

JÄTELAIN MUUTTAMISTA SELVITTÄVÄN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

EHDOTUKSET JÄTELAIN MUUTTAMISEKSI

Työryhmän luovutuskirje

- I Tausta ja työryhmän keskeiset ehdotukset
- II Jätelakia koskevat muutosehdotukset perusteluineen (hallituksen esitystä varten)
- III Eriävät mielipiteet ja täydentävät lausumat

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö asetti 18.8.2016 työryhmän valmistelemaan jätelain muutosta yhdyskuntajätehuollon vastuunjaon osalta sekä selvittämään jätelain ja hankintalain yhteensovittamista. Ryhmän toimikaudeksi määrättiin 22.8.2016–31.1.2017. Työryhmä piti viimeisen kokouksensa 28.2.2017.

Työryhmän tehtävänä oli valmistella jätelainsäädännön yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevaa uudistusta huomioiden hallitusohjelman kirjaus *”Muutetaan jätelakia siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden.”* sekä samassa yhteydessä tarkastella myös jätelain ja hankintalainsäädännön yhteensovittamista ja tehdä näitä koskevat ehdotukset vaikutusarvioineen.

Työryhmään ovat kuuluneet: Puheenjohtajana kansliapäällikkö Hannele Pokka, ympäristöministeriöstä ja varapuheenjohtajana ympäristöneuvos Anna-Maija Pajukallio ympäristöministeriöstä sekä jäsenenä ylitarkastaja Tarja Sinivuori-Boldt työ- ja elinkeinoministeriöstä, neuvotteleva virkamies Katja Palonen valtiovarainministeriöstä, lääkintöneuvos Mikko Paunio sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Tuulia Innala Suomen Kuntaliitosta, lakimies Amanda Nikkilä Jätelaitosyhdistys ry:stä, toimitusjohtaja Tatu Rauhamäki Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry:stä, asiantuntija Jukka Lehtonen Elinkeinoelämän keskusliitto ry:stä, lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen Suomen Yrittäjät ry:stä sekä lakimies Minna Ojanperä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä.

Pysyvinä asiantuntijoina ovat olleet ympäristöneuvos Riitta Levinen ympäristöministeriöstä, johtava lakimies Katariina Huikko Julkisten hankintojen neuvontayksiköstä Suomen Kuntaliitosta sekä tutkimusjohtaja Martti Virtanen Kilpailu- ja kuluttajavirastosta.

Työryhmän sihteereinä ovat olleet ympäristöneuvos Susanna Wähä ympäristöministeriöstä sekä ylitarkastaja Sirje Stén ympäristöministeriöstä.

Työryhmän työn tueksi ministeriö teetti selvitysmies Mikko Alkion erillisselvityksen hankintalain ja jätelain yhteensovittamisesta. Selvitys valmistui 4.11.2016. Selvitysmies osallistui asiantuntijana selvitystä koskeviin työryhmän kokouksiin.

Työryhmä kokoontui kaiken kaikkiaan yhdeksän kertaa.

Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ry ja Suomen Yrittäjät ry jättivät työryhmän ehdotukseen yhteisen eriävän mielipiteen ja täydentävän lausuman. Suomen Kuntaliitto, Jätelaitosyhdistys ry sekä työ- ja elinkeinoministeriö jättivät eriävän mielipiteen sekä täydentävän lausuman. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry jättivät täydentävän lausuman.

Työryhmän loppuraportti koostuu johdanto-osasta (tausta ja työryhmän keskeiset ehdotukset) ja pykäläosasta (jätelakia koskevat muutosehdotukset perusteluineen) sekä eriävistä mielipiteistä ja lausumista. Ympäristöministeriö on laatinut virkatyönä erillisen muutosta koskevan alustavan muis-
toluonnoksen jätelain muutosehdotusten vaikutusten arvioimiseksi.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa jätelain muuttamista koskevan loppuraporttinsa kunnioittaen ympäristöministeriölle.

Helsingissä 28. päivänä helmikuutakuuta 2017



Hannele Pokka
työryhmän puheenjohtaja



Anna-Maija Pajukallio
varapuheenjohtaja



Katja Palonen
jäsen



Tatu Rauhamäki
jäsen



Tuulia Innala
jäsen



Amanda Nikkilä
jäsen



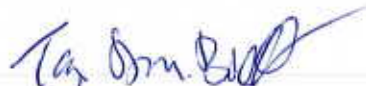
Susanna Wähä
sihteeri



Riitta Levinen
pysyvä asiantuntija



Martti Virtanen
pysyvä asiantuntija



Tarja Sinivuori-Boldt
jäsen



Mikko Paunio
jäsen



Jukka Lehtonen
jäsen



Tiina Toivonen
jäsen



Minna Ojanperä
jäsen



Sirje Stén
sihteeri



Katariina Huikko
pysyvä asiantuntija

I Tausta ja työryhmän keskeiset ehdotukset

TAUSTAA

Hallitusohjelman mukaan jätelakia tulee muuttaa siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyvään jätteeseen. Rajaus tarkoittaisi, että kunnat voisivat jatkossa tarjota jätehuoltopalveluja muille kuin kotitalouksille vain TSV-palveluna (kunnan toissijainen jätehuoltovelvollisuus) tai markkinaehtoisesti.

Ympäristöministeriö asetti 22.8.2016 työryhmän valmistelemaan jätelain muutosta yhdyskuntajätehuollon vastuunjaon osalta sekä selvittämään jätelain ja eduskunnan käsittelyssä olleen hankintalain yhteensovittamista. Työryhmässä olivat edustettuina ympäristöministeriö (YM), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), valtiovarainministeriö (VM), sosiaali- ja terveysministeriö (STM), Kuntaliitto (KL), Jätelaitosyhdistys ry (JLY), Elinkeinoelämän keskusliitto (EK), Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry (YTP), Suomen Yrittäjät ry (SY) ja Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto MTK ry (MTK). Lisäksi työryhmällä oli pysyvänä asiantuntijana edustus YM:stä, Kuluttaja- ja kilpailuvirastosta (KKV) ja Kuntaliiton julkisten hankintojen neuvontayksiköstä. Työryhmän tehtävänä oli tammi-kuun 2017 loppuun mennessä valmistella jätelainsäädännön yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoja koskevaa uudistusta ja samassa yhteydessä tarkastella myös jätelain ja hankintalainsäädännön yhteensovittamista ja tehdä näitä koskevat ehdotukset vaikutusarvioineen. Lainmuutosta koskevan hallituksen esityksen on määrä valmistua ennen kesää 2017.

Muutoksen tavoitteena on panna toimeen hallitusohjelman kirjaus ja antaa tilaa kilpailulle ja yritystoiminnan kehittymiselle vaarantamatta toimivaa yhdyskuntajätehuoltoa, etusijajärjestyksen toteutumista sekä kiristyvien kierrätystavoitteiden saavuttamista. Kunnan vastuun supistaminen ja sen myötä tapahtuva kunnallisten jätehuoltomääräysten soveltamisalan ja kunnallisten neuvontapalveluiden kaventuminen sekä markkinaehtoisen toiminnan lisääntyminen edellyttävät myöhemmin asetustason säätelyä kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi.

MIKKO ALKION SELVITYS

Ympäristöministeriö teetti työryhmän työn tueksi asianajaja Mikko Alkiolla **selvityksen**, jossa tarkasteltiin jätelain ja hankintalainsäädännön rajapintoja. Selvitys valmistui 4.11.2016. Se sisälsi yhdeksän toimenpideehdotuksen kokonaisuuden. Kyseessä oli selvitysmiehen itsenäinen ehdotus eikä sen osalta muodostettu yhteistä näkemystä työryhmässä.

Alkio esitti, että lainsäädännön selkeyden ja oikeusvarmuuden vuoksi jätehuollon hankintoja koskevat muutokset tulisi sisällyttää hankintalakiin:

- Jätehuollolle erilliset siirtymäsäännökset ja pienempi ulosmyyntiraja (10 %) eikä erillistä euromääräistä rajaa
- Sidosyksikkömääritelmään lisäys TSV-palvelun (ja kunnan vastuulla olevan jätehuollon) turvaamiseksi
- Jätehuollon osalta liikevaihtoa laskettaessa otetaan huomioon 3 vuoden edellinen liikevaihto taannehtivasti vasta siirtymäajan päätyttyä. Hankintayksikön ulosmyyntiä tarkastellaan vuoden 2020 loppuun asti edellisen vuoden liikevaihdon perusteella.

Jätelaissa toteutettaisiin seuraavat muutokset:

- TSV-palvelun selventäminen (jätelaki 33 §)
 - pykälässä selvennetään muiden kuin jätteiden tuottajien oikeutta pyytää TSV-palvelua
 - esitöissä selvennetään, että markkinapuute voi koskea niin jätteenkeräystä, jätteenkäsittelyä kuin niihin liittyviä infrastruktuuripalveluita sekä täsmennetään periaatteita, joita kunnallisten toimijoiden on markkinapuutteen todentamiseksi noudatettava
- Kirjapidon täsmittäminen (jätelaki 44 §)
 - kuntia ja kunnallisia jäteyhtiötä veloitetaan vuosittain erittelemään kirjanpidossaan markkinaehtoisen toiminnan lisäksi myös TSV-palvelu
- Uusi pykälä jätteenpolto- ja biokäsittelypalvelujen eriyttämisestä (yhtiöittämisvelvoite) ja kaatopaikka-infran avaamisesta

Lisäksi Alkio ehdotti yhdessä KKV:n edustajan kanssa pidemmän tähtäimen kehittämistoimena viime kädessä lainsäädännöllä luotavan markkinapaikan perustamista vahvistamaan jätehuoltomarkkinoiden toimivuutta ja helpottamaan TSV-palveluun liittyvää markkinapuutteen arviointia.

Työryhmä aloitti varsinaisen itsenäisen työnsä Mikko Alkion selvityksen valmistuttua marraskuussa. Sihteeristö valmisteli ja työryhmä käsitteli jätelain muutosehdotuksia Alkion toimenpidesuosituksen pohjalta.

Ympäristöministeriö on valmistellut keskustelun ja kommenttien pohjalta ehdotuksia pykälistä perusteluineen.

UUSI HANKINTALAKI, TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ

Uusi hankintalaki astui voimaan 1.1.2017. Alkion ehdotus siitä, että jätealan hankintoja koskevat muutokset toteutettaisiin hankintalain puolella, ei toteutunut. Hankintalakia muutettiin siten, että jätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava ulosmyyntirajan enimmäismäärä on 15 prosenttia 31 päivään joulukuuta 2017 saakka. Jos jätelain muutoksen yhteydessä ei erikseen säädetä jätealaa koskevista ulosmyyntirajoista, koskee 1.1.2018 alkaen 10 %:n ja 1.1.2019 alkaen 5 %:n ja 500 000 euron ulosmyyntiraja myös jätealaa.

Talousvaliokunnan mietinnössä on neljä lausumaa, josta kaksi on jätehuollon kannalta olennaista. Lausumien perusteella voidaan hankintaan liittyvistä asioista tarvittaessa säätää jätelaissa.

- **1. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto varmistaa julkisyhteisöjen omistuksessa tai määräysvallassa olevien sidosyksiköiden mahdollisuudet täyttää velvoitteensa hankintalainsäädännön tavoitteiden mukaisella tavalla.** – TSV:n turvaaminen
- **3. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaessa toimialakohtaisiin lainsäädäntöä täsmentäviin toimiin, pitäen erityisesti silmällä jätetoimialan ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toimintaedellytyksiä.**

Jätelain muuttamisen yhteydessä jäi näin ollen tarvittaessa säädettäväksi sidosyksikkömääritelmän täsmentäminen TSV-palvelun osalta, jätehuollon sidosyksikkörajasta säätäminen sekä suhde hankintalain ns. avoimuusmenetelyyn.

KESKEISET EHDOTUKSET

Jätelain muutosta koskevat pykäläluonnokset perusteluineen on esitetty liitteessä. Sihteeristö laatii lakimuutoksesta erillisen vaikutusarvioinnon, jota tarkennetaan hallituksen esitystä varten.

1) Vastuunrajausta koskeva muutos (jätelain 32 § ja 42 §)

Hallitusohjelman kirjaus vastuun rajaamisesta ehdotetaan toteutettavaksi sellaisenaan lukuun ottamatta kunnan omassa toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuoltoa sekä maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanottoa ja käsittelyä, jotka säilyisivät kunnan vastuulla nykyiseen tapaan.

Kunnan omassa toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen säilyttäminen kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piirissä on perusteltua kunnan toiminnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamiseksi ja näihin liittyvän hallinnollisen taakan minimoimiseksi. Ehdotuksen mukaan kunnan eri toimipaikoissa (kuten koulut, päiväkodit, toimitukset) syntyvät yhdyskuntajätteet ohjattaisiin oman kunnan järjestämään jätehuoltoon. Tästä voitaisiin poiketa nykyiseen tapaan jätelain 42 §:ssä säädetyin perustein. Ellei järjestämisvastuu olisi kunnalla, kuntien tulisi jätteen haltijoina tehdä lakisääteisen kuntavastuun ulkopuolelle jäävistä jätteistään kuntalain ja kunnan hallintorakenteiden mukainen päätös siitä, käyttääkö kunta sidosyksikköään kuntavastuun ulkopuolelle jäävän jätehuoltonsa järjestämisessä vai kilpailuttaako kunta jätehuollon. Tästä on arvioitu aiheutuvan useille kunnille epätarkoituksenmukaista hallinnollista lisätaakkaa hyötyihin nähden. Kunnan omassa toiminnassa syntyvän jätteen määrä on nykyisin noin 3 % yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä. Määrä vähenisi lähivuosina arviolta puoleen nykyisestä, kun sote-uudistuksen seurauksena sosiaali- ja terveyspalveluissa syntyvän yhdyskuntajätteen järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta maakunnille.

Sote-uudistuksen vaikutukset huomioon ottaen pykälässä ehdotetut muutokset tarkoittaisivat, että kunnan vastuulta siirtyisi jätteen haltijan vastuulle yhteensä arviolta 230 000 tonnia yhdyskuntajätettä (noin 8,5 % yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä). Tämä vastaisi noin 52 miljoonan euron liikevaihtoa, mikä on noin 11 % kuntien jätelaitosten nykyisestä liikevaihdosta. Osa liikevaihdosta palautuisi oletettavasti ainakin alkuvaiheessa TSV-palveluna kunnille.

Ympäristöministeriö on teettänyt aiemmin hallitusohjelman kirjauksesta erillisen vaikutusarvion (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75205>)¹. Valmisteluakataulun vuoksi vaikutusarviossa ei voitu ottaa huomioon uuden hankintalain vaikutuksia.

2) TSV-palveluun liittyvän markkinapuutteen selvittämisen täsmentäminen – markkinapaikka (jätelain 33 §)

TSV-palveluun liittyvää avoimuutta on tärkeä lisätä. Palvelun antamisen edellytyksenä tulee olla todellinen markkinapuute, jonka arvioinnissa pitää kuitenkin pystyä ottamaan huomioon myös tarjolla olevan palvelun hinnan kohtuullisuus.

Markkinapuutteen aitouden todentamista on työryhmässä esitetty parannettavaksi säätämällä jätelaissa erillisestä jätehuoltoviranomaisen laadittavaksi tulevasta julkisesta markkinaselvityksestä. Selvitykseen liittyy kuitenkin käytännön haasteita. Viranomaisilla on mm. vaikeuksia saada selvitykseen vaadittavia tietoja koskien kuljetuspalvelujen saatavuutta tai yksityisten palveluntuottajien hintatietoja, hintojen kohtuuttomuuden arviointi on haastavaa ja markkinakenttä on dynaaminen. Tarkastelun perusteella markkinaselvityksestä luovuttiin.

Selvitysmies ja KKV ovat tunnistaneeet markkinapuutteen arvioinnin selvityksen haasteet ja ehdottaneet sen tueksi ns. markkinapaikan perustamista. Markkinapuutteen selvittäminen ei kohdistuisi pelkästään kuntaan, vaan myös jätehuoltoa tarvitsevat asiakkaat ja jäteyritykset velvoitettaisiin ilmoittamaan tarpeistaan ja palveluistaan markkinapaikkaan. Markkinapaikka lisäisi läpinäkyvyyttä ja parantaisi jätealan kilpailua. Markkinapaikan kehittäminen voisi olla käyttökelpoinen ratkaisu markkinapuutteen arviointiin. Tämä edellyttää kuitenkin lisäselvityksiä resurssitarpeista sekä käytännön toteuttamismahdollisuuksista. Tällainen selvitys laadittaisiin vuoden 2017 loppuun mennessä ministeriöiden ja KKV:n yhteistyönä. Selvityksessä otettaisiin yhtenä vaihtoehtona huomioon myös ns. Hilma-järjestelmän käyttömahdollisuudet markkinapuutteen arvioinnissa.

Nyt valmisteilla olevan jätelain muutoksen esitöiden yhteydessä täsmennettäisiin (selvitysmiehen ehdotuksen mukaisesti) periaatteita, joita on markkinapuutteen todentamiseksi noudatettava. Myös jälkivalvontaa täsmennettäisiin (kohta 3). Lisäksi TSV-palvelun edellytysten täyttymisestä ja siinä noudatettavista menettelyistä säädettäisiin tarkemmin asetuksella YM:n jätelakioppaassa (Ympäristöministeriön ohje 5/2015) esitettyjen suositusten pohjalta.

3) Kirjanpitovelvollisuuden täsmentäminen (jätelain 44 §)

Avoimuuden lisäämiseksi kunnallisten jäteyhtiöiden velvollisuutta pitää kirjata on tarpeen täsmentää siten, että koskee markkinaehtoisen toiminnan lisäksi myös TSV-palvelua.

Nykyisessä jätelaissa edellytetään markkinaehtoisen ja lakisääteisen toiminnan erittelemistä kirjanpidossa soveltuvien osin kirjanpitolakia noudattaen. Vaatimus voitaisiin laajentaa koskemaan myös TSV-palvelua. Läpinäkyvyyttä voitaisiin lisäksi turvata edellyttämällä TSV-palvelun liikevaihdon jaottelua keskeisempien jätelajien ja käsittelymenettelyjen suhteen. Menettelyistä voitaisiin säätää tarkemmin asetuksella.

4) Jätehuollon sidosyksikkösääntely ml oma ulosmyyntiprosentti (uusi pykälä jätelakiin)

Jätealalla mahdollisesti sovellettava muista aloista poikkeava ulosmyyntiraja tulisi sisällyttää hankintalain sijaan jätelakiin. Muilta osin tulee noudattaa hankintalain säännöksiä. Jätelain esitöissä todettaisiin, että TSV- palveluista syntyvää liikevaihtoa ei lueta mukaan kunnan sidosyksikkönä toimivan jätehuoltoyhtiön ulosmyyntiprosenttiin.

Selvitysmies ehdotti jätealalle siirtymäkauden jälkeen pysyvää 10 %:n ulosmyyntirajaa. Hankintalain mukaan ulosmyyntiraja on 15 % vuoden 2017 loppuun asti. Jos jätelain muutoksen yhteydessä ei erikseen säädetä jätealaa koskevista ulosmyyntirajoista, koskee 1.1.2018 alkaen 10 %:n ja 1.1.2019 alkaen 5 %:n ja 500 000 euron ulosmyyntiraja myös jätealaa. EU:n hankintadirektiivin mukaan ulosmyynnin enimmäisraja on 20 %, mutta jäsenmaa saa kansallisessa lainsäädännössä ottaa käyttöön matalamman prosenttiosuuden eli laajemman kilpailuttamisvelvollisuuden.

¹ Tässä raportissa esitetty arvio eroaa ympäristöministeriön teettämässä kuntien vastuunrajoituksen vaikutusarvioinnissa (Ympäristöministeriön raportteja 20/2016) esitetystä arviosta. Arvio pohjautui jätelaitoksille työn yhteydessä tehtyyn kyselyyn, ja raportin mukaan lakimuutoksen kohteena olevien jätteiden osuus jätelaitosten liikevaihdosta on noin 10 % eli yhteensä noin 40 miljoonaa euroa. Arviossa oletettiin, että kunnan vastuulta rajattaisiin kaikki muu yhdyskuntajäte kuin asumisessa syntyvä jäte (ml. kunnan omassa toiminnassa syntyvä jäte).

Työryhmä ehdottaa, että

- sidosyksikön määritelmään ei sisällytetä kiinteää 500 000 euron ylärajaa. Raja saattaisi rikkoutua jo yhden jätehuoltopalvelusopimuksen vuoksi.
- jätelaissa säädetään pysyväksi jätehuoltoalaa koskevaksi sidosyksikön ulosmyyntirajaksi 10 % edellyttäen, että ympäristöministeriö laatii erillisen selvityksen infran eriyttämisestä yhtiöittämällä vuoden 2017 loppuun mennessä. Selvityksen pohjalta päätetään mahdollisista jatkotoimista.

Seuraavassa esitetään Suomen ympäristökeskuksen laskelma ehdotetun ulosmyyntirajan ja edellä mainitun kuntavastuun rajaamisen taloudellisista vaikutuksista. Laskelma perustuu kunnan jätehuoltoyhtiöiden liikevaihtotietoihin sekä ympäristöministeriön teettämän vaikutusarvioinnin yhteydessä laskettuihin jätemäärätietoihin.

- Ulosmyyntiraja ylittyisi noin 70 %:lla kunnan jätehuoltoyhtiöistä. Lainsäädäntömuutosten vaikutus kumuloituu, koska kunnan vastuun rajausta pienentää kuntayhtiöiden liikevaihtoa (olettaen ettei merkittävä osa tästä palaudu kunnan jätehuoltoyhtiölle TSV-palveluna) ja jo tästä syystä markkinaehtoista ulosmyyntiä tulee vähentää. Ilman kuntavastuun rajausta hankintalain 10 %:n ulosmyyntiraja ylittyisi noin 40 prosentilla kunnan jätehuoltoyhtiöistä.
- Kuntalain mukaisesti kuntayhtymillä (4 kpl) ei saa olla markkinaehtoista palvelua, joten ulosmyyntirajat eivät vaikuta kuntayhtymien toimintaan. Kuntayhtymien toiminnan sopeuttamistarvetta aiheuttaa näin ollen ensisijaisesti kuntavastuullisen jätehuollon väheneminen sekä TSV-palvelun edellytysten täsmentäminen.
- Olettaen, että 10 %:n ulosmyynnin ylittävät kunnan jätehuoltoyhtiöt laskisivat markkinaehtoisesta ulosmyyntinsä 10 %:iin, vähenisi näiden yhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto noin 7 miljoonaa euroa. Kuntavastuun rajauksen ja ulosmyynnin vähentämisen yhteenlaskettu muutos kohdistuisi noin 59 miljoonan euron liikevaihtoon. Käytännössä tilanteet ovat monimutkaisempia ja vaihtelevat, joten edellä esitetyt taloudelliset laskelmat ovat suuntaa-antavia.

Perusteluna hankintalaista poikkeavaan ulosmyyntirajaan jätealalla esitetään mm. seuraavaa:

Kunnan jätehuollon palvelutehtävät voidaan siirtää suorahankintana kuntien omistamalle yhtiölle vain, jos yhtiö on hankintalain mukainen sidosyksikkö. Ulosmyyntirajan ylittyessä kunnallinen jäteyhtiö menettäisi sidosyksikköasemansa ja siten mahdollisuutensa toimia omistajakuntiensa jätehuollon palvelutehtävien toteuttajana. Tällöin omistajakunnat joutuisivat järjestämään vastuulleen kuuluvan jätehuollon itse kilpailuttaen. Ulosmyyntiraja ei saisi ylittyä missään olosuhteissa.

10 %:n ulosmyyntiraja yhdessä kuntavastuun rajoittamisen kanssa johtaisi markkinoiden avaamiseen. Tieto tai riski ulosmyyntirajan ylitymisestä tarkoittaisi tarvetta sopeuttaa jätelaitoksen toimintaa. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi toiminnan supistamista, yhtiöittämistä outhouse-yhtiöön tai horisontaalin yhteistyön lisäämistä kunnallisten jätelaitosten välillä.

Jätehuollon toimivuuden turvaamiseksi kaikissa olosuhteissa on olennaista, että kunta voi tarjota TSV-palvelua elinkeinoelämälle ja julkiselle hallinto- ja palvelutoiminnalle markkinapuutetilanteissa. Kunnan jätehuoltoyhtiöiden toiminnan sopeuttaminen tiukentuviin ulosmyyntirajoihin voisi heikentää kunnan mahdollisuuksia TSV-palvelun tarjoamiseen. Markkinaehtoinen toiminta auttaa osaltaan kunnan jätehuoltoyhtiötä ylläpitämään valmiutta TSV-palveluun, jonka määrää ja laatua on vaikea muuttuvissa markkinatilanteissa ja olosuhteissa riittävällä varmuudella ennakoida. 10 %:n ulosmyyntiraja verrattuna hankintalain mukaisiin ulosmyyntirajoihin varmistaisi paremmin mahdollisuuden TSV-palveluvalmiuden ylläpitoon myös jatkossa.

Kunta voi toimia markkinoilla sekä kilpailua edistävänä tai kilpailua estävänä toimijana. Yksityisiä jätehuoltopalveluja tarjoavia yrityksiä on Suomessa verrattain vähän erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Kunnan jätehuoltoyhtiön kilpailuneutraalisti toteutettu markkinaehtoinen toiminta voi monipuolistaa palvelujen tarjontaa ja edistää kilpailua sekä mahdollistaa markkinaehtoisesti toteutuvan innovaatioyhteistyön ja kumppanuudet julkisten ja yksityisten jätehuoltoalan toimijoiden välillä. Esimerkiksi pienille yksityisille jätteenkuljetusyrityksille on tärkeää, että jätteen käsittelypalveluissa on kilpailua. Jätelain 33 §:ään ja 44 §:ään tehdyt muutokset varmistavat osaltaan kilpailuneutraliteetin toteutumisen. Hankintalain mukaiset ulosmyyntirajat voisivat ainakin paikoin johtaa kilpailun vähenemiseen.

Hankintalain yleisesti sovellettavan ulosmyyntirajan tarkoituksena on kilpailun vääristämisen estäminen. Suurikokoisen sidosyksikön liiketoiminnasta muutamankin prosentin osuus voi tarkoittaa käytännössä miljoonien eurojen

liiketoimintaa muiden kuin siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa. Matalan ulosmyyntirajan katsotaan parantavan kilpailuneutraliteettia ja edistävän yritysten toimintaedellytyksiä. Vaikka työryhmän jätehuollon alalle ehdottama ulosmyyntiraja olisi hankintalain mukaisia rajoja jonkin verran korkeampi, olisi raja kuitenkin selvästi EU:n hankintadirektiiviä ja useimpien muiden EU-maiden omaksumaa rajaa tiukempi, ja johtaisi sidosyksikköasemassa toimivien kunnan jätehuoltoyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan selvään vähentymiseen ja kilpailuneutraliteetin parantumiseen. Hankintalaista poikkeava jätehuollon alalla sovellettava ulosmyyntiraja on edellä mainituista syistä perusteltu jätehuollon toimivuuden turvaamiseksi.

5) Infran eriyttäminen - markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittäminen

Alueellisia jätehuoltolaitoksia on nykyään 31 (yhtiöitä, liikelaitoksia ja kuntayhtymiä). Kuntien jätehuollon lakisääteisten tehtävien järjestäminen rakentuu omistajakuntien ja jätelaitosten väliseen sidosyksikkösuhteeseen. Laitokset tilaavat jätteen kuljetukset ja suuren osan käsittelypalveluista ympäristöalan yrityksiltä kilpailuttamalla ne hankintalain mukaisesti. Kuntayhtiöt ja niiden yhteistyökumppanit ovat perustaneet jätevoimaloita ja biojätteen käsittelylaitoksia kaatopaikkojen tilalle kuntavastuullisen jätteen käsittelyä varten. Kierrätystavoitteiden kiristymisen vaikuttaa käsittelyinfraan myös jatkossa ja lisännee esim. mekaanisia esikäsittelylaitoksia. Kaikki jätteenpolttolaitokset ja useat kunnan vastuulla olevan jätteen käsittelyyn tarkoitetut biokäsittelylaitokset toimivat jo nykyisin erillisinä yhtiöinä.

Työryhmä on pohtinut tapoja toteuttaa selvitysmiehen ehdotus jätteenpoltto- ja biokäsittelypalvelujen eriyttämisestä (yhtiöittämisvelvoite) ja kaatopaikka-infran avaamisesta. Keskustelussa on herännyt kysymyksiä mm. suhteesta hankintalain ulosmyyntirajoihin ja kuntalakiin. Infran avaamista on pidetty tärkeänä. Toisaalta avaaminen ei saisi vaarantaa kunnan mahdollisuutta hoitaa vastuullaan olevaa jätehuoltoa. Jos jätelaitos (emoyhtiö) eriyttää toimintonsa markkinoilla toimivaan tytäryhtiöön, se ei voi hankkia tältä palveluja kilpailuttamatta hankintalain mukaisesti. Halpojen kuljetuskustannusten vuoksi tämä voisi johtaa eräissä tapauksissa jätteiden kuljettamiseen käsiteltäväksi pitkänkin matkan päähän.

VM:n mukaan (muistio 4.1.2017) biojätteiden käsittelyssä ja jätteiden polttolaitostoinnissa on kyse asumisesta peräisin olevan jätteen käsittelyyn kuuluvasta olennaisesta osasta. Jos yhtiöittämisvelvollisuus koskisi erikseen näitä toimintoja, asettaisi se kunnan lakisääteisen velvoitteen hoitamisen tosiasialla sen varaan, miten se onnistuu hankkimaan loppukäsittelyn markkinoilla. Tämä asettaisi lakisääteisen toiminnan hoitamiseen riskejä. Biojätteiden käsittelyn ja jätteiden polttotoiminnan erillisen yhtiöittäminen tarkoittaisi VM:n mukaan puuttumista kunnan oikeuteen organisoida toimintansa. Perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinnon yleisistä perusteista tulee säätää lailla. Säännös tarkoittaa, että kunnan hallinnon organisoituminen pitäisi jättää kunnan itsehallinnon päätettäväksi. Jos sitä rajoitetaan, tulee siihen olla riittävät perusteet. VM ei pidä erillistä yhtiöittämisvaatimusta perusteltuna. Mahdolliset kilpailuneutraliteettiongelmat ovat poistettavissa muullakin tavoin. Näitä muita keinoja ovat mm. markkinahinnoittelun edellyttäminen sekä siihen liittyvät riittävät valvontakeinot KKV:lle.

Erilliseen jätelaissa toteuttavaan yhtiöittämisvelvoitteeseen liittyy sekä lainsäädännöllisiä että toiminnallisia haasteita. Ilman uutta erillistä yhtiöittämisvelvoitetta tiukentuva ulosmyyntiraja edellyttää joka tapauksessa useimmilta kunnan jätehuoltoyhtiöiltä toimia markkinaehtoisen toiminnan osalta. Näiden organisointi riippuu mm. alueellisten jätelaitosten muodosta ja infra-järjestelystä. Ulosmyyntirajojen ylittyessä kunnalliset jäteyhtiöt voivat harkita toimintoihinsa sopivaa kuntavastuullisen jätteenkäsittelyn turvaavaa infran yhtiöittämistä ja sen tapaa tai vaihtoehtoisesti vetäytymistä markkinoilta. Jätteiden kaatopaikkakäsittely on jo pääosin kunnan vastuulla olevaa palvelua, mikä voidaan tuoda esille hallituksen esityksen esitöissä.

Jätelakiin ei edellä mainituista syistä esitetä tässä vaiheessa infran yhtiöittämiseen liittyvää velvoitetta.

6) Voimaatulo ja siirtymäsäännökset

Jätelain muutos esitettäisiin tulevaksi voimaan 1.1.2018.

Vastuunrajausta koskeva siirtymäaika olisi jätteenkuljetuksen kuljetussopimusten loppuun saakka ja enintään kaksi vuotta lain voimaantulosta

II

Jätelakia koskevat muutosehdotukset perusteluineen (hallituksen esitystä varten)

Nykyinen laki	Ehdotus
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 terveystalouksissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte; 3) valtion, kuntien, seurakuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen sekä julkisoikeudellisten yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu kuin 2 kohdassa tarkoitettu yhdyskuntajäte; 4) liikeyrityksissä 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. Kunnan on lisäksi järjestettävä asumisessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely. Maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely kuuluu kunnan vastuulle, jollei kysymys ole kohtuuttomasta määrästä jätettä. Kunnan 1 ja 2 momentin mukainen velvollisuus ei koske jätettä, joka toimitetaan 6 tai 7 luvun mukaisesti tuottajan tai jakelijan järjestämään jätehuoltoon. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, mikä jäte ja missä toiminnoissa syntyvä jäte on 1 momentissa tarkoitettua jätettä.	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) <i>kunnan toiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte</i>; 3) liikeyrityksissä syntyvä yhdyskuntajäte, <i>jos</i> kerätään kiinteistöllä yhdessä 1 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa; 4) muu yhdyskuntajäte, joka kerätään yhdessä 1-3 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä. Kunnan on lisäksi järjestettävä asumisessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely. Maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely kuuluu kunnan vastuulle, jollei kysymys ole kohtuuttomasta määrästä jätettä Kunnan 1 ja 2 momentin mukainen velvollisuus ei koske jätettä, joka toimitetaan 6 tai 7 luvun mukaisesti tuottajan tai jakelijan järjestämään jätehuoltoon. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, mikä jäte ja missä toiminnoissa syntyvä jäte on 1 momentissa tarkoitettua jätettä.
Perustelut 32 §. Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto. Ehdotuksessa muutettaisiin pykälän 1 momenttia, jossa säädetään kunnan vastuusta yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestämisessä. Momenteihin 2-4 ei ehdoteta muutosta. Vastuunjakoon ehdotetaan tehtäväksi pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman kirjauksen toteuttamiseksi tarpeelliset muutokset. Kunnan vastuulta poistuisi sosiaali- ja terveystalouksissa ja koulutustoiminnassa sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte kunnan omassa toiminnassa syntyvää yhdyskuntajätettä lukuun ottamatta. Näiden yhdyskuntajätteiden jätehuollon järjestämisestä vastaisi jätteen haltija 4 luvun mukaisesti. Kunnan omassa toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen säilyttäminen kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piirissä olisi perusteltua kunnan toiminnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamiseksi ja näihin liittyvän hallinnollisen taakan minimoimiseksi. Ehdotuksen mukaan kunnan eri toimipaikoissa (kuten koulut, päiväkodit, toimistot) syntyvät yhdyskuntajätteet ohjattaisiin lähtökohtaisesti oman kunnan järjestämään jätehuoltoon. Tästä voitaisiin poiketa nykyiseen tapaan 42 §:ssä säädetyin perustein. Ellei järjestämisvastuu olisi kunnalla, kuntien tulisi jätteen haltijoina tehdä lakisäätöisen kuntavastuun ulkopuolelle jäävistä jätteistään kuntalain ja kunnan hallintorakenteiden mukainen päätös siitä, käyttääkö kunta sidosyksikköään kuntavastuun ulkopuolelle jäävän jätehuoltonsa järjestämisessä vai kilpailuttaako kunta jätehuollon. Tästä arvioidaan aiheutuvan useille kunnille epätarkoituksenmukaista hallinnollista lisätaakkaa siitä aiheutuviin hyötyihin nähden. Kunnan omassa toiminnassa syntyvän jätteen määrä on nykyisin noin 3 % yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä. Määrä vähenisi lähivuosina arviolta puoleen nykyisestä, kun sote-uudistuksen seurauksena sosiaali- ja terveystalouksissa syntyvän yhdyskuntajätteen järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta maakunnille.	

Sote-uudistuksen vaikutukset huomioon ottaen pykälässä ehdotetut muutokset tarkoittaisivat, että jätteen haltijan vastuulle siirtyisi yhteensä arviolta 190 000 tonnia yhdyskuntajätettä (noin 8,5 % yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä).

Ehdotuksen mukaan kunnan vastuu yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä rajautuisi pääasiassa asumisessa syntyvään jätteeseen. Liikehuoneistoissa syntyvän yhdyskuntajätteen osalta 1 momentin 3 kohdan mukaan kunnan velvollisuutena olisi, kuten nykyisinkin, järjestää jätehuolto myös asuinkiinteistöissä sijaitsevassa liikehuoneistossa (niin sanotuissa kivijalkayrityksissä) syntyville yhdyskuntajätteille, jos jätteet kerätään yhdessä muiden kiinteistöllä syntyvien yhdyskuntajätteiden kanssa. Tavallisimmin kysymys olisi tilanteista, joissa liikehuoneistossa syntyvän jätteen määrä on vähäinen kiinteistöllä syntyvään yhdyskuntajätteen kokonaismäärään nähden. Säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa jätehuollon järjestäminen yhdessä kunnan vastuulle kuuluvan asumisen jätteen kanssa, jos tämä on tarkoituksenmukaista kiinteistön jätehuollon järjestämisen kannalta. Liikehuoneistoissa syntyvän jätteen jätehuolto voitaisiin järjestää erillään kiinteistön muusta jätehuollosta, jos tällaisesta järjestelystä sovi-
taan kiinteistön haltijan kanssa.

33 § Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto toissijaisesti

Kunnan on järjestettävä muun kuin 32 §:ssä tarkoitetun jätteen jätehuolto, jos jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Jos kysymyksessä on jatkuvasti ja säännöllisesti tarvittava jätehuoltopalvelu, kunnan on tehtävä jätteen haltijan kanssa sopimus, jonka kesto on enintään 3 vuotta kerrallaan.

33 § Kunnan toissijainen jätehuoltovelvollisuus

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

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

Kunnan jätehuoltoviranomaisen on oltava selvillä jätehuollon palvelutarjonnasta siinä laajuudessa kuin on tarpeen kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun tarjoamista koskevien edellytysten arvioimiseksi sekä huolehdittava riittävästä tiedottamisesta arvioinnin johtopäätöksistä toissijaista jätehuoltopalvelua käyttäville tai pyytäville toimijoille.

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

Perustelut

33 §. Kunnan toissijainen jätehuoltovelvollisuus. Pykälän nykyinen 1 momentti ehdotetaan jaettavaksi kahteen osaan niin, että 1 momentissa määriteltäisiin toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden edellytykset ja 2 momentissa selvennettäisiin, kuka voi esittää pyynnön kunnalle toissijaisesta jätehuoltopalvelusta. Momenttiin ehdotetaan selkeyden vuoksi lisättäväksi määritelmä toissijaiseen jätehuoltovelvollisuuteen perustuvalla kunnan jätehuoltopalvelulle. Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan pykälän sisältöä.

Pykälä koskisi kunnan velvollisuutta tarjota tietyissä tilanteissa jätehuoltopalveluja myös muille jätteen haltijoille kuin niille, joiden jätehuollon kunta 32 §:n nojalla on velvollinen järjestämään. Kunnan toissijainen jätehuoltovel-

voite koskisi elinkeinotoiminnassa syntyvää jätettä sekä jatkossa myös kunnan vastuulta pois rajattuja muita jätteitä, joiden jätehuollon järjestäminen olisi 4 ja 5 luvuissa säädetyn perusteella lähtökohtaisesti jätteen haltijan vastuulla. Säännöksen tarkoituksena olisi turvata jätehuoltopalveluja elinkeinotoiminnan ja julkisen hallinto- ja palvelutoiminnan jätteen tuottajille silloin, kun yksityistä jätehuoltopalvelua ei tietyllä alueella ole saatavilla.

Yksittäistapauksessa kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden edellytyksenä olisi edelleen se, että jätteen haltija tai tälle jätehuoltopalvelua tarjoava jätehuoltoyritys pyytää kunnalta jätehuoltopalvelua, koska yksityinen palveluntarjonta on puutteellista. Lisäksi edellytyksenä olisi, että jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä.

Voimassa olevan säännöksen mukaan pyynnön esittäjä on lähtökohtaisesti jätteen haltija eli tavallisesti elinkeinotoiminnassa syntyvän jätteen tuottaja. Ehdotuksen mukaan pyynnön voisi esittää myös jätteen haltijalle jätehuoltopalvelua tarjoava jätehuoltoyritys. Näin tehty pyyntö voisi koskea jätteen käsittelypalveluja, mutta ei esimerkiksi jätteen kuljetuspalveluja. Muutos selkiyttäisi lainsäädäntöä ja heijastaisi paremmin voimassa olevan säännöksen tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä. Pyyntö tulisi esittää pääsääntöisesti kirjallisesti. Toiminnan operatiivisen luonteen vuoksi ja jätehuoltokäytäntöjen sujuvuuden varmistamiseksi pyyntö voitaisiin käytännössä yleensä osoittaa jätehuollon palvelutehtäviä hoitavalle kunnan jätelaitokselle.

Ennen suostumustaan toissijaisen jätehuoltopalvelun antamiseen kunnan ja kunnan jätelaitoksen olisi tarkoitukseen soveltuvien menettelyin arvioitava, ettei muuta jätehuoltopalvelua ole saatavilla. Nykyisen pykälän soveltamiskäytännössä on ollut epäselvyyttä palvelutarjonnan puutteen arviointimenettelystä ja tekijästä. Tästä syystä pykälää ehdotetaan selvennettäväksi. Ehdotuksen mukaan jätehuoltoviranomaisen tulisi olla selvillä jätehuollon palvelutarjonnasta siinä laajuudessa kuin toissijaisen jätehuoltopalvelun tarjoamisedellytysten arviointi sitä vaatii. Tämä vastaisi pääosin nykytilaa. Arvioinnin sisältöön ja toteuttamistapaan vaikuttaisi alueen jätehuotomarkkinoiden tilanne ja aktiivisuus. Markkinatilannetta ja toissijaisen jätehuoltopalvelun edellytyksiä ja menettelyjä tulisi tarkastella säännöllisin väliajoin ja markkinatilanteen olennaisesti muuttuessa. Palvelupyynnön esittämiseen ja markkinatilanteen arviointiin liittyvistä seikoista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Voimassa olevan säännöksen soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella on käynyt ilmi, että kunnan jätehuoltoviranomaisella on käytännössä vain rajalliset mahdollisuudet selvittää markkinaehtoisen jätehuoltopalvelun saatavuutta. Jätehuotomarkkinoiden ollessa pääsääntöisesti vähintäänkin seudullisia ja useilla osa-alueilla jopa valtakunnallisia tai kansainvälisiä, on jätehuoltopalveluiden kehittymisen ja kiertotalouden edistämisen kannalta usein välttämätöntä, että palvelutarjontaa tarkastellaan selvästi laajemmin kuin yhden kunnallisen jätehuoltolaitoksen alueella ja dynaamisemmin kuin mitä kunnan jätehuoltoviranomaiselta voidaan edellyttää. Jätealan markkinatilanteen muuttuessa julkisen ja yksityisen toimijoiden toimivallanjaon muutoksen johdosta on myös tarpeen kehittää läpinäkyvyyttä jätehuoltoalan markkinoihin. Hallituksen tavoitteena on mahdollisimman pian selvittää mahdollisuuksia perustaa valtakunnallinen jätehuoltopalveluiden markkinapaikka tai muu vastaava menettely, joka tukisi markkinapuutteen arviointia ja lisäisi jätehuoltoalan markkinoiden läpinäkyvyyttä ja parantaisi kilpailua. Toteutessaan markkinapaikka voisi ainakin osittain korvata tässä laissa ja valtioneuvoston asetuksella säädettyvät jätehuollon palvelutarjonnan arviointimenettelyä koskevat vaatimukset.

Kunnalla säilyisi oikeus markkinatilanteesta riippumatta aina kieltäytyä jätehuollon järjestämisestä, jos jäte olisi laatunsa takia tai teknisesti sopimaton kunnan jätehuoltojärjestelmään. Kunnan velvollisuus ei koskisi esimerkiksi sellaista yritysten jätettä, joka ei laadultaan tai määrältään soveltuisi kuljetettavaksi samalla kalustolla kuin millä kotitalouksien jäte alueella kuljetetaan. Kunnalla ei olisi velvollisuutta hankkia uutta kuljetuskalustoa tai käsittelylaitosta järjestääkseen pykälässä tarkoitetun jätehuollon. Kunta olisi velvollinen tarjoamaan palvelua elinkeinotoiminnan jätehuollolle vain muutoinkin käytettävissään olevan jätehuotokapasiteetin puitteissa.

Ehdotetussa 4 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta tehdä toistaiseksi voimassa oleva sopimus toissijaisesta jätehuoltopalvelusta, jos kysymys on jatkuvasti ja säännöllisesti tarvittavasta palvelusta. Sopimuksen tulee olla irtisanottavissa siinä määrätyn irtisanomisajan mukaisesti. Sopimus mahdollistaisi jätteen haltijalle tai muulle toimijalle toissijaisen jätehuoltopalvelun käytön sopimuskauden aikana, mutta ei velvoittaisi siihen.

Asetuksenantovaltuudet koottaisiin pykälän 5 momenttiin.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) sääntelee aiempaa yksityiskohtaisemmin sidosyksiköitä. Sääntelyllä ei sinänsä puututa jo nykyisin voimassa olevan jätelain säätämismahdollisuuksien omaksuttuun tulkintaan toissijaisen jätehuoltopalvelun luonteesta kunnallisten jätelaitosten sidosyksikköaseman säilymisen kannalta. Toissijaisen jätehuoltopalvelun järjestämisessä on kyse omistajakuntien toimeksiannosta tapahtuvasta palvelun järjestämisestä, johon kunnilla on lakisääteinen velvollisuus markkinapuutetilanteissa. Velvoite jätelain 33 §:n mukaisen kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun järjestämiseen ei ylipäättään ole voimassa eikä toteudu, jos

markkinoilla on toimijoita, jotka voivat tarjota muut kuin jätelain 32 §:ssä kunnan vastuulle tarkoitetut jätehuollon palvelut. Näin ollen 43 §:ssä tarkoitettujen kunnan tai kuntien yhteisesti omistaman yhtiön toissijaisen vastuun perusteella tuottamista palveluista syntyvää liikevaihtoa ei lueta mukaan määritettäessä sitä, ylittävätkö julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 15 § 1 momentissa asetut liikevaihdon prosenttiosuutta ja euromäärää koskevat rajat. Hankintalain 15 §:n 3 momentin mukaista markkinapuutteen arviointiin tarkoitettua avoimuusilmoitusmenettelyä ei edellä esitetystä johtuen sovelleta toissijaisiin jätehuoltopalveluihin.

42 § Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon

Kunta voi jätteen haltijan hakemuksesta päättää, että 32 §:n 1 momentin 2 ja 3 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. Jätteen haltijan on vuosittain annettava tiedot kunnan jätehuoltoviranomaiselle toiminnassa syntyneen jätteen lajista ja määrästä sekä jätteen toimituspaikoista ja käsittelytavasta

42 § Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon

Kunnan jätehuoltoviranomainen voi jätteen haltijan hakemuksesta päättää, että 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun jätteen jätehuolto 41 §:n 1 momentista poiketen voidaan järjestää 4 luvun mukaisesti, jos näin järjestetty jätehuolto on perusteltua kiinteistön jätehuollon järjestämiseksi ja johtaa etusijajärjestyksen toimeenpanon kannalta *vähintään samaan* lopputulokseen eikä siitä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle eikä terveydelle. Päätös tehdään määräajaksi enintään viideksi vuodeksi.

Jätteen haltijan on vuosittain annettava tiedot kunnan jätehuoltoviranomaiselle toiminnassa syntyneen jätteen lajista ja määrästä sekä jätteen toimituspaikoista ja käsittelytavasta.

Perustelut

42 §. Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon. Pykälä muutettaisiin vastaamaan 32 §:n 1 momentissa ehdotettuja muutoksia. Pykälän mukainen poikkeusmahdollisuus liittymisvelvollisuudesta kunnan järjestämään jätehuoltoon kävisi tarpeettomaksi sosiaali- ja terveyspalveluissa ja koulutustoiminnassa sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen haltijoille, koska nämä toiminnot rajattaisiin kunnan järjestämistä vastuun piiristä. Kunnan omilla toimipaikoilla, joissa syntyvä yhdyskuntajäte säilyisi 32 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan edelleen kunnan jätehuollon järjestämistä vastuulla, olisi edelleen nykyisenkaltaisen mahdollisuus hakea poikkeusta liittymisvelvollisuudesta kunnan järjestämään jätehuoltoon. Poikkeuksen myöntämisen edellytyksiä lievennettäisiin jonkin verran menettelyn soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella. Muilta osin pykälä säilyisi ennallaan. Ehdotus säilyttäisi kunnan toimintojen osalta mahdollisuuden joustaviin jätehuoltojärjestelyihin yksittäistapauksissa. Päätöksenteosta aiheutuisi kunnille jonkin verran hallinnollista taakkaa, mutta käsittelyyn tulevien tapausten määrän ei arvioida olevan käytännössä kovinkaan merkittävä.

44 § Kirjanpito jätehuoltopalvelusta ja kuljettajan tiedonantovelvollisuus

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

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen laskelmien laatimisessa on soveltuvin osin noudatettava, mitä kirjanpito-

44 § Kirjanpito jätehuoltopalvelusta ja kuljettajan tiedonantovelvollisuus

Jos kunta tai 43 §:n mukainen yhtiö hoitaa kunnan velvollisuudeksi 32 §:ssä säädetyn jätehuollon lisäksi *kunnan toissijaista jätehuoltovelvollisuutta* tai muuta jätehuoltoa, *tiedot tarjottujen palvelujen liikevaihdosta ja taloudellisesta tuloksesta* on eriteltävä kirjanpidossa ja niistä on laadittava tilikausittain erilliset laskelmat.

Tuloslaskelman liitteenä on esitettävä kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden liikevaihdon jakautuminen jätelajeittain ja jätteen käsittelymenetelmittäin. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskelmaan sisällytettävistä tiedoista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen laskelmien laatimisessa on soveltuvin osin noudatettava, mitä kirjanpito-laissa (1336/1997) säädetään tilinpäätöksestä. Tilintar-

laissa (1336/1997) säädetään tilinpäätöksestä. Tilintarkastajien on tarkastettava laskelmat osana kunnan tai yhtiön lakisääteistä tilintarkastusta. Laskelmat on liitettävä kunnan tai yhtiön tilinpäätökseen. Ne on julkaistava ja oltava saatavilla tietoverkossa.

Jätteen kuljettajan on annettava vastaanottajalle tiedot jätteen alkuperästä riittävästi eriteltyinä 1 momentissa tarkoitetun kirjanpidon toteuttamiseksi ja erillisen laskelman laatimiseksi, jos tämä kuljettaa kunnan tai kuntien omistaman yhtiön ylläpitämään käsittelyyn jätettä, jossa on sekä 32 tai 33 §:ssä tarkoitettua jätettä että muuta jätettä.

kastajien on tarkastettava laskelmat osana kunnan tai yhtiön lakisääteistä tilintarkastusta. Laskelmat on liitettävä kunnan tai yhtiön tilinpäätökseen. Ne on julkaistava ja oltava saatavilla yleisessä tietoverkossa.

Jätteen kuljettajan on annettava vastaanottajalle tiedot jätteen alkuperästä riittävästi eriteltyinä 1 momentissa tarkoitetun kirjanpidon toteuttamiseksi ja erillisen laskelman laatimiseksi, jos tämä kuljettaa kunnan tai kuntien omistaman yhtiön ylläpitämään käsittelyyn jätettä, jossa on yhdistetty samaan kuormaan 32 ja 33 §:ssä tarkoitettua jätettä sekä muuta jätettä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vastaanottajalle annettavista tiedoista ja tietojen toimittamisesta.

Perustelut

44 §. Kirjanpito jätehuoltopalvelusta ja kuljettajan tiedonantovelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin, että kunnan tai kunnan lukuun jätehuoltopalveluja tuottavan yhtiön olisi eriteltävä kirjanpidossaan kunnan lakisääteisten jätehuollon palvelutehtävien (erikseen 32 §:n ja 33 §:n mukainen jätehuolto) ja mahdollisten muiden kuin lakisääteisten palvelutehtävien hoito. Näistä olisi tilikausittain laadittava erilliset laskelmat. Ehdotuksen mukaan laskelmat tulisi tehdä nykyiseen tapaan mainittujen toimintojen taloudellisesta tuloksesta. Lisäksi edellytettäisiin laskelmien tekemistä toimintojen liikevaihdosta, mikä on tarpeen x §:ssä tarkoitettujen jätehuollon hankintayksiköitä koskevien säännösten noudattamisen seuraamiseksi. Säännös ei estäisi järjestämisestä muiden toimintojen kirjanpitoa yhdessä pääkirjanpidon kanssa. Eriteltäville toiminnoille olisi kirjanpidossa osoitettava omat tilit tai toiminnot tulisi eritellä laskentatunnisteen muulla osalla, kuten kustannuspaikalla, lähdekoodeilla, tehtävä- tai vastuuyksikkökoodilla. Tilintarkastuksessa olisi voitava tarkastaa erikseen näiden toimintojen kirjanpito osana kunnan tai yhtiön tilintarkastusta. Velvollisuus koskisi myös kuntayhtymää ja osana kunnan organisaatioita toimivaa kunnallista liikelaitosta.

Toissijaisen jätehuoltopalvelun läpinäkyvyyden varmistamiseksi ehdotetussa 2 momentissa edellytettäisiin, että tuloslaskelman liitteenä olisi esitettävä tiedot toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden liikevaihdon jakautumisesta jätelajeittain (kuten yhdyskuntajäte, maa-ainesjäte, muu rakennus- ja purkujäte, muu jäte) ja jätteen käsittelymenetelmittäin (kuten kierrätys, biologinen käsittely, energiana hyödyntäminen, loppukäsittely). Laskelmaan sisällytettävistä tiedoista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotetut uudet vaatimukset olisivat tarpeen kunnan ja yhtiön toiminnan ja hinnoittelun läpinäkyvyyden seuraamiseksi sekä lakisääteisen perusvastuun, toissijaisen jätehuoltovastuun ja markkinaehtoisien toiminnan välisen ristiinsubvention ehkäisemiseksi. Näin voitaisiin osaltaan turvata kilpailuneutraliteetin toteutuminen jätealalla, ehkäistä määräävän markkina-aseman väärinkäytöksiä ja ylipäättään parantaa luottamusta ja yhteistyötä eri jätealan toimijoiden välillä.

Kirjanpidon toteuttaminen ja erillisten laskelmien laatiminen 1 momentin mukaisesti olisi jätettä vastaanottavalle kunnan tai kuntien yhtiön käsittelylaitokselle käytännössä mahdollista vain, jos tiedot vastaanotetun jätteen alkuperästä voidaan eritellä riittäväällä tarkkuudella. Jätteen kuljettajan kerätessä samaan kuormaan 32 ja 33 §:ssä tarkoitettua jätettä ja/tai markkinaehtoisena palveluna vastaanotettua jätettä, tulisi kuljettajan antaa jätteen vastaanottajalle tiedot jätteen alkuperästä eriteltyinä. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset vastaanottajalle annettavista tiedoista ja tietojen toimittamisesta.

	15 luku Erinäiset säännökset x §. Jätehuollon hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset ja niiden valvonta <i>Poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:n 1 momentissa ja 16 §:n 1 momentissa säädetään, jätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin ei sovelleta yksikön liiketoimintaa rajoittavaa 500 000 euromääräistä rajaa ja 15 §:n 1 momentissa ja 16 §:n 1 momentissa tarkoitettu prosenttiraja on 10.</i> <i>Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa säädettyjen sidosyksikkösäännösten noudattamista myös jätehuollon toimialalla.</i>
Perustelut <i>x §. Jätehuollon hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset ja niiden valvonta.</i> Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka tarkoittaisi jätehuollon toimialalla poikkeamista eräistä hankintalaissa säädetystä hankintayksikön sidosyksikköhankintoja koskevista yleisistä säännöksistä. Hankintalain 174 §:n 5 momentin mukaan jätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava markkinaehtoista toimintaa rajoittava ulosmyynnin prosenttiosuus on 15 prosenttia 31 päivään joulukuuta 2017. Tämän jälkeen ulosmyyntiprosentti pieneni si hankintalain yleisten säännösten mukaisesti ja olisi 10 prosenttia vuoden 2018 loppuun saakka sekä 5 prosenttia ja 500 000 euroa vuoden 2019 alusta lukien. Siirtymäsäännöksen tarkoituksena on ollut mahdollistaa sidosyksikkösäännösten ja niiden mahdollisten muutostarpeiden tarkastelu jätehuollon alalla toimivien sidosyksiköiden ja hankintayksiköiden kannalta nyt vireillä olevan jätelain uudistuksen yhteydessä. Ehdotuksen mukaan jätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin ei sovellettaisi hankintalain 15 §:n 1 momentissa ja 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua yksikön liiketoimintaa rajoittavaa 500 000 euromääräistä rajaa ja prosenttiraja olisi pysyvästi 10. Käytännössä tätä pysyvää ulosmyyntirajaa sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2018 alkaen, ja sitä ennen sovellettaisiin 15 %:n ulosmyyntirajaa hankintalain 174 §:n 5 momentin mukaisesti. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä on hankintalain noudattamisen valvominen, mukaan lukien sidosyksikköhankinnoille asetettujen edellytysten täyttyminen, tästä syystä jätelakiin ehdotetaan lisättäväksi selventävä ja tekninen viittaus Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailulain 4a luvun puitteissa harjoittamaan kilpailuneutraliteettivalvontaan.	Voimaantulo ja siirtymäsäännös <i>Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.</i> <i>Kunta, joka on järjestänyt ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla vastuulleen kuuluneen muun kuin 32 §:n 1 momentissa tarkoitettun jätteen kuljetuksen 36 §:n mukaisesti, voi jatkaa järjestelyä asianomaisen yhteisön tai yrityksen kanssa sopimuksen voimassaolon ajan, kuitenkin enintään kahden vuoden ajan tämän lain voimaantulosta. Kunnan näin menetellessä asianomaista jätteen haltijaa eivät tuona aikana koske jätelain 28 §:ssä säädetyt velvollisuudet jätehuollon järjestämisessä.</i>
Perustelut Voimaantulo ja siirtymäsäännökset Laki tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018. Jos kunnassa on käytössä kunnan järjestämä jätteenkuljetus, kunta voisi jatkaa yhden tai useamman kuljetusyrittä-	

jän kanssa ennen lain voimaantuloa tehdyn kuljetussopimuksen mukaista jätteenkuljetusta myös sen vastuun piiristä pois siirtyvässä toiminnassa syntyvän jätteen osalta sopimuksen voimassaolon ajan, kuitenkin enintään kahden vuoden ajan ehdotetun muutoksen voimaantulosta.

Siirtymäkausi olisi tarpeen, koska kuljetusurakat joudutaan useissa tapauksissa suunnittelemaan ja kilpailuttamaan uudelleen sopimusten perusteiden muuttumisen johdosta, ja jotta kuntien julkiset hankinnat voitaisiin tehdä asianmukaisesti kilpailua edistävällä porrastetulla aikataululla.

Lain voimaantulon jälkeen tehtävien kuljetussopimusten osalta noudatettaisiin heti uusia säännöksiä.

Eriävä mielipide ja täydentävä lausuma jätelain muuttamista selvittävän työryhmän loppuraporttiin

Eriävä mielipide

Työryhmän loppuraportissa ehdotetaan jätehuollon alalle hankintalaista poikkeavaa 10 %:n sidosyksikön sallitun ulosmyynnin rajaa. Jätehuollon alalla ei kuitenkaan ole sellaisia erityispiirteitä, jotka edellyttäisivät muita aloja korkeampaa ulosmyyntirajaa. Jätelakiin ei tulisi ottaa sidosyksikön ulosmyynnin osalta hankintalaista poikkeavaa sääntelyä.

Jätealalla on esitetty olevan joillain alueilla tai joissakin jätelajeissa puutteita markkinatarjonnasta. Alalla on tästä syystä käytössä muista aloista poikkeava ns. toissijainen jätehuoltovelvollisuus (TSV), jonka tarkoituksena on turvata palvelut kaikilla alueilla. Tätä ns. TSV -palveluiden liikevaihtoa ei lasketa sallitun ulosmyyntiprosentin sisään. Näin turvataan palvelut markkinapuutetilanteissa, eikä jätehuoltoalalla siten ole tarvetta muita aloja korkeammalle ulosmyyntiprosentille. Ulosmyyntiprosentissa huomioidaan vain yksityisten yritysten kanssa kilpaileva puhtaasti kaupallinen toiminta.

Ulosmyyntiprosentista päätettäessä tulee huomioida jätemarkkinalle tyypilliset tasapuolisen kilpailun edellytysten kannalta epäedulliset piirteet. Jätemarkkinalla kilpailee suuria kunnallisia yrityksiä pienten yksityisten yritysten kanssa. Sidosyksikköaseman turvin nämä kunnalliset yritykset saavat kilpailulta suojatun aseman sopimussuhteissaan kuntaan. Alan toiminnalle muutoin tärkeän TSV -palvelun tuoma volyymietu on omiaan jo sellaisenaan antamaan näille kunnallisille yhtiöille edullisemman aseman kilpailluilla markkinoilla. Lisäksi markkinan ominaispiirteenä oleva kunnan yksinoikeus liiketoimintaan yhdyskuntajätteen osalta vääristää markkinoilla olevien yritysten tasapuolisia kilpailumahdollisuuksia. Tämän ohella kilpailuasetelmaa vääristää se, että palveluiden tuottamiseen tarvittava infrastruktuuri on pääosin kuntien yhtiöiden omistuksessa tai sidottuna vain niiden käyttöön pitkällä yksinoikeussopimuksilla.

Hankintalaissa on huomioitu riittävä siirtymäaika vuoden 2017 loppuun, jonka kuluessa kunnallisten yhtiöiden tulee sopeuttaa toimintansa sidosyksikköjen ulosmyynnin osalta hankintalain sääntelyn mukaiseksi. Markkinapuutteesta johtuva TSV -myynti saa silti jatkoa. Jos kunnallisten yhtiöiden halutaan myyvän markkinoille lain sallimaa määrää enemmän, tulee niiden luopua sidosyksikkösuhteesta kuntaan ja toimia markkinoilla tältä osin tasavertaisessa asemassa yksityisten yritysten kanssa. Markkinan koko potentiaali tuottaa innovaatioita, kasvua, vientiä ja kansainvälistymistä on mahdollista hyödyntää vain, jos alaa uudistetaan rohkeasti antaen tilaa myös yksityisten pk -sektorin yritysten osaamiselle.

Täydentävä lausuma

Loppuraportissa on oikeasuuntaisesti kiinnitetty huomiota hallituksen tavoitteeseen antaa tilaa kilpailulle ja yritystoiminnan kehittymiselle. Työryhmän työskentelyssä ei kuitenkaan päästy konkreettisiin tuloksiin ja keskeiset tavoitteet jäivät jatkossa tehtävien selvitysten varaan. Jatko työskentelyssä on otettava kilpailunäkökohdat paremmin huomioiva ote, jos alan kehityksen halutaan tuottavan uutta liiketoimintaa ja innovaatioita.

Alan avoimuutta on lisättävä, jotta yritykset saavat tietoa olemassa olevista liiketoimintamahdollisuuksista. Tällä hetkellä markkinaehtoisen toiminnan ulkopuolelle jäävän TSV -palvelun osalta ei ole saatavissa avoimesti tietoa. Kuntien jätehuoltoviranomaisten tulisi olla selvillä alueensa markkinatilanteesta ja myös

löytää keino jakaa tätä tietoa. Kunnalliset toimijat voisivat hyödyntää avoimuuden lisäämiseksi esimerkiksi julkisten hankintojen sähköistä ilmoituskanavaa HILMAa. Vuoden alussa uudistettu HILMA tarjoaa niiden käyttöön ilmoituslomakkeen markkinakartoitusten tekoa varten. Arvioita markkinapuutteen olemassa olosta ei voida jättää pelkästään palvelua tarvitsevien yritysten vastuulle. Tämän kanavan nopea käyttöönotto toisi kaivattua avoimuutta siihen saakka kunnes loppuraportissa sovittu markkinapaikkaselvitys saadaan tehdyksi ja markkinapaikka perustetuksi. Markkinapaikan perustaminen on ensiarvoisen tärkeää alan avoimuuden turvaamiseksi. Sen perustamiseen täytyy sitoutua niin vahvasti, että se onnistuu ja sen edellyttämät lakimuutokset saadaan nopeasti tehdyksi huolimatta työhön mahdollisesti liittyvistä käytännön haasteista.

Avoimuuden lisäämisen ohella loppuraportissa sovitun infrastruktuurin avaamisen selvittämisen onnistunut läpivieminen on keskeistä alan yritysten toimintaedellytyksille. Alalle on syntynyt pitkäaikaisia yksinoikeuteen perustuvia sopimussuhteita ja jätelaitoksen infrastruktuurin omistukseen perustuvia rakenteita. Tämä kehitys edesauttaa markkinoiden sulkeutumista kunnallisten yritysten kanssa kilpailevilta yksityisiltä yrityksiltä niin tehokkaasti, että alan toimintaedellytykset vaarantuvat. Rakenne pitää myös osaltaan keinotekoisesti yllä tarvetta TSV -palveluille. Alan markkinarakennetta tulee selvittää sen ratkaisemiseksi miten vain kunnallisten yhtiöiden käytössä oleva alalle välttämätön infrastruktuuri voitaisiin parhaiten eriyttää myös muiden toimijoiden käyttöön. Loppuraportissa on esitetty ratkaisujen sijaan pääasiassa epäilyjä infrastruktuurin avaamisen onnistumisesta. Selvityksen tekemiseen tulisi kuitenkin suhtautua sen vaatimalla vakavuudella. Selvityksen tekijäksi tulisi löytää neutraali taho, joka tuntee sekä liiketoiminnan kehittämiseen liittyviä haasteita että ymmärtää jätealan ominaispiirteitä riittävällä tavalla.

Voimassa olevan jätelain eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti erityisesti huomioita elinkeinovapauteen jätealalla. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että kunnan mahdollisuus vastata itse jätteen käsittelystä tai siirtää jätteen käsittely kuntien omistamalle yhtiölle voi joissakin tapauksissa käytännössä johtaa sekä perustuslain ympäristövastuusäännöksen toteutumisen että elinkeinovapauden kannalta epätoivottavaan tilanteeseen. Samassa yhteydessä ympäristövaliokunta kiinnitti huomioita siihen, että TSV -palvelu on poikkeusluonteinen tilanne ja se ei saa muodostua yksityisen elinkeinotoiminnan esteeksi. Myöhemmin kilpailulain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (40/2013) on todettu, ettei kunnallisen liiketoiminnan yhtiöittäminen aina riitä varmistamaan kilpailun neutraalisuuden toteutumista kokonaisuutena. Liiketoiminnan yhtiöittäminen poistaa ainoastaan veroetuuksista ja konkurssisuojausta seuraavia kilpailun vääristymiä. Kilpailu voi vääristyä myös muun muassa sen vuoksi, että sinänsä yhtiötetyillä kunnallisilla toimijoilla tai vain tietyillä yksityisillä toimijoilla on pääsy sellaiseen infrastruktuuriin, jota on rakennettu julkisella rahoituksella. Nyt jätelain muuttamista selvittävän työryhmän keskusteluissa kiinnitettiin huomiota siihen, että voimassa olevan jätelain muotoilu ei ole aina riittänyt takaamaan sitä, että kilpailu jätemarkkinalla olisi toimivaa ja tasapuolista. Tällä kertaa lakia uudistaessa on tärkeää huomioida kaikki näkökohdat, jotka edistävät alan toimivuutta ja sen kehittämistä.

Helsingissä 6. maaliskuuta 2017

Tarja Sinivuori-Boldt

Ylitarkastaja

Työ- ja elinkeinoministeriö

28.02.2017

Ympäristöministeriö

Viite

**TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA JA SEN PERUSTELUT JÄTELAIN MUUTOSTA POHTI-
NEEN TYÖRYHMÄN MIETINTÖÖN, JOLLA TARKOITUS RAJATA KUNTIEN VAS-
TUUTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA SYNTYVIEN JÄTTEIDEN OSALTA**

Täydentävä lausuma

Nyt työnsä päättävä jätelain uudistamista pohtinut työryhmä ehdottaa, että kun-
nan vastuulta siirtyisi jätteen haltijan vastuulle yhteensä arviolta 270 000 tonnia
yhdyskuntajätettä (noin 10 % yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä).

Tästä 270 000 tonnista 190 000 syntyy tehdyn vaikutusarvioinnin mukaan sosi-
aali- ja terveydenhuollossa (jäljempänä sotejäte).
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75205/YMra_20_2016.pdf?sequence=1

Sotejäte rinnastettaisiin lainmuutoksen myötä mihin tahansa elinkeinotoimin-
nasta peräisin olevaan jätteeseen ja se jäisi maakuntien järjestämisvastuulle.

Maakuntien omistamille sotelaitoksille tai niiden kanssa sopimussuhteessa ole-
ville yksityisille toimijoille jäisi huolehtimisvastuu niiden tuottamista sotejät-
teistä.

Sotejäte vapautettaisiin kilpailulle ja maakuntien tulee järjestää kilpailutus.
FCG:n tekemässä 2016 kesällä julkaistussa taustaselityksessä arvioitiin suur-
ten kaupunkien sotetoimijat saattavat hyötyä kilpailusta eniten rahassa mitattu-
na ja syrjäisempien maakuntien, joissa on vähemmän jätehuollon infraa, voivan
olla häviäjiä.

Työryhmälle viime tingassa virkатыönä toimitetussa vaikutusarvioinnissa jäte-
huoltoon liittyviä perimmäisiä näkökulmia, jotka liittyvät ympäristön ja tervey-
densuojeluun (jätelain 1 § ja EU:n jätepuitedirektiivin 1. artikla) ei tarkastella
yhtä seikkaperäisesti kuin hallitusohjelman mukaista kilpailun edistämistä.

Jätehuolto on yhteiskunnallista välttämätöntä peruspalvelua, jonka kehittämi-
nen on saanut alkunsa kaupungeissa terveydensuojelun ja yleisen järjestyksen
pidon vaatimuksista. Jätehuollon ohjaus oli lähes vuosisadan sisäministeriön ja
sen alaisen Lääkintöhallituksen ohjauksessa, kunnes ympäristöministeriö pe-
rustettiin 1983. Yhä edelleen jätehuollon organisoiminen on osa maamme ko-
konaisturvallisuutta ja erityisesti maamme polttolaitosverkostolla on siinä tär-
keä sijansa.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on myös terveydensuojelulain mukaista toimi-
valtaa jätehuollon järjestämisessä ja sen alainen Valvira mainitaan jätelaissa
yhtenä valvontaviranomaisena. Valviran edeltäjä STTV on julkaissut oppaan
(STTV:n oppaita 3:2006), joka ohjaa sairaaloiden jätehuollon käytäntöjä.



Vaikka lainmuutos nimenomaan rajaa sotejätteet kuntien vastuun ulkopuolelle, sotejätehuollon järjestämisen erityispiirteet ja erityishuolet eivät ole olleet vaikutustarkastelun keskiössä.

Työryhmä ei ole myöskään tarkastellut riittävällä tarkkuudella sotejätehuoltoon liittyviä osin mahdollisia hallitusohjelman kannalta ongelmallisia jätelainmuutoksen myötä syntyviä kehityskulkuja muuttuneessa lainsäädännöllisessä ja tekniseen infrastruktuuriin liittyvässä toimintaympäristössä, mikä saattaa vaarantaa sotejätehuoltopalveluiden saatavuuden ja lisätä maakuntien (tulevaisuudessa) keskitetystä kilpailutuksesta johtuvaa hallinnollista taakkaa merkittävästi.

Jatkotyössä ympäristöministeriön on keskityttävä erityisesti selvittämään perusteluissa tarkennettujen sotejätehuoltoa koskevien uhkakuvien mahdollista toteutumista sekä selvittää keinoja hallita esitetyn jätelainmuutosten mahdollisia kielteisiä vaikutuksia sotejätehuoltoon.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan näkökulmasta on välttämätöntä, että jäljempänä esitetyt huolet sotejätehuollon turvaamiseksi otetaan jatkovalmistelussa huomioon.

Kunnallisilla jätehuoltomääräyksillä ei enää kyetä lakimuutoksen jälkeen ohjaamaan sotejätehuollon terveydensuojelua. Tällöin eräs mahdollisuus olisi vahvistaa ja lisäresurssoida Valviran ohjausroolia sotejätteistä huolehdittaessa? Tämä näkökulma olisi myös syytä ottaa huomioon jatkotyössä.

Täydentävän lausuman perustelut

Johdanto

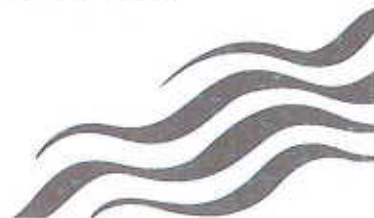
Jätelain uudistamista pohtiva työryhmä on hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti päätenyt ehdottamaan, että jätelain 32 §:ää muutetaan niin, että nykyisin kuntien jätehuoltovastuu sotepalveluissa syntyvästä yhdyskuntajätteestä siis poistuu.

Kuten edellä täydentävässä lausumassa on todettu sotejätteen määrä on ainakin yli puolet nyt kuntien vastuulta siirtyvän jätteen määrästä ja vastaa noin päivittäistavarakaupassa vuosittain syntyvän jätteen määrää.

Terveydenhuollolle (osin myös sosiaalihuollon; erit. vanhusten hoito) ominaisen termistä (=poltto arinalaitoksessa) loppukäsittelyä vaativan erityisjätteen määrä on noin viisi prosenttia sairaaloissa syntyvästä jätteestä. Vain hyvin pieni osa tästä jätteestä on ongelmajätettä (mm. tartunnanvaarallinen jäte) tai muutoin sellaista, että se ei ole kuntien vastuulla (esim. synnytyssalista tulevat jätteet).

Nyt kaavaillun mukaista kuntien vastuun rajaamista sotejätteiden osalta kokeiltiin noin kymmenen vuotta sitten. Tämän kokeilun aiheuttamista vaikutuksista sotejätehuoltoon ei ole olemassa selvitystä.

Toimintaympäristö muuttunut radikaalisti sitten edellisen kokeilun



Toimintaympäristö on muuttunut kymmenen vuoden takaisesta:

- Maahan on rakennettu paljon jätteenpolttolaitoksia, joihin sotejätehuolto voi tukeutua erityisesti terveydenhuollon erityisjätteen osalta, mutta myös muun yhdyskuntajätteeseen rinnastettavan sotejätteen osalta.
- 2016 alussa voimaan tullut kaatopaikkojen orgaanisen jätteen hautaamiskielto on johtanut siihen, että lähes kaikki terveydenhuollon erityisjätteet pitää joko hyödyntää energiana (arinapolttolaitos) tai tuhota erityisesti tuhoamislaitoksessa Riihimäellä, ellei niitä tehdä vaarattomiksi jo sairaaloissa eri tekniikoin.
- Kilpailulainsäädännössä tapahtuneet merkittävät lainsäädännölliset muutokset, jotka poikkeavat muusta Euroopasta; uuden hankintalain säätämisen myötä kuntien omistaman polttolaitoksen mahdollisuutta myydä palveluja markkinoilla on rajoitettu merkittävästi muuta Eurooppaa tiukemmin, joskin eduskunta on myöntänyt nyt siirtymäaikaa sopeutumiseen.
- Aiemmin esimerkiksi Ämmäsuolle haudattiin jopa 300000 tonnia jätteitä vuodessa. Tänä päivänä - kiitos Vantaalle rakennetun arinalaitoksen - jätteitä viedään Ämmäsuolle enää 1000 tonnia vuodessa.

Aiemmin monet terveydenhuollolle ominaiset hankalimmat erityisjätteet kuten esimerkiksi eettiset jätteet (amputoidut raajat ja synnytyssalien ihmisperäiset jätteet kuten sikiöt) haudattiin Ämmäsuolle erityisjärjestelyin. Nyt nämä eettiset jätteet viedään poltettavaksi.

Sotejätteiden palveluverkosto ei ole kattava

Länsi-Suomi (n. 500 000 ihmistä) ja Kainuusta Keski-Suomen kautta Etelä-Savoon ulottuva alue mukaa lukien Itä-Suomi (n. miljoona ihmistä), missä asuu noin puolitoista miljoonaa ihmistä, on vielä vailla sote-erityisjätteiden vaatimaa arinakapasiteettia.

Sosiaali- ja terveysministeriö yritti vaikuttaa, että em. noin miljoonan ihmisen aluetta palvelevan Varkauden Riikinnevan polttolaitokselle olisi valittu arinatekniikka, joka olisi mahdollistanut myös terveydenhuollolle ominaisten jätteiden vastaanoton Varkauden polttolaitokselle.

Näiltä alueilta joudutaan sote-erityisjätteet mutta myös Länsi-Suomesta tavallinen sotepalveluissa syntyvä tavanomainen yhdyskuntajäte kuljettamaan suurelta osin muualle käsiteltäväksi.

STM on toistuvissa lausunnoissaan pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että maahan saataisiin sotejätehuoltoa palveleva kattava arinapolttolaitosverkosto.

STM on myös pyrkinyt hankekohtaisesti vaikuttamaan, että erityisiä ongelmallisia pieniä jäte-eriä varten polttolaitoksiin saataisiin erillisyöttömahdollisuus.

Sairaaloiden jätehuolto osin monimutkainen



Terveysthuollolle ominainen jäte syntypistelajitellaan jopa 40 erilliseen jakeeseen, joista useimmat on varastoitava ja käsiteltävä erillään yhdyskuntajätteen rinnastettavasta sote-jätteestä. Osa jätteistä kuten eettiset jätteet vaativat kylmäsäilytyksen läpi ketjun.

Sotejätehuollon suurimmat kustannukset aiheutuvat syntypistelajittelusta, koska se on työvoimavaltaista. STM on pyrkinyt vaikuttamaan, että maahan saadaan toimivia turvallisia polttolaitoksia myös siksi, että ne voivat edistää kustannustehokasta ja mahdollisimman yksinkertaista syntypistelajittelua.

On huomattava, että jokaisen sairaalan jätehuollon organisointi vaatii aina räätälöintiä jo pelkästään sen vuoksi, että sairaaloiden logistiikka joudutaan järjestämään rakennuskohtaisesti arkkitehtuurin sanellessa reunaehdot. Toisaalta sote-toimipisteet ovat usein erikoistuneita tiettyihin terveydenhuollon tehtäviin, minkä vuoksi niissä syntyy eri profiililla terveydenhuollolle ominaisia jätteitä.

Jäteohjeen laativat työpaikan asiantuntijat yhteistyössä viranomaisien kanssa. Terveysthuollon asiantuntijoita ovat infektiolääkäri, hygieniahoitaja, sairaalalääkärin, laboratorion asiantuntija, ympäristöpäällikkö ja jätehuoltovastaavat.

Huolimatta siitä, että terveydenhuollolle ominaiset jätteet tai erityisjätteet on useimmiten varastoitava ja käsiteltävä erillään siellä syntyvästä yhdyskuntajätteen rinnastettavasta jätteestä, ne miltei kaikki kuitenkin luokitellaan sekajätteeksi ja ne voidaan käsitellä ympäristöluvan saaneissa jätteenpolttolaitoksissa.

Ainoan ehdottoman poikkeuksen tekee tartunnanvaarallinen jäte, jota syntyy suomalaisissa sotelaitoksissa kuitenkin erittäin vähän.

Tartunnanvaarallinen jäte on joko tuhoava sairaalassa eri tekniikoin tai sitten huolellisesti pakattava, varastoitava ja kuljetettava tuhoavaksi Riihimäelle korkeassa lämpötilassa.

Sotelaitokset eivät saa riittävästi jätehuoltopalveluita?

Sotepuolen toiminnot jäävät kuntavastuun ulkopuolelle joka tapauksessa – ellei muuta säädetä. Jätelaissa voitaisiin säätää myös niiden jäämisestä kuntavastuun piiriin, jolloin sote- ja maakuntahallintokuvio ei vaarantaisi sotepuolen jätehuoltoa.

Kuntavastuun rajauksen ja sote- ja maakuntauudistuksen toteutuessa sote-toiminnot jäävät kuntavastuullisen jätehuollon ulkopuolelle ja markkinaehtoisesta jätehuollon varaan. Muutoksen jälkeen sote-toimijat olisivat velvollisia järjestämään jätteen haltijana jätehuoltonsa nykytilanteesta poiketen. Jos markkinoilta ei palvelua löydy kohtuudella, tulee kyseeseen TSV-edellytysten arviointi.

Kunta voi kuitenkin aina kieltäytyä vastaanottamasta TSV-jätettä, kuten tähänkin saakka, oli markkinatilanne mikä tahansa, jos jäte ei sovellu kunnan jätehuollon järjestelmään.



Sote on kuntavastuun ulkopuolelle jäädessään vastaavassa asemassa kuin mikä tahansa muukin kuntavastuun ulkopuolinen toiminta.

Jos kuntavastuuta rajataan ja kuntien jätehuollon sidosyksiköiden markkinaehtoista toimintaa ei sallita riittävällä tasolla, tulee kokonaisuus vääjäämättä vaikuttamaan myös TSV-palvelujen tarjontaan, kun jätehuollon toimintoja joudutaan kunnissa sopeuttamaan vastaamaan uutta kuntavastuun ja kunnan sidosyksikön markkinoilla toimimisen mahdollisuuksia rajaavaa kokonaisuutta. Vaikutukset ulottuvat näin ollen vääjäämättä myös sotepuolen jätehuollon järjestämiseen.

Kuntien sidosyksiköiden markkinaehtoisen toiminnan rajojen arvioinnissa tulee huomioda ja varmistaa sotejätteiden jätehuollon palvelujen saatavuus kaikkialla Suomessa. Sotejätteiden jääminen kuntien vastuun ulkopuolelle lisää tarvetta sotejätehuollon erityistarpeet huomioiville markkinaehtoisille jätehuoltopalveluille. Kuntien sidosyksiköinä toimivien kuntien jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan nykytila vaihtelee merkittävästi, mitä ilmeisimmin alueellisesti tarpeista riippuen (vaihteluväli 0-18 % liikevaihdosta). Markkinaehtoisen toiminnan liiallinen rajaaminen kohdistuu erityisesti niille alueille, joilla kuntien sidosyksiköiden tuottamille markkinaehtoisille jätehuoltopalveluille on nytkin tarvetta.

Äärimmäisenä uhkakuvana saattaa olla jossain syrjäisessä maakunnassa tai jopa pääkaupunkiseudulla se, että jätehuollon palveluja ei jatkossa ole riittävästi ja kohtuullisesti sotetoimijoiden saatavilla. Uhkakuva realisoituu, jos markkinaehtoista jätehuollon palvelutarjontaa ei ole kohtuudella sotetoimijoiden saatavilla ja lainsäädäntömuutosten aiheuttamien kokonaisvaikutusten vuoksi sidosyksikköasemassa omistajakuntiinsa nähden oleva kuntien jätelaitos on sopeuttanut TSV-toimintojaan.

Kuntalain mukaisesti kuntayhtymillä (4 kpl, joista suurin HSY, joka käsittelee yli miljoonan asukkaan jätteet) ei saa olla markkinaehtoista palvelua, joten ulosmyyntirajat eivät vaikuta kuntayhtymien toimintaan. Kuntayhtymien toiminnan sopeuttamistarvetta aiheuttaa näin ollen ensisijaisesti kuntavastuullisen jätehuollon väheneminen sekä TSV-palvelun edellytysten täsmentäminen.

Nyt on epäselvää, saako esimerkiksi HUS jätehuoltopalveluita enää Vantaan jätteenpolttolaitokselta, vai viekö kilpailutuksen voittanut toimija kenties HUS:n sotejätteet ulkomaille? Mikäli HSY:n uusi toimiva jätteenpolttolaitos ei saisi huolehtia HUS:n sotejätteistä, se ei olisi tarkoituksenmukaista.

FCG:n tekemässä 2016 kesällä julkaistussa taustaselvityksessä arvioitiin suurten kaupunkien sotetoimijat saattavat hyötyä kilpailusta eniten rahassa mitattuna ja syrjäisempien maakuntien, joissa on vähemmän jätehuollon infraa, voivan olla häviäjiä.

Jotta sote- ja maakuntauudistuksen ja kuntavastuun rajaamisen aiheuttama kokonaisvaikutus olisi hallittavissa myös sotejätteiden jätehuollon palveluiden varmistamisen kannalta, tulisi kuntien sidosyksiköinä toimivien jätehuollon yksiköiden markkinaehtoinen toiminta sallia merkittävästi hankintalainsäädäntöä laajempaan. Riittävä taso jätehuollon omalle sidosyksikön ulosmyyntirajalle olisi vähintään 15 % (melkein kaikki EU-maat sallivat direktiviin mahdollista-



man 20 % ulosmyyntirajan), jotta sotetoiminnoille välttämättömän jätehuollon palvelutaso säilytetään ja sote-jätteiden jätehuollon saatavuus varmistetaan koko maassa.

Nyt päättyvä työryhmän työ ei ole käytännössä tarkastellut, miten hallitusohjelman kirjauksen mukainen jätelain muutos ja hankintalain ylimitoitettu kuntien jätehuollon sidosyksiköiden markkinaehtoisien toiminnan rajaaminen voisi vaikuttaa sotejätehuollon järjestämiseen, vaikka se on hallituksen esityksen vaikutusarvioinnin kannalta keskeinen ydinkysymys.



Viedääkö sotejätteet naapurimaihin?

EU:n jätteesiirtoasetus mahdollistaa läheisyys- ja omavaraisuusperiaatteen soveltamisen Suomen jätehuoltojärjestelmässä vain kunnan vastuulla olevaan jätteeseen. Lakimuutoksen seurauksena kunnan vastuulta pois siirtyvän sekalaisen jätteen vienti energiana hyödynnettäväksi toiseen EU-maahan helpottuisi, kun ei tarvitse noudattaa jätelain 109 §:ssä säädettyjä, loppukäsiteltävään jätteeseen ja kunnan vastuulla olevaan sekalaiseen yhdyskuntajätteeseen sovellettavia jätteen viennin hyväksymisedellytyksiä.

Kuten jo edellä on todettu, voi sotejätteitä kilpailutettaessa lopputulemana olla sotejätteiden vienti naapurimaihin, koska esimerkiksi HSY ei saa osallistua markkinaehtoiseen toimintaan ja jos alihankintana HSY:ltä ostettava Vantaan polttolaitoksen TSV-taksa ei tyydytä tarjouskilpailun voittajaa, tämä toimija voi viedä jätteet käsiteltäviksi esimerkiksi Tallinnaan?

Sotejätteiden kilpailuttaminen lisää hallinnollista taakkaa maakunnissa?

Toinen keskeinen STM:n huoli on, että sotejätteiden kilpailuttaminen voisi lisätä merkittävästikin hallinnollista taakkaa maakunnissa.

Sotepalvelupisteiden erilaisuus ja siihen liittyvä paikallisten terveydenhuollolle ominaisten jätteiden syntypistelajittelun, keruun ja varastoinnin logistinen räätelöinti sekä sotelaitosten terveydenhuollolle ominaisten jätteiden erilainen syntyprofiili saattaisi tarkoittaa sitä, että kunkin sotehoitopisteen erityispiirteet tulee ottaa huomioon kilpailutusta järjestettäessä, mikä voi lisätä hallinnon taakkaa.

Sote-toimintojen jääminen kunnan jätehuoltovastuun ulkopuolelle tarkoittaa sotepalveluiden velvollisuutta järjestää jätehuoltonsa itse. Käytännössä tämä tarkoittaisi jätehuoltopalvelujen kilpailutusten järjestämistä vastuuta ja sen mukaan tuomaa hallinnollista taakkaa.

Epäselvää on, miten sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa kilpailutusten järjestämiseen.

Hallinnollisen taakan kokonaisvaikutus on sitä suurempi, mitä pienempiin yksiköihin jätehuollon kilpailutusvelvollisuus kohdistuu.

Kokonaisuuden kannalta on olennaista huomioida myös se, että kuntien jätehuollon sidosyksikköjen markkinaehtoisen toiminnan liian tiukka rajaaminen rajaa kuntien jätehuollon sidosyksiköt kilpailutusten ulkopuolelle.

Työryhmä ei ole pohtinut sotejätteiden kilpailuttamiseen liittyviä erityiskysymyksiä, vaikka se on myös hallituksen esityksen vaikutusarvioinnin kannalta eräs keskeisistä ydinkysymyksistä.

Lopuksi

Työryhmä ei ole huomioinut / arvioinut yksityistämistarkasteluun ja kilpailun edistämiseen painottuneessa työssään sotejätehuoltoon liittyviä perimmäisiä näkökulmia, jotka liittyvät ympäristön ja terveydensuojeluun (jätelain 1 § ja



EU:n jätepuitedirektiivin 1. artikla) sekä yhteiskunnan peruspalveluiden turvaamiseen.

STM:n edustajana muistutan, että lakimuutosta on edistetty mielikuvilla, joiden mukaan nyt ehdotettu jätelainmuutos kuntien vastuun rajaamisesta lisäisi kiertäytystä ja kiertotaloutta. Tämän argumentin FCG:n kesällä julkaistu ja työryhmälle tilattu selvitys, johon työryhmän mietintökin viittaa, tyrmäsi.

Jätelain 91 §:n mukaan jätehuoltomääräyksiä voidaan antaa myös muille kuin kunnan vastuulla olevien jätteiden keräyksen, vastaanoton ja kuljetuksen käytännön järjestelyistä kiinteistöillä ja jätteen vastaanottopaikoilla sekä näitä koskevista teknisistä vaatimuksista, jos se on tarpeen ympäristön- ja terveyden suojelusta, taikka roskaantumisen ehkäisemiseksi.

Tämä merkitsee, ettei jätehuoltoviranomainen voi antaa määräyksiä terveydensuojelun järjestämiseksi kuin kunnan vastuulla olevalle jätteelle. Miten tämä vaikuttaa terveydensuojelun järjestämiseen organisoitaessa sotejätehuoltoa. Merkitseekö tämä Valviran roolin täsmentämistä ja sen lisäresurssointia ajatellen sotejätteiden huolehtimista ohjattaessa?

STM:n edustajana pidän hyvänä, että myös valmiusnäkökulma on tuotu esiin työryhmän vaikutusarviossa. Jätteenpolttolaitokset ovat osa Suomen kokonaisturvallisuutta ja niillä on merkittävä asema eräissä häiriötilanteissa, jotka voivat aiheutua eläin- ja ihmisperäisistä epidemioista ja niihin liittyvästä riskin hallinnasta. Tämän vuoksi on tärkeää, että jätteenpolttoinfrastruktuurin toimintaedellytykset ja rahoitus eivät saa heikentyä esitetyn lainmuutoksen myötä.

Lääkintöneuvos

Mikko Paunio

TIEDOKSI

Laaja sotejakelu STM:ssä



Ympäristöministeriölle

Kuntaliiton eriävä mielipide jätelain muutostyöryhmän ehdotuksiin jätelain muuttamiseksi

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

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

Kuntaliiton työryhmän loppuraportista eriävät mielipiteet tiivistetysti**1. Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto, jätelaki 32 §**

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

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

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

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

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

Sopimusta koskevassa kirjauksessa 4 momentissa tulee säilyttää normaali sopimusvapaus.



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

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

4. Kirjanpitovelvollisuuden täsmentäminen, jätelaki 44 §

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

5. Jätehuollon sidosyksikkösäätely, jätelaki uusi pykälä x

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

6. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset, jätelaki

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

Tarkemmat perustelut Kuntaliiton loppuraportista eriäville mielipiteille

1. Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto, jätelaki 32 §

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Valiokunta korostaa, että yhdyskuntajätehuollon sääntelyn tärkein tavoite on varmistaa jätehuollon järjestäminen ympäristön ja terveyden kannalta turvallisella tavalla. Yritystoiminnan edistäminen on myös tärkeä tavoite, mutta tässä sääntely-yhteydessä toissijainen ympäristön ja terveydensuojeluun nähden. Kokonaisvastuu riittävien ja toimivien jätehuoltopalvelujen järjestämisestä asumisessa syntyvälle ja muulle vastaavalle jätteelle soveltuu valiokunnan mielestä parhaiten säädettäväksi kunnalle. Tarpeellinen on myös kunnan rooli toissijaisen jätehuoltopalvelun tarjoajana elinkeinotoiminnan jätteille siinä tilanteessa, kun yksityistä jätehuoltopalvelua ei ole kohtuudella saatavissa."

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

33 § Kunnan toissijainen jätehuoltovelvollisuus

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

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

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

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

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

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

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

42 § Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon

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

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

4. Kirjanpitovelvollisuuden täsmentäminen, jätelaki 44 §

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Jätehuollon sidosyksikkösääntely, jätelaki uusi pykälä x

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

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

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

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

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

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

6. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset, jätelaki

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

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

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

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

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

Helsingissä 8. päivänä maaliskuuta 2017

SUOMEN KUNTALIITTO

Tuulia Innala

Tuulia Innala
erityisasiantuntija

Ympäristöministeriölle

**Kuntaliiton täydentävä lausuma jätelain muutostyöryhmän ehdotuksiin
jätelain muuttamiseksi**

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

Kuntaliitto esittää täydentävänä lausumanaan seuraavaa:**1. Infran eriyttäminen - markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittäminen, selvitystyö**

Työryhmän loppuraportissa esitetään jätelaissa säädettäväksi pysyväksi jätehuoltoalaa koskevaksi sidosyksikön ulosmyyntirajaksi 10 % edellyttäen, että ympäristöministeriö laatii erillisen selvityksen infran eriyttämisestä yhtiöittämällä vuoden 2017 loppuun mennessä. Selvityksen pohjalta päätettäisiin mahdollisista jatkotoimista.

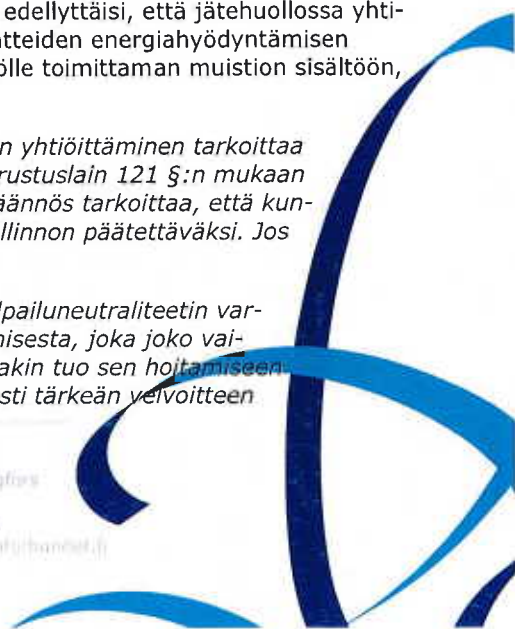
Kuntaliiton näkemyksen mukaan kilpailuneutraliteetti jätealalla toteutuu ja voidaan toteuttaa kuntalaissa jo säädetyin keinoin. **Kuntien itsehallinto turvataan jo perustuslaissa (121 §). Kuntien itsehallinnon toteuttamisen lähtökohtana on muun muassa oikeus organisoida toimintojaan haluamallaan ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tähän oikeuteen ei tule puuttua.** Sidosyksikkö on perustettu toteuttamaan tiettyä tarkoitusta, kuten jätehuollon järjestämistä, eikä tehtävää tule vaarantaa.

Selvitysmies Alkion selvityksessä "infran avaamista" koskenut kohta on jäänyt keskeneräiseksi ongelman asettelun, tunnistamisen ja todentamisen näkökulmasta. Selvitys lähti liikkeelle etukäteen valitusta ratkaisutavasta ilman todellisen ongelman olemassaolon selvittämistä ja on sen vuoksi täysin kestävä ratkaisu. **Yhtiöittämisen/eriyttämisen osalta tulisi selvittää tarkkarajaisesti, onko olemassa infraan liittyvä todellinen ongelma ja jos on, mikä se on. Vasta sen jälkeen voidaan selvittää ratkaisuvaihtoehdot ja niiden toteuttamiskelpoisuus.** Kuntaliitto huomauttaa, että kunnan järjestämää jätehuoltoa julkisena palveluna ei voida tarkastella pelkästään kilpailulainsäädännön näkökulmasta, vaan *olennaisia ovat jätehuollon terveys- ja ympäristönäkökohdat sekä toimivuus.*

Työryhmätyön aikana on esitetty, että kilpailuneutraliteetti edellyttäisi, että jätehuollossa yhtiöittäminen tulisi tehdä erikseen biojätteiden käsittelyn ja jätteiden energiahyödyntämisen osalta. Kuntaliitto yhtyy VM:n 4.1.2017 ympäristöministeriölle toimittaman muistion sisältöön, jossa todetaan mm. seuraavaa:

"Biojätteiden käsittelyn ja jätteiden polttotoiminnan erillinen yhtiöittäminen tarkoittaa puuttumista kunnan oikeuteen organisoida toimintansa. Perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinnon yleisistä perusteista tulee säätää lailla. Säännös tarkoittaa, että kunnan hallinnon organisoituminen pitäisi jättää kunnan itsehallinnon päätettäväksi. Jos sitä rajoitetaan, tulee siihen olla riittävät perusteet.

Erillistä yhtiöittämisvaatimusta on perusteltu kansallisen kilpailuneutraliteetin varmistamisella. Tosiasiassa kyse on kuitenkin kilpailun avaamisesta, joka joko vaikeuttaa kunnan lakisääteisen velvoitteen hoitamista tai ainakin tuo sen hoitamiseen uusia riskejä. Kun kyse on lakisääteisen ja yhteiskunnallisesti tärkeän velvoitteen



hoitamisesta, ei erillinen yhtiöittämisvaatimus ole perusteltu. Mahdolliset kilpailuneutraaliteettiongelmat ovat poistettavissa muullakin tavoin, kuin vaarantamalla lakisääteisen veloitteen kokonaisvastuun kannon. Näitä muita keinoja ovat mm. markkinahinnoittelun edellyttäminen sekä siihen liittyvät riittävät valvontakeinot KKV:lle.”

2. Markkinapaikan perustamisen selvittäminen

Työryhmän loppuraportissa esitetään selvitettäväksi jätehuollon markkinapaikan perustamista. Loppuraportissa todetaan, että selvitys laadittaisiin vuoden 2017 loppuun mennessä ministeriöiden ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteistyönä.

Ehdotetussa markkinapaikkaa koskevassa **selvityksessä on otettava huomioon myös jätealan sidosryhmien, palvelunkäyttäjien ja käytännön toimijoiden näkemykset**. Myös markkinapaikkaan liittyvät käytännön vastuut, velvollisuudet ja rahoitukseen liittyvät kysymykset sekä markkinapaikan laajuus ja velvoittavuus on selvitettävä huolella.

3. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntien yhdyskuntajätteistä

Kuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota jätelakityöryhmän työssä sosiaali- ja terveysministeriön vahvasti esiin tuomiin huoliin kunnan toiminnan ulkopuolelle jäävien sosiaali- ja terveyspalveluiden jätehuoltopalveluista. Huoli on kohdistunut lähinnä jätelainsäädännön muutosten aiheuttamiin epävarmuustekijöihin jätehuoltopalvelujen saatavuudessa. Sote- ja maakuntahallinnon uudistuksen vaikutus kokonaisuudessa on merkittävä, koska kunnilta maakuntiin siirtyvät sosiaali- ja terveyspalvelut jäisivät jatkossa loppuraportissa ehdotetun kuntavastuun myötä jätelain 32 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Kuntaliitto katsoo, että maakuntien jätehuollon järjestämisvastuita tulee pohtia jatkossa huolella. Luontevinta olisi säilyttää maakuntien yhdyskuntajätteet kuntavastuun piirissä myös vuoden 2019 jälkeen. SOTE-jätehuollon huoliin voitaisiin vastata myös mahdollistamalla toimijoille vaihtoehto hakemuksesta päästä kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piiriin ja 32 §:n soveltamisalaan.

4. Vaikutusten arvioinnista

Kuntaliitto on huolissaan esitettyjen muutosten kokonaisuuden aiheuttamista vaikutuksista jätehuollon toimivuuteen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Nyt suunnitellut muutokset johtavat yhdyskuntajätehuollon kokonaisuuden pirstoutumiseen ja siitä seuraavaan kustannusten nousuun. Myös jätehuoltopalvelujen saatavuus esim. yrityksillä ja julkisilla toimijoilla voi heikentyä. Kuntien lakisääteisiä jätehuoltotehtäviä hoitavien jätelaitosten toimintaedellytykset ovat vaarassa heikentyä oleellisesti johtuen niin kuntavastuun rajauksesta kuin markkinaehtoisen toiminnan muihin EU-maihin nähden poikkeuksellisen voimakkaasta rajoittamisesta.

Sääntelyn muutosten kokonaisvaikutuksia ei ole arvioitu kunnolla missään vaiheessa prosessia. Eri muutoksia ja niiden vaikutuksia ei voida arvioida toisistaan irrallaan. Samalla kun kuntien jätelaitosten markkinaehtoisten palvelujen tarjoamisen mahdollisuutta rajataan merkittävästi aikaisemmasta, suunnitellaan markkinaehtoisten palvelujen tarvetta lisääväksi kuntavastuun rajauksella. Toisaalta jätehuoltoalan yksityisillä markkina-toimijoilla ei ole kaikilta osin riittävää käsittelykapasiteettia olemassa edes nykyisillekään elinkeinotoiminnan jätteille. Suunniteltu muutostokokonaisuus aiheuttaa vääjäämättä ongelmia jätehuoltopalveluiden saatavuudessa. Vaikutukset ovat suurimmat siellä, missä jätelaitosten markkinaehtoiselle toiminnalle on jo nyt ollut tarvetta. Eri alueiden välisistä jätelaitosten markkinaehtoisten palvelujen tarpeen vaihteluista kertoo merkittävästi jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan vaihteluväli eri alueilla (0-18 % vuoden 2015 liikevaihdosta).

Jätteen tuottajan kannalta kokonaisvaikutus on merkittävä. Yksityisiä jätehuoltopalveluja tarjoavia yrityksiä on Suomessa verrattain vähän, erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Jätelaitosten kilpailuneutraalisti toteutetun markkinaehtoisen toiminnan liiallinen rajaaminen vaarantaisi jätehuoltopalvelujen saatavuuden ja vähentäisi tervettä kilpailua näillä alueilla, kun jätteen tuottajan valinnanmahdollisuudet todellisuudessa heikkenevät. Kokonaisuudesta muodostuu erityisen ongelmallinen, mikäli kunnan toissijaisen vastuun edellytyksiä arvioitaessa palvelun saamisen kohtuullisuusnäkökulmat jäävät taka-alalle.

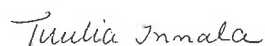
Vaikutusten arvioinnissa jätehuollon peruseriaatteet, jotka liittyvät ympäristön ja terveydensuojeluun (jätelain 1 § ja EU:n jätepuitedirektiivin 1. artikla) tulee tarkastella yhtä seikkaperäisesti kuin hallitusohjelman mukainen kilpailun edistäminen. Jätehuolto on yhteiskunnallinen

välttämättömyyspalvelu, jonka saatavuuden julkisen tahon tulee viime kädessä turvata kaikille. Jätehuollon asianmukainen organisoiminen on osa huoltovarmuutta ja siten osa Suomen kokonaisturvallisuutta. Läheisyysperiaatteen mukaan jätehuollon oman infran säilyttäminen Suomessa on tärkeää.

Kuntaliitto haluaa muistuttaa, että jätehuollon sidosyksiköiden markkinaehtoisien toiminnan liiallinen rajaaminen heikentää myös mahdollisuuksia markkinaehtoisesti toteutuvaan innovaatioyhteistyöhön ja kumppanuuksiin julkisten ja yksityisten jätehuoltoalan toimijoiden välillä. Vaikutukset ulottuvat muun muassa ravinteiden kierrätyksen edistämiseen sekä kiertotalouspaketin tavoitteiden saavuttamiseen. Tätä ei ole arvioitu lainkaan. Suomella ei ole kiertotalouden kehittämisen ja EU:n laajuisten kierrätystavoitteiden näkökulmasta varaa pelata lainsäädännöllä yhtä osaavaa toimijatahoa eli kuntien jätehuoltoa yhteisten talkoiden ulkopuolelle.

Helsingissä 8. päivänä maaliskuuta 2017

SUOMEN KUNTALIITTO



Tuulia Innala
erityisasiantuntija

Ympäristöministeriölle

8.3.2017

Jätelaitosyhdistys ry:n eriävä mielipide jätelain muuttamista selvittävän työryhmän loppuraporttiin ja jätelain muutosehdotuksiin

Ympäristöministeriö asetti 22.8.2016 työryhmän valmistelemaan jätelain (646/2011) muutosta. Työryhmän tehtävänä oli tammikuun 2017 loppuun mennessä valmistella jätelainsäädännön yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevaa uudistusta ja samassa yhteydessä tarkastella myös jätelain ja hankintalainsäädännön yhteensovittamista ja tehdä näitä koskevat ehdotukset vaikutusarvioineineen. Jätelaitosyhdistys ry on ollut edustettuna työryhmässä.

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

1. Yhdyskuntajätehuollon vastuunrajausta koskeva muutos, jätelaki 32 §

Jätelaitosyhdistys katsoo, että jätelain 32 §:n kuntavastuun rajaaminen on tarpeeton ja ennen kaikkea jätehuollon sääntely-ympäristön ennakoitavuuden kannalta haitallinen muutos. Nyt esitetty rajausta olisi kolmas kunnan lakisääteiseen jätehuollon järjestämisvastuuseen suoraan kohdistuva muutos kuluneen kymmenen vuoden aikajänteellä – sääntelyn muutokset ovat olleet poikkeuksellisen nopeatahtisia. **Jätelain 32 § on Jätelaitosyhdistyksen näkemyksen mukaan perusteltua säilyttää nykyisellään.**

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

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

Jätelaitosyhdistys katsoo, että **kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden (TSV) säännökseen esitetyt muutokset ovat huolestuttavia – erityisesti jätteen tuottajan näkökulmasta**. Loppuraportissa esitettyjen muutosten vaikutusta jätteen tuottajan asemaan ja oikeuteen saada kohtuudella jätehuollon välttämättömyyspalveluja ympäristöperusoikeuden edellyttämällä tavalla ei ole Jätelaitosyhdistyksen toistuvista pyynnöistä huolimatta arvioitu.

Toimialan yhteiseen ja ympäristöministeriön johdolla valmisteltuun Jätelakioppaaseen viitaten Jätelaitosyhdistys esittää, että **jätelain 33 §:n 3 momenttiin tulee loppuraportissa esitetyn jätehuoltoviranomaisen selvillä olemisen velvollisuuden sijaan kirjata, että kunnan on arvioitava jätehuollon palvelutarjontaa siinä laajuudessa kuin on tarpeen**. Jätelaitosyhdistyksen näkemyksen mukaan TSV-säännöksen tavoite ja tarkoitus sekä kohtuusnäkökulmat huomioiden on välttämätöntä, että **TSV-palvelun pyytäjän pyynnön rooli on merkittävässä asemassa muun palvelutarjonnan olemassa olon ja puutteen arvioinnissa**.

Sopimusta koskevassa kirjauksessa 4 momentissa tulee säilyttää normaali sopimusvapaus.

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

Jätelaitosyhdistys katsoo, että **poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon ei saisi vaarantaa kunnan järjestämän jätehuollon taloudellista ja asianmukaista hoitamista**. Asia on tarpeen ottaa huomioon, sillä poikkeamisen edellytyksiä esitetään loppuraportissa lievennettäväksi puhtaasta laillisuusharkinnasta kohti tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Lisäksi Jätelaitosyhdistys esittää **jätelain 42 §:n soveltamisalan tarkkarajaista laajentamista siten, että poikkeaminen jätteen haltijan jätehuollon järjestämisvastuusta olisi mahdollista myös silloin, kun kyse olisi kuntavastuun rajauksen myötä kunnan vastuun ulkopuolelle jäävistä toiminnoista**. Vaihtoehto mahdollistaisi sosiaali- ja terveysministeriön esittämiin sosiaali- ja terveyspalvelujen jätehuoltoa koskeviin huoliin vastaamisen.

4. Kirjanpitovelvollisuuden täsmentäminen, jätelaki 44 §

Kuntien toissijaisen vastuun nojalla tuottamiin palveluihin liittyvän avoimuuden lisääminen on tärkeä tavoite. Loppuraportissa esitetty lähestymistapa johtaa kuitenkin esitetyn velvollisuuden ja sen täyttämisen mahdollisuuksien välisiin merkittäviin ristiriitoihin.

Jätelaitosyhdistys katsoo, että **tavoite ovat saavutettavissa loppuraportista poikkeavalla tavalla jätelain 79 §:n kautta huomioimalla säännöksessä velvoite TSV-maksukertymän erotteluun. Vaihtoehtoinen lähestymistapa edistää avoimuutta asettamatta kuitenkaan jätelaitoksia kohtuuttomaan asemaan.**

5. Jätehuollon sidosyksikkösääntely ml. oma ulosmyyntiprosentti, uusi säännös jätelakiin

Loppuraportissa esitetty jätehuollon sidosyksiköille jätelaissa säädettävä oma markkinaehtoisen ulosmyynnin pysyvä 10 prosentin raja ilman euromääräistä rajaa on askel oikeaan suuntaan. Esitetty pysyvä ulosmyyntiraja ei kuitenkaan ole riittävä eikä perusteltu, kun tavoitteena on turvata jätehuoltopalveluiden saatavuus. Jätelaitosyhdistys esittää, että **jätehuollon sidosyksiköiden ulosmyynnin ylärajaksi tulee säätää hankintadirektiivin mukaisesti 20 prosenttia.**

6. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset, jätelaki

Mikäli kuntavastuuta rajataan, tulee Jätelaitosyhdistyksen näkemyksen mukaan myös siirtymäsäännöksessä huomioida voimassaolevan lain nojalla muodostetut sopimussuhteet. Jätelaitosyhdistys katsoo, että **siirtymäajan tulee jatkua jätteenkuljetuksen kuljetussopimusten loppuun saakka tai enintään viisi vuotta lain voimaantulosta.** Lisäksi siirtymäsäännöksissä tulee huomioida lainsäädännön muutosten kokonaisuus.

Perustelut Jätelaitosyhdistyksen näkemyksille

1. Yhdyskuntajätehuollon vastuunrajausta koskeva muutos, jätelaki 32 §

Yhdyskuntajätehuollon vastuunjaon muuttaminen pohjautuu pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelmakirjaukseen kuntavastuun rajaamisesta pelkästään asumisessa syntyviin jätteisiin. Hallitusohjelman toimeenpanemiseksi annettu toimintasuunnitelman¹ mukaan vaikutusten arvioinnin perusteella valmistellaan tarpeelliset muutokset lainsäädäntöön. Toimintasuunnitelma nostaa vaikutusten arvioinnin olennaiseen rooliin hallitusohjelman kirjauksen toteuttamisessa. Jätelaitosyhdistyksen näkemyksen mukaan ympäristöministeriön teettämä vaikutusten arviointi² ei tue hallitusohjelmakirjausta kuntavastuun rajaamisesta.

¹ Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi, Hallituksen julkaisusarja 13/2015.

² Vaikutusten arviointi kunnan vastuun rajauksesta yhdyskuntajätehuollossa, Ympäristöministeriön raportteja 20/2016.

Jätelainsäädännön kuntavastuuta koskevassa sääntelyssä on toteutettu viime vuosina *poikkeuksellisen nopeatahtisia muutoksia*. Nyt esitetty rajausta olisi toteutuessaan kolmas kunnan lakisääteiseen jätehuollon järjestämisvastuuseen suoraan kohdistuva muutos kuluneen kymmenen vuoden aikajänteellä. Lainsäädännön jatkuva muuttumisen uhka on tuonut kunnan lakisääteisen jätehuollon järjestämisvelvollisuuden käytännön toteuttamiselle sekä toimialalle epävarmuutta. Nyt esitetty kuntavastuun rajausta jatkaa jätehuollon lainsäädäntökentän ennakoimattomuutta ja epävarmuutta.

Jätelaitosyhdistys muistuttaa, että jätelain 32 §:ssä kunnille säädetty lakisääteinen järjestämisvastuu konkretisoituu nimenomaisena kunnille osoitettuna lakisääteisenä tehtävänä. Kyse on ennen kaikkea kuntien järjestämisvastuuseen kuuluvasta lakisääteisestä *velvollisuudesta*, ei yksinoikeudesta jätteisiin.

Kunnat ovat investoineet lakisääteisen velvollisuutensa hoitamiseen valtion ohjaamana ja lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Nyt ehdotettuja muutoksia voidaan pitää jätehuollon lainsäädännön ennakoitavuuden kannalta haitallisena. On oleellista, että myös kunnille taataan luottamuksensuojaa lakisääteisen velvoitteensa osalta.

Jätelaitosyhdistys pitää kuntavastuun rajaamista tarpeettomana ja ennen kaikkea jätehuollon sääntely-ympäristön ennakoitavuuden kannalta haitallisena edellä mainitut näkökohdat huomioiden. Jätelaitosyhdistyksen näkemyksen mukaan jätelain 32 §:n kuntavastuu tulisi säilyttää nykyisessä muodossaan.

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

Jätelaitosyhdistys muistuttaa, että kuntavastuun rajaamisen myötä kunnan jätehuollon järjestämisvastuun ulkopuolelle jäävien toimintojen jätehuollon järjestämisvastuu palautuu nimenomaisesti *jätteen haltijalle*, jonka vastuulle jätehuollon asiamukainen järjestäminen jätelain mukaisesti jää. Loppuraportissa esitetyssä muodossa kuntavastuun ulkopuolelle jäisivät sosiaali-, terveys- ja koulutustoiminnassa sekä muussa hallinnollisessa toiminnassa syntyvät yhdyskuntajätteet. Rajausta aiheuttaa näin ollen rajauksen piiriin kuuluville julkisille toimijoille

merkittävää hallinnollisen taakan lisääntymistä jätteen haltijan jätehuollon järjestämisvastuun palautumisen myötä. Julkisessa toiminnassa tarvittavien toimintojen järjestämisessä lähtökohtana on palvelujen kilpailuttaminen hankintalain mukaisesti.

Lakimuutoksen kohderyhmään kuuluvat jätteen haltijat jäisivät muutoksen myötä myös kuntien jätehuoltomääräysten ulkopuolelle. Lakimuutos vaikuttaa näin ollen myös paikalliset olosuhteet huomioivaan jätteen syntypaikkalajitteluun ja sen laatuun. Riskinä on kiertotalouden läpimurron edellytysten heikkeneminen.

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

Kuntien toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden (TSV) säätämisen taustalla olevat ympäristön- ja terveydensuojelun näkökulmat palautuvat ympäristöperusoikeuteen (perustuslaki, 731/1999, 20 §). Kuntien toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden tarkoituksena on turvata *kaikille jätehuoltopalveluiden kohtuullinen saatavuus*. Tämä käy kiistatta ilmi muun muassa voimassa olevan jätelain esitöistä³:

”Toimiva jätehuolto on perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden toteutumisen edellytys. Julkisella vallalla on siksi katsottava olevan velvollisuus turvata jätehuolto siinäkin tapauksessa, kun se on ensisijaisesti jätetty jätteen haltijoiden ja yksityisten jätehuoltopalveluiden tarjoajien välisen sopimuksen varaan.”

Jätelakityöryhmässä korostettiin vahvasti kilpailuoikeudellista näkökulmaa jätehuollon järjestämisessä. **Jätelaitosyhdistys pitää välttämättömänä, että kuntien toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden tarkastelussa huomioidaan sen lähtökohta ympäristöperusoikeutta turvaavana säännöksenä.** Kyseessä on tyypillinen oikeushyvien kollisiotilanne, jossa oikeushyvien väliset suhteet tulevat arvioitavaksi. Jätelain sääntely-yhteydessä merkitystä saavat ennen kaikkea ympäristön ja terveydensuojeluun liittyvät näkökulmat⁴. Ympäristövaliokunta on jätelain säätämisen yhteydessä tiivistänyt tämän kollisiotilanteen mietinnössään⁵ seuraavasti:

”Valiokunta korostaa, että yhdyskuntajätehuollon sääntelyn tärkein tavoite on varmistaa jätehuollon järjestyminen ympäristön ja terveyden kannalta turvallisella

³ HE 199/2010 vp, s. 85.

⁴ Jätelaki (646/2011), 1 §: ”Tämän lain tarkoituksena on ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle sekä vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä, varmistaa toimiva jätehuolto ja ehkäistä roskaantumista.”

⁵ YmVM 23/2010 vp, s. 9.

tavalla. Yritystoiminnan edistäminen on myös tärkeä tavoite, mutta tässä sääntely-yhteydessä toissijainen ympäristön ja terveydensuojeluun nähden. Kokonaisvastuu riittävien ja toimivien jätehuoltopalvelujen järjestämisestä asumisessa syntyvälle ja muulle vastaavalle jätteelle soveltuu valiokunnan mielestä parhaiten säädettäväksi kunnalle. Tarpeellinen on myös kunnan rooli toissijaisen jätehuoltopalvelun tarjoajana elinkeinotoiminnan jätteille siinä tilanteessa, kun yksityistä jätehuoltopalvelua ei ole kohtuudella saatavissa.”

Jätelaitosyhdistys on erityisen huolissaan kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden säännökseen esitetyistä muutoksista *jätteen tuottajan* näkökulmasta. Jätelakityöryhmän loppuraportissa esitetään jätelain 33 §:ään muutoksia, jotka ovat merkittäviä kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden soveltamiskäytännön kannalta. Jätelakityöryhmässä ei ole Jätelaitosyhdistyksen toistuvista pyynnöistä huolimatta lainkaan arvioitu *muutosten vaikutusta jätteen tuottajien asemaan ja oikeuteen saada kohtuudella välttämättömyyspalveluja kaikkialla.* Jätelaitosyhdistys on huolissaan jätelakityöryhmän loppuraportin sisällöstäkin ilmenevän keskustelun kohdistumisesta yksinomaan yksityisten jätealan yritysten ja kuntien jätelaitosten näkökulmiin. Siitä toissijaisessa vastuussa ei ole kysymys – toissijainen vastuu on tarkoitettu jätteen tuottajalle. Tätä suhdetta kuvataan varsin selkeästi voimassa olevan jätelain esitöissä⁶, jossa verrataan jo kumotun jätelain (1072/1993 muutoksineen) ja voimassa olevan jätelain välistä suhdetta:

”Kunnalla olisi toissijainen velvollisuus järjestää jätehuolto silloin, kun jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte soveltuu kunnan järjestelmään (33 §). Jätteitä tuottavien yritysten näkökulmasta ehdotettu säännös turvaisi – kunnan jätehuoltokapasiteetin puitteissa – jätehuoltopalveluiden saatavuuden ennustettavuutta.”

”Esityksellä parannettaisiin alueellisen tasavertaisuuden toteutumista jätehuoltopalvelujen saatavuudessa. – Ehdotettu kunnan toissijainen velvollisuus järjestää jätehuolto (33 §) turvaisi osaltaan jätehuoltopalveluiden saatavuuden alueilla, joilla ei synny riittävästi markkinaehtoista palvelutarjontaa.”

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

⁶ HE 199/2010 vp, s. 50 ja 55.

toissijaisen vastuun palveluita jätehuoltopalvelua tarvitsevan tahon pyyntöön perustuen kohtuullisuusnäkökohdat huomioiden.

TSV-säätelyn muutoksien osalta työryhmän loppuraportissa viitataan Jätelakioppaan⁷ suosituksia vastaavaan tulkintaan. Jätelaitosyhdistys huomauttaa, että loppuraportin esitys eroaa merkittävästi Jätelakioppaan suosituksista. Jätelakioppaan suositukset lähtevät siitä, että TSV-palvelu perustuu aina jätteen haltijan pyyntöön. Markkinapuutteen osalta Jätelakioppaan suositukset huomioivat kahtaalle suuntauvan arvion merkityksen: *kunta arvioi markkinapuutetta, mutta yhtälailla jätteen haltijan tehtävänä on selvittää yksityisen palvelutarjonnan saatavuutta ja niiden kohtuullisuutta jätteen haltijalle.* Palvelupyynnön esittäminen jo itsessään kertoo puutteellisesti toimivista jätehuollon palvelumarkkinoista.

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

Jätelaitosyhdistys korostaa, että esitetty kunnan jätehuoltoviranomaiselle kohdistettu velvollisuus olla *”selvillä jätehuollon palvelutarjonnasta siinä laajuudessa kuin on tarpeen kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun tarjoamista koskevien edellytysten arvioimiseksi”* eroaa olennaisesti Jätelakioppaan suosituksista. Loppuraportissa esitetyn pykäläehdotuksen perustelut ja itse pykälän velvoitteet ovat keskenään ristiriidassa eivätkä ole omiaan selventämään jätehuoltoviranomaiselle esitetyn uuden velvoitteen laajuutta ja merkitystä. Selvillä oleminen ei edes teoreettisesti parhaalla mahdollisella tavalla toimiessaankaan anna muuta kuin suuntaa-antavaa tietoa. Selvillä oloon perustuvat tiedot riippuisivat täysin siitä, mitä tietoa viranomaiselle annettaisiin yksityisten jätealan yritysten toimesta. **Viranomaisen voi olla selvillä vain siitä, mitä sille ilmoitetaan yksityisten palveluntarjoajien toimesta tarjottavan. Sen sijaan siitä ei voida olla etukäteen selvillä, saako jätteen tuottaja jätteen haltijana TSV-säännöksen edellyttämällä tavalla palvelua tosiasiallisesti, kohtuullisin ehdoin ja sellaisena palveluna, mitä juuri kyseinen jätteen tuottaja tarvitsee.**

Edellä kuvatuin perustein Jätelaitosyhdistys katsoo, että kunnalle voidaan TSV-säännöksessä säätää korkeintaan velvollisuus *arvioida muun palvelutarjonnan puutetta.* Yhtäältä tasa-

⁷ Jätelakiopas, Yhdyskuntajätehuoltoa ohjaavat säännökset, Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2015.



JLY Jätelaitosyhdistys
Avfallsverksföreningen

arvoiseksi arviointikriteeriksi kunnan arvioinnin ohella on nostettava jätteen haltijan arvio yksityisestä palvelutarjonnasta ja sen kohtuullisuudesta, jotta TSV-säännöksen tavoite ja tarkoitus on mahdollista saavuttaa. TSV-palveluun kohdistuvan pyynnön merkitys tässä kontekstissa on merkittävä edellä perustellulla tavalla.

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

Jätelaitosyhdistys esittää jätelakityöryhmän loppuraportissa esitettyä jätelain 33 §:n 3 ja 4 momenttien muotoilua muutettavaksi seuraavasti (Jätelaitosyhdistyksen esittämät muutokset kursivoituna ja alleviivattuna):

Kunnan on arvioitava jätehuollon palvelutarjontaa siinä laajuudessa kuin on tarpeen kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun tarjoamista koskevien edellytysten arvioimiseksi sekä huolehdittava riittävästä tiedottamisesta arvioinnin johtopäätöksistä toissijaista jätehuoltopalvelua käyttäville tai pyytäville toimijoille.

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

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

3.1 Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon

Jätelakityöryhmän työn lopputuloksena on esitetty säilytettäväksi kunnan mahdollisuus päättää poikkeamisesta, jätteen haltijan hakemuksesta ja jätelain 42 §:ssä säädetyin perustein, velvollisuudesta luovuttaa jätelain 32 §:n mukaisesti kunnan vastuulle kuuluva jäte kunnan jätehuoltojärjestelmään. Loppuraportissa esitetyn mukaisesti poikkeaminen koskisi jätelain 32

§:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetussa toiminnassa syntyvää jätettä (kunnan toiminnan yhdyskuntajätteet).

Poikkeamisen perusteita on loppuraportissa esitetystä muotoilusta väljennetty puhtaasta laillisuusharkinnasta tarkoituksenmukaisuusharkinnan suuntaan, kun esitetty muotoilu mahdollistaisi nykykäytännöstä poiketen myös etusijajärjestyksen kannalta vähintään samaan lopputulokseen päätyksen jätehuollon järjestämisessä. Lisäksi kiinteistöllä ei tarvitsisi enää syntyä muuta jätettä kuin yhdyskuntajätettä. **Jätelaitosyhdistys esittää, että mikäli 32 §:n muutos toteutetaan loppuraportissa esitetyn mukaisena, jätelain 42 §:n 1 momentin kriteereihin tulisi lisätä kohta, jonka mukaan poikkeaminen ei saisi vaarantaa kunnan järjestämisen jätehuollon taloudellista ja asianmukaista hoitamista⁸.**

Jätelaitosyhdistys esittää jätelakityöryhmän loppuraportissa esitettyä jätelain 42 §:n 1 momentin muotoilua muutettavaksi seuraavasti (Jätelaitosyhdistyksen esittämät muutokset kursivoituna ja alleviivattuna):

Kunnan jätehuoltoviranomainen voi jätteen haltijan hakemuksesta päättää, että 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun jätteen jätehuolto 41 §:n 1 momentista poiketen voidaan järjestää 4 luvun mukaisesti, jos näin järjestetty jätehuolto on perusteltua kiinteistön jätehuollon järjestämiseksi ja johtaa etusijajärjestyksen toimeenpanon kannalta vähintään samaan lopputulokseen eikä siitä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle eikä terveydelle. Poikkeaminen ei saa vaarantaa kunnan järjestämisen jätehuollon taloudellista ja asianmukaista hoitamista. Päätös tehdään määräajaksi enintään viideksi vuodeksi.

3.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakuntien yhdyskuntajätteistä

Jätelaitosyhdistys haluaa kiinnittää huomiota jätelakityöryhmän työssä sosiaali- ja terveysministeriön vahvasti esiin tuomiin huoliin kunnan toiminnan ulkopuolelle jäävien sosiaali- ja terveyspalveluiden jätehuoltopalveluiden saatavuudesta. Huoli on kohdistunut jätehuollon lainsäädännön muutosten kokonaisuuden aiheuttamiin epävarmuustekijöihin jätehuoltopalvelujen saatavuudessa. Sote- ja maakuntahallinnon uudistuksen vaikutus kokonaisuudessa on merkittävä kunnilta maakuntiin siirtyvien sosiaali- ja terveyspalveluiden jäädessä jatkossa loppuraportissa esitetyn kuntavastuun rajauksen myötä jätelain 32 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

⁸ Muussa vastaavassa lainsäädännössä on säädetty vastaavia taloudellisiin edellytyksiin perustuvia kriteerejä. Vrt. vesihuoltolaki (119/2001) 11 §, Liittämisvelvollisuudesta vapauttaminen.

Maakuntien jätehuollon järjestämiseen tulee kiinnittää sote- ja maakuntahallinnon uudistuksen yhteydessä huomiota. **Luontevinta olisi säilyttää maakuntien yhdyskuntajätteet kuntavastuun piirissä myös jatkossa.**

Myös jätelain 42 §:n avulla mahdollistettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön huoliin vastaaminen. **Jätelaitosyhdistys esittää, mikäli 32 §:n muutos toteutetaan loppuraportissa esitetyn mukaisena, 42 §:ään lisättäväksi *uuden kolmannen momentin*, joka mahdollistaisi loppuraportissa esitetyn kuntavastuun rajauksen kohteena oleville toiminnoille valinnanvapauden ja vaihtoehdon pyytää hakemuksesta päästä kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piiriin ja 32 §:n soveltamisalaan.**

Poikkeaminen jätteen haltijan jätehuollon järjestämisvastuusta olisi perusteltua 42 §:n nojalla analogisesti myös silloin, kun on kyse voimassa olevan jätelain mukaisesti kunnan vastuulle kuuluvista ja kuntavastuun rajauksen myötä kunnan vastuun ulkopuolelle jäävistä toiminnoista. Muutos mahdollistaisi kuntavastuun rajauksen piiriin kuuluville toiminnoille *erikseen määritellyn ja tarkkarajaisesti säännellyn vaihtoehdon* yhdyskuntajätehuoltonsa järjestämiseen määriteltyjen edellytysten täyttyessä. Poikkeamismahdollisuus ei olisi automaatio ja toimivalta siitä päättämisestä olisi 42 §:ssä säädettyjen edellytysten puitteissa kunnan jätehuoltoviranomaisella. Päätos tehtäisiin määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi.

Jätelaitosyhdistys huomauttaa, että voimassa olevan jätelain 42 §:n mukaista poikkeamisen hakemisen mahdollisuutta on käytetty hyvin vähän. Näin ollen Jätelaitosyhdistyksen esittämän jätelain 42 §:n soveltamisalan laajennuksen ei voida arvioida lisäävän kunnissa hallinnollista taakkaa merkittävästi. Hallinnollisen taakan mahdollinen rajallinen lisääntyminen kunnissa *vähentäisi kuitenkin joka tapauksessa merkittävästi hallinnollista taakkaa* voimassa olevan jätelain 32 §:n soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä toiminnoissa. Muutoksen kokonaisvaikutus hallinnolliseen taakkaan olisi näin ollen varsin rajattu.

Jätelaitosyhdistys esittää edellä kuvatusti jätelain 42 §:ään lisättäväksi uuden 3 momentin:

Kunnan jätehuoltoviranomainen voi jätteen haltijan hakemuksesta päättää, että 32 §:n 1 momentin ulkopuolelle jäävien sosiaali- ja terveyspalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen sekä valtion, seurakuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen sekä julkisoikeudellisten yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto voidaan järjestää 5 luvun mukaisesti, jos näin järjestetty jätehuolto on perusteltua kiinteistön jätehuollon järjestämiseksi ja johtaa etusijajärjestyksen toimeenpanon kannalta vähintään samaan lopputulokseen eikä siitä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle eikä terveydelle. Päätos tehdään määräajaksi enintään viideksi vuodeksi.

4. Kirjanpito jätehuoltopalvelusta ja kuljettajan tiedonantovelvollisuus, jätelaki 44 §

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

Jätelaitosyhdistys tukee avoimuuden lisäämistä. Loppuraportissa esitetty lähestymistapa johtaa kuitenkin esitetyn velvollisuuden ja sen täyttämisen mahdollisuuksien välisiin merkittäviin ristiriitoihin.

Jätelaitosyhdistys korostaa, että lakisääteisiä velvollisuuksia asetettaessa on jo lainvalmistelussa varmistuttava siitä, että säädettävät velvollisuudet ovat myös toteutettavissa. Jätelaitosyhdistys huomauttaa, että *edes kuntatoimijoita ei voida asettaa lainsäädännöllä asemaan, jossa niille säädetään velvollisuus, mutta lainsäädännöllä ei varmisteta edellytyksiä velvollisuuden käytännön toteuttamiselle.*

Kirjanpitovelvollisuuteen liittyy olennaisesti tietojen oikeellisuus, täsmällisyys ja jäljitettävyys.⁹ Loppuraportissa esitetty velvollisuus TSV-palvelujen erittelyyn kirjanpidossa on kestävä ja jätteen kiinteistöittaisen jätteenkuljetuksen toteuttamisvaihtoehtojen erojen ja haasteiden näkökulmasta. Jätelaissa on jo nyt säädetty jätteenkuljettajalle velvollisuus sekakuormien osalta jätteen alkuperätietojen riittävän erittelyn antamiseen jätteen vastaanottajalle (jätelaki 44.3 §). Käytäntö on osoittanut, että tätä velvollisuutta ja sen edellyttämää ”riittävää erittelyä” sovelletaan vaihtelevasti. Nykyään kuljettajilta saadut arviotiedot TSV-jätteen osuudesta kuormissa eivät ole olleet täsmällisiä eivätkä riittävän luotettavia kirjanpidollisen erittelyn tekemiseen. Loppuraportissa esitetyn muutoksen myötä kuljettajan antama arvio jätteen alkuperästä ei enää riittäisi. Kirjanpidon erittelyyn velvoitetun tahon tulee voida *aukottomasti* ja *varmasti* todentaa jätteen alkuperä katkeamattoman kirjausketjun vaatimusten mukaisesti. Jätelaki tai siihen esitetyt muutokset eivät anna jätettä vastaanottavalle kunnalle tai kuntien jätelaitokselle työkaluja loppuraportissa esitetyn TSV-erittelyn edellyttämien tietojen saamisen varmistamiseen. **Edellä kuvatuista syistä Jätelaitosyhdistys esittää vaihtoehtoista lähestymistapaa TSV-palvelujen erittelyyn.**

⁹ Audit trail, eli katkeamattoman kirjausketjun vaatimus tarkoittaa sitä, että kirjaukset on tehtävä niin, että niiden yhteys tuotto- ja kululaskelmaan, taseeseen ja talousarvion toteutuma-laskelmaan voidaan vaikeuksitta todeta.



JLY Jätelaitosyhdistys
Avfallsverksföreningen

Jätelaitosyhdistys esittää jätelain 44 §:n säilyttämistä pääosin voimassa olevan jätelain mukaisena, huomioiden markkinaehtoisuuden toiminnan erottelun suhteuttamisen liikevaihtoon (*Jätelaitosyhdistyksen esittämät muutokset kursivoituna ja alleviivattuna*):

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

Jätelaitosyhdistys esittää jätelakityöryhmän loppuraportin esitykselle vaihtoehtoista lähestymistapaa jätelain 79 §:n 3 momenttia muuttamalla. Vaihtoehto turvaa tavoitellun avoimuuden päämäärän ja poistaa loppuraportissa esitettyyn muutosesitykseen liittyvän problematiikan lainsäädännön edellytysten täyttämisen mahdollisuuksista.

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

Jätelaitosyhdistys esittää avoimuuden lisäämiseksi jätelain 79 §:n 3 momenttia muutettavaksi seuraavasti (*Jätelaitosyhdistyksen esittämät muutokset kursivoituna ja alleviivattuna*):

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

5. Jätehuollon sidosyksikkösäätely ml. oma ulosmyyntiprosentti, uusi säännös jätelakiin

Jäteläkityöryhmän loppuraportissa esitetään jätelakiin lisättäväksi uusi säännös, jossa säädettäisiin jätehuollon toimialalle oma sidosyksikkösäännös. Jätehuollon sidosyksiköille esitetään säädettäväksi ulosmyyntirajaksi pysyvä 10 prosentin raja ilman 500 000 euron euron määrärajoitusta.

Jätelaitosyhdistys katsoo, että loppuraportin esitys on askel oikeaan suuntaan. Jätelaitosyhdistys kuitenkin korostaa, ettei esitetty 10 prosentin pysyvä ulosmyyntiraja ole jätehuollon toimialalla riittävä, kun huomioidaan jätehuoltopalveluiden saatavuuden turvaamisen tavoite koko maassa. Lisäksi on muistettava eduskunnan tahtotila. Eduskunnan tahtotila¹⁰ hankintalakia (1397/2016) säädettäessä oli jätehuollon erillistarkastelu jätehuollon ominaispiirteet huomioiden. Eduskuntakäsittelyssä tunnistettiin jätehuollon erityispiirteet. **Jätelaitosyhdistys esittää, että jätehuollon sidosyksiköille säädetään hankintadirektiivin (2014/24/EU) mukaisesti ylärajaksi 20 prosentin ulosmyynti.**

Jätelaitosyhdistys korostaa, että sidosyksikkösäätely on *vain yksi jätehuollon sidosyksiköiden markkinaehtoista toimintaa koskeva sääntelyn muoto*: Mikäli sidosyksikköasemassa oleva kuntien jätelaitos toimii markkinoilla, sen tulee toimia yhtiömuotoisena ja markkinaehtoisella hinnoittelulla (kuntalaki 410/2015, 15-luku) ja eritellä markkinaehtoinen toiminta kirjanpidossaan lakisääteisestä toiminnasta (jätelaki 44 §). Lisäksi toimintaa säännellään ja valvotaan kilpailuneutraliteetin osalta (kilpailulaki 948/2011, 4 a-luku) sekä hankintalain näkökulmasta (hankintalaki 15-luku).

Jätelaitosyhdistys muistuttaa, että kuntien jätehuollon lakisääteiset tehtävät on pitkälti järjestetty kuntien välisenä yhteistoimintana. Järjestämisestä vastaavat omistajakuntien sidosyksiköinä toimivat jätelaitokset. Jätelain 43 §:n mukainen jätehuollon tehtävien siirto edellyttää kuntien yhdessä omistaman jäteyhtiön sidosyksikköasemaa omistajiinsa nähden. Jätelain sidosyksikkövaatimus huomioiden sidosyksikkö ei voi vaarantaa sidosyksikköasemaansa ja sen on tästä syystä tarkasteltava ulosmyyntiään käytännössä hieman sallittua prosentuaalista ulosmyynnin osuutta alemmalla tasolla. Jätelaitokset eivät voi riskeerata jätelain mukaiseen tehtävien siirtoon perustuvaa toiminnan kokonaisuutta markkinaehtoisen toiminnan rajan ylitymisellä. Mikäli ulosmyyntiraja ylittyisi, jätelaitos menettäisi sidosyksikköasemansa ja siten mahdollisuutensa toimia omistajakuntien jätehuollon palvelutehtävien toteuttajana omistajakuntien puolesta. Merkitys korostuu, kun huomioidaan TSV-sääntelyyn kohdistuvien esitettyjen muutosten epävarmuustekijät: yksikin suurempi virheelliseen TSV-tulkintaan

¹⁰ EV 239/2016 vp.

perustuva jäte-erä saattaisi jälkitarkastelussa ylittää markkinaehtoisen toiminnan rajat ja vaarantaa sidosyksikköaseman.

Jätelaitosyhdistys kiinnittää huomiota siihen, että jätehuollon toimialalle ominaista on yksityisen liiketoiminnan perustaminen kuntien jätelaitosten tuottamien palvelujen varaan.

Liian tiukka markkinaehtoisen toiminnan raja ja samaan aikaan kiristynyt TSV-sääntely vähentäisivät pienten jätealan yksityisten yritysten mahdollisuuksia kilpailla alueellisilla markkinoilla ja sulkisi uusien pienten toimijoiden markkinoille tulon, kun niiden saatavilla olevat hyödyntämis- ja käsittelypalvelut vähenisivät. Monet yksityiset jätehuoltoalan yritykset, ovat tukeutuneet omassa liiketoiminnassaan vähintään osittain kuntien jätelaitosten palvelujen varaan. Todennäköisenä seurauksena kuntien jätehuollon sidosyksiköiden markkinaehtoisen toiminnan liiallisessa rajaamisessa onkin pienempien jätehuoltotoimialan yrittäjien tarvitsemien jätteen hyödyntämis- ja käsittelypalvelujen saatavuuden heikentyminen ja keskittyminen puhtaasti niiden kanssa kilpaileville suuremmille yksityisille jätehuoltoyrityksille. Vaikutus korostuisi erityisesti tilanteissa, joissa suurille yksityisille jätehuoltoyrityksille muodostuisi kuntien jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan rajoitusten vuoksi määräävää markkina-asemaa lähenevä tilanne hyödyntämis- ja käsittelypalvelujen ainoana tarjoajana alueella. Kuntien toissijainen vastuu ei tulisi vaihtoehtona kyseeseen, jos muuta palveluntarjontaa on (kohtuudella) olemassa. Toisaalta muutosten on arvioitu myös heikentävän kuntien mahdollisuuksia TSV-palveluiden ylläpitämisessä.

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

Jätelaitosyhdistys muistuttaa, että jätehuollon sidosyksiköiden markkinaehtoisen toiminnan liiallinen rajaaminen heikentää myös mahdollisuuksia markkinaehtoisesti toteutuvaan innovaatioyhteistyöhön ja kumppanuuksiin julkisten ja yksityisten jätehuoltoalan toimijoiden välillä. Vaikutukset ulottuvat muun muassa ravinteiden kierrätyksen edistämiseen sekä kiertotalouspaketin tavoitteiden saavuttamiseen. Jätelaitosyhdistys katsoo, että on perusteltua

kysyä, onko Suomella nykyisen kierrätysasteen valossa varaa pelata lainsäädännöllä osaava toimijataho kiertotalouden kehittämisen ulkopuolelle?

6. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset, jätelaki

Jätelakityöryhmän loppuraportissa esitetään kuntavastuun piiristä pois siirtyvässä toiminnassa syntyvän jätteen kuljetusten osalta siirtymäajaksi sopimuksen voimassaolon aika, kuitenkin enintään kaksi vuotta ehdotetun muutoksen voimaantulosta.

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

Jätelaitosyhdistys huomauttaa, että siirtymäajan harkinnassa ja vaikutuksia arvioitaessa on syytä ottaa huomioon muutosten kokonaisuus. Huomiota tulee kiinnittää myös voimassa olevassa jätelaissa säädettyyn kuljetusjärjestelmiä koskevaan siirtymäaikaan (149 §), jossa on arvioitu tarvittavaksi siirtymäajaksi 3-5 vuotta. Kyse oli yksityisoikeudellisista ja lähtökohtaisesti myös kuluttajansuojan piiriin kuuluvien sopimusten osalta riittäväksi katsotusta siirtymäajasta, kun nyt esitetty muutos kohdistuisi hankintasopimuksiin.

Jätelaitosyhdistys esittää, että mikäli kuntavastuun rajausta toteutuu, siirtymäsäännöstä muutetaan vähintään siten, että siirtymäaika jatkuu jätteenkuljetuksen kuljetussopimusten loppuun saakka tai enintään viisi vuotta lain voimaantulosta.

Jätelaitosyhdistys esittää jätelakityöryhmän loppuraportissa esitettyä siirtymäsäännöksen muotoilua muutettavaksi seuraavasti (*Jätelaitosyhdistyksen esittämät muutokset kursivoituna ja alleviivattuna*):

Kunta, joka on järjestänyt ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla vastuulleen kuuluneen muun kuin 32 §:n 1 momentissa tarkoitetun jätteen kuljetuksen 36 §:n mukaisesti, voi jatkaa järjestelyä asianomaisen yhteisön tai yrityksen kanssa sopimuksen voimassaolon ajan tai enintään viiden vuoden ajan tämän lain voimaantulosta. Kunnan näin menetellessä asianomaista jätteen haltijaa eivät

tuona aikana koske jätelain 28 §:ssä säädettyt velvollisuudet jätehuollon järjestämisessä.

Helsingissä 8. päivänä maaliskuuta 2017

JÄTELAITOSYHDISTYS RY



Riku Eksymä
toimitusjohtaja



Amanda Nikkilä
lakimies

Ympäristöministeriölle

8.3.2017

Jätelaitosyhdistys ry:n täydentävä lausuma jätelain muuttamista selvittävän työryhmän loppuraporttiin ja jätelain muutosehdotuksiin

Ympäristöministeriö asetti 22.8.2016 työryhmän valmistelevaan jätelain (646/2011) muutosta. Työryhmän tehtävänä oli tammikuun 2017 loppuun mennessä valmistella jätelainsäädännön yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevaa uudistusta ja samassa yhteydessä tarkastella myös jätelain ja hankintalainsäädännön yhteensovittamista ja tehdä näitä koskevat ehdotukset vaikutusarvioineineen. Jätelaitosyhdistys ry on ollut edustettuna työryhmässä.

Jätelaitosyhdistys ry esittää täydentävänä lausumanaan seuraavaa:

1. Infran eriyttämisen selvittäminen - markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittäminen

Työryhmän loppuraportissa esitetään jätelaissa säädettäväksi pysyväksi jätehuoltoalaa koskevaksi sidosyksikön ulosmyyntirajaksi 10 % *edellyttäen*, että ympäristöministeriö laatii erillisen selvityksen infran eriyttämisestä yhtiöittämällä vuoden 2017 loppuun mennessä. Selvityksen pohjalta päätettäisiin mahdollisista jatkotoimista.

Jätelaitosyhdistyksen näkemyksen mukaan kilpailuneutraaliteetti jätealalla toteutuu jo säädetyin keinoin. Esitetty lähestymistapa ei huomioi kuntien perustuslailla turvattua itsehallintoa (perustuslaki 731/1999, 121 §). Kuntien itsehallinnon toteuttamisen lähtökohtana on muun muassa oikeus organisoida toimintojaan haluamallaan ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tähän oikeuteen ei tule puuttua. Sidosyksikkö on perustettu toteuttamaan tiettyä tarkoitusta, kuten jätehuollon järjestämistä, eikä tehtävää tule vaarantaa.

Ajatus infran eriyttämisestä on selvitysmies Alkion raportissa¹ jäänyt keskeneräiseksi ongelman asettelu, tunnistamisen ja todentamisen näkökulmista. Nyt esitetty lähestymistapa selvitystyölle on lähtemässä liikkeelle etukäteen valitusta ratkaisutavasta ilman todellisen

¹ Jätelain ja hankintalain yhteensovittaminen yhdyskuntajätehuollossa, Loppuraportti 4.11.2016.



JLY Jätelaitosyhdistys
Avfallsverksföreningen

ongelman olemassaolon selvittämisestä. **Jätelaitosyhdistys katsoo, että ennen infran eriyttämisen selvittämistä on selvítettävä, onko todellista infraan liittyvä ongelmaa olemassa ja jos on, mikä se on. Vasta sen jälkeen voidaan selvittää ratkaisuvaihtoehdot ja niiden toteuttamiskelpoisuus – mikäli tarvetta on.** Jätelaitosyhdistys korostaa, että kunnan järjestämää jätehuoltoa julkisena palveluna ei voida tarkastella pelkästään kilpailulainsäädännön näkökulmasta, vaan olennaisia ovat jätehuollon terveys- ja ympäristönäkökohdat, huoltovarmuuden varmistaminen sekä jätehuollon yleinen toimivuus.

Jätelaitosyhdistys yhtyy valtionvarainministeriön 4.1.2017 ympäristöministeriölle toimittaman muistion sisältöön, jossa todetaan mm. seuraavaa:

”Biojätteiden käsittelyn ja jätteiden polttotoiminnan erillinen yhtiöittäminen tarkoittaa puut-tumista kunnan oikeuteen organisoida toimintansa. Perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinnon yleisistä perusteista tulee säätää lailla. Säännös tarkoittaa, että kunnan hallinnon organisoituminen pitäisi jättää kunnan itsehallinnon päätettäväksi. Jos sitä rajoitetaan, tulee siihen olla riittävät perusteet.

Erillistä yhtiöittämisvaatimusta on perusteltu kansallisen kilpailuneutraliteetin varmistamisella. Tosiasiassa kyse on kuitenkin kilpailun avaamisesta, joka joko vaikeuttaa kunnan lakisääteisen velvoitteen hoitamista tai ainakin tuo sen hoitamiseen uusia riskejä. Kun kyse on lakisääteisen ja yhteiskunnallisesti tärkeän velvoitteen hoitamisesta, ei erillinen yhtiöittämisvaatimus ole perusteltu. Mahdolliset kilpailuneutraliteettiongelmat ovat poistettavissa muullakin tavoin, kuin vaarantamalla lakisääteisen velvoitteen kokonaisvastuun kannon. Näitä muita keinoja ovat mm. markkinahinnoittelun edellyttäminen sekä siihen liittyvät riittävät valvontakeinot KKV:lle.”

2. Markkinapaikan perustamisen selvittäminen

Työryhmän loppurapportissa esitetään selvitettäväksi jätehuollon markkinapaikan perustamista. Loppuraportissa todetaan, että selvitys laadittaisiin vuoden 2017 loppuun mennessä ministeriöiden ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteistyönä.

Jätelaitosyhdistys huomauttaa, että **selvityksessä on olennaista ottaa huomioon myös sidosryhmien ja käytännön toimijoiden näkemykset.** Myös markkinapaikkaan liittyvät käytännön vastuut, velvollisuudet ja rahoitukseen liittyvät kysymykset on selvítettävä huolella.



JLY Jätelaitosyhdistys
Avfallsverksföreningen

3. Kokonaisvaikutukset ja kustannukset eri toimijaryhmille

Sääntelyn muutosten kokonaisvaikutuksia ei ole arvioitu kunnolla missään vaiheessa prosessia. Eri muutoksia ja niiden vaikutuksia ei voida arvioida toisistaan irrallaan. **Jätelaitosyhdistys on huolissaan esitettyjen muutosten kokonaisuuden aiheuttamista vaikutuksista jätehuollon toimivuuteen ja tavoitteiden saavuttamiseen sekä muutosten aiheuttamista kustannuksista yhteiskunnalle ja kuntalaisille.** Lakimuutosten kokonaisuuden vaikutukset ulottuvat myös merkittävästi yhdyskuntajätehuollon ulkopuolelle.

Jätehuollon perusperiaatteita, jotka liittyvät ympäristön ja terveydensuojeluun² tulee tarkastella vaikutusten arvioinnissa yhtä seikkaperäisesti kuin kilpailun edistämiseen liittyviä näkökohtia. **Jätelaitosyhdistys muistuttaa, että jätehuolto on yhteiskunnallinen välttämättömyyspalvelu, jonka saatavuus tulee turvata kaikille.** Jätehuollon asianmukainen organisoiminen on osa huoltovarmuutta ja siten Suomen kokonaisturvallisuutta. Läheisyysperiaatteen mukaan jätehuollon oman infran säilyttäminen Suomessa on tärkeää.

Helsingissä 8. päivänä maaliskuuta 2017

JÄTELAITOSYHDISTYS RY

Riku Eksymä
toimitusjohtaja

Amanda Nikkilä
lakimies

² Jätelain (646/2011) 1 § ja jätepuitedirektiivin (2008/98/EY) 1 artikla.

YMPÄRISTÖTEOLLISUUS JA -PALVELUT YTP:N, SUOMEN YRITTÄJIEN JA ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITTO EK:N ERIÄVÄ MIELIPIDE KOSKIEN JÄTEHUOLLON HANKINTAYKSIKÖIDEN SIDOSYKSIKKÖASEMAA JA KUNNAN YKSINOIKEUTTA ASUMISESSA SYNTYVÄÄN JÄTTEESEEN

Jätelain muuttamista selvittäneen työryhmän loppuraportissa ehdotetaan, että jätehuollon hankintayksiköiden kohdalla poikettaisiin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 1397/2016 (jäljempänä hankintalaki) säännöksistä koskien hankintoja hankintayksikön sidosyksiköltä, ja että kunnalla säilyisi jatkossakin yksinoikeus asumisessa syntyvän jätteen lisäksi myös kunnan omassa toiminnassa syntyvään yhdyskuntajätteeseen. Emme hyväksy loppuraportin ehdotuksia näissä kysymyksissä.

Hankintalain sidosyksikkösääntely jätehuollossa

Hankintalain 15 §:ssä säädetään poikkeuksena yleisestä hankintojen kilpailuttamisvelvollisuudesta, että hankintayksikkö voi lainkohdassa tarkemmin määrättyjen edellytysten täytyessä tehdä hankintoja omalta sidosyksiköltään ilman kilpailuttamista. Yksi edellytyksistä on, että sidosyksikkö harjoittaa enintään 5 %:n ja enintään 500.000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

Hankintalain esitöissä on perusteltu laajasti, miksi on välttämätöntä rajoittaa sidosyksiköiden myyntiä muille kuin omistajilleen. Sidosyksiköt voisivat vähäistä suuremman myynnin kautta vääristää kilpailua markkinoilla hyödyntämällä määräysvaltaa käyttäviltä hankintayksiköiltä kilpailuttamatta saatuja ja usein sidosyksikölle erittäin edullisia hankintasopimuksia. Sidosyksikkö saisi näin verovaroin kustannettuja epäreiluja kilpailuetuja yksityisiin yrityksiin verrattuna. Suurikokoisen sidosyksikön liiketoiminnasta jo muutaman prosentin sallittu ulosmyynti voisi tarkoittaa miljoonien eurojen suuruista myyntiä markkinoille. Tästä syystä hankintalaissa katsottiin välttämättömäksi asettaa prosenttimääräisen rajan lisäksi myös euromääräinen raja.

Työryhmän loppuraportissa ehdotetaan, että jätehuollossa poikettaisiin tuoreen hankintalain yleisesti kaikkia toimialoja koskevasta sidosyksikkösääntelystä, ja kevennettäisiin hankintalain 15 §:ssä asetettuja edellytyksiä kilpailuttamattomille hankinnoille sidosyksiköltä. Loppuraportin mukaan jätehuollossa ei sovellettaisi lainkaan euromääräistä rajaa, ja prosenttimääräinen raja nostettaisiin viidestä kymmeneen. Loppuraportin perustelut ratkaisulle ovat niukat ja mielestämme kestäättömät. Keskeisin ja lähes ainoa perustelu vaikuttaa olevan tarve turvata kuntien mahdollisuudet tuottaa jätelain 33 §:n mukaista palvelua sitä tarvitseville.

Jätelain 33 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää jätehuolto silloin, kun jätteen haltija ei voi saada palvelua muualta palvelutarjonnan puutteen vuoksi (kunnan toissijainen velvollisuus, jäljempänä tsv). Yhdymme loppuraportissa esitettyyn näkemykseen siitä, että tsv on tarpeellinen monille jätteenhaltijoille, myös yrityksille. Samoin yhdymme näkemykseen siitä, että tsv tulee säilyttää laissa, eikä sen edellytyksiä tule vaarantaa. Sen sijaan olemme täysin eri mieltä loppuraportin kanssa siitä, mikä on hankintalain sidosyksikkösäännösten vaikutus tsv:hen.

Loppuraportissa todetaan asianmukaisesti, että kunnan tai kuntien yhteisesti omistaman yhtiön tsv:n perusteella tuottamista palveluista syntyvää liikevaihtoa ei lueta mukaan määritettäessä sitä, ylittävätkö hankintalain 15 §:ssä asetetut liikevaihdon prosenttiosuutta tai euromäärää koskevat

rajat. Kunta voi siis tuottaa jätelain 33 §:n mukaisia tsv-palveluja hankintalain sidosyksikkösääntelyn estämättä juuri siinä laajuudessa mihin se on jätteen haltijoiden pyyntöjen ja muun markkinatarjonnan puutteen perusteella jätelain 33 §:n mukaisesti velvollinen.

Sidosyksikkösääntelyn prosentti- ja euromääräiset rajat koskevat vain sidosyksikön sellaista ulosmyyntiä, joka ei ole tsv-myyntiä. Silloin puhutaan jätehuoltopalveluista, jotka ovat puhtaasti markkinaehtoisia, ja joiden tuottamiseen ei kumpua mitään velvoitteita sen enempää jätelaista kuin mistään muustakaan laista. Kunnan mahdollisuuksiin tuottaa palveluja tsv:n perusteella hankintalain 15 § ei sen sijaan vaikuta millään tavalla. Tähän johtopäätökseen päätyi myös eduskunnan talousvaliokunta hankintalaista antamassaan mietinnössä (TaVM 31/2016 vp). Valiokunnan alustava arvio oli, että "ehdotettu hankintalain sidosyksikkösääntely ei estäisi kuntia järjestämästä lakisääteisiin velvollisuuksiinsa kuuluvia jätehuollon palveluja ja TSV-palvelua määräysvallassaan olevien kunnallisten jätelaitosten toimesta."

On hyvä huomata, kuinka merkittävä poikkeus tsv on hankintalain sidosyksikkösääntelystä, jossa vastaavan markkinaehtoisien toiminnan puute oikeuttaa 5 prosentin sijaan enintään 10 prosentin ulosmyyntiin. Tsv:n osalta tällaista ylärajaa ei ole lainkaan, eli tsv-myyntiä voi olla vaikkapa 50 % sidosyksikkönä toimivan jätehuoltoyhtiön liikevaihdosta.

Jo työryhmän asettamispäätöksessä korostettiin tarvetta tarkastella hankintalain ja jätelain yhteensovittamista nimenomaan sen selvittämiseksi, miten uudistuva hankintalaki vaikuttaa jätelain 33 §:n mukaisen tsv:n toteuttamisen edellytyksiin. Työryhmän olisikin tullut tyytyä siihen, että tsv:n edellytykset turvattiin edellä mainitulla loppuraportin kirjauksella olla huomioimatta tsv:n kautta syntyvää liikevaihtoa hankintalain sidosyksikkösääntelyn tarkoittamaa liikevaihtoa laskettaessa. Työryhmän loppuraportissa ei olisi mielestämme tullut etsiä keinoja lisätä kuntien mahdollisuuksia muuhun kuin tsv-myyntiin, eli puhtaasti markkinaehtoiseen myyntiin kilpailluilla markkinoilla. Sellaiseen työryhmä ei käsityksemme mukaan saanut toimeksiantoa, eikä sellaiselle mielestämme ilmennyt työryhmätyön aikana perusteita.

Oudoksumme myös sitä, että loppuraportissa katsotaan hankintalain 15 §:ssä asetettujen euro- ja prosenttimääräisten rajojen muun muassa vähentävän kilpailua ja innovaatioita, vaikka hankintalain esitöissä on nimenomaisesti todettu asian olevan juuri päinvastoin. Kilpailun lainalaisuudet ovat jätehuollossa aivan samat kuin muillakin toimialoilla. Sidosyksiköiden markkinoille meno vääristää kilpailua, mikä nimenomaan estää tehokkaimpia toimijoita pärjäämästä kilpailussa ja aiheuttaa yhteiskunnalle pitkässä juoksussa hyvinvointitappioita.

Selvyyden vuoksi toteamme, että hankintalain 15 §:n sidosyksikkösääntely ei estä kuntaa tarjoamasta palvelujaan haluamassaan määrin myös kilpailluilla markkinoilla. Se asettaa vain rajat sille, millä edellytyksillä kunnan hankintayksikkö voi hankintalain yleisestä kilpailuttamisvelvollisuudesta poikkeavasti hankkia palvelut ilman kilpailuttamista sidosyksiköltään. Päätösvalta on täysin kunnalla itsellään.

Hankintalaissa on aiheellisesti asetettu tiukat edellytykset sille, milloin hankintayksikkö voi hankintalain yleisestä kilpailuttamisvelvollisuudesta poikkeavasti tehdä hankintoja sidosyksiköltään ilman kilpailuttamista. Jätehuollon erityispiirteistä ei johdu mitään syitä, miksi jätehuollon hankintayksiköiden tulisi nauttia tältä osin erivapauksista. Päinvastoin, jätehuollon vallitsevat olosuhteet ovat omiaan kasvattamaan kilpailuneutraliteettiongelmia tilanteissa, joissa kunnan sidosyksikkö myy palvelujaan ulkopuolisille.

Tsv, jonka tarpeellisuutta emme kiistä, luo jo itsessään jätehuollon kuntaomisteisille sidosyksiköille volyymietuja yksityisiin kilpailijoihin nähden, samoin kuin muut jätelain kunnalle suomat

yksinoikeudet. Vielä kilpailuneutraliteettiongelmia lisää se jätehuollon erityispiirre, että yleensä vain kuntatoimijoilla on suora pääsy toiminnan harjoittamisessa elintärkeään infrastruktuuriin. Yksityiset jätehuoltoyritykset pääsevät useimmiten esimerkiksi kaatopaikoille tai polttolaitoksiin vain kunnallisen jäteyhtiön, eli kilpailijansa kautta. Asetelma on toimivan kilpailun kannalta hyvin ongelmallinen, eikä vastaavaa liene muilla toimialoilla.

Ymmärrämme, että joidenkin yksittäisten jätelaitoksen osalta siirtyminen suoraan alempiin sidosyksikön ulosmyyntirajoihin saattaisi aiheuttaa häiriöitä käytännön toiminnalle. Sen vuoksi pidämme tärkeänä, että hankintalaissa on asetettu jätehuollolle riittävä sopeutumisaika.

Talousvaliokunta totesi edellä mainitussa mietinnössään, että hankintalain mukaiset prosenttiosuudet eivät yksin aiheuttane kohtuuttomuutta, mutta yhdessä siirtymäaikojen kanssa voivat johtaa hankaliin toimintojen sopeuttamistilanteisiin. Valiokunta piti selvitettyinä, että sopeuttamistoimet olisivat merkittävästi helpommin toteutettavissa nostamalla prosenttilukuja väliaikaisesti siten, että jätehuollon toimialan suhteen ulosmyynnin enimmäismäärä on vuoden 2017 ajan 15 % ja vuoden 2018 ajan 10 %. Lopulliseen hankintalakiin kirjattiin talousvaliokunnan ehdottama siirtymäkauden poikkeusjärjestely jätehuollon osalta. Enempiin erityisjärjestelyihin ei käsityksemme mukaan voi olla perusteltua tarvetta.

Edellä olevilla perusteilla katsomme, ettei jätehuollossa tule loppuraportissa ehdotetulla tavalla poiketa hankintalain 15 §:ssä asetetuista euro- ja prosenttimääräisistä rajoista. Jätelakiin tältä osin ehdotettu lainkohta tulee kokonaisuudessaan poistaa.

Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto

Hallitusohjelman mukaan jätelakia muutetaan siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyvään jätteeseen. Lisäksi hallitusohjelmassa on kirjaukset, joiden mukaan kilpailua estävää toimialakohtaista sääntelyä puretaan ja julkisia palveluja avataan yritysten kilpailulle.

Yksinoikeuksien rajaaminen asumisessa syntyvään jätteeseen selkeyttää jätehuollon vastuunjakoa, vahvistaa alan markkinoita sekä toteuttaa hallitusohjelman muita tavoitteita yrittäjyyden, kilpailullisuuden ja kilpailuneutraliteetin vahvistamisesta.

Työryhmän loppuraportissa ehdotetaan kuitenkin hallitusohjelman kirjauksesta poiketen, että kuntien yksinoikeuksien rajausta toteutetaan siten, että kuntien omassa toiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte säilyisi edelleen kunnan vastuulla eli yksinoikeuden piirissä.

Loppuraportin ehdotus ei näin ollen toteuta yksiselitteistä hallitusohjelman kirjausta kunnan vastuun rajaamisesta. Hallitusohjelman kirjauksesta poikkeamista perustellaan loppuraportissa erittäin niukasti ainoastaan kunnan toiminnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamisella ja näihin liittyvän hallinnollisen taakan minimoimisella.

Kunnan vastuun rajaaminen asumisessa syntyvään yhdyskuntajätteeseen on arvioitu kahdessakin eri vaikutustenarvioinnissa (FCG ja Ramboll). Kummassakaan niistä ei ole päädytty työryhmän loppuraportissa esitettyyn tarpeeseen kunnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamisesta tai siihen, että sujuvuus olisi muutoksen myötä uhattuna. Päinvastoin muutoksen vaikutukset on arvioitu kaikissa vaikutusluokissa melko pieniksi (FCG).

Kunnan vastuun rajaaminen asumisessa syntyvään jätteeseen selkeyttäisi jätehuollon vastuunjakoa huomattavasti. Tämä on tärkeä asia huomioiden alan riittäisyys. Arvioinnin mukaan kaikkien organisaatioiden siirtäminen kunnan vastuun ulkopuolelle vähentäisi tulkintaristiriitoja ja samalla myös jätehuoltoviranomaisten hallinnollista taakkaa.

Kuntien omassa toiminnassa syntyvän jätteen jättäminen kunnan vastuulle heikentää mahdollisuuksia kierrätyksen lisäämiseksi sekä vähentää muutoksesta saatavia synergiaetuja. Kyseinen yhdyskuntajäte on yleisesti laadultaan sellaista, että se on helpommin hyödynnettävissä kuin asumisessa syntyvä jäte. Se vastaa muita kuntien vastuulta vapautuvia jätteitä kuten seurakuntien, valtion ja muiden julkishallinnollisten toiminnassa syntyvää yhdyskuntajätettä.

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

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

Tällaisista sidosyksikköpäätöksistä tai kilpailutuksista kunnille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa on loppuraportissa selvästi liioiteltu. Kunnathan tekevät jo nykyisin kiinteistöjensä ja niiden palveluiden osalta merkittäviä määriä hankintojen kilpailutuksia sekä sidosyksikköpäätöksiä.

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

Edellä olevilla perusteilla katsomme, ettei loppuraportissa ehdotettua kunnan omassa toiminnassa syntyvää jätettä tule jättää yksinoikeuksien eli kuntavastuun piiriin. Loppuraportissa ehdotettu jätelain 32 § tulee siis muuttaa siten, että pykälän 1. momentissa oleva kohta 2 (kunnan omassa toiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte) poistetaan kokonaan. Samalla on perusteltua poistaa tämän muutoksen myötä turhaksi jäävä jätelain 42 § (poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon).

Helsingissä 8.3.2017

Tatu Rauhamäki

toimitusjohtaja

Ympäristöteollisuus ja

-palvelut YTP

Tiina Toivonen

lainsäädäntöasioiden

päällikkö

Suomen Yrittäjät

Jukka Lehtonen

asiantuntija

Elinkeinoelämän

Keskusliitto EK

YMPÄRISTÖTEOLLISUUS JA -PALVELUT YTP:N, SUOMEN YRITTÄJIEN JA ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITTO EK:N TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA KOSKIEN JÄTEHUOLLON INFRASTRUKTUURIN AVAAMISTA SEKÄ MARKKINAPAIKAN PERUSTAMISTA

Jätelain muuttamista selvittäneen työryhmän loppuraportissa esitetään, että ministeriö teettää vuoden 2017 aikana selvitykset jätehuollon markkinapaikan perustamisesta sekä jätehuollon infran eriyttämisestä. Esitykset pohjautuvat selvitysmies Mikko Alkion työryhmälle tekemään selvitykseen, jossa tarkasteltiin jätehuollon markkinoiden avaamista ja kilpailun läpinäkyvyyttä.

Esitykset jatkoselvityksiksi ovat kannatettavia ja perusteltuja. Korostamme, että sekä jätehuollon poltto- ja biolaitosten avaaminen yritysjärjestöille, että markkinapaikan perustaminen ovat toimia, joihin työryhmän tulee sitoutua kunnianhimoisesti ja siten, että uudistukset tul- laan tosiasiallisesti selvitysten perusteella toimeenpanemaan. Infran eriyttämistä ei tule sitoa sidosyksikkörajan määritelmään, vaan asiaa tulee tarkastella toimivien markkinoiden, kilpailuneutraliteetin ja määräävän markkina-aseman näkökulmista.

Markkinapaikan perustaminen

Jätelain muuttamista selvittäneen työryhmän loppuraportissa todetaan, että "hallituksen tavoitteena on mahdollisimman pian selvittää mahdollisuuksia perustaa valtakunnallinen jätehuoltopalveluiden markkinapaikka tai muu vastaava menettely, joka tukisi markkinapuutteen arviointia ja lisäisi jätehuoltoalan markkinoiden läpinäkyvyyttä ja parantaisi kilpailua. Toteutuessaan markkinapaikka voisi ainakin osittain korvata tässä laissa ja valtioneuvoston asetuksella säädettävät jätehuollon palvelutarjonnan arviointimenettelyä koskevat vaatimukset."

Sen lisäksi, että markkinapaikan perustamisella olisi myönteisiä vaikutuksia alan kilpailuun, markkinoiden läpinäkyvyyteen ja sitä kautta asiakashintoihin, sillä olisi merkittävä rooli kunnallisen jätehuoltoviranomaisen velvoitteiden toteuttamisen kannalta. Työryhmä ehdottaa jätelain 33 §:ään selventävää momenttia viranomaisen selvilläölovelvollisuudesta jätehuoltomarkkinoiden osalta. Markkinapaikka tai muu vastaava menettely helpottaisi jätelain 33 §:n kunnan toissijaisen velvollisuuden edellyttämän markkinapuutteen arviointia. Viranomaisen TSV-pykälään liittyvä ennakkovalvonnan puuttuminen on johtanut eri toimijoiden kiistoihin ja epäluottamukseen kunnissa. Ratkaisulla on näin ollen omalta osaltaan merkitystä myös siihen, että eri aluilla kunnalliset yhtiöt sekä yksityiset yritykset voivat uudelta pohjalta rakentaa luottamukseen perustuvaa yhteistyötä kiertotalouden tavoitteiden toteuttamiseksi.

Lisäksi työryhmä linjaa, että markkinapaikan ohella selvitetään julkisten hankintojen sähköisen ilmoituskanavan HILMAN käyttömahdollisuudet markkinapuutteen arvioinnissa. Korostamme, että HILMA on vuoden 2017 alusta uudistettu siten, että sen kautta kunnilla on mahdollisuus selvittää hyvin kevyesti jätehuollonkin markkinatilanne ja mahdollinen markkinapuute. Järjestelmä on valmiiksi rakennettu, minkä vuoksi kuntia ja jätehuoltoviranomaisia tulisi kannustaa sen käyttöönottoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tämä olisi perusteltua ja järkevää tehdä jo ennen mahdollisen markkinapaikan käyttöönottoa. Korostamme, että on tärkeää ja vastuullista tarjota viranomaisille selkeät ja yhtenäiset työkalut velvoitteiden asianmukaisen hoitamisen tueksi.

Työryhmän loppuraportissa todetaan, että markkinapaikan perustaminen edellyttää lisäselvityksiä resurssitarpeista sekä käytännön toteuttamismahdollisuuksista. Tällainen selvitys laadittaisiin vuoden 2017 loppuun mennessä ministeriöiden ja KKV:n yhteistyönä. Selvityksessä otettaisiin yhtenä vaihtoehtona huomioon myös ns. Hilma-järjestelmän käyttömahdollisuudet markkinapuutteen arvioinnissa.

Pidämme tärkeänä, että markkinapaikan perustamista selvitetään pikaisella aikataululla. Korostamme samalla, ettei asia saa jäädä pelkän selvityksen varaan. Eri vaihtoehdot, sekä uusi malli markkinapaikaksi, että olemassa oleva HILMA-kanava, tulee arvioida kattavasti ja määrätietoisesti. Selvityksen jälkeen tulee analysoida eri vaihtoehtojen hyödyt sekä puutteet ja tämän jälkeen ottaa käyttöön mahdollisimman kustannustehokas ja läpinäkyvä järjestelmä.

Infran eriyttäminen

Työryhmän loppuraportissa todetaan, että ”jätelakiin ei...esitetä tässä vaiheessa infran yhtiöittämiseen liittyvää velvoitetta” ja, että ”ympäristöministeriö laatii erillisen selvityksen infran eriyttämisestä yhtiöittämällä vuoden 2017 loppuun mennessä. Selvityksen pohjalta päädetään mahdollisista jatkotoimista”.

Selvitysmies Mikko Alkio nosti infran eriyttämisen tarpeen yhtenä keskeisenä toimenpideehdotuksenaan. Hän toteaa selvityksessään että ”keskeisen ongelman jätemarkkinoiden toimijoiden välisen kilpailuneutraliteetin kannalta muodostaa pääasiallisesti kunnallisten jätelaitosten hallinnoima jätehuollon infrastruktuuri” ja, että ”kunnallisten jätelaitosten markkinoilla toimimisesta mahdollisesti aiheutuvat kilpailuneutraliteettiongelmat ovat tehokkaasti ratkaistavissa velvoittamalla kunnalliset jätelaitokset eriyttämään bio- ja jätteenpolttolaitokset muusta jätehuollosta ja avaamaan ne myös yksityisen sektorin toimijoiden hyödynnettäväksi tasapuolisin ehdoin”.

Käsityksemme tilanteesta vastaa selvitysmiehen näkemystä asiasta. Tästä johtuen olemme pettyneitä, että ympäristöministeriö ei kyennyt valmistelamaan asiaa työryhmälle niin, että infran eriyttämisvelvoite olisi voitu kirjata jo tässä vaiheessa jätelakiin. Muistutamme, että kilpailu jätealalla lähes väistämättä vääristyy tavalla tai toisella, jos vain kunnallisilla toimijoilla tai vain niiden kautta, on mahdollista esimerkiksi saada jätteitä polttopalveluiden piiriin.

Kuten Alkiokin selvityksessään toteaa, keskeisen infrastruktuurin monopolisoiminen vain kunnallisten jäteyhtiöiden käyttöön ei ole tarkoituksenmukaista. Nythän näin on käytännössä tapahtunut johtuen pitkäaikaisista palvelusopimussuhteista kuntien jätelaitosten ja polttolaitoksia operoivien energiayhtiöiden välillä. Nykyistä tilannetta tuleekin tarkastella ja korjata ennen kaikkea toimivien markkinoiden, kilpailuneutraliteetin ja määräävän markkina-aseman näkökulmista.

Jätetoimialan kannalta keskeisen jätteenpoltto- ja biokäsittelyinfran eriyttäminen selkiyttäisi alan rakennetta. Samalla se vähentäisi merkittävästi jätehuoltoyritysten tarvetta TSV-palveluille niiden voidessa hankkia loppukäsittelypalveluita suoraan eriytetyiltä infrayhtiöiltä markkinaehtoisesti. Eriyttäminen myös vähentäisi kuntien jätelaitosten markkinaehtoisesta toiminnan tarvetta, koska mahdollinen käsittelylaitosten kapasiteetti siirtyisi markkinoille.

Eriyttäminen myös tukisi etusijajärjestyksen nykyistä parempaa toteutumista vähentämällä sellaisten materiaalien päätymistä polttoon, joille on muutakin käsittelyä tarjolla.

Pidämme erittäin tärkeänä, että ympäristöministeriö käynnistää välittömästi riittävän asiantuntevan ja neutraalin työn infran eriyttämisestä. Työn päämääräksi tulee asettaa selvityksen tekemisen sijaan ratkaisujen löytäminen jätealan keskeisen infrastruktuurin eriyttämiseksi. Työ tulee olemaan aivan keskeinen alan nopeasti kehittyvän yritystoiminnan ja kiertotalouden edistämisen kannalta.

Helsingissä 8.3.2017

Tatu Rauhamäki

toimitusjohtaja

Ympäristöteollisuus ja

-palvelut YTP

Tiina Toivonen

lainsäädäntöasioiden

päällikkö

Suomen Yrittäjät

Jukka Lehtonen

asiantuntija

Elinkeinoelämän

Keskusliitto EK

07.03.2017

**TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA JÄTELAIN MUUTTAMISTA SELVITTÄNEEN TYÖRYHMÄN
LOPPURAPORTTIIN**

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry. kiittää mahdollisuudesta osallistua työryhmään, jonka tehtävänä oli valmistella jätelainsäädännön yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevaa uudistusta huomioiden hallitusohjelman kirjaus *"Muutetaan jätelakia siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden."* sekä samassa yhteydessä tarkastella jätelain ja hankintalainsäädännön yhteensovittamista, ja tehdä näitä koskevat ehdotukset vaikutusarviointineen. Lausumme kunnioittavasti työryhmän loppuraportista seuraavaa:

Työryhmä oli koko työskentelynsä ajan varsin erimielinen. Yhteisymmärrystä ei löytynyt työryhmälle asetettujen selvitystehtävien tarpeellisuudesta, tehtyjen vaikutusarviointien oikeellisuudesta tai esitettävien muutosehdotusten tai jatkoselvitysten sisällöstä.

Erimielisyyksistä huolimatta työryhmä on saanut laadituksi loppuraportin, jossa ehdotetaan muutoksia kunnan vastuun rajaukseen yhdyskuntajätehuollossa sekä täsmennyksiä kunnan toissijaiseen vastuuseen liittyvään sääntelyyn (ns. TSV-palvelu). Lisäksi loppuraportissa ehdotetaan jätehuollolle omaa, hankintalaista poikkeavaa ulosmyyntirajaa. Ulosmyyntiraja käytännössä tarkoittaa prosenttiosuutta, jota sovelletaan sidosyksiköiden ja hankintayksiköiden markkinaehtoiseen toimintaan ulosmyyntiä rajoittaen.

Jätehuollon sidosyksikkösääntely

Työryhmän ehdotuksen mukaisesti sidosyksikön määritelmään ei jätehuollon osalta sisällytettäisi kiinteää 500.000 euron ylärajaa. Lisäksi jätelaissa säädettäisiin pysyväksi, jätehuoltoalaa koskevaksi, sidosyksikön ulosmyyntirajaksi 10 %. Lisäedellytyksenä ehdotetaan vuoden 2017 loppuun mennessä laadittavaa erillistä selvitystä infran eriyttämisestä yhtiöittämällä.

MTK kannattaa työryhmän esitystä. Huomautamme, että infran eriyttämistä ei ole perustavanlaatuisesti selvitetty niin selvitysmies Mikko Alkion itsenäisessä raportissa kuin työryhmän omassa selvitystyössä. Lisäselvitykseen jäisi ainakin infran eriyttämisestä aiheutuvien lainsäädäntömuutosten perustuslainmukaisuus. On täysin mahdollista, että infran eriyttämiseen yhtiöittämällä ei ole lisäselvitystenkään jälkeen perusteltua ryhtyä. Kuten loppuraportissa tuodaan esiin, kunnallisten jäteyhtiöiden tulee mahdollisesti ryhtyä infran yhtiöittämiseen joka tapauksessa ulosmyyntirajojen ylittyessä lakimuutosten tultua voimaan, joten on järkevää ensin seurata nyt kyseessä olevien lainsäädäntömuutosten tosiasiallisia vaikutuksia.

Jätteen tuottajan asema, TSV-palvelun toteutuminen

Työryhmän työskentely suuntautui hyvin pitkälti kilpailuoikeudellisiin näkökulmiin sen sijaan, että oltaisiin tunnistettu jätehuoltoon liittyvä, voimakas ympäristön- ja terveydensuojelun näkökulma sekä jätehuollon rooli välttämättömyyspalveluna kaikkialla Suomessa. Keskiössä ovat olleet jätealan yritykset jätteen haltijoiden sijaan.

Ympäristöministeriön tekemässä vaikutustenarviossa jätteen haltijoihin kohdistuvista kielteisistä vaikutuksista tunnistetaan erityisesti mahdolliset negatiiviset muutokset pieniin toimijoihin. Lisäksi palvelujen saannin arvioidaan vaikeutuvan haja-asutusalueella, mikä kasvattaa tarvetta kunnan TSV-palveluihin.

MTK esittää suuren huolensa haja-asutusalueella toimivien yritysten jätehuoltopalveluiden saantiin lakimuutosten jälkeen. TSV-palvelun kriittinen merkitys jatkossa tunnistetaan vahvasti. Vaikutustenarvioinnin sivulla 11 todetaan, kuinka *"Jätehuollon toimivuuden turvaamiseksi kaikissa olosuhteissa on olennaista, että kunta voi tarjota TSV-palvelua elinkeinoelämälle ja julkiselle hallinto- ja palvelutoiminnalle markkinapuutetilanteessa. Kunnan jätehuoltoyhtiöiden toiminnan sopeuttaminen tiukentuviin ulosmyyntirajoihin voisi heikentää kunnan mahdollisuuksia TSV-palvelun tarjoamiseen. -- 10 % ulosmyyntiraja verrattuna hankintalain mukaisiin ulosmyyntirajoihin varmistaisi paremmin mahdollisuuden TSV-palveluvalmiuden ylläpitoon myös jatkossa."*

Vaikutustenarvioinnin sivulla 13 todetaan, että harvaan asutuilla alueilla Suomessa on verrattain vähän yksityisiä jätehuoltopalveluja tarjoavia yrityksiä. Palvelujen saatavuudesta sivulla 14 todetaan edelleen, että nyt tarkasteltavan jätelain muutoksen kohderyhmään kuuluvista asiakkaista osa sijaitsee alueilla, jotka ovat harvaan asuttuja. Tällaisilla alueilla palveluntarjonta voi olla vähäistä ja kunnan jätelaitosten TSV-palvelut ovat tarpeellisia jatkossa.

MTK korostaa, että jätehuoltopalveluiden tulee olla paitsi saatavilla, myös palvelun kohtuullinen hinta on keskeinen lakimuutoksen lopullisessa muodossa arvioitava seikka. Palvelujen hinnasta vaikutustenarvioinnin liitteessä 2 todetaan, että *"Lakimuutoksen kohteena olevien jätteen haltijoiden jätehuoltokustannukset muuttuisivat riippuen toiminnan koosta ja sijainnista. Eniten lakimuutoksesta hyötyisivät todennäköisesti suuret asiakkaat, joilla on neuvotteluvoimaa ja jätekertymät ovat suuria. Tällöin päästäisiin helpommin kuntien jätehuoltotaksoja halvempiin hintoihin. Pienempien ja erityisesti taajamien ulkopuolella toimivien asiakkaiden jätehuoltokustannukset puolestaan tulisivat monissa tapauksissa todennäköisesti nousemaan, koska kunnan järjestämässä jätehuollossa taksojen mukaiset yksikköhinnat ovat kaikille samat sijainnista riippumatta."*

Hallituksen esitystä valmisteltaessa lakimuutosten arvioitujen vaikutusten tarkastelua on syvennettävä yllä mainitut seikat huomioon ottaen. Jätehuoltopalveluiden saatavuus kohtuulliseen hintaan tasavertaisesti ympäri Suomen tulee turvata myös jatkossa.

Helsingissä 8 päivänä maaliskuuta 2017

MAA- JA METSÄTALOUSTUOTTAJAIN KESKUSLIITTO MTK RY

Minna Ojanperä
Lakimies