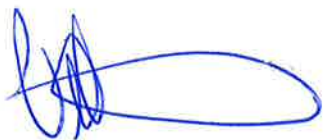
15.8.2017

kitys korostuu, kun huomioidaan TSV-sääntelyyn kohdistuvien esitettyjen muutosten epävarmuustekijät: yksikin suurempi virheelliseen TSV-tulkintaan perustuva jäte-erä saattaisi jälkitarkastelussa ylittää markkinaehtoisen toiminnan rajat ja vaarantaa sidosyksikköaseman.

Liian tiukka markkinaehtoisen toiminnan rajausta ja samaan aikaan kiristynyt TSV-sääntely vähentäisivät alueemme pienten jätealan yksityisten yritysten mahdollisuuksia kilpailla alueellisilla markkinoilla. Yksin IUJ:n ja RR:n alueella tällaisia pk-yrityksiä on kymmeniä. Todennäköisenä seurauksena markkinaehtoisen toiminnan liiallisesta rajaamisesta onkin se, että alueemme yksityiset jätehuollon markkinat keskittyvät pienyrittäjiltä niiden kanssa kilpaileville suuremmille yksityisille jätehuoltoyrityksille. Kuntien toissijainen vastuu ei tulisi vaihtoehtona kyseeseen, jos muuta palveluntarjontaa on kohtuudella olemassa.

Jätehuollon sidosyksiköiden markkinaehtoisen toiminnan liiallinen rajaaminen heikentää myös IUJ:n mahdollisuuksia markkinaehtoisesti toteutuvaan innovaatioyhteistyöhön ja kumppanuuksiin yksityisten jätehuoltoalan toimijoiden kanssa.

Lohja 15.8.2017



Vesa Heikkonen
toimitusjohtaja
Itä-Uudenmaan Jätehuolto Oy