

Ympäristöministeriölle

Kuntaliiton eriävä mielipide jätelain muutostyöryhmän ehdotuksiin jätelain muuttamiseksi

Ympäristöministeriö asetti 22.8.2016 työryhmän valmistelemaan jätelain (646/2011) muutosta yhdyskuntajätehuollon vastuunjaon osalta sekä selvittämään jätelain ja eduskunnan käsitellyssä olleen hankintalain yhteensovittamista. Työryhmän tehtävänä oli tammikuun 2017 loppuun mennessä valmistella jätelainsäädännön yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevaa uudistusta ja samassa yhteydessä tarkastella myös jätelain ja hankintalainsäädännön yhteensovittamista ja tehdä näitä koskevat ehdotukset vaikutusarvioineineen. Suomen Kuntaliitto ry on ollut edustettuna työryhmässä.

Kuntaliitto ei voi kaikilta osin yhtyä työnsä päättävän työryhmän muutosehdotuksiin ja esittää eriävänä mielipiteenään seuraavaa:

Kuntaliiton työryhmän loppuraportista eriävät mielipiteet tiivistetysti

1. Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto, jätelaki 32 §

Jätelain 32 §:n kuntavastuun rajaaminen on tarpeeton ja ennen kaikkea jätehuollon sääntely-ympäristön ennakoitavuuden kannalta haitallinen muutos. Nyt esitetty rajausta olisi kolmas kunnan lakisääteiseen jätehuollon järjestämisvastuuseen suoraan kohdistuva muutos kuluneen kymmenen vuoden aikajänteellä – jätehuollon sääntely on tältä osin ollut poikkeuksellisen nopeatahtista. **Kuntaliiton näkemyksen mukaan jätelain 32 § on perusteltua säilyttää nykyisellään.**

Loppuraportissa esitetty muotoilu kuntavastuun rajaamisesta on kuitenkin huomattavasti parempi ja perustellumpi kuin pelkästään asumisessa syntyviin jätteisiin rajattava vastuu. Kunnan toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen säilyttäminen kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piirissä on perusteltua kunnan toiminnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamiseksi ja hallinnollisen taakan minimoimiseksi.

2. Kunnan toissijainen jätehuoltovelvollisuus, jätelaki 33 § 3 ja 4 mom

Jätelaki työryhmässä jätteen tuottajan palvelupyyntöä ei ole nostettu riittävään asemaan palvelutarjonnan puutteen arvioinnissa. Myöskään jätteen tuottajien näkökulmia palvelutarvitsijoina ei ole selvitetty riittävästi.

Loppuraportissa korostetaan, että TSV-pykälään kirjatut velvoitteet eivät poikkeaisi Jätelakioppaan toimintaohjeista. Ehdotettu sanamuoto tosiasiallisesti tarkoittaa, että tulkintakäytäntö kiristyy huomattavasti lain 3 momentissa, jossa todetaan, että **kunnan jätehuoltoviranomaisen on oltava selvillä palvelutarjonnasta**. Jätelakioppaaseen viitaten Kuntaliitto esittää, että **laissa tulee pitäytyä Jätelakioppaan mukaisissa toimialalla kuntien ja yksityisten toimijoiden kesken yhteisesti sovituissa käytännöissä**. Se tarkoittaa sitä, että **33 §:n 3 momenttiin tulee ehdotuksen sijaan kirjata, että kunnan on arvioitava jätehuollon palvelutarjontaa siinä laajuudessa kuin on tarpeen**.

Sopimusta koskevassa kirjauksessa 4 momentissa tulee säilyttää normaali sopimusvapaus.

3. Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon, jätelaki 42 §

Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon ei saisi vaarantaa kunnan järjestämän jätehuollon taloudellista ja asianmukaista hoitamista. Asia on tarpeen ottaa huomioon lakipykälässä, jonka edellytyksiä lievennetään laillisuusharkinnasta enemmän kohti tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

4. Kirjanpitovelvollisuuden täsmentäminen, jätelaki 44 §

Kuntien toissijaisen vastuun nojalla tuottamiin palveluihin liittyvän läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisääminen ovat tärkeitä tavoitteita. Kuntatoimijoita ei tule kuitenkaan asettaa lainsäädännöllä asemaan, jossa niille säädetään velvollisuus toimia tietyllä tavalla, mutta lainsäädännöllä ei varmisteta edellytyksiä velvollisuuden käytännön toteuttamiselle. **Läpinäkyvyyden tavoite on saavutettavissa loppuraportista poikkeavalla tavalla lisäämällä jätelain 79 §:ään velvoite TSV-maksukertymän erotteluun.** Vaihtoehtoinen lähestymistapa edistää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä vastaavalla tavalla kuin 44 §:ään ehdotettu muutos asettamatta kuntatoimijoita kohtuuttomaan asemaan kirjanpidon suhteen.

5. Jätehuollon sidosyksikkösäätely, jätelaki uusi pykälä x

Loppuraportissa esitetty jätehuollon sidosyksiköille jätelaissa säädettävä oma markkinaehtoisen ns. ulosmyynnin pysyvä 10 prosentin raja ilman euromääristä rajaa on askel oikeaan suuntaan. Esitetty pysyvä ulosmyyntiraja ei kuitenkaan ole jätehuollon toimialalla riittävä, kun tavoitteena on turvata jätehuoltopalveluiden saatavuus. Kuntaliitto esittää, että **jätehuollon toimialalla toimiville sidosyksiköille pysyväksi ns. ulosmyyntirajaksi säädetään hankintadirektiivin sallimissa puitteissa vähintään 15 prosenttia.** Määrittelyssä tulee pitäytyä hankintadirektiivin reunaehdoissa.

6. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset, jätelaki

Mikäli kuntavastuuta rajataan, tulee siirtymäajan määrittelyssä ottaa huomioon voimassa olevan lain mukaisen kuntavastuun nojalla muodostetut sopimussuhteet jätteenkuljetuksissa. Siirtymäajan tulee jatkua jätteenkuljetuksen kuljetussopimusten loppuun saakka **tai enintään viisi [kolme] vuotta lain voimaantulosta.**

Tarkemmat perustelut Kuntaliiton loppuraportista eriäville mielipiteille

1. Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto, jätelaki 32 §

Kuntaliitto tukee hallituksen tavoitteita kiertotalouden edistämiseksi. Hallitusohjelmassa on paljon hyviä tavoitteita kiertotalouden lisäämiseksi. Listalla yhtenä keinona on mainittu kuntavastuun rajaaminen yhdyskuntajätehuollossa. Hallituksen toteuttamisohjelman mukaan vaikutusten arvioinnin perusteella tehdään tarvittavat muutokset lainsäädäntöön.

Hallitusohjelman strateginen toimintasuunnitelma nostaa vaikutusten arvioinnin olennaiseen rooliin hallitusohjelman kirjauksen toteuttamisessa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan ympäristöministeriön teettämä vaikutusten arviointi (Vaikutusten arviointi kunnan vastuun rajauksesta yhdyskuntajätehuollossa, Ympäristöministeriön raportteja 20/2016) ei erityisesti tue kuntavastuun rajausta, vaan keskiöön tulee nostaa toimien haitalliset vaikutukset jätehuollon järjestämiseen. Ympäristöperusoikeuden mukaan kaikille on taattava asianmukaiset jätehuoltopalvelut, minkä vuoksi julkiselle vallalle on aikoinaan annettu roolinsa jätehuollon toteuttamiseksi.

Jätelainsäädännössä on jo toteutettu joukko muutoksia, joilla on ollut vaikutusta jätehuollon toteuttamiseen viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kuntavastuuta supistettiin vuonna 2007 ja vuonna 2011 SOTE-jätteisiin liittyneiden tulkinnanvaraisuuksien vuoksi taas hieman laajennettiin. Sen lisäksi entistä täydellisempi tuottajavastuu pakkausten osalta astui voimaan 2015 ja 2016, mikä siirsi vastuuta osaltaan pois kunnilta. Millään muulla kunnan lakisääteisiin velvollisuuksiin kytkeytyvällä toimialalla ei ole tehty varsin lyhyellä aikajänteellä (10 vuotta) näin usein lakisääteisiin vastuisiin ja velvoitteisiin merkittävästi vaikuttavia muutoksia. Jo nyt on nähtävissä, että lainsäädännön muuttumisen uhka on tuonut epävarmuutta toimialalle ja hidastanut investointihalukkuutta.

Jätelain 32 §:ssä kyse on ennen kaikkea kuntien järjestämisvastuuseen kuuluvasta lakisääteisestä velvollisuudesta, ei yksinoikeudesta jätteisiin. Tämän velvoitteen perimmäinen luonne ja tarkoitus on näyttänyt keskustelussa hämärtyneen.

Kunnat ovat lähinnä vuoden 2007 muutosten perusteella, valtion ohjaamana ja lainsäädännön edellyttämällä tavalla investoineet ja panostaneet nykyisen vastuunsa mukaisen jätehuollon järjestelyihin. Nyt **ehdotettuja muutoksia voidaan pitää jätehuollon sääntely-ympäristön ennakoitavuuden kannalta haitallisena. On oleellista, että kunnille taataan luotamuksensuojaa velvoitteensa osalta.** Muutoin tehtävän hoitaminen vaikeutuu olennaisesti.

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi Kuntaliitto ei tue kuntavastuun rajaamista, vaan pitää mahdollista muutosta kokonaisvaikutuksiltaan haitallisena. **Kuntaliiton näkemyksen mukaan jätelain 32 § on perusteltua säilyttää nykyisellään** siten, että kuntien jätehuollon järjestämisvelvoitteeseen kuuluvat asumisen jätteiden lisäksi julkisen hallinto- ja palvelutoiminnan sekä yksityisen koulutus-, sosiaali- ja terveydenhuollon yhdyskuntajätteet.

Kuntaliitto toteaa kuitenkin, että työryhmän loppuraportissa ehdotettu jätelain 32 §, jossa kunnan vastuun piiriin jäisivät asumisen jätteiden ohella kuntien toiminnoissa syntyvät yhdyskuntajätteet, on huomattavasti parempi ja perustellumpi vaihtoehto kuin kuntien vastuun rajaaminen pelkästään asumisessa syntyviin jätteisiin. Kuntaliitto yhtyy tältä osin jätelakityöryhmän loppuraportissa esitettyihin perusteluihin ja korostaa valitun lähestymistavan hyötyjä hallinnollisen taakan näkökulmasta. Kunnan toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen säilyttäminen kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piirissä on perusteltua kunnan toiminnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamiseksi ja hallinnollisen taakan minimoimiseksi.

Jo vuoden 2011 jätelain muutoksessa selvitettiin erilaisia vastuunjaon malleja. Siinä yhteydessä todettiin lopulta tarkoituksenmukaisimmaksi malliksi nykyinen järjestelmä. Hallituksen esityksessä 199/2010 todettiin, että kunnan vastuun rajaamista pelkästään kotitalousjätteisiin ei mainittujen ensisijaisten arviointikriteerien perusteella arvioitu tarkoituksenmukaiseksi. Ensisijaiset kriteerit olivat: 1) ympäristönsuojelun ja jätehuollon etusijajärjestyksen mukaiset vaatimukset täyttävän jätehuollon infrastruktuurin varmistaminen, 2) jätehuoltopalvelun saatavuuden ja jatkuvuuden turvaaminen sekä 3) jätealan yritystoiminnan ja innovaatioiden edistäminen. Arvioinnissa kokonaan kunnan vastuuseen perustuvan yhdyskuntajätehuollon arvioitiin täyttävän yhdyskuntajätehuollon sääntelyn ensisijaiset tavoitteet verrattain hyvin. Kokonaan yksityistetyn jätehuollon taasen ei arvioitu ilman laajaa ja nykyisiin käytäntöihin nähden

täysin uudenlaisia vakuus-, valvonta- ja muita järjestelyjä täyttävän kahta ensimmäistä tavoitetta. Kokonaan yksityistetty järjestelmä asettaisi myös kohtuuttomia vaatimuksia kotitalouksille ja muille pienille jätteen tuottajille asianmukaisen jätehuollon järjestämisessä.

YM:n 2016 teettämässä vaikutusten arvioinnissa ei myöskään esitetty mitään perusteltuja näkemyksiä siitä, että vastuunjaon muutos parantaisi jätehuollon toteuttamista tai kiertotaloutta lisäämällä kierrätystä.

Kuntaliitto muistuttaa, että kuntavastuun rajaamisen myötä kunnan jätehuollon järjestämisvastuun ulkopuolelle jäävien toimintojen jätehuollon järjestämisvastuu palautuu nimenomaisesti jätteen haltijalle, jonka vastuulle jätehuollon asianmukainen järjestäminen jätelain mukaisesti jää. Esitetystä muodosta kuntavastuun ulkopuolelle jäävät sosiaali-, terveys- ja koulutustoiminna sekä muiden kuin kuntien hallinnollisessa toiminnassa syntyvät yhdyskuntajätteet. Rajaus aiheuttaa näin ollen rajauksen piiriin kuuluville julkisille toimijoille merkittävää hallinnollisen taakan lisääntymistä jätteen haltijan jätehuollon järjestämisvastuusta johtuvien kilpailuttamistoimien myötä. Varmuutta ei ole myöskään palvelujen saatavuudesta yksityisiltä jätehuoltomarkkinoilta, koska yksityiset jätehuoltoyritykset ovat tukeutuneet itsekin kuntien palveluihin.

Lakimuutoksen kohderyhmän jätteen haltijat jäisivät rajauksen myötä myös kunnan jätehuoltomääräysten ulkopuolelle, jolloin toimijoita ei voitaisi enää velvoittaa jätteen syntypaikkajätteluun paikalliset olosuhteet huomioon ottaen. Riskinä on kiertotalouden läpimurron edellytysten heikkeneminen.

Kuntavastuun vaikutusten arviointiraportissa (YMRA 20, 2016) esitettyjen vertailumaiden tilanteisiin kannattaa tutustua. Kuntavastuu on heikoin Irlannissa, mistä johtuen maassa ei ole juurikaan omaa jätteenkäsittelyinfraa kaatopaikkoja lukuun ottamatta ja kierrätysasteen tehostaminen riippuu ulkomaille toimitettujen materiaalien markkinahinnoista. Markkinahinta ohjaa merkittävästi jätteen lajittelua, eli markkinahinnan laskiessa myös talteenottomäärät laskevat. Kuljetuspalvelut, joita kunnat eivät kilpailuta, ovat keskittyneet voimakkaasti, suurempien ostaessa pienempiä toimijoita pois markkinoilta.

2. Kunnan toissijainen jätehuoltovelvollisuus, jätelaki 33 § 3 ja 4 mom

Työryhmässä korostettiin vahvasti kilpailuoikeudellista näkökulmaa jätehuollon järjestämisessä. Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että toissijainen vastuu osalta huomioidaan erityisesti sen lähtökohta **ympäristöperusoikeutta turvaavana säännöksenä**. Kyseessä on tyyppillinen oikeushyvien kollisiotilanne, jossa oikeushyvien väliset suhteet tulevat arvioitavaksi. Jätelain sääntely-yhteydessä merkitystä saavat ennen kaikkea ympäristön ja terveydensuojeluun liittyvät näkökulmat. Ympäristövaliokunta on jätelain säätämisen yhteydessä tiivistänyt tämän kollisiotilanteen mietinnössään (YmVM 23/2010 vp, s. 9) seuraavasti:

”Valiokunta korostaa, että yhdyskuntajätehuollon sääntelyn tärkein tavoite on varmistaa jätehuollon järjestäminen 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 järjestämisestä asumisessa syntyvälle ja muulle vastaavalle jätteelle soveltuu valiokunnan mielestä parhaiten säädettäväksi kunnalle. Tarpeellinen on myös kunnan rooli toissijaisen jätehuoltopalvelun tarjoajana elinkeinotoiminnan jätteille siinä tilanteessa, kun yksityistä jätehuoltopalvelua ei ole kohtuudella saatavissa.”

Työryhmä esittää jätelain 33 §:ään muutoksia, jotka ovat merkittäviä kunnan toissijaisen vastuun soveltamiskäytännön kannalta. Kuntaliitto on erityisen huolissaan kunnan jätehuoltoviranomaisen hallinnollisen kuorman lisäämisestä sekä jätteen tuottajien näkökulmien huomiotta jättämisestä. Kuntaliitto on huolissaan jätelakityöryhmän loppuraportin sisällöstäkin ilmenevän keskustelun kohdistumisesta yksinomaan yksityisten jätealan yritysten ja kuntien jätelaitosten näkökulmaan. Siitä toissijaisessa vastuussa ei ole kysymys – toissijainen vastuu on tarkoitettu jätteen tuottajalle. Tätä suhdetta kuvataan varsin selkeästi voimassa olevan jätelain esitöissä (HE 199/2010 vp, s. 50 ja 55, jossa verrataan jo kumotun jätelain (1072/1993 muutoksineen) ja voimassa olevan jätelain välistä suhdetta:

”Kunnalla olisi toissijainen velvollisuus järjestää jätehuolto silloin, kun jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte soveltuu kunnan järjestelmään (33 §).

Jätteitä tuottavien yritysten näkökulmasta ehdotettu säännös turvaisi – kunnan jätehuoltokapasiteetin puitteissa – jätehuoltopalveluiden saatavuuden ennustettavuutta.”

”Esityksellä parannettaisiin alueellisen tasavertaisuuden toteutumista jätehuoltopalvelujen saatavuudessa. Tuottajavastuujärjestelmään kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanottoaikkojen olisi oltava vaivattomasti tavoitettavissa koko maassa. Ehdotettu kunnan toissijainen velvollisuus järjestää jätehuolto (33 §) turvaisi osaltaan jätehuoltopalveluiden saatavuuden alueilla, joilla ei synny riittävästi markkinaehtoista palvelutarjontaa.”

Kuntaliitto muistuttaa, että kuntien toissijainen jätehuoltovastuu on nimensä mukaisesti toisijaista. Toissijainen vastuu on voimassa olevan jätelain säätämisen yhteydessä jätelakiin otettu säännös, jonka tarkoituksena on ollut turvata jätehuollon välttämättömyyspalvelujen kohtuullinen saatavuus kaikkialla (ns. perälautapykälä).

Kuntien tehtävänä on **tuottaa toissijaisen vastuun palveluita jätehuoltopalvelua tarvitsevan tahon pyyntöön perustuen**. Kyseessä ei ole markkinaehtoinen eikä markkinoitava palvelu.

TSV-sääntelyn muutoksien osalta työryhmän loppuraportissa viitataan Jätelakioppaan suosituksia vastaavaan tulkintaan ja todetaan, että ehdotus vastaisi pääosin nykytilaa. Kuntaliitto huomauttaa, että loppuraportin ehdotus eroaa merkittävästi Jätelakioppaan suosituksista. Jätelakioppaan suositukset lähtevät siitä, että TSV-palvelu perustuu aina jätteen haltijan pyyntöön. Palvelutarjonnan puutteen osalta Jätelakioppaan suositukset ottavat huomioon edellä kuvatun kahtaalle suuntauvan arvion merkityksen: kunta (= kunnallinen jätelaitos ja jätehuoltoviranomainen yhdessä) arvioi markkinapuu-tetta, mutta yhtä lailla jätteen haltijan tehtävänä on selvittää yksityisen palvelutarjonnan saatavuutta ja niiden kohtuullisuutta jätteen haltijalle. Palvelupyynnön esittäminen jo itsessään kertoo puutteellisesti toimivista jätehuollon palvelumarkkinoista.

Jätelakioppaassa on todettu, että TSV:n osalta kyse on pääasiassa operatiivisesta palvelusta, jossa jätelaitoksen rooli toimijana on oleellinen esim. palvelutarpeen tapauskohtaisessa arvioinnissa. Jätehuoltoviranomaisella ei ole riittävää markkinatuntemusta eikä viranomainen juurikaan tunne muuta kuin yhdyskuntajätehuoltoa, johon sen toiminta keskittyy. Kuitenkin TSV-jätteistä suuri osa on muuta kuin yhdyskuntajätettä. Jätehuoltoviranomaisen toiminta rahoitetaan jätemaksuilla, joten kuntalaisten jätehuoltomaksurasitetta ei tule kasvattaa lisäämällä olennaisesti viranomaisen hallinnollista taakkaa yritysjätehuollossa.

Kuntaliitto korostaa, että toissijaisen vastuun tarkoitus huomioiden, **arviointi ei voi** TSV-pykälän sisään rakennetut kohtuullisuusnäkökulmat huomioiden **perustua yksin kunnan näkemykseen ja arvioon asiasta**. Kohtuullisuusarviointi nojautuu palvelua pyytävän näkemykseen asiasta – erityisesti, kun huomioidaan säännöksen liittymäkohdat ympäristöperusoikeuteen. Kohtuullisuusarviointi kytkeytyy pitkälti muun palvelutarjonnan hinnan kohtuullisuusarvioon, mutta olennaisia ovat myös saatavilla olevien palvelujen laatutekijät – molemmat jätehuoltopalvelua tarvitsevan jätteen tuottajan näkökulmasta.

Kuntaliitto korostaa, että esitetty kunnan jätehuoltoviranomaiselle kohdistettu velvollisuus, jonka mukaan viranomaisen *”on oltava selvillä jätehuollon palvelutarjonnasta siinä laajuudessa kuin on tarpeen kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun tarjoamista koskevien edellytysten arvioimiseksi”* eroaa olennaisesti Jätelakioppaan suosituksista. Pykäläehdotuksen perustelut ja itse pykälän velvoitteet ovat keskenään ristiriidassa eivätkä ole omiaan selvittämään viranomaiselle esitetyn uuden velvoitteen laajuutta ja merkitystä. Selvillä oleminen ei edes teoreettisesti parhaalla mahdollisella tavalla toimiessaankaan anna muuta kuin suuntaa-antavaa tietoa. Selvillä oloon perustuvat tiedot riippuisivat täysin siitä, mitä tietoa yksityiset jätetalan yritykset kunnalle antaisivat. **Selvitystiedon perusteella viranomainen ei etukäteen pysty varmistamaan, saako jätteen haltija TSV-säännöksen edellyttämällä tavalla palvelua tosiasiallisesti, kohtuullisin ehdoin ja laadultaan sellaisena palveluna, mitä juuri kyseinen jätteen tuottaja tarvitsee.** Kyseenalaista on myös se, miten tuomioistuimien kyseistä (olla selvillä) sanamuotoa ja sen merkitystä tulisi tulkitsemaan.

Edellä kuvatuin perustein Kuntaliitto katsoo, että kunnalle voidaan TSV-säännöksessä säätää korkeintaan velvollisuus arvioida palvelutarjonnan puutetta. Tasa-arvoiseksi arviointikriteeriksi kunnan arvioinnin ohella on nostettava jätteen tuottajan tai haltijan arvio yksityisestä palvelutarjonnasta ja sen kohtuullisuudesta, jotta TSV-säännöksen tavoite ja tarkoitus on mahdollista saavuttaa. TSV-palveluun kohdistuvan pyynnön merkitys tässä kontekstissa on merkittävä edellä perustellulla tavalla.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös TSV-sopimusten voimassaoloa koskevaan muutosesitykseen (esitetty muutos 33.4 §:ään). **Säännökseen ei ole yleisen sopimusvapauden näkökulmasta tarpeen kirjata erikseen velvollisuudesta nimenomaisesti toistaiseksi voimassa olevan TSV-sopimuksen tekemiseen.** Toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen määrittelyn sijaan on perusteltua käyttää yksinkertaista muotoilua ”sopimus”, joka voi yleisen sopimusvapauden nojalla olla joko määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva ja sopimuksen irtisanomisehtojen mukaisesti irtisanottavissa molemmiin puolin. Toissijaisen vastuun luonteen vuoksi sopimus ei kuitenkaan velvoita käyttämään TSV-palvelua.

Kuntaliitto esittääkin ehdotukseen kirjatun jätelain 33 §:n kolmatta ja neljättä momenttia muutettavaksi seuraavasti:

33 § Kunnan toissijainen jätehuoltovelvollisuus

Kunnan on järjestettävä muun kuin 32 §:ssä tarkoitetun jätteen jätehuolto muun palvelutarjonnan puutteeseen perustuvasta pyynnöstä, jos jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä (kunnan toissijainen jätehuolto-palvelu).

Kunnan toissijaista jätehuoltopalvelua koskevan pyynnön voi esittää jätteen haltija taikka jätteen haltijan puolesta jätteen kuljettaja tai muu toimija osana tarjoamaansa jätehuolto-palvelua, kun pyyntö koskee jätteen käsittelyä.

Kunnan ~~jätehuoltoviranomaisen~~-on ~~oltava~~-selvillä arvioitava jätehuollon palvelutarjontaa siinä laajuudessa kuin on tarpeen kunnan toissijaisen jätehuolto-palvelun tarjoamista koskevien edellytysten arvioimiseksi sekä huolehdittava riittävästä tiedottamisesta arvioinnin johtopäätöksistä toissijaista jätehuolto-palvelua käyttäville tai pyytäville toimijoille.

Jos kysymyksessä on jatkuvasti ja säännöllisesti tarvittava jätehuolto-palvelu, kunnan on tehtävä jätteen haltijan tai muun 1 momentissa tarkoitetun toimijan kanssa ~~toistaiseksi voimassa oleva~~ sopimus. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toissijaista jätehuolto-palvelua koskevaan pyyntöön sisällytettävistä tiedoista ja pyynnön esittämismenettelystä sekä jätehuollon palvelutarjonnan arviointimenettelystä, arvioinnista tiedottamisesta ja muista näihin rinnastettavista seikoista.

3. Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon, jätelaki 42 §

Jäteläkityöryhmän työn lopputuloksena on esitetty säilytettäväksi jätelain 42 §, jonka perusteella kunnan jätehuoltoviranomainen voisi myöntää poikkeuksen velvollisuudesta luovuttaa jätelain 32 §:n mukaisesti kunnan vastuulle kuuluva jäte kunnan jätehuoltojärjestelmään. Poikkeaminen koskisi ehdotuksen mukaan jätelain 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa toiminnassa syntyvää jätettä (kunnan toiminnan yhdyskuntajätteet). Poikkeamisen perusteita on esitettyssä muotoilussa väljennetty puhtaasta laillisuusharkinnasta tarkoituksenmukaisuusharkinnan suuntaan, kun esitetty muotoilu mahdollistaisi nykykäytännöstä poiketen myös etusijajärjestyksen kannalta vähintään samaan lopputulokseen päättymisen jätehuollon järjestämisessä. Lisäksi kiinteistöllä ei tarvitse enää syntyä muuta jätettä kuin yhdyskuntajätettä. Kuntaliitto huomauttaa, että kriteerien väljentäminen yleensäkin lienee paikallaan, mutta **samalla kriteereihin tulee lisätä kohta, jonka mukaan poikkeaminen ei saa vaarantaa kunnan järjestämän jätehuollon taloudellista ja asianmukaista hoitamista.** Muissa vastaavissa laeissa on säädetty vastaavia taloudellisiin edellytyksiin perustuvia kriteerejä. On tärkeää muistaa, että kunnalla, jolla on järjestämisvastuu, on mahdollisuus päättää tuotantotavasta. Kun kunnat ovat siirtäneet jätehuoltotehtävän jätelaitokselleen, ne ovat jo samalla valinneet yhdyskuntajätehuollon tuotantotapansa. Silti joissakin yksittäisissä tapauksissa, kuten esim. kauppakeskuksessa sijaitsevan kirjaston osalta, saattaa olla järkevää poiketa yleisestä jätehuollon tuotantotavasta.

Kuntaliitto esittää ehdotuksen 42 §:n 1 momenttiin lisättäväksi ensimmäiseen momenttiin seuraavaa:

42 § Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon

Kunnan jätehuoltoviranomainen voi jätteen haltijan hakemuksesta päättää, että 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun jätteen jätehuolto 41 §:n 1 momentista poiketen voidaan järjestää 4 luvun mukaisesti, jos näin järjestetty jätehuolto on perusteltua kiinteistön jätehuollon

*järjestämiseksi ja johtaa etusijajärjestyksen toimeenpanon kannalta vähintään samaan lopputulokseen eikä siitä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle eikä terveydelle. Poikkeaminen ei saa vaarantaa kunnan järjestämän jätehuollon taloudellista ja asianmukaista hoitamista. Pää-
tös tehdään määräajaksi enintään viideksi vuodeksi.*

4. Kirjanpitovelvollisuuden täsmentäminen, jätelaki 44 §

Voimassa oleva jätelaki edellyttää markkinaehtoisen ja lakisääteisen toiminnan erittelemistä kirjanpidossa soveltuvin osin kirjanpitolakia noudattaen. Jäteläkityöryhmän loppuraportissa esitetään eriyttämisvaatimus laajennettavaksi kuntien toissijaisen vastuun nojalla tuottamiin palveluihin siten, että samalla edellytettäisiin TSV-palvelun liikevaihdon jaottelua keskeisempien jätelajien ja käsittelymenettelyjen suhteen. Säännöksessä viitattaisiin kirjanpitolakiin. Perusteluina esitetään läpinäkyvyyden lisäämistä.

Kuntaliitto tukee avoimuuden lisäämistä. Nyt esitetyssä kirjanpitoon velvoittavassa mallissa on vakavia ristiriitoja käytännön toteuttamisen ja kirjanpidollisen velvoittavuuden osalta.

Kirjanpitovelvollisuuteen liittyy olennaisesti tietojen oikeellisuus, täsmällisyys ja jäljitettävyyden (Audit trail, eli katkeamattoman kirjausketjun vaatimus tarkoittaa sitä, että kirjaukset on tehtävä niin, että niiden yhteys tuotto- ja kululaskelmaan, taseeseen ja talousarvion toteutumatlaskelmaan voidaan vaikeuksitta todeta). Nykyään kuljettajilta saadut arviotiedot TSV-jätteen osuudesta kuormissa eivät ole olleet täsmällisiä eivätkä riittävän luotettavia kirjanpidollisen erittelyn tekemiseen. Lisäksi kaikissa tapauksissa tietoja ei edes ole saatu. Kirjanpitoon ei sovi ajatus siitä, että kirjanpitoa varten tarvittavia tietoja joudutaan hankkimaan jätelakia valvovan viranomaisen kautta hallintopakkoasiana. Kirjanpidollinen aikajänne on kirjanpito vuosi, eikä mahdollisten useita vuosia kestävien hallintopakko-prosessien ja niiden muutoksenhaun valmistumista voida odottaa.

Esitetyn muutoksen myötä kuljettajan antama arvio jätteen alkuperästä ei enää riittäisi. **Kirjanpidon erittelyyn velvoitetun tahon eli kunnan jätelaitoksen tulee voida aukottomasti ja varmasti todentaa jätteen alkuperä katkeamattoman kirjausketjun vaatimusten mukaisesti.** Käytännössä tämä edellyttäisi ajolistojen toimittamista kirjanpidon erittelyyn velvoitetulle. Jätelaissa tai jäteläkityöryhmän loppuraportissa **ei esitetä jätettä vastaanottavalle kunnalle tai jätelaitokselle riittäviä työkaluja tietojen saamisen varmistamiseen kirjanpito vuoden aikajänteessä.** Kuntatoimijoita ei tule asettaa lainsäädännöllä asemaan, jossa niille säädetään velvollisuus toimia tietyllä tavalla, mutta lainsäädännöllä ei varmisteta edellytyksiä, jotka mahdollistavat velvollisuuden käytännön toteuttamisen.

Siksi **Kuntaliitto esittää, että vaihtoehtoisesti TSV-palvelujen eriyttäminen voitaisiin toteuttaa jätelain 79 §:ssä (Kunnan jätemaksun perusteet), jossa on jo nyt säädetty vaatimukset jätemaksukertymän ja kertymän käytön erittelyyn. Pykälää tulisi täsmentää TSV:n osalta.** Tällöin erittelyvelvoite ei johtaisi kuntia laillisuusvajeeseen kirjanpito menettelyyn, mutta toteuttaisi tavoitellulla tavalla avoimuuden lisäämistä.

Voimassa oleva jätelain 79.3 § varmistaa julkisoikeudellisina maksuina perittävien jätemaksujen käytön läpinäkyvyyden. Säännös edellyttää kunnalta vuosittaista tiedottamista asukkaille ja muille jätehuoltopalvelujen käyttäjille jätemaksun ja mahdollisen perusmaksun kertymästä sekä siitä, mihin kustannusten kertymää on käytetty. Kuntaliiton esittämä muutos 79 §:ään velvoittaisi jätelaitoksen erottelamaan kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun perusteella perittyjen jätemaksujen kertymän muusta kunnan jätemaksukertymästä. Kunnan tulisi kuvata kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun perusteella vastaanottamiensa jätteiden jätemaksujen kertymän ja käytön jakautumista sekä esittää, mistä pääasiallisista vastaanotetuista jätela-jeista ja palveluista kertymä koostuu. Erottelulla varmistettaisiin kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Tietojen tulisi olla helposti saatavilla esimerkiksi kunnan omalla verkkosivulla tai 43 §:ssä tarkoitetun kuntien omistaman yhtiön yleisessä tietoverkossa.

Kuntaliitto esittää jätelain 44 §:n kirjanpidon eriyttämisvelvoitteen säilyttämistä voimassa olevan jätelain mukaisena ja pykälän 1 momentin muuttamista seuraavasti:

Jos kunta tai 43 §:n mukainen yhtiö hoitaa tässä luvussa kunnan velvollisuudeksi säädetyn jätehuollon lisäksi muuta jätehuoltoa, se on eriteltävä kirjanpidossa ja siitä on laadittava tilikausittain erilliset laskelmat, jotka kuvaavat toiminnan liikevaihtoa ja taloudellista tulosta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskelmaan sisällytettävistä tiedoista.

Kuntaliitto esittää samalla avoimuuden lisäämiseksi jätelain 79 §:n 3 momenttia muutettavaksi seuraavasti:

*Jätelmaksun perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä jätetaksassa. Kunnan on tiedotettava jätetaksasta yleisesti siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Kunnan on myös tiedotettava vuosittain kunnan asukkaille ja muille jätehuoltopalvelujen käyttäjille jätelmaksun ja mahdollisen perusmaksun kertymästä sekä siitä, mihin kertymää on käytetty. **Kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun perusteella keräämien maksujen kertymä on eriteltävä muusta jätelmaksukertymästä.** Tiedot jätetaksasta, maksun kertymästä ja sen käytöstä on oltava saatavilla **yleisessä** tietoverkossa.*

5. Jätehuollon sidosyksikkösääntely, jätelaki uusi pykälä x

Loppuraportin esitys jätelakiin säädettävästä omasta sidosyksikkösäännöksestä x ja siinä ns. ulosmyyntirajaksi asetetusta pysyvästä 10 prosentin rajasta ilman 500 000 euron euromääräistä rajaa on oikeansuuntainen. Erityisesti euromääräisen rajan poistaminen on tarkoituksenmukaista.

Jätehuollon tavoitteena on turvata jätehuoltopalveluiden saatavuus koko maassa ja toisaalta pitää kuntien toissijainen palveluvelvoite poikkeusmenettelynä. Näihin tavoitteisiin nähden esitetty 10 prosentin pysyvä ns. ulosmyyntiraja ei ole jätehuollon toimialalla riittävä. Hankintalakia koskevassa eduskuntakäsittelyssä tunnistettiin jätehuollon erityispiirteet ja sen takia jätehuoltoa säädettiin vuoden 2017 ajaksi hankintalakiin (1397/2016) oma, 15 prosentin raja. Siirtymäajalla oli tarkoitus turvata jätehuollon toimivuus siihen saakka, kunnes kansallinen jätelakityöryhmä ja ympäristöministeriö ehtivät saada työnsä valmiiksi. **Näillä perusteilla Kuntaliiton näkemyksenä on, että jätehuollon toimialalla toimiville sidosyksiköille säädetään oma toiminnan kohdistumista koskeva raja, joka määrittelee sen, kuinka paljon sidosyksikön toiminnasta tulee kohdistua määräysvaltaa käyttäviin tahoihin ja kuinka paljon toiminnasta voi olla ns. markkinaehtoista. Pysyväksi ulosmyyntirajaksi tulee säätää hankintadirektiivin (2014/24/EU) puitteissa vähintään 15 prosentin ulosmyynti ilman euromääräistä rajaa. Määrittelyssä tulee pitäytyä hankintadirektiivin reunaehdoissa.**

Kuntien jätehuollon lakisääteiset tehtävät on pitkälti järjestetty kuntien välisenä yhteistoimintana. Tosiasiallisesta toiminnasta vastaavat omistajakuntien sidosyksiköinä toimivat jätelaitokset. Jätelain 43 §:n mukainen jätehuollon tehtävien siirto edellyttää kuntien yhdessä omistaman jätteyhtiön sidosyksikköasemaa omistajiinsa nähden. Jätelaitokset eivät voi perustaa jätelain mukaiseen tehtävien siirtoon perustuvaa toiminnan kokonaisuutta riskiin markkinaehtoisen toiminnan rajan ylittymisestä ja näin ollen sidosyksikköasemansa vaarantumisesta. Riski realisoituisi erityisesti tilanteessa, jossa jätteen luonteesta ei olisi varmuutta. Esitetty lakimuutos sisältää riskin siitä, että toissijaisena jätteenä vastaanotettua jäte-erää ei jälkitarkastelussa tulkittaisikaan TSV:hen perustuvaksi vaan markkinaehtoiseksi. Erät voivat euromääräisesti ja liikevaihtoon verrattuna olla hyvin suuria. Tällöin ehdotettu pienempi markkinaehtoisen toiminnan raja aiheuttaisi helposti koko sidosyksikkötoiminnan ja näin myös kuntien välisen yhteistoiminnan vaarantumisen. Siksi markkinaehtoisen myynnin raja tulisi olla suurempi kuin työryhmä esittää.

Kuntaliitto näkee riskinä sen, että samalla kun kuntien jätelaitosten markkinaehtoisten palvelujen tarjoamisen mahdollisuuksia ehdotetaan rajattavaksi merkittävästi aikaisemmasta, lisätään markkinaehtoisten palvelujen tarvetta kuntavastuun rajauksen kautta. Kokonaisuus aiheuttaa vääjäämättä ongelmia jätehuoltopalveluiden saatavuudessa. Vaikutukset ovat suurimmat siellä, missä jätelaitosten markkinaehtoiselle toiminnalle on jo nyt ollut tarvetta. Eri alueiden välisistä jätelaitosten markkinaehtoisten palvelujen tarpeen vaihteluista kertoo merkittävästi jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan vaihteluväli eri alueilla (0-18 % vuoden 2015 liikevaihdosta). Vaihteluväli kertoo myös siitä, etteivät jätelaitokset maksimoi markkinaehtoisen toimintansa määrää – markkinaehtoisia palveluja tuotetaan niillä alueilla, joilla niille on tarvetta. Jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan liiallinen rajaaminen vaarantaisi jätehuoltopalvelujen saatavuuden ja vähentäisi tervettä kilpailua, kun jätteen tuottajan valinnanmahdollisuudet heikkenisivät.

Lisäksi on huomioitava, että jos sidosyksikköasemassa oleva kuntien jätelaitos toimii markkinoilla, sen tulee toimia yhtiömuotoisena ja markkinaehtoisella hinnoittelulla (kuntalaki 410/2015, 15 luku) sekä eritellä markkinaehtoinen toiminta kirjanpidossaan lakisääteisestä toiminnasta (jätelaki 44 §). Lisäksi KKV valvoo toimintaa sekä kilpailuneutraliteetin (kilpailulaki 148/2011 4 a-luku) että hankintalain näkökulmasta (hankintalaki 15 luku).

Työryhmä ehdottaa TSV-sääntelyn kiristämistä nykytilasta ja samaan aikaan kunnallisten jäteyhtiöiden markkinaehtoisesta toiminnan rajaamisesta. Ehdotettujen säännösten yhteisvaikutukseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Vaikutusarvioinnissa tulisi huomioida mm. se, että jätehuollon toimialalle on ominaista yksityisen liiketoiminnan perustaminen kuntien jätelaitosten tuottamien palvelujen varaan. Ehdotettu sääntely vähentäisi pienten jätealan yritysten mahdollisuuksia kilpailla alueellisilla markkinoilla ja sulkisi uusien pienten toimijoiden markkinoille tulon, kun niiden saatavilla olevat hyödyntämis- ja käsittelypalvelut tosiasiallisesti vähenisivät. Monet yksityiset jätehuoltoalan yritykset ovat tukeutuneet omassa liiketoiminnassaan vähintään osittain kuntien jätelaitosten palvelujen varaan. Todennäköisenä seurauksena kuntien jätehuollon sidosyksiköiden markkinaehtoisesta toiminnan liiallisesta rajaamisesta onkin pienempien jätehuoltotoimialan yrittäjien tarvitsemien jätteen hyödyntämis- ja käsittelypalvelujen saatavuuden heikentyminen ja keskittyminen puhtaasti niiden kanssa kilpaileville suuremmille yksityisille jätehuoltoyrityksille. Vaikutus korostuisi erityisesti tilanteissa, joissa suurille yksityisille jätehuoltoyrityksille muodostuisi kuntien jätelaitosten markkinaehtoisesta toiminnan rajoitusten vuoksi määräävää markkina-asemaa lähenevä tilanne hyödyntämis- ja käsittelypalvelujen ainoana tarjoajana alueella. Kuntien toissijainen vastuu ei tulisi vaihtoehtona kyseeseen, jos laadultaan ja määrältään vastaavanlaista palveluntarjontaa on tosiasiallisesti markkinoilta saatavissa. Muutokset vaikuttavat myös siihen, että kuntien mahdollisuudet ylläpitää TSV-palvelua heikenevät. Myös haja-asutusalueilla sijaitsevien yritysten palveluiden on arvioitu heikenevän. Näitä yhteisvaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin tulevassa hallituksen esityksessä.

6. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset, jätelaki

Jätelakityöryhmän loppuraportissa esitetään enintään kahden vuoden siirtymäaika kuntavastuun piiristä pois siirtyvälle toiminnalle. Toisaalta pykälässä todetaan, että siirtymäaika on syntyvän jätteen kuljetusten osalta sopimuksen voimaantulon ajan, mutta rajattuna kuitenkin enintään kahden vuoden ajaksi ehdotetun muutoksen voimaantulosta.

Sopimusjuridisesti on oleellista, että kahdenvälisten sopimusten kestoajaksi ei puututa jätelailla. Lähtökohtaisesti lainsäädännön muutokset eivät voi takautuvasti muuttaa kahdenvälistä, sopimushetkellä voimassa olleen velvollisuuden täyttämiseksi kilpailutetun ja kilpailutuksen perusteella määritettyä sopimussuhdetta. Liian lyhyeksi määritetyn enimmäissiirtymäajan kirjaamisen vuoksi kunta olisi jätelain nojalla pakotettu irtisanomaan sopimuksensa kahden vuoden kuluessa lain voimaan tulosta, mikä saattaa johtaa ko. kunnan sopimusvelvoitteen rikkomiseen.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan siirtymäajan harkinnassa ja vaikutuksia arvioitaessa on syytä ottaa huomioon voimassa olevassa jätelaissa säädetty kuljetusjärjestelmiä koskeva siirtymäaika (149 §), jossa kyse on käsillä olevasta tilanteesta poiketen yksityisoikeudellisista ja lähtökohtaisesti myös kuluttajansuojan piiriin kuuluvien sopimusten osalta riittäväksi katsotusta siirtymäajasta. Voimassa olevan lain 149 §:n siirtymäsäännöksissä on arvioitu tarvittavaksi siirtymäajaksi 3-5 vuotta.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan mahdollisten kunnan vastuuta koskevien lakimuutosten siirtymäaika tulee kirjata lakiin seuraavasti:

Kunta, joka on järjestänyt ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla vastuulleen kuuluneen muun kuin 32 §:n 1 momentissa tarkoitetun jätteen kuljetuksen 36 §:n mukaisesti, voi jatkaa järjestelyä asianomaisen yhteisön tai yrityksen kanssa sopimuksen voimaantulon ajan ~~tai kuitenkin~~ enintään ~~kahden viiden~~ [kolmen] vuoden ajan tämän lain voimaantulosta. Kunnan näin menetellessä asianomaista jätteen haltijaa eivät tuona aikana koske jätelain 28 §:ssä säädetty velvollisuudet jätehuollon järjestämisessä.

Helsingissä 8. päivänä maaliskuuta 2017

SUOMEN KUNTALIITTO

Tuulia Innala

Tuulia Innala
erityisasiantuntija