

Ympäristöministeriö
Kirjaamo
kirjaamo@ym.fi

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

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI JÄTELAIN MUUTTAMISESTA

Perämeren Jätehuolto Oy on viiden kunnan omistama jäteyhtiö, joka tarjoaa jätehuoltopalveluja kaikkiaan 16 lappilaiselle kunnalle ja Ruotsin Haaparannan kunnalle. Yhtiömme haluaa osaltaa esittää seuraavia kannanottojaan luonnokseen hallituksen esitykseksi jätelain muuttamiseksi.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntajätehuollon vastuunjako koskevia jätelain säännöksiä pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti siten, että kunnille säädetty vastuu rajattaisiin pääosin vain asumisessa syntyvään jätteeseen alueelliset erityispiirteet huomioiden.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetusta laista poiketen, että jätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava markkinaehtoista toimintaa rajoittava ulosmyynnin osuus olisi pysyvästi 10 prosenttia.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kunnan toissijaisten jätehuoltopalvelujen järjestämiselle säädettyjä edellytyksiä täsmennettäväksi nykyisestä. Luonnoksen mukaan kunnan jätehuoltopalveluihin liittyviä kirjanpitovelvoitteita sekä niihin liittyvää jätteen kuljettajan tiedonantovelvollisuutta ehdotetaan luonnoksessa täsmennettäväksi läpinäkyvyyden varmistamiseksi ja tiedonantovelvollisuuden laiminlyönti ehdotetaan luonnoksessa säädettäväksi rangaistavaksi teoksi.

Yleistä

Esitysluonnoksen tavoitteena on edistää kilpailua varmistaen samalla toimiva yhdyskuntajätehuolto. Tavoitteenasettelusta puuttuu jätehierarkian toteutumisen edistäminen ja tavoitteet ympäristön- ja terveydensuojelussa.

Jätehuollon toimivuus kulminoituu jätehuollon palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen – koko maassa. Kuntien rooli jätehuollon toimivuuden turvaavana julkisena toimijana on tarpeellinen ja kiistaton. Kuntien alueellinen yhteistyö jätehuollossa on toiminut veturina jätehuollon kehittämiseksi maanlaajuisesti sekä mahdollistanut jätehuollon nykyaikaisen, terveyttä ja ympäristöä suojelevan, infrastruktuurin rakentumisen.

Kiertotalouden harppaukset edellyttävät julkista vastuunkantajaa. Kuntien panostukset jätehuollon kehitykseen ovat kiistatta viemässä maamme kierrätyksen edelläkävijöiden joukkoon. Esitysluonnoksessa esitetyn muutokset jarruttavat tätä kehitystä.

Hallituksen tavoite kilpailun ja yritystoiminnan edistämisestä jätehuoltoalalla toteutuu jo nyt kuntien ja kuntien jätelaitosten julkisten hankintojen kilpailutusten kautta. Kilpailutukset mahdollistavat ja edistävät uusien kierrätyksen innovaatioiden kehittymistä edelleen. Investointivaltaisella alalla julkisten toimijoiden rooli onkin merkittävä innovaatiokehityksessä. Kuntavetoiset innovaatiot kehittävä alaa kohti kierrätyksen turvaten samanaikaisesti perustarpeet varmistavan välttämättömyyspalvelun saatavuuden sekä huoltovarmuuden. Jätehuolto on osa huoltovarmuutta ja siten Suomen kokonaisturvallisuutta.

Vaikutusten arviointi

Vastuun rajauksesta ja hankintalainsäädännön muutoksesta teetetyt ja tehdyt vaikutusten arvioinnit eivät ole osoittaneet riittäviä perusteita esitysluonnoksessa esitetyille kokonaisuudelle. Vaikutusten arvioinnissa on jätetty huomioimatta, miten biohajoavan jätteen kaatopaikkakiello tulee vaikuttamaan kuntien mahdollisuuksiin tarjota TSV-palvelua aluehallintovirastojen myöntämien määräaikaisten poikkeuslupien päätyttyä.

Esimerkiksi neljä pohjoisinta kunnallista kaatopaikkaa ylläpitävää jätehuoltoyhtiötä sai Pohjois-Pohjamaan aluehallintovirastolta kesällä 2016 täyshylkypäätöksen kaikkiin jätejakeisiin, joille haettiin poikkeuslupaa. Pääosa näistä jätejakeista oli yritys- tai sairaanhoitopiirin jätteitä, jotka aiemmin kaatopaikattiin kuntavastuullisena tai TSV-jätteenä. Mikäli jäteyhtiö järjestää erillisen käsittelyn ko. jätejakeille niin ne muuttuvat markkinaehtoiseksi jätteeksi (esitysluonnoksen mukaan myös terveydenhuollon jätteiden osalta), kaatopaikalle poikkeusluvalla sijoitettuna ne olisivat olleet TSV-jätettä edelleen. Kunnallisen jäteyhtiön intressi järjestää tällaisten pienten erityiskäsittelyä vaativien yritysätteiden käsittely niiden muututtua markkinaehtoiseksi, on hyvin pieni. TSV:nä jätettä ei voi ottaa käsittelyyn koska AVI:n poikkeuslupapäätöksen perustelujen mukaan sopivaa vaihtoehtoa käsittelyä on saatavissa (vaikka käsittelypaikka ei olisi jäteyhtiön tiedossa). Lähitulevaisuudessa tulee syntymään erilaisia aikaisemmin kaatopaikattuja yritysätte-eriä, joiden käsittelyn hankkiminen (tai hankkimatta jättäminen) jää jätteen haltijan vastuulle.

Alueellisten erityispiirteiden huomioon ottaminen on jäänyt kokonaan vaikutusten arvioinnissa huomiotta, vaikka se on osa Sipilän hallituksen strategista ohjelmaa. Ympäristövaikutusten arvioinnissakin esimerkiksi muutoksen vaikutukset liikennemääriin on jätetty hyvin pienelle huomiolle. Pienten yritys-jäte-erien käsittelyn rajaaminen eri toimijoiden vastuulle kasvattaa liikennemääriä ihan samalla tavoin oli kyseessä kunnan kilpailuttama tai kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus. Esimerkiksi Perämeren Jätehuollon alueella sopimusperusteisen kuljetuksen kuntien kuormapainot ovat vain noin 60 % verrattuna kunnan kilpailuttaman kuljetuksen kuormapainoihin. Kiinteistön haltijan järjestämän kuljetusjärjestelmän tehottomuus lisääntyy koordinoimattoman jätteenkeräyksen lisääntyessä.

Esityksen tavoitteena on edistää kilpailua mutta samalla se heikentää merkittävästi pienten, jätekuljetuksiin keskittyneiden jäteyritysten mahdollisuuksia. Perämeren Jätehuolto on siirtymässä biojätteen omasta käsittelystä käsittelypalvelun ostoon. Yrityksemme tiedustellessa alueen jäteyritysten halukkuutta hoitaa kunnan vastuulle kuulumattoman biojätteen vastaanotto ja käsittelyn järjestäminen, yksikään alueen jäteyritys ei sitä halunnut järjestettäväkseen vaan katsoi että kunnan jäteyhtiön tulisi se hoitaa. Syntyvä biojättemäärä on pieni ja sen välivarastointi ongelmallinen järjestää herättääkseen ”markkinoiden” kiinnostuksen. Perämeren Jätehuollolla ei myöskään ole erityistä halua varata kapasiteettia, tehdä investointeja ja järjestää käsittely markkinaehtoiselle biojättemäärälle, koska se ei ole kunnan vastuualuetta.

Kuntavastuun rajaamisen myötä tarve markkinaehtoisille palveluille kasvaa, mutta samanaikaisesti jätelaitosten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin rajataan markkinaehtoisien ulosmyynnin tarpeettoman tiukalla rajalla. Toisin kuin vaikutusten arvioinnissa annetaan ymmärtää, toissijaista jätehuoltopalvelua ei voida kilpailuttaa. Jätteen haltijan toissijaiseen jätehuoltopalvelun oikeuden suhdetta hankintalain kilpailuttamisvelvollisuuteen ei ole huomioitu vaikutusten arvioinnissa.

Arvioinnin keskeiseksi kysymykseksi tuleekin nostaa luonnoksessa esitettyjen toimien haitalliset vaikutukset jätehuollon järjestämiseen ja toimivuuteen. Kuntavastuun supistaminen yhdessä markkinaehtoisien toiminnan tarpeettoman tiukan rajaamisen kanssa on johtamassa monimutkaiseen ja hankalaan säädöskierteeseen, jossa rajauksesta johtuvia haittoja yritetään torjua lisäsäädöksillä. Samanaikaisesti pääministeri Sipilän hallituksen yleisenä tavoitteena on lainsäädännön keventäminen ja yksinkertaistaminen. Jätehuollon kannalta yksinkertaisin ja toimivin ratkaisu olisi säilyttää kunnan vastuu ennallaan ja pitäytyä hankintadirektiivin (2014/24/EU) sallimissa ulosmyyntirajoissa.

Esitysluonnoksessa esitettyjen muutosten palvelujen hintojen vaikutusten arvioinnin yhteydessä on todettu pienempien ja taajamien ulkopuolisten asiakkaiden kustannusten mahdollisesti nousevan. Perämeren Jätehuolto huomauttaa vaikutuksen kohdistuvan erityisesti Lapin maakunnan alueella kuntalaisiin. Olennaista olisikin tarkastella myös kuntalaisten jätemaksuja. Jätelaitokset ovat arvioineet, että kuntavastuun rajauksesta ja markkinaehtoisien toiminnan rajauksesta aiheutuu jopa useiden kymmenien prosenttien korostuspaineita kuntalaisten jätemaksuihin.

Elinkeinoelämälle tarjottavien kunnan palvelujen supistumisen on arvioitu aiheuttavan riskin jätteen kulkeutumisesta epäasianmukaiseen käsittelyyn alueilla, joilla yksityistä palveluntarjontaa ei ole helposti saatavilla. Lainvastaisen ja epäasianmukaisen jätteiden käsittelyn ja jopa jätteiden lainvastaisen ulkomaille viennin aiheuttamat ympäristö- ja terveysriskit ovat jo olemassa. Uhka niiden lisääntymisestä esitetyn muutoksen myötä on todellinen.

Vaikutusten arvioinnissa tunnistetut haitalliset vaikutukset haja-asutusalueiden jätehuollon palvelujen saatavuuteen ja kilpailun vähentymiseen ovat omiaan heikentämään haja-asutusalueilla toimivien jätteen tuottajien asemaa. Vaikutusten arvioinnissa on kuitenkin yritysvaikutusten osalta arvioitu vaikutuksia vain jätealan yritystoimintaan. Jätealan toimijoiden ohella vaikutusten arvioinnin tarkastelussa tulisi kiinnittää huomiota jätehuoltopalveluja tarvitsevien jätettä tuottavien yritysten asemaan – alueelliset erot huomioiden.

Perämeren Jätehuolto toteaa esitysluonnoksessa esitettyjen muutosten arvioitujen kokonaisvaikutusten olevan negatiivisia jätehuollon toimivuudelle, mihin on jatkovalmistelussa kiinnitettävä huomiota. Kokonaisvaikutuksiltaan negatiivisiksi arvioitujen lainsäädäntömuutosten toteuttaminen on yhteiskunnan kannalta ongelmallista. Esitetyt muutokset aiheuttavat lisäkustannuksia yhteiskunnalle ja kuntalaisille. Kuntalaisten kustannusten nousun kautta muutoksella on myös välillinen vaikutus aluetalouteen.

Yhdyskuntajätehuollon vastuunrajausta koskeva muutos

Kunnan velvollisuudeksi jätelaissa säädetty järjestämisvastuu muodostaa yhdyskuntajätehuollon perustan, jolla turvataan asianmukainen jätehuolto koko maassa kaikissa olosuhteissa ja varmistetaan jätelain tarkoituksen toteutumista. Yksinoikeuden sijaan kunnan jätehuoltovastuussa on kyse *kunnalle kohdistetusta lakisääteisestä velvollisuudesta ja järjestämisvastuusta*.

Perämeren Jätehuolto katsoo, että jätelain 32 §:n kuntavastuun rajaaminen on lähtökohdiltaan tarpeeton ja ennen kaikkea jätehuollon sääntely-ympäristön ennakoitavuuden kannalta haitallinen muutos. Kunnat ovat investoineet lakisääteisen velvollisuutensa hoitamiseen valtion ohjaamana ja lainsäädännön edellyttämällä tavalla. On oleellista, että myös kunnille taataan luottamuksensuojaa lakisääteisen velvoitteensa osalta. Perämeren Jätehuolto huomauttaa, että nyt esitetty rajausta olisi jo kolmas kunnan lakisääteiseen jätehuollon järjestämisvastuuseen suoraan kohdistuva muutos kuluneen kymmenen vuoden aikajänteellä. Lisäksi kunnan vastuuta on kaventanut tuottajavastuun kehittyminen. Ennakoimaton sääntely-ympäristö vaikeuttaa kuntien jätehuollon kehittämistä ja on omiaan jarruttamaan alalle ominaista kuntavetoista innovaatiokehitystä. Tällä hetkellä biojätteiden käsittelyn kehittäminen on Lapin maakunnan jätehuollon merkittävin kehittämiskohde. Esitetyt muutokset heikentävät yhteishankkeen toteuttamisen edellytyksiä.

Kunnan toissijainen jätehuoltopalvelu

Esitysluonnoksessa esitetään kunnan toissijaista jätehuoltopalvelua (voimassa olevan lain mukainen kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto toissijaisesti) koskevaan jätelain 33 §:ään täsmennyksiä. Täsmennyksistä merkittävin kohdistuu pykälän soveltamiskäytäntöön liittyvään muun palvelutarjonnan puutteen arviointiin. Esitysluonnoksessa esitetään, että kunnan tulisi olla selvillä jätehuollon palvelutarjonnasta siinä laajuudessa kuin toissijaisen jätehuoltopalvelun tarpeen arviointi edellyttää. Arvioinnin toteutuksesta vastaisi esitysluonnoksen perustelujen mukaan kunnan jätehuoltoviranomainen. Arvioinnin sisältö ja toteuttamistapa suhteutettaisiin alueen jätehuoltomarkkinoiden tilanteeseen ja aktiivisuteen ja tarkastelu tulisi tehdä säännöllisesti ja aina markkinatilanteen olennaisesti muuttuessa.

Kuntien toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden tarkoituksena on turvata *kaikille jätehuoltopalveluiden kohtuullinen saatavuus*. Perämeren Jätehuolto on erityisen huolissaan säännökseen esitetyistä muutoksista jätettä tuottavan tahon näkökulmasta. Kuntien toissijainen vastuu on ollut tietyin edellytyksin jätteen tuottajalle osoitettu oikeus. Kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden tarkoitus ei voi pykälän sisään rakennetut kohtuullisuusnäkökulmat huomioon ottaen perustua yksin kunnan näkemyskseen ja arvioon asiasta. Kohtuullisuusarviointi on nojautunut palvelua pyytävän toimijan näkemyskseen asiasta. Kohtuullisuusarviointi kytkeytyy pitkälti muun palvelutarjonnan hinnan kohtuullisuusarvioon, mutta olennaisia ovat myös saatavilla olevien palvelujen laatutekijät, molemmat jätehuoltopalvelun tarvitsijan näkökulmasta.

Perämeren Jätehuolto huomauttaa, että jatkuvasti muuttuvan markkinatilanteen selvittäminen on osoittautunut haastavaksi tehtäväksi – kuten esitysluonnoksessakin todetaan – myös jätealan toimijoille. Haasteellisuus ei poistu tehtävän osoittamisella kunnan jätehuoltoviranomaiselle. Haasteellisuutta kuvaa osaltaan se, että kuntien jätelaitosten vastaanottamasta TSV-jätteestä keskimäärin 86 prosenttia tulee jätealalla toimivilta yksityisiltä yrityksiltä (Ympäristöministeriön raportteja, 20/2016). Selvillä olosta jätehuoltoviranomaiselle aiheutuva hallinnollinen lisätaakka on vaikutusten arvioinnista poiketen merkittävä, erityisesti kun arviointia esitetään esitysluonnoksessa tehtäväksi säännöllisin väliajoin *ja aina* markkinatilanteen olennaisesti muuttuessa.

Perämeren Jätehuolto katsookin, että kunnalle voidaan säätää korkeintaan velvollisuus arvioida muun palvelutarjonnan puutetta. Yhtäältä tasa-arvoiseksi arviointikriteeriksi kunnan arvioinnin ohella on nostettava jätteen haltijan arvio yksityisestä palvelutarjonnasta ja sen kohtuullisuudesta, jotta edellä kuvattu säännöksen tavoite ja tarkoitus on mahdollista saavuttaa. Jätteen haltijan pyynnön merkitys tässä kontekstissa on perustellusti merkittävä. Kunta arvioi markkinapuutetta, mutta yhtä lailla jätteen haltijan tehtävänä on selvittää yksityisen palvelutarjonnan saatavuutta ja sen kohtuullisuutta jätteen haltijalle. Palvelupyynnön esittäminen kertoo aina jo itsessään puutteellisesti toimivista jätehuollon palvelumarkkinoista. Huomionarvoista on myös se, että selvillä olon velvollisuuden tason arviointi on oikeudellisesti mahdotonta.

Esitysluonnoksessa vaikutusten arvioinnissa on erkaannuttu reaali maailmasta. Pääosa jätteen tuottajista ei ole tietoisia, etteikö heillä olisi oikeutta käyttää kunnan jätehuoltopalveluja ja varsinkin, jos tilanne voi muuttua *aina markkinatilanteen muuttuessa*. Tilanteen selviäminen jätekeskuksen portilla edellyttää kunnalta jätekuorman käännättämistä ja ilmoitusta ELY-keskukselle. Jätelain määräysten on toimittava myös käytännössä.

Säännöllisesti tarvittavan toissijaisen jätehuoltopalvelun sopimuksen osalta on esitysluonnos vastaa voimassa olevaa lakia sikäli, että sopimukselta edellytetään enintään kolmen vuoden määräaikaista voimaa. Sen sijaan esitysluonnoksessa esitetään annettavaksi 33 §:n 4 momentissa lainsäätäjälle uusi asetuksenantovaltuus. Ongelmallista on, että esitysluonnoksen perusteella on mahdotonta arvioida, mitä asetuksenantovaltuus tarkoittaisi käytännössä. Mahdolliset asetuksentasoiset säännökset kohdistuisivat kuitenkin suurelta osin kunnallisiin toimijoihin.

Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

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

Perämeren Jätehuolto pitää myönteisenä jätehuollon omasta ulosmyyntirajasta säätämistä hankintalaista poiketen. Hankintalaista poikkeava ulosmyyntiraja on välttämätön jätehuollon toimivuuden turvaamiseksi koko maassa.

Perämeren Jätehuolto katsoo, että esitetty 10 prosentin ulosmyyntiraja on askel oikeaan suuntaan. Perämeren Jätehuolto kuitenkin korostaa, ettei esitetty 10 prosentin pysyvä ulosmyyntiraja ole jätehuollon toimialalla riittävä, kun huomioidaan jätehuoltopalveluiden saatavuuden turvaamisen välttämätön tavoite koko maassa. Perämeren Jätehuolto esittää, että jätehuollon sidosyksiköille säädetään hankintadirektiivin mukaisesti ylärajaksi 20 prosentin ulosmyynti.

Perämeren Jätehuolto huomauttaa, 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 markkinaehtoisesta toiminnasta rajan ylittymisellä.

Mikäli ulosmyyntiraja ylittyisi, jätelaitos menettäisi sidosyksikköasemansa ja siten mahdollisuutensa toimia omistajakuntiensa jätehuollon palvelutehtävien toteuttajana omistajakuntiensa puolesta. Merkitys korostuu, kun huomioidaan TSV-sääntelyyn kohdistuvien esitettyjen muutosten epävarmuustekijät: yksikin suurempi virheelliseen TSV-tulkintaan perustuva jäte-erä saattaisi jälkitarkastelussa ylittää markkinaehtoisin toiminnan rajat ja vaarantaa sidosyksikköaseman.

Perämeren Jätehuolto kiinnittää huomiota siihen, että liian tiukka markkinaehtoisin toiminnan raja ja samaan aikaan kiristynyt TSV-sääntely vähentäisivät pienten jätealan yksityisten yritysten mahdollisuuksia kilpailla alueellisilla markkinoilla, kun niiden saatavilla olevat hyödyntämis- ja käsittelypalvelut vähenisivät – kuten esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissakin on todettu. Todennäköisenä seurauksena kuntien jätehuollon sidosyksiköiden markkinaehtoisin 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 markkinaehtoisin 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. Muutosten on vaikutuksen arvioinnissa myös arvioitu heikentävän kuntien mahdollisuuksia TSV-palveluiden ylläpitämisessä.

Perämeren Jätehuolto muistuttaa, että jätehuollon sidosyksiköiden markkinaehtoisin toiminnan liiallinen rajaaminen heikentää myös mahdollisuuksia markkinaehtoisesti toteutuvaan innovaatioyhteistyöhön ja kumppanuuksiin julkisten ja yksityisten jätehuoltoalan toimijoiden välillä. Lapin maakunnan alueella kunnallisten toimijoiden yhteistyö on pienten jätemäärien ja pitkien välimatkojen takia välttämätön edellytys kiertotalouden tavoitteiden saavuttamiseen jätehuollon osalta. Kunnallisten toimijoiden yhteistyö myös valtakunnan rajan yli tulisi olla mahdollista Tätä kaikkea ei voida toteuttaa sidosyksikköyhteistyönä.



Tuija Ahrikkala
toimitusjohtaja