

Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

Kommenttipyyntö, dnro YM14/400/2017

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta 14.11.2017

Ympäristöministeriö on pyytänyt kommentteja hallituksen esitysluonnokseen laiksi jätelain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevia jätelain säännöksiä siten, että kunnille säädetty vastuu rajattaisiin pääosin asumisessa syntyvään jätteeseen sekä kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvään yhdyskuntajätteeseen. Myös maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely säilyisivät kunnan vastuulla nykyiseen tapaan. Lakiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi vastuunjaon rajauksesta johtuvat muutokset poikkeusmahdollisuuteen velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon.

Esityksessä ehdotetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetusta laista poiketen, että kunnan jätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava markkinaehtoista toimintaa rajoittava ulosmyynnin osuus olisi 10 prosenttia 31 päivään joulukuuta 2029 saakka ja pysyvästi viisi prosenttia 1 päivästä tammikuuta 2030.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa sekä sidosyksiköjä koskevat säännösehdotukset on erotettu toissijaista jätehuoltoon ja sen kirjanpitovalvontaa koskevasta säädösvalmistelusta.

Kuntaliiton lausuu ehdotuksesta seuraavaa:

Kuntaliitto pitää erittäin hyvänä ehdotuksessa valittua toimintatapaa, jossa toissijaista vastuuta koskeva säädösvalmistelu on siirretty jatkovalmisteluun ja erotettu kuntavastuun rajauksesta. Kuntaliitto kyseenalaistaa edelleen vastuunrajoituksen toteuttamisen tarkoituksenmukaisuuden, etenkin tilanteessa, jossa muutettavista jätedirektiiveistä johtuen jätelaki tulee lähitulevaisuudessa jälleen avattavaksi.

Kuntaliitto muistuttaa, että kunnallisessa jätehuollossa ja siihen liittyvässä lainsäädäntömuutoksessa on kysymys kokonaisuudesta. Kokonaisuudessaan **kuntien edellytyksiä toimia jätehuollossa ollaan heikentämässä** kuntavastuun supistamisella ja hankintalainsäädännön sidosyksikkösäätelyllä, vaikkakin jätelaissa ollaan perustellusta syystä säätämässä mm. hankintalaista poikkeavaa, jätehuoltotoimialan osalta löyhempää sidosyksikön ulosmyyntiprosenttia. Suunniteltujen muutosten on silti arvioitu aiheuttavan kokonaisuudessaan vähintään noin 40-56 miljoonan loven kuntien jätehuoltotuloihin.

On esitetty, että kunnan toissijaisten jätteiden määrä saattaa lisääntyä lakimuutosten johdosta, jolloin se voisi kompensoida jätelaitosten lakimuutoksista johtuvia tulonmenetyksiä. Kuntaliitto huomauttaa, että sekä TSV-jätteiden että markkinaehtoisen jätteen tulovirrat ovat epävarmoja. Kunnalla ole velvoitetta varautua TSV-jätehuoltoon eikä toimia markkinoilla. Ainoastaan ensisijaisen kuntavastuun piiriin kuuluvat jätteet tuovat vakaata tulovirtaa velvoitteiden toteuttamiseksi.



Kunnan jätehuoltovastuun supistaminen perusteetonta ja haitallista (Jätelaki 32 §)

Kuntaliiton ensisijaisen näkemyksen mukaan jätelain 32 § on perusteltua säilyttää nykyisellään eli jättää kaikki julkisen hallinto- ja palvelutoiminnan yhdyskuntajätteet sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutustoiminnan jätteet muiden 32 §:ssä mainittujen ohella kunnan jätehuoltovelvoitteen piiriin.

Vastuun rajauksesta ja hankintalainsäädännön muutoksesta teetetyt ja tehdyt vaikutusten arvioinnit eivät ole osoittaneet riittäviä perusteita eivätkä tarpeita kuntavastuun rajaamiseksi. Keskiöön tulee sen sijaan nostaa toimen haitalliset vaikutukset jätehuollon järjestämiseen ja toimivuuteen. Erityisesti muiden julkisten toimijoiden kuin kuntien (esim. valtio, seurakunnat, tulevat maakunnat) jätehuoltopalveluiden saatavuus on vaarantumassa, etenkin keskustaajamien ulkopuolella. Julkisten toimijoiden velvollisuus noudattaa hankintalainsäädäntöä jätehuoltopalvelujensa hankinnassa on ristiriidassa jätelain TSV-palvelusaantioikeuden kanssa eikä ole varmaa, että julkiset toimijat voisivat hyödyntää palvelutarjonnan puutetilanteessa jätelain TSV-menettelyä. Myös haja-asutuksen yritysten jätehuoltopalvelujen saatavuus voi heikentyä.

Jätehuollon asianmukainen toteuttaminen vaatii kalliita laitosinvestointeja. Nykyisen vastuunjaon pohjalta kunnat ovat joutuneet varautumaan niille säädetyn mukaiseen jätehuoltoon kapasiteetin osalta ja ovat tehneet mm. satojen miljoonien investointeja jätteen käsittelyyn sekä sitoutuneet pitkillä toimitusajoilla toimittamaan vastuupiiriinsä kuuluvia jätteitä toisen investoimaan käsittelyyn. Kuntien jätevirtoja ollaan rajauksin supistamassa, vaikka sovitut kustannusvastuut pysyvät jätevirtojen pienentyessäkin. Laskelmien mukaan pelkällä kuntavastuun muutoksella on noin 34-52 miljoonan euron supistava vaikutus kuntien jätelaitosten liikevaihtoon. Kyse on vähenemästä, jolla on jo yksinään merkittävä vaikutus jätelaitosten talouteen. Kustannusten kattamisen kulut siirretään kuntalaisten harteille.

Hallituksen esitysluonnoksissa esitetyistä maavertailuista käy kiistatta ilmi kuntatoimijoiden merkitys kehittyneessä eurooppalaisessa jätehuollossa ja sitä tukevassa infrastruktuurissa. Usein vastuunjaon muutosta Suomessa on perusteltu kiertotalouden edistämiseksi, mutta Kuntaliitto huomauttaa, että kierrätyksen osalta edistyneissä EU-maissa on käytössä jätehuollon laaja kuntavastuu. Samoissa maissa on käytössä myös paljon energiahyödyntämisen kapasiteettia. Suomi sen sijaan on valitsemassa suppean kuntavastuun linjaa, vaikka esimerkit Norjasta ja Irlannista osoittavat, että suppean kuntavastuun maissa jätehuollon infrastuktuuri on heikosti kehittyntä ja riittämätöntä sekä johtanut laajaan jätteiden vientiin ulkomaille.

Mikäli jätehuollon kuntavastuuta kuitenkin rajataan, kunnan toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen säilyttäminen kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piirissä on välttämätöntä kunnan toiminnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamiseksi ja hallinnollisen taakan minimoimiseksi. Kuntaliitto pitää hyvänä, että perusteluissa on täsmennetty kunnan toiminnan käsitettä.

Jätehuollon sidosyksikkösääntely (jätelaki 145 a §)

Kuntaliitto on tyytyväinen, että ehdotuksessa on otettu huomioon jätetoimialan erityispiirteet ja tarpeet poiketa hankintalakiin säädetystä tarpeettoman tiukasta sidosyksikön ulosmyyntirajasta. Kuntaliitto katsoo, että jätehuoltotoimialaa koskevasta poikkeavasta sidosyksikkösääntelystä on ensiarvoisen tärkeää säätää jätelaissa. Siinä mielessä jätelakiehdotuksen 145 a § on oikeansuuntainen.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että kunnan järjestämisvastuu muodostaa yhdyskuntajätehuollon perustan, jolla turvataan asianmukainen jätehuolto kaikissa olosuhteissa joka puolella maata. Nyt perustan edellytyksiä ollaan kuitenkin murentamassa. Kuntaliitto katsoo, että mikäli kunnan jätehuoltovastuuta supistetaan ehdotetulla tavalla, tulee yhdyskuntajätehuollon toimintaedellytykset, infran tehokas hyödynnettävyys ja julkisten toimijoiden, mm. SOTE-toimijoiden sekä myös yritystoimijoiden jätehuoltopalveluiden saatavuus turvata **vähintään 15 %:n pysyvällä ulosmyyntiprosentilla**, mikä on hankintadirektiivin sallimissa rajoissa.

Markkinaehtoisen ulosmyynnin liian tiukka rajaaminen heikentää ja rajoittaa kunnan mahdollisuuksia tuottaa yksityisille ympäristöalan yrityksille niiden olennaisesti tarvitsemia jätteenkäsittelypalveluja. Liian tiukka rajaaminen voi johtaa jätehuollon yleisen toimivuuden olennaiseen heikentymiseen ja jätehuoltojärjestelmän vakaviin toimintahäiriöihin. Lisäksi markkinaehtoisen toiminnan rajaaminen vaarantaa yksityisen ja julkisen sektorin välisen yhteistyön

esimerkiksi eri puolille maata kehittymässä olevissa ekoteollisissa keskittymissä ja kiertotalouden kehittämisen edellyttämässä innovaatioyhteistyössä.

Mikäli hallituksen lopullinen tavoite kuitenkin on 5 %:n ulosmyyntiraja, on esitetty siirtymäaika sekä jätehuoltopalveluja tarjoavien kuntien että palveluja tarvitsevien toimijoiden sopeutumisen kannalta olennaista ja perusteltavissa. Vain siten voidaan estää kaaoksen syntyminen jätehuoltomarkkinoilla.

Kunnallisesta jätehuollosta poikkeamisen kriteerejä on tarkennettava (jätelaki 42 §)

Samalla kun kunnallisesta jätehuollosta poikkeamisen pykälää muokataan ehdotetun vastuunjaon mukaiseksi, lakiehdotuksessa ehdotetaan poikkeamisen kriteerejä helpotettavan huomattavasti entisestä. Em. helpottaminen ei ole kuitenkaan tarpeen vastuunjaosta johtuen. Koska kuntavastuun supistaminen jo itsessään pienentää kunnalle ohjautuvia jätevirtoja ja tuo haasteita talouteen, on Kuntaliiton näkemyksen mukaan ehdotettuun pykälään **lisättävä ehdottomasti sellainen edellytys, että poikkeaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa kunnan jätelaitoksen toimintaedellytyksiä**. Vastaava edellytys on kirjattuna esim. vesihuoltolakiin pohdittaessa vesihuoltolaitoksen liittämismahdollisuudesta vapautumisen edellytyksiä. Vähintään pykälään tulee lisätä harkinta ulotettavaksi jätehuoltokokonaisuuden tarkasteluun.

Muutosehdotus pykälään: 42 § Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon

Kunta voi jätteen haltijan hakemuksesta päättää, että 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun jätteen jätehuolto 41 §:n 1 momentista poiketen voidaan järjestää 4 luvun mukaisesti, jos tämä on kokonaisuutena arvioiden perusteltua *kunnan jätehuoltovelvoitteesta huolehtimisen sekä* kiinteistön jätehuollon järjestämiseksi ja johtaa etusijajärjestyksen toimeenpanon kannalta vähintään yhtä hyvään lopputulokseen eikä siitä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle eikä terveydelle. Päätös tehdään määräajaksi enintään viideksi vuodeksi.

Muutosehdotus yksityiskohtaisiin perusteluihin: Jätteen haltijan järjestämän jätehuollon tulisi edelleen olla kokonaisuutena arvioiden perusteltua kiinteistön jätehuollon järjestämiseksi *eikä haitata kunnalle säädetyn jätehuoltovelvoitteen hoitamista*.

Kunnan toissijaisesta jätehuoltopalvelusta (TSV) ja kirjanpitovelvoitteista

Uudessa luonnoksessa on irrotettu HE:n kokonaisuudesta TSV-lisävelvoitteista sekä mahdollisesta kunnan kirjanpitovelvollisuuden tiukentamisesta säätäminen. TSV-asia tulee näin ollen mahdollisine tarvittavine säädösmuutoksineen (palvelutarjonnan puutteen arviointi, TSV-erotelu muusta lakisääteisestä ja kuljettajan tiedonantovelvollisuus) ratkaistavaksi markkinapaikan kehittämisen yhteydessä, minkä johdosta kunnan toissijaista jätehuoltovelvollisuutta ja myös kirjanpitovelvoitteita koskien tarvittavat lakimuutokset ehdotetaan valmisteltavan vuoden 2018 aikana ottaen huomioon markkinapaikan mahdollisuudet. **Kuntaliitto pitää menettelyä kannatettavana** ottaen huomioon myös kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ja tilintarkastajien lausunnot kirjanpitopykälän muutoksista. Kuntaliitto pitää myös tärkeänä tarkastella mahdollisen markkinapaikan kehittämisen synnyttämät mahdollisuudet todentaa palvelutarjonnan puutetta mahdollisimman yksinkertaisella menettelyllä.

Lisäksi Kuntaliitto toistaa tässä vaiheessa vaatimuksensa siitä, että kirjanpidon osalta tulee ottaa aidosti tarkasteluun Kuntaliiton esittämä vaihtoehto siitä, että TSV-palvelujen eriyttäminen toteutetaan jätelain 79 §:ssä (Kunnan jätemaksun perusteet), jossa on jo nyt säädetty vaatimukset jätemaksukertymän ja kertymän käytön erittelyyn. Kirjanpidon tulee olla täsmällistä ja jäljitettävää eikä siihen sovi kirjanpidon pohjatietojen summittainen arviointi, jota väistämättä syntyy eri toimijoiden summittaiseen arviointiin perustuvassa tietojenvaihdossa.

Siirtymäajat

Lain on suunniteltu tulevan voimaan 1.1.2019, mikä on sen toimeenpanon kannalta järkevää. Kuntaliitto huomauttaa, että selkeintä olisi kuitenkin varmistaa eri toimijoiden mahdollisuus varautua muutoksiin selkein lakiin kirjattavin siirtymäajoin.

Kuntaliitto esittää, että mikäli kuntavastuun rajausta toteutetaan, siirtymäsäännöstä olisi muutettava esitysluonnoksesta poiketen siten, että siirtymäaika jatkuu jätteenkuljetuksen kuljetussopimusten loppuun saakka tai enintään **viisi** vuotta lain voimaantulosta.

Siirtymäajoissa ei ole otettu edelleenkaan huomioon alueita, joissa on käytössä kiinteistönhaltijan järjestämä jätteenkuljetus. Kuntaliitto muistuttaa, että esitysluonnoksessa esitetty kun-

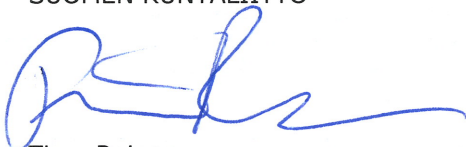
tavastuun rajausta koskee ennen kaikkea julkisia toimijoita (esim. valtio ja seurakunnat). Julkisten toimijoiden hankintalain mukainen kilpailuttamisvelvollisuus ja sen käytännön toteuttamisen mahdollisuudet sekä kilpailutuksen prosessi ja kesto aika on otettava huomioon säätämällä kohtuullinen siirtymäaika myös kiinteistönhaltijan järjestämän kuljetuksen alueilla.

Jätealan väitetyt kilpailuneutraliteettiongelmat

Yrityspuolen etujärjestöt ovat toistuvasti esittäneet väittämiä jätehuollon kilpailuneutraliteetti-ongelmista. Ne ovat kuitenkin spekulatiivisia väitteitä, joille ei ole esitetty faktapohjaa. Näyttöä kilpailulain rikkomuksista ei ole saatu, vaikka asiaa on selvitetty, mm. KKV:n Yhdyskuntajätehuoltoa koskevassa selvityksessä. Selvityksen yhteydessä ei tullut esille kilpailurikkomuksia, joihin viraston olisi kilpailulain nojalla puututtava. Esitettyjä epäilyksiä on myös tutkittu, mutta yhtään oikeuden päätöstä asiasta ei ole olemassa.

Jätehuolto on ennen kaikkea välttämättömyyspalvelu, jonka on toimittava kaikkialla. Julkinen jätehuolto on pyrkinyt vastuullisesti toteuttamaan tätä ympäristöperusoikeuden kautta julki-lausuttua ja jätelain substanssilainsäädännössä tarkemmin asetettua tavoitetta. Tulee myös muistaa, että jätehuollon ensisijainen tarkoitus ilmenee jätelain tavoitteiden määrittelystä, jossa ympäristön- ja terveydensuojelu asetetaan tärkeimmiksi tavoitteiksi.

SUOMEN KUNTALIITTO



Timo Reina
varatoimitusjohtaja



Tuulia Innala
erityisasiantuntija, kuntatekniikan kehittäminen