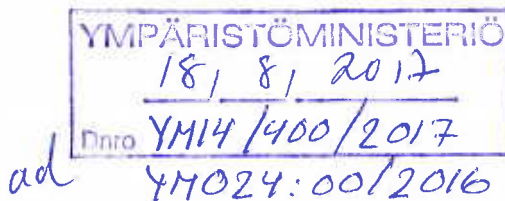




Ympäristöministeriö
PL 35
00023 Valtioneuvosto



Asia Lausunto Hallituksen esitykseen Eduskunnalle jätelain muuttamisesta

Viite
YM 14/400/2017

Lausunnon antaja

Lassila & Tikanoja Oyj
PL 28, 00441 Helsinki
Y- tunnus 16801140-0

Yhteyshenkilö

Yhteiskuntasuhdejohtaja
Lassila & Tikanoja Oyj (jatkossa L&T)
Valimotie 27, 00380 Helsinki
puhelin 0500 453454, sähköposti: jorma.mikkonen@lassila-tikanoja.fi

Lausunto

Lassila & Tikanoja Oyj (jatkossa L&T) kiittää mahdollisuudesta saada lausua jätelain muuttamisesta koskevassa asiassa.

1. YLEISTÄ

Nykyistä Jätelakia säädettäessä vuonna 2011, Eduskunta edellytti muun muassa, että

- hallitus säätää asetuksilla riittävän kunnianhimoiset yhdyskuntajätteen, biojätteen, tuottajavastuujätteen, rakennus- ja purkujätteen sekä mahdollisuuksien mukaan muun jätteen kierrätystavoitteet, seuraa tavoitteiden toteutumista ja kiristää tavoitteita ottaen huomioon teknologisen kehityksen.

- hallitus seuraa lain tavoitteiden toteutumista kiinnittäen erityistä huomiota sekä jätteen synnyn ehkäisyyn että muutoinkin etusijajärjestyksen toteutumiseen.
- hallitus seuraa jätehuollon järjestämistä koskevan vastuunjaon vaikutuksia yksityisten yritysten ja kuntien jäteyhtiöiden toimintaedellytyksiin sekä kuntien mahdollisuuksiin huolehtia niiden vastuulle säädetyistä tehtävistä.

Suomen yhdyskuntajätteen kierrätysaste ei ole kehittynyt 2000 luvulla lainkaan, toisin kun muualla Euroopassa. Vuoden 2015 tilastoissa kierrätysaste hyppäsi 22 %:lla tasolle 40,5 %, mikä johtui tilastointitavan muutoksesta ei ympäristöpoliittisista toimenpiteistä. Jäteasetuksessa asetettiin 50 %:n kierrätysastetta vuoteen 2016 mennessä, jota ei siis tavoitettu. Nykyisillä politiikkatoimilla myös EU:n asettama 50 % kierrätysaste jää saavuttamatta.

Jätelain säätämisen jälkeen Kataisen hallitus nosti jätealan kilpailuneutraliteetti-ongelman osaksi terveen kilpailun edistämishjelmaan onnistumatta löytämään keinoja ongelmien korjaamiseksi. Vuonna 2016 Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteutti yhteispohjoismaisen selvityksen jätealan kilpailuhaasteita, mitkä eivät ole johtaneet konkreettisiin politiikkatoimiin.

Sipilän hallituksen kärkihankkeena on nostaa Suomi bio- ja kiertotalouden edelläkävijämaaksi. EU:n kiertotalouspaketti nostaa kierrätystavoitteita entisestään seuraavien vuosien aikana.

Edellä mainituista syistä tarvitaan radikaaleja toimenpiteitä ympäristöpolitiikan uudistamiseksi. Tämä muutos on tarpeellinen ja sillä parannetaan jätealan markkinoiden toimintaedellytyksiä ja edistetään materiaalien kierrätystä. Muutoksella lisätään jätemarkkinoille valinnanvapauksia eli käytännössä poistetaan tarpeettomia yksinoikeuksia.

Tämän muutoksen lisäksi tarvitaan määrätietoisia ja konkreettisia politiikkatoimia, jotka edistävät materiaalien kierrätystä ja jätteen etusijajärjestyksen toteuttamista (syntypaikkalajittelun ja erilliskeräyksen lisääminen ja ohjauskeinot kierrätyksen edistämiseksi). Myös kotitalouksille pitäisi antaa mahdollisuus ostaa omalla kustannuksellaan täydentäviä kierrätysratkaisuja.

Jätehuolto on muuttunut yhteiskunnallisesta peruspalvelusta materiaalitaloudeksi. Suomalaisella ympäristösektorilla olisi erinomaiset mahdollisuudet synnyttää uusia työpaikkoja ja kehittää uuden sukupolven teknologia- ja palveluratkaisuja, joilla on suuri kysyntä maailmalla. Tähän tarvitsemme vakaan ja ennustettavan toimintaympäristön, jota tällä uudistuksella edistetään.

2. SUOMALAINEN JÄTEHUOLTOJÄRJESTELMÄ PERUSTUU JO NYT YKSITYISEN SEKTORIN RATKAISUIHIN

Yleisperusteluissa luodaan kuva siitä, että suomalainen jätehuoltojärjestelmä perustuu vahvaan kunnalliseen jätehuoltoon. Tosiassa järjestelmä perustuu yksityisen sektorin ratkaisuihin. Yksityinen sektori vastaa materiaalien keräämisestä sekä käsittelystä aivan muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Kunnalliset jäteyhtiöt ja laitokset käytännössä ostavat keräys- ja käsittelyratkaisuja yksityiseltä sektorilta ja kuntaomisteisilta energiayhtiöiltä (jätteen poltto).

Jätelain mukaan jätehuollon järjestämisvastuu on jätteen haltijalla (JäteL 28 §). Jätehuollon järjestämistehtävät on porttaittain siirretty tuottajayhteisöille ja tämä trendi tulee entisestään voimistumaan.

Kunnille on annettu erityisoikeuksia liittyen asumisessa oleviin jätteisiin sekä nyt puheena oleviin sosiaali- ja terveyssektorin, koulutustoiminnan sekä julkisessa palvelutoiminnassa syntyviin jätteisiin.

Yleisperusteluissa arvioidaan, että kuntien vastuulle kuuluisi noin 56 prosenttia yhdyskuntajätteestä. Tämä kuvaa enemmänkin suomalaisen jätehuoltojärjestelmän haasteita kuin vastuunjakoa.

Kunnallisen jätehuollon vastuulla on sekajätteen ja biojätteen käsittelyn järjestäminen. Sekajätettä syntyy aivan liikaa (puolet yhdyskuntajätteestä), minkä vuoksi kierrätystavoitteet ovat jääneet saavuttamatta.

Tuottajayhteisöjen organisoimat materiaalikohtaiset jätehuoltoratkaisut sekä syntypaikkalajitellut materiaalivirrat ohjautuvat tehokkaasti kierrätykseen.

3. INFRAN ERIYTTÄMISELLÄ TURVATAAN JÄTTEENKÄSITTELYNFRAN RAAKA-AINEHUOLTO

Jätehuollon kunnallista monopolia ja korkeampia ulosmyyntirajoja on puolustettu sillä, että muutokset vaarantaisivat lakisääteisin monopolin perusteella rakennetun jätteenkäsittelyinfran raaka-ainehuollon ja johtaisi kustannusten nousuun.

Tosiasiallisesti Suomi joutuu lähivuosina joka tapauksessa ohjaamaan merkittävän osan nykyisestä sekajätevirrasta kierrätykseen ja biologiseen käsittelyyn saavuttaakseen tiukentuvat kierrätystavoitteet. Paineet kohdistuvat juuri kuntavastuun piirissä olevaan asumisen sekajätteeseen.

Sen määrä pitää tulevaisuudessa puolittaa, jotta Suomi pääsee EU:n tuleviin kierrätystavoitteisiin.

Kuntavastuun perusteella rakennettu jätteenkäsittelyinfra on pakko avata markkinnoille, jotta sinne voidaan ohjata kierrätyskelvottomia kaupan ja teollisuuden sivuvirtoja. Korkemmat ulosmyyntirajat tai nykyiset yksinoikeudet eivät riitä turvaamaan tätä raaka-ainevajetta.

Kuten yleisperustelussa todetaan, kuntavastuulla oleva jätemäärä (joka siis tulee puolittumaan tulevaisuudessa) edustaa vain noin 2 %:ia kokonaisjätemäärästä. Kuntataloudellisesti rakennettu yli 1 miljardin euron jätteenkäsittelyinfra ei ole kestävällä pohjalla.

4. MAAKOHTAINEN VERTAILU ANTAA VÄÄRÄN KUVAN TILANTEESTA

Yleisperusteluissa luodaan kuvaan pohjoismaisen vahvaan kuntavastuuseen perustuvan mallin hyvistä puolista Ruotsissa ja Tanskassa. EU:n selvitysten mukaan juuri Ruotsi ja Tanska on varottavia esimerkkejä maista, joissa vahvan kuntamonopolin perusteella rakennettu jätteenpolttokapasiteetti uhkaa kierrätystavoitteita.

Vastaavasti Irlannin markkinaehtoisesta jätehuoltomallista luodaan harhaanjohtavaa kuvaa. EU:n komission tuoreen Irlantia koskevan maaraportin mukaan Irlanti on ottanut merkittäviä kehitysaskeilta ympäristöpolitiikan osalta matkalla kohti kiertotaloutta. (http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_ie_en.pdf)

5. L&T:N KANNAT LAKIEHDOTUKSESSA OLEVIIN MUUTOKSIIN

5.1 ILMAN JÄTTEENKÄSITTELYINFRAN ERIYTTÄMISTÄ JA AVAAMISTA EI OLE PERUSTELTUA POIKETA HANKINTALAIN ULOSMYYNTIRAJOISTA

Lakiehdotus on laadittu ympäristöministeriön asettaman työryhmän loppuraportin pohjalta, johon pääosin olemme tyytyväisiä. Lausunnolla olevassa luonnoksessa poiketaan asiaa valmistelleen asiantuntijatyöryhmän esittämistä linjauksista, mihin ei pitäisi olla mitään perusteita.

Lakisääteisen monopolin turvin rakennetun jätteenkäsittelyinfran eriyttäminen on olennainen osa tätä kokonaisuutta sovittettaessa yhteen hankintalain sidosyksikkösäännöksiä jätealalle. Hallituksen esityksestä tulisi näkemyksemme mukaisesti poistaa hankintalain poikkeamiseen liittyvät kirjaukset, koska infran eriyttämisasiaa ei ole esitykseen myöskään kirjattu.

Myös KKV:n valmistelussa oleva Jätehuollon markkinapaikkaa koskeva valmistelu pitäisi sisällyttää tähän kokonaisuuteen.

5.1 KUNNAN VELVOLLISUUS JÄRJESTÄÄ JÄTEHUOLTO (32 §)

Jätelakiehdotuksessa poiketaan hallitusohjelmakirjauksesta, jonka mukaan kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajattaisiin vain asumisessa syntyvään jätteeseen. Jätelain 32 §:n 2- kohta (kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte) tulee hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti poistaa pykälästä.

Lisäksi liikehuoneistossa syntyvä yhdyskuntajäte tulee saattaa kunnan velvollisuuden piiriin ainoastaan, jos se kerätään yhdessä asumisessa syntyvän jätteen kanssa (kohta 1) ja muu yhdyskuntajäte saatettaisiin kunnan velvollisuuden piiriin vain, kun se kerätään joko asumisessa syntyvän (kohta 1) tai edellä mainittujen liikehuoneistojen jätteen kanssa alueellisessa putkikeräysjärjestelmässä (kohta 3).

Samalla voidaan poistaa turhaksi jäävä jätelain 42 § Poikkeuksesta velvollisuuteen luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon.

Yksinoikeuksien rajaaminen hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti vain asumisessa syntyvään jätteeseen selkeyttää jätehuollon vastuunjakoja, vahvistaa alan markkinoita sekä toteuttaa hallitusohjelman tavoitteita myös yrittäjyyden ja kilpailuneutraliteetin vahvistamisesta. Hallitusohjelman kirjauksesta poikkeamista perustellaan hallituksen esityksessä vain lyhyesti kunnan toiminnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuudella ja hallinnollisen taakan minimoimisella.

Kunnan sosiaali- ja terveystoiminnassa syntyy jatkuvasti erityisjätettä, kuten pistävää ja viiltävää jätettä, biologista jätettä, lääkejätettä ja vaarallista jätettä, jotka eivät ole yhdyskuntajätteeksi luokiteltavaa, eivätkä kuulu kunnan vastuulle nykyiselläänkään.

Toiminnan kannalta sekä käytännössä että hallinnollisessa mielessä on järkevämpää, että sosiaali- ja terveystoiminnan yksiköt saavat itse valita jätehuoltopalveluidensa toimittajan, mikä tuo yksiköille sekä taloudellista että työajan säästöä, kun palvelut voidaan ostaa tarpeen mukaan kokonaisuutena yhdestä paikasta. Kunnan vastuulla ollessa näin ei ole, vaan palvelut joudutaan pilkkomaan yhdyskuntajätteen osalta kunnalle ja erityis- sekä vaarallisten jätteiden osalta yksityisille toimijoille. Tämä ei tuo sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköille sujuvuutta tai hallinnollisen taakan vähenemistä, vaan lisäkustannuksia.

5.2 KUNNAN VELVOLLISUUS JÄRJESTÄÄ JÄTEHUOLTO TOISSIJAISESTI (33 §)

Jätelain 33 §:n nojalla varmistetaan, että jätehuoltopalvelua (jäljempänä TSV) on saatavissa kaikissa olosuhteissa. Pidämme sitä tarpeellisena ja se tarjoaa kunnalle mahdollisuuden tarjota jätehuoltopalveluita hankintalain sidosyksikkösääntelyn estämättä, silloin kun se on jätteen haltijoiden pyyntöjen ja muun markkinatarjonnan puutteen perusteella velvollinen.

Pykälä selventää jonkin verran TSV:n järjestämisvelvollisuutta. Nyt esitetyssä muodossa jää kuitenkin vielä epäselväksi muutoksenhakuoikeus kunnan tekemään selvitykseen. Jos kyseessä on pelkkä selvitys, yleinen käytäntö on ollut kunnissa, että ne merkitään vain tiedoksi ja niihin ei ole osoitettu muutoksenhakuoikeutta. Tämä on selkeä puute alan toimijoiden oikeusturvassa.

Lakiin tuleekin kirjata selkeästi, että kunnan täytyy selvittää TSV:n käytön edellytysten toteutuminen alueellaan ja tehdä asiasta hallintopäätös. Kyseinen päätös olisi samalla myös toimeksianto kunnalliselle jätehuoltoyhtiölle siitä, millä edellytyksillä nämä voivat TSV-palveluja tarjota ja ovat velvollisia niitä kunnan toimeksiannosta myös tarjoamaan. Päätäntävaltaa TSV-tulkinnasta ei voi jättää kunnalliselle jätehuoltoyhtiölle.

Jätelain 33 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että arvioinnissa on huomioitava myös hinnan kohtuullisuus. Kyseessä on joustava normi, jonka arviointiin ei kunnissa välttämättä ole osaamista ja resursseja. Käytäntö muiden päätösten osalta on osoittanut, että kunnissa lähes poikkeuksetta arvioidaan hinnan olevan kohtuuton, mikäli se on hiemankaan korkeampi kuin kuntayhtiön tarjoama hinta. Lisäksi arvioinnin tekevät kunnissa yleensä muut kuin oikeustieteellisen koulutuksen saaneet henkilöt, jolloin joustavan normin tulkinta saattaa olla alueellisesti hyvinkin kirjavaa ja asettaa eri alueella toimivat yritykset eriarvoiseen asemaan. Selkeintä olisi todeta, että asetuksella annetaan tarkemmat kriteerit markkinatilanteen arvioimiselle.

5.3 KIRJANPITO KUNNAN JÄTEHUOLTOPALVELUISTA JA KULJETTAJAN TIEDONANTOVELVOLLISUUS (44 §)

Toissijaisen vastuun erittelyvaatimus kunnallisten jäteyhtiöiden kirjanpidossa on perusteltua, jotta varmistetaan toiminnan läpinäkyvyys ja mahdollistetaan ulosmyyntirajan seuranta. Kuljettajille asetettu tiedonantovelvollisuus on myös perusteltua.

Sen sijaan 3. momentissa oleva vaatimus tilintarkastajan vahvistuksesta on tulkinnanvarainen ja epäselvä. Siinä viitataan jätelain 119 §:ään, jossa on viittaus jätelain 118 §:ään, jossa puolestaan on viittauksia vanhaan, jo kumottuun ympäristönsuojelulakiin. Selkeämpää on viitata suoraan jäteasetukseen 179/2012 23 §:ään, jossa on selkeästi jo nyt asetettu velvollisuus jätekirjanpitoon.

Mitä lisäarvoa virallisen kirjanpitäjän lausunto käytännössä tuo nykytilanteeseen? Velvoite antaa tiedot sisältyy nyt tehtyyn lakiehdotukseen ja tämä on mielestämme riittävä. Tarvittaessa valvova viranomainen voi todeta jätekirjanpidon oikeellisuuden. Nyt esitetty menettely lisää turhaan yritysten hallinnollista taakkaa. Yrityksillä ei ole mitään taloudellista intressiä olla ilmoittamatta tietoja oikein, varsinkin kun tietojen antamatta jättäminen on vielä sanktioitu.

Lakiin kirjattu laiminlyöntivelvoitteen sanktiointi on myös ongelmallinen. Itse sanktion asettaminen on ilmeisen perusteltu tietojen saamisen varmistamiseksi. Ongelmana on se, missä muodossa tiedot tulee antaa. Tietyillä alueilla kunnalliset jäteyhtiöt ovat pyytäneet kuljettajilta ajolistoja. Tällainen menettely ei ole kilpailuoikeudellisista näkökohdista kestävä, koska kyseisessä tilanteessa yritykset joutuisivat avaamaan asiakastietoja kilpailijalleen. Ei ole myöskään toivottavaa, että eri alueilla tietoja pyydetään eri laajuudessa. Tämän takia on välttämätöntä, että asetuksella säädetään siitä miten/missä muodossa tietoja annetaan eikä jätetä sitä yksittäisten kuntien tai kuntien yhteistoimintaelimien ratkaistavaksi. Nykymuodossa kyseisestä kirjauksesta ei käy selkeästi ilmi riittävän täsmällisesti tunnusmerkistö, jonka rikkomisesta olisi kysymys.

Pykälään tulee tehdä lisäys, jossa todetaan, että jätteenkuljettajan tiedonantovelvollisuuden ulkopuolelle jäävät kuormat, jotka kuuluvat kuntaurakkaan. Näistä kuormista erittely on saatavina suoraan kunnalliselta jäteyhtiöltä, joka urakat on kilpailuttanut.

5.4 SIDOS- JA HANKINTAYKSIKÖITÄ KOSKEVAT ERITYISET SÄÄNNÖKSET (145 a §)

Lakiehdotuksen mukaan jätehuollossa ei sovellettaisi lainkaan euromääräistä 500 000 rajaa, ja prosenttimääräinen raja nousisi viidestä kymmeneen. Näiltä osin lakiehdotus poikkeaa hankintalain yleisestä sidosyksikkösääntelystä ja keventää hankintalain 15 §:ssä asetettuja edellytyksiä kilpailuttamattomille hankinnoille sidosyksiköltä. Hallituksen esitys on tältä osin perusteltu niukasti. Lakiehdotuksen 145 a § Sidos- ja hankintayksiköitä koskevista erityisistä säännöksistä tuleekin poistaa.

Jätehuolto ei poikkea muista hankintalain toimialoista siten, että kevennykset olisivat perusteltuja. Etenkin keräys- ja kuljetuspalveluita on kattavasti saatavilla ympäri

Suomen, eikä niiden osalta tarvitse asettaa hankintalain ulosmyyntirajasta poikkeavia rajoja.

Korkeampia ulosmyyntirajoja perusteellaan virheellisesti sillä, että yleiset ulosmyyntirajat voisivat heikentää kunnan mahdollisuuksia toissijaisen jätehuoltopalvelun tarjoamiseen. Jätelain 33 §:n nojalla syntyvää liikevaihtoa ei lueta mukaan ulosmyyntiin, jonka perusteella määritetään, ylittävätkö hankintalain 15 §:ssä asetetut liikevaihdon prosenttiosuutta tai euromäärää koskevat rajat. Tämä todetaan myös eduskunnan talousvaliokunnan hankintalakia koskevassa lausunnossa.

Kun pohditaan erityissääntelyn tarvetta, on syytä muistaa, että Jätelain 33 § tarjoaa jo sinällään merkittävän poikkeuksen hankintalain sidosyksikkösääntelyyn ja sillä turvataan jätehuoltopalvelujen saanti kaikissa olosuhteissa.

5.5 VOIMAANTULO JA SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET

Pidämme ehdotettua 3 vuoden siirtymäaika tarpeettoman pitkänä ja huonosti perusteltuna, koska voimassa olevassa hankintalaissa 1397/2016 on jo huomioitu erikseen jätehuollon alalla toimiville sidosyksiköille erillinen siirtymäaika. Tästä huolimatta esimerkiksi keväällä 2017 on ollut isoja kilpailutuksia kuljetusurakoista, joissa ei ole ollenkaan huomioitu hankintalain siirtymäsäännöstä. Jos nyt jätelaissa annetaan vielä erikseen 3 vuoden siirtymäaika, tarkoittaa se käytännössä yli 4 vuoden siirtymäajan antamista kunnallisille jäteyhtiöille. Ehdotetut muutokset ovat kuntavolyymiin nähden marginaalisia (arvion mukaan noin 8 %) ja muutos on toteutettavissa 1.1.2019 lukien.

Helsingissä 15.8.2017

Lassila & Tikanoja Oyj



Jorma Mikkonen
yhteiskuntasuhdejohtaja