

Ympäristöministeriö
Kirjaamo
kirjaamo@ym.fi

24.11.2017

Viite: YM14/400/2017

Kommentit 14.11.2017 julkaistusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt Suomen Kiertovoima ry:ltä kommentteja 14.11.2017 julkaisusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi jätelain muuttamisesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevia jätelain säännöksiä siten, että 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 kunnan vastuulla nykyiseen tapaan. Lakiin ehdotetaan esitysluonnoksessa tehtäväksi vastuunjaon rajauksesta johtuvat muutokset poikkeusmahdollisuuteen velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon. Lisäksi esitysluonnoksessa 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.

Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa sekä sidosyksiköjä koskevat säännösehdotukset on erotettu toissijaista jätehuoltoon koskevasta säädösvalmistelusta. Kunnan toissijaiseen jätehuoltovastuuseen liittyvästä markkinapuutteen osoittamisesta ja niin sanotusta jätehuollon markkinapaikassa on tarkoitus säätää erikseen. Tässä yhteydessä esitetään täsmennettäväksi myös kunnan ja kunnan jätehuoltoyhtiön kirjanpitovelvoitteita.

Laki on esitysluonnoksen mukaan tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Suomen Kiertovoima ry (KIVO) kiittää mahdollisuudesta kommentoida esitysluonnosta ja esittää kommentteinaan seuraavaa:

KIVO korostaa, että sen aiemmin asiassa antamat jätelakityöryhmän muistiota koskevat eriävä mielipide ja täydentävä lausuma (8.3.2017) sekä aiemmasta esitysluonnoksesta antama lausunto (15.8.2017) pitävät sisällään olennaisia kommentoitavanakin olevaan kokonaisuuteen liittyviä

huomioita, jotka KIVO pyytää myös tässä yhteydessä huomioon otettaviksi. Ympäristöministeriön toiveen mukaisesti kommentoinnissa ei toisteta aiemmin lausuttua päällekkäisyyksien ja toiston välttämiseksi.

KIVO muistuttaa, että kunnallisessa jätehuollossa ja siihen liittyvässä lainsäädäntömuutoksessa on kysymys kokonaisuudesta, jossa kuntien jätelaitosten toimintaedellytyksiä ollaan heikentämässä merkittävästi aikaisemmasta sekä kuntavastuun supistamisella että sidosyksiköiden ulosmyyntirajalla. Esitettyjen muutosten on arvioitu tekevän kokonaisuudessaan *vähintään* noin 40–56 miljoonan vuosittaisen loven kuntien jätelaitosten liikevaihtoon. Alueelliset erot ovat merkittäviä.

Kuntavastuun rajaus (32 §)

KIVO kyseenalaistaa edelleen kuntavastuun rajauksen toteuttamisen tarkoituksenmukaisuuden ja perusteet. KIVO katsoo, että jätelain 32 § on perusteltua säilyttää nykyisellään. Vastuunrajauksesta teetetyt ja tehdyt vaikutusten arvioinnit eivät ole osoittaneet riittäviä perusteita tai tarpeita kuntavastuun rajaamiseksi. KIVO katsoo, että kuntavastuun rajauksen haitalliset vaikutukset jätehuollon järjestämiseen ja toimivuuteen eivät tule kokonaisuudessa riittävästi tarkastelluiksi. Haitallisia vaikutuksia on käsitelty laajasti sekä KIVOn että Kuntaliiton aikaisemmissa kannanotoissa.

KIVO muistuttaa, että jätehuollon asianmukainen toteuttaminen vaatii kalliita laitosinvestointeja. Nykyisen vastuunjaon pohjalta kunnat ovat lainsäädännön velvoittamina ja ohjaamina varautuneet niille säädetyn jätehuoltovastuun asianmukaiseen hoitamiseen satojen miljoonien investoinneilla. Esitysluonnoksessa esitettyjen muutosten toteutuessa kuntien jätelaitoksiin päätyviä jätevirtoja ollaan kahdensuuntaisin rajauksin supistamassa, vaikka lainsäädännön ohjaamat investoinnit sovittuine kustannusvastuineen pysyvät samoina jätevirtojen pienentyessä. Esitysluonnoksen laskelmien mukaan muutuskokonaisuudella on *vähintään* 40–56 miljoonan euron vuosittainen supistava vaikutus kuntien jätelaitosten liikevaihtoon. Kyse on vähenemästä, jolla on merkittävä vaikutus jätelaitosten talouteen. Kustannusten kattamisen kulut siirtyvät yksikkökustannusten kasvun myötä kuntalaisten harteille.

KIVO esittää perustellun huolensa esitysluonnoksessa esitetystä muotoiluissa kuntavastuun ulkopuolelle jäävien julkisten toimijoiden (esim. valtio, seurakunnat, tulevat maakunnat) asemaan ja jätehuoltopalveluiden saatavuuteen. **Rajauksen vaikutusten osalta on kokonaan selvittämättä, miten julkisten toimijoiden hankintalain mukainen kilpailuttamisvelvoite suhtautuu niiden oikeuteen kunnan toissijaiseen jätehuoltopalveluun.** Esitysluonnoksessa esitetäänkin tehtäväksi kuntavastuun rajauksen suhteen lainsäädännöllisiä ratkaisuja, joiden vaikutukset ovat tältä osin toistaiseksi arvioimatta. KIVO pitää tätä ongelmallisena hyvään säädösvalmisteluun kytkeytyvien olennaisten vaikutusten arvioinnin kannalta. Kokonaisuus kytkeytyy esitysluonnoksen yhteiskunnallisten vaikutusten yhteydessä huomioon sosiaali- ja terveyspalveluissa syntyvien jätteiden jätehuoltopalveluiden saatavuuden heikentymiseen. **Mikäli kuntavastuun rajaukseen päädytään, on KIVOn näkemyksen mukaan tärkeää ratkaista myös rajauksen aiheuttamat negatiiviset vaikutukset jätettä tuottaviin julkisiin toimijoihin.** KIVO toistaakin tässä yhteydessä aikaisemmissa kannanotoissaan esittämänsä ja

perustelemansa ehdotuksen kuntavastuun ulkopuolelle jäävien toimintojen mahdollisuudesta hakeutua kuntavastuun piiriin. KIVO muistuttaa, että kuntien jätelaitosten ulosmyyntirajan tarpeettoman tiukka rajaaminen johtaa tilanteeseen, jossa kuntien jätelaitokset eivät voi osallistua julkisten toimijoiden järjestämiin kilpailutuksiin.

Kuntavastuun rajauksen vaikutuksia arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös tulevan jätedirektiivin muutoksen vaatimukset. KIVO muistuttaa, että kierrätysasteeltaan Suomen edellä olevissa EU:n jäsenvaltioissa on jo nyt Suomessa säädettyä laajempi kuntavastuu. Eurooppalaiset esimerkit eivät tue kuntavastuun rajaamista – päinvastoin.

Mikäli jätehuollon kuntavastuuta kuitenkin rajataan, kunnan toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen säilyttäminen kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piirissä on välttämättömyys ja erittäin perusteltua kunnan toiminnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamiseksi ja hallinnollisen taakan minimoimiseksi. Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan määrittelyssä tulee huomioida erilaiset kunnan itsehallinnon mahdollistamat muodot kuntien erilaisten tehtävien hoidon järjestämisessä.

KIVO kiinnittää lisäksi huomiota esitysluonnoksen yleisperusteluissa käytettyyn terminologiaan maakuntien jätehuollon järjestämisvastuusta. KIVO katsoo selkeyden vuoksi tarpeelliseksi avata myös yleisperusteluiden osalta maakuntien jätehuollon järjestämisvastuun perustuvan jätelaissa säädettyyn jätteen haltijan vastuuseen jätehuollon järjestämisestä.

Poikkeaminen velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon (42 §)

Esitysluonnoksessa on esitetty kunnan järjestämästä jätehuollosta poikkeamisen pykälää muutettavaksi ehdotetun vastuunjaon mukaiseksi. Tämän ohella esitysluonnoksen muotoilussa ehdotetaan kuitenkin myös poikkeamisen kriteerejä helpotettavan huomattavasti voimassa olevasta säännöksestä. KIVO huomauttaa, että poikkeamisen edellytysten helpottaminen ei ole tarpeen vastuunjaon muutoksen vuoksi. Koska kuntavastuun supistaminen jo itsessään pienentää toteutuessaan kunnille ohjautuvia jätevirtoja ja tuo haasteita kuntatalouteen, katsoo KIVO tarpeelliseksi kokonaisuuden huomioimisen myös ehdotetussa pykälämuotoilussa. **KIVO esittää pykälään lisättäväksi edellytyksen siitä, ettei poikkeaminen saa vaarantaa kunnan jätelaitoksen toimintaedellytyksiä.** Vastaava edellytys on kirjattuna esimerkiksi vesihuoltolakiin.

Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset (145 a §)

Hankintalain valmistelun suurin puute oli laissa asetetun sidosyksiköiden ulosmyynnin rajan toimialakohtaisten vaikutusten tutkimatta jättäminen. KIVO katsookin positiiviseksi, että esitysluonnoksessa on huomioitu eduskunnan lausumien tahtotila hankintalakiä säädettyä: eduskunnan edellyttämä tarkastelu jätetoimialan erityispiirteistä ja tarpeista poiketa hankintalakiin säädetystä tarpeettoman tiukasta sidosyksiköiden ulosmyyntirajasta on esitysluonnoksessa huomioitu. **KIVO katsookin, että jätehuoltotoimialaa koskevasta hankintalaista poikkeavasta sidosyksikkösääntelystä on ensiarvoisen tärkeää ja välttämätöntä säätää jätelaissa.** Siinä mielessä esitysluonnoksen 145 a § on oikeansuuntainen.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kunnan järjestämisvastuu muodostaa yhdyskuntajätehuollon perustan, jolla turvataan asianmukainen jätehuolto kaikissa olosuhteissa joka puolella maata. Tämän perustan edellytyksiä ollaan kuitenkin esitysluonnoksessa esitetyllä kokonaisuudella murentamassa. **KIVO katsookin, että kuntavastuuseen perustuvan yhdyskuntajätehuollon toimintaedellytykset, jätehuollon infrastruktuurin tehokas hyödynnettävyys ja julkisten toimijoiden sekä muiden jätteen tuottajien jätehuoltopalveluiden saatavuus koko maassa tulee turvata hankintadirektiivin mukaisella ja sen sallimalla 20 prosentin ulosmyyntirajalla.** Vain hankintadirektiivin mukaisella ulosmyyntirajalla turvataan jätehuoltopalvelujen saatavuus, toimivuus ja jätettä tuottavien yritysten palveluvalikoima koko maassa. Esitysluonnoksessa esitetyt perustelut tukevat esitysluonnoksessa esitettyä korkeampaa ulosmyyntiprosenttia.

KIVO muistuttaa, että markkinaehtoisien ulosmyyntien 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 markkinaehtoisien toiminnan rajaaminen vaarantaa yksityisen ja julkisen sektorin välisen yhteistyön esimerkiksi eri puolilla maata kehittymässä olevissa ekoteollisissa keskittymissä ja kiertotalouden kehittymisen edellyttämässä innovaatioyhteistyössä.

Mikäli hallituksen esityksessä päädytään esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla viiden prosentin pysyvään ulosmyyntirajaan, on esitysluonnoksessa esitetty 10 prosentin siirtymäaika sekä jätehuoltopalveluja tarjoavien kuntien jätelaitosten että palveluja tarvitsevien toimijoiden sopeutumisen kannalta olennainen ja erittäin perusteltu. **Vain pitkällä siirtymäajalla mahdollistetaan koko jätehuollon toimialan hallittu sopeutuminen muutokseen ja kuntien jätelaitosten sopeutuminen toimintaympäristön olennaiseen muuttumiseen lainsäädännön ohjaamat investoinnit ja alueelliset erot huomioiden.** KIVO huomauttaa, että hankintalain 15 §:n laskentasääntö huomioiden esitetty 10 prosentin ulosmyyntien siirtymäaika jatkuu todellisuudessa vain vuoden 2026 loppuun saakka.

Voimaantulo ja siirtymäsäännös

Esitysluonnoksen mukaan laki on suunniteltu tulevan voimaan 1.1.2019, mikä on sen toimeenpanon ja muutosten ennakoitavuuden kannalta järkevää ja perusteltua.

Mikäli esitysluonnoksessa esitetty kuntavastuun rajaus toteutetaan, tulee siirtymäsäännöstä muuttaa esitysluonnoksesta poiketen siten, että siirtymäaika jatkuu jätteenkuljetuksen kuljetussopimusten loppuun saakka tai enintään **viisi vuotta** lain voimaantulosta.

KIVO huomauttaa, että siirtymäajoissa ei ole edelleenkään otettu huomioon alueita, joissa on käytössä kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus. Esitysluonnoksessa esitetty kuntavastuun rajaus koskee ennen kaikkea julkisia toimijoita. Julkisten toimijoiden hankintalain mukainen kilpailuttamisvelvollisuus ja sen käytännön toteuttamisen mahdollisuudet sekä kilpailutuksen prosessi ja kesto aika on huomioitava kokonaisuudessa. Myös kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen alueilla toimiville julkisille toimijoille tulee säätää kohtuulli-

nen siirtymäaika, mikäli kuntavastuuta rajataan. Tämä on olennaista sekä kuntavastuun ulkopuolelle rajautuvien julkisten toimijoiden jätehuollon käytännön järjestelyjen että toimijoiden tasavertaisen kohtelun näkökulmista.

Kunnallisen jätteenkäsittelyinfran eriyttäminen

KIVO katsoo, että esitysluonnos on kehittynyt perustellusti positiiviseen suuntaan kesällä 2017 lausuntokierroksella olleesta versiosta kunnallisen jätteenkäsittelyinfran eriyttämisen kokonaisuuteen kytkeytymisen osalta. Ympäristöministeriön tilaaman oikeustieteellisen asiantuntijaselvityksen lopputulokset infran avaamisen osalta ovat yksiselitteisiä.

TSV-sääntely ja markkinapaikka

KIVO katsoo **erittäin perustelluksi ja kannatettavaksi jätelain 33 §:n mukaiseen kunnan toissijaiseen jätehuoltovelvollisuuteen liittyvistä säädösmuutoksista luopumista tässä vaiheessa ja tarkastelun siirtämistä myöhemmäksi**. Hallituksen tavoitteena olevan jätteiden ja sivuvirtojen sähköisen markkinapaikan potentiaali jätelain 33 §:n markkinapuutteen arvioinnin tukena on huomattava ja läpinäkyvyyden tavoitteita tukeva. Hyvän lainsäädännön näkökulmasta olisi varsin ongelmallista muuttaa voimassa olevaa sääntelyä lyhyeksi ajaksi ennen markkinapaikkaan liittyvän kokonaisratkaisun tarkastelua ja siihen kytkeytyvien säädösmuutosten konkretisoitumista. Perusteltua on myös se, että lausuntokierroksella esitysluonnoksessa mukana olleen ja niin ikään markkinapaikan yhteydessä tehtävään läpinäkyvyyden lisäämiseen liittyvään työhön kytkeytyvän jätelain 44 §:n muutosten tarve tarkastellaan markkinapaikan kokonaisuudessa. Kesän 2017 lausuntokierroksella ilmeni useita 44 §:ää koskevia huomioita, jotka edellyttävät jatkotarkastelua.

KIVO myös muistuttaa edellä viitatuissa eriävässä mielipiteessä ja lausunnossa esitetyn ja perustellun jätelain 79 §:n muutosten mahdollisuudesta vaihtoehtona läpinäkyvyyden lisäämiselle. KIVO katsoo, että myös 79 §:n mahdollisuuksien huomioiminen markkinapaikan yhteydessä tehtävän tarkastelun kokonaisuudessa on tarpeen ja perusteltua, jotta vaihtoehdot tulevat kartoitetuiksi ja asianmukaisesti selvitettyiksi. Lisäksi KIVO pitää tärkeänä, että markkinapaikan kehittämisen yhteydessä tarkasteltavan palvelutarjonnan puutteen todentamisen mahdollisuuksissa on tavoitteena mahdollisimman yksinkertainen menettely.

Lopuksi

Hankintalain säätämisen yhteydessä eurooppalaisesta linjasta poikkeavaa sidosyksiköiden ulosmyyntirajaa perusteltiin pitkälti kilpailuneutraliteettiin tukeutuen. Jätehuollon toimialalla näyttää kilpailulain rikkomuksista ei ole saatu, vaikka asiaa on selvitetty muun muassa Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhdyskuntajätehuoltoa koskevassa selvityksessä. Selvityksen yhteydessä ei tullut esille kilpailurikkomuksia, joihin viraston olisi kilpailulain nojalla puuttuttava. Esitettyjä epäilyksiä on myös tutkittu, mutta tuomioistuimien päätöksiä asiasta ei ole olemassa.

Jätehuolto on ennen kaikkea välttämättömyyspalvelu, jonka on toimittava kaikkialla. Julkisen jätehuolto on pyrkinyt vastuullisesti toteuttamaan tätä ympäristöperusoikeuden turvaa-



maa ja jätelain täsmentämää tavoitetta. KIVO muistuttaa, että jätehuollon ensisijainen tarkoitus ilmenee jätelain tavoitteiden määrittelystä, jossa ympäristön- ja terveydensuojelu asetetaan lain tärkeimmiksi tavoitteiksi.

Helsingissä 24. päivänä marraskuuta 2017

SUOMEN KIERTOVOIMA RY

Riku Eksymä
toimitusjohtaja