

14.8.2017

Ympäristöministeriö
Kirjaamo
PL 35
00023 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo@ym.fi

Viite: ympäristöministeriön lausuntopyyntö 20.6.2017, YM14/400/2017, YM024:00/2016

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI JÄTELAIN MUUTTAMISESTA

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi jätelain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevia jätelain säännöksiä sekä eräitä muita vastuunjaon rajauksen toimeenpanemiseen liittyviä muutoksia pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kirjauksen perusteella.

Kunnille säädetty vastuu rajattaisiin pääosin vain asumisessa syntyvään jätteeseen. Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto sekä maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely säilyisivät esitysluonnoksen mukaan kunnan vastuulla nykyiseen tapaan. Kunnan toissijaisten jätehuoltopalvelujen järjestämiselle säädettyjä edellytyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi nykyisestä. Luonnoksen mukaan kunnan jätehuoltopalveluihin liittyviä kirjanpitovelvoitteita sekä niihin liittyvää jätteen kuljettajan tiedonantovelvollisuutta ehdotetaan luonnoksessa täsmennettäväksi läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Kuljettajan tiedonantovelvollisuuden laiminlyönti ehdotetaan luonnoksessa säädettäväksi rangaistavaksi teoksi.

Jätelakiin lisättäisiin myös jätelain ja julkisia hankintoja koskevan lain yhteensovittamiseksi tarpeelliset sidosyksiköjä koskevat säännökset. Esitysluonnoksessa ehdotetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetusta laista poiketen, että jätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava markkinaehtoista toimintaa rajoittava ulosmyynnin osuus olisi pysyvästi 10 prosenttia.

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY) esittää lausuntonaan seuraavaa.

Tavoitteista

Esitysluonnoksen tavoitteena mainitaan kilpailun edistäminen ja yritystoiminnan kehittyminen varmistaen samalla toimiva yhdyskuntajätehuolto, jätehuollon etusijajärjestyksen toteutuminen ja kiristyvien kierrätystavoitteiden saavuttaminen. Lisäksi tavoitteeksi on mainittu jätealan markkinoiden kehittäminen. Tarkoituksena on lisätä toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

HSY huomauttaa, että edellä mainitut tavoitteet ovat ristiriidassa ehdotettujen säännösmuutosten kanssa. Jätelain muuttaminen ehdotetulla tavalla yhdistettynä uuden hankintalain vaikutuksiin ei edistä kilpailua ja yritystoiminnan kehittämistä.

HSY:n alueella on voimassa kunnan järjestämä jätteenkuljetus, mikä on varmistanut alueella toimivien yksityisten jätteenkuljetusyritysten keskinäisen terveen kilpailun. Kilpailun toimivuuden osoittaa erityisesti se, että HSY:n jätteenkuljetusurakoita hoitaa valtakunnallisesti toimivien isojen jätehuoltoyritysten lisäksi myös joukko pienempiä jätehuoltoyrityksiä. HSY:n toimiva jätteenkuljetusurakoiden kilpailutus, sopivan kokoisiksi mitoitettut urakka-alueet sekä riittävän pitkä urakkasopimuskausi (viisi vuotta) ovat varmistaneet myös pienimmille yrityksille mahdollisuudet toimia pääkaupunkiseudun jätteenkuljetusurakoissa.

HSY toteaa, että kuntavastuun rajautuessa ehdotetulla tavalla, yhdistettynä markkinaehtoisen ja toissijaisella vastuulla olevan (ns. TSV-) toiminnan rajoittamiseen, on vaarana jätteenkuljetusmarkkinoiden aiempaa vahvempi keskittyminen vain valtakunnallisesti toimiville isoille yrityksille. Pienten yritysten voi olla käytännössä mahdotonta jäädä tarjoamaan palveluitaan isoille julkisille toimijoille, jos ne jatkossa joutuvat kilpailuttamaan omat, mahdollisesti valtakunnallisesti tarvitsemansa jätehuoltopalvelut. HSY:n näkemyksen mukaan useat alalla toimivat pienemmät yritykset saattavat joutua haasteelliseen asemaan, kun kuntien jätelaitoksilta ei ole enää ostettavissa jätteenkäsittelypalveluita ja ala keskittyy yhä enemmän valtakunnallisesti toimiville suurille yrityksille. Vaikutus korostuisi erityisesti tilanteissa, joissa suurille yksityisille jätehuoltoyrityksille muodostuisi kuntien jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan rajoitusten vuoksi määräävää markkina-asemaa lähenevä tilanne hyödyntämis- ja käsittelypalvelujen ainoana tarjoajana alueella. Muutosten on vaikutuksen arvioinnissa myös arvioitu heikentävän kuntien mahdollisuuksia TSV-palveluiden ylläpitämisessä.

Kunnan toissijaisella vastuuta koskeviin säännöksiin ehdotetuilla täsmennyksillä saattaa olla vaikutuksia, joita ei ole lainkaan käsitelty tai huomioitu esitysluonnoksessa. HSY toteaa, että useat alalla toimivat yksityiset jätehuoltoyritykset ostavat tarvitsemansa jätteenkäsittelypalvelut kuntien jätelaitoksilta, joko markkinaehtoisena palveluna tai TSV-palveluna. Kuntien jätelaitosten myymästä TSV-palvelusta 86 %:a myydään nimenomaan yksityisille jätehuoltoyrityksille (Ympäristöministeriön raportteja, 20/2016). Kun kuntien jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan mahdollisuutta rajoitetaan esitetyllä tavalla 10 %:iin, ja samalla täsmennetään ja kiristetään TSV-palvelun myyntiedellytyksiä, ei kuntien jätelaitoksilla ole enää välttämättä mahdollisuutta myydä jätteenkäsittelypalveluitaan yksityisille jätehuoltoyrityksille. Alueille saattaa syntyä lainsäädännön reunaehtojen johdosta jätteenkäsittelykapasiteettipulaa, vaikka todellista kapasiteettia olisi olemassa. Kuntien jätelaitosten palvelun myyntirajoitteet ehdotetulla tavalla saattavat pahimmillaan vaarantaa koko jätehuoltojärjestelmän toimivuuden.

HSY:n näkemyksen mukaan alan yritystoiminnan ja innovaatioiden kehittyminen edellyttäisi päinvastoin yhden ei-kaupallisen, julkisen toimijan roolin vahvistamista. Tämän osoittavat myös kokemukset Ruotsista ja Tanskasta, jossa vahva kuntavastuu on johtanut erinomaisen toimivaan jätehuoltoon ja kierrätystavoitteisiin pääsyyn. Kunnan roolina on koordinoida koko kokonaisuutta ja varmistaa niin yksityisten kuin julkisten toimijoiden toiminta yhteisen päämäärän eteen, osaoptimoinnin ehkäisten. Kun alan toimijat voivat luottaa lainsäädännön ja vastuunjaon muuttumattomuuteen ja sitä kautta suurten jätevirtojen luotettavaan kulkeutumiseen, syntyy tästä investointihalukkuus esimerkiksi uusiin jätteenkäsittelymenetelmiin ja muihin innovaatioihin. Nyt ehdotettu muutos päinvastoin hajottaa vastuutahoja entistä pienempiin kokonaisuuksiin, jolloin yhdellekään taholle ei muodostu kokonaiskoordinaatiota ja jätevirrat hajoavat entistä useammille tahoille. HSY:n näkemyksen mukaan investointien ja alan kehittämisen jättäminen markkinatoimijoiden varaan ei johda hyvään ja hallittuun lopputulokseen, kuten Irlannin esimerkki osoittaa.

HSY:n näkemyksen mukaan ehdotettu muutos heikentää jätelain etusijajärjestyksen toteutumista ja kierrätystavoitteisiin pääsemistä. Etusijajärjestyksen toteutumisen paras tae olisi nimenomaan yhden vastuutahon, julkisen toimijan vastuun vahva malli. Tällöin mahdollisimman iso osa jätemäärästä olisi ei-kaupallisen toimijan koordinoima, jolloin jätehuoltomääräysten ja ohjaavan jätetaksan muodostamasta kokonaisuudesta voidaan saada maksimaalinen hyöty kierrätystavoitteisiin ja jätehuollon toimivuuteen nähden. Myös tuottajavastuuta olisi Ruotsin ja Tanskan mallien mukaisesti kavennettava ja vahvistettava kuntien vastuuta. Ainoastaan yhden vahvan, ei-kaupallisen toimijan kokonaishallinta ja isojen jätevirtojen ohjaus voi varmistaa mahdollisimman tehokkaan etusijajärjestyksen toteutumisen sekä kierrätystavoitteisiin pääsemisen. Ehdotettu lainmuutos johtaisi jätehuoltomääräysten erilliskeräysvelvoitteiden sekä ohjaavan jätetaksan soveltamisalan kaventumiseen.

HSY huomauttaa, että HSY:n ja sen edeltäjän YTV:n toimenpiteet pääkaupunkiseudun jätehuollon järjestämiseksi ovat nostaneet alueen kierrätysasteen muuta maata korkeammaksi. HSY on varmistanut etusijajärjestyksen parhaan mahdollisen toimivuuden alueellaan kunnan järjestämällä tehokkailla kuljetuksilla, varmistamalla monipuoliset kierrätysmahdollisuudet alueen asukkaille erityisesti kiinteistöittaisella keräyksellä, antamalla kiinteistökohtaiset erilliskeräysvelvoitteet ja varmistamalla modernin jätteenkäsittelyn merkittävillä, etusijajärjestyksen mukaisilla laitosinvestoinneilla ja pitkäaikaisilla palvelusopimuksilla. Energiahyötykäyttöön päätyy vain sellainen yhdyskuntajäte, jolle ei ole olemassa taloudellisesti kannattavaa sekä ympäristöä säästävää, teknisesti ja logistisesti toimivaa materiaalihyödyntämisen vaihtoehtoa.

Lisäksi HSY pyrkii edistämään materiaali- ja energiatehokkuuden parantamista sekä materiaalivirtojen hyödyntämistä jätehuollon osalta monin eri tavoin. HSY omistaa yhdessä pääkaupunkiseudun kuntien ja eri järjestöjen kanssa voittoa tavoittelemattoman Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy:n, jonka kanssa HSY toimii yhteistyössä mm. edistäen kierrätystä ja uudelleenkäyttöä. Myös HSY:n toteuttamalla jäteneuvonnalla on tärkeä rooli kestävän kulutuksen, jätteiden synnyn ehkäisyn, uudelleenkäytön ja kierrätyksen edistämisessä. Toimenpiteillä on saavutettu kotitalousjätteen n. 48 %:n kierrätysaste v. 2015. Euroopan komission vuoden 2015 lopussa teettämän selvityksen mukaan Helsingissä on Euroopan pääkaupungeista toiseksi parhaiten järjestetty jätehuolto. Komission selvityksen mukaan alueella saadaan hyvin talteen paperi, kartonki, biojäte ja metalli. Panttijärjestelmän ansiosta myös juomapakkaukset kierrätetään tehokkaasti. HSY:n alueella kierrätys nojaa hyviin lajittelumahdollisuuksiin kiinteistöillä. Selvityksessä todettiin, että tämä malli tuottaa hyvän kierrätysasteen ja parhaiten lajiteltua materiaalia.

Nyt ehdotettu jätelain muutos vaarantaa edellä kuvatun hyvän kierrätysasteen kehittymisen ja etusijajärjestyksen parhaan toteutumisen, kun julkisen toimijan vastuuta kavennetaan ja jätevirrat hajautuvat vielä aiempaakin laajemmin jätteen haltijoille ja tuottajayhteisöille.

HSY huomauttaa lisäksi, että kunnan järjestämää jätehuoltoa julkisena palveluna ei voida tarkastella pelkästään kilpailulainsäädännön näkökulmasta, vaan olennaisia ovat jätehuollon terveys- ja ympäristönäkökohdat sekä jätehuollon toimivuus. Kuntien jätehuollon sidosyksiköt on perustettu toteuttamaan tiettyä tarkoitusta, jätehuollon järjestämistä, jota tehtävää varten ne ovat jätehuoltoinfraansa myös toteuttaneet. Tätä tehtävää ei tule vaarantaa. Jätehuollon toimivuus kulminoituu jätehuollon palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen kaikkialla. Kunnat julkisina toimijoina ovat taanneet palvelun ja yhteistoiminnassa luoneet nykyaikaisen infrastruktuurin sekä sitä kehittäneet. Nyt ehdotettu jätelain muutos voi pahimmillaan johtaa siihen,

että julkisin jätemaksuin investoidut laitokset jäävät lainsäädännön muutosten johdosta vajaakäytölle.

Vaikutusarvioinnista

Esityksessä todetaan, että vastuun rajauksella, sidosyksiköiden markkinaehtoisen toiminnan rajoittamisella sekä kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden täsmentämisellä arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia, jotka osin vahvistavat toisiaan. Lisäksi esityksessä todetaan, että arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi lainmuutoksen vaikutuksista ei voida antaa yksiselitteisiä arvioita, joten vaikutusten arviointia voidaan pitää vain suuntaa-antavana. HSY huomauttaa, että näin merkittävien, toisiaan vahvistavien muutosten säätäminen jätelakiin ainoastaan suuntaa-antavan vaikutusarvion perusteella, on huolestuttavaa. Keskeistä olisi arvioida luonnoksessa esitettyjen toimien haitalliset vaikutukset jätehuollon järjestämiseen ja toimivuuteen. Erityisesti pääkaupunkiseudulla esitetyillä säännösmuutoksilla on vaikutuksia, joita ei ole vaikutusarvioinnissa tuotu lainkaan esiin.

Lain pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 2 §:n mukaan *”pääkaupunkiseudun kuntien on hoidettava yhteistoiminnassa jätelaissa tarkoitetut kunnan tehtävät lukuun ottamatta tehtäviä, jotka säädetään kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviksi. Tehtävien hoitamisesta vastaa kuntayhtymä.”* Lain säännöksen perusteella on perustettu HSY-kuntayhtymä, jonka tehtävänä on perussopimuksensa mukaisesti hoitaa jäsenkuntiensa jätelain mukainen jätehuolto ja siihen liittyvä toiminta. Jätelakiin ehdotettu vastuunrajaus yhdistettynä 1.1.2017 voimaan tulleisiin hankintalain sidosyksikköjen määritelmiä koskeviin säännöksiin heikentää merkittävästi HSY-kuntayhtymän toimintaedellytyksiä, aiheuttaa merkittävän jätemaksujen nostopaineen ja aiheuttaa haasteita pääkaupunkiseudun jätehuollon toimivuuteen ja kierrätystavoitteiden saavuttamiseen.

HSY-kuntayhtymän toimintaa koskee myös kuntalain 126 §, jonka mukaan kunnan tulee yhtiöittää kilpailuilla markkinoilla harjoittamansa toiminta. 126 §:n 3 momentin mukaan kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Em. säännöksistä johtuen HSY-kuntayhtymällä ei ole hankintalain tarkoittamaa ulosmyyntiä tai jätelain tarkoittamaa markkinaehtoista myyntiä lainkaan kuntayhtymä-muodossa eikä kuntayhtymä voi myöskään osallistua jätehuoltopalveluiden tarjouskilpailuihin. Esitysluonnoksessa mainittu tavoite kunnan jätelaitoksen osallistumisesta markkinaehtoiseen toimintaan, joka voisi monipuolistaa palvelujen tarjontaa sekä mahdollistaa innovaatioyhteistyön julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä, jää siten täyttymättä.

Kuntavastuun rajaamisen myötä useiden suurten julkisten toimijoiden, kuten sote-toimijoiden, tulee jatkossa hankkia tarvitsemansa jätehuoltopalvelut itse. Ehdotetut jätelain ja hankintalain säännökset jättävät epäselväksi, kuinka julkinen toimija jatkossa saa jätehuoltopalvelunsa. Esitysluonnoksessa todetaan, että *”kuntasektorin ulkopuolisten julkisten toimijoiden hallinnollista taakkaa lisäksi toissijaiseen jätehuoltopalveluun liittyvän kilpailutuksen järjestäminen”*. HSY:n käsityksen mukaan luonnoksen teksti on tältä osin virheellinen, sillä hankintalain mukaisesti toteutettava kilpailutus voi koskea vain markkinaehtoista jätehuoltopalvelua. Kuntalain 126 §:n 3 momentissa todetaan, että kunnan osallistuessa tarjouskilpailuun se toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Kuntalain säännökset sekä jätelain nykyinen ja ehdotettu uusi toissijaisen jätehuoltopalvelun säännös jättävät tulkinnanvaraiseksi TSV-palvelupyynnön suhteen hankintalain mukaiseen kilpailutukseen. Oikeuskäytäntöä ei HSY:n tietojen mukaan ole tältä osin olemassa. Mikäli julkinen

jätteenhaltija ei kilpailuta jätehuollon palveluhankintaansa hankintalain tarkoittamalla tavalla vaan korvaa kilpailutuksen TSV-palvelupyynnöllä, jätteenhaltija ottaa riskin hankinnan riitautumisesta laittomana suoramarkkina. HSY pitää erittäin tärkeänä, että TSV-palvelupyynnön ja hankintojen kilpailuttamisvelvoitteen välinen suhde olisi yksiselitteisesti säännelty.

Eduskunta lausui hankintalakikäsittelyn yhteydessä (EV 239/2016 vp), että valtioneuvoston tulee varmistaa julkisyhteisöjen omistuksessa tai määräysvallassa olevien sidosyksiköiden mahdollisuudet täyttää velvoitteensa hankintalainsäädännön tavoitteiden mukaisella tavalla. HSY huomauttaa, että sen jäsenkaupungeilla ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta käyttää kaikkia HSY:n jätehuollon tuottamia palveluita kuten pilaantuneen maan käsittelypalveluita, johtuen toisaalta hankintalain, toisaalta jätelain toissijaisista vastuista koskevien säännösten tulkinnanvaraisuudesta. Esimerkiksi erilaisia kaivuumaista on tästä syystä jouduttu kuljettamaan Helsingistä jopa Forssaan saakka. Muodostunut tilanne on jätelain läheisyysperiaatteen vastainen ja lisää merkittävästi liikenteestä aiheutuvia ympäristöhaittoja sekä kustannuksia.

Kuntavastuuta rajataan, jolloin kuntien jätelaitoksiin lakisääteisesti ohjautuva jätevirta pienenee, erityisesti biojätteen osalta, ja kuntavastuun ulkopuolelle jäävien toimijoiden palvelutarve kasvaa. Ehdotetut säädökset kuitenkin rajaavat kuntien jätelaitosten mahdollisuuksia osallistua jätehuoltopalveluiden tarjouskilpailuihin tai myydä palveluitaan toissijaiseen vastuuseen perustuen. Riski käyttämättä jäävään, kuntalaisten jätemaksuilla rahoitettuun jätteenkäsittelykapasiteettiin on ilmeinen, mikä on kansantaloudellisesti tarkasteltuna kestävätilanne. HSY pitää erittäin huolestuttavana, ettei tätä kokonaisvaikutusta ole edes pyritty arvioimaan tai edes kuvaamaan vaikutusarviossa. Epäselvä säädöskokonaisuus jättää useat kohdat tulevan oikeuskäytännön varaan, mitä ei voi pitää tyydyttävänä tilanteena. Jotta ala kehittyisi ja investointeihin olisi valmiutta, tarvitaan säädöksiltä varmuutta. Säännösten tulisi olla selkeitä, yksiselitteisiä ja yhdenmukaisesti sovellettavia.

Kuntien jätelaitoksilla voi olla toimintaa, joka ei ole yksiselitteisesti kategorisoitavissa jätelaissa määriteltyyn lakisääteiseen, markkinaehtoiseen tai toissijaisella vastuulla tapahtuvaan toimintaan. Esimerkiksi yksityisen ja julkisen sektorin välinen innovaatioyhteistyö ja eri puolille maata kehittymässä olevat ekoteolliset keskittymät voivat vaarantua nyt ehdotettujen säädösmuutosten johdosta. Epäselväksi jää esimerkiksi ekoteollisten keskusten alueella toimivien teollisten symbioosien status, joissa julkisen toimijan jätevirta voi ohjautua yksityisen toimijan prosessiin. Säädöskokonaisuuden tulisi varmistaa jatkossakin ekoteollisten keskusten ja teollisten symbioosien toiminta, eikä rajoittaa toimintaa. Säädöskokonaisuuden tulisi olla yksiselitteinen, jotta ekoteollisten keskusten toiminnan lainsäädännöllinen pohja on solidi. Väitteet kilpailuneutraliteetin toteutumatta jäämisestä ovat kyseenalaisia, koska julkinen toimija toimii voittoa tavoittelemattomasti.

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että jätteen haltijoihin ja jätelaitoksiin kohdistuva hallinnollinen taakka on merkittävä lain voimaantulovaiheessa, jolloin jätelaitokset joutuvat irtisanomaan palvelusopimuksiaan ja jätteen haltija hankkimaan uuden palveluntuottajan. HSY huomauttaa, että suurin osa kuntavastuulta poistuvista asiakkaista on julkisia toimijoita, jotka joutuvat jatkossa kilpailuttamaan palvelunsa hankintalain mukaisesti. Jätteenkuljetusten kilpailuttaminen edellyttää vahvaa osaamista erityisesti isojen jätteenhaltijoiden osalta parhaan lopputuloksen saavuttamiseksi. Julkisille hankkijoille syntyy siten jatkossa pysyvä tarve henkilökuntaan, joka hallitsee jätehuoltopalveluiden kilpailuttamisen. HSY toteaa, että ehdotettu muutos lisää näin ollen merkittävästi ja pysyvästi julkisten hankkijoiden hallinnollista taakkaa, kun jätehuoltopalvelun kilpailuttamistehtävää hoidetaan jatkossa useiden julkisten toimijoiden toimesta rinnakkaisesti.

Esityksessä on arvioitu muutoksen vaikutuksia palvelun hintoihin. HSY huomauttaa, että vaikutusarviossa on lähes täysin sivuutettu vaikutukset kuntalaisten jätemaksuihin. Esimerkiksi HSY:n alueella ehdotusluonnoksen mukaiset muutokset saattavat johtaa jopa yli 8 %:n korotukseen jätemaksuissa tai tätäkin suurempiin korotuspaineisiin, riippuen TSV-säännöksen tulkinnasta. TSV-palveluiden myynnin rajoittaminen saattaa vaikuttaa merkittävästi kaatopaikkojen jälkihoitovelvoitteiden kustannuksiin, jätelaitosten joutuessa mahdollisesti hankkimaan neitseellistä maainesta kaatopaikkarakenteisiin. Kuntien käsittelylaitoksiin ohjautuvien jätemäärien pieneneminen johtaa väistämättä jätemaksujen nousupaineisiin, kiinteiden kustannusten jakautuessa aiempaa pienemmälle maksajamäärälle.

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että kuntien vastuulla oleva jätemäärä vähenisi lähivuosina arviolta puoleen, kun sote-uudistuksen seurauksena sote-jätteen jätehuoltovastuu on siirtymässä maakunnille. HSY huomauttaa omien tilastojensa perusteella, että arvio jätemäärästä on vahvasti ylimitoitettu.

HSY haluaa kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että kuntavastuun rajaaminen johtaa jätteenkuljetusliikenteen huomattavaan kasvuun. HSY:n selvitysten perusteella noin 30 %:ssa HSY:n jätteenkuljetusurakka-alueita (joita on yhteensä noin 100 kpl) lainmuutos johtaa yli 10 %:n muutokseen, mikä tarkoittaa kyseisten urakka-alueiden uudelleen järjestelyä ja uudelleen kilpailuttamista tai muita sopimusjärjestelyjä. Näillä urakka-alueilla kuntavastuun rajauksen myötä joillakin urakka-alueilla urakasta voi poistua jopa yli 90 %:a suoritteista. Näiden kuljetusten poistuminen HSY:n hallinnoimasta logistiikkakokonaisuudesta johtaa tehottomaan ja päällekkäiseen jätteenkuljetusjärjestelmään, joka aiheuttaa merkittävästi enemmän ympäristöhaittoja nykytilanteeseen verrattuna. HSY:n tilastojen perusteella HSY:n jätteenkuljetuksista on poistumassa useita tuhansia asiakkaita / kiinteistöjä, joiden jätteenkuljetukset toteutuvat jatkossa erillisinä ajoina, ilman keskitettyä kilpailutusta ja ajosuorituksia ohjaavaa logistiikkajärjestelmää.

Esityksessä arvioidaan, että kierrätys saattaisi lisääntyä erityisesti sellaisilla jätteenhaltijoilla, joiden toiminnassa syntyy sekä yhdyskuntajätettä että muuta jätettä. HSY:n näkemyksen mukaan arvio ei pidä paikkaansa. HSY tarjoaa monipuoliset kierrätyspalvelut kaikille kierrätettävissä oleville yhdyskuntajätelajeille eikä ohjaa jätettä esimerkiksi rinnakkaispoltoon. HSY tarjoaa monipuolisesti myös muun kuin yhdyskuntajätteen jätehuoltopalveluita, hyvänä esimerkkinä sairaanhoidon erityisjätteet.

Lopuksi HSY haluaa nostaa esiin huolensa siitä, että esityksen todetaan olevan osa kokonaisuutta, jonka tavoitteena on kehittää jätealan markkinoita säätämällä kunnallisen jätteenkäsittelyinfran eriyttämisestä sekä luomalla jätteiden ja sivuvirtojen markkinapaikka. Näitä rinnakkain valmisteltavana olevia uudistuksia ei kuitenkaan ole esityksessä kuvattu tarkemmin. Säädösten yhteisvaikutus jää siten täysin epäselväksi. HSY huomauttaa, että esitykset jätteenkäsittelyinfran eriyttämisestä sekä markkinapaikasta saattavat merkittäväällä tavalla vaikuttaa nyt ehdotettujen säädösten tulkintaympäristöön. Koska esitykset muodostavat kokonaisuuden, HSY ei pidä hyvänä kokonaisuuden valmistelutapaa, jossa lausuttavaksi on saatu vasta ensimmäinen osa kokonaisuutta.

Yksityiskohtaiset perustelut

32 §, Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto

Ehdotuksen mukaan kunnan vastuulta poistetaan sosiaali-, terveys- ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu yhdyskuntajäte, lukuun ottamatta kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvää jätettä.

HSY ei pidä ehdotettua kuntavastuun rajausta perusteltuna vaan katsoo, että jätelain 32 § tulisi säilyttää nykyisellään. HSY:n toimintaa sääntelevän lainsäädännön johdosta HSY ei voisi enää jäädä vaihtoehtoiseksi palveluntarjoajaksi kuntavastuulta poistuville jätteenhaltijoille, mikä kaventaa kyseisten jätteenhaltijoiden valinnanvapautta kunnallisen jätelaitoksen jäädessä valittavana olevien vaihtoehtojen ulkopuolelle ja aiheuttaa niille merkittävästi lisää hallinnollista taakkaa. Jätelaissa tulisi varmistaa mekanismi, jolla kuntien jätelaitokset voisivat jäädä yhdeksi palveluntarjoajaksi yksityisten palveluntarjoajien rinnalle. HSY esittää, että tällaisten jätteenhaltijoiden tulisi saada hakeutua kunnan lakisääteiseksi asiakkaaksi niin halutessaan. Muutos voitaisiin toteuttaa lisäämällä asiaa koskeva säännös 42 §:ään.

HSY huomauttaa lisäksi, että kuntien hallinto- ja palvelutoiminnan jääminen kunnan vastuulle on erittäin perusteltua. Kuntien omien kiinteistöjen erillinen kilpailuttaminen loisi merkittävästi lisää hallinnollista taakkaa kuntiin. HSY:n perustamista koskevan lain mukaisesti jätelain mukaiset tehtävät on annettu kuntayhtymän tehtäväksi. HSY hoitaa jäsenkuntiensa puolesta myös jätehuollon kilpailuttamistehtävän. Mikäli kuntien oman hallinto- ja palvelutoiminnan jätehuollon järjestämistä ei olisi erikseen osoitettu lakisääteiseksi tehtäväksi, tulisi jäsenkaupunkien kilpailuttaa omien kiinteistöjensä tarvitsemat jätehuoltopalvelut erikseen. Kyseessä olisi vahvaa erityisosaamista vaativa hallinnollinen työ, jonka tekemiseen HSY on vuosien aikana erikoistunut. Jäsenkaupungeilla ei ole tarvittavaa osaamista eikä henkilökuntaa tehtävän suorittamiseen.

33 §, Kunnan toissijainen jätehuoltopalvelu

Esitysluonnoksessa esitetään kunnan toissijaista jätehuoltopalvelua koskevaan jätelain 33 §:ään täsmennyksiä. Täsmennyksistä merkittävin kohdistuu pykälän soveltamiskäytäntöön liittyvään muun palvelutarjonnan puutteen arviointiin. Esitysluonnoksessa painotetaan, että kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun edellytyksenä tulee olla todellinen markkinapuute. Kunnan tulisi olla selvillä jätehuollon palvelutarjonnasta siinä laajuudessa kuin toissijaisen jätehuoltopalvelun tarpeen arviointi edellyttää. Arvioinnin toteutuksesta vastaisi esitysluonnoksen perustelujen mukaan kunnan jätehuoltoviranomainen. Arvioinnin sisältö ja toteuttamistapa suhteutettaisiin alueen jätehuoltomarkkinoiden tilanteeseen ja aktiivisuuteen ja tarkastelu tulisi tehdä säännöllisesti ja aina markkinatilanteen olennaisesti muuttuessa.

HSY huomauttaa, että TSV-säännökseen ehdotettu muutos perusteluineen jättää lainsäätäjän tarkoituksen epäselväksi. Koska ehdotuksessa korostetaan ns. markkinapuutteen todentamista palvelun edellytyksenä, vaikuttaa säännöksen tarkoituksena olevan TSV-palvelun tarjoamisedellytysten kiristäminen. Voimassa oleva TSV-säännös perusteluineen toteaa jätteen haltijan pyynnön olevan jo sellaisenaan osoitus puutteellisesti toimivista jätehuollon palvelumarkkinoista ja pyyntö voi perustua myös kustannussyihin (HE 199/2010 vp s. 85). HSY huomauttaa, että nykyinen säännös ja sen perustelut ovat varmistaneet jätehuollon käytännön toimivuuden erityisesti asiakkaan kannalta, jolla on ollut laaja harkinta ja valinnanvapaus haluamastaan palveluntuottajasta. Nyt ehdotetut muutokset rajaavat jätteenhaltijan valittavissa olevia vaihtoehtoja merkittävästi, koska ns. palvelupuutteen arviointi siirretään jätehuoltoviranomaisen tehtäväksi, joka ei käytännössä voi arviota tehdä. Säännöksessä edellytettyä palvelupuutetta ei voi arvioida mikään muu taho kuin jätteenhaltija.

Jätteen haltija tekee harkinnan ja valinnan siitä, mistä haluaa palvelun kulloinkin hankkia. Valintaa voivat ohjata useat seikat, kuten palvelun saatavuus ja sijainti, kuljetusmatkan pituus, palvelun laatu ja erityisesti sen hinta. Valintaa ei välttämättä

ohjaa lainkaan muun palveluntarjonnan puute, vaan edellä mainitut muut, ainoastaan jätteen haltijan harkinnassa olevat seikat. Erityisesti jätehuoltopalveluiden hinta on käytännössä mahdoton selvittää muulle taholle kuin jätteenhaltijalle, sillä erityisesti isompien jäte-erien jätteenkäsittelyn hinta on yksityisten jäteyritysten liikesalaisuus. Lisäksi useiden jätelajien markkinatilanne elää jatkuvasti, vaihdellen jopa päiväkohtaisesti. Näistä syistä HSY katsoo, että TSV-palvelun tarjoamisedellytysten sitominen kulloinkin voimassa olevaan markkinatilanteeseen ei ole toimiva ratkaisu. HSY pitää ehdotettua TSV-säännöstä liian tulkinnanvaraisena, jättäen tapauskohtaiset tulkinnat oikeuskäytännön varaan. Mikäli halutaan edistää alan toimijoiden halukkuutta uusiin jätteenkäsittelyinvestointeihin, ei yksikään toimija halua tehdä merkittäviä investointiratkaisuja näin epävarman säädöspohjan perusteella.

HSY katsoo, että jätehuollon toimivuuden varmistamiseksi toissijainen palvelu tulee tarjota kaikille palvelun pyytäjille, riippumatta siitä, mistä syystä palvelupyyntö on tehty. Kuntien toissijainen vastuu on jätteen haltijalle osoitettu oikeus, joka aktualisoituu säädettyjen edellytysten täytyessä. Säännöksestä tulisi kokonaan poistaa kohta *"muun palveluntarjonnan puutteen johdosta."* Harkinnan tekee jokaisessa yksittäistapauksessa jätteenhaltija. Tätä tukee myös se, että kuntien jätelaitosten vastaanottamasta TSV-jätteestä keskimäärin 86 prosenttia tulee jätealalla toimivilta yksityisiltä yrityksiltä, jotka ovat kaikkein parhaiten tietoisia jätehuollon alueellisesta markkinatilanteesta. HSY huomauttaa, että ehdotettujen säännösten myötä on syntymässä käytännössä täysin toimimaton järjestelmä, jossa jätehuoltoviranomaisen arvio kulloinkin voimassa olevasta jätehuoltomarkkinoiden palvelupuutteesta saattaa nopealla aikataululla katkaista voimassa olevan TSV-jätehuoltopalvelusopimuksen eikä jätelaitoksella välttämättä ole mahdollisuutta jäädä tarjoamaan palvelua markkinaehtoisena. Kunnan jätelaitoksen TSV-asiakkaana ollut julkinen toimija jää tällöin ilman jätehuollon palvelua, joka sen tulisi kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisesti.

33 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan, että jätehuoltoviranomaisen tulisi tarkastella säännöllisin väliajoin ja aina markkinatilanteen muuttuessa. 33 §:n 3 momentissa puolestaan esitetään, että TSV-sopimusten kesto olisi kolme vuotta, perustellen säännöstä markkinatilanteen muuttumisen huomioinnilla. HSY huomauttaa säännösten olevan keskenään ristiriitaiset. Epäselväksi jää markkinatilanteen muutoksen johdosta edellytetyt TSV-sopimusten purkamiset ja niiden toteuttamisaikataulu. Esimerkiksi HSY:llä on tuhansia TSV-sopimusasiakkaita, joiden sopimuskaudet ovat alkaneet toisistaan poikkeavilla hetkillä, käytännössä monet jo vanhan jätelain aikana. HSY huomauttaa, että erityisesti julkiset jätteenhaltijat voivat joutua täysin kestävämmään tilanteeseen, mikäli TSV-sopimus kesken voimassa olevan sopimuskauden puretaan ja julkiselle toimijalle ei välttämättä jää aikaa kilpailuttaa jätehuoltopalveluaan hankintalainsäädännön mukaisesti.

HSY huomauttaa, että jätteenhaltijoiden kanssa tehtävät kolmen vuoden sopimukset lisäävät merkittäväällä tavalla hallinnollista kuormaa, sekä jätelaitoksella että jätteen haltijana olevalla asiakkaalla. HSY esittää, että TSV-sopimusten kestosta ei säädettäisi erikseen, jolloin niiden kesto jäisi sopimuskumppaneiden kesken sovittavaksi. Lainkohdan perusteluissa oleva lause "sopimus mahdollistaisi jätteen haltijalle tai muulle toimijalle toissijaisen jätehuoltopalvelun käytön sopimuskauden aikana, mutta ei kuitenkaan palvelun luonteen vuoksi velvoittaisi siihen" on HSY:n näkemyksen mukaan käytännössä täysin toimimaton ja jää riippumaan kulloinkin kyseessä olevasta jätehuoltopalvelusta. Tällainen muotoilu edellyttäisi kunnan jätelaitosta varaamaan jätteenkäsittelykapasiteettia TSV-asiakasta varten, mutta TSV-asiakkaan ei tarvitsisi sitoutua sopimuksen mukaiseen käsittelypalvelun käyttöön. HSY katsoo, että sopimusten tarkempi sisältö kuuluu sopimusvapauden piiriin eikä jätelain perusteluissa tule ohjata niiden sisältöä.

44 §, Kirjanpito kunnan jätehuoltopalveluista ja kuljettajan tiedonantovelvollisuus

Voimassa oleva jätelaki edellyttää kuntien jätelaitoksilta markkinaehtoisien ja lakisääteisen toiminnan erittelemistä kirjanpidossa soveltuvin osin kirjanpitolakia noudattaen. Esitysluonnoksessa esitetään vaatimus laajennettavaksi kuntien toissijaisen vastuun nojalla tuottamiin palveluihin siten, että edellytettäisiin TSV-palvelun liikevaihdon ja taloudellisen tuloksen erittelyä kirjanpidossa sekä erillisten laskelmien laatimista palveluista tilikausittain. Edelleen esitysluonnoksessa edellytettäisiin tuloslaskelman liitteenä esitettäväksi kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun liikevaihdon jakautumista jätelajeittain ja jätteenkäsittelymenetelmittäin. Esitysluonnoksessa esitetyn muutoksen perusteluina esitetään läpinäkyvyyden lisäämistä.

HSY huomauttaa, että esitysluonnoksen velvoittama erittely on perusteettoman laaja tavoiteltuun päämäärään nähden. Nyt esitetty muotoilu laajentaa säännöksen soveltamisalan kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden nojalla tuottamiin palveluihin, mutta lisäksi se laajentaa erittelyn tapaa huomattavan laajaksi toiminnan taloudellisen kuvaamisen sijaan. Esitetystä muutoksesta aiheutuva hallinnollinen taakka on huomattavan suuri. Lisäksi HSY toteaa, että jätteenkuljettajalle asetettu tietojen antovelvollisuus on ristiriitainen ehdotettuun toissijaisen jätehuoltopalvelun markkinapuutearviointiin nähden. Mikäli markkinapuutearvio osoittaa jonkin jätelajin luokittelun muuttuvan esimerkiksi toissijaisesta palvelusta markkinaehtoiseksi, ei tieto luokittelun muutoksesta ole kuljettajalla, vaan jätehuoltoviranomaisella ja jätelaitoksella.

HSY pitää huomattavasti parempana vaihtoehtona Jätelaitosyhdistys ry:n (nyttemmin Suomen Kiertovoima ry) jätelakityöryhmän loppuraportin eriävässä mielipiteessään ehdottamaa lähestymistapaa, jossa jätelain 79 §:n 3 momenttia muuttamalla on mahdollista saavuttaa tavoiteltu läpinäkyvyys.

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

Voimaantulo

Laki on ehdotettu tulemaan voimaan 1.1.2018. Jätteenkuljetusurakkasopimuksille on ehdotettu kolmen vuoden siirtymäaikaa, jotta kuntien jätelaitosten julkiset hankinnat voitaisiin tehdä asianmukaisesti kilpailua edistävällä porrastetulla aikataululla.

HSY katsoo, että siirtymäsäännös on välttämätön, mutta kestoltaan riittämätön. Lainsäädännön muutos muuttaa takautuvasti merkittävää määrää kahdenvälisiä sopimuksia. HSY:n alueella jätteenkuljetusurakkasopimukset ovat kestoltaan viisi vuotisia. Mikäli ehdotettu vastuunrajaus toteutuu, joutuu HSY tekemään n. 30 %:iin urakkasopimuksistaan muutoksia. Urakka-alueita joudutaan lisäksi järjestelemään uudestaan. Suurten jätteenhaltijoiden osalta tilanne on muodostumassa erityisen haastavaksi, sillä niiden hallinnassa olevia kiinteistöjä saattaa sisältyä useisiin kymmeneen eri urakka-alueisiin. Mikäli kyseessä on julkinen toimija, koskee sitä hankintalain mukainen kilpailuttamisvelvollisuus, jolloin julkinen toimija haluaa

kilpailuttaa mahdollisimman laajan jätehuoltopalvelukokonaisuuden. Palvelun kilpailuttamiseen tarvitaan riittävästi aikaa sekä itse hankintamenettelyn hankintalainsäädännön mukaiseen toteutukseen, mutta myös itse kilpailuttamistehtävän suorittamiseen. HSY esittää, että nykyisiä jätteenkuljetusurakkasopimuksia tulisi voida jatkaa viisi vuotta lain voimaantulosta. Siirtymäajan pituus kuljetusurakkasopimuksille olisi tällöin vastaava kuin jätelain 646/2011 voimaan tullessa.

Lisäksi HSY esittää viiden vuoden siirtymäsäännöstä myös kunnan toissijaista jätehuoltopalvelua koskevaan säännökseen. Siirtymäsäännös olisi perusteltu sekä TSV-palvelupyynnön tehneille asiakkaille, erityisesti julkisille toimijoille, että kuntien jätelaitoksille toiminnan sopeuttamista varten.

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä



Raimo Inkinen
toimitusjohtaja