

JÄTELAIN MUUTOSEHDOTUKSEN ARVIOINTI

1 KESKEISET ARVIOITAVAT MUUTOKSET JA ARVIOINTIAINEISTO

Ehdotetulla jätelain muutoksella toimeenpantaisiin hallitusohjelman kirjaus kunnan vastuun rajausta yhdyskuntajätehuollossa, täsmennettäisiin kunnan toissijaiseen vastuuseen liittyvää sääntelyä (ns. TSV-palvelu) sekä säädettäisiin jätehuollossa oma hankintalaista poikkeava sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava markkinaehtoista toimintaa rajoittava ulosmyynnin prosenttiosuus (ns ulosmyyntiraja).

Tässä muistiossa arvioidaan seuraavia keskeisiä jätelain muutosehdotuksia:

- Hallitusohjelman kirjaus yhdyskuntajätehuoltoa koskevan kunnan vastuun rajausta toteutettaisiin siten, että kunnan vastuulta poistuisi sosiaali- ja terveystoiminnassa ja koulutustoiminnassa (SoTeKo) sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte kunnan omassa toiminnassa syntyvää jätettä lukuun ottamatta. Muutos toteutettaisiin muuttamalla jätelain 32 §:ää.
- Jätelain 33 §:n mukaista kunnan toissijaista vastuuta tarjota jätehuoltopalveluilta myös elinkeinoelämälle (TSV-palvelu) täsmennettäisiin erityisesti TSV-palvelun edellytysten osalta.
- Kunnan vastuuta koskeva jätelain 42 §:n mukainen poikkeusmenettely muutettaisiin vastaamaan 32 §:n mukaista vastuunjakoja ja koskemaan siten vain kunnan oman toiminnan jätettä
- Jätelain 44 §:n jätehuoltoa koskevia kirjanpitovelvoitteita laajennettaisiin nykyisestä erityisesti TSV-palvelun osalta.
- Sidosyksiköiden hankintoja koskeva muutos toteutettaisiin jätelaissa säätämällä jätealalle oma markkinaehtoista toimintaa koskeva pysyvä ulosmyyntiraja (10 %). Tämä tarkoittaisi jätealalla poikkeamista hankintalaissa säädetyistä sidosyksikkösäännöistä.

Lisäksi muistiossa tarkastellaan lyhyesti selvitysmies Mikko Alkion ehdotusta jätteenpoltto- ja biokäsittelypalvelujen eriyttämisestä (yhtiöittämisvelvoite) ja kaatopaikka-infrastruktuurin avaamisesta. Yhtiöittämistä on tarkoitus selvittää vuoden 2017 loppuun mennessä erikseen.

Arviointi on toteutettu virkamiestyönä ja siinä on hyödynnetty mm. ympäristöministeriön teettämää kunnan yhdyskuntajätehuollon vastuunrajausta koskevaa arviointia¹, Ympäristöteollisuus ja palvelut ry:n teettämää arviointia², Mikko Alkion selvitystä jätelain ja hankintalain yhteensovittamisesta³, Suomen ympäristökeskuksessa tehtyjä laskelmia kuntien jätelaitosten toimittamien tietojen pohjalta sekä työryhmässä käytyjä keskusteluja ja työryhmän jäsenten arvioita vaikutuksista. Kuvaus Suomen ympäristökeskuksessa tehdyistä laskelmista on tämän muistion liitteenä 1.

¹ Vaikutusten arviointi kunnan vastuun rajauksesta yhdyskuntajätehuollossa. Ympäristöministeriön raportteja 20/2016 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75205> (kirjoittajana FCG Oy et al)

² Vaikutusten arviointi kuntien ja yksityisten toimijoiden vastuunjaon muuttamisesta yhdyskuntajätehuollossa, 2016, Ympäristöteollisuus ja -palvelut Ry:n Ramboll Oy:llä teettämä selvitys. Raportin jätemäärälaskenta perustuu jätteenkäsittelijöitä koskevaan jaotteluun (kunnalliset jätelaitokset, yksityiset jätehuoltoyritykset), mikä ei ota huomioon tuottajan vastuulla olevan jätemäärän osuutta ja merkitystä.

³ Ympäristöministeriön Mikko Alkiolla teettämä selvitys http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Jatelainsaadanto/Selvitykset_ja_julkaisut

Uuden hankintalain (1397/2016, HE 108/2016 vp) valmistelun yhteydessä ei ole arvioitu sidosyksikkösääntelyn muutoksien vaikutuksia yksittäisiin toimialoihin kuten jätehuoltoon. Talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 31/2016 vp – HE 108/2016 vp) todettiin tarve porrastaa sidosyksiköihin sovellettavaa ulosmyynnin enimmäismäärää jätetoimialan suhteen, siten että sen suhteen ulosmyynnin enimmäismäärä on vuoden 2017 ajan 15 % ja vuoden 2018 ajan 10 %. Hallituksen esityksen mukaiset prosenttiosuudet eivät valiokunnan mukaan yksin aiheuttane kohtuuttomuutta, mutta yhdessä ehdotettujen siirtymäaikojen kanssa ne voivat johtaa varsin hankaliin toimintojen sopeuttamistilanteisiin. Talousvaliokunta toi esille, että arviointia vaikeuttaa tuleva yhdyskuntajätteitä koskeva vastuunrajaus ja esitti lausumanaan, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaessa lainsäädäntöä täsmentäviin toimiin, pitäen erityisesti silmällä jätetoimialan ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toimintaedellytyksiä.

Tämä vaikutusarviointiluonnos on tarkoitettu tausta-aineistoksi hallituksen esityksen kirjoittamista varten. Vaikutusarviointia on tarkoitus täsmentää hallituksen esitystä varten.

2 YHDYSKUNTAJÄTEHUOLLON JÄRJESTÄMINEN SUOMESSA, TSV-PALVELU

Jätehuolto on Suomessa muutamassa vuosikymmenessä muuttunut ammattimaiseksi ja monipuoliseksi toiminnaksi. EU:n kaatopaikkadirektiivin toimeenpano vähensi kaatopaikkojen määrää voimakkaasti 1990-luvun ja 2000-luvun alussa. Vuoden alussa voimaan astunut, vuonna 2013 säädetty kansallinen orgaanisen jätteen kaatopaikkasijoittamisen rajoitus on romahduttanut kaatopaikoille päätyvän yhdyskuntajätteen määrän ja lisännyt hyötykäyttöä merkittävästi. Jätelainsäädäntö on muuttunut, yksityiskohtaistunut ja säätelyn piiri on laajentunut suurimmaksi osittain EU-sääntelyn tiukentumisen myötä.

Suomen vuonna 2010 alkanut jätelainsäädännön laaja kokonaisuudistus on saatu pääosin päätökseen. Jätelaki ja siihen liittyvä runsas asetustasoinen sääntely noin 20 asetuksineen muodostaa monimutkaisen ja yksityiskohtaisen säädöskokonaisuuden.

Kunnan vastuu yhdyskuntajätehuollosta on ollut yksi jätelainsäädännön kiistakysymyksiä koko jätelainsäädännön yli 30-vuotisen historian ajan. Vastuu on muuttunut 2000-luvulla jo kaksi kertaa. Huomattavaa kuitenkin on, että yhdyskuntajätteen määrä on vain noin 3 % Suomen jätemäärästä.

- Vuonna 2007 toteutettiin merkittävä periaatteellinen muutos vastuunjaossa, kun kunnan vastuu elinkeinoelämän yhdyskuntajätteiden jätehuollosta poistettiin.
- Vuoden 2011 jätelain kokonaisuudistuksessa kunnan vastuuseen palautettiin yksityisten koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestäminen. Samassa yhteydessä säädettiin myös kunnan toissijaisesta velvollisuudesta tarjota jätehuoltopalveluita myös elinkeinoelämälle (TSV-palvelu), mikäli yksityisiä palveluja ei alueellisesti ole kohtuullisesti saatavilla.
- Lisäksi kunnan vastuuta on kaventanut asteittain tuottajavastuun kehittyminen. Vuoden 2011 jätelaissa säädetty ja vuonna 2015 ja 2016 voimaan tullut täydellisempi pakkausten tuottajavastuu asettaa tuottajan velvollisuudeksi järjestää myös kuluttajapakkausten keräyksen ja muun jätehuollon, mutta mahdollistaa kunnalle tuottajan järjestämän keräyksen täydentämisen.

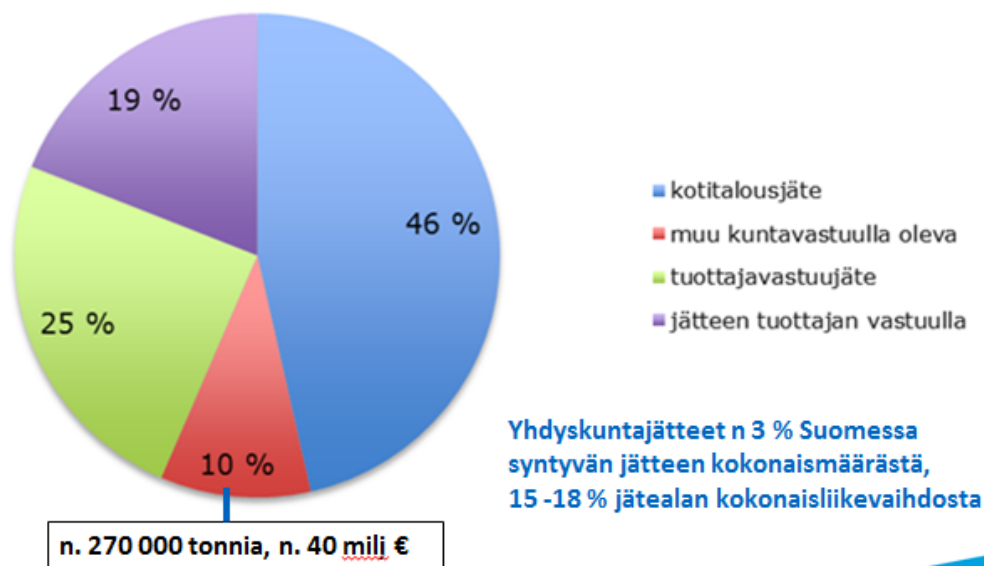
Jätelain lähtökohtana on ollut, että kunnan järjestämisvastuu on yhdyskuntajätehuollon perusta, joka turvaa ympäristölle ja terveydelle haitattoman ja kaikissa olosuhteissa ja joka puolella maata toimivan yhdyskuntajätehuollon. Kunta hoitaa käytännön vastuutaan pääosin useamman kunnan yhteisten kunnallisten jäteyhtiön (27), kunnallisen liikelaitoksen (1) tai kuntayhtymän(4) kautta. Kuntia, jotka hoitavat itse jätehuoltovastuunsa on hieman yli 20 ja nämä yksittäiset kunnatkin toimivat useimmiten jonkun kuntayhtiön kanssa yhteistyössä. Kuntien jätehuollon lakisääteisten tehtävien järjestäminen rakentuu omistajakuntien ja jätelaitosten väliseen sidosyksikkösuhteeseen. Kunnalliset jätelaitokset 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.

Kaikki jätteenpolttolaitokset ja useat kunnan vastuulla olevan jätteen käsittelyyn tarkoitetut biojätteen käsittelylaitokset toimivat nykyisin erillisinä yhtiöinä. Jätehuollon keskittyminen suuriin yksiköihin on parantanut jätehuol-

lon laatua ja mahdollistanut jätehuollon käsittelyinvestoinnit. Tulevaisuudessa kierrätystavoitteiden kiristyminen EU:n tasolla vaikuttanee käsittelylaitosinfrastruktuuriin ja lisännee mm. mekaanisia esikäsittelylaitoksia.

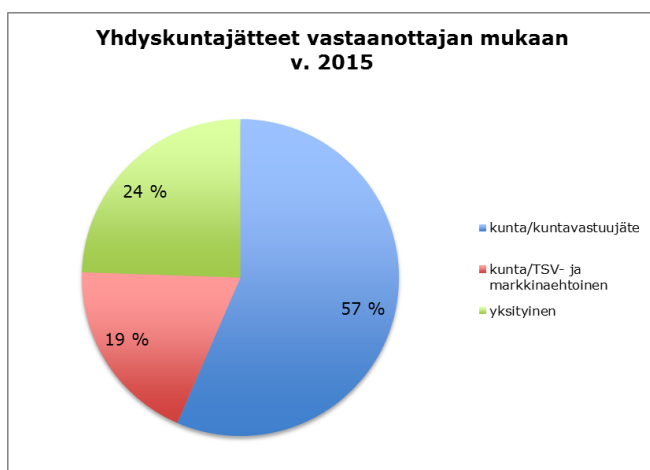
Tuottajavastuujärjestelmän kautta kierrätetään noin 19 % yhdyskuntajätevirrasta mm. keräyspaperi, pakkaukset kuten pahvi, metalli, lasipakkaukset, sähkö- ja elektroniikkalaitteet sekä paristot ja akut (kuva 1). Tuottajavastuujätteet muodostavat noin 25 %:a koko yhdyskuntajätevirrasta. Tuottajayhteisöt ostavat vastuullaan olevien jätteiden jätehuoltopalvelut markkinoilta. Lakimuutos ei koske tuottajan vastuulla olevia jätteitä.

Jätteen haltijan järjestämisvastuulla on muun kuin yhdyskuntajätteen (yli 90 % koko jätemäärästä) jätehuolto sekä 19 % yhdyskuntajätteen jätehuollosta. Jätteen haltija esim. teollisuuslaitos tai pk-yritys voi kilpailuttaa tai tilata jätehuoltonsa suoraan yksityisiltä jätehuoltoalan yrittäjiltä.



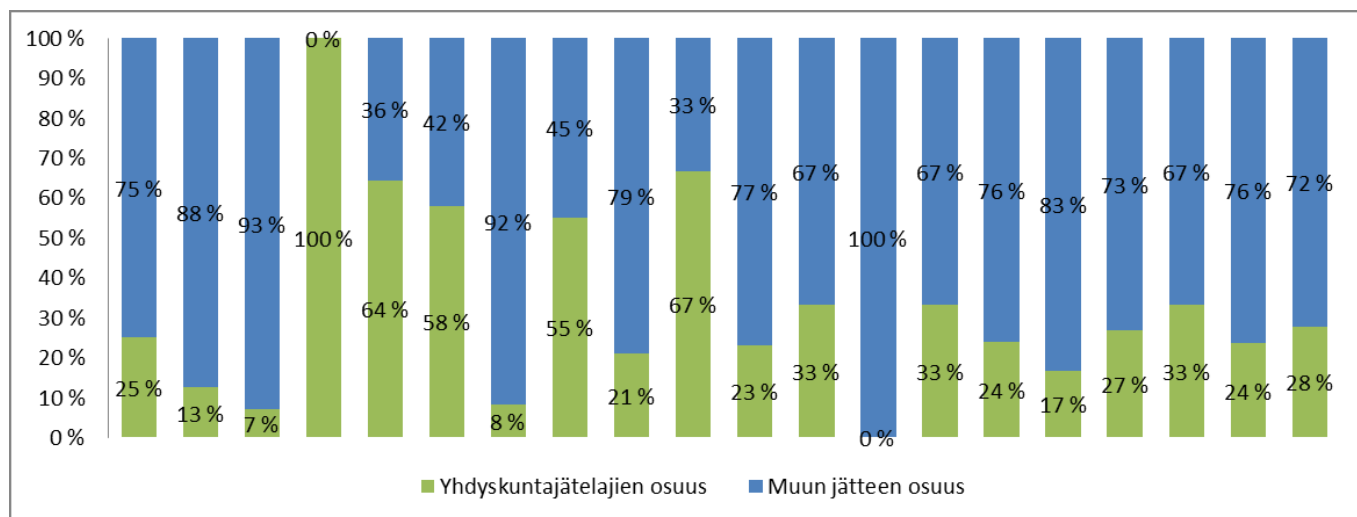
Kuva 1. Yhdyskuntajäte ja sen jakautuminen eri vastuutahoille

Kunnat ottavat tällä hetkellä vastaan yhdyskuntajätettä jätelain 32 §:n mukaisen perusvastuun, ja 33 §:n mukaisen toissijaisen vastuun (TSV-palvelu) perusteella sekä osa kuntien jäteyhtiöistä myös markkinaehtoisesti hankintalain sidosyksikkösääntelyn puitteissa (kuva 2). Kunnan vastaanottamista jätteistä merkittävä osa toimitetaan kuntayhtiön julkisena hankintana toteuttamaan kilpailutukseen perustuen yksityisille jätealan yrityksille käsiteltäviksi. Jätealan yksityisten ja julkisten toimijoiden välillä on ollut ristiriitoja jätehuollon järjestämisestä ja sen kehittämisestä, kuitenkin käytännön jätehuoltoyhteistyö on toiminut pääasiassa hyvin.



Kuva 2. Yhdyskuntajätteen vastaanottajan mukaan

Kuntien jätelaitosten vastaanottamasta TSV-jätteestä iso osa on muuta kuin yhdyskuntajätettä (kuva 3). Vaihtelu- väli on kuitenkin merkittävä, mikä kertoo osaltaan TSV-palvelujen alueellisista eroista. Kuntayhtyminä toimivat jätelaitokset eivät voi lain mukaan hoitaa markkinaehtoista jätehuoltoa eli ne ottavat oman vastuunsa lisäksi ai- noastaan TSV-palvelun mukaista jätettä vastaan. TSV-palveluna vastaanotetun jätteen laatu poikkeaa myös huo- mattavasti eri kunnallisilla jäteyhtiöillä, koska eri kunnalliset jätelaitokset ovat päättäneet hoitaa vastuullaan ole- van jätehuollon eri tavoin ja rakentaneet erilaisia palveluja ja infrastruktuuria alueelleen oman strategiansa mu- kaisesti. Myös yksityistä jätehuoltopalvelua on eri tavoin tarjolla eri alueilla.



Kuva 3. Yhdyskuntajätteiden ja muiden jätteiden osuudet jätelaitosten TSV-liikevaihdosta (lähde Jätelaitosyhistys Ry:n TSV-kysely jätelaitoksille 10/2016)

Viiden tarkemmin tutkitun jätelaitoksen TSV-palveluista suurin osa on rakennus- ja purkujätteen sekä pilaantu- neen maa-aineksien ja ylijäämämaiden vastaanottoa. Pilaantuneita maa-aineksia kunnan jätelaitokset käyttävät kaatopaikkojen peittoon ja jälkihoitovelvoitteiden täyttämiseen. Yhdyskuntajätteen kuljetuspalvelua järjestetään joissain paikoissa TSV-palveluna, mutta tämä ei näyttäisi edustavan kovin suurta osaa kuntien TSV-palvelujen ko- konaisuudesta.

TSV-palvelun tarjoamisessa on kyse tilanteista, joissa julkinen toimija tarjoaa pyydettyä palveluita, joita ei ole saatavissa markkinoilta. Kilpailuneutraliteetin, hankintalain soveltamisen ja toisaalta jätelain toimivuuden osalta on olennaista, että tarjottu TSV-palvelu täyttää lain vaatimukset markkinapuutteesta. TSV-palvelun edellytysten täyttyminen ja siihen liittyvät tulkinnalliset epävarmuudet ovat olleet yksi jätealaa hiertävistä kysymyksistä. Ym- päristöministeriö julkaisi vuonna 2015 yhteistyössä sidosryhmien kanssa valmistellun oppaan⁴ (ns. JOPAS-opas), joka käsittelee vuonna 2012 voimaan tulleen jätelain yhdyskuntajätehuoltoa ohjaavia säännöksiä. Oppaassa kiinni- tettiin erityistä huomiota säännöksiin, joiden tulkinta ja käytännön toimeenpano on koettu haastavaksi. Myös kunnan toissi- jaisen jätehuoltovastuuseen liittyvät rajaukset ja menettelyt, päätöksenteko jätteenkuljetusjärjestelmästä sekä kunnan eri roolit jätehuoltoviranomaisena ja jätehuoltopalvelujen tuottajana ovat oppaan keskeistä sisältöä.

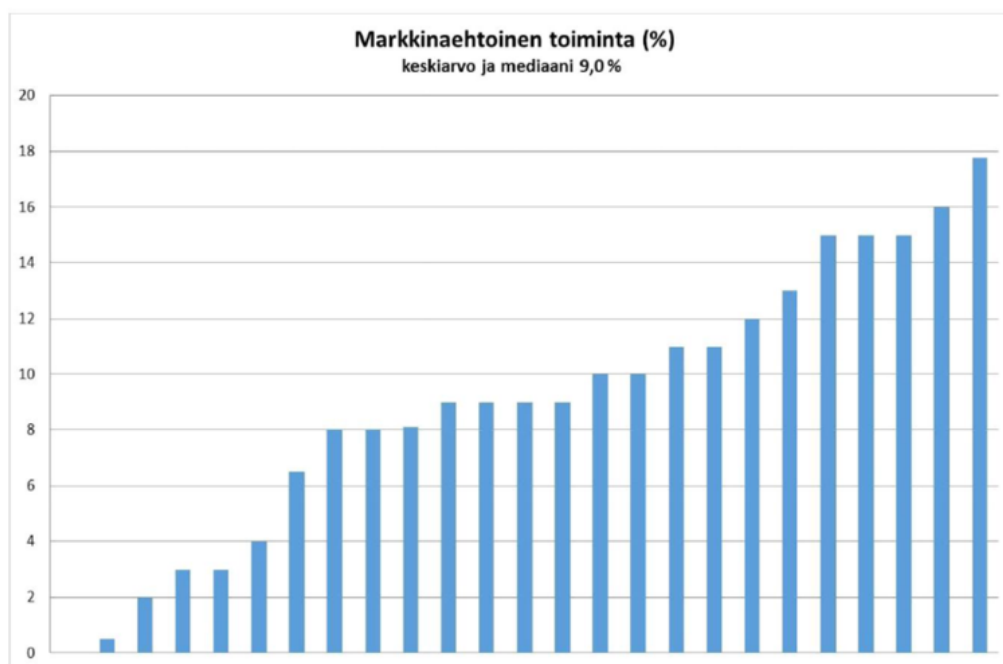
Kuvassa 4 on esitetty yhdyskuntajätteen käsittelyinfrastruktuuria yleisellä tasolla.

⁴ Jätelakiopas – yhdyskuntajätehuoltoa ohjaavat säännökset, ympäristöhallinnon ohjeita 5/2015
<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/158367>

Biologinen käsittely	Suurin osa kuntien omistamia/ sopimuksin hankkimia
Muu kierrätys	Yhdyskuntajäte: suurin osa tuottajavastuunalaista jätettä (paperi, pakkaukset, SER); tuottajat hankkivat palvelut yleensä yksityisiltä yrityksiltä Rakennus- ja purkujäte: yksityisiä ja kunnallisia lajittelulaitoksia Muu jäte: yksityiset laitokset
Energia-hyödyntäminen	Jätteenpolttolaitokset (jätevoimalat); suurin osa yksityisiä, mutta perustettu kuntien hankintasopimusten turvin; kapasiteetti ± täynnä Rinnakkaispolttolaitokset, yksityisiä Vienti muihin maihin (Viro, Ruotsi)
Kaatopaikat	Suurin osa kunnallisia, muutamia yksityisiä
Keräys	Ekopisteet: kunnan tai tuottajayhteisöjen järjestämiä Alueelliset jäteasemat: suurin osa kunnan järjestämiä, tärkeitä myös PK-yrityksille
Kuljetus	Yksityiset kuljetusyritykset Kunnan järjestämän yhdyskuntajätteen kuljetuksen alueella kuljetuspalvelut hankitaan kilpailuttamalla

Kuva 4. Yhdyskuntajätteen käsittelyinfrastruktuuria yleisesti

Kuntien jäteyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan määrä on keskimäärin hieman alle 10 % liikevaihdosta. Kuitenkin markkinaehtoisen toiminnan määrä vaihtelee vuosittain sekä jäteyhtiöittäin (2-18 %) merkittävästi (ks. kuva 5). Suurin osa markkinaehtoisesta palvelusta vaikuttaisi viiden tarkemmin tutkitun kunnan jäteyhtiön tietojen perusteella olevan pilaantuneiden maiden ja ylijäämämaiden vastaanottoa. Näitä jätteitä tuottava yleensä kilpailuttaa käsittelyn ja kunnan jäteyhtiö voi osallistua kilpailutukseen ainoastaan tarjoamalla palvelua markkinaehtoisesti. Myös rakennusjäte edustaa määrältään suurta osuutta markkinaehtoisen jätteen vastaanotosta. Rakennusjäte on toiseksi suurin jätelaji Suomessa, joten rakennusjätteen käsittelylle on kysyntää sekä yksityisiltä jäteyrityksiltä että kunnallisilta jätelaitoksilta.

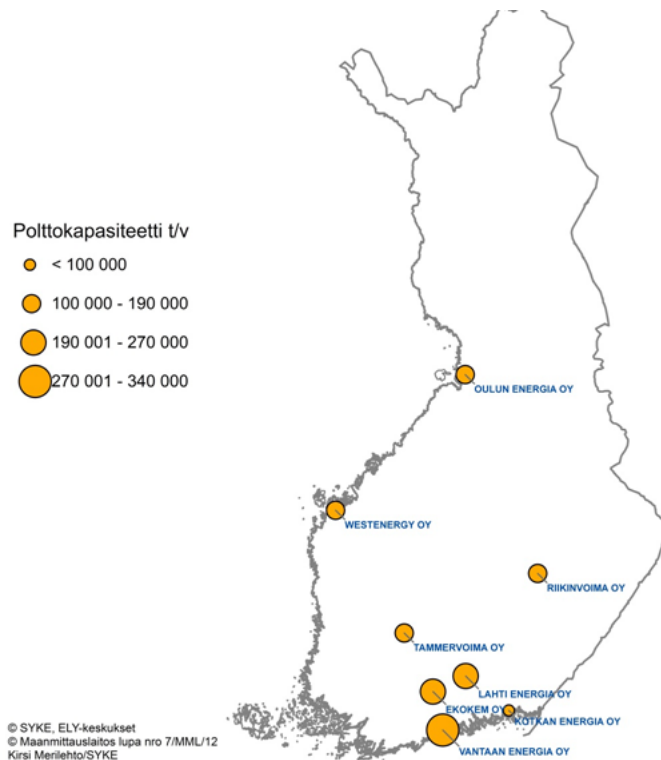


Kuva 5. Kunnallisten jäteyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan määrä prosentteina liikevaihdosta

2.1 Kaatopaikkakäsittely, jätteen poltto, biokäsittely

Vuoden 2016 alusta orgaanisen jätteen kaatopaikalle sijoittamisen rajoittamisen jälkeen käsittelemätöntä yhdyskuntajätettä ei ole ollut mahdollista sijoittaa kaatopaikalle. Kaatopaikkojen käyttötarve on selvästi vähentynyt. Kaatopaikkakapasiteettiä tarvitaan lähinnä yhdyskuntajätteiden polttolaitosten tuhille ja kuonille. Kuntien jätelaitosten kaatopaikoille ottama jäte on pääosin otettu vastaan toissijaisen vastuun perusteella. Kunnilla on mittavat jälkihoitovelvoitteet vanhoista kaatopaikoista. Jotta kaatopaikkoja voitaisiin hoitaa lupaehtojen mukaisesti, niiden peittämiseen tarvitaan runsaasti maamassoja. Esim. lievästi pilaantuneita maita voidaan käyttää kaatopaikkojen peittoon neitseellisten materiaalien sijasta.

Sekalaisen syntypaikkalajitellun yhdyskuntajätteen tai lajittelulaitoksen rejektin käsittelylle jätteenpolttolaitokset ovat orgaanisen jätteen kaatopaikkasijoituksen rajoittamisen jälkeen ainoa mahdollinen käsittelyvaihtoehto. Suomessa on tällä hetkellä yhdeksän yhdyskuntajätteen polttoon suunniteltua jätevoimalaa. Suomessa olevien jätteenpolttolaitosten kapasiteetti on n. 1,4 miljoonaa tonnia vuodessa, joista kuntien jätelaitosten omistuksessa on noin 35 %, mutta yhtä lukuun ottamatta kaikki polttolaitokset ovat sopimussuhteessa kunnallisten jäteyhtiöiden kanssa ja niiden rakentaminen on perustunut kunnan polttolaitokseen ohjaaman jätevirran varaan. Kuvassa 5 on esitetty yhdyskuntajätettä polttavien jätevoimaloiden sijainti ja kapasiteetit Suomessa, tämän lisäksi on lukuja rinnakkaispolttolaitoksia ympäri maata.



Kuva 6. Yhdyskuntajätettä polttavat jätevoimalat ja niiden kapasiteetit Suomessa vuonna 2016

Suomessa on useita rinnakkaispolttolaitoksia, joissa poltetaan tai voidaan polttaa yhdyskuntajätteestä tehtyä polttoainetta. Nämä rinnakkaispolttolaitokset ovat usein teollisuuslaitoksen energiantuotantoon tarkoitettuja voimaloita, jotka polttavat hyvälaatuista jätteenpolttainetta muun polttoaineen ohessa. Rinnakkaispolttoon jätettä menee pääosin yksityisiltä jätehuoltoyrityksiltä ja pieneässä määrin kuntien jätelaitoksilta.

Biologinen käsittely on merkittävä osa jätehuollon kokonaisuutta. Suomessa käsitellään biologisesti asumisen, kaupan, teollisuuden biojätteitä, maatalouden jätteitä sekä puhdistamolijätteitä. Suurten jätemäärien käsittelyä varten Suomeen on rakennettu biologisia käsittelylaitoksia, joissa jäte käsitellään suljetuissa reaktoreissa. Suomessa toimivien biologisen jätteen käsittelylaitosten kokonaiskapasiteetti on laitosten omien ilmoitusten ja ympäristölupien mukaan noin 1,1 milj. tonnia, josta 35 % on kuntien jätelaitosten kapasiteettia. Yhdyskuntien biojä-

tettä vastaanottavat laitokset ovat kuitenkin pääosin kuntien omistamia tai julkisten hankintojen kautta kilpailuteuissa sopimussuhteissa kuntiin. Yksityiset yritykset omistavat pääosin teollisuuslaitosten ja maatalouden biohajoavaa jätettä käsitteleviä laitoksia.

2.2 Jätepolitiikan keskeiset periaatteet ja tavoitteet

EU:n ja Suomen jätepolitiikan keskeiset jätehuoltoa ohjaavat periaatteet ovat etusijajärjestys, ennalta varautumisen periaate, tuottajavastuu- ja aiheuttamisperiaatteet sekä läheisyys- ja omavaraisuusperiaatteet. Lainsäädäntö vie kohti etusijajärjestyksen mukaista jätehuoltoa; jätettä on pyrittävä ensisijaisesti vähentämään, sitten valmistelemaan uudelleenkäyttöön, kierrättämään, kierrätykseen soveltumaton jäte hyödyntämään energiana ja vasta viimeisenä vaihtoehtona loppukäsittelyyn jätteen esimerkiksi sijoittamalla kaatopaikalle. Jätteen määrän ja haitallisuuden vähentäminen on etusijajärjestyksen kannalta oleellinen sillä, se on ensisijainen tavoite siirryttäessä kohti kiertotalousyhteiskuntaa.

Jäteasetuksessa asetetaan tavoitteet kierrätyksen lisäämiselle. Yhdyskuntajätteestä tulee kierrättää vähintään 50 prosenttia vuoteen 2016 mennessä. Tavoitetta ei ole saavutettu. Yhdyskuntajätteen kierrätyksen osuus oli viime vuonna 41 %. Ns. KEIKKA-hankkeessa⁵ tarkasteltiin keinoja saavuttaa tavoite. Ohjauskeinot kohdistuvat eri jätehuollon toimijoihin ja niitä olivat mm. jätteenpolton verottaminen, kunnallisten jätehuoltomääräysten erilliskäytäntöjen kiristäminen sekä hyötyjätteen lajittelun velvoite- ja palvelu- ja elinkeinotoiminnalle sekä neuvonnan tehostaminen. Rakennus- ja purkujätteestä tulee hyödyntää materiaalina vähintään 70 prosenttia vuonna 2020. Kierrätystavoitteet ovat kiristymässä EU:n kiertotalouspaketin ehdottamien jättesäädösmuutosten myötä.

Läheisyys- ja omavaraisuusperiaatteiden mukaan jätehuollon suunnittelussa ja ohjauksessa on otettava huomioon se, että maassa on riittävästi laitoksia jätteen loppukäsittelyyn ja kunnan vastuulle kuuluvan sekalaisen yhdyskuntajätteen hyödyntämiseen. Lisäksi jätteen haltijan on huolehdittava siitä, että jäte toimitetaan käsiteltäväksi johonkin lähimmästä tarkoitukseen soveltuvista laitoksista. Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti jätteen haltija vastaa jätehuollon kustannuksista.

3 VERTAILUA MUIHIN MAIHIN

3.1 Kuntavastuu

Seuraavassa on vertailtu kuntien jätehuoltovastuuta eräissä maissa. Kyse on ympäristöministeriön raportista 20/2016 tehdystä poiminnasta, jota on täydennetty Tanskaa koskevilla lisätiedoilla.

Ruotsissa kuntien nykyinen jätehuoltovastuu on melko lähellä Suomen tilannetta, paitsi että elinkeinoelämän yhdyskuntajäte kuulu toistaiseksi kunnan vastuulle. Suomesta poiketen melko monilla kunnilla on myös omaa kuljetuskapasiteettia. Ruotsissa on investoitu voimakkaasti jätevoimalaitoksiin. Tämä on ollut mahdollista vakaan ja Suomea suuremman yhdyskuntajätteen volyymin perusteella. Jätevoimalaitoksissa on ylikapasiteettia, jota on hyödynnetty ottamalla vastaan runsaasti yhdyskuntajätettä mm. Norjasta, Irlannista ja Iso-Britanniasta ja jonkin verran Suomesta. Energiakäyttökapasiteetista huolimatta materiaalkierrätys ja biologinen kierrätys on laajaa ja EU-tavoite on saavutettu.

Ruotsissa kiistelyä kuntien jätehuoltovastuun laajentamisesta tai supistamisesta on käyty pitkään. Toistaiseksi kotitalousjätteen kaltaisen julkisen ja yritys- ja palvelujätteen poistamista kuntavastuusta ei ole toteutettu. Parhailaan on vireillä hallituksen suunnitelma siirtää kotitalouksien tuottajavastuujätteistä huolehtiminen kunnille ja tästä aiheutuvien kustannusten periminen tuottajavastuuyhteisöiltä.

⁵ Kohdennetut keinot kierrätyksen kasvuun, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 53/2016 <http://vnk.fi/julkaisu?pubid=15201>

Tanska on esimerkki erittäin laajasta kunnan jätehuoltovastuusta. Tanskassa on harjoitettu aktiivista jätehuoltopolitiikkaa ja ohjauskeinojen ja jättepoliittisten päätösten toimeenpanossa on voitu käyttää kuntien vahvaa asemaa. Kaatopaikalle joutuvien jätteiden määrä onkin saatu erittäin pieneksi jo paljon ennen EU:n jätedirektiivin asettamia vaatimuksia. Tanska turvautuu yhdyskuntajätehuollossa voimakkaasti jätteen energiakäyttöön. Kierrätyksen osuus on siitä huolimatta korkeampi kuin Suomessa.

Tanskassa kuntien jätehuoltovastuuta on alettu vähitellen rajoittaa, alkaen elinkeinoelämän jätteiden alkulajiteluista jakeista. Muutos on kohtalaisen varovainen. Pienet yritykset turvautuvat edelleen hyvin yleisesti kuntien vastaanottopaikkoihin. Kunnilla on monopoli kaatopaikkojen osalta ja vahva osuus jätevoimalakapasiteetista. Jätehuoltovastuun rajoittaminen perustui puolueiden väliseen periaatepäätökseen. Muutoksessa on samoja elementtejä kuin Suomen viimeaikaisissa uudistuksissa mm. kunnallisen jätetaksan kustannusvastaavuus, kunnan toissijainen vastuu, jätehuoltorekisteri ja jätehuollon tietojärjestelmä. Vastuunjaon muutos ei toistaiseksi ole näkynyt yritysten jätteen kierrätyksen merkittävänä kasvuna. Yhdyskuntajätteen tilastoinnissa muutos näkyy kierrätysasteen putoamisena, mikä johtuu yhdyskuntajätteen määritelmän muutoksesta. Tämä johtuu siitä, että yritysten yhdyskuntajätteen kaltainen jäte on helpommin kierrätettävissä kuin asumisen jäte.

Tanskan hallitus on käynnistänyt syksyllä 2016 hankintastrategian pohjalta keskustelun, jossa on ollut mukana myös jätemarkkinoiden avaamista koskeva ehdotus. Hallitus käynnisti tästä keskustelun syksyllä eikä ehdotus ole vielä edennyt.

Itävallan jätelainsäädäntö on jakautunut liittovaltiotason ja osavaltiotason säädöksiin. Yhdyskuntajätteen keräysvastuu on Itävallassa julkisella taholla. Liittovaltion jätehuoltolaissa yhdyskuntajäte on Suomen jätelainsäädännön tapaan määritelty jätteen laatuun perustuen siten, että yhdyskuntajätteeksi määritetään tuottajasta ja määrästä riippumatta kotitalouksissa syntyvien jätteiden kaltaiset jätteet.

Irlanti on EU:ssa äärimmäinen esimerkki hyvin suppeasta kuntavastuusta. Valtaosa Irlannin kuntia on jättänyt yhdyskuntajätteen keräilyyn ja käsittelyyn markkinaehtoisen palvelutarjonnan varaan, mihin jätelaki antaa mahdollisuuden. Seurauksena on ollut vakavia puutteita ympäristönsuojelun tasossa. Tilanne aiheuttaa myös suuria hallinnollisia kustannuksia, kun jokaisen jätettä kuljettavan yrityksen on haettava toimintaansa lupa alueelliselta viranomaiselta. Kilpailu markkinoilla on johtanut kuljetustoiminnan keskittymiseen, joillakin alueilla monopolitilanteeseenkin. Käsittelylaitosten kapasiteetin kehitys on ollut heikkoa. Suuri osa yhdyskuntajätteen kierrätyksestä tapahtuu viemällä alkulajiteltuja pakkausjätteitä ulkomaille. Jätteen energiakäyttö on kehittynyt hyvin hitaasti. Kunnat tai kuntien yhteenliittymät ovat velvollisia suunnittelemaan alueensa jätehuoltoa, mutta kuntavastuun suppeuden vuoksi suunnitelmien todellinen ohjausvaikutus on ollut heikko. Kaatopaikkaverot on vauhdittanut laitossuunnitelmia.

Irlanti on saavuttanut EU:n asettaman 50 % kierrätystavoitteen, mutta tilastointi poikkeaa merkittävästi Suomen käytännöstä, sillä kierrätysaste lasketaan erilliskerättyjen pakkausjätteiden tilastoista.

Norjassa kunnan vastuu jätehuollossa on rajattu ainoastaan asumisessa syntyviin jätteisiin. Kunnan vastuuta rajattiin vuoden 2004 jätelainsäädännön uudistuksessa. Jätehuollon infrastruktuuri Norjassa on riittämätön, huomattava osa yhdyskuntajätteestä viedään Ruotsiin energiakäyttöön.

3.2 Hankintadirektiivin toimeenpano

Hankintadirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista) 12 artiklassa säädetään sidosyksikön toiminnan kohdistumisen vaatimuksesta siten, että yli 80 prosenttia sidosyksiköksi määritellyn toimijan toimintoista tulee kohdistua siihen määräysvaltaa käyttävään tahoon. Direktiivi on pantu EU-maissa pääosin toimeen siten, että ulosmyynnin enimmäisrajaksi on säädetty 20 %. Ilmeisesti Suomen lisäksi ainoastaan Puola on säätänyt direktiivin sallimaa rajaa alemman ulosmyyntirajan (10 %).

EU:n komissio on julkaissut äskettäin konsultin tekemän raportin julkisista hankinnoista jätealalla⁶. Raportissa kuvataan jätehuollon järjestelyjä ja niissä tapahtumassa olevia muutoksia, markkinoiden avoimuutta sekä arviointiprosesseja ja sääntöjenvastaisuutta. Tarkastelussa olivat Saksa, Italia, Puola, Romania, Espanja, Ruotsi ja Iso-Britannia.

4 VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Kuntavastuun rajauksella, sidosyksikköasemaa koskevan markkinaehtoisien palvelun rajoittamisella ja TSV-palvelun täsmentämisellä on merkittäviä vaikutuksia, jotka osin vahvistavat toisiaan. Vaikka kunnan vastuun rajaamisen vaikutus jätemäärään ja koko alan liikevaihtoon on melko pieni, muodostavat ne yhdessä merkittävän muutoksen, joka kohdistuu niin jätemarkkinaan kuin jätehuollon rakenteisiin.

Jätelain muutos esitettäisiin tulevaisuuteen voimaan 1.1.2018. Vastuunrajausta koskeva siirtymäaika kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen alueella olisi jätteenkuljetuksen kuljetussopimusten loppuun saakka ja enintään kaksi vuotta lain voimaantulosta. Kahden vuoden takaraja on tiukka suhteessa sopimuksissa useasti käytettyyn viiden vuoden määräaikaan.

Seuraavassa esitetään ehdotetun jätelain muutoksen vaikutuksia eri osa-alueisiin. Liitteessä 2 on taulukko, johon on koottu muutoksen myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia. Taulukko ei ole kattava.

4.1 Kunnan vastuun rajauksen vaikutukset jätemääriin ja kuntatalouteen

Hallitusohjelman kirjaus yhdyskuntajätehuoltoa koskevan kunnan vastuun rajauksesta esitetään toteuttavaksi siten, että kunnan vastuulta poistuisi sosiaali- ja terveystalouden ja koulutustoiminnassa (SoTeKo) sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte kunnan omassa toiminnassa syntyvää jätettä lukuun ottamatta. Muutos toteutettaisiin muuttamalla jätelain 32 §:ää. Kunnan oman toiminnan jäte on nykyisin noin 3 % yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä. Määrä vähenisi lähivuosina arviolta puoleen nykyisestä, kun SOTE-uudistuksen seurauksena sosiaali- ja terveystalouden toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta maakunnille.

Vastuunrajausten vaikutukset on arvioitu yksityiskohtaisesti ympäristöministeriön teettämässä selvityksessä. Tässä arviossa oletettiin kuitenkin, että kunnan vastuulta siirtyisi myös sen omassa toiminnassa syntyvä jäte sekä maatalouden vaaralliset jätteet. Selvityksessä ei ollut mahdollista arvioida vastuunrajausten ja hankintalain muutosten tiukentuvien sidosyksikkösäännösten yhteisvaikutuksia.

Toimialan kokonaisliikevaihdoksi arvioidusta 2,5-3 miljardista eurosta kuntien jätelaitosten osuus on noin 15 %, mikä vastaa 452 miljoonaa euroa. SOTE-uudistuksen vaikutukset huomioon ottaen 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 % kunnallisten jätelaitosten nykyisestä liikevaihdosta. Vaikutus vaihtelisi alueittain. Merkittävin euromääräinen vaikutus olisi pääkaupunkiseudulla, jossa noin 17 miljoonan euron liikevaihto siirtyisi HSY-yhtymältä markkinoille. Osa liikevaihdosta palautuisi oletettavasti ainakin alkuvaiheessa TSV-palveluna kunnille. Mikäli vastuu supistettaisiin vain asumisessa syntyviin jätteisiin, vaikutus liikevaihtoa pienentävänä olisi 63 miljoonaa euroa ja liikevaihdosta laskettuna 13,9 %⁷.

⁶ European Commission /DG Growth) /Ramboll : Legal assistance on the application of public procurement rules in the waste sector (final report, 2016) <https://bookshop.europa.eu/en/legal-assistance-on-the-application-of-public-procurement-rules-in-the-waste-sector-pbET0716179/?CatalogCategoryID=yIMKABstrf0AAAEjypAY4e5L>

⁷ Arvio eroaa ympäristöministeriön teettämässä kuntien vastuunrajausten 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).

Valtio on ohjannut kuntia jätehuollon investointeihin mm. lakimuutoksilla, kaatopaikkojen lupamääräyksillä ja valtakunnallisen jätesuunnitelman tavoitteilla. Investointeja on tehty sekä EU-normit täyttävien alueellisten kaatopaikkojen infrastruktuuriin, hyötyjätteiden vastaanottopaikkoihin että polttolaitoksiin. Pitkällä aikavälillä kunnan jätehuollon on vaikutusten arvioinnissa arvioitu sopeutuvan muutoksiin, mutta lyhyellä aikavälillä jätelaitosten kiinteät kulut pysyvät nykyisellä tasolla.

Jätemäärä jakautuu koko Suomen alueelle ja näin myös laajalle joukolle yksityisiä jätehuoltotoimijoita, minkä vuoksi vastuun rajauksen vaikutukset sellaisenaan olisivat kaikissa vaikutusluokissa melko pienet. Ympäristöministeriön teettämän vaikutusten arvioinnin mukaan alueellisten vaikutusten on kuitenkin arvioitu olevan merkittäviä. Rajauksen piiriin kuuluvien jätteen haltijoiden määrä vaihtelee suuresti maan eri osissa. Vaikutusten arvioinnin yhteydessä kerättyjen tietojen mukaan lukumäärä vaihtelee kunnallisen jätehuollon yhteistyöalueittain kymmenistä jopa tuhansiin. Kuntavastuun rajauksen myötä jätehuollon järjestämisvastuu palautuu näille toimijoille.

Maatalouden vaaralliset jätteet esitetään jääväksi kuntavastuun piiriin. Kyse on pienistä jätemääristä ja se helpotaisi vaarallisten jätteiden toimittamista syrjäisiltäkin alueilta turvalliseen käsittelyyn.

4.2 Markkinaehtoista toimintaa rajoittavan ulosmyynnin prosenttiosuuden vaikutukset liikevaihtoon, jätemääriin sekä ulosmyyntirajan ylittymiseen

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 omistajakuntiansa jätehuollon palvelutehtävien toteuttajana. Tällöin omistajakunnat joutuisivat järjestämään vastuulleen kuuluvan jätehuollon itse kilpailuttaen. Ulosmyyntiraja ei saisi ylittyä missään olosuhteissa.

Jätealalle voidaan säätää muista aloista poikkeava sidosyksikköasemaa koskeva markkinaehtoisen palvelun ulosmyyntiraja jätelaissa. Tätä varten tarkasteltiin tarkemmin kahta vaihtoehtoista ulosmyyntirajaa 5 ja 10 %, joista jälkimmäistä ehdotetaan pysyväksi ulosmyyntirajaksi jätealalle.

Suurikokoisen sidosyksikön liiketoiminnasta muutamankin prosentin osuus voi tarkoittaa miljoonien eurojen liike-toimintaa. Hankintalaissa säädetty 500 000 euron euromääräinen raja on jätelaitosten toiminta huomioiden hyvin tiukka ja raja saattaisi ylittyä jo yhden jätehuoltopalvelusopimuksen vuoksi. Raja johtaisi monin paikoin epä-tarkoituksenmukaisiin muutoksiin ja tehottomuuteen jätemarkkinoilla. Euromääräisestä rajaa ei tästä syystä esitetty sovellettavaksi.

Hankintalain sidosyksikköjen ulosmyyntirajat kohdistuvat jätelain vastuunrajan muuttumisen myötä jätelaitosten nykyisistä pienentyneisiin liikevaihtoihin. Olettaen, että 10 %:n ulosmyynnin ylittävät kunnan jätehuolto-yhtiöt laskisivat markkinaehtoisen 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. Vastaavat luvut 5 %:n sidosyksikkörajalla laskettiin olevan 19 ja 71 miljoonaa euroa.

Ulosmyyntirajan vaikutuksia kuntien jätehuolto-yhtiöiden markkinaehtoisesti vastaanottamiin jätemääriin on vaikea arvioida, sillä eri jätelajien tuoma liikevaihto suhteessa tonneihin vaihtelee merkittävästi. Jätehuolto-yhtiö voi esimerkiksi ottaa vastaan markkinaehtoisesti painavia maamassoja tai toisaalta kevyempää rakennusjätettä. Liitteessä 1 on kuitenkin esitetty viiden kuntien jätehuolto-yhtiön tietojen perusteella laskettuja arvioita vaikutuksista osakeyhtiömuotoisiin jätehuolto-yhtiöihin.

10 %:n ulosmyyntiraja ylittyisi noin 70 %:lla kunnan jätehuolto-yhtiöistä. Lainsäädäntömuutosten vaikutus kumuloituu, koska kunnan vastuun rajausta pienentää kuntayhtiöiden liikevaihtoa (olettaen ettei merkittävä osa tästä palaudu kunnan jätehuolto-yhtiölle TSV-palveluna) ja jo tästä syystä markkinaehtoista ulosmyyntiä tulee vähentää. Ilman kuntavastuun rajausta hankintalain 10 %:n ulosmyyntiraja ylittyisi noin 40 prosentilla kunnan jätehuolto-yhtiöistä. Vastaavat luvut 5 %:n ulosmyyntirajalla olisivat... [täydennetään]

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.

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. Markkinaehtoinen toiminta auttaa osaltaan kunnan jätehuoltoyhtiötä ylläpitämään valmiutta TSV-palveluun, jonka määrää ja laatua on vaikea muuttuvissa markkinatilanteissa ja olosuhteissa riittäväällä varmuudella ennakoida. 10 %:n ulosmyyntiraja verrattuna hankintalain mukaisiin ulosmyyntirajoihin varmistaisi paremmin mahdollisuuden TSV-palveluvalmiuden ylläpitoon myös jatkossa.

4.3 Markkinoiden avautuminen ja markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittäminen

Kuntavastuun rajoittaminen yhdessä 10 %:n ulosmyyntiraja kanssa avaisi markkinoita. 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. Päätöksen tekevät kunnat omien elinkeinopoliittisten linjaustensa, taloudellisten syiden tai muiden arvojen pohjalta.

Työryhmä tarkasteli työssään selvitysmies Mikko Alkion ehdotusta biokäsittelyn ja jätevoimaloiden yhtiöittämisestä sekä kaatopaikka-infrastruktuurin avaamisesta. Erilliseen jätelaissa toteuttavaksi esitettyyn yhtiöittämisveloitteeseen liittyy merkittäviä sekä lainsäädännöllisiä että toiminnallisia haasteita ja kysymyksiä.

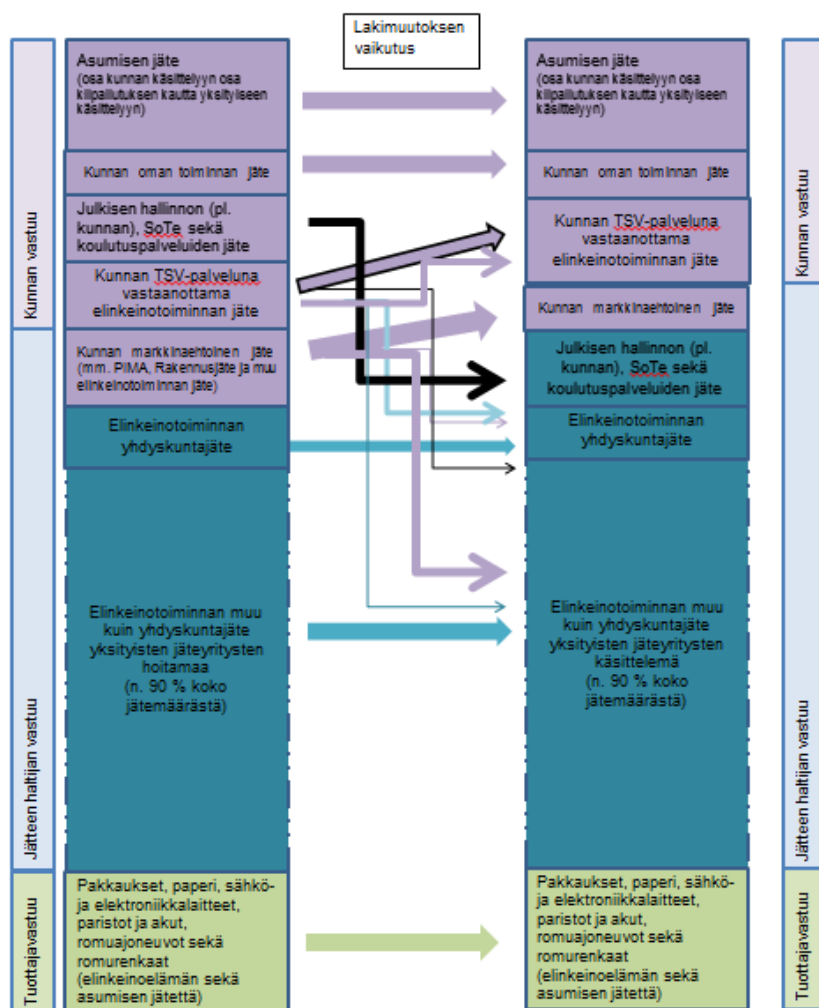
Keskustelussa heräsi kysymyksiä mm. suhteesta hankintalain ulosmyyntirajoihin ja kuntalakiin. Infran avaamista on pidetty tärkeänä. Toisaalta avaaminen ei saisi vaarantaa kunnan mahdollisuutta hoitaa vastuullaan olevaa jätehuoltoa. Jos jäteyhtiö eriyttää toimintojaan markkinoilla toimivaan tytäryhtiöön, se ei voi hankkia tältä palvelu- ja kilpailuttamatta hankintalain mukaisesti. Tämä voisi johtaa eräissä tapauksissa jätteiden kuljettamiseen käsiteltäväksi pitkänkin matkan päähän ja jopa ulkomaille, mikä asettaisi lakisääteisen toiminnan hoitamiseen riskejä. Biojätteiden käsittelyn ja jätteiden polttotoiminnan erillisen yhtiöittäminen tarkoittaisi 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.

Esitys infrastruktuurin eriyttämisestä edellyttäisi jatkovalmistelua, jotta sen vaikutukset ja erityisesti yhteisvaikutukset muiden nyt esitettävien muutosten kanssa voitaisiin riittäväällä tasolla arvioida. Työryhmä jätti selvitysmiehen ehdotuksen infran yhtiöittämisestä myöhemmän selvityksen varaan. Selvityksessä tulee ottaa tasapainoisesti huomioon niin ympäristö- kuin kilpailulliset perusteet.

4.4 Vaikutukset eri toimijoiden vastuisiin ja tarjoamiin palveluihin

Muutoksella on merkittäviä vaikutuksia eri toimijoiden vastuisiin ja tarjoamiin palveluihin. Muutosta on pyritty avaamaan kuvassa 7.

Jätelain vastuunjako ja sen muutos lakimuutoksen myötä



Kuva 7. Jätelain vastuunjako ja lakimuutoksen aiheuttamat muutokset

4.5 Vaikutukset kilpailuun ja kilpailuneutraliteettiin

Pohjoismaisten kilpailuviranomaisten yhteinen raportti⁸ vuodelta 2016 listaa tärkeimmiksi kilpailuneutraliteettia vahvistaviksi toimenpiteiksi kuntien jätehuollon operatiivisen toiminnan eriyttämisen hallinnosta ja valvonnasta ja toiminnan yhtiöittämisen, jätteen kuljetus- ja käsittelypalvelujen kilpailuttamisen sekä markkinaehtoisen palvelutoiminnan kirjanpidon ja raportoinnin eriyttämisen kuntavastuun alaisesta toiminnasta. Suomessa nämä toimenpiteet on pitkälle jo toteutettu ja lakimuutos vahvistaa tätä edelleen. Jätelakiin ehdotetaan muutoksia mm. 33 §:n mukaisten TSV-palvelujen edellytysten arvioinnin täsmentämiseksi (ennakkovalvonta) ja jätehuoltoa koskevien 44 §:n mukaisten kirjanpitovelvoitteiden täsmentämiseksi.

⁸ Competition in the waste management sector – Preparing for circular economy. Report from the Nordic competition authorities. 2016. 187 s.

TSV-palveluiden laajuuteen on eräillä alueellisilla markkinoilla liittynyt lainkohdan erilaisista tulkinnoista johtuvaa epävarmuutta. Ehdotuksen mukaan jätelain 33 §:ssä ja sen perusteluissa ja valtioneuvoston asetuksella tarkennettaisiin mm. jätehuoltoviranomaisen ja jätelaitoksen roolia sekä tehtäviä TSV-palvelun edellytysten tarkastelussa. Täsmennykset perustuisivat pitkälti ympäristöministeriön jätelakioppaan (ns. JOPAS-oppaan) suosituksiin. Palvelun laadun ja hinnan kohtuullisuuden tarkastelun sisällään pitävän julkisen markkinaselvityksen laatiminen on osoittautunut mm. tiedonsaannin kannalta haastavaksi eikä vaatimusta sen laatimisesta ole tästä syystä sisällytetty jätelain muutosehdotukseen. Ympäristöministeriö sitoutuu yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön sekä kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa selvittämään mahdollisuutta perustaa ns. jätehuollon markkinapaikka. Myös julkisten hankintojen Hilma-järjestelmän käyttömahdollisuudet markkinapuutteen arvioinnissa selvitetään.

Jätelain 44 §:ssä laajennettaisiin erillisen kirjanpidon vaatimus koskemaan myös TSV-palvelua. Tuloslaskelman liitteenä esitettäisiin tiedot TSV-palvelun liikevaihdon jakautumisesta jätelajeittain ja käsittelymenetelmittäin. Kirjanpitosäännösten täsmentyminen varmistaisi TSV-palvelun läpinäkyvyyden ja ehkäisisi nykyistä tehokkaammin lakisääteisen perusvastuun, toissijaisen jätehuoltovastuun ja markkinaehtoisen toiminnan välisen ristiinsubvention. Esityksen vaikutus tilintarkastuskäytäntöihin kaipaavaa vielä selvittämistä.

TSV-palvelun edellytysten ja menettelyjen täsmentyminen sekä jätehuoltopalvelujen kirjanpitoa koskevat muutokset yhdessä kunnallisen jätehuoltoyhtiön markkinaehtoista palvelua rajoittavan ulosmyyntirajan kanssa turvasivat kilpailuneutraaliteetin toteutumista jätealalla, ehkäisisivät määrävän markkina-aseman väärinkäytöksiä ja parantaisivat luottamusta ja yhteistyötä eri jätealan toimijoiden välillä.

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.

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 kilpailuneutraaliteettia ja edistävän yritysten toimintaedellytyksiä. Vaikka työryhmän jätehuollon alalle ehdottama ulosmyyntiraja on 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 kilpailuneutraaliteetin parantumiseen.

4.6 Jätehuollon infrastruktuuri

Lakimuutos tarkoittaisi, että osa nykyisin kunnan järjestämän **kuljetuksen** piirissä olevasta jätteestä siirtyisi jätteen haltijan vastuulle. Lakimuutos lisäisi siten jonkin verran kuljetuskapasiteetin tarvetta johtuen aiemmin kunnan kautta keskitetystä kilpailutetun jätehuoltologiikan hajaantumisesta useammalle toimijalle. Kuljetuskapasiteetin lisäys olisi kuitenkin pientä, koska yksityiset yritykset ovat hoitaneet nykyisinkin kunnan vastuulla olevan jätteen kuljetukset.

Lakimuutoksen kohteena oleva jätemäärä on niin pieni, ettei sen arvioida riittävän uuden merkittävän **käsittely-**laituskapasiteetin rakentamiseen koko maan mittakaavassa. Se voisi kuitenkin edistää investointeja lajittelulaitoksiin. Orgaanisen jätteen kaatopaikalle sijoittamisen rajoittamisen vuoksi voi olla jo syntynyt tarvetta muun kuin yhdyskuntajätteen käsittelyinfrastruktuurin esim. polttolaitoksen rakentamiselle, huolimatta oletetusta jätteen kierrätyksen lisääntymisestä lähivuosina. Tällaisen käsittelykapasiteetin syntymiselle yhdyskuntajätteen 270 000 tonnin vapautuminen markkinoille voisi olla lisäsysäys. Koska kunnan vastuulla olevan yhdyskuntajätteen viennille hyödynnettäväksi on enemmän lainsäädännöllisiä rajoituksia kuin muun jätteen viennille, voi kunnan vastuu rajaamisen myötä jätteen vienti jonkin verran lisääntyä ja silloin Suomeen syntyvien jätehuoltoinvestointien todennäköisyys laskee.

Jätehuollon kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi tarvittaisiin tulevana vuosina lakimuutoksesta huolimatta lisäkapasiteettia kierrätykseen. Biojätteen käsittelyinvestoinnin kustannukset ovat niin suuret, että investoijan tulee olla varma syötteenä tulevan jätteen määrästä, jotta laitoksen rakentaminen olisi kannattavaa. Kunnan jätelaitosten kannattavuus saattaisi laskea lakimuutoksen myötä, koska kunnan vastuulla olevan jätteen määrä vähenee ja markkinaehtoista toimintaa koskevat ulosmyyntirajat pienentävät kunnan jäteyhtiöiden mahdollisuutta kilpailla markkinoilla. Yli jäävää kapasiteettia voitaisiin ainakin jossain määrin täyttää lisäämällä horisontaalista yhteistyötä muiden kuntien kanssa. Kierrätyksen lisääntymisen ensisijaisena esteenä on kannattavuuden puute eikä niinkään vastuunjako. Kuntien investointihalukkuus jätteenkäsittelyyn saattaisi myös vähentyä.

Jonkin verran lajittelulaitoksia voi syntyä, koska niiden investointikustannukset ovat pienempiä kuin varsinaisten käsittelylaitosten.

Lakimuutoksella ei ole suoraan vaikutusta kaatopaikkainfrastruktuuriin. TSV-palvelua koskevien säännösten kiristyminen voi kuitenkin vaikuttaa kielteisesti kaatopaikkarakenteiden toteuttamiseen. Kierrätys- ja hyödyntämiskelvottomalle jätteelle (kuten erälle jätteen käsittelyssä syntyville jäännösjätteille) on Suomessa riittävästi kaatopaikkakapasiteettia pitkälle tulevaisuuteen. Kunnan kaatopaikkakapasiteetin käyttö lienee lakimuutoksenkin jälkeen pääosin TSV-palvelun piirissä.

4.7 Palvelujen saatavuus

Osa lainmuutoksen kohteena olevista jätteenhaltijoista hyötyy omasta kilpailuttamisesta, erityisesti suuret yritykset, joilla on neuvotteluvoimaa ja kilpailutusosaamista.

Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa ei lähtökohtaisesti ole alueita, joille palvelua ei järjestetä. Alueilla, joilla on käytössä kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus, kuljetuspalvelujen saatavuuden tasapuolinen toteutuminen voi olla ongelma. Tällä hetkellä kunnat ovat joutuneet joillakin alueilla täydentämään asukkaille tarjottuja jätteenkuljetuspalveluja alueellisilla keräyspaikoilla. Nyt tarkasteltavan jätelain muutoksen kohderyhmään kuuluvista asiakkaista suurimman osan voidaan arvioida toimivan keskusta-alueilla, mutta osa sijaitsee alueilla, jotka ovat harvaan asuttuja tai vaikeasti saavutettavissa, esimerkiksi saaristossa. Tällaisilla alueilla palvelutarjonta voi olla vähäistä ja tarvittaisiin jatkossakin kunnan jätelaitosten TSV-palveluja. Yksityisten jäteyritysten palvelutarjonta voi vaihdella ajallisesti ja paikallisesti esim. rakennusjätteen vastaanotossa ja käsittelyssä. Tällaisessa epästabiilissa markkinatilanteessa kunnan jätelaitosten tarjoama markkinaehtoinen palvelu vakauttaisi palvelutarjontaa ja vastaavasti sen supistaminen vaikeuttaisi jätteen haltijoiden tarvitsemien palvelujen hankintaa.

Jätelain muutokset aiheuttavat kunnan jätelaitoksissa sopeuttamistoimia, jotka voivat kohdistua myös TSV-palvelujen ylläpitoon ja siten jätteenhaltijan mahdollisuuksiin saada palvelua. Markkinoilla kokonaan toimivalla kuntaomisteisella outhouse-yhtiöllä ei olisi velvollisuutta järjestää jätehuoltoa toissijaisesti. Tämä voidaan jätelain mukaisesti osoittaa ainoastaan kunnille ja sitä kautta siirtää kunnan omistamalle sidosyksikkönä toimivalle yhtiölle.

4.8 Palvelujen laatu

Lakimuutos voisi vaikuttaa siihen, että muutoksen kohteena olevat jätteenhaltijat saavat joustavampaa palvelua yksityisiltä yrityksiltä kuin kunnilta, joiden kilpailuttamat kuljetuspalvelut ovat sidoksissa aiemmin kilpailutuksessa esitettyihin vaatimuksiin, jätehuoltomääräyksiin sekä päätettyihin taksoihin. Jätteenhaltijat, joiden toiminnasta syntyy sekä yhdyskuntajätettä että muuta jätettä hyötyvät, jos yksityinen jäteyritys pystyy järjestämään jätehuollon kokonaisuutena. Lakimuutoksen kohderyhmään kuuluvat pienet ja taajamien ulkopuolella toimivat asiakkaat voisivat kuitenkin kokea palvelun laadun heikentyvän, kun heidän olisi itse löydettävä mahdolliset palveluntarjoajat ja kilpailutettava heidät. Jos palveluja ei tarjota lainkaan tai hinta on asiakkaan mielestä kohtuuton, täytyisi asiakkaan ottaa yhteyttä kunnan jätelaitokseen ja pyytää TSV-palvelua.

4.9 Palvelujen hinta

Lakimuutoksen vaikutukset yhdyskuntajätehuollon palveluhintoihin vaihtelevat kohderyhmästä ja tilanteesta riippuen. Hintamuutosten arviointi on hankalaa, sillä siihen vaikuttaisivat toisaalta kuntapuolella tehtävät sopeuttamistoimet ja toisaalta markkinoiden kehittyminen muualla.

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.

Lakimuutos johtaisi ainakin sopeutumisvaiheessa kunnan vastuulle jäävien jätteen haltijoiden jätehuoltokustannusten nousuun, koska kunnallinen jätehuolto kustannetaan jätehuollosta perittävillä maksuilla. Kotitalouksien jätemaksuihin lakimuutos aiheuttaisi täten korostuspainetta. Kunnan jätelaitosten arvioiden mukaan paine olisi 10-30 %. Jos lakimuutoksen toteuttamisen siirtymäaika on riittävän pitkä, voitaisiin kuntien kilpailuttamisessa kuljetusurakoissa ottaa huomioon poistuvat asiakkaat ja tällöin hinnankorotuspaineet olisivat vähäisemmät.

4.10 Jätealan yritystoiminta, vaikutukset yritysten työllistämisedellytyksiin

Jätehuoltopalvelumarkkinoiden kokonaisliikevaihto ei muuttuisi lakimuutoksen myötä, koska liiketoiminnan kohteena oleva jätemäärä ei muutu. Alalle tulisi liikevaihdon lisäystä hinnankorotuksista alueilla, joissa kilpailu on vähäistä, mutta vastaavasti liikevaihto alenisi suuriin asiakkaisiin kohdistuvan hintakilpailun takia.

Lakimuutoksen vaikutusten yritysten työllistämisedellytyksiin arvioidaan olevan koko sektoria ajatellen merkityksellisiä, sillä jätehuoltopalvelujen volyymi ei muutu lakimuutoksen vuoksi. Muutoksia voi tapahtua kuntayhtiöiltä yrityksille sekä yritysten välillä.

Mikäli jätteen tuottajan vastuulle siirtyvät jätevirrat päätyisivät energiakäyttöön ulkomailla, vähentäisi tämä alan työllisyyttä Suomessa, mutta vaikutukset ovat tässäkin tapauksessa hyvin vähäisiä.

Yksityisen jätehuoltoyrityksen toimintaedellytysten voidaan arvioida paranevan lakimuutoksen seurauksena, mikäli sillä on käytössään käsittelypalveluja. Lisäksi suuret monipuolisia palveluja tarjoavat yritykset luultavasti menestyisivät markkinoilla. Pienet kuljetusyritykset ovat olleet usein riippuvaisia kuntayhtiöiden tarjoamista käsittelypalveluista. Muutokset voisivat heikentää erityisesti sellaisten kuljetusyritysten kilpailuasemaa, joilla ei ole omaa käsittelykapasiteettia, jos ne joutuisivat käyttämään kilpailijoidensa käsittelykapasiteettia.

Vaikutusten merkittävyys jätteenkuljetusyrityksille vaihtelee yrityskohtaisesti riippuen mm. siitä, missä määrin jätehuoltoyritys on keskittynyt kuljettamaan ja käsittelemään juuri yhdyskuntajätettä. Vaikutukset ovat alueellisesti suurimpia siellä, missä kyseinen jätevirta on kunnan kilpailuttaman kuljetuksen piirissä tai kunnalla on omaa käsittelykapasiteettia. Markkinaehtoisen toiminnan rajaaminen sekä muutokset TSV-sääntelyssä vaikuttavat erityisesti yhdyskuntajätehuollon ulkopuolelle.

Kuntien omistaman jäteyhtiön laitokselle tulevien jätteiden määrä vähentyisi ja samalla epävarmuus TSV- ja markkinaehtoisen jätteen määrästä kasvaisi. Jättemäärien mahdollinen väheneminen johtaisi yksikkökustannusten kasvuun ennen kuin toimintaa saadaan sopeutettua.

4.11 Innovaatiot

Lakimuutoksen vaikutukset alan innovaatiotoimintaan ovat todennäköisesti vähäisiä. Lakimuutos ei sinänsä lisää tarvetta uudelaistuihin innovaatioihin. Paineet kierrätysinnovaatioiden lisäämiselle tulevat muualta (EU:n kiertotalouspaketin jätedirektiivien muutos ja kierrätysvaatimusten tiukennus) kuin lakimuutoksesta. Jo tälläkin hetkellä suurin osa kierrätettävistä jakeista on tuottajavastuun alaista eikä lakimuutos vaikuttaisi tuottajavastuuseen.

Alan innovaatiotoiminnassa on yhä enenevässä määrin yleistynyt se, että uusia ratkaisuja kehitetään kuntien jäte-yhtiöiden ja yksityisten yritysten yhteistyönä. Viime vuosina onkin voimakkaasti yleistynyt toimintamalli, jossa kuntien omistama jäteyhtiö tarjoaa yksityisille yrityksille toiminta-alustaa kokeilu- ja kehittämistoimintaa varten. Tällöin yrityksellä on suuren laitoksen infrastruktuuri ja muut palvelut käytettävissään. Samalla alueella voi olla useita yrityksiä kehittämässä omia ratkaisujaan, mikä on synergiamielessä hyödyllistä erityisesti alan pk-yrityksille. Jätelain muutoksen mahdollista vaikutusta tähän kehitykseen on vaikea arvioida.

4.12 Hallinnollinen kuorma

Kunnan oman toiminnan jätteet esitetään jääväksi edelleen kunnan vastuun piiriin. Ellei järjestämisvastuu olisi kunnalla, kuntien tulisi 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 olisi aiheutunut kunnille epätarkoituksenmukaista hallinnollista taakkaa.

Kunnan yksinoikeuden rajaaminen voi lisätä jätehuoltoviranomaisen ja jätelaitoksen hallinnollista kuormaa, jos monet kuntavastuun ulkopuolelle jäävät jätteen tuottajat haluavat käyttää jätelain 33 §:n TSV-mahdollisuutta.

Jätehuollon kirjanpitoa koskevat uudet vaatimukset lisäisivät jätelaitosten hallinnollista kuormaa.

Jätelain 42 §:n mukaiset poikkeamishakemukset liittymisvelvollisuudesta kunnan järjestämään jätehuoltoon vähensivät, mikä vähentäisi poikkeuspäätösten valmistelusta ja niihin liittyvistä muutoksenhakuprosesseista aiheutuvaa jätehuoltoviranomaisen työtä. Poikkeushakemuksia on kuitenkin ollut nykyisinkin vähän.

Kunnan jätehuoltoyhtiön sekä muutoksen kohteena olevien jätteenhaltijoiden hallinnollinen taakka olisi merkittävä lakimuutoksen voimaantulovaiheessa, jolloin jätehuoltoyhtiö joutuu irtisanomaan merkittävän määrän jätehuoltopalvelusopimuksiaan ja vastaavasti jätteenhaltija joutuu hankkimaan uuden palveluntuottajan. Kuntasektorin ulkopuoliset julkiset toimijat joutuisivat kilpailuttamaan jätehuollon järjestämisen.

Nyt suunnitellussa muutoksessa osa jätteen tuottajista siirtyy jätehuoltoviranomaisen seurannasta pois, minkä voidaan katsoa vähentävän jätehuoltoviranomaisen tehtäviä mutta samalla lisäävään ympäristönsuojeluviranomaisten eli valvovan viranomaisen tehtäviä.

Lakimuutoksella on jonkin verran vaikutusta jäteyritysten hallinnolliseen taakkaan. Lakimuutoksen vaikutuksen voidaan arvioida vähentävän jäteyritysten hallinnollista taakkaa, kun raportointi kunnan vastuulta pois siirtyvistä jätevirroista olisi yksinkertaisempaa kuin jätelain 39 §:n mukaisesti tapahtuva raportointi kunnan jätehuoltoviranomaiselle kunnan vastuulla olevista jätteistä: jäteraportointi tapahtuisi jätehuoltoyritykseltä vain asiakkaille, jotka pyydettyäessä raportoivat viranomaisille. Yksityisten kuljetusyritysten hallinnollinen kuorma kasvaisi kiinteistöittaisen jätteenkuljetuksen alueilla, kun kuljettajat joutuisivat antamaan ns. sekakuormia koskevat tiedot jätteen vastaanottajalle jätteen alkuperä eriteltynä.

4.13 Lainsäädännön selkeys ja ennakoitavuus

Lakimuutos selventäisi kunnan jätehuoltovastuun rajauksia ja vähentäisi niiden tulkinnanvaraisuutta. Tulkintaongelmia syntyyneen kuitenkin jossain määrin myös ehdotetusta muutetusta vastuunrajauksesta.

Jätelaissa yhdyskuntajätteen vastuunjako on muuttunut jo kahdesti 2000-luvulla. Toistuvat muutokset heikentävät lainsäädännön ennakoitavuutta. Kunnat ovat tehneet pitkäaikaisia sitoumuksia liittyen jätteen käsittelyn investointeihin. Näitä on tehty sekä EU-normit täyttävien alueellisten kaatopaikkojen infrastruktuuriin, hyötyjätteen vastaanottoaikoihin että polttolaitoksiin. Valtio on ohjannut kuntia näihin investointeihin mm. lakimuutoksilla, kaatopaikkojen lupamääräyksillä ja valtakunnallisen jätesuunnitelman tavoitteilla.

Lakimuutoksen seurauksena jätelaitoksien TSV- ja markkinaehtoisien palvelun volyyymiin liittyvät epävarmuustekijät lisääntyisivät, jolloin ulkopuolisten kanssa tehtyjä sitoumuksia voi olla vaikea täyttää. Kuntien sopimuskumppanit polttolaitosinvestoinneissa ovat monessa tapauksessa asettaneet sanktiouhkan tilanteelle, jossa kunta ei

toimita sopimuksen edellyttämää jätemäärää polttoon. Pitkällä tähtäimellä toiminta sopeutuu pienentyneisiin jätemääriin. Tällöin kunnan mahdollisuus tarjota TSV- ja markkinaehtoista palvelua pienenee.

4.14 Etusijajärjestyksen toteutuminen ja kiertotalous

Lakimuutos ei tulisi sinänsä muuttamaan etusijajärjestyksen toteutumista.

Lakimuutoksen jälkeen kunnan jätehuoltomääräysten lajittelumääräykset koskevat entistä pienempää joukkoa jätteen tuottajia. Kuntavastuun supistamisen voidaankin arvioida heikentävän valtion ohjausmahdollisuuksia yhdyskuntajätehuollossa. Kunnallisten jätehuoltomääräysten soveltamisalan kaventamisen kompensoimiseksi sekä yleisestikin kiertotalouden tavoitteiden saavuttamiseksi jouduttaisiin kierrätystavoitteista ja lajittelusta säättämään myöhemmin valtakunnan tasolla. Valtakunnallisissa säädöksissä ei voitaisi kuitenkaan ottaa samalla tavalla huomioon alueellisia erityispiirteitä kuin kunnan jätehuoltomääräyksissä.

Kunnalliset jätelaitokset ovat viime vuosina lisänneet jätteiden vähentämiseen ja kierrättämiseen tähtävää neuvontaa tai neuvontayhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Kuntavastuuta koskeva muutos rajaisi kunnan neuvonnan, tiedotuksen ja valistuksen ulkopuolelle kaikki muutoksen kohteena olevat toimijat. Yksityisillä jäteyrityksillä ei ole vastaavaa velvollisuutta tiedon jakamiseen, mutta neuvonta ja ohjaus ovat arkipäivää myös useimmilla yrityksistä.

Joidenkin toimijoiden osalta kierrätys (erityisesti jätteen haltijat, joiden toiminnassa syntyy sekä yhdyskuntajätettä että muuta jätettä) voisi lisääntyä, koska yksityinen jäteyritys pystyy järjestämään jätehuollon kokonaispalveluna ja luultavasti joustavammin kuin kunnallinen jäteyhtiö.

4.15 Ympäristö- ja terveysvaikutukset

Kunnan elinkeinoelämälle tarjoamien palvelujen supistuminen saattaa aiheuttaa väliaikaista riskiä jätteen kulkeutumisesta muuhun kuin asianmukaiseen käsittelyyn alueilla, joilla on totuttu saamaan tätä palvelua kunnalta ja yksityistä vastaavaa ei ole helposti tarjolla. Terveysvaikutuksiin kuuluu myös muutoksen vaikutus jätehuoltojärjestelmän edellytyksiin toimia asianmukaisesti poikkeuksellisissa tilanteissa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi epidemiatilanteet ja kuljetuslakot. Kuntakapasiteetin supistaminen saattaa aiheuttaa huoltovarmuuden jonkinasteista vähenemistä. Ympäristöministeriössä on käynnissä häiriötilanteiden jätehuoltoa koskeva säädösvalmistelu, jossa voidaan ottaa huomioon myös jätelain muutokset.

Nyt esitetyn lakimuutoksen arvioidaan lisäävän liikennettä paikallisesti ja siitä aiheutuvia päästöjä ja muita haittoja, kuten turvallisuusriskiä. Liikenteen kasvu tapahtuu niissä kunnissa, joissa nyt tarkasteltavat jätteentuottajat ovat tällä hetkellä kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa. Mikäli muutoksen vaikutusta liikenteen määrään ja päästöihin tarkastellaan koko maan kannalta, kasvu on pientä johtuen siitä, että kuljetusyritysten voidaan arvioida optimoivan kuljetusreittinsä siten, ettei hukka-ajoa synny.

LIITE 1



Olli Sahimaa

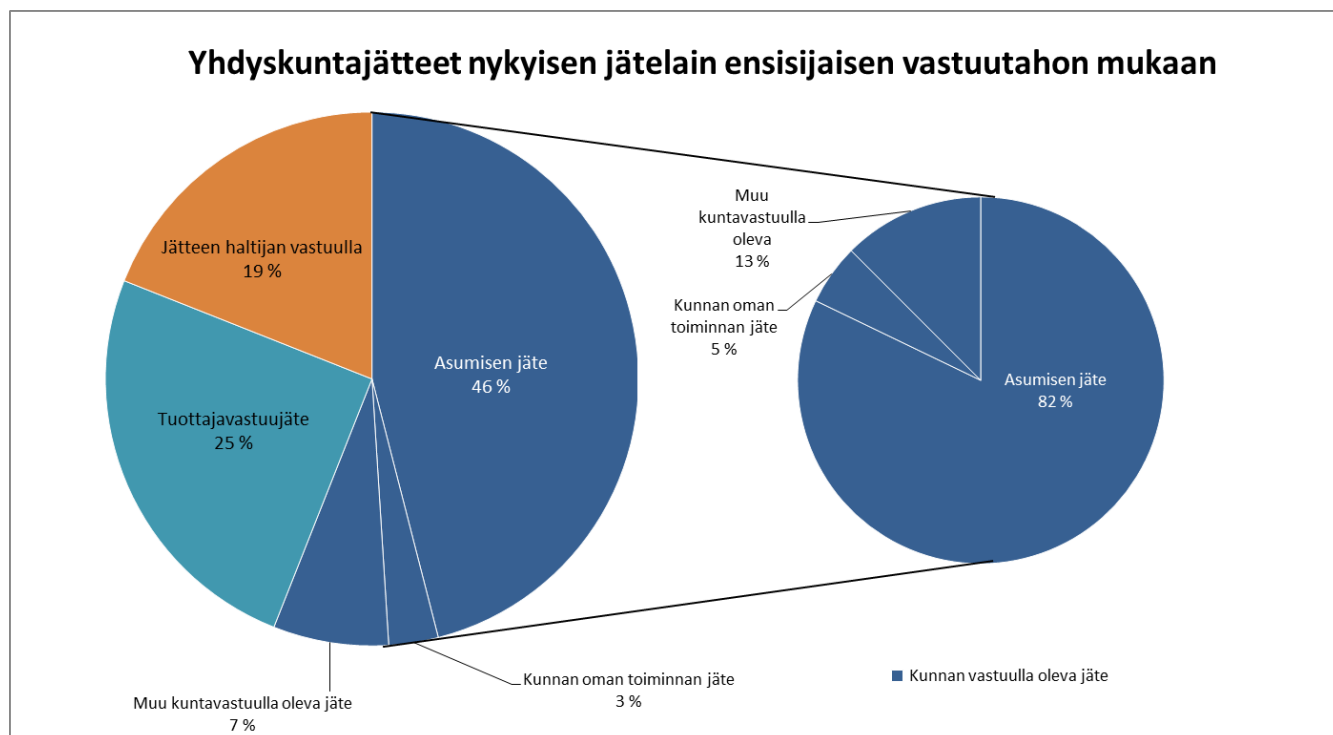
Jätelain vastuunrajausten ja hankintalain sidosyksikön ulosmyyntirajan vaikutukset kunnallisten jätelaitosten liikevaihtoihin ja jätemääriin – kuvaus laskentamenetelmistä

Kunnan vastuun rajaus

Kunnan vastuun rajauksen vaikutus kuntien jätelaitosten jätemääriin on laskettu ympäristöministeriön teettämässä vaikutusten arvioinnissa (Ympäristöministeriön raportteja 20/2016) VAHTI-tietojen, tilastokeskuksen jätemäärätietojen ja kuntien jätelaitosten antamien jätemäärätietoihin perusteella⁹. Kunnan vastuulla olevaa muuta kuin kotitalousjätettä on 10 % koko yhdyskuntajätelmästä eli noin 270 000 tonnia, mikä on nykyisin kunnan 32 §:n mukaisen vastuun (ensisijainen vastuu) jätteestä 18 % (Kuva 1).

Kunnan oman toiminnan jätemäärä on arviolta vajaa 3 % koko yhdyskuntajätelmästä. Arvio on kunnan jätelaitosten tekemä ja osuus vaihtelee jätelaitoskohtaisesti. Sote-uudistuksen mukana kunnan oman toiminnan jättees- tä siirtyy maakunnille arviolta puolet eli koko yhdyskuntajätteestä siirtyy jätteen haltijan vastuulle 8,5 %, kun sote-uudistus on toteutunut.

Kunnan vastuulla on tällä hetkellä ympäristöministeriön teettämän vaikutusarvion mukaan 56 % yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä, joten 8,5 %-yksikön vähenemä tarkoittaa, että kuntavastuullisen jätteen määrä vähenee nykyisestä noin 15 % sote-uudistuksen toteuduttua.



Kuva 1. Yhdyskuntajätteet nykyisen jätelain ensisijaisen vastuutahon mukaan.

⁹ YM:n raportissa 20/2016 tehdyt arviot lakimuutoksen vaikutuksista pohjautuivat jätelaitoksille työn yhteydessä tehtyyn kyselyyn sekä oletukseen siitä, että kunnan vastuulta rajattaisiin kaikki muu yhdyskuntajäte kuin asumisessa syntyvä jäte (ml. kunnan omassa toiminnassa syntyvä jäte). Raportin mukaan lakimuutoksen kohteena olevien jätteiden osuus jätelaitosten liikevaihdosta on noin 10 % eli yhteensä noin 40 miljoonaa euroa.

Jätelaitosten liikevaihto on JLY:n toimittamien liikevaihtotietojen sekä eri jätelaitosten vuosikertomuksista koottujen tietojen mukaan yhteensä 454 milj. euroa. (Luvusta puuttuvat Keski-Savon Jätehuollon tiedot.) Vähentämällä kokonaisliikevaihdosta markkinaehtoinen sekä TSV-palvelu saadaan laskettua arvio kunnan ensisijaisella vastuulla olevien jätteiden tuomasta liikevaihdosta ja voidaan arvioida vastuunrajan muutoksen vaikutus euromääräisesti.

Markkinaehtoisen toiminnan prosenttiosuus jätehuoltoyhtiöiden liikevaihdosta oli saatavilla JLY:n toimittamista tiedoista 22 osakeyhtiömuotoisen jätelaitoksen osalta. Markkinaehtoisen toiminnan osuus liikevaihdosta vaihteli 2-18 % välillä. Muiden viiden osakeyhtiömuotoisen jätelaitoksen markkinaehtoisen toiminnan osuudeksi oletettiin edellä mainittujen 22 jätelaitoksen markkinaehtoisen toiminnan keskiarvo 10 %. Kuntayhtymillä ja liikelaitoksilla ei voi kuntalain mukaisesti olla markkinaehtoista toimintaa.

Jätelaitosten TSV-palveluiden liikevaihtoa koskevat tarkat tiedot saatiin neljästä jätelaitoksesta. Arvio koko Suomen TSV-palvelusta laskettiin olettamalla muille jätelaitoksille TSV-palvelun osuus liikevaihdosta neljän tiedetyn jätelaitoksen keskiarvoksi. Vähentämällä markkinaehtoisen toiminnan ja TSV-palvelun osuus liikevaihdosta saatiin jätelaitosten ensisijaisella vastuulla olevan toiminnan liikevaihdoksi 348 milj. euroa.

Olettamalla, että vastuurajauksen muutoksen myötä kuntavastuullisen jätteen tuoma liikevaihto laskisi samassa suhteessa kuin jätemäärä eli -15 %, saatiin laskettua vastuunrajan vaikutus kuntien jätelaitosten yhteenlaskettuun liikevaihtoon (-52 milj. euroa). Näillä perusteilla kuntien jätelaitosten liikevaihto, johon mukaan on laskettu TSV sekä markkinaehtoinen palvelu, olisi vastuurajan muutoksen jälkeen yhteensä 402 milj. euroa eli vähennys-tä aiempaan olisi noin 11,5 %. On huomioitava, että osa vastuurajauksen kohteena olevasta jätteestä saattaa siirtyä TSV-palvelun piiriin, jolloin vaikutus on arvioitua pienempi.

Hankintalain sidosyksikköjen ulosmyyntirajojen vaikutus

Hankintalain sidosyksikköjen ulosmyyntirajat kohdistuvat jätelain vastuunrajan muuttumisen myötä jätelaitosten nykyisistä pienentyneisiin liikevaihtoihin. Laskelmissa arvioitiin sekä 5 %:n että 10 %:n sidosyksikkörajan vaikutuksia. Vastuunrajan muuttumisen jälkeen 10 %:n sidosyksikkörajan ylittävän markkinaehtoisen toiminnan liikevaihdon laskettiin olevan yhteensä 7 milj. euroa osakeyhtiömuotoisilla jäteyhtiöillä. Vastaava luku 5 %:n sidosyksikkörajalla laskettiin olevan 19 milj. euroa.

Markkinaehtoisen toiminnan jätemääriä tonneina saatiin viidestä jätelaitoksesta. Ulosmyyntirajan vaikutuksia kuntien jätehuoltoyhtiöiden markkinaehtoisesti vastaanottamiin jätemääriin on vaikea arvioida, sillä eri jätelajien tuoma liikevaihto suhteessa tonneihin vaihtelee merkittävästi. Jätehuoltoyhtiö voi esimerkiksi ottaa vastaan markkinaehtoisesti painavia maamassoja tai toisaalta kevyempää rakennusjätettä. Täten arviot muiden kuin viiden tarkemmin tarkastellun jätehuoltoyhtiön vastaanottamista tonnimääristä kokonaisuudessaan voidaan arvioida vain karkeasti.

Viiden jätehuoltoyhtiön tietojen perusteella laskien osakeyhtiömuotoiset jätehuoltoyhtiöt vastaanottavat markkinaehtoisia jätteitä yhteensä 810 000-3 900 000 tonnia. Keskiarvotiedoilla laskettuna arvioksi saadaan 1 200 000 t. 10 %:n sidosyksikkörajauksella muutos koskisi 75 000-1 000 000 tonnia jätettä. Olettamalla €/t -suhde markkinaehtoisessa toiminnassa viiden jätelaitoksen keskiarvoksi muutoksen kohteena on 190 000 tonnia jätettä. 5 %:n rajauksella muutos koskee 210 000-2 800 000 tonnia jätettä, keskiarvotiedolla laskettuna 530 000 tonnia.

LIITE 2

Taulukkoon on koottu jätelakia koskevan muutosehdotuksen aiheuttamia vaikutuksia jaoteltuna myönteisiin ja kielteisiin vaikutuksiin (taulukko ei ole kattava)

	Myönteiset vaikutukset	Kielteiset vaikutukset
Selkeys, ennakoitavuus		lainsäädännön ennakoitavuus - jo kolmas vastuun- jaon muutos 2000-luvulla; valtio on ohjannut kuntia investointeihin mm. lainsäädännöllä ja valtakunnallisella jätesuunni- telmalla
Jäteyritysten toimintaedel- lytykset	osalla jäteyrityksiä toimintaedellytyk- set paranevat, erityisesti suuret ja taajamissa toimivat yritykset sekä käsittelypalveluita tarjoavat yritykset	osalla jäteyrityksiä toimintaedellytykset heikentyvät, erityisesti niillä jätealan yksityisillä yrityksillä, joiden palvelut rakentuvat kuntien jätelaitosten palvelujen varaan
Kunnan jätelaitosten toi- mintaedellytykset		kuntien jätelaitosten toimintaedellytykset heikkene- vät
Kuntatalous ja asukkaiden jätemaksut		kuntien jätelaitosten investointien rahoituspohja muuttuu, kustannukset tulevat asukkaiden makset- tavaksi, asukkaiden jätemaksuihin nousupaineita ainakin siirtymävaiheessa kaatopaikkojen jälkihoitovelvoitteiden rahoittami- sessa saattaa ilmetä haasteita
TSV-palvelu (kuntien toissi- jainen jätehuollon järjestä- misvelvollisuus)	TSV-palvelun edellytysten ja menette- lyjen täsmentyminen selventää toimin- taympäristöä, ainakin siirtymävaiheen jälkeen	kuntien valmiudet TSV-palvelun antamiseen elinkei- noelämälle ja julkiselle toiminnalle heikkenevät toiminnan supistuessa sekä TSV-palvelun tar- joamismahdollisuuksien kiristytessä
Jätteen haltijat	osa lainmuutoksen kohteena olevista jätteen haltijoista hyötty omasta kil- pailuttamisesta, erityisesti suuret yri- tykset, joilla neuvotteluvoimaa ja kil- pailuttamisosaamista	osa lainmuutoksen kohteena olevista jätteen halti- joista kärsii; jätehuoltopalvelujen järjestäminen ja kilpailuttaminen lisää työtä; varsinkaan pienillä toi- mijoilla ei yhtä hyvää neuvotteluvoimaa eikä kilpai- luttamisosaamista kuin kunnalla
	jätteen haltijat, joiden toiminnassa syntyy sekä yhdyskuntajätettä että muuta jätettä (esim. terveydenhuollon jätteet), hyöttyvät, jos yksityinen jä- teyritys pystyy järjestämään jätehuol- lon kokonaispalveluna. Asiakkaan tarpeisiin räätälöityjen palvelujen saanti helpottuu, valinnanvapaus li- sääntyy	julkisilla kuntasektorin ulkopuolisilla toimijoilla vel- vollisuus kilpailuttaa kynnysarvon ylittävät hankin- nat hankintalain mukaisesti, lisää julkisten toimijoi- den hallinnollista taakkaa osa jätteenhaltijoista ei välttämättä saa kaikkia tar- vitsemiaan palveluita yksityiseltä toimijalta, esim. terveydenhuollon erityisjätteet, mikäli kunnallisen jätelaitoksen mahdollisuuksia tarjota TSV- tai mark- kinaehtoisia palveluita yksityisille jätehuoltoyrityksil- le on rajoitettu
		palvelujen saanti haja-asutusalueilla voi olla vaikeaa, mikä kasvattaa tarvetta kunnan TSV-palveluihin
	elinkeinoelämän jätteen haltijoita kohdellaan yhdenmukaisesti (yksityiset SoTe- ja koulutuspalvelut)	
Infra, jätteen vienti	lisäisi jonkin verran yksityisen kuljetus- kapasiteetin tarvetta ja voisi osaltaan edistää investointeja lajittelulaitoksiin; ei kuitenkaan johtaisi merkittävään yksityisen jätteen käsittelykapasiteetin rakentamiseen koko maan mittakaa- vassa	jätteen vienti hyödynnettäväksi energiana voi lisään- tyä, sillä sekajätteen vientiä hyödynnettäväksi toi- seen EU-maahan ei voida EU-lainsäädännön mukaan rajoittaa yhtä tiukoin perustein kuin kunnan vastuul- la olevaa jätettä

		muutos voi johtaa olemassa olevan käsittelykapasiteetin vajaakäyttöön
Kilpailuneutraliteetti	muutos edistää kilpailuneutraliteettia jätealalla ja lisää luottamusta alan toimijoiden kesken	
Etusijajärjestyksen toteutuminen, ympäristön- ja terveydensuojelu	kunnan vastuun ulkopuolelle jäävien jätteen haltijoiden mahdollisuudet pidemmälle menevään lajitteluun ym. paranevat, jos ovat tähän halukkaita	kunnan jätehuoltomääräysten lajittelumääräykset koskevat entistä pienempää joukkoa jätteen tuottajia, mikä heikentää ohjausmahdollisuuksia (tätä voidaan ainakin osittain kompensoida säätämällä asetustasolla kierrätysvelvoitteita jätteen haltijan vastuulla olevalle jätteelle.)
		kunnan vastuun ulkopuolelle jäävien jätteiden haltijat jäisivät kunnan järjestämän jäteneuvonnan ulkopuolelle; yksityisillä yrityksillä ei vastaavaa velvollisuutta tiedon jakamiseen esim. jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämisestä
		kunnan vastuun ulkopuolelle jäävät jätteen haltijat jäisivät kunnan kannustavan jätemaksun ulkopuolelle; yksityisten jäteyritysten mahdollisuudet jätemaksujen porrastamiseen heikommat
		jätteenkuljetusten lisäys, päällekkäinen kuljetuslogistiikka esimerkiksi kaupunkialueilla lisää ympäristö- ja liikennehaittoja.
Hallinnollinen taakka	jätehuoltoviranomaisen hallinnollinen taakka vähenee, kun tarve 42 §:n mukaisesti poikkeuspäätöksiin vähenee; toisaalta TSV-palveluun liittyvien nettelyjen täsmentyminen voi käytännössä lisätä hallinnollista taakkaa	valvonnan tarve lisääntyy -> kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen hallinnollinen taakka lisääntyy
		kunnan jätehuoltoyhtiön hallinnollinen kuorma lisääntyy TSV-palvelun ja markkinaehtoisen palvelun tarkemman erottelemisen myötä
		kuljetusyritysten hallinnollinen kuorma lisääntyy, kun ne joutuvat raportoimaan erikseen myös TSV-palvelut ns. sekakuormista