

Eduskunnan vastaus EV 42/2018 vp — HE 195/2017 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

Asia

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta (HE 195/2017 vp).

Valiokuntakäsittely

Valiokunnan mietintö: Ympäristövaliokunta (YmVM 4/2018 vp).

Päätös

Eduskunta on hyväksynyt seuraavat lausumat:

1. Eduskunta edellyttää, että ympäristöministeriö valmistelee kiireellisesti jätteiden ja sivuvirtojen sähköistä markkinapaikkaa koskevan hallituksen esityksen.
2. Eduskunta edellyttää, että ympäristöministeriö seuraa lainmuutoksen täytäntöönpanoa ja toimittaa valiokunnalle vuoden 2027 loppuun mennessä arvion sen kokonaisvaikutuksista ja erityisesti vaikutuksista kotitalouksien jätemaksujen hintakehitykseen, kuntien valvontaviranomaisten työmäärään sekä mahdollisen jätteiden laittoman käsittelyn lisääntymiseen haja-asutusalueilla.

Eduskunta on hyväksynyt seuraavan lain:

Laki

jätelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan jätelain (646/2011) 32 §:n 1 momentti ja 42 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 42 §:n 1 momentti laissa 195/2012, sekä
lisätään lakiin uusi 145 a § seuraavasti:

Eduskunnan vastaus EV 42/2018 vp

32 §

Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto

Kunnan on järjestettävä seuraavien, muiden kuin vaarallisten jätteiden jätehuolto:

- 1) vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvä jäte, mukaan lukien sako- ja umpikaivoliete;
- 2) kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte;
- 3) liikehuoneistossa syntyvä yhdyskuntajäte, joka kerätään kiinteistöllä yhdessä 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa;
- 4) muu yhdyskuntajäte, joka kerätään yhdessä 1—3 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa alueellisesti putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä.

42 §

Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon

Kunta 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 tämä on kokonaisuutena arvioiden perusteltua kiinteistön jätehuollon järjestämiseksi ja johtaa etusijajärjestyksen toimeenpanon kannalta vähintään yhtä hyvään lopputulokseen eikä siitä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle eikä terveydelle. Päätös tehdään määräajaksi enintään viideksi vuodeksi.

145 a §

Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

Poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:n 1 momentissa ja 16 §:n 1 momentissa säädetään sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettavista prosenttiosuuksista ja euromääräisistä rajoituksista, 31 päivään joulukuuta 2029 saakka kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on kymmenen eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on 1 päivästä tammikuuta 2030 viisi eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

Muutoin noudatetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kunta, joka on järjestänyt ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla vastuulleen kuuluneen muun kuin tämän lain 32 §:n 1 momentissa tarkoitetun jätteen kuljetuksen 36 §:n mukaisesti, voi jatkaa järjestelyä asianomaisen yhteisön tai yrityksen kanssa tehdyn sopimuksen voimassaolon ajan, kuitenkin enintään kolmen vuoden ajan tämän lain voimaantu-

Eduskunnan vastaus EV 42/2018 vp

lost. Kunnan näin menetellessä asianomaista jätteen haltijaa eivät tuona aikana koske 28 §:ssä
säädettyt velvollisuudet jätehuollon järjestämisessä.

Helsingissä 16.5.2018

Eduskunnan puolesta



puhemies


pääsihteeri

Riksdagens svar RSv 42/2018 rd — RP 195/2017 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen

Ärende

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen (RP 195/2017 rd).

Beredning i utskott

Utskottets betänkande: Miljöutskottet (MiUB 4/2018 rd).

Beslut

Riksdagen har godkänt följande uttalanden:

1. Riksdagen förutsätter att miljöministeriet skyndsamt bereder en proposition med förslag om en elektronisk marknadsplats för avfall och biprodukter.
2. Riksdagen förutsätter att miljöministeriet bevakar verkställandet av lagändringen och till utskottet före utgången av 2027 lämnar en bedömning av de samlade konsekvenserna, i synnerhet för prisutvecklingen när det gäller hushållens avfallsavgifter, för de kommunala tillsynsmyndigheternas arbetsmängd och för en eventuell ökning av olaglig avfallsbehandling i glesbygden.

Riksdagen har antagit följande lag:

Lag

om ändring av avfallslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i avfallslagen (646/2011) 32 § 1 mom. och 42 § 1 mom., av dem 42 § 1 mom. sådant det lyder i lag 195/2012, samt
fogas till lagen en ny 145 a § som följer:

Riksdagens svar RSV 42/2018 rd

32 §

Kommunens skyldighet att ordna avfallshantering

Kommunen ska ordna hanteringen av följande slag av avfall som inte är farligt avfall:

- 1) avfall från stadigvarande bostäder, fritidsbostäder, internat och annat boende, inbegripet slam från slamavskiljare och samlingsbrunnar,
 - 2) kommunalt avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet,
 - 3) sådant kommunalt avfall från affärslokaler som samlas in på fastigheten tillsammans med avfall enligt 1 och 2 punkten,
 - 4) annat kommunalt avfall som samlas in tillsammans med avfall enligt 1—3 punkten inom ramen för ett områdesvist sopsugsystem eller något motsvarande insamlingssystem.
-

42 §

Undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering

Kommunen kan på ansökan av avfallsinnehavaren besluta att hanteringen av avfall som avses i 32 § 1 mom. 2 punkten med avvikelse från vad som föreskrivs i 41 § 1 mom. får ordnas i enlighet med 4 kap., om detta som helhet betraktat är befogat för ordnande av fastighetens avfallshantering och leder till ett minst lika gott slutresultat med tanke på prioriteringsordningen och detta inte medför någon fara eller skada för miljön eller hälsan. Beslutet fattas för viss tid, högst fem år.

145 a §

Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter

Med avvikelse från vad som i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) föreskrivs om procentandelar och begränsningar i euro som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter, ska till och med den 31 december 2029 den procentandel som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verk samma inom kommunal avfallshantering uppgå till tio, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.

Den procentandel enligt 1 mom. som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering ska från och med den 1 januari 2030 uppgå till fem, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.

I övrigt iakttas lagen om offentlig upphandling och koncession.

Denna lag träder i kraft den 20

En kommun som i enlighet med 36 § har anordnat transport av ett annat än i 32 § 1 mom. i denna lag avsett avfall som enligt de bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av denna lag omfattades av kommunens ansvar, kan fortsätta med arrangemanget under den tid avtalet med sammanlutningen eller företaget i fråga gäller, dock högst tre år från ikraftträdandet av denna lag.

Riksdagens svar RSv 42/2018 rd

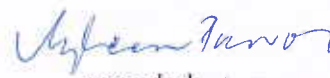
När kommunen förfar på detta sätt gäller skyldigheterna enligt 28 § att ordna avfallshantering inte under denna tid den berörda avfallsinnehavaren.

Helsingfors 16.5.2018

På riksdagens vägnar



talman



generalsekreterare

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta (HE 195/2017 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty hallintovaliokuntaan ja talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- talousvaliokunta TaVL 6/2018 vp
- hallintovaliokunta HaVL 5/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Ella Särkkä, ympäristöministeriö
- ympäristöneuvos Riitta Leinen, ympäristöministeriö
- ympäristöneuvos Anna-Maija Pajukallio, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Sirje Stén, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Tarja Sinivuori-Boldt, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Helena Dahlbo, Suomen ympäristökeskus
- palvelujohtaja Harri Juvonen, Suomen ympäristökeskus
- johtava tuottajavastuuvalvoja Teemu Virtanen, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- ympäristöinsinööri Maria Santikko, Satakunnan sairaanhoitopiiri
- toimialajohtaja Petri Kouvo, Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä
- toimitusjohtaja Kari Martikainen, Kymenlaakson Jäte Oy
- yhteiskuntasuhdejohtaja Jorma Mikkonen, Lassila & Tikanoja Oyj
- TkT Antti Niskanen, LCA Consulting Oy
- toimitusjohtaja Tuija Ahrikkala, Perämeren Jätehuolto Oy
- toimitusjohtaja Harri Kallio, Pirkanmaan Jätehuolto Oy
- lakimies Minna Ojanperä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- erityisasiantuntija Tuulia Innala, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Riku Eksymä, Suomen Kiertovoima ry - KIVO
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät ry

Hyväksytty
3.1

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp

- toimitusjohtaja Otto Lehtipuu, Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- Tervolan kunta
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Sairaalekniikan yhdistys ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntajätehuollon vastuunjako koskevia jätelain säännöksiä pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti siten, että kunnille säädetty vastuu rajattaisiin pääosin vain asumisessa syntyvään jätteeseen. Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto sekä maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely säilyisivät kunnan vastuulla nykyiseen tapaan. Lakiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi vastuunjaon rajauksesta johtuvat muutokset poikkeusmahdollisuuteen velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon.

Esityksessä ehdotetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetusta laista poiketen, että kunnan jätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava markkinaehtoista toimintaa rajoittava ulosmyynnin osuus olisi kymmenen prosenttia 31 päivään joulukuuta 2029 saakka ja pysyvästi viisi prosenttia 1 päivästä tammikuuta 2030.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella ympäristövaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hallitusohjelmakirjauksen perusteella yhdyskuntajätehuollon vastuunjako muutettavaksi siten, että kunnan vastuulta poistuu sosiaali- ja terveystalouden ja koulutustoiminnan yhdyskuntajäte sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu yhdyskuntajäte. Näiden jätehuollon järjestämisestä vastaisi jatkossa jätteen haltija. Kunnan vastuulle jäisi nykyiseen tapaan asumisessa syntyvä jäte sekä maa- ja metsätaloudessa syntyvä vaarallinen jäte. Kunta vastaa ehdotuksen mukaan edelleen myös kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollosta. Kunnalla säilyisi myös velvollisuus kapasiteettinsa puitteissa järjestää jätehuolto toissijaisesti, jos yksityistä palveluntarjontaa ei ole saatavilla.

Hallituksen esityksessä ehdotetun vastuunjaon muutoksella kunnan vastuulta siirtyy noin 230 000 tonnia yhdyskuntajätettä, mikä vastaa noin 8—12 % kunnallisten jätelaitosten liikevaihdosta. Valiokunta katsoo, että vaikka arvioitu määrä ei ole kovin merkittävä, voivat vaikutukset kuitenkin alueellisella tasolla olla huomattavia. On arvioitu, että mainittu muutos yhdessä vuo-

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp

den 2029 loppuun saakka sovellettavan 10 %:n ulosmyyntirajan kanssa pienentää kuntien jätehuoltoyhtiöiden liikevaihtoa noin 40—56 miljoonaa euroa vuodessa.

Hankintalakiin liittyen hallituksen esityksessä ehdotetaan jätelakiin lisättäväksi myös säännökset kunnan jätehuollon toimialan sidosyksiköiden markkinaehtoista toimintaa koskevista ulosmyyntirajoista. Ympäristövaliokunta katsoi hankintalakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa¹, että ehdotukset jätehuoltoalan omista ulosmyyntirajoista ovat välttämättömiä kunnallisten jätehuoltolaitosten toiminnan kannalta. Valiokunta piti myös perusteltuna, että jätehuoltotoimialaa koskevista ulosmyyntirajasta säädetään nimenomaan jätelaissa. Hankintalain hyväksyessään eduskunta hyväksyi lausuman (EV 239/2016 vp), joka edellytti, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaessa lainsäädäntöä täsmentäviin toimiin pitäen erityisesti silmällä jätetoimialan ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toimintaedellytyksiä.

Sidosyksikön markkinaehtoisen toiminnan ulosmyyntiraja

Hallituksen esitys liittyy hankintalakiin, jonka lähtökohta on kilpailuneutraliteetin turvaaminen soveltamalla hankintadirektiiviin verrattuna tiukempaa ulosmyyntirajaa. Sidosyksikön vähäistä suurempaa ulosmyyntiä pidetään ongelmallisena kilpailun vääristymisen estämisen kannalta ja siksi hallituksen esityksen lähtökohta on, että hankintalain mukainen 5 %:n ulosmyyntiraja otetaan käyttöön myös kunnan jätehuollon toimialalla 1.1.2030 alkaen. Sopeuttamistoimien hallitukseksi toteuttamiseksi ja kuntien jätehuoltoyhtiöiden toimintaedellytysten turvaamiseksi sallittu ulosmyyntiraja olisi 10 % siirtymäajalla siihen saakka.

Valiokunta toteaa, että kunnalliset jätehuollon toimijat ovat viimeisen 10—15 vuoden aikana tehneet pitkäkestoisia, 15—20 vuoden pituisia sopimuksia jätteenkäsittelylaitoksia hallinnoivien yhtiöiden kanssa. Sopimukset ovat olleet välttämättömiä suurien, jopa 100—150 miljoonan euron suuruisien investointien aikaansaamiseksi. Sopimusten kestoaja ja investointien takaisinmaksu ovat vasta alkuvaiheessa ja voimassa oleviin sopimuksiin, jotka on tehty ilman tietoa hankintalainsäädäntöön myöhemmin lisätyistä tiukoista ulosmyynnin rajoituksista, on oikeudellisesti vaikea puuttua takautuvasti. Suurin osa sopimuksista lakkaa kuitenkin todennäköisesti olemasta voimassa vuoteen 2030 mennessä, mikä tarjoaa mahdollisuuden uudelleenjärjestelyihin.

Ympäristövaliokunta pitää myös hallinto- ja talousvaliokunnan lausuntoihin viitaten poikkeuksellisen pitkää siirtymäaikaa välttämättömänä muutoksiin varautumisen mahdollistamiseksi ja jätehuollon toimintavarmuuden turvaamiseksi. Kunnat ovat joutuneet varautumaan voimassa olevan jätelain mukaiseen jätehuoltoon ja tehneet suuren mittaluokan investointeja jätteen käsittelyyn sekä sitoutuneet toimittamaan vastuupiiriinsä kuuluvia jätteitä toisen tahon investoimaan käsittelyyn. Lisäksi kunnallisen toimijan viimekätinen rahoitus ja siten myös mahdolliset investointitappiot tulevat lopulta katettaviksi kunnan perimien jätemaksujen kertymästä.

Hankintalain mukaista euromääräistä rajoitusta ei esityksessä esitetä sovellettavaksi, sillä se saataisi ylittyä jo yhden jätehuoltopalvelusopimuksen seurauksena. Tämä voisi johtaa epätarkoituksenmukaisiin jätehuoltoratkaisuihin ja jätemarkkinoiden tehottomuuteen kuten kaatopaikkojen jälkihoitovelvoitteiden täyttämisen vaikeutumiseen ja kuntien käsittelykapasiteetin vajaakäyt-

¹ YmVL 20/2016 vp — HE 108/2016 vp hankintamenettelyä koskeva lainsäädännöksi.

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp

töön. Poikkeaminen rajoituksesta ei näin ollen haittaisi yksityisten toimijoiden liiketoimintamahdollisuuksia. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että se, milloin tarjonta on kohtuudella saatavissa, voi olla vaikeaa määritellä selkeästi etukäteen. Valiokunta korostaa siksi tarvetta seurata lain soveltamista ja tarvittaessa ohjeistaa tulkintaa.

Kunnan toissijainen vastuu ja sähköinen markkinapaikka

Jätehuoltopalvelujen saatavuuden varmistamiseksi kunnalla säilyy velvollisuus järjestää kapasiteettinsa puitteissa jätehuolto toissijaisesti (toissijaista vastuuta koskeva ns. TSV-palvelu) tilanteissa, joissa yksityistä palvelutarjontaa ei ole kohtuudella saatavissa ja jätteen haltija tätä pyytää. Kunnan TSV-palvelun avulla voidaan siten huomioida alueellisesti vaihtelevia jätehuollon tarpeita ja turvata jätehuoltopalvelujen saatavuutta viime kädessä myös esityksen myötä kunnan vastuun ulkopuolelle jääville julkisille toimijoille sekä ehkäistä jätteiden päätymistä epäasianmukaiseen käsittelyyn ja ympäristöön.

Ympäristövaliokunta on huolissaan siitä, että kunnan ensisijaisen jätehuoltovastuun ja markkinaehtoisen ulosmyynnin rajaaminen voi johtaa kunnan jätelaitoksen käsittelykapasiteetin supistumiseen, mikä voi joillakin alueilla jossain määrin heikentää TSV-palvelun saatavuutta. Markkiniehtoinen toiminta auttaa osaltaan kunnan jätehuoltoyhtiötä ylläpitämään valmiuttaan antaa TSV-palvelua, jonka määrää ja laatua on vaikea muuttuvissa markkinatilanteissa ja olosuhteissa riittävällä varmuudella ennakoida. Myös talousvaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, miten valtakunnallisesti varsin heterogeeniset jätehuollon tarpeet ja palvelutarjonta pystytään kattamaan yhtenäisellä, koko maassa sovellettavalla lainsäädännöllä.

Ympäristövaliokunta korostaa, että markkinapuutetilanteessa kunnalla on velvollisuus ja mahdollisuus hoitaa jätehuolto TSV-palveluna hankintalain säännösten estämättä. Lisäksi valmisteltavana olevalla lainmuutoksella on tarkoitus perustaa sähköinen jätteiden ja sivuvirtojen markkinapaikka. Jätehuollon markkinapaikan tavoitteena on edistää jätteen haltijoiden ja jätehuoltopalveluja tarjoavien yritysten kohtaamista ja kierrätysmateriaalien kysyntää sekä jätteen hyödyntämispalvelujen kehittymistä. Tavoitteena on tehostaa jätehuoltomarkkinoiden toimintaa auttamalla jätteen haltijaa löytämään tarvitsemansa jätehuoltopalvelu ensisijaisesti vapailta markkinoilta ja viime kädessä kunnan TSV-palveluna.

Markkinapaikkaan liittyvillä menettelyillä voitaisiin jatkossa osoittaa avoimesti ja läpinäkyvästi kunnan TSV-palvelun edellyttämä markkinapuute, mitä on pidetty TSV-palvelun kriittisenä edellytyksenä. Markkinapaikassa myös sovitettaisiin yhteen keskenään ristiriitaiset jätelain ja hankintalain mukaiset menettelyt, mikä olisi lakimuutoksen jälkeen tärkeää, koska jatkossa TSV-palvelua pyytävä jätteen haltija voi olla myös kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluva julkinen toimija.

Edellä lausuttuun viitaten valiokunta korostaa talousvaliokunnan tavoin sähköisen markkinapaikan merkitystä ja kiirehtii sitä koskevan hallituksen esityksen valmistelua. Ympäristövaliokunta ehdottaa hyväksyttäväksi tätä koskevan lausuman (*Lausumaehdotus 1*).

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp

Kiertotalouden edistäminen

Kiertotalouden tavoitteena on korvata nykyinen lineaarinen talousjärjestelmä, joka perustuu materiaalien kuluttamiseen ja niiden hylkäämiseen käytön jälkeen. Kiertotalouden keinoin voidaan parantaa yritysten kustannustehokkuutta ja edistää ilmastotavoitteiden saavuttamista. Jätelain-säädäntö on kiertotalouden kannalta tärkeää, koska toisen jäte on usein toisen raaka-aine ja siksi yhteistyötä yli perinteisten sektorijakojen on lisättävä. Kiertotalouden edistäminen edellyttää kuitenkin jätelainsäädännön ohella muutoksia tuotesuunnittelussa ja uusia tuote- ja palvelukonsepteja, liiketoimintamalleja ja innovaatioita. Jo tuotteiden suunnittelussa tulee ottaa huomioon niiden kestävyys, korjattavuus ja kierrätettävyyden. Esimerkiksi muovien kierrätystä vaikeuttaa käytössä olevien muovilaatujen suuri määrä, joka vaikeuttaa teknisesti kierrätysmahdollisuuksia. Sama vaikeus koskee tekstiilien kierrätystä. Kiertotalouden edistäminen edellyttääkin hyvin monenlaisia toimenpiteitä tuotesuunnittelusta taloudellisten ohjauskeinojen ja esimerkiksi verokannustimien käyttöönottamiseen sekä kuluttajavalistusta ja käytännön kierrätysohjeiden säännöllistä jakamista kuluttajille. Myös päiväkodeilla ja kouluilla on tärkeä merkitys kierrätyksen mahdollistavien toimintatapojen opettajana ja juurruttajana.

Hallituksen esityksen vaikutus kiertotalouden edistämiseen on välillinen, sillä siihen ei sisälly lainkaan aineellista sääntelyä. Esitys sisältää vain yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoja koskevan muutoksen sekä kuntien jätehuolto-yhtiöiden markkinaehtoista toimintaa koskevan hankintalakiin liittyvän jätealaa koskevan erityissääntelyn. Valiokunta korostaa kuitenkin, että kierrätyksen tulisi hyvin toimiakseen olla aina olla kuluttajan kannalta paitsi edullista, myös helppoa ja vaivatonta.

Kiristyvät kierrätystavoitteet voidaan saavuttaa erilaisiin vastuunjakoihin perustuvilla ratkaisuilla kunhan huolehditaan, että ratkaisuun liittyvät ohjauskeinot ovat tehokkaita. Suomen kierrätysasteen nostaminen ja EU-lainsäädännössä asetettujen kunnianhimoisten kierrätystavoitteiden saavuttaminen tulee edellyttämään useita eri toimenpiteitä, jotta varmistetaan yhdyskuntajätehuollon eri vastuutahojen nykyistä sujuvampi ja tehokkaampi yhteistoiminta sekä jätehuoltopalvelujen toimivuus ja saatavuus kaikilla alueilla. Kierrätysasteen tilastoinnissa käytettävät laskentamenetelmät ovat useissa edistyskellisissä EU-maissa edullisemmat, mikä vaikeuttaa suorien kierrätysastevertailujen tekemistä.

Hallituksen esityksen vaikutus kierrätysasteen nostoon on arvioitu vähäiseksi, eikä sillä näin katsota olevan haitallisia vaikutuksia kiertotaloustavoitteiden saavuttamiseen. Ehdotetun vastuumuutoksen kohteena oleva jätemäärä on verrattain pieni, eikä sen arvioida yksin riittävän merkittäviin jätteen kierrätys- tai hyödyntämislaitosinvestointeihin. Muutos ei toisi merkittävää lisäystä alan liiketoimintaan ja vaikutukset kiertotaloutta edistävien innovaatioiden kehittämiseen olisivat siten vähäisiä. Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen määrä on verrattain vähäinen: nykyisin arviolta noin 3 %, mutta sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen enää vain noin 1,5 % yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä.

On myös arvioitu, että joidenkin muutoksen kohteena olevien toimijoiden osalta kierrätys voisi lisääntyä, jos yksityinen jäteyritys pystyy tarjoamaan kokonaispalveluna monipuolisia lajittelu- ja kierrätyspalveluja. Tuottajavastuun piirissä on suuri osa kierrätettävistä yhdyskuntajätteistä, kuten pakkaukset, paperi, sähkö- ja elektroniikkalaitteet. Esitys ei kuitenkaan koske tuottajavastuu-

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp

ta, eikä sillä tältä osin ole vaikutuksia yhdyskuntajätteen kierrätykseen. Niiden osalta jätehuollon järjestämisestä ja siitä aiheutuvista kustannuksista vastaavat kyseisten tuotteiden tuottajat eli valmistajat ja maahantuojat.

Ajankohtainen EU:n jätedirektiivien uudistus merkitsee sekä yhdyskunta- että pakkausjätteen kierrätystavoitteiden ja jätteiden erilliskeräysvelvoitteiden kiristymistä. Jätelakia joudutaan siten jälleen pian tarkistamaan uudistuksen täytäntöönpanemiseksi. Kiristyvät tavoitteet lisäävät tarvetta myös kierrätysinnovaatioille ja -investoinneille. Valiokunta korostaa, että jätehuoltoalan toiminnan ja rakenteiden muutos edellyttää myös julkisen ja yksityisen sektorin välistä uudenlaista yhteistyötä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valiokunta katsoo, että kunnan vastuun kaventaminen haastaa muut toimijat toteuttamaan kierrätystavoitteita tehokkaasti. Kierrätyksen lisäämiseksi voi myös olla tarpeen säätää nykyistä tarkemmin kunnan, tuottajan ja jätteen haltijan vastuulla olevan yhdyskuntajätteen erilliskeräyksestä ja tähän liittyvistä kustannusvastuista. Tällä voitaisiin osaltaan lieventää nyt ehdotetusta vastuunjaon muutoksesta aiheutuvia vaikutuksia kunnallisten jätehuoltomääräysten ja jäteneuvonnan soveltamisalan kaventumiseen ja siihen, että entistä harvempia toimijoita voitaisiin paikallisesti ohjata erilliskeräykseen.

Valiokunta korostaa lopuksi, että sekä EU:n kiertotalouspaketin että uudistetun jätedirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon tulee turvata riittävät lainvalmisteluresurssit.

Seuranta

Valiokunta toteaa, että 5 %:n ulosmyyntiraja, joka tosin toteutuu vasta pitkän siirtymäajan jälkeen, on suuri muutos. Lain täytäntöönpanossa odotukset uudenlaisesta yksityisen sektorin tuomasta kilpailusta ja uusista innovaatioista ovat vahvat. Valiokunta pitää kilpailun edistämisen ohella kuitenkin tärkeänä kierrätystavoitteiden saavuttamista. Koska ehdotettu siirtymäaika on pitkä ja vuoteen 2030 saakka on voimassa 10 %:n ulosmyyntiraja, eivät vaikutukset ole nopeasti arvioitavissa. Kierrätystavoitteita myös kiristetään edellä mainitun jätedirektiivin tarkistuksen täytäntöönpanolla hyvin pian ja siten eri muutosten vaikutuksia voi olla vaikea erottaa toisistaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu kunnan ensisijaisen jätehuoltovastuun ja markkinaehtoisen ulosmyynnin rajaaminen voi johtaa kunnan jätelaitoksen käsittelykapasiteetin supistumiseen, mikä voi joillakin alueilla heikentää kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun saatavuutta. Tällöin jätteen haltija voi joutua hakemaan tarvitsemaansa palvelua kauempaa kuin lähimmältä jätelaitokselta. Tämä saattaa myös lisätä haja-asutusalueella painetta jätteen hylkäämiseen ympäristöön ja laittomien kaatopaikkojen syntymiseen. Tähän pyritään puuttumaan valvontaviranomaisten suorittaman valvonnan keinoin, mutta se edellyttää samalla valvonnan riittävää resursointia.

Edellä mainitun sähköisen markkinapaikan tarkoituksena on auttaa jätteen haltijaa löytämään tarvitsemansa jätehuoltopalvelu ensisijaisesti vapailta markkinoilta ja viime kädessä kunnan toissijaisena jätehuoltopalveluna. Valiokunta katsoo, että markkinapaikan avulla voidaan tehostaa asianmukaisten jätehuoltoratkaisujen löytymistä ja kehittymistä ja siten osaltaan ennaltaehkäistä lainvastaisia toimintatapoja.

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp

Hallituksen esityksen mukaan sen vaikutukset yhdyskuntajätehuollon palveluhintoihin vaihtelevat. Jätteen haltijoista eniten voivat hyötyä suuret asiakkaat, sillä ne voivat oman kilpailuttamisen ja hintakilpailun ansiosta päästä kuntien jätetaksoja halvempiin hintoihin. Pienempien ja taa-
jamien ulkopuolisten asiakkaiden kustannukset saattavat sen sijaan nousta kilpailun ollessa vähäisempää ja koska kunnan järjestämässä jätehuollossa taksojen mukaiset yksikköhinnat ovat kaikille samat. Kunnan vastuulle jäävien jätteen haltijoiden ja kotitalouksien kustannusten arvioidaan nousevan ainakin sopeuttamisvaiheessa, kun jätelaitosten kiinteät kustannukset jakautuvat pienemmälle käyttäjäjoukolle. Kuntien jätelaitosten arviot korotuspaineista ovat vaihdelleet hyvin paljon. Kattavia ja luotettavia määrällisiä arvioita esityksen vaikutuksista hintakehitykseen ei ole mahdollista tehdä arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Valiokunnan käsit-
tyksen mukaan sähköinen markkinapaikka voi olla yksi keino hillitä hintojen nousupaineita.

Hallintovaliokunta esittää lausunnossaan, että ympäristövaliokunta ehdottaa lausumaa muutoksen vaikutusten arvioinnista tarkastellen kokonaisvaikutusten ohella erityisesti kuntien valvontaviranomaisten työmäärää, kotitalouksien jätteenkeräilyn hintakehitystä sekä haja-asutusalueiden laittomia kaatopaikkoja. Ympäristövaliokunta pitää edellä esittämiinsä epävarmuustekijöihin viitaten tarpeellisenä lainmuutoksen erityistä seurantaa ja ehdottaa hyväksyttäväksi tätä koskevan lausuman (*Lausumaehdotus 2*).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 195/2017 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy kaksi lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan lausumaehdotukset

- 1. Eduskunta edellyttää, että ympäristöministeriö valmistelee kiireellisesti jätteiden ja sivuvirtojen sähköistä markkinapaikkaa koskevan hallituksen esityksen.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että ympäristöministeriö seuraa lainmuutoksen täytäntöönpanoa ja toimittaa valiokunnalle vuoden 2027 loppuun mennessä arvion sen kokonaisvaikutuksista ja erityisesti vaikutuksista kotitalouksien jätemaksujen hintakehitykseen, kuntien valvontaviranomaisten työmäärään sekä mahdollisen jätteiden laittoman käsittelyn lisääntymiseen haja-asutusalueilla.*

Helsingissä 26.4.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk
varajäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

**Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp
Vastalause 1**

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä HE 195/2018 vp ei huomioida jätetoimialan erityispiirteitä eikä kiertoalouden tarpeita. Kuntien edellytyksiä toimia jätehuollossa ollaan heikentämässä tavalla, jota ei voida pitää jätehuollossa asetettujen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisena. Kuntien vastuu viimekädessä taata jätehuolto säilyy, mutta edellytyksiä heikennetään. Varsinkin kasvukustusten ulkopuolella muutos tulee lausuntojen mukaan johtamaan kustannusten nousuun ja sitä kautta lisäämään riskiä jätteiden epäasiallisesta käsittelystä.

Suurin ongelma hallituksen esityksessä on sidosyksiköille asetettu EU:n hankintadirektiivin mukaan 20 %:n rajaa paljon tiukempi ulosmyyntiraja, joka olisi aluksi 10 % ja vuoden 2030 alusta 5 %. Eurooppalaisesta linjasta poikkeaminen on huonosti perusteltu. Esityksestä ei käy ilmi mitä jätehuollossa asetettuja tavoitteita tiukempi raja uskottavasti palvelisi.

Esityksen ensisijaisena tavoitteena näyttäisikin olevan jätemarkkinoiden itsetarkoituksellinen avaaminen laajemmin yksityisille toimijoille. Esitämme huolestamme siitä, että välineestä, markkinoista, on tässä tullut päämäärä sinänsä.

Epäselväksi jää myös, miten esitys kokonaisuudessaan edistää jätteiden turvallista ja asianmukaisesta käsittelyä, kierrätysasteen nostamista tai kohtuuhintaista jätehuoltoa laajassa harvaanasutussa maassa. Jätelain keskeisimpien tavoitteiden tulisi olla terveyden- ja ympäristönsuojelussa, ei markkinoiden luomisessa.

Ennustettavuus ja investoinnit

Jätteiden käsittely ja kierrätys vaativat suuria investointeja, riittäviä volyymeja ja toimintaympäristön ennustettavuutta. Vuoden 2007 jälkeen on jätehuollon vastuisiin tehty jo kaksi muutosta, joten käsiteltävä ehdotus olisi hyväksytyksi tullessaan kolmas. Lisäksi EU:n käsittelyssä oleva uusi jätedirektiivi tulee vaatimaan kansallista lainsäädäntöä. Toimintaympäristön ja investointien kannalta muutostahti on kova ja hallituksen esitys on monelta osiltaan viemässä kehitystä direktiivin kannalta väärään suuntaan, varsinkin kierrätyksen edellytyksiä heikentämällä. Kokonaisuuden kannalta olisi parempi valmistella jätelain kokonaisuudistus niin että direktiivin tulevat vaatimukset on paremmin huomioitu, kuten myös SYKE lausunnossaan toteaa.

Kierrätys

Valiokunnan mietinnössä todetaan kierrätystavoitteiden saavuttamisen edellyttävän lisätoimenpiteitä ja että esityksen vaikutus kiertotalouteen on vain välillinen. Ilmaisulla kierretään sen toteaminen, mikä esityksen vaikutuksen suunta todennäköisesti on: negatiivinen.

Mietinnössä todetaan, että: "Valiokunta katsoo, että kunnan vastuun kaventaminen haastaa muut toimijat toteuttamaan kierrätystavoitteita tehokkaasti. Kierrätyksen lisäämiseksi voi myös olla tarpeen säätää nykyistä tarkemmin kunnan, tuottajan ja jätteen haltijan vastuulla olevan yhdys-

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp
Vastalause 1

kuntajätteen erilliskeräyksestä ja tähän liittyvistä kustannusvastuista. Tällä voitaisiin osaltaan lieventää nyt ehdotetusta vastuunjaon muutoksesta aiheutuvia vaikutuksia kunnallisten jätehuoltomääräysten ja jäteneuvonnan soveltamisalan kaventumiseen ja siihen että entistä harvempia toimijoita voitaisiin paikallisesti ohjata erilliskierrätykseen."

Kuntien mahdollisuudet edistää kiertotaloutta siis kapenevat. Esitys ei silti sisällä toimenpiteitä, joilla yksityisiä toimijoita kannustettaisiin kierrätystavoitteiden toteuttamiseen. Niitä vain toivotaan jatkossa säädettävän. Esimerkiksi SYKE arvelee, ettei esitys edistä kiertotaloutta. Huoli jaetaan monissa lausunnoissa.

Sidosyksikköjen ulosmyyntiraja

Esitämme, että sidosyksiköille sallitaan EU:n hankintadirektiivin mukaisesti ulosmyyntiä 20 % liikevaihdostaan. Direktiivissä ei aseteta euromäärisiä enimmäisrajoja ulosmyynnille.

Täällä yksinkertaisella muutoksella voidaan korjata hallituksen esityksen suurimmat puutteet ja luoda parempi pohja esimerkiksi kiertotaloutta edistävälle jatkotoimenpiteille.

Suomi on harvaan asuttu maa. Harva asutus ja suuret etäisyydet heikentävät toimivien markkinoiden syntymistä suureen osaan maata. Siksi Suomi tarvitsee yksityisten toimijoiden lisäksi vahvaa ja vastuullista julkista toimijaa jätehuoltoon, jotta ympäristönsuojelun tavoitteet ja kiertotalous toteutuvat mahdollisimman hyvin koko maassa.

Kuntien jätelaitosten investoinneilla on pystytty turvaamaan jätteiden edullinen käsittely kuntalaisille sekä varmistamaan, että myös jätteenkäsittelypalveluja tarvitsevien yritysten toiminta on turvattu. Tähän suuria investointeja edellyttäneeseen jätehuollon infraan kuuluvat biokäsittelylaitokset ja jätevoimalat, jotka ovat nostaneet kuntavastuullisen jätteen hyödyntämisen huippulukemiin.

Kuntien jätelaitokset muodostavat koko Suomen kattavan jätehuollon verkoston, joka mahdollistaa vastaamisen kiertotalouden haasteeseen.

Samalla kuntien jätelaitokset ovat luoneet yhteistyöalustan yksityiselle sektorille. Jätelaitokset ovat voineet yhteistyössä kehittää eri jättemateriaalien uusia kierrätys- ja hyödyntämismuotoja. Yhteistyön jatkaminen edellyttää direktiivin mukaista sidosyksikkörajaa.

Suomesta pitää kehittää yksi kiertotalouden johtavista maista maailmassa. Hallituksen esitys uhraa kunnianhimoisen tavoitteen markkinoiden itsetarkoitukselliselle kasvattamiselle.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 32 ja 42 § poistetaan ja 145 a § muutettuna seuraavasti:

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp
Vastalause 1

145 a §

Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

Poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:n 1 momentissa ja 16 §:n 1 momentissa säädetään sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettavista prosenttiosuuksista ja euromääräisistä rajoituksista, ~~31 päivään joulukuuta 2029 saakka~~ kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on kaksikymmentä eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

~~Edellä 1 momentissa tarkoitettu kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on 1 päivästä tammikuuta 2030 viisi eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.~~

Muutoin noudatetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia.

Helsingissä 26.04.2018

Riitta Myller sd
Katja Taimela sd
Silvia Modig vas
Satu Hassi vihr
Anders Adlercreutz r

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevia jätelain säännöksiä pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti siten, että kunnille säädetty vastuu rajattaisiin pääosin vain asumisessa syntyvään jätteeseen. Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto sekä maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely säilyisivät kunnan vastuulla nykyiseen tapaan. Lakiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi vastuunjaon rajauksesta johtuvat muutokset poikkeusmahdollisuuteen velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon.

Esityksessä ehdotetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetusta laista poiketen, että kunnanjätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava markkinaehtoista toimintaa rajoittava ulosmyynnin osuus olisi kymmenen prosenttia 31 päivään joulukuuta 2029 saakka ja pysyvästi viisi prosenttia 1 päivästä tammikuuta 2030.

Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin lukuisia esitykseen sisältyviä ongelmia. EU:n komission käynnistämässä Early Warning -menettelyssä (ns. varhaisvaroitustenmenettely) on nostettu esiin jätehuollon vastuunjaon hajanaisuus, sääntelyn sekavuus ja tästä aiheutuvat ongelmat. Tämän lisäksi EU:n jätedirektiivejä ollaan parhaillaan uudistamassa. Muutokset tullaan todennäköisesti hyväksymään kuluvan vuoden aikana. Tästä syystä jätelain uudistaminen olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa samanaikaisesti jätedirektiivien muutosten ja EU:n kiertotalouspaketin kansallisen voimaansaattamisen kanssa.

Hallitusohjelman kirjausten mukaan Suomi on tarkoitus nostaa kiertotalouden kärkimaaksi vuoteen 2025 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden laaja-alaista yhteistyötä. Muista Euroopan maista yhdyskuntajätteen kierrätysaste on Suomessa korkeampi vahvan kuntavastuun maissa, esimerkkinä Ruotsi, Tanska ja Itävalta. Näissä maissa jätehuolto toimii hyvin ja kierrätystavoitteet saavutetaan. Ruotsissa kuntien operatiivista vastuuta ollaan laajentamassa. Hallituksen esityksessä on kuitenkin päädytty päinvastaiseen ratkaisuun, jossa vastuunjakoa ollaan hajauttamassa entisestään. Kapean kuntavastuun maissa, kuten Irlanti ja Norja, on käytännössä nähtävissä, että yhdyskuntajätehuollon kokonaisuus ja infrastruktuuri on kehittymätön ja tarpeisiin nähden riittämätön: Irlannissa yhdyskuntajätehuollon keräily ja kuljetuksen jääminen markkinaehtoisen palvelutarjonnan varaan on johtanut vakaviin puutteisiin ympäristönsuojelun tasossa.

Ympäristövaliokunta on aikaisemmin todennut (YmVM 23/2010 vp, s. 9), että yritystoiminnan edistäminen on toissijaista suhteessa terveyden- ja ympäristösuojellisiin tavoitteisiin. Toimiva jätehuolto on keskeinen osa yhteiskunnan perusinfraa ja välttämättömyyspalvelu, jota ei voi jättää yksin markkinoiden hoidettavaksi. Kilpailuneutraalisäännösten tarkoitus ei ole antaa yksityisille yrityksille suojaa julkisen toimijan kilpailua vastaan, vaan puuttua sellaiseen julkisen toimijan toimintaan, joka vääristää kilpailun edellytyksiä tai sen syntymistä markkinoilla, eli kuntatoimijan ei tule saada markkinoilla ylimääräistä kilpailuetua. Kilpailu- ja kuluttajaviraston

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp
Vastalause 2

raportin 2/2016 mukaan kuntien jätelaitokset eivät vääristä markkinoita, eikä näyttöä kilpailulainsäädännön rikkomisesta tai kilpailuneutraliteetin kärsimisestä ole olemassa.

Tällä hetkellä jätteiden keräyksen ja kuljetuksen kilpailuttaminen on usein kuntayhtymän vastuulla. Kuntayhtymä suunnittelee ajosuorituksia ohjaavan logistiikkajärjestelmän siten, että jätteiden keräys ja kuljetus hoidetaan mahdollisimman tehokkaasti sekä melu- ja ympäristöhaitat minimoiden. Kuntayhtymä kilpailuttaa kuljetusurakat ja voi mitoittaa ne siten, että pienemmätkin alan toimijat voivat osallistua kilpailutukseen. Jos vastuuta muutetaan ja esimerkiksi Puolustusvoimien kaltainen toimija kilpailuttaa jatkossa jätehuoltonsa valtakunnallisesti, on selvää, etteivät paikalliset pienet jätehuoltoyritykset pysty osallistumaan kilpailutuksiin, vaan jäävät ilman näitäkin urakoita. On siis vaarana, että esitetty muutos ei tosiasiallisesti edistä kilpailua tai markkinoiden toimivuutta, vaan ajaa ainoastaan jätehuollon suurimpien valtakunnallisten toimijoiden käsiin.

Hankintadirektiivi (2014/24/EU) mahdollistaa ulosmyynnille 20 %:n ylärajan, jota muualla Euroopassa sovelletaan. Esityksessä esitetään kuitenkin Suomessa sovellettavaksi vuoden 2029 loppuun 10 %:n ulosmyyntirajaa, jota vuodesta 2030 alkaen tiukennettaisiin entisestään viiteen prosenttiin. Tältä osin esitys on ristiriitainen tavoitteidensa kanssa, sillä kuntavastuun rajaamisen myötä tarve markkinaehtoisille palveluille kasvaa merkittävästi, mutta samanaikaisesti jätelaitosten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin rajataan merkittävästi EU-lainsäädännön edellyttämää enemmän. Liian tiukka ulosmyyntiraja vaarantaa sekä kiertotaloutta toteuttavan yhteistyön julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä, että heikentää suomalaisten toimijoiden toimintamahdollisuuksia EU:n sisämarkkinoilla. Tiukka ulosmyyntiraja myös edistää jätehuollon keskittymistä suurille toimijoille, koska pienillä toimijoilla ei ole mahdollisuuksia tehdä tarvittavia investointeja oman jätteenkäsittelykapasiteetin luomiseksi. Tarpeettoman tiukka raja aiheuttaa myös kapasiteetin vajaakäyttöä, mikä tarkoittaa korkeampia asiakasmaksuja kiinteiden kustannusten säilyessä ennallaan, sekä heikentää pitkällä tähtäimellä palveluiden saatavuutta, kun toiminta ei tuota riittävästi rahaa korvausinvestointeihin. Tästä huolimatta toissijaisen vastuun säilyminen kunnalla edellyttää, että viime kädessä jätehuolto järjestetään julkisella rahoituksella, ellei markkinoilla ole yksityisiä toimijoita.

Valinnanvapausajattelu tai täysi markkinaehtoisuus soveltuvat huonosti jätehuoltoon, jonka ydintehtävä on terveyden ja ympäristönsuojelu, jonka tulee huoltovarmuuden näkökulmasta toteutua myös kriisiaikana. Esityksessä jätteen tuottajan tosiasiallista valinnanvapautta käytännössä rajoitetaan ulosmyyntirajan muodossa, jos esimerkiksi terveydenhuollon erityisjätteiden palveluiden osalta toimivaa markkinaa ei ole, eikä palveluita voida ostaa julkiselta toimijalta. Jos vastaanottopisteiden määrä pienenee, kuljetusmatkat ja -kustannukset kasvavat ja kustannustaakka jää jätteen tuottajalle. Kunnallisen jätehuollon kapasiteettitarpeen ennakointi vaikeutuu ja yksikkökustannukset kasvavat, mikäli kapasiteettia joudutaan ylläpitämään varmuuden vuoksi toissijaisen palvelun velvoitetta varten, vaikka palvelua ei voida muussa tilanteessa myydä. Tämä ei ole toimivaa kilpailuneutraliteettia, vaan esitetyn toimintamallin seurauksena julkisen sektorin toimijoita rajoitetaan, markkina saadaan toimimaan tehottomasti ja palvelun tarvitsijoiden maksama hinta nousee.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää todennäköisenä, että hallituksen esittämät muutokset tulevat nostamaan jätehuollon kustannuksia, heikentävät kiertotaloutta tukevien kierrätysratkai-

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp
Vastalause 2

suojen syntymistä eikä hallituksen esitys siten ole jätehuoltopalveluja tarvitsevien eikä yhteiskunnan kokonaisedun mukainen. Esitys ei sisällä riittävää arviointia sen enempää toimivan kilpailun toteutumisen kuin kustannusvaikutustenkaan osalta. Perussuomalaiset katsoo, että hallituksen esittämä, hankintadirektiivin edellyttämää 20 % ulosmyyntirajaa alhaisemmaksi asetettu kansallinen raja ei ole Suomen kansallisen edun mukainen eikä edistä suomalaisten toimijoiden kilpailukykyä. Tästä syystä jätelain 32 §:n 1 momentti ja 42 §:n 1 momentti tulisi säilyttää ennallaan sekä lakiin lisättävää 145 a §:ää muuttaa siten, että kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on 20 eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan/ehdotamme,

että hyväksytään lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 32, 42 ja 145 a § muutettuina seuraavasti:

32 §

Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto

Kunnan on järjestettävä seuraavien, muiden kuin vaarallisten jätteiden jätehuolto:

- 1) vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvä jäte, mukaan lukien sako- ja umpikaivoliete;
- 2) sosiaali- ja terveystoimissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte; (Uusi)
- 3) valtion, kuntien, seurakuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen sekä julkisoikeudellisten yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu kuin 2 kohdassa tarkoitettu yhdyskuntajäte;
- 4) liikehuoneistossa syntyvä yhdyskuntajäte, joka kerätään kiinteistöllä yhdessä 1—3 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa;
- 5) muu yhdyskuntajäte, joka kerätään yhdessä 1—4 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä.

42 §

Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon

Kunta 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 muun jätehuollon järjestämiseksi ja johtaa etusijajärjestyksen toimeenpanon kannalta parempaan lopputulokseen eikä siitä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle eikä terveydelle. Päätös tehdään määräajaksi enintään viideksi vuodeksi.

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp
Vastalause 2

145 a §

Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

Poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:n 1 momentissa ja 16 §:n 1 momentissa säädetään sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettavista prosenttiosuuksista ja euromääräisistä rajoituksista, ~~31 päivään joulukuuta 2029 saakka~~ kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on kaksikymmentä eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

~~Edellä 1 momentissa tarkoitettu kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on 1 päivästä tammikuuta 2030 viisi eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.~~

Muutoin noudatetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia.

Helsingissä 26.4.2018

Olli Immonen ps
Rami Lehto ps

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta (HE 195/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Riitta Levinen, ympäristöministeriö
- hallitussihteeri Ella Särkkä, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Tarja Sinivuori-Boldt, työ- ja elinkeinoministeriö
- tutkimusjohtaja Martti Virtanen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- erityisasiantuntija Tuulia Innala, Suomen Kuntaliitto
- Business Controller Henri Pesonen, Delete Group Oy
- lakiasiainjohtaja Janika Vilkmán, Delete Group Oy
- Executive Chairman, Partner Martti Malmivirta, Eera Oy
- toimitusjohtaja Markku Illikainen, Kiertokaari Oy
- yhteiskuntasuhdejohtaja Jorma Mikkonen, Lassila & Tikanoja Oyj
- toimitusjohtaja Riku Eksymä, Suomen Kiertovoima ry — KIVO
- asiantuntija Jukka Lehtonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät ry
- toimitusjohtaja Otto Lehtipuu, Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- Energiateollisuus ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- asianajaja Mikko Alkio

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetun sääntelyn lähtökohdat. Hallituksen esityksen tavoitteena on hallituksen strategiaohjelman mukaisesti rajaamalla kunnan osuutta jätehuollossa edistää toimialan kilpailua ja luoda edellytyksiä alan liiketoiminnan kehittymiselle. Ehdotuksen mukaiset yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevat muutokset merkitsevät muutosta jätevirtoihin, joskin siirtymäajoilla on vaikutuksia muutosten reaalisiin vaikutuksiin. Kunnilla säilyy kuitenkin edelleen toissijainen jätehuoltovelvollisuus (TSV) silloin, kun jätehuollon palvelua ei ole saatavilla markkinoilta.

Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esitettyyn huoleen siitä, kuinka valtakunnallisesti varsin heterogeeniset jätehuollon tarpeet ja palvelutarjoama pystytään kattamaan yhtenäisellä, koko maassa sovellettavalla lainsäädännöllä, mutta muistuttaa, että markkinapuutetilanteessa kunnalla on velvollisuus ja mahdollisuus hoitaa jätehuolto TSV-palveluna hankintalain säännösten estämättä.

Talousvaliokunta katsoo, että lain soveltajan kannalta hallituksen esityksen mukainen ratkaisu, jonka mukaan käsillä olevan jätelain määräykset soveltuvat hankintalakiin (1397/2016) nähden erityislakina ja siten ensisijaisina yleislakiin nähden, ei ole täysin optimaalinen. Hankintaa koskevat keskeiset säännöt ja hankinnan järjestämisen reunaehdot tulisi ilmetä hankintalaista. Säännösten useampaan säädökseen jakautumisen vaikutusta tosin vähentää se, että käsillä olevia jätehuollon järjestämisen säännöksiä soveltavat enimmäkseen toimialaan hyvin perehtyneet asiantuntijat, joiden voidaan olettaa tuntevan sääntelykehikon kokonaisuudessaan.

Kiertotalous. Sääntelyn kokonaistavoitteena on ollut, että vähintään 50 painoprosenttia yhdyskuntajätteestä kierrätettäisiin. Talousvaliokunta toteaa, että kierrätysasteen nostaminen nykyisestä edellyttää muutoksia jätehuollon vastuunjakoon ja menettelyihin. Tässä katsannossa nyt käsillä olevan lakiehdotuksen vaikutus on osin epävarma. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin kysymys kunnallisten toimijoiden roolin merkityksestä kiertotalouden kehittämisessä. Talousvaliokunta arvioi, että vaikka julkisomisteisten jätehuollon alan toimijoiden toimintamallit ja ratkaisut ovat enenevässä määrin eteenpäin katsovia ja kehityssuuntautuneita, kiertotalouden kehittämisen ja innovaatioiden todennäköisin syntyalusta on kuitenkin yksityisen sektorin toimijoiden uudet avaukset. Markkinaehtoiselle jätehuollon järjestämiselle pitäisi luoda mahdollisimman vapaa, yhteistyötä edistävä toimintaympäristö, jossa keskeisessä asemassa on mahdollistava ja ennakoitavissa oleva lainsäädäntö.

Talousvaliokunta muistuttaa, että infrastruktuurin rakentamisen ja ylläpidon suunnittelu ja järjestäminen ovat pitkäjänteistä työtä, jossa lainsäätäjän on tavoiteltava tasapainoa omakustannushintaisen tai julkisesti tuetun toiminnan ja liiketaloudellisesti voittoa tuottavien toimintojen välillä siten, että julkisen toimijan rooli rajattaisiin luontevasti täyttämään se aukko, joka jää markkinaehtoisesti täyttymättä.

Siirtymäaika. Talousvaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen mukainen siirtymäaika on poikkeuksellisen pitkä lainsäädäntömme yleisimpiin siirtymäaikoihin verrattuna. Onkin herännyt kysymys, onko jätetoimialalla sellaisia erityispiirteitä, jotka luovat oikeutuksen näin pitkälle siirtymäajalle. Talousvaliokunta pitää selvitetynä, että kunnallisille toimijoille ehdotuksen mukainen sopeutumisaika tulee tarpeeseen ottaen huomioon jätetoimialan investointien kuoletusajat. Ta-

Valiokunnan lausunto TaVL 6/2018 vp

lousvaliokunta on lakiehdotusta käsitellessään kuullut sekä puoltavia että vastustavia näkemyksiä siitä, tuleeko tämän toimialan investointeja suojata lainsäädännön keinoin hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Vastakkaisia näkemyksiä punnittuaan talousvaliokunta katsoo, että tämä poikkeuksellinen suoja-asema on kuitenkin tässä tapauksessa perusteltu, koska kunnallisen toimijan viimekätinen rahoitus ja siten myös mahdolliset investointitappiot tulevat lopulta verokertymästä katettaviksi. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että Suomi pystyy kehittämään kansainvälisesti kilpailukykyisiä jätealan vientikonsepteja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä.

Jätealan sähköinen markkinapaikka. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että jätelain uudistuksen toiseen vaiheeseen sisältyvä jätteiden ja sivuvirtojen sähköinen markkinapaikka toteutetaan viipymättä. Valiokunta yhtyy kuulemiensa asiantuntijoiden arvioon siitä, että markkinapaikka lisää läpinäkyvyyttä ja parantaisi kilpailua toimialalla sekä logistiikkaketjujen toimivuutta. Markkinapaikan voidaan arvioida myös helpottavan hankintalain 15 §:n tarkoittaman markkinapuutteen arviointia.

Lopuksi. Talousvaliokunta viittaa hankintalain käsittelyn yhteydessä lausumaansa (TaVM 31/2016 vp — HE 108/2016 vp) sekä eduskunnan täysistunnon hyväksymään ponteen (EV 239/2016 vp), jonka mukaan valtioneuvoston tulee tarvittaessa ryhtyä toimialakohtaisiin täsmentäviin lainsäädäntötoimiin silmällä pitäen muun muassa jätetoimialan palveluiden toimintaedellytyksiä. Valiokunta katsoo, että nyt käsillä oleva lakiehdotus toteuttaa tämän turvaamalla kunnallisten toimijoiden tekemien investointien hyödyntämisen tarkoituksenmukaisella ja tyydyttävällä tavalla. Ehdotuksen mukainen jätealan sääntely vaatii kuitenkin välttämättä ja pikaisesti lisäksi sähköisen markkinapaikan (*Valiokunnan lausumaehdotus*). Talousvaliokunta kiirehtii toisen vaiheen lainsäädännön valmistelua. Tuon lainsäädäntöehdotuksen yhteydessä tullaan tarkastelemaan myös jätetoimialan kirjanpito vaatimuksia: hallituksen esityksen mukainen uusi 145 a § ei ratkaise vielä kaikkia ilmenneitä kilpailuneutraaliteettiongelmia. Valiokunta katsoo, että nämä olisivat tehokkaimmin ratkaistavissa säätämällä velvoitteesta eriyttää kunnallisen jätehuoltoyhtiön omistamat biologiset jätteenkäsittelylaitokset ja jätepolttolaitokset erilleen muusta kunnallisesta jätehuollosta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

*että ympäristövaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman (*Valiokunnan lausumaesitys*).*

Valiokunnan lausumaesitys

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto valmistelee ripeästi jätehuoltotoimialaa koskevan sähköisen markkinapaikan edellyttämän lainsäädännön muutokset.

Valiokunnan lausunto TaVL 6/2018 vp

Helsingissä 15.3.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

**Valiokunnan lausunto TaVL 6/2018 vp
Eriävä mielipide 1**

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Hallituksen esitys HE 195/2017 vp jätelain muuttamisesta ei huomioi kiertotalouden tarpeita ja jätetoimialan erityispiirteitä. Kuntavastuun rajausta ja alhainen ulosmyyntiraja voivat johtaa ympäristöongelmien lisääntymiseen, kiertotalouden kehityksen hidastumiseen ja jätemaksujen nousuun sekä kotitalouksilla että yrityksillä.

Loppuvuodesta 2016 hankintalain käsittelyn yhteydessä esitimme vastalauseessa (TaVM 31/2016 vp), että sidosyksiköille olisi sallittu EU:n hankintadirektiivin mukaisesti ulosmyyntiä 20 % liikevaihdostaan. Direktiivissä ei aseteta euromääräisiä enimmäisrajoja ulosmyynnille.

Myös talousvaliokunta esitti hankintamenettelyä koskevan lainsäädännön valmistelun yhteydessä mietinnössään, että ”prosentti- ja euromääräinen ehdotettu ulosmyyntiraja merkitsisi useille sidosyksikköyhtiöille tarvetta sopeuttamistoimiin ja mahdollisesti myös paineita asiakasmaksujen korotuksiin. Koska useimmat tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluvat yhtiöt ovat tahoillaan järjestäneet toimintansa monivuotisin sopimuksin, ehdotetun sääntelyn edellyttämä jousto ei lie ne toteutettavissa täysin ongelmitta.”

Asiaa koskevassa valiokunnan ja eduskunnan hyväksymässä lausumassa todettiin: ”Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaessa toimialakohtaisiin lainsäädäntöä täsmentäviin toimiin pitäen erityisesti silmällä jätetoimialan ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toimintaedellytyksiä.”

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys jätelain muuttamisesta rajaa ulosmyynnin 10 %:iin 31 päivään joulukuuta 2029 saakka ja pysyvästi 5 %:iin 1 päivästä tammikuuta 2030. Sekä oppositio että hallituspuolueiden epäilyistä ja kritiikistä huolimatta hallitus on kuunnellut jätelain valmistelussa vain yksityisen jätehuoltosektorin toiveita ja tavoitteita. Myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa pidettiin pitkiä siirtymäaikoja perusteltuina.

Jätehuollon erityispiirteiden johdosta alalle tulee mahdollistaa jätelaissa hankintadirektiivin mukaisesti 20 %:n sidosyksikköraja. Suomen kaltainen pitkä ja harvaan asuttu maa tarvitsee yksityisten toimijoiden lisäksi vahvaa ja vastuullista julkista toimijaa jätehuoltoon, jotta ympäristönsuojelun korkeat tavoitteet ja kiertotalous toteutuvat mahdollisimman hyvin koko maassa.

Kunnan jätehuoltovastuun supistamiselle ei ole asiantuntijakuulemisten perusteella tarvetta, ja se voi olla jopa haitallista. Kuntavastuun ulkopuolelle jäävät toimialat jäisivät lakisääteisen neuvonnan ja jätehuoltomääräysten ulkopuolelle. Se heikentäisi erilliskeräystä ja kierrätystä, kun tarve on päinvastoin parantaa kierrätysastetta. Todennäköiset jätemaksujen nousut saattaisivat myös houkutella laiminlyömään jätteiden asianmukaista käsittelyä.

Kuntien jätelaitosten investoinneilla on pystytty turvaamaan asumisessa syntyvien jätteiden edullinen käsittely kuntalaisille sekä varmistamaan, että myös jätteenkäsittelypalveluja tarvitsevien yritysten jätteenkäsittely olisi turvattu. Tähän suuria investointeja edellyttäneeseen jätehuollon

Valiokunnan lausunto TaVL 6/2018 vp
Eriävä mielipide 1

infraan kuuluvat biokäsittelylaitokset ja jätevoimalat. Kuntien jätelaitosten toimintamahdollisuuksien rajaaminen ja yhtiöiden jätehuollon investointien mahdollinen vajaakäyttö sekä liikevaihdon väheneminen johtavat asumisen sekajätteen käsittelyhintojen tuntuvaan korottamiseen tulevaisuudessa sähkömarkkinoiden siirtohintojen tapaan.

Kuntien jätelaitokset muodostavat koko Suomen kattavan jätehuollon verkoston, joka pystyy parhaiten vastaamaan kiertotalouden haasteeseen. Kuntien jätelaitokset ovat luoneet yhteistyöalustan yksityiselle sektorille niin, että yhteistyössä voidaan kehittää eri jättemateriaalien uusia kierrätys- ja hyödyntämismuotoja. Kierrätysasteen nostaminen edellyttää entistä vahvempaa yhteistyötä, kattavaa keräyspisteiden verkostoa ja tuottajavastuun parantamista. Yhteistyön jatkaminen edellyttää direktiivin mukaista sidosyksikkörajaa. Mikäli kotimaisten toimijoiden yhteistyössä ei onnistuta, valtaavat ulkomaiset suuret jäteyhtiöt Suomen jätehuoltomarkkinat.

Suomi haluaa kiertotalouden johtavaksi maaksi maailmassa. Edellytykset tälle luodaan jäteyhtiöiden yhteistyön avulla, jossa huomioidaan kuntien jätelaitosten pitkäaikainen ja hyvä asiantuntemus ja osaaminen. Alan läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja kilpailun tehostamiseksi pitää jätteiden ja sivuvirtojen sähköinen markkinapaikka toteuttaa viipymättä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15.3.2018

Lauri Ihalainen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Hanna Sarkkinen vas
Ville Skinnari sd

Valiokunnan lausunto TaVL 6/2018 vp
Eriävä mielipide 2

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Jätehuolto on elämiselle ja yrittämiselle välttämätön palvelu, jonka saatavuus tulee turvata kaikille, kaikkialla ja kaikissa oloissa jätehuollolle asetettujen terveyden- ja ympäristönsuojelun tavoitteiden saavuttamiseksi. Jätelain keskeisimmät tavoitteet ovat terveyden- ja ympäristönsuojelussa. Niiden toteutuminen edellyttää jätehuollon toimivuutta.

Jätehuollon toimivuuden turvaamisessa julkisella toimijalla on merkittävä rooli. Kuntien rooli jätehuollon toimivuuden turvaavana julkisena toimijana on tarpeellinen ja kiistaton. Viime vuosina isot jätealan investoinnit, kuten uusien jätteenkäsittelylaitosten perustaminen, ovat olleet lähes kokonaan kuntien harteilla. Nämä investoinnit ovat myös aiheuttaneet kunnille merkittäviä kustannuksia.

Hallituksen esitys jätelaiksi on tavoitteiltaan kannatettava. Jätehuollon toimialan kilpailumahdollisuuksien parantaminen tuo alalle uusia toimijoita ja on kiertotalouden innovaatioiden kannalta hyvä kehitys. Kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden vastuun rajaaminen on perusteltua.

Hallituksen esityksessä asetettu 10 prosentin ulosmyyntiraja, joka siirtymäajan jälkeen laskisi automaattisesti viiteen prosenttiin, on kuitenkin tarpeettoman tiukka. Vihreä eduskuntaryhmä on hankintalain (TaVM 31/2016 vp — HE 108/2016 vp) yhteydessä kannattanut, että kunnallisten liikelaitosten ulosmyyntiraja pidettäisiin EU-direktiivin sallimassa 20 prosentissa.

20 prosentin ulosmyyntiraja olisi vihreän eduskuntaryhmän näkemyksen mukaan perusteltu myös jätealalla. Korkeampi raja turvaisi julkisten ja yksityisten toimijoiden välisen kiertotalouden yhteistyön ja varmistaisi jätehuoltopalveluiden saatavuuden kaikkialla maassa. Kunnallisten yhtiöiden sekä yksityisen sektorin yhteistyö uusien kiertotalouden innovaatioiden kehittämisessä on toiminut hyvin. Esitetty ulosmyyntiraja ei ole riittävä tämän yhteistyön jatkumisen turvaamiseksi. Lisäksi jätehuolto on välttämättömyyspalvelu, jonka saatavuuden varmistamiselle ei tulisi olla minkäänlaisia riskejä.

Suuressa osassa EU-maita sidosyksikköraja on asetettu direktiivin sallimaan 20 prosenttiin. Alemman kansallisen rajan asettaminen vaikeuttaisi vihreän eduskuntaryhmän näkemyksen mukaan kunnallisten jäteyhtiöiden kilpailuasemaa suhteessa ulkomaisiin toimijoihin, jotka voisivat tulla Suomen markkinoille. Monella jätelajilla, kuten tekstiilijätteellä, jätteiden käsittelyn markkina on kansainvälinen.

Vihreän eduskuntaryhmän näkemyksen mukaan esitetty raja myös pirstaloisi jätevirtoja, jolloin kuntien suurien jätteenkäsittelylaitosten jätevirrat väistämättä vähenisivät. Tämä vaikuttaa laitosten kannattavuuteen negatiivisesti ja voi sitä kautta nostaa kuntalaisten ja pienten yritysten jätemaksuja. Tämä voitaisiin välttää suurten jätteenkäsittelylaitosten, kuten biojätelaitosten, yksityistämällä, johon liittyy kuitenkin suuria riskejä. Nämä riskit ja samalla tämän vaihtoehdon mahdollisuudet tulisi selvittää ja kartoittaa ennen kuin ulosmyyntiraja asetetaan lailla alemmaksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 6/2018 vp
Eriävä mielipide 2

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15.3.2018

Antero Vartia vihr

Valiokunnan lausunto TaVL 6/2018 vp
Eriävä mielipide 3

ERIÄVÄ MIELIPIDE 3

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevia jätelain säännöksiä pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti siten, että kunnille säädetty vastuu rajattaisiin pääosin vain asumisessa syntyvään jätteeseen. Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto sekä maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely säilyisivät kunnan vastuulla nykyiseen tapaan. Lakiin ehdotetaan lisäksi tehtäviksi vastuunjaon rajauksesta johtuvat muutokset poikkeusmahdollisuuteen velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon.

Esityksessä ehdotetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetusta laista poiketen, että kunnan jätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovelletta- va markkinaehtoista toimintaa rajoittava ulosmyynnin osuus olisi kymmenen prosenttia 31 päivään joulukuuta 2029 saakka ja pysyvästi viisi prosenttia 1 päivästä tammikuuta 2030.

Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin lukuisia esitykseen sisältyviä ongelmia. EU:n komission käynnistämässä Early Warning -menettelyssä (ns. varhaisvaroitusmenettely) on nostettu esiin jätehuollon vastuunjaon hajanaisuus, sääntelyn sekavuus ja tästä aiheutuvat ongelmat. Tämän lisäksi EU:n jätedirektiivejä ollaan parhailaan uudistamassa. Muutokset tullaan todennäköisesti hyväksymään kuluvan vuoden aikana. Tästä syystä jätelain uudistaminen olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa samanaikaisesti jätedirektiivien muutosten ja EU:n kiertotalouspaketin kansallisen voimaansaattamisen kanssa.

Hallitusohjelman kirjausten mukaan Suomi on tarkoitus nostaa kiertotalouden kärkimaaksi vuoteen 2025 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden laaja-alaista yhteistyötä. Muista Euroopan maista yhdyskuntajätteen kierrätysaste on Suomea korkeampi vahvan kuntavastuun maissa, esimerkkeinä Ruotsi, Tanska ja Itävalta. Näissä maissa jätehuolto toimii hyvin ja kierrätystavoitteet saavutetaan. Ruotsissa kuntien operatiivista vastuuta ollaan laajentamassa. Hallituksen esityksessä on kuitenkin päädytty päinvastaiseen ratkaisuun, jossa vastuunjakoa ollaan hajauttamassa entisestään. Kapean kuntavastuun maissa, kuten Irlanti ja Norja, on käytännössä nähtävissä, että yhdyskuntajätehuollon kokonaisuus ja infrastruktuuri on kehittymätön ja tarpeisiin nähden riittämätön: Irlannissa yhdyskuntajätehuollon keräilyn ja kuljetuksen jääminen markkinaehtoisen palvelutarjonnan varaan on johtanut vakaviin puutteisiin ympäristönsuojelun tasossa.

Ympäristövaliokunta on aikaisemmin todennut (YmVM 23/2010 vp, s. 9), että yritystoiminnan edistäminen on toissijaista suhteessa terveyden- ja ympäristösuojelullisiin tavoitteisiin. Toimiva jätehuolto on keskeinen osa yhteiskunnan perusinfraa ja välttämättömyyspalvelu, jota ei voi jättää yksin markkinoiden hoidettavaksi. Kilpailuneutraalisäännösten tarkoitus ei ole antaa yksityisille yrityksille suojaa julkisen toimijan kilpailua vastaan, vaan puuttua sellaiseen julkisen toimijan toimintaan, joka vääristää kilpailun edellytyksiä tai sen syntymistä markkinoilla, eli kuntatoimijan ei tule saada markkinoilla ylimääräistä kilpailuetua. Kilpailu- ja kuluttajaviraston

Valiokunnan lausunto TaVL 6/2018 vp
Eriävä mielipide 3

raportin 2/2016 mukaan kuntien jätelaitokset eivät vääristä markkinoita, eikä näyttöä kilpailulainsäädännön rikkomisesta tai kilpailuneutraliteetin kärsimisestä ole olemassa.

Tällä hetkellä jätteiden keräyksen ja kuljetuksen kilpailuttaminen on usein kuntayhtymän vastuulla. Kuntayhtymä suunnittelee ajosuorituksia ohjaavan logistiikkajärjestelmän siten, että jätteiden keräys ja kuljetus hoidetaan mahdollisimman tehokkaasti sekä melu- ja ympäristöhaitat minimoiden. Kuntayhtymä kilpailuttaa kuljetusurakat ja voi mitoittaa ne siten, että pienemmätkin alan toimijat voivat osallistua kilpailutukseen. Jos vastuuta muutetaan ja esimerkiksi Puolustusvoimien kaltainen toimija kilpailuttaa jatkossa jätehuoltonsa valtakunnallisesti, on selvää, etteivät paikalliset pienet jätehuoltoyritykset pysty osallistumaan kilpailutuksiin, vaan jäävät ilman näitäkin urakoita. On siis vaarana, että esitetty muutos ei tosiasiallisesti edistä kilpailua tai markkinoiden toimivuutta, vaan ajaa ainoastaan jätehuollon suurimpien valtakunnallisten toimijoiden käsiin.

Hankintadirektiivi (2014/24/EU) mahdollistaa ulosmyynnille 20 %:n ylärajan, jota muualla Euroopassa sovelletaan. Esityksessä esitetään kuitenkin Suomessa sovellettavaksi vuoden 2029 loppuun 10 %:n ulosmyyntirajaa, jota vuodesta 2030 alkaen tiukennettaisiin entisestään viiteen prosenttiin. Tältä osin esitys on ristiriitainen tavoitteidensa kanssa, sillä kuntavastuun rajaamisen myötä tarve markkinaehtoisille palveluille kasvaa merkittävästi, mutta samanaikaisesti jätelaitosten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin rajataan merkittävästi EU-lainsäädännön edellyttämää enemmän. Liian tiukka ulosmyyntiraja sekä vaarantaa kiertotaloutta toteuttavan yhteistyön julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä että heikentää suomalaisten toimijoiden toimintamahdollisuuksia EU:n sisämarkkinoilla. Tiukka ulosmyyntiraja myös edistää jätehuollon keskittymistä suurille toimijoille, koska pienillä toimijoilla ei ole mahdollisuuksia tehdä tarvittavia investointeja oman jätteenkäsittelykapasiteetin luomiseksi. Tarpeettoman tiukka raja aiheuttaa myös kapasiteetin vajaakäyttöä, mikä tarkoittaa korkeampia asiakasmaksuja kiinteiden kustannusten säilyessä ennallaan, sekä heikentää pitkällä tähtäimellä palveluiden saatavuutta, kun toiminta ei tuota riittävästi rahaa korvausinvestointeihin. Tästä huolimatta toissijaisen vastuun säilyminen kunnalla edellyttää, että viime kädessä jätehuolto järjestetään julkisella rahoituksella, ellei markkinoilla ole yksityisiä toimijoita.

Valinnanvapausajattelu tai täysi markkinaehtoisuus soveltuvat huonosti jätehuoltoon, jonka ydintehtävä on terveyden- ja ympäristönsuojelu, jonka tulee huoltovarmuuden näkökulmasta toteutua myös kriisiaikana. Esityksessä jätteen tuottajan tosiasiallista valinnanvapautta käytännössä rajoitetaan ulosmyyntirajan muodossa, jos esimerkiksi terveydenhuollon erityisjätteiden palveluiden osalta toimivaa markkinaa ei ole eikä palveluita voida ostaa julkiselta toimijalta. Jos vastaanottopisteiden määrä pienenee, kuljetusmatkat ja -kustannukset kasvavat ja kustannustaakka jää jätteen tuottajalle. Kunnallisen jätehuollon kapasiteettitarpeen ennakointi vaikeutuu ja yksikkökustannukset kasvavat, mikäli kapasiteettia joudutaan ylläpitämään varmuuden vuoksi toissijaisen palvelun velvoitetta varten, vaikka palvelua ei voida muussa tilanteessa myydä. Tämä ei ole toimivaa kilpailuneutraliteettia, vaan esitetyn toimintamallin seurauksena julkisen sektorin toimijoita rajoitetaan, markkina saadaan toimimaan tehottomasti ja palvelun tarvisijoiden maksama hinta nousee.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää todennäköisenä, että hallituksen esittämät muutokset tulevat nostamaan jätehuollon kustannuksia ja heikentävät kiertotaloutta tukevien kierrätysratkai-

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

*että ympäristövaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman (**Valiokunnan lausumaesitys**).*

Valiokunnan lausumaesitys

Eduskunta edellyttää, että jätelain vaikutuksia arvioidaan vuoden 2027 loppuun mennessä eduskunnalle annettavalla kirjallisella selvityksellä, jossa käydään läpi lain kokonaisvaikutukset sekä erityisesti muutosten vaikutukset kuntien valvontaviranomaisten työmäärään, kotitalouksien jätteenkeräilyyn hintakehitykseen sekä haja-asutusalueiden laittomien kaatopaikkojen pelättyyn lisääntymiseen. Selvityksessä on myös arvioitava vastuun rajamisen ja vuodesta 2030 voimaan tulevaksi tarkoitetun 5 %:n ulosmyyntirajan vaikutuksia jätehuollon järjestämiseen.

Helsingissä 6.4.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2018 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Jätelain uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa kuntien jätehuollon järjestämisvastuuta ollaan rajaamassa entisestään. Tarkoitus on tällä edesauttaa kilpailun syntymistä jätemarkkinoille. Kuntien edellytyksiä toimia jätehuollossa ollaan heikentämässä myös tarpeettoman tiukalla hankintalainsäädännön sidosyksikkösääntelyllä.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, kunnan järjestämisvastuu muodostaa yhdyskuntajätehuollon perustan, jolla turvataan tällä hetkellä asianmukainen jätehuolto kaikissa olosuhteissa joka puolella maata. Tätä tilannetta ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa ja siksi jätelain 32 § on perusteltua säilyttää nykyisellään eli pitää kaikki julkisen hallinto- ja palvelutoiminnan yhdyskuntajätteet sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutustoiminnan jätteet kunnan jätehuoltovelvoitteen piirissä.

Esitetty rajausta hankaloittaisi merkittävästi jätehuollon järjestämistä ja jätehuoltojärjestelmän toimivuutta. Erityisesti se vaarantaisi muiden julkisten toimijoiden kuin kuntien (esim. valtio, seurakunnat, tulevat maakunnat) jätehuoltopalveluiden saatavuuden etenkin keskustaajamien ulkopuolella. Lisäksi julkisten toimijoiden hallinnollinen taakka kasvaisi kilpailuttamisvelvoitteen myötä.

Esitetyn sääntelyn oloissa pienillä jätteenkuljetusliikkeillä ei enää olisi paikkaa, jonne he voisivat toimittaa asiakkaidensa jätteitä käsittelyyn. Tämän seurauksena jätteenkuljetuspalvelut keskittyvät koko maassa muutamalle suurelle toimijalle.

Kuntaliitto on huomauttanut, että jätehuollon asianmukainen toteuttaminen vaatii kalliita laito-sinvestointeja, joita kunnat ovat tehneet satojen miljoonien eurojen edestä. Jos kuntien jätevirtoja voimakkaasti supistetaan, lankeaa viime kädessä kuntien veronmaksajille lasku vajaakäytöllä olevasta kapasiteetista. Laskelmien mukaan pelkällä kuntavastuun muutoksella on noin 34–52 miljoonan euron supistava vaikutus kuntien jätelaitosten liikevaihtoon. On mahdollista, että jättemaksujen korotukset houkuttelisivat laiminlyömään jätteiden asianmukaista käsittelyä.

Lain pykälässä 145 a määritellään hankintalain sidosyksikkösääntelystä poikkeava 5 %:n raja. Kun huomioidaan jätetoimialan erityispiirteet, on perusteltua nostaa ulosmyynnin raja vieläkin korkeammalle. Yhdyskuntajätehuollon toimintaedellytykset, infran tehokas hyödynnettävyys ja julkisten toimijoiden, mm. SOTE-toimijoiden sekä myös yritystoimijoiden jätehuoltopalveluiden saatavuus tulee turvata 20 %:n pysyvällä ulosmyyntiprosentilla ilman euromääräistä rajaa, minkä hankintadirektiivi mahdollistaa. Suomen kaltainen pitkä ja harvaan asuttu maa tarvitsee yksityisten toimijoiden lisäksi vahvaa ja vastuullista julkista toimijaa jätehuoltoon, jotta ympäristönsuojelun korkeat tavoitteet ja kiertotalous toteutuvat mahdollisimman hyvin koko maassa.

Liian tiukka rajaaminen voi johtaa jätehuollon yleisen toimivuuden olennaiseen heikentymiseen ja jätehuoltojärjestelmän vakaviin toimintahäiriöihin. Lisäksi markkinaehtoisien toiminnan rajaaminen vaarantaa yksityisen ja julkisen sektorin välisen yhteistyön esimerkiksi eri puolilla maata

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2018 vp
Eriävä mielipide

kehittymässä olevissa ekoteollisissa keskittymissä ja kiertotalouden kehittymisen edellyttämässä innovaatioyhteistyössä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotuksesta poistetaan sen 32 ja 42 § ja

että lakiehdotuksen 145 a §:ää ja voimaantulosäännöstä muutetaan seuraavasti:

145 a §

Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

Poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:n 1 momentissa ja 16 §:n 1 momentissa säädetään sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettavista prosenttiosuuksista ja euromääräisistä rajoituksista, (poist.) kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on *kaksikymmentä*.

(2 mom. poist.)

(2 mom. kuten HE:n 3 mom.)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

(2 mom. poist.)

Helsingissä 6.4.2018

Sirpa Paatero sd
Joona Räsänen sd
Anders Adlercreutz r
Olli-Poika Parviainen vihr
Matti Semi vas

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen (RP 195/2017 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för betänkande och till förvaltningsutskottet och ekonomiutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- ekonomiutskottet EkUU 6/2018 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 5/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Ella Särkkä, miljöministeriet
- miljøråd Riitta Leinen, miljöministeriet
- miljøråd Anna-Maija Pajukallio, miljöministeriet
- specialsakkunnig Sirje Stén, miljöministeriet
- specialsakkunnig Tarja Sinivuori-Boldt, arbets- och näringsministeriet
- specialforskare Helena Dahlbo, Finlands miljöcentral
- direktör Harri Juvonen, Finlands miljöcentral
- ledande producentansvarsövervakare Teemu Virtanen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland
- miljöingenjör Maria Santikko, Satakunta sjukvårdsdistrikt
- branschdirektör Petri Kouvo, Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster
- verkställande direktör Kari Martikainen, Kymenlaakson Jäte Oy
- direktör för samhällskontakter Jorma Mikkonen, Lassila & Tikanoja Oyj
- TkD Antti Niskanen, LCA Consulting Oy
- verkställande direktör Tuija Ahrikkala, Bottenvikens Avfallshantering Ab
- verkställande direktör Harri Kallio, Pirkanmaan Jätehuolto Oy
- jurist Minna Ojanperä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- specialsakkunnig Tuulia Innala, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Riku Eksymä, Cirkulärkraft Finland rf
- chef för lagstiftningsärenden Tiina Toivonen, Företagarna i Finland rf

Betänkande MiUB 4/2018 rd

- verkställande direktör Otto Lehtipuu, Miljöindustrin och -tjänster YTP rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Tervola kommun
- Finlands naturskyddsförbund rf
- Suomen Sairaalekniikan yhdistys ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att bestämmelserna i avfallslagen om fördelningen av ansvaret för hantering av kommunalt avfall ändras i överensstämmelse med regeringen Sipiläs program, det vill säga att det ansvar som föreskrivs för kommunerna huvudsakligen bara ska gälla avfall från boende. Precis som nu ska kommunerna ansvara för hanteringen av det kommunala avfall som uppkommer inom kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet och för mottagningen och behandlingen av farligt avfall från jord- och skogsbruket. Dessutom får lagen ändringar som beror på avgränsningen av ansvarsfördelningen beträffande möjligheten att göra undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering.

Med avvikelse från lagen om offentlig upphandling och koncession föreslås det i propositionen att den andel försäljning till utomstående som begränsar verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor och som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter inom den kommunala avfallshanteringen ska vara tio procent till och med den 31 december 2029 och från och med den 1 januari 2030 en fast andel på fem procent.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2019.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Sammantaget sett anser miljöutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker därför lagförslaget utan ändringar.

Utifrån en skrivning i regeringsprogrammet föreslår regeringen att ansvarsfördelningen för hanteringen av kommunalt avfall ändras så att kommunen inte längre ska ansvara för hanteringen av kommunalt avfall från social- och hälsovården och utbildningsverksamheten eller annat kommunalt avfall från offentlig förvaltning och servicefunktioner. Ansvaret för att ordna denna avfallshantering ska ligga hos avfallsinnehavaren. Kommunen ska som nu ansvara för avfall från boende och för farligt avfall från jord- och skogsbruket. Kommunen föreslås även fortsättningsvis också svara för hanteringen av kommunalt avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet. Kommunen förblir dessutom skyldig att inom ramen för sin kapacitet ordna avfallshanteringen i andra hand om det inte finns någon privat tjänsteutbud att tillgå.

I och med den nu föreslagna ändrade ansvarsfördelningen upphör kommunens ansvar för cirka 230 000 ton kommunalt avfall. Det motsvarar cirka 8—12 procent av de kommunala avfallsanläggningarnas omsättning. Även om den beräknade mängden inte är så stor anser utskottet att

Betänkande MiUB 4/2018 rd

konsekvenserna på regional nivå kommer att bli betydande. Den föreslagna ändringen plus gränsen på 10 procent för försäljning till utomstående som ska tillämpas till utgången av 2029 väntas minska omsättningen i kommunernas avfallsbolag med ungefär 40—56 miljoner euro per år.

I anknytning till upphandlingslagen föreslår regeringen att avfallslagen kompletteras med bestämmelser om en gräns för försäljning till utomstående gällande verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor av anknutna enheter inom den kommunala avfallshanteringen. I sitt utlåtande om förslaget till upphandlingslag¹ anser utskottet att förslagen om de gränser för försäljning till utomstående som ska gälla inom avfallshanteringssektorn är nödvändiga med avseende på de kommunala avfallsbolagens funktion. Utskottet finner det också befogat att föreskriva om utförsäljningsgränser för avfallshanteringssektorn uttryckligen i avfallslagen. När riksdagen godkände upphandlingslagen förutsatte den i ett uttalande (RSv 239/2016 rd) att statsrådet vid behov vidtar åtgärder som preciserar lagstiftningen i synnerhet när det gäller verksamhetsförutsättningarna för tjänster inom avfallsbranschen och social- och hälsovården.

Gränsen för försäljning till utomstående på marknadsvillkor för anknutna enheter

Propositionen har samband med upphandlingslagen, där principen är den att konkurrensneutraliteten ska garanteras genom att gränsen för försäljning till utomstående är strängare än i upphandlingsdirektivet. Om anknutna enheters försäljning till utomstående är större än ringa anses det orsaka problem när det gäller att förhindra konkurrensen från att bli snedvriden. Därför är principen i propositionen att gränsen på 5 procent enligt upphandlingslagen också införs inom den kommunala avfallshanteringssektorn den 1 januari 2030. För att anpassningsåtgärderna ska kunna vidtas kontrollerat och de kommunala avfallshanteringsbolagen ska ha förutsättningar att fortsätta med sin verksamhet föreslår regeringen en övergångsperiod under vilken den tillåtna gränsen för försäljning till utomstående ska vara 10 procent.

Utskottet påpekar att de kommunala aktörerna inom avfallshanteringen de senaste 10—15 åren har ingått långvariga avtal, för 15—20 år framåt, med de bolag som driver avfallshanteringsanläggningar. Avtalen har varit nödvändiga för att åstadkomma stora investeringar på upp till 100—150 miljoner euro. Avtalstiden och återbetalningen av investeringarna har bara börjat och det är svårt att retroaktivt ändra gällande avtal som har ingåtts utan vetskap om att upphandlingslagstiftningen senare kommer att kompletteras med stränga gränser för försäljning till utomstående. Giltighetstiden för största delen av avtalen kommer dock sannolikt att ha gått ut 2030, vilket möjliggör ändringar i systemet.

Även med hänvisning till förvaltningsutskottets och ekonomiutskottets utlåtanden anser miljöutskottet att den exceptionellt långa övergångstiden är nödvändig för beredskapen inför ändringarna och för avfallshanterings funktionssäkerhet. Kommunerna har tvingats bereda sig på avfallshanteringen enligt den gällande avfallslagen och gjort storskaliga investeringar i avfallshanteringen och förbundit sig att lämna avfall som ingår i deras ansvar för en hantering som en annan part har gjort investeringar i. De kommunala aktörernas finansiering i sista hand, och således också de eventuella investeringsförlusterna, kommer dessutom slutligen att täckas med de avfallsavgifter som kommunerna tar ut.

¹ MiUU 20/2016 rd — RP 108/2016 rd med förslag till lagstiftning om upphandlingsförfarandet.

Betänkande MiUB 4/2018 rd

Regeringen föreslår inte att någon gräns i euro ska tillämpas enligt upphandlingslagen, eftersom gränsen kan komma att överskridas redan till följd av ett enda avtal om avfallshanteringstjänster. Det kan leda till oändamålsenliga avfallshanteringslösningar och en ineffektiv avfallsmarknad, till exempel svårigheter att fullgöra skyldigheterna för eftervård av avstjälningsplatser och underutnyttjande av kommunernas kapacitet för avfallshantering. Avsteg från begränsningen är således inte till nackdel för privata aktörers affärsmöjligheter. Utskottet påpekar att det kan vara svårt att tydligt på förhand bestämma när det kommer att finnas ett utbud tillgängligt på skäligen villkor. Följaktligen lyfter utskottet fram behovet av att bevaka tillämpningen av lagen och i förekommande fall gå ut med anvisningar om tolkningen.

Kommunens ansvar i andra hand och elektroniska marknadsplatser

För att avfallshanteringstjänster säkert ska finnas att tillgå ska kommunen fortfarande vara skyldig att inom ramen för sin kapacitet ordna avfallshantering i andra hand (service i andra hand), om det inte finns något privat tjänsteutbud tillgängligt på skäligen villkor och om avfallsinnehavaren begär det. Den kommunala servicen i andra hand gör det således möjligt att ta hänsyn till de regionalt varierande behoven av avfallshantering, se till att avfallshantering i sista hand finns tillgänglig också för de offentliga aktörer som i och med propositionen utesluts från det kommunala ansvaret samt förebygga olämplig avfallshantering och utsläpp av avfall i miljön.

Utskottet noterar med oro att begränsningen av det primära avfallshanteringsansvaret för kommunen och av försäljningen till utomstående på marknadsvillkor kan leda till att hanteringskapaciteten hos kommunens avfallsanläggning minskar, vilket i vissa områden kan försvaga tillgången till service i andra hand. Verksamheten på marknadsvillkor hjälper de kommunala avfallshanteringsbolagen att upprätthålla sin beredskap för service i andra hand, vars omfattning och art är svåra att förutse med tillräcklig säkerhet i föränderliga marknadssituationer och förhållanden. Också ekonomiutskottet tar i sitt utlåtande upp frågan hur det ska gå att samordna de mycket heterogena behoven av avfallshantering och serviceutbudet med samordnad och rikstäckande lagstiftning.

Miljöutskottet understryker att kommunen i en situation av marknadsbrist har skyldighet och möjlighet att ordna avfallshantering som service i andra hand trots bestämmelserna i upphandlingslagen. Dessutom är det meningen att det genom en lagändring som nu är under beredning ska inrättas en elektronisk marknadsplats för avfall och biprodukter. Marknadsplatsen avses bli en mötesplats för avfallsinnehavarna och de företag som tillhandahåller avfallshanteringstjänster. Den ska också bidra till efterfrågan på återvinningsmaterial och framväxten av tjänster för återvinning av avfall. Syftet är att effektivisera marknaden för avfallshantering genom att hjälpa avfallsinnehavaren att primärt anlita avfallstjänster på den fria marknaden och i sista hand kommunen som sekundär avfallstjänst.

Med hjälp av marknadsplatsen ska det gå att öppet och överblickbart påvisa den marknadsbrist som anlitaandet av kommunal service i andra hand är villkorat med, vilket har setts som en kritisk förutsättning för servicen i andra hand. Marknadsplatsen ska också samordna de inbördes oförenliga förfarandena enligt avfallslagen och upphandlingslagen. Just det är viktigt efter lagändringen, eftersom de avfallsinnehavare som begär service i andra hand också kan vara offentliga aktörer som omfattas av skyldigheten att konkurrensupphandla.

Betänkande MiUB 4/2018 rd

Liksom ekonomiutskottet framhäver miljöutskottet följaktligen den elektroniska marknadsplatsens betydelse och påskyndar beredningen av den anknyttande propositionen. Miljöutskottet föreslår ett uttalande i frågan (*Förslag till uttalande 1*).

Främjande av cirkulär ekonomi

Syftet med cirkulär ekonomi är att ersätta dagens linjära ekonomiska system, som bygger på att man förbrukar materialet och sedan gör sig av med det. Den cirkulära ekonomin kan höja kostnadseffektiviteten i företagen och bidra till uppfyllelsen av klimatmålen. Avfallslagstiftningen är viktig med tanke på den cirkulära ekonomin, eftersom den enes avfall ofta är den andres råvara. Därför måste samarbetet över de traditionella sektorsgränserna utökas. Men för att den cirkulära ekonomin ska främjas måste inte bara avfallslagstiftningen ses över, utan det krävs också ändringar i den ekonomiska planeringen samt nya produkt- och servicekoncept, affärsmodeller och innovationer. Redan när produkterna planeras bör man beakta att de ska vara hållbara och gå att reparera och återvinna. Exempelvis försvåras materialåtervinningen av plast av att det finns så många olika typer av plast i användning. Det betyder att det är tekniskt svårt att återvinna plast. Detsamma gäller textilier. För att främja cirkulär ekonomi krävs det därför åtgärder inom allt från produktplanering till införande av ekonomiska styrmedel och till exempel skatteincitament. Dessutom behövs det konsumentupplysning och regelbundna, praktiska återvinningsanvisningar för konsumenterna. Även daghemmen och skolorna spelar en viktig roll när det gäller att lära ut och förankra rutiner som möjliggör materialåtervinning.

Propositionen har indirekta effekter på främjandet av cirkulär ekonomi, eftersom den inte innefattar någon materiell reglering. Den går bara ut på att ändra ansvarsfördelningen inom den kommunala avfallshanteringen och att i anknytning till upphandlingslagen införa särskilda bestämmelser om verksamhet på marknadsvillkor i kommunala avfallshanteringsbolag. Utskottet framhåller i varje fall att det ska vara billigt med materialåtervinning, men också enkelt och behändigt för konsumenterna för att det ska fungera bra.

De skärpta målen för materialåtervinning kan nås med hjälp av olika modeller som bygger på ansvarsfördelning, om styrmedlen för modellerna är effektiva. För att Finland ska kunna höja återvinningsgraden och nå de ambitiösa återvinningsmålen i EU-lagstiftningen måste en lång rad olika åtgärder vidtas för att de olika aktörer som svarar för den kommunala avfallshanteringen lättare och mer effektivt ska kunna samverka och för att avfallshanteringstjänsterna ska fungera och finnas tillgängliga överallt. De beräkningsmetoder som används i statistikföringen av återvinningsgraden är mer fördelaktiga i många progressiva EU-länder, vilket gör det svårt att direkt jämföra återvinningsgraderna.

Propositionen väntas ha obetydliga effekter i fråga om att höja återvinningsgraden, så den anses inte påverka måluppfyllelsen för den cirkulära ekonomin negativt. Den mängd avfall som berörs av den föreslagna ändringen i ansvaret är relativt liten. Därmed väntas den inte i sig räcka till för några betydande investeringar i anläggningar för materialåtervinning eller återvinning av avfall. Ändringen kommer inte att leda till någon betydande ökning av affärsverksamheten i sektorn, så effekterna på innovationer för cirkulär ekonomi kommer att bli små. Den mängd kommunalt avfall som uppkommer inom kommunernas förvaltnings- och serviceverksamhet är relativt liten: i

Betänkande MiUB 4/2018 rd

nuläget uppskattningsvis ungefär 3 procent, men efter att vårdreformen genomförts bara cirka 1,5 procent av den totala mängden kommunalt avfall.

I fråga om en del aktörer som berörs av förändringen väntas materialåtervinningen öka, om privata avfallsföretag kan tillhandahålla sorterings- och återvinningstjänster i form av servicepaket. Producentansvaret omfattar en stor del av det kommunala avfall som återvinns som material, såsom förpackningar, papper och elektrisk och elektronisk utrustning. Propositionen gäller dock inte producentansvaret, så den inverkar inte på materialåtervinningen av kommunalt avfall till denna del. Ansvar för avfallshantering med tillhörande kostnader bärs av producenterna, det vill säga tillverkarna och importörerna.

Den aktuella översynen av EU:s avfallsdirektiv kommer att leda till dels striktare mål för materialåtervinning av såväl kommunalt avfall som förpackningar, dels åtstramade skyldigheter i fråga om separat insamling av avfall. Avfallslagen måste således snart ses över igen när den översynen ska genomföras. De skärpta målen kommer också att öka behovet av innovationer och investeringar när det gäller materialåtervinning. Utskottet framhåller att ändringar i verksamheten och strukturen inom avfallshanteringssektorn också kräver samarbete av ny typ mellan den offentliga och den privata sektorn för att målen ska nås.

När kommunernas ansvar minskar blir det en utmaning för andra aktörer att effektivt uppfylla målen för materialåtervinning. För att materialåtervinningen ska öka kan det också behövas mer exakta bestämmelser om den separata insamling av kommunalt avfall som kommunen, producenten respektive avfallsinnehavaren svarar för samt om det anknyttande kostnadsansvaret. Detta kan bidra till att lindra de effekter som den nu föreslagna ändringen av ansvarsfördelningen får i och med att räckvidden för de kommunala avfallshanteringsbestämmelserna och avfallsrådgivningen minskar samtidigt som allt färre aktörer lokalt kan hänvisas till separat insamling.

Slutligen påpekar utskottet att det bör finnas tillräckliga resurser för lagberedning i syfte att nationellt genomföra både EU:s paket om cirkulär ekonomi och det reviderade avfallsdirektivet.

Uppföljning

Att gränsen för försäljning till utomstående ändras till 5 procent är en stor förändring trots att övergångstiden är lång. När lagen ska verkställas blir förväntningarna stora i fråga om innovationer och ett nytt slags konkurrens som den privata sektorn medför. Men vid sidan av främjandet av konkurrens ser utskottet det som viktigt att återvinningsmålen nås. Eftersom den föreslagna övergångstiden är lång och gränsen för försäljning till utomstående kommer att vara 10 procent ända fram till 2030, kommer det att ta lång tid innan effekterna kan bedömas. Målen för materialåtervinning kommer mycket snart att skärpas när det reviderade avfallsdirektivet genomförs, så det kan bli svårt att skilja åt effekterna av de olika ändringarna.

Utskottet noterar att det föreslagna primära avfallsansvaret för kommunen och begränsningen av försäljning till utomstående på marknadsvillkor kan leda till att hanteringskapaciteten hos kommunens avfallsanläggning minskar, vilket inom vissa områden kan försvaga tillgången till kommunens sekundära avfallstjänster. I så fall kan avfallsinnehavaren tvingas anlita den tjänst som behövs på längre avstånd än hos den närmaste avfallsanläggningen. Det kan också i glesbygden

Betänkande MiUB 4/2018 rd

öka trycket på att dumpa avfall i miljön och leda till att det uppkommer olagliga avstjälningsplatser. Det försöker man åtgärda genom övervakning från tillsynsmyndigheternas sida, men det kräver samtidigt tillräcklig resurstilldelning för tillsynen.

Syftet med den elektroniska marknadsplatsen är att hjälpa avfallsinnehavaren att primärt anlita avfallstjänster på den fria marknaden och i sista hand kommunen som sekundär avfallstjänst. Utskottet menar att man med hjälp av marknadsplatsen mer effektivt kan finna och utveckla ändamålsenliga avfallshanteringsmodeller och på så sätt bidra till att förebygga uppkomsten av olagliga förfaringssätt.

I propositionen står det att lagändringens konsekvenser för servicepriserna för hanteringen av kommunalt avfall varierar. Bland avfallsinnehavarna drar de stora kunderna mest nytta, eftersom de tack vare sin egen konkurrensupphandling och priskonkurrensen kan få tjänster till ett pris som är lägre än kommunernas avfallstaxor. För mindre kunder och kunder utanför tätorterna kan kostnaderna däremot öka, eftersom konkurrensen är mindre och eftersom priserna per enhet enligt taxorna för den avfallshantering som kommunerna ordnar är desamma för alla. Kostnaderna för hushållen och de avfallsinnehavare som fortsätter att omfattas av kommunens ansvar väntas stiga åtminstone i anpassningsfasen då avfallsanläggningarnas fasta kostnader fördelas på en mindre användargrupp. De kommunala avfallsanläggningarna har kommit med varierande beräkningar av trycket på höjningar. På grund av osäkerhetsfaktorer i samband med bedömningen går det emellertid inte att göra heltäckande och tillförlitliga kvantitativa beräkningar av propositionens konsekvenser för prisutvecklingen. Utskottets uppfattning är att den elektroniska marknadsplatsen kan vara ett sätt att dämpa trycket på att höja priserna.

I sitt utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att miljöutskottet föreslår ett uttalande om en bedömning av ändringens totala konsekvenser och konsekvenserna för arbetsmängden för kommunernas tillsynsmyndigheter, prisutvecklingen för avfallsuppsamlingen från hushållen och olagliga avstjälningsplatser i glesbygdsområden. Med hänvisning till de ovan relaterade osäkerhetsfaktorerna anser miljöutskottet att lagändringen särskilt behöver följas upp och föreslår ett uttalande i frågan (*Förslag till uttalande 2*).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 195/2017 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner två uttalanden. (Utskottets förslag till uttalanden)

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att miljöministeriet skyndsamt bereder en proposition med förslag om en elektronisk marknadsplats för avfall och biprodukter.*

Betänkande MiUB 4/2018 rd

2. *Riksdagen förutsätter att miljöministeriet bevakar verkställandet av lagändringen och till utskottet senast 2027 lämnar en bedömning av de samlade konsekvenserna, i synnerhet för prisutvecklingen gällande hushållens avfallsavgifter, för de kommunala tillsynsmyndigheternas arbetsmängd och för en eventuell ökning av olaglig avfallsbehandling i glesbygden.*

Helsingfors 26.4.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Olli Immonen saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Sari Multala saml
medlem Riitta Myller sd
medlem Martti Mölsä blå
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
medlem Mirja Vehkaperä cent
ersättare Hannu Hoskonen cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

Betänkande MiUB 4/2018 rd Reservation 1

RESERVATION 1

Motivering

Proposition RP 195/2017 rd väger inte in de särskilda egenskaperna hos avfallshanteringssektorn eller behoven i den cirkulära ekonomin. Kommunernas förutsättningar att bedriva verksamhet i sektorn försämrars nu på ett sätt som inte kan anses vara lämpligt med tanke på målen för avfallshanteringen. Kommunerna kommer fortfarande i sista hand att ha ansvar för avfallshanteringen, *men förutsättningarna blir sämre. Framför allt utanför tillväxtorter kommer ändringen enligt yttranden att leda till ökade kostnader och den vägen kommer risken för otillbörlig avfallshantering att öka.*

Det största problemet i propositionen är att gränsen för anknutna enheters försäljning till utomstående blir strängare än i EU:s upphandlingsdirektiv, där den är 20 procent. Gränsen kommer först att gå vid 10 procent och från och med 2030 vid 5 procent. Avsteget från det europeiska linjevälet är dåligt motiverat. Det framgår inte av propositionen vilket trovärdigt syfte den här gränsen, som är strängare än målen för avfallshanteringen, ska tjäna.

Det främsta syftet verkar därför vara ett självändamål att i större utsträckning öppna upp avfallsmarknaden för privata aktörer. Vi vill uttrycka vår oro över att instrumentet, marknaden, här har blivit ett mål i sig självt.

Det förblir också oklart hur propositionen överhuvudtaget bidrar till säker och lämplig avfallshantering, höjning av återvinningsgraden eller avfallshantering till skäligt pris i ett vidsträckt, glest bebyggt land. De viktigaste syftena med avfallslagen bör återfinnas i miljö- och hälsoskyddet, inte i marknadsutvecklingen.

Förutsebarhet och investeringar

Avfallshanteringen och materialåtervinningen kräver stora investeringar, tillräckligt stora volymer och en förutsebar omvärld. Efter 2007 har ansvarsfördelningen inom avfallshanteringen redan ändrats två gånger, så det nu aktuella förslaget blir den tredje ändringen om det godkänns. Dessutom kommer det nya avfallsdirektivet, som nu är under behandling i EU, att kräva nationell lagstiftning. Med tanke på omvärlden och investeringarna sker förändringarna snabbt och propositionen kommer till många delar att styra utvecklingen i fel riktning med avseende på direktivet, i synnerhet till följd av att villkoren för materialåtervinning blir sämre. Överhuvudtaget vore det bättre att omarbete avfallslagen så att de kommande kraven i direktivet bättre vägs in, så som också Finlands miljöcentral konstaterar i sitt yttrande.

Materialåtervinning

I betänkandet menar utskottet att det krävs ytterligare åtgärder för att nå målen för materialåtervinning och att propositionen bara har indirekta effekter på den cirkulära ekonomin. Det är bara en omskrivning för att propositionen sannolikt kommer att få negativa konsekvenser.

Betänkande MiUB 4/2018 rd

Reservation 1

Så här står det i betänkandet: "När kommunernas ansvar minskar blir det en utmaning för andra aktörer att effektivt uppfylla målen för materialåtervinning. För att materialåtervinningen ska öka kan det också behövas mer exakta bestämmelser om den separata insamling av kommunalt avfall som kommunen, producenten respektive avfallsinnehavaren svarar för samt om det anknyttande kostnadsansvaret. Detta kan bidra till att lindra de effekter som den nu föreslagna ändringen av ansvarsfördelningen får i och med att räckvidden för de kommunala avfallshanteringsbestämmelserna och avfallsrådgivningen minskar samtidigt som allt färre aktörer lokalt kan hänvisas till separat insamling."

Kommunernas möjligheter att bidra till den cirkulära ekonomin blir alltså kringskurna. Trots det föreslår regeringen inga incitament för privata aktörer att uppfylla målen för materialåtervinningen. Det är bara en förhoppning att det framöver kommer att lagstiftas om sådana incitament. Exempelvis bedömer Finlands miljöcentral att propositionen inte kommer att bidra till den cirkulära ekonomin. Detsamma befaras av många som lämnat yttrande.

Gränsen för anknutna enheters försäljning till utomstående

Vi föreslår att den tillåtna gränsen för anknutna enheters försäljning till utomstående ska gå vid 20 procent av omsättningen i enlighet med EU:s upphandlingsdirektiv. Direktivet har inga begränsningar i beloppen för rätten att sälja till utomstående.

Genom den här enkla ändringen kan vi åtgärda de största bristerna i propositionen och skapa en bättre grund till exempel för fortsatta åtgärder som främjar cirkulär ekonomi.

Finland är ett land med gles bosättning. Den glesa bosättningen och de långa avstånden försvårar uppkomsten av en fungerande marknad i en stor del av landet. Därför behöver Finland starka och ansvarsfulla offentliga aktörer inom avfallshanteringen utöver privata aktörer. Det är nödvändigt för att målen inom miljöskyddet och den cirkulära ekonomin ska bli så väl genomförda som möjligt i hela landet.

Tack vare de kommunala investeringarna i avfallsanläggningar har vi kunnat garantera fördelaktiga avgifter för behandling av avfall från boende och se till att de företag som behöver avfallsbehandling får det. Infrastrukturen för avfallshanteringen har krävt stora investeringar och där ingår anläggningar för behandling av bioavfall och avfallsförbränningsanläggningar. Dessa har möjliggjort toppnoteringar för den återvinning av avfall som kommunerna har ansvar för.

De kommunala avfallsanläggningarna täcker in hela landet och de gör det möjligt att möta de utmaningar som den cirkulära ekonomin innebär.

De har också utgjort en samarbetsplattform för den privata sektorn. Avfallsanläggningarna har kunnat samverka kring utvecklingen av nya former av materialåtervinning och återvinning. För fortsatt samarbete behövs den gräns för anknutna enheter som ingår i upphandlingsdirektivet.

Finland bör ligga i framkant inom cirkulär ekonomi. I propositionen offrar regeringen det här ambitiösa målet för självändamålet att få marknaden att expandera.

Betänkande MiUB 4/2018 rd
Reservation 1

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet, men stryker 32 och 42 § och ändrar 145 a § på följande sätt:

145 a §

Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter

Med avvikelse från vad som i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) föreskrivs om procentandelar och begränsningar i euro som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter, ska ~~till och med den 31 december 2029 den procentandel som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering uppgå till tjugo, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.~~

~~Den procentandel enligt 1 mom. som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering ska från och med den 1 januari 2030 uppgå till fem, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.~~

I övrigt iakttas lagen om offentlig upphandling och koncession.

Helsingfors 26.04.2018

Riitta Myller sd
Katja Taimela sd
Silvia Modig vänst
Satu Hassi gröna
Anders Adlercreutz sv

Betänkande MiUB 4/2018 rd
Reservation 2

RESERVATION 2

Motivering

I propositionen föreslår regeringen att bestämmelserna i avfallslagen om fördelningen av ansvaret för hantering av kommunalt avfall ändras i överensstämmelse med regeringen Sipiläs program, det vill säga att det ansvar som föreskrivs för kommunerna huvudsakligen bara ska gälla avfall från boende. Precis som nu ska kommunerna ansvara för hanteringen av det kommunala avfall som uppkommer inom kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet och för mottagningen och behandlingen av farligt avfall från jord- och skogsbruket. Dessutom får lagen ändringar som beror på avgränsningen av ansvarsfördelningen beträffande möjligheten att göra undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering.

I motsats till lagen om offentlig upphandling och koncession föreslår regeringen att den andel av försäljning till utomstående som begränsar verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor och som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter inom den kommunala avfallshanteringens ska vara tio procent till och med den 31 december 2029 och en fast andel på fem procent från och med den 1 januari 2030.

Vid utfrågningen lyfte sakkunniga fram ett stort antal problem med propositionen. I sitt system för tidig varning, Early Warning, har Europeiska kommissionen påpekat att ansvarsfördelningen inom avfallshanteringen är splittrad, att reglerna är otydliga och att allt detta leder till problem. Dessutom håller EU på att se över avfallsdirektivet. Ändringarna kommer troligen att godkännas i år. Därför vore det bra att revidera avfallslagen samtidigt som direktivet revideras och EU:s paket om cirkulär ekonomi ska sättas i kraft nationellt.

Enligt skrivningarna i regeringsprogrammet har Finland ambitionen att ligga i framkant inom cirkulär ekonomi senast 2025. Om vi ska lyckas med det måste offentliga och privata aktörer samarbeta på bred front. I EU har staterna med starkt kommunalt ansvar större återvinningsgrad än Finland, bland andra Sverige, Danmark och Österrike. I de länderna fungerar avfallshanteringen bra och de uppfyller sina återvinningsmål. Sverige har för avsikt att bredda kommunernas operativa ansvar. Men i propositionen går regeringen in för motsatt lösning och sprider ut ansvaret ännu mer. I länder med ett snävt kommunalt ansvar, exempelvis Irland och Norge, ser man att den samlade hanteringen av kommunalt avfall och själva infrastrukturen är utvecklad och otillräcklig med avseende på behoven. På Irland är insamlingen och transporten av kommunalt avfall helt beroende av det marknadsmässiga serviceutbudet, vilket har lett till allvarliga brister i nivån på miljöskyddet.

Miljöutskottet har tidigare framhållit (MiUB 23/2010 rd, s. 9) att åtgärder för att främja företagsverksamhet har en underordnad roll i relation till målen med hälso- och miljöskyddet. Fungerande avfallshantering är ett viktigt led i samhällets grundläggande infrastruktur och den kan vi inte överlåta helt och hållet till marknadskrafterna. Syftet med bestämmelserna om konkurrensneutralitet är inte att skydda privata företag mot konkurrens från offentliga aktörer, utan att reagera när offentliga aktörer snedvrider förutsättningarna för konkurrens eller hindrar att konkurrens uppkommer på marknaden. Kort sagt ska kommunala aktörer inte få någon extra konkurrensfördel på

Betänkande MiUB 4/2018 rd

Reservation 2

marknaden. I sin rapport 2/2016 säger Konkurrens- och konsumentverket att kommunala avfallsanläggningar inte snedvrider marknaden och att det inte finns några bevis för att konkurrenslagstiftningen överträds eller att konkurrensneutraliteten blir lidande.

I dagsläget ligger det ofta på samkommunernas ansvar att konkurrensupphandla insamling och transport av avfall. Samkommunerna planerar logistiksystemet för avfallstransporter så att insamling och transport kan göras så effektivt som möjligt och med ett minimum av buller- och miljöolägenheter. Vidare upphandlar samkommunerna transportentreprenader och kan avpassa dem så att också mindre branschaktörer kan delta. Om ansvaret omfördelas och exempelvis en aktör av försvarsmaktens mått i fortsättningen upphandlar sin avfallshantering i hela landet, är det självklart att mindre lokala företag inte kan delta i upphandlingen och följaktligen går miste om kontrakt. Det finns alltså en risk för att den föreslagna ändringen i själva verket inte medverkar till större konkurrens och en mer välfungerande marknad. I stället kommer avfallshanteringen att helt och hållet domineras av de stora rikstäckande aktörerna.

Upphandlingsdirektivet (2014/24/EU) tillåter att högst 20 procent säljs till utomstående, och den gränsen tillämpas i andra europeiska länder. Men regeringen föreslår att Finland ska tillämpa en gräns på 10 procent till och med 2029 och från och med 2030 skärpa gränsen till 5 procent. I det hänseendet strider propositionen mot sina mål, eftersom behovet av tjänster på marknadsvillkor kommer att öka avsevärt, medan avfallsanläggningarna samtidigt får sina möjligheter att delta i upphandling kring skurna betydligt mer än EU-lagstiftningen kräver. En alltför sträng gräns för rätten att sälja till utomstående sätter den offentliga och den privata sektorns samarbete kring cirkulär ekonomi på spel. Dessutom försämras finländska aktörers möjligheter att arbeta på den inre marknaden. Vidare leder den stränga gränsen till att avfallshanteringen koncentreras till de stora aktörerna, eftersom små aktörer inte har några möjligheter att investera i egen kapacitet för avfallshantering. Den onödigt stränga gränsen betyder också att kapaciteten inte utnyttjas fullt ut, vilket i sin tur betyder att högre avgifter för kunderna trots att de fasta kostnaderna är oförändrade. Samtidigt försämras tillgången till service på längre sikt, när verksamheten inte genererar tillräckligt med pengar för ersättande investeringar. Trots det innebär det faktum att kommunerna fortfarande kommer att vara ansvariga i andra hand i själva verket att avfallshanteringen ordnas med offentliga medel, om det inte finns någon privat aktör på marknaden.

Idéerna om valfrihet och marknadsmässiga villkor rimmar illa med avfallshantering, där den viktigaste uppgiften är att skydda hälsa och miljö, vilket också ska gälla försörjningsberedskapen i kristid. I propositionen inskränks producentens faktiska valfrihet till följd av gränsen för försäljning till utomstående, när det exempelvis inte finns någon fungerande marknad för hantering av specialavfall från hälso- och sjukvård och det inte går att köpa sådana tjänster av en offentlig aktör. Om mottagningsställena blir färre, blir transportsträckorna längre och transportkostnaderna högre. Det är avfallsproducenten som får stå för kostnaderna. Det blir svårare att förutse kapacitetsbehovet inom kommunal avfallshantering och kostnaderna per enhet stiger, om kapacitet måste upprätthållas för säkerhets skull till följd av skyldigheten i andra hand, trots att tjänsten inte kan säljas under andra omständigheter. Detta är ingen fungerande konkurrensneutralitet. I stället leder den föreslagna modellen till att de offentliga aktörerna begränsas, att marknaden börjar fungera ineffektivt och att de som behöver tjänster måste betala ett högre pris.

Betänkande MiUB 4/2018 rd
Reservation 2

Vi sannfinländare anser det sannolikt att regeringens ändringar kommer att höja kostnaderna för avfallshantering och sätta stopp för modeller som stöder den cirkulära ekonomin. Följaktligen ligger propositionen inte i vare sig de servicebehövandes eller samhällets samlade intresse. Den innehåller ingen adekvat utvärdering av vare sig fungerande konkurrens eller kostnadseffekter. Vi anser att regeringens gräns för försäljning till utomstående, som är lägre än gränsen på 20 procent i upphandlingsdirektivet, inte är förenlig med Finlands nationella intresse och därmed inte främjar finländska aktörers konkurrenskraft. Därför bör 32 § 1 mom. och 42 § 1 mom. i avfallslagen finnas kvar oförändrade och den nya 145 a § ändras dels så att de procentandelar som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering uppgår till 20, dels så att begränsningen på 500 000 euro inte tillämpas på dem.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet, men 32, 42 och 145 a § med följande ändringar:

32 §

Kommunens skyldighet att ordna avfallshantering

Kommunen ska ordna hanteringen av följande slag av avfall som inte är farligt avfall:

- 1) avfall från stadigvarande bostäder, fritidsbostäder, internat och annat boende, inbegripet slam från slamavskiljare och samlingsbrunnar,
- 2) kommunalt avfall från social- och hälsovården och utbildningsverksamheten, (Ny)
- 3) kommunalt avfall från statens, kommuners, församlingars och andra offentligrättsliga samfunds samt offentligrättsliga föreningars förvaltning och servicefunktioner, när det inte är avfall som avses i 2 punkten,
- 4) sådant kommunalt avfall från affärslokaler som samlas in på fastigheten tillsammans med avfall enligt 1—3 punkten,
- 5) annat kommunalt avfall som samlas in tillsammans med avfall enligt 1—4 punkten inom ramen för ett områdesvist sopsugsystem eller något motsvarande insamlingssystem.

42 §

Undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering

Kommunen kan på ansökan av avfallsinnehavaren besluta att hanteringen av avfall som avses i 32 § 1 mom. 2 punkten med avvikelse från vad som föreskrivs i 41 § 1 mom. får ordnas i enlighet med 4 kap., om en på detta sätt ordnad avfallshantering är befogad för ordnande av fastighetens övriga avfallshantering och leder till ett bättre slutresultat med tanke på prioriteringsordningen

Betänkande MiUB 4/2018 rd
Reservation 2

och detta inte medför någon fara eller skada för miljön eller hälsan. Beslutet fattas för viss tid, högst fem år.

145 a §

Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter

Med avvikelse från vad som i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) föreskrivs om procentandelar och begränsningar i euro som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter, ska ~~till och med den 31 december 2029~~ den procentandel som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering uppgå till tjugo, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.

~~Den procentandel enligt 1 mom. som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering ska från och med den 1 januari 2030 uppgå till fem, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.~~

I övrigt iakttas lagen om offentlig upphandling och koncession.

Helsingfors 26.4.2018

Olli Immonen saf
Rami Lehto saf

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen (RP 195/2017 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöråd Riitta Leinen, miljöministeriet
- regeringssekreterare Ella Särkkä, miljöministeriet
- specialsakkunnig Tarja Sinivuori-Boldt, arbets- och näringsministeriet
- forskningsdirektör Martti Virtanen, Konkurrens- och konsumentverket
- specialsakkunnig Tuulia Innala, Finlands Kommunförbund
- Business Controller Henri Pesonen, Delete Group Oy
- chefen för juridiska ärenden Janika Vilkinen, Delete Group Oy
- Executive Chairman, Partner Martti Malmivirta, Eera Oy
- verkställande direktör Markku Illikainen, Kiertokaari Oy
- direktör för samhällskontakter Jorma Mikkonen, Lassila & Tikanoja Oy
- verkställande direktör Riku Eksymä, Cirkulärkraft Finland rf
- expert Jukka Lehtonen, Finlands näringsliv rf
- chef för lagstiftningsärenden Tiina Toivonen, Företagarna i Finland rf
- verkställande direktör Otto Lehtipuu, Miljöindustrin och -tjänster YTP rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Teknologiska forskningscentralen VTT Ab
- Finsk Energiindustri rf
- Finlands naturskyddsförbund rf
- advokat Mikko Alkio.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för den föreslagna lagstiftningen. Syftet med propositionen är att främja konkurrensen inom avfallshantering genom att sätta en gräns för kommunernas andel av verksamheten och att på så sätt skapa bättre förutsättningar för företagsverksamhet. Målet finns inskrivet i regeringens strategiprogram. Den ändrade ansvarsfördelningen för hantering av kommunalt avfall betyder att avfallsflödena förändras, även om övergångsperioderna har en viss effekt på faktiska följderna. Kommunerna kommer dock fortfarande att ha en skyldighet att ordna avfallshantering i andra hand när det inte går att få avfallshantering på marknaden.

Ekonomiutskottet håller med om den oro som kom fram vid utfrågningen av sakkunniga, som frågade sig hur det ska gå att samordna de mycket heterogena behoven av avfallshantering och serviceutbudet med samordnad och rikstäckande lagstiftning. Samtidigt vill utskottet påminna om att kommunen i ett läge med en marknadsbrist är skyldig att och har möjlighet att ordna avfallshantering i andra hand utan påverkas av upphandlingslagen.

Med avseende på den som ska tillämpa lagen är regeringens förslag inte helt optimalt, det vill säga att avfallslagen ska vara en speciallag i relation till upphandlingslagen (1397/2016) och därmed är primär i relation till en allmän lag. De viktigaste reglerna för upphandling och villkoren för att ordna upphandling måste framgå av upphandlingslagen. Effekten av att fördela bestämmelserna över flera författningar minskar emellertid av att de aktuella bestämmelserna om att ordna avfallshantering mestadels tillämpas av experter med djupa insikter i branschen, och de kan antas känna till lagstiftningsramen i sin helhet,

Cirkulär ekonomi. Det samlade målet för lagstiftningen har varit att minst 50 viktprocent av det kommunala avfallet ska återvinnas. Det krävs förändringar i fördelningen av ansvaret för och proceduren inom avfallshanteringen, om vi ska kunna höja återvinningsgraden, påpekar utskottet. Sett ur den synvinkeln är det delvis osäkert vilka effekter lagförslaget kommer att ha. Vid utfrågningen av sakkunniga ställdes också frågan vilken roll kommunala aktörer spelar i utvecklingen av den cirkulära ekonomin. Även om de offentliga aktörerna har verksamhetsmodeller och lösningar som i allt större omfattning är framåtblickande, är trots allt de privata aktörernas nya insatser den mest sannolika plattform som för den cirkulära ekonomin framåt och genererar innovationer. Vi måste se till att skapa en fri och samarbetsinriktad omvärld för marknadsdriven avfallshantering med fokus på förutsebar lagstiftning som erbjuder nya möjligheter.

Det är ett långsiktigt arbete att planera och organisera hur infrastruktur ska byggas och underhållas. Det gäller för lagstiftaren att balansera mellan verksamheter till självkostnadspris och offentligt subventionerade men vinstbringande verksamheter för att offentliga aktörers roll på ett naturligt sätt ska kunna fylla det gap som inte fylls på marknadsmässiga villkor.

Övergångsperiod. Ekonomiutskottet framhåller att övergångsperioden i propositionen är ovanligt lång jämfört med normala övergångsperioder i vår lagstiftning. Frågan har väckts om avfallshantering en är så speciellt område att det är legitimt med en så lång övergångsperiod. Utskottet anser det vara utrett att anpassningstiden behövs för kommunala aktörer om man beaktar de långa amorteringstiderna för investeringar inom avfallssektorn. Under behandlingen inhämtade utskottet åsikter både för och emot frågan om investeringar inom sektorn ska skyddas genom lagstift-

Utlåtande EkUU 6/2018 rd

ning på det sätt som regeringen föreslår. Efter att ha vägt synpunkterna för och emot anser ekonomiutskottet att det i detta fall är motiverat att införa ett så här ovanligt skydd, eftersom kommunala aktörer i sista hand får sin finansiering från skattemedel och eventuella investeringsförluster därmed också finansieras med skattemedel. Samtidigt gäller det att se till att offentlig och privat sektor i Finland kan samarbeta om att ta fram internationellt sett konkurrenskraftiga exportkoncept för avfallssektorn.

Elektronisk marknadsplats för avfallssektorn. Det är enligt utskottet viktigt att den elektronisk marknadsplats för avfall och biprodukter som ingår i det andra steget av revideringen av avfallslagen genomförs med en gång. Utskottet håller med de sakkunniga om att en marknadsplats ökar öppenheten och förbättrar konkurrensen inom området och gör att logistikkedjorna fungerar bättre. Marknadsplatsen gör det sannolikt också lättare att bedöma den marknadsbrist som avses i 15 § i upphandlingslagen.

Avslutningsvis. Utskottet hänvisar här till sitt betänkande (EkUB 31/2016 rd – RP 108/2016 rd) om upphandlingslagen och riksdagens kläm (RSv 239/2016 rd) i frågan, nämligen att statsrådet vid behov ska vidta åtgärder för att precisera lagstiftningen inom de olika sektorerna och då särskilt beaktar verksamhetsförutsättningarna för avfallshanteringssektorn. Med lagförslaget blir detta möjligt eftersom det garanterar att kommunala aktörers investeringar kan nyttiggöras på ett rationellt och tillfredsställande sätt. Enligt förslaget krävs det nödvändigt och skyndsamt en elektronisk marknadsplats för regleringen av avfallssektorn (*Utskottets förslag till uttalande*). Ekonomiutskottet anser att lagstiftningen i det andra steget i reformen bör beredas skyndsamt. I det sammanhanget kommer man också att gå in på bokföringskraven inom avfallssektorn eftersom den 145 a § i propositionen inte är någon lösning på alla de problem med konkurrensneutralitet som förekommer. Utskottet anser att problemen kunde lösas effektivare med en skyldighet att skilja åt biologiska avfallshanteringsbolag och avfallsförbränningsanläggningar som ett kommunalt avfallshanteringsbolag äger.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan och

att miljöutskottet föreslår att riksdagen godkänner uttalandet nedan. (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att statsrådet i snabb takt bereder de lagändringar som krävs för att införa en elektronisk marknadsplats för avfallshanteringssektorn.

Helsingfors 15.3.2018

Utlåtande EkUU 6/2018 rd

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kaj Turunen blå
vice ordförande Harri Jaskari saml
medlem Hannu Hoskonen cent.
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Lauri Ihalainen sd
medlem Eero Lehti saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Ville Skinnari sd
medlem Antero Vartia gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.

Utlåtande EkUU 6/2018 rd
Avvikande mening 1

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Proposition RP 195/2017 rd om en ändring av avfallslagen tar ingen hänsyn till behoven inom den cirkulära ekonomin eller till särdragen i avfallssektorn. Avgränsningen av det kommunala ansvaret och gränsen för försäljning till utomstående leder till större miljöproblem, långsammare utveckling av den cirkulära ekonomin och högre avfallsavgifter för både hushåll och företag.

Vid behandlingen av upphandlingslagen i slutet av 2016 föreslog vi i vår reservation (EkUB 31/2016 rd) att anknutna enheter ska få sälja till utomstående upp till 20 procent av omsättningen. Direktivet har inga begränsningar i beloppen för rätten att sälja till utomstående.

Också ekonomiutskottet ansåg i sitt betänkande om upphandlingslagen att den föreslagna gränsen både i procent och i euro för många anknutna enheter skulle medföra ett behov av anpassningsåtgärder och eventuellt också ett behov av att höja kundavgifterna. De flesta av de bolag som berörs av bestämmelsen har ingått fleråriga kontrakt, vilket betyder att det kan uppstå problem eftersom de föreslagna bestämmelserna kräver flexibilitet, ansåg utskottet.

I ett uttalande som godkändes av både utskottet och riksdagen sägs det följande: ”Utskottet ... förutsätter att statsrådet vid behov vidtar åtgärder för att precisera lagstiftningen inom de olika sektorerna och då särskilt beaktar avfallssektorns och social- och hälsovårdens verksamhetsförutsättningar.”

Den aktuella ändringen av avfallslagen begränsar rätten att sälja till utomstående till 10 procent fram till den 31 december 2029 och bestående till 5 procent från och med den 1 januari 2030. Trots tvivel och kritik från både opposition och regeringspartier hörde regeringen i beredningen bara på önsknings- och mål från den privata avfallshanteringssektorn. Också vid utfrågningen av sakkunniga ansågs de långa övergångsperioderna vara motiverade.

Eftersom avfallshanteringen är en mycket speciell sektor, bör avfallslagen tillåta en gräns på 20 procent för anknutna enheter i överensstämmelse med upphandlingsdirektivet. Ett långsträckt och glest bebyggt land som Finland behöver vi starka och ansvarsfulla offentliga aktörer inom avfallshanteringen utöver privata aktörer. Det är nödvändigt för att de höga målen inom miljöskyddet och den cirkulära ekonomin ska fungera så bra som möjligt i hela landet.

Enligt sakkunniga behöver det kommunala ansvaret för avfallshantering inte inskränkas. Det kan rentav vara skadligt, ansåg sakkunniga. De sektorer som inte ingår i det kommunala ansvaret går miste om lagstadgad rådgivning och berörs inte av föreskrifterna om avfallshantering. Det gör det svårare att ordna separata insamlingar och att återvinna trots att högre återvinningsgrad är det vi explicit behöver. Avfallsavgifter kommer sannolikt att stiga och det i sin tur kan locka folk att slarva med avfallshanteringen.

Tack vara de kommunala investeringarna i avfallsanläggningar har vi kunnat garantera fördelaktiga avgifter för behandling av avfall från boende och se till att de företag som behöver avfalls-

Utlåtande EkUU 6/2018 rd
Avvikande mening 1

behandling får det. Infrastrukturen för avfallshanteringen har krävt stora investeringar och där ingår anläggningar för behandling av bioavfall och avfallsförbränningsanläggningar. Priserna för behandling av blandavfall från bostadsområden kommer att stiga avsevärt i framtiden precis som överföringspriserna på elmarknaden, om kommunala avfallsanläggningar får begränsade verksamhetsmöjligheter, bolagens investeringar i avfallshantering inte utnyttjas fullt ut och omsättningen därför sjunker.

De kommunala avfallsanläggningarna täcker in hela landet och de är bäst skickade att möta de utmaningar som den cirkulära ekonomin innebär. De kommunala anläggningarna har skapat en plattform för samarbete med den privata sektorn. Resultatet är att de tillsammans kan ta fram nya former för återvinning och utvinning av avfallsmaterial. För att återvinningsgraden ska kunna stiga krävs det stärkt samarbete, insamlingsställen heltäckande över hela landet och bättre producentansvar. För fortsatt samarbete behövs den gräns för anknutna enheter som ingår i upphandlingsdirektivet. Om finländska aktörer inte lyckas etablera samarbete sinsemellan, kommer de utländska jättarna att ta över vår avfallshanteringsmarknad.

Finland har ambitionen att bli världsledande inom cirkulär ekonomi. Förutsättningarna för måluppfyllelsen skapas via samarbete som tar hänsyn till de kommunala avfallsbolagens långa erfarenhet, stora expertis och grundmurade kompetens. Den elektroniska marknadsplatsen för avfall och biprodukter måste införas med en gång för att öka öppenheten och förbättra konkurrensen.

Avvikande mening

Vi föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 15.3.2018

Lauri Ihalainen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Hanna Sarkkinen vänst
Ville Skinnari sd

Utlåtande EkUU 6/2018 rd
Avvikande mening 2

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Avfallshantering är livsviktigt och en grundförutsättning för företagande. Därför måste den vara tillgänglig för alla, överallt och under alla förhållanden för att de mål som miljö- och hälsoskyddet lagt upp för avfallshanteringen. De viktigaste målen i avfallslagen avser miljö- och hälsoskydd. Vi behöver fungerande avfallshantering för att nå de målen.

Offentliga aktörer spelar en stor roll för en fungerande avfallshantering. I egenskap av offentliga aktörer har kommunerna en nödvändig och obestridlig roll som garant för en fungerande avfallshantering. På senare år har så gott som alla stora avfallsinvesteringar, exempelvis nya anläggningar för avfallsbehandling, fallit på kommunerna. Kommunerna är i många fall haft stora kostnader för investeringarna.

Förslaget till avfallslag har mål som är värda att stödja. När konkurrensmöjligheterna förbättras, kommer det nya aktörer in i branschen samtidigt som det ges större utrymme för innovationer inom cirkulär ekonomi. Det är befogat att kommunala avfallshanteringsbolag får inskränkt ansvar.

Regeringen föreslår en gräns på 10 procent för försäljning till utomstående och den ska automatiskt sjunka till 5 procent efter en övergångsperiod. Jag anser gränsen vara onödigt sträng. Vid behandlingen av upphandlingslagen EkUB 31/2016 rd – RP 108/2016 rd) gav gröna riksdagsgruppen sitt stöd till att gränsen går vid 20 procent för kommunala affärsverk, vilket EU-direktivet tillåter.

Vår riksdagsgrupp anser att det vore befogat att dra gränsen vid 20 procent också inom avfallssektorn. En högre gräns skulle garantera att offentliga och privata aktörer samarbetar om cirkulär ekonomi och säkerställa tillgång till avfallshantering i hela landet. Samarbetet kring innovationer inom cirkulär ekonomi har fungerat bra mellan kommunala bolag och privat sektor. Den föreslagna gränsen för försäljning till utomstående är inte tillräckligt hög för att säkerställa fortsatt samarbete. Dessutom är avfallshantering en försörjningstjänst och det bör inte finnas någon som helst risk att den inte är tillgänglig.

De flesta EU-stater har lag fast gränsen för anknutna enheter till 20 procent som i direktivet. En lägre nationell gräns försvårar enligt vår uppfattning de kommunala avfallsbolagens konkurrensmöjligheter i relation till de utländska aktörer som kan etablera sig på den finländska marknaden. För många avfallssorter, bland annat textilavfall, är marknaden för avfallshantering internationell.

Gröna riksdagsgruppen anser att den föreslagna gränsen splittrar avfallsströmmarna, vilket innebär att avfallsströmmarna till de stora kommunala avfallshanteringsanläggningarna utan vidare minskar. Det har negativ effekt på anläggningarnas lönsamhet och kan därför ha som följd att avfallsavgifterna för kommuninvånare och mindre företag stiger. Det kunde vi undvika att privatisera stora avfallsbehandlingsanläggningar, bland annat anläggningar för bioavfall, eftersom det i

Utlåtande EkUU 6/2018 rd
Avvikande mening 2

vilket fall som helst är förknippat med stora risker. Riskerna och likaså möjligheterna bör utredas och kartläggas innan gränsen för försäljning till utomstående sänks.

Avvikande mening

Jag föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 15.3.2018

Antero Vartia gröna

Utlåtande EkUU 6/2018 rd
Avvikande mening 3

AVVIKANDE MENING 3

Motivering

I proposition föreslår regeringen att bestämmelserna i avfallslagen om fördelningen av ansvaret för hantering av kommunalt avfall ändras i överensstämmelse med regeringen Sipiläs program, det vill säga att det ansvar som föreskrivs för kommunerna huvudsakligen bara ska avfall från boende. Precis som nu ska kommunerna ansvara för hanteringen av det kommunala avfall som uppkommer inom kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet och för mottagningen och behandlingen av farligt avfall från jord- och skogsbruket. Dessutom får lagen ändringar som beror på avgränsningen av ansvarsfördelningen beträffande möjligheten göra undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering.

I motsats till lagen om offentlig upphandling och koncession föreslår regeringen att den andel av försäljning till utomstående som begränsar verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor och som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter inom den kommunala avfallshanteringens ska vara tio procent till och med den 31 december 2029 och en fast andel på fem procent från och med den 1 januari 2030.

Vid utfrågningen lyfte sakkunniga fram ett stort antal problem med propositionen. I sitt system för tidig varning, Early Warning, har EU-kommissionen påpekat att ansvarsfördelningen inom avfallshanteringens är splittrad, att reglerna är otydliga och att allt detta leder till problem. Dessutom håller EU på att se över avfallsdirektivet. Ändringarna kommer troligen att godkännas i år. Därför vore det bra att revidera avfallslagen samtidigt som direktivet revideras och EU:s paket om cirkulär ekonomi ska sättas i kraft nationellt.

Enligt skrivningarna i regeringsprogrammet har Finland ambitionen att ligga i framkant inom cirkulär ekonomi senast 2025. Om vi ska lyckas med det måste offentliga och privata aktörer samarbeta på bred front. I EU har staterna med starkt kommunalt ansvar större återvinningsgrad än Finland, bland andra Sverige, Danmark och Österrike. I de länderna fungerar avfallshanteringens bra och de uppfyller sina återvinningsmål. Sverige har för avsikt att bredda kommunernas operativa ansvar. Men i propositionen går regeringen in för motsatt lösning och sprider ut ansvaret ännu mer. I länder med ett snävt kommunalt ansvar, exempelvis Irland och Norge, ser man att den samlade hanteringen av kommunalt avfall och själva infrastrukturen är outvecklad och otillräcklig med avseende på behoven: På Irland är insamlingen och transporten av kommunalt avfall helt beroende av det marknadsmässiga serviceutbudet, vilket har lett till allvarliga brister i nivån på miljöskyddet.

Miljöutskottet har tidigare framhållit (MiUB 23/2010 rd, s. 9) att åtgärder för att främja företagsverksamhet har en underordnad roll i relation till målen med hälso- och miljöskyddet. Fungerande avfallshantering är ett viktigt led i samhällets grundläggande infrastruktur och den kan vi inte överlåta helt och hållet till marknadskrafterna. Syftet med bestämmelserna om konkurrensneutralitet är inte att skydda privata företag mot konkurrens från offentliga aktörer, utan att reagera på offentliga aktörer som snedvrider förutsättningarna för konkurrens eller hindrar att konkurrens uppkommer på marknaden. Kort sagt kommunala aktörer ska inte få någon extra konkurrensför-

Utlåtande EkUU 6/2018 rd Avvikande mening 3

del på marknaden. I sin rapport 2/2016 säger Konkurrens- och konsumentverket att kommunala avfallsanläggningar inte snedvrider marknaden och att det inte finns några bevis för att konkurrenslagstiftningen överträds eller att konkurrensneutraliteten blir lidande.

I dagsläget ligger det ofta på samkommunernas ansvar att konkurrensupphandla insamling och transport av avfall. Samkommunerna planerar logistiksystemet för avfallstransporter så att insamling och transport kan göras så effektivt som möjligt och med ett minimum av buller- och miljöolägenheter. Vidare upphandlar samkommunerna transportentreprenader och kan avpassa dem så att också mindre branschaktörer kan delta. Om ansvaret omfördelas och exempelvis en aktör av försvarsmaktens mått i fortsättningen upphandlar sin avfallshantering i hela landet, är det självklart att mindre lokala företag inte kan delta i upphandlingen och följaktligen går miste om kontrakt. Det finns alltså en risk för att den föreslagna ändringen i själva verket inte medverkar till större konkurrens och bättre fungerande marknad. I stället kommer avfallshanteringen att helt och hållet domineras av de stora rikstäckande aktörerna.

Upphandlingsdirektivet (2014/24/EU) tillåter att högst 20 procent säljs till utomstående, och den gränsen tillämpas i andra europeiska länder. Men regeringen föreslår att Finland ska tillämpa en gräns på 10 procent till och med 2029 och från och med 2030 skärpa gränsen till 5 procent. I det hänseendet strider propositionen mot sina mål, eftersom behovet av tjänster på marknadsvillkor kommer att öka avsevärt, medan avfallsanläggningarna samtidigt får sina möjligheter att delta i upphandling kringskurna betydligt mer än EU-lagstiftningen kräver. En alltför sträng gräns för rätten att sälja till utomstående sätter den offentliga och den privata sektorns samarbete kring cirkulär ekonomi på spel. Dessutom försämrar finländska aktörers möjligheter att arbeta på den inre marknaden. Vidare leder den stränga gränsen till att avfallshanteringen koncentreras till de stora aktörerna, eftersom små aktörer inte har några möjligheter att investera i egen kapacitet för avfallshantering. Den onödigt stränga gränsen betyder också att kapaciteten inte utnyttjas fullt ut, vilket i sin tur betyder att högre avgifter för kunderna trots att de fasta kostnaderna är oförändrade. Samtidigt försämrar tillgången till service på längre sikt, när verksamheten inte genererar tillräckligt med pengar för ersättande investeringar. Trots det innebär det faktum att kommunerna fortfarande kommer att vara ansvariga i andra hand i själva verket att avfallshanteringen ordnad med offentliga medel, om det inte finns någon privat aktör på marknaden.

Idéerna om valfrihet och marknadsmässiga villkor rimmar illa med avfallshantering, där den viktigaste uppgiften är att skydda hälsa och miljö, vilket också ska gälla försörjningsberedskapen i kristid. I propositionen inskränks producentens faktiska valfrihet till följd av gränsen för försäljning till utomstående, när det exempelvis inte finns någon fungerande marknad för hantering av specialavfall från hälso- och sjukvård och det inte går att lösa sådana tjänster av en offentlig aktör. Om mottagningsställena blir färre, blir transportsträckorna längre och transportkostnaderna högre. Det är avfallsproducenten som får stå för kostnaderna. Det blir svårare att förutse kapacitetsbehovet inom kommunal avfallshantering ja kostnaderna per enhet stiger, om kapacitet måste upprätthållas för säkerhets skull till följd av skyldigheten i andra hand, trots att tjänsten inte kan säljas under andra omständigheter. Detta är ingen fungerande konkurrensneutralitet. I stället leder den föreslagna modellen till att de offentliga aktörerna begränsas, att marknaden börjar fungera ineffektivt och att de som behöver tjänster måste betala ett högre pris.

Utlåtande EkUU 6/2018 rd
Avvikande mening 3

Vi i sannfinländska utskottsgruppen anser det sannolikt att regeringens ändringar kommer att höja kostnaderna för avfallshanteringen och hindrar att lösningar som stöder den cirkulära ekonomin. Följaktligen ligger propositionen inte i vare sig de servicebehövandes eller samhällets samlade intresse. Den innehåller ingen adekvat utvärdering av vare sig fungerande konkurrens eller kostnadseffekter. Vi anser att regeringens gräns för försäljning till utomstående, som är lägre än gränsen på 20 procent i upphandlingsdirektivet, inte är förenlig med Finlands nationella intresse och därmed inte främjar finländska aktörers konkurrenskraft. Därför bör 32 § 1 mom. och 42 § 1 mom. i avfallslagen finnas kvar och den nya 145 a § ändras så att de procentandelar som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshandling ska uppgå till tjugo och att begränsningen på 500 000 euro inte ska tillämpas på dem. Dessutom ska procentsatsen inte ändras från och med den 1 januari 2030.

Avvikande mening

Jag föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 15.3.2018

Laura Huhtasaari saf

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen (RP 195/2017 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört:

- regeringssekreterare Ella Särkkä, miljöministeriet
- regeringsråd, enhetschef Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- specialsakkunnig Tarja Sinivuori-Boldt, arbets- och näringsministeriet
- miljöråd Anna-Maija Pajukallio, miljöministeriet
- forskningsdirektör Martti Virtanen, Konkurrens- och konsumentverket
- specialsakkunnig Tuulia Innala, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Riku Eksymä, Cirkulärkraft Finland rf
- expert Riikka Kinnunen, Miljöindustrin och -tjänster YTP rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- social- och hälsovårdsministeriet
- Finlands näringsliv rf
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår i anslutning till regeringsprogrammet att ansvarsfördelningen för hanteringen av kommunalt avfall ska ändras så att kommunen inte längre ska ansvara för hanteringen av kommunalt avfall från social- och hälsovården och utbildningsverksamheten eller annat kommunalt avfall från offentlig förvaltning och servicefunktioner. Ansvaret för att ordna denna avfallshantering ska ligga hos avfallsinnehavaren. Kommunen ska som nu ansvara för avfall från boende och för farligt avfall från jord- och skogsbruket. Kommunen ansvarar fortsättningsvis också för hanteringen av kommunalt avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet.

Utlåtande FvUU 5/2018 rd

från hushållen och den befarade ökningen av olagliga avstjälningsplatser i glesbygdsområden. Utredningen ska också bedöma konsekvenserna för ordnandet av avfallshanteringen av ansvarsbegränsningen och av den gräns för försäljning till utomstående på 5 procent, som avses träda i kraft från och med 2030. *(Utskottets förslag till uttalande)*

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan och

att miljöutskottet föreslår att riksdagen godkänner uttalandet nedan. (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att avfallslagens konsekvenser bedöms före utgången av 2027 genom en skriftlig utredning till riksdagen. Utredningen går igenom lagens totala konsekvenser och särskilt ändringarnas konsekvenser för arbetsmängden för kommunernas tillsynsmyndigheter, prisutvecklingen för avfallsuppsamlingen från hushållen och den befarade ökningen av olagliga avstjälningsplatser i glesbygdsområden. Utredningen ska också bedöma konsekvenserna för ordnandet av avfallshanteringen av ansvarsbegränsningen och av den gräns för försäljning till utomstående på 5 procent, som avses träda i kraft från och med 2030.

Helsingfors 6.4.2018

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Kari Kulmala blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Joonas Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml.

Utlåtande FvUU 5/2018 rd

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

Utlåtande FvUU 5/2018 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

I den första fasen av reformen av avfallslagen begränsas kommunernas ansvar för ordnandet ytterligare. Syftet är att på så sätt främja konkurrens inom avfallsbranschen. Kommunernas förutsättningar för att fungera inom avfallshanteringen försvagas också genom en onödigt sträng reglering av anknutna enheter i upphandlingslagstiftningen.

Som det sägs i propositionsmotiven skapar kommunens organiseringsansvar en grund för hanteringen av kommunalt avfall på vilken en ändamålsenlig avfallshantering säkerställs i alla förhållanden överallt i landet. Det ska inte ändras, och därför är det befogat att bevara 32 § i avfallslagen oförändrad, det vill säga att behålla allt kommunalt avfall inom offentlig förvaltning och tjänsteproduktion, social- och hälsovård samt utbildning inom kommunens avfallshanterings-skyldighet.

Den föreslagna avgränsningen skulle betydligt försvåra anordnandet av avfallshantering och avfallssystemets funktion. Den skulle i synnerhet äventyra tillgången för icke kommunala offentliga aktörer (t.ex. staten, församlingar, framtida landskap) till avfallstjänster särskilt utanför centrala tätorter. Dessutom ökar de offentliga aktörernas administrativa börda i och med skyldigheten att konkurrensutsätta.

Små avfallstransportföretag skulle inte längre ha någonstans att leverera kundernas avfall för hantering. Följden av det blir att avfallstransporten koncentreras till några få stora aktörer i hela landet.

Kommunförbundet har påpekat att en behörig avfallshantering kräver dyra anläggningsinvesteringar. Sådana har kommunerna gjort för hundratals miljoner euro. Om kommunernas avfallsflöden minskar avsevärt, är det i sista hand skattebetalarna i kommunerna som får betala för att kapaciteten inte utnyttjas fullt ut. Kalkylerna visar att enbart ändringen av kommunernas ansvar minskar de kommunala avfallsanläggningarnas omsättning med cirka 34–52 miljoner euro. Det är möjligt att de höjda avfallsavgifterna lockar till att försumma en adekvat hantering av avfallet.

I 145 a § i lagen definieras en gräns på 5 procent som avviker från regleringen av anknutna enheter i upphandlingslagen. Med beaktande av avfallsbranschens särdrag är det motiverat att höja gränsen för försäljning till utomstående ännu mer. Omvärldsvillkoren för hantering av kommunalt avfall, ett effektivt utnyttjande av infrastrukturen och tillgången till avfallstjänster för offentliga aktörer, bland annat vårdaktörerna och även företag, bör tryggas med en bestående 20 procents gräns för försäljning till utomstående utan gräns i eurobelopp. Det möjliggörs av upphandlingsdirektivet. Ett långsträckt och glest bebyggt land som Finland behöver starka och ansvarsfulla offentliga aktörer inom avfallshanteringen utöver privata aktörer. Det är nödvändigt för att de höga målen inom miljöskyddet och den cirkulära ekonomin ska bli så väl genomförda som möjligt i hela landet.

Utlåtande FvUU 5/2018 rd
Avvikande mening

En alltför strikt begränsning kan leda till att avfallshanteringens allmänna funktion väsentligen försämrats och att det uppstår allvarliga funktionsstörningar i avfallssystemet. Att begränsa verksamheten på marknadsvillkor kan dessutom äventyra samarbetet mellan privat och offentlig sektor exempelvis i de ekoindustriella koncentrationer som är i färd med att utvecklas i olika delar av landet, och i det innovationssamhälle som är en förutsättning för att den cirkulära ekonomin ska utvecklas.

Avvikande mening

Vi föreslår

att 32 och 42 § stryks i lagförslaget och

att 145 a § och ikraftträdandebestämmelsen i lagförslaget ändras som följer:

145 a §

Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter

Med avvikelse från vad som i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) föreskrivs om procentandelar och begränsningar i euro som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter, ska (utesl.) den procentandel som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering uppgå till *tjugo*.

(2 mom. utesl.).

(2 mom. som 3 mom. i RP)

Denna lag träder i kraft den 20 .

(2 mom. utesl.).

Helsingfors 6.4.2018

Sirpa Paatero sd
Joona Räsänen sd
Anders Adlercreutz sv
Olli-Poika Parviainen gröna
Matti Semi vänst

