Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Kunnallinen jätehuoltovastuu ja hankinnat

Ympäristöneuvos Anna-Maija Pajukallio
29.11.2016 Talousvaliokunta

Jätealan ja –lainsäädännön kehittyminen

- Jätehuolto on Suomessa muutamassa vuosikymmenessä muuttunut ammattimaiseksi ja monipuoliseksi toiminnaksi.
- EU:n kaatopaikkadirektiivin toimeenpano vähensi kaatopaikkojen määrää voimakkaasti 1990-luvun ja 2000-luvun alussa.
- Tämän vuoden alussa voimaan astunut, vuonna 2013 säädetty (kansallinen) orgaanisen jätteen kaatopaikkakielto on romahduttanut kaatopaikoille päätyvän yhdyskuntajätteen määrän ja lisännyt hyötykäyttöä merkittävästi.
- Lainsäädäntö on muuttunut, yksityiskohtaistunut ja säätelyn piiri on laajentunut. EU on ollut tässä keskeinen tekijä.
- Suomen vuonna 2010 alkanut jätelainsäädännön laaja kokonaisuudistus on saatu pääosin päätökseen. Jätelaki ja siihen liittyvä runsas asetustasoinen sääntely (n. 20 asetuksineen) muodostaa monimutkaisen ja yksityiskohtaisen säädöskokonaisuuden.

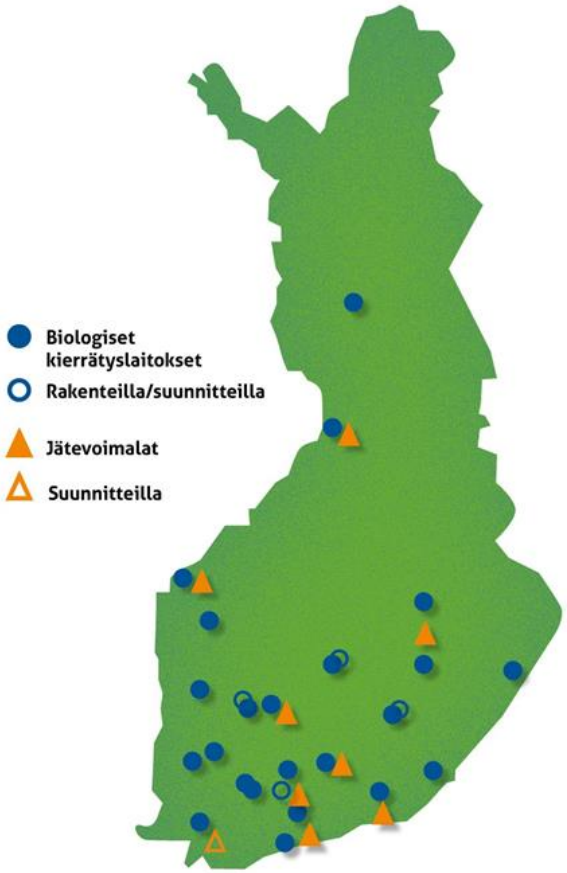
.

Kunnan vastuu yhdyskuntajätehuollossa

- Yksi jätelainsäädännön kiistakysymyksiä koko jätelainsäädännön yli 30-vuotisen historian ajan
- Vastuu on muuttunut jo kaksi kertaa 2000-luvulla
- Jätelain lähtökohtana on, että kunnan järjestämisvastuu on yhdyskuntajätehuollon peruspilari, joka turvaa ympäristölle ja terveydelle haitattoman ja kaikissa olosuhteissa ja joka puolella toimivan yhdyskuntajätehuollon.
- Kunta hoitaa käytännön vastuitaan pääosin useamman kunnan yhteisten kunnallisten jätelaitosten, kunnallisten liikelaitosten tai kuntayhtymän kautta.
  - Tämä on ollut myös lainsäädännön tavoite pitkään, koska jätehuollon keskittyminen suuriin yksiköihin on parantanut jätehuollon laatua ja mahdollistanut jätehuollon käsittelyinvestoinnit.
- Tärkeää on myös antaa tilaa terveelle kilpailulle ja yritystoiminnan kehittämiselle jätealalla sekä mahdollistaa jätteen haltijoille tarpeidensa mukainen jätehuoltopalvelu.
- HUOM: Yhdyskuntajäte on vain 3 % Suomen jätemäärästä.

Kunnalliset jätelaitokset

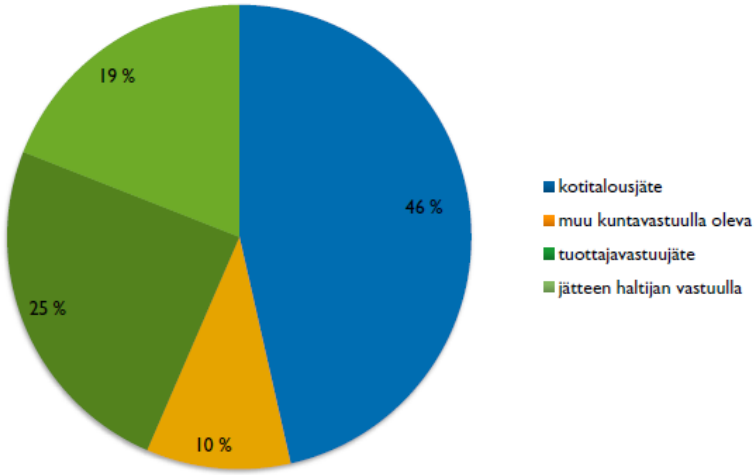
- Alueellisia jätehuoltolaitoksia on nykyään 33 (yhtiöitä, kuntayhtymiä).
- Kuntien jätehuollon lakisääteisten tehtävien järjestäminen rakentuu omistajakuntien ja jätelaitosten väliseen sidosyksikkösuhteeseen (jätelaki 43 §)
- Laitokset tilaavat jätteen kuljetukset ja suuren osan käsittelypalveluista ympäristöalan yrityksiltä kilpailuttamalla ne hankintalain mukaisesti.
- Kaatopaikkojen tilalle on tullut jätevoimaloita ja biojätteen käsittelylaitoksia.
- Energiahyödyntäminen sekä kompostointi ja mädätys ovat kasvaneet voimakkaasti.



Jätehuollon keskeinen infrastruktuuri

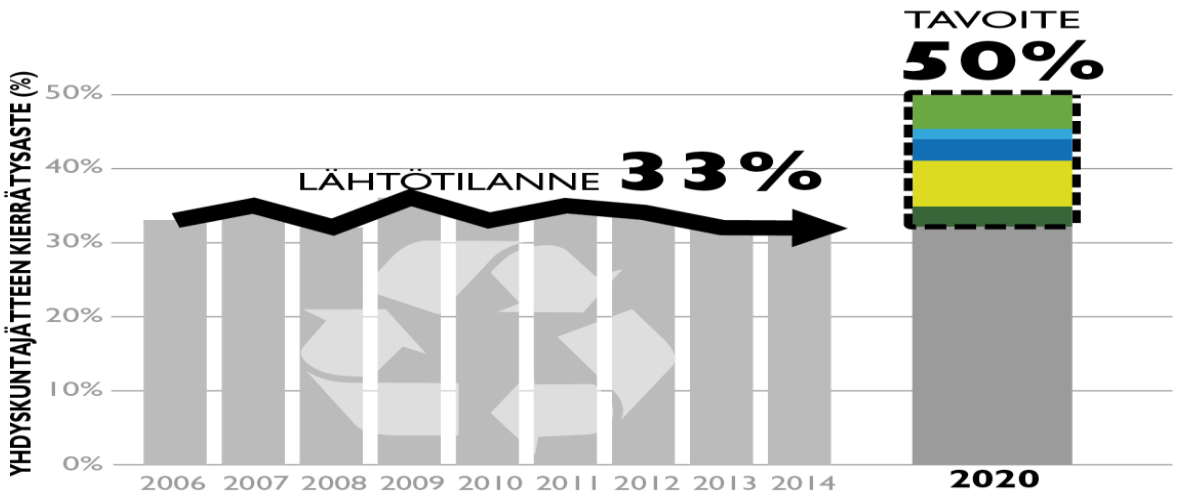
Biologinen käsittely	Suurin osa kuntien omistamia/ sopimuksin hankkimia
Muu kierrätys	Yhdyskuntajäte: suurin osa tuottajavastuunalaista jätettä (paperi, pakkaukset, SER); tuottajat hankkivat palvelut yleensä yksityisiltä yrityksiltä Rakennus- ja purkujäte: yksityisiä ja kunnallisia lajittelulaitoksia 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

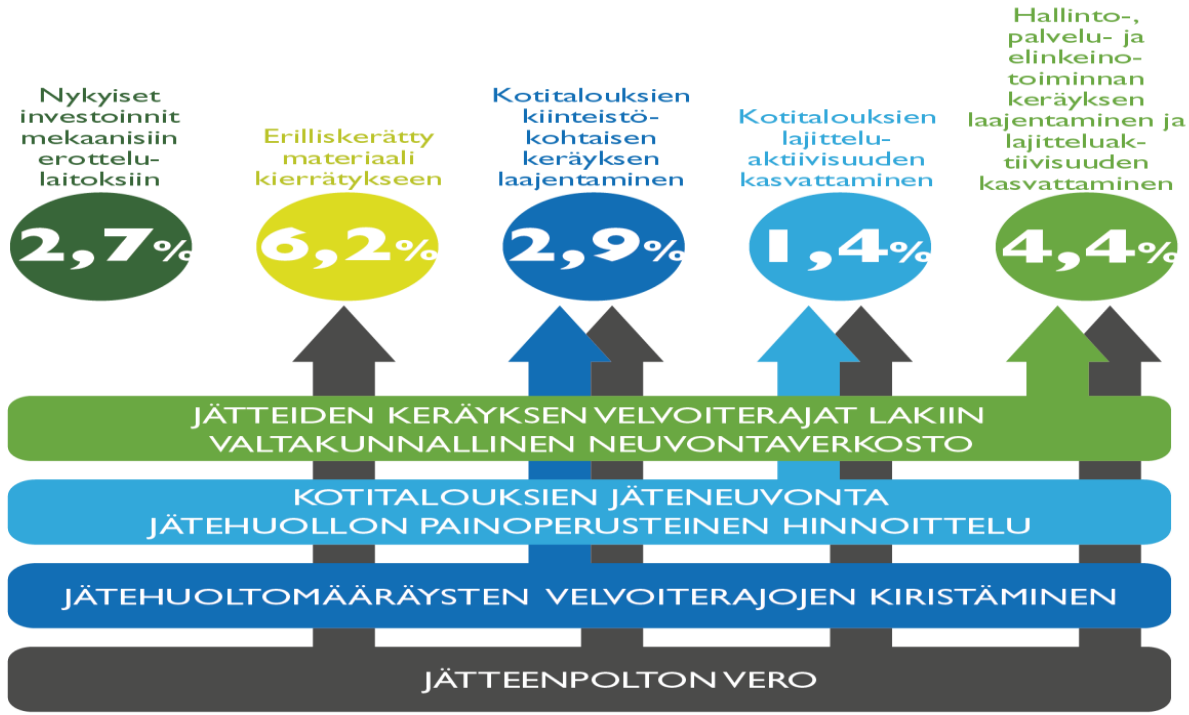
Perusteet kunnan jätehuoltopalveluille



- jätelain 32 §:n mukainen **velvollisuus** järjestää asumisessa syntyvän jätteen sekä laadultaan siihen rinnastettavan julkisissa ja vastaavissa palveluissa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto.
- jätelain 33 §:n mukainen **toissijainen velvollisuus järjestää myös muun jätteen jätehuolto eli ns. TSV-palvelu**, jos jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuolto-järjestelmässä
- jätehuoltopalvelujen tarjonta **markkinaehtoisesti** hankintalain ja kuntalain sallimissa rajoissa;
  - kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi ja ristiinsubventoinnin ehkäisemiseksi kunnalle on asetettu vaatimus lakisääteisten ja markkinaehtoisten palvelujen kirjanpidon erittelemisestä (jätelaki 44 §).

OHJAUSKEINOT
YHDYSKUNTAJÄTTEEN KIERRÄTYSASTEEN NOSTOON





Hallitusohjelman kirjaus kunnan vastuun rajaamisesta

- *”Muutetaan jätelakia siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden.”*

- Muutos kohdistuisi seuraaviin jätteisiin, jotka jäisivät kirjauksen mukaan kuntavastuun ulkopuolelle ja näin ollen jätteen haltijan järjestämisvastuulle:
  - sosiaali- ja terveyspalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvät yhdyskuntajätteet
  - valtion, kuntien, seurakuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen sekä julkisoikeudellisten yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvät muut kuin em. yhdyskuntajätteet sekä
  - maa- ja metsätalouden vaaralliset jätteet.

Vaikutusarvio vastuurajauksen vaikutuksista

- Ympäristöministeriö teetti keväällä 2016 vaikutusarvioselvityksen.
  - http://publish.istekkipalvelut.fi/kokous/2016356926-7-5.PDF
  - Hankintalain osalta elettiin lausunnolla olleen HE:n tietojen varassa

- Kunnan vastuulta siirtyisi pois muu kuin asumisessa syntyvän yhdyskuntajäte, jonka määrä on noin 270 000 tonnia vuosittain eli noin 10 % koko yhdyskuntajätteen määrästä (arviolta enintään 1,7 % toimialan liikevaihdosta).

- Jätemäärä on melko pieni ja se jakautuu koko Suomen alueelle ja näin myös laajalle joukolle yksityisiä jätehuoltotoimijoita.
- Lakimuutoksen vaikutukset olisivat kaikissa vaikutusluokissa melko pienet, koska muutos kohdistuu suhteellisen pieneen joukkoon jätteen haltijoita ja pieneen jätemäärään.

Jätelain muuttamista koskeva työryhmä

- Samanaikaisesti oli vireillä hankintalain uudistus, jolla on myös vaikutuksia kuntien järjestämään jätehuoltoon.
  - Kiristyvät sidosyksiköiden ulosmyyntirajat (10 % -> 5% ja 500 000 €), TSV-palvelun epäselvä asema, avoimuusmenettely

- **Hankintalaki-HE-valmistelun yhteydessä keväällä 2016 sovittiin, että YM perustaa työryhmän laatimaan jätelain vastuurajausta koskevaa uudistusta, jonka yhteydessä tarkastellaan myös jätelain ja hankintalainsäädännön rajapintoja.**

- Työryhmän toimikausi 22.8.2016-31.1.2017
- Kokoonpano: pj kansliapäällikkö Pokka, YM, TEM, VM, STM, Kuntaliitto, JLY, EK, YTP, Suomen Yrittäjät, MTK + lisäksi asiantuntijoita mm. KKV:sta

- Mietinnön pohjalta laaditaan tarpeelliset säädösmuutosehdotukset jätelakiin ja hankintalakiin (ml vaikutusarviointi).
- Hallituksen esityksen on tarkoitus valmistua kevätkaudella 2017

Selvitys

- Työn tueksi YM tilasi asianajaja Mikko Alkiolta selvityksen hankintalain ja jätelain yhteensovittamisesta.
- Loppuraportti valmistui 4.11.
- Yhdeksän toimepide-ehdotuksen kokonaisuus
  - itsenäinen ehdotus, ei yhteistä näkemystä työryhmässä
    - http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Jatelainsaadanto/Selvitykset_ja_julkaisut

Selvitysmiehen keskeisimmät ehdotukset I/II

Lainsäädännön selkeyden ja oikeusvarmuuden vuoksi jätehuollon hankintoja koskevat muutokset tulee sisällyttää hankintalakiin.

HANKINTALAISSA

- Jätehuollolle erilliset siirtymäsäännökset ja pienempi ulosmyyntiraja (10 %) eikä erillistä euromääräistä rajaa

- Sidosyksikkömääritelmään lisäys TSV-palvelun (ja kunnan vastuulla olevan jätehuollon) turvaamiseksi
  ”Muiden tahojen kanssa harjoitettuna liiketoimintana ei pidetä yksikön sellaista liiketoimintaa, joka syntyy yksikön suorittaessa lakisääteisiä tehtäviä, jotka se on vastaanottanut yksikköön määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä tai muilta kyseisen hankintayksikön määräysvallan alaisilta oikeushenkilöiltä”.

- Jätehuollon osalta liikevaihtoa laskettaessa otetaan huomioon 3 vuoden edellinen liikevaihto taannehtivasti vasta siirtymäajan päätyttyä. Hankintayksikön ulosmyyntiä tarkastellaan vuoden 2020 loppuun asti edellisen vuoden liikevaihdon perusteella.

Selvitysmiehen keskeisimmät ehdotukset II/II

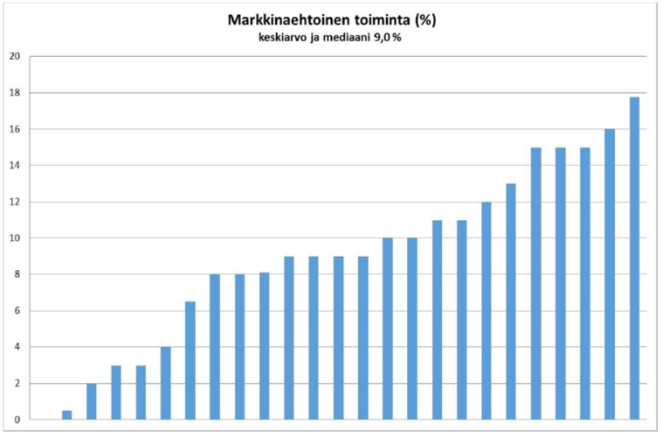
JÄTELAISSA

- TSV-palvelun selventäminen (jätelaki 33 §)
  - lisätään muiden kuin jätteiden tuottajien oikeus pyytää TSV-palvelua
  - markkinapuute voi koskea niin jätteenkeräystä, jätteenkäsittelyä kuin niihin liittyviä infrastruktuuripalveluita.
  - esitöissä täsmennetään periaatteita, joita kunnallisten toimijoiden on markkinapuutteen todentamiseksi noudatettava
- Kirjapidon täsmentäminen (jätelaki 44 §)
  - kuntia ja kunnallisia jäteyhtiötä velvoitetaan vuosittain erittelemään kirjanpidossaan markkinaehtoisen toiminnan lisäksi myös TSV-palvelu
- Uusi pykälä koskien jätteenpoltto- ja biokäsittelypalvelujen eriyttämistä ja kaatopaikkainfran avaamisesta
- [Lakisääteisen markkinapaikan perustaminen – kehitysajatus myöhemmin toteutettavaksi]

Työryhmä jatkaa selvitysmiehen paketin pohjalta

- Työryhmä on jatkanut työtään ja keskusteluja selvitysmiehen ”paketin” pohjalta
- Toistaiseksi työ edennyt jätelakiin ehdotettujen muutosten osalta
  - keskustellaan sihteeristön laatimien pykäläluonnostelmien ja –vaihtoehtojen pohjalta
  - esitetyn eriyttämis/yhtiöittämisvelvoitteen toteuttamistapa haasteellinen
- Hankintalain ratkettua tarkoituksena aloittaa tarvittaessa jätehuoltoa koskevien sidosyksikkösääntelyä koskevien pykäläluonnosten työstäminen jätelakiin
- Sovittuja kokouksia enää kolme

Sidosyksikön ulosmyyntirajan ylittäminen ?



- Nykyisessä hankintalaissa ei ole numeerista ulosmyyntirajaa
- 10 %:n ulosmyyntirajaa ei jätealalla ole ymmärretty oikeuskäytännössä vakiintuneeksi enimmäisrajaksi
  - *Jätelain perusteluissa (HE 199/2010 vp s. 85) todetaan, että EU-oikeuskäytännön mukaan ”ei ole yksiselitteisesti pääteltävissä, kuinka suuri osa yhtiöiden liikevaihdosta saisi muodostua muusta kuin omistajakuntien toimeksiantoon perustuvasta toiminnasta ilman uhkaa sidosyksikköaseman menetyksestä… Eräiden arvioiden mukaan osuus voisi olla noin 10-19 prosenttia.”*
- Heti voimaan tuleva 10 %:n ulosmyyntiraja voi joillekin jätehuoltoyhtiöille tarkoittaa merkittävää välitöntä tarvetta sopeuttaa toimintansa muuttuviin vaatimuksiin, mikä sopimusjärjestelyjen ym. kannalta ei käytännössä ole mahdollista.

YM: sopeutumisaika turvaamaan jätehuoltoa

- Mikäli jätehuollon hankintoja koskevia ehdotuksia ei sisällytetä hankintalakiin, vaan substanssilakiin (jätelaki), tarvitaan sopeutumisaika turvaamaan kunnallinen jätehuolto
  - Sidosyksikköaseman vaarantuminen välittömästi lain voimaan tultua
    - Järjestämisvastuu palautuu peruskunnille
    - Mahdolliset markkinavalitukset
  - Tärkeää myös työryhmän työmahdollisuuksien kannalta

- Käytännössä tarkoittaisi riittävän pitkää siirtymäaikaa hankintalaissa:
  - Minimissään esim. Mikko Alkion ehdotuksesta sovellettuna:
    Ulosmyyntiraja on 31.12.2017 asti 15 prosenttia

- Ellei selvitysmiehen sidosyksikön määritelmään ehdottamaa muutosta voida toteuttaa hankintalain käsittelyn yhteydessä, olisi oikeusvarmuuden turvaamiseksi toivottavaa lisätä mietintöön tämän suuntainen tulkinta jätehuollon osalta.