



Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

Pyyntö 20.6.2017: YM14/400/2017, YM024:00/2016

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi jätelain muuttamisesta

Ympäristöministeriö ehdottaa jätelain muuttamista Sipilän hallitusohjelman mukaisesti siten, että kunnan vastuu jätehuollon järjestämisestä rajattaisiin pääosin asumisessa syntyvään jätteeseen. Ehdotus sisältää myös muita, uuden vastuunjaon toimeenpanon kannalta tarpeelliseksi katsottuja säännösmuutoksia. Samalla jätelakiin tehtäisiin tarvittavat tekniset muutokset, jotta Euroopan parlamentin neuvoston elohopea-asetus voidaan panna täytäntöön.

Ympäristöministeriön ehdotuksen mukaan kunnan vastuulta poistuisivat sosiaali- ja terveyspalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä jäte. Asumisessa ja kunnan omassa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte jäisi edelleen kunnan vastuulle, samoin jätelain ehdotetun uuden 32 §:n 3-5 kohdissa tarkoitetut yhdyskuntajätteet. Mainittujen muutosten seurauksena jätelain 42 §, jonka mukaan jätteen haltija voi hakea kunnalta poikkeusta velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan jätehuoltoon, koskisi enää kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvää jätettä. Ehdotus tarkentaisi jätelain 32 §:n mukaista kunnan toissijaista vastuuta jätehuollosta (ns. TSV-palvelu) säätämällä kunnan velvollisuudesta olla selvillä jätehuollon yksityisestä palvelutarjonnasta sekä velvollisuudesta tiedottaa näistä palveluista TSV-palvelun piirissä oleville. Jätehuollon läpinäkyvyyden ja kilpailuneutraliteetin lisäämiseksi säädettäisiin uusia kirjanpitovelvoitteita kunnille ja niiden omistamille jätehuoltoyhtiöille sekä entistä tarkempia tiedonantovelvoitteita jätettä kuljettaville yrityksille. Kuljettajan tiedonantovelvoitteen toimeenpanoa tehostettaisiin säätämällä tiedonannon laiminlyönti rangaistavaksi. Lisäksi uudessa jätelain 145a §:ssä säädettäisiin yleisestä hankintalainsäädännöstä poikkeavasta ns. sidosyksikkösäännöstä, jolla rajoitetaan sidosyksiköiden markkinaehtoista eli muille kuin hankintayksiköille suunnattua liiketoimintaa. Kun yleinen hankintalainsäädäntö sallii sidosyksikölle vain 5 %:n liikevaihtoa vastaavan ja korkeintaan 500.000 euron arvoisen markkinaehtoisen toiminnan, ehdotuksen mukaan jätehuoltoalalla toimiviin sidosyksiköihin sovellettaisiin korkeampaa 10 %:n enimmäisliikevaihtoa, eikä 500.000 euron enimmäisrajaa sovellettaisi lainkaan.



SYKE lausuu ehdotuksesta seuraavaa:

Yleistä

SYKE toteaa, että ympäristöministeriön ehdotus on valmisteltu huolellisesti ja siihen liittyvässä vaikutusten arvioinnissa esitetään kattavasti olennaisia seikkoja, mukaan lukien mahdolliset kielteiset vaikutukset. Vaikutusten arviointi osoittaa, että ehdotus ei nykymuodossaan tuota merkittäviä hyötyjä kiertotalouden tai jätehuollon edistämisen kannalta.

Yhdyskuntajätehuoltoa ja kunnan roolia koskevaa sääntelyä vaivaa monimutkaisuus, mikä tutkimusten mukaan on – sääntelyn jatkuvan muuttamisen ohella – merkittävä sääntelykustannuksia ("sääntelytaakkaa") aiheuttava tekijä. Jätelain vastuunjakosäännöksiin perehtyminen ja niihin sisältyvistä oikeudellisista rajauksista riitely aiheuttaa jätealan toimijoille vuosittain merkittäviä suoria hallinnollisia kustannuksia ja hankaloittaa jätealan kehittämisen sekä innovaatioiden syntymisen ja leviämisen kannalta tärkeää yhteistyötä. Hankintalainsäädännön kehittyminen ja sen tulkinnanvaraisuus on lisännyt jätealan sääntelyn mutkikkuutta ja siitä seuraavia ongelmia entisestään.

SYKEN mielestä vastuunrajausten siirtely ei ole jätėsääntelyn tavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaisin kehittämiskohde. Kiertotalouden edistämisen näkökulmasta ponnistelut tulisi keskittää esimerkiksi bio- ja muovijätteen tehostettuun hyödyntämiseen tai arvometallien talteenottoon sähkö- ja elektroniikkajätteistä. Kuitenkin jätehuollon vastuunjakoa koskevaa sääntelyä ollaan nyt muuttamassa kolmatta kertaa kymmenen vuoden sisällä. Toimintaympäristön vakauden ja alan investointien turvaamisen näkökulmasta vastuunjakoon vaikuttavia lainmuutoksia ei tulisi tehdä näin usein. Vastavasti kun joitakin säännöksiä muutetaan, etenkin kunnan vastuita ja tehtäviä koskeva sääntely tulisi avata laajemminkin uudelleentarkastelulle.

SYKEN näkemys on, että sääntelyn yksinkertaistamiselle ja sääntelykustannusten vähentämiselle tulisikin lakia muutettaessa antaa huomattava painoarvo. Sääntelytaakan vähentäminen on myös Sipilän hallitusohjelman tärkeimpiä tavoitteita. Tästä näkökulmasta nyt ehdotetut muutokset sääntelyyn ovat osin perusteltuja, mutta osin riittämättömiä tai ongelmallisia.

Vastuunrajauksista

Ympäristöministeriön ehdotus sosiaali- ja terveystaloudessa, koulutustoiminnassa sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen siirtämisestä jätteen haltijalle selkeyttää sääntelyä, etenkin koska se kaventaa jätelain 42 §:n mukaisen poikkeuspäätöksenteon sovelta-



misalaa. Ehdotuksen mukaan jätelain 42 § soveltuisi kuitenkin vielä kunnan vastuulle jäävään kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvään jätteeseen.

SYKE huomauttaa, että jätelain 42 §:n kaltaiset säännökset synnyttävät sääntelykustannuksia uusien päätösten ja niiden valmistelun muodossa. Kustannuksia syntyy sekä viranomaisille että päätösten valmisteluun osallistuville alan toimijoille. Yleisesti ottaen tämänkaltaisia poikkeusmenettelyjä tulisivin sisällyttää lainsäädäntöön vain, kun se on lainsäädännön tavoitteiden kannalta ehdottoman välttämätöntä. SYKEN näkemyksen mukaan jätelain 42 §:ssä säädetty poikkeusmahdollisuus ei ole jätelain tavoitteiden kannalta välttämätön, ja siksi mahdollinen poikkeuspäätöksenteko tuottaa turhaa sääntelytaakkaa. Jatkovalmistelussa tulisivin vakavasti harkita kyseisen säännöksen kumoamista.

Kunnan toissijaisesta vastuusta ja selvitysvelvollisuudesta

Ehdotusta kunnan toissijaista vastuuta eli ns. TSV-palvelua (JL 33 §) koskevan säännöksen tarkentamisesta kunnan selvitys- ja tiedotusvelvollisuudella voidaan perustella sillä, että säännöksen soveltaminen on osoittautunut vaikeaksi, eikä esimerkiksi ympäristöministeriön johdolla laadittu ohjeistus yksityisen palvelutarjonnan puutteen arvioimisesta ole helpottanut tilannetta. Jätelain 33 §:n mukainen kunnan TSV-palvelu on ydinsisällöltään ristiriitainen: kunnalla on yhtäältä jätehuollon turvaamiseksi velvollisuus ylläpitää ja tarjota "perälautapalvelua" kun muuta kohtuuhintaista palvelutarjontaa ei ole, mutta toisaalta kunnalla on velvollisuus pitäytyä tarjoamasta palvelua, kun yksityistä palvelutarjontaa on. Ehdotetun selvitysvelvollisuuden uskotaan auttavan kuntaa markkinatilanteen hahmottamisessa ja oikeaan aikaan tehtävien oikeiden johtopäätösten tekemisessä.

Jätelain soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella SYKE pitää kuitenkin todennäköisempänä, että uusi säännös lähinnä muokkaa tulkintaerimielisyyksien kohdetta, mutta perusongelma säilyy. Jätelain 33 §:n soveltamis- ja tulkintaongelmat eivät perustu puutteelliseen tietoon säännöksen sisällöstä tai tarkoituksesta, vaan keskenään kilpailevien tahojen erisuuntaisiin intresseihin. Tämänkaltaisia ongelmia on tunnetusti vaikea ratkaista uudella tai entistä tarkemmalla sääntelyllä, kuten ehdotulla jätelain 33 §:n 2 momentin mukaisella kunnan selvilläolo- ja tiedotusvelvollisuudella. Ehdotuksen valmistelussa on ollut myös esillä "markkinapaikka", jossa TSV-palvelun piirissä olevat jätteen haltijat saisivat jättää tarjouspyyntöjä jätteenkäsittelypalveluista. SYKEN käsityksen mukaan myös markkinapaikkaan sisältyy merkittävä riski siitä, että järjestelmän ylläpidosta toimijoille väistämättä syntyvän lisäbyrokratian vastineeksi ei saada oleellista helpotusta jätelain 33 §:n soveltamis- ja tulkintaongelmiin.



Kirjanpitovelvollisuudesta ja tiedonantovelvollisuudesta

Ehdotukseen sisältyvät kunnan kirjanpitovelvollisuutta ja jätteen kuljettajien tiedonantovelvollisuutta koskevat muutokset (JL 44 §) kytkeytyvät vastuunjakoa koskevan sääntelyn toimeenpanoon. Ehdote-
tuilla muutoksilla tavoitellaan läpinäkyvyyttä ja kilpailuneutraliteettia eli käytännössä sitä, että kunnan
ns. perusvastuulle kuuluva yhdyskuntajätehuolto (JL 32 §), TSV-palvelu (JL 33 §) ja kunnan markki-
naehtoisesti harjoittama toiminta olisivat kirjanpidossa selvästi erotettavissa toisistaan.

SYKEN näkemys on, että ehdotukset ovat käytännön toimeenpanon kannalta jossain määrin epä-
realistisia. Kuitenkin etenkin kunnan jäteyhtiöiden hallinnollinen kuorma kasvaisi uusien säännösten
johdosta, kuten ympäristöministeriön vaikutusten arvioinnissakin todetaan. Ja vaikka uusilla säännök-
sillä parannettaisiin kunnan toiminnan läpinäkyvyyttä ja mahdollisesti myös kilpailuneutraliteettia jäte-
huollossa, perusasetelma pysyy entisellään: kunnan velvollisuus TSV-palvelun tuottamiseen vaikeut-
taa kunnallisen jätehuoltokapasiteetin suunnittelua, vaarantaa kilpailuneutraliteetin ja toimii pullon-
kaulana markkinaehtoisien jätehuoltoliiketoiminnan kehittymiselle.

Johtopäätöksiä liittyen kunnan toissijaiseen vastuuseen ja sen toimeenpanoon

Edellä sanottuun perustuen SYKE katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi vakavasti harkita jätelain 33
§:n kumoamista.

Kunnan TSV-palvelun poistaminen selkeyttäisi vastuunjakoa, lisäisi läpinäkyvyyttä ja parantaisi kilpai-
luneutraliteettia jätealalla sekä poistaisi etenkin kunnan ja niiden omistamien jäteyritysten sääntely-
taakkaa. Haittapuolena kenties olisi jätehuollon kuluttajakustannusten kasvaminen ja kohtuuhintaisen
jätehuoltopalvelun saatavuuden heikkeneminen joillain alueilla ainakin väliaikaisesti. Ympäristöminis-
teriön tekemän arvioinnin (YM 19.6.2017) mukaan jätelain TSV-palvelun piirissä oleva jäte on eräitä
alueita lukuun ottamatta muuta kuin yhdyskuntajätettä – pääosin rakennus- ja purkujätettä sekä pi-
laantuneita ja puhtaita maa-aineksia. TSV-palvelun lakattua vastaavan yksityisen jätehuoltokapasiteet-
in rakentamiseen menisi aikaa ja samalla julkisomisteinen kapasiteetti jäisi vajaakäytölle. Kunnan
kapasiteetti ei muun ohella vastuukysymysten johdosta sellaisenaan siirry yksityisille toimijoille.

Palvelutason heikentyminen ja hintojen kallistuminen voisivat puolestaan jossain määrin lisätä epä-
ammattimaista toimintaa, jossa ei täysin tiedosteta jätteiden sisältämiä vaarallisia aineita, niiden kier-
rätyksen rajoitteita sekä hävittämis- ja käsittelyvaatimuksia. Näitä haittoja voitaisiin kuitenkin vähentää
lykkäämällä muutoksen voimaantuloa, jolloin alan toimijat ehtisivät sopeutua muutokseen. Tahallinen
jätteen epäasiallinen käsittely on rikosoikeudellisen vastuun piirissä. Pidemmällä tähtäimellä säänte-
lyn yksinkertaistumisesta aiheutuvat hyödyt olisivat etenkin sääntelytaakan vähenemisen muodossa



merkittävät haittoihin verrattuna. Kunnan TSV-palveluvelvoitteen kumoaminen ei SYKE:n arvion mukaan myöskään heikentäisi mahdollisuuksia kasvattaa yhdyskuntajätteille asetettua kierrätystavoitetta.

Jätelain erityisestä sidosyksikkösäännöksestä

Kilpailuneutraaliteettia ja kunnan TSV-palvelua koskeva kysymys liittyy olennaisella tavalla myös ehdotettuun uuteen jätelain 145a §:ään, jossa säädettäisiin yleisestä hankintalainsäädännöstä poikkeavasta sidosyksikkörajasta. Ehdotusta jätealan korkeammasta sidosyksikkörajasta (10 % liikevaihdosta yleisen 5 %:n sijaan) perustellaan osin juuri TSV-palvelun tuottamisvelvollisuudella: kunnan jäteyhtiöille on sallittava riittävä määrä markkinaehtoista toimintaa ilman riskiä sidosyksikköaseman menettämisestä, jotta ne voivat ylläpitää TSV-palvelun toteuttamiseen tarvittavaa jätehuoltokapasiteettia. Kunnan TSV-palvelua koskevan 33 §:n kumoaminen poistaisi tarpeen säätää jätelaissa yleisestä hankintalainsäädännöstä poikkeavasta sidosyksikkörajasta, mikä selkeyttäisi sääntelyä.

Ehdotettuun sidosyksikkörajaukseen liittyen SYKE kiinnittää huomiota vielä siihen, että purkujätteitä ja maamassoja syntyy merkittävä määrä myös kuntien omassa toiminnassa, koska kunnat ovat keskeisiä toimijoita alueiden kehittäjinä, rakentajina ja pilaantuneiden maa-alueiden kunnostajina. Kaatopaikkasijoittamisen ja kaatopaikkojen sulkemistoimien vähentyessä on etenkin maa- ja kiviainesjätteet enenevässä määrin ohjattu joko käsiteltynä tai käsittelemättöminä maanrakennuskäyttöön. Käyttökohteina on ollut useimmiten kuntien rakennuttamia ja ylläpitämiä väylä- ja aluerakenteita, teollisuus-, varasto-, jätteenkäsittely- ja liikennealueita sekä liikunta- ja virkistyspaikkoja. Materiaalien hyödyntämisen ja kierrättämisen edellytyksenä ovat joustavat toimintakokonaisuudet välivarastointi-, käsittely- ja hyötykäyttöalueineen. Osa maa-ainesjätteestä on usein heikkojen teknisten ominaisuuksien tai kohtuuttomien puhdistuskustannusten vuoksi edelleen loppusijoitettu lähinnä kuntien, niiden omistamien jätehuoltoyhtiöiden ja kuntayhtymien kaatopaikoille tai maankaatopaikoille.

SYKE:n käsityksen mukaan näiden jätteiden asema ehdotetun sidosyksikkösäännöksen kannalta on epäselvä, koska ne eivät kuulu JL 32 §:ssä määritetyn kunnan perusvastuun piiriin. Näin ollen ne lähtökohtaisesti kasvattavat kunnan ns. markkinaehtoisen toiminnan osuutta. Sidosyksikkösääntö saattaa vaikeuttaa kunnan omassa toiminnassa syntyvien jätteiden tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta hyödyntämistä, mutta samalla myös muiden kunnan TSV-palveluun nojaavien rakentajien ja pilaantuneiden maa-alueiden kunnostajien toimintaa. Uuden yksityisen liiketoiminnan luominen edellyttää jätteiden käsittely- ja varastointialueiden perustamista sekä laaja-alaista tuotekehittelyä jättemateriaalien markkinoiden kehittymiseksi. SYKE:n näkemys on, että edes 10 %:n sidosyksikkösäännök-



sellä ei ole mahdollista siirtyä yksityisten jätehuoltoyritysten palvelujen varaan ehdotetussa aikataulussa. Esimerkiksi viiden vuoden siirtymäaika auttaisi alan toimijoita sopeutumaan muutokseen.

Jätekuljetuksista

Myös kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden kuljetusten järjestämistä koskeva sääntely kytkeytyy ympäristöministeriön ehdotuksen ongelmakokonaisuuteen ja Sipilän hallitusohjelman keskeisiin tavoitteisiin. Kun kunnan jätehuoltoa koskevia jätelain 5 luvun säännöksiä muutetaan, myös kuljetusten järjestämistä koskevaa sääntelyä tulisi tarkastella uudelleen.

Suomessa on jo pitkään ollut voimassa omintakeinen sääntelymalli, jossa päätöksenteko kuljetuksista on sysätty kunnalle. Kunta päättää joko järjestää kuljetukset itse tai – laissa säädettyjen edellytysten täytyessä – siirtää kuljetuksen kiinteistön haltijan järjestettäväksi. Tähän saakka kuljetuksia ja niiden sääntelyä koskeva keskustelu on keskittynyt eri kuljetusmallien ominaispiirteisiin, kuten kuluttajahintoihin ja erityyppisten kuljetusyritysten liiketoimintaedellytyksiin. Eri kuljetusmallien välillä ei kuitenkaan ole voitu osoittaa oleellisia eroja, ja siksi väittely kuljetusmallien ominaispiirteistä on sääntelyä koskevan päätöksenteon kannalta harhaanjohtavaa.

SYKEN näkemyksen mukaan kuljetusjärjestelmää koskevassa sääntelyssä päähuomio tulisi kiinnittää sen aiheuttamiin sääntelykustannuksiin. Kunnan valintaan ja päätöksentekoon perustuva sääntelymalli on jo pitkään aiheuttanut merkittävää hallinnollista taakkaa kunnille, muille viranomaisille ja kaikille jätealan toimijoille. Uusimmatkaan korkeimman hallinto-oikeuden jätelain 37 §:n tulkintaa koskevat vuosikirjaratkaisut (2016:19, 2016:20) eivät ole rauhoittaneet tilannetta edes niiden kuntien osalta, joita päätökset koskevat. Asian oikeudellisesta luonteesta johtuen kuljetusjärjestelmän valinta voi palata kunnan päätöksentekoon kerta toisensa jälkeen.¹ Joissain kunnissa jätehuoltoviranomaiset käyttävät valtaosan työajastaan kuljetuspäätösten valmisteluun ja niistä tehtyjen valitusten käsittelyyn. Tällöin varsinainen jätehuollon kehittäminen jää olemattomiin. Jätelain edellyttämä kuljetusjärjestelmää koskeva päätöksenteko on edelleen kesken lähes sadassa kunnassa.

¹ Esimerkiksi Oulussa yhdyskuntalautakunnan huhtikuussa 2013 tekemästä kuljetusjärjestelmäpäätöksestä (kiinteistön haltijan järjestämä) valitettiin Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen (päätös 11.7.2014 nro 14/5213/1) ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (päätös 535/2016). Korkein hallinto-oikeus kumosi Oulun yhdyskuntalautakunnan ja hallinto-oikeuden päätökset jätteenkuljetusjärjestelmästä ja palautti asian yhdyskuntalautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Yhdyskuntalautakunta päätti toukokuussa 2017 uudemman kerran kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta – esittelijän selvityksiin perustuvasta päätösesityksestä poiketen. Päätöksestä on valitettu hallinto-oikeuteen. Vastaavan kaltainen tapaus on Päijät-Hämeessä.



S Y K E

15.8.2017

SYKE-2017-J-126

Kunnan päätökseen perustuvan sääntelymallin aiheuttama sääntelytaakka ei rajoitu kunnan päätöksenteon valmistelusta ja näitä päätöksiä seuraavista (loputtomista) oikeusriidoista aiheutuviin suoriin hallinnollisiin kustannuksiin. Jatkuva riitely kuljetuksista on rapauttanut alan toimijoiden välisen luottamuksen ja tehnyt toimintaympäristöstä epävakaa. Tästä aiheutuvia kustannuksia on mahdoton arvioida edes summittaisesti, mutta ne voivat olla selvästi suoria hallinnollisia kustannuksia merkittävämmät. Toimintaympäristön epävarmuus on keskeinen liiketoimintaa ja investointeja hankaloittava tekijä.

SYKEN näkemys on, että sääntelyä tulisi selkeyttää jätteiden kuljetuksen järjestämisen osalta.

SYKEN näkemys on, että kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden (32 §) kuljetuksesta tulisi säätää suoraan laissa siten, että kunnan mahdollisuus päättää eri mallien välillä poistetaan.

Harri Juvonen

Palvelujohtaja, pääjohtajan estyneenä ollessa

Jussi Kauppila

Erikoistutkija

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet: Tuuli Myllymaa, Outi Pyy, Sari Kauppi, Hanna Salmenperä, Petrus Kautto ja Essi Römpötti

