Muistio ympäristövaliokunnalle 20.2.2018
HE 195/2017

Ympäristöministeriö
Hallitussihteeri Ella Särkkä
Ympäristöneuvos Anna-Maija Pajukallio

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta (HE 195/2017)

Yhdyskuntajätehuollon vastuunjako

Jätelain (646/2011) 32 §:n nojalla kunnalla on velvollisuus järjestää asumisessa syntyvän jätteen sekä siihen laadultaan rinnastettavan sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa ja julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän jätteen jätehuolto. Asumisessa syntyvä vaarallinen jäte kuuluu niin ikään kunnan vastuulle. Samoin kunta vastaa maa- ja metsätaloudessa syntyvästä vaarallisesta jätteestä edellyttäen, että jätteen määrä on kohtuullinen. Jätelain 33 §:ssä säädetään kunnan toissijaisesta jätehuoltovelvollisuudesta (TSV), jonka nojalla kunnan on järjestettävä myös muun jätteen jätehuolto, jos jätteen haltija tätä pyytää yksityisen palveluntarjonnan puutteen vuoksi ja jos jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Kunnan toissijaisella vastuulla pyritään turvaamaan toimiva jätehuolto ja jätehuoltopalveluiden saatavuus kaikissa tilanteissa.

Yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa on 2000-luvulla muutettu jo kaksi kertaa. Kunnan vastuuta on viime vuosina kaventanut tuottajavastuu, jonka nojalla tuotteen valmistaja tai maahantuoja vastaa markkinoille saattamiensa tuotteiden (esim. pakkaukset, sähkö- ja elektroniikkalaitteet) jätehuollosta sekä siitä aiheutuvista kustannuksista.

Esityksen sisältö ja tavoitteet

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaan jätelakia tulee muuttaa siten, että kunnille annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden. Esityksessä ehdotetaan tämän mukaisesti muutettavaksi jätelain 32 §:n mukaista yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa siten, että kunnan vastuulta poistuisi sosiaali- ja terveyspalveluiden ja koulutustoiminnan yhdyskuntajäte sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu yhdyskuntajäte. Näiden jätehuollon järjestämisestä vastaisi jatkossa jätteen haltija. Kunnan vastuulle jäisi nykyiseen tapaan asumisessa syntyvä jäte sekä maa- ja metsätaloudessa syntyvä vaarallinen jäte. Hallinnollisen taakan minimoimiseksi kunta vastaisi myös kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollosta. Lisäksi kunnalla säilyisi edelleen jätelain 33 §:n mukainen velvollisuus järjestää jätehuolto toissijaisesti, jos yksityistä palveluntarjontaa ei olisi saatavilla. Esitetystä vastuunjaon rajauksesta johtuen poikkeusmahdollisuuteen jätteen haltijan velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon tehtäisiin tarvittavat muutokset. Poikkeuksen myöntämisen edellytyksiä myös lievennettäisiin hieman nykyisestä.

Esityksen valmistelussa on lisäksi otettu huomioon vuoden 2017 alusta voimaan tullut julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki (1397/2016, hankintalaki). Hankintalain mukaan jätealalla noudatettava sidosyksiköiden markkinaehtoisen toiminnan ns. ulosmyyntiraja oli 15 prosenttia vuonna 2017. Vuonna 2018 raja on kymmenen prosenttia ja vuoden 2019 alusta viisi prosenttia ja 500 000 euroa. Hankintalain valmistelun yhteydessä ei tarkasteltu erikseen vaikutuksia jätehuollon toimialalle. Eduskunta edellytti (EV 239/2016 vp – HE 108/2016 vp) hankintalain käsittelyn yhteydessä, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaessa lainsäädäntöä täsmentäviin toimiin pi-

täen erityisesti silmällä jätetoimialan ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toimintaedellytyksiä. Esityksessä jätelakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset kunnan jätehuollon toimialan sidosyksiköiden markkinaehtoista toimintaa koskevasta ulosmyyntirajasta. Sidosyksikköasemansa kautta kunnan jätehuoltoyhtiö voi tarjota omistajakunnilleen jätehuoltopalveluja ilman kilpailutusta. Kunnan jätehuoltoyhtiö voisi harjoittaa vuoden 2029 loppuun saakka markkinaehtoisesti enintään kymmenen prosenttia liiketoiminnastaan vaarantamatta sidosyksikköasemaansa. Vuoden 2030 alusta raja olisi pysyvästi viisi prosenttia. Hankintalain mukaista 500 000 euron rajoitusta ei esitetä sovellettavaksi.

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2019. Kunta voisi esitetyn siirtymäsäännöksen nojalla jatkaa ennen lain voimaantuloa tehtyjen kuljetussopimusten mukaista jätteenkuljetusta myös kunnan vastuulta pois siirtyvän jätteen osalta sopimuksen voimassaolon ajan, mutta kuitenkin enintään kolmen vuoden ajan lain voimaantulosta. Siirtymäkausi olisi tarpeen, jotta kuntien kuljetusurakat voitaisiin kilpailuttaa asianmukaisesti ja ajallisesti porrastetusti.

Esityksen tavoitteena on parantaa jätealan kilpailuneutraliteettia ja edistää kilpailua sekä yritystoiminnan kehittymistä. Samalla varmistettaisiin jätehuollon toimivuus koko maassa. Esitys on ensimmäinen vaihe jätelain kaksiosaisen uudistuksen kokonaisuudesta. Uudistuksen toisessa vaiheessa jätealan markkinoita kehitetään luomalla sähköinen jätteiden ja sivuvirtojen markkinapaikka sekä täsmentämällä kunnalliseen jätehuoltoon liittyviä kirjanpitovelvoitteita. Tavoitteena on, että markkinapaikka toimisi apuvälineenä, jonka avulla voitaisiin osoittaa avoimesti ja läpinäkyvästi kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun edellyttämä markkinapuute.

Esitettyä lakimuutosta valmisteltiin laajapohjaisessa työryhmässä, joka kuitenkin oli hyvin erimielinen lopputuloksesta. Työryhmän työn tueksi selvitysmieheltä tilattiin selvitys jätelain ja hankintalainsäädännön rajapinnoista.[1] Lisäksi esityksen jatkovalmistelun yhteydessä tilattiin erillisselvitys kunnallisen jätteenkäsittelyinfrastruktuurin avaamisesta.[2]

Esityksen keskeiset vaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia, jotka osin vahvistavat toisiaan. Vaikutusten arviointiin liittyy kuitenkin epävarmuustekijöitä, joiden vuoksi arviointia voidaan pitää suuntaa-antavana.

Esityksen keskeisiä vaikutuksia ovat:

- Esitetyn vastuunrajauksen myötä kunnan vastuulta siirtyisi n. 230 000 t yhdyskuntajätettä (n. 8,5 prosenttia koko yhdyskuntajätteen määrästä sote-uudistus huomioon ottaen), mikä vastaisi noin 8–12 prosenttia kunnallisten jätelaitosten liikevaihdosta. Rajauksen osalta vaikutukset olisivat keskimäärin melko vähäiset, mutta alueelliset vaikutukset olisivat merkittäviä. Hallinnolliset vaikutukset jätteen haltijoihin ja kunnan jätelaitoksiin olisivat merkittävimpiä voimaantulovaiheessa jätelaitosten irtisanoessa palvelusopimuksiaan ja jätteen haltijoiden hankkiessa uudet palveluntuottajat.
- Esitetyt ulosmyyntirajat turvaisivat jätealan kilpailuneutraliteettia. Yhteenlaskettuna kunnan vastuun rajaaminen ja vuoteen 2030 noudatettava kymmenen prosentin ulosmyyntiraja pienentäisivät kuntien jätehuoltoyhtiöiden liikevaihtoa noin 40–56 miljoonaa euroa vuodessa.

[1] Mikko Alkio: Jätelain ja hankintalain yhteensovittaminen yhdyskuntajätehuollossa. Selvitys ja siihen liittyvät toimenpidesuositukset löytyvät osoitteesta http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Jatelainsaadanto/Selvitykset_ja_julkaisut/Jatelainsaadannon_selvityksia_ja_julkais(39372)

[2] Mika Pohjonen: Kunnallisen jätteenkäsittelyinfran avaaminen yksityisille toimijoille - Selvitys toteuttamisvaihtoehdoista ja lainsäädännöllisistä reunaehdoista. Selvitys sekä muu esitykseen liittyvä materiaali on saatavissa osoitteessa: http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatelain_muutos

Vuodesta 2030 noudatettavan viiden prosentin ulosmyyntirajan vaikutuksia kuntien jätehuoltoyhtiöiden toimintaan ja organisoitumiseen on haastavaa ennakoida. Pitkä siirtymäaika olisi välttämätön, jotta sopeuttamistoimet (esim. toiminnan supistaminen, fuusioituminen, tytäryhtiön perustaminen) voitaisiin toteuttaa hallitusti ja jotta varmistettaisiin kuntien jätehuoltoyhtiöiden toimintaedellytykset ja mahdollisuudet täyttää hankintalain mukaiset velvoitteensa.

- Lakimuutoksen kohteena olevan jätemäärän ei yksin arvioida riittävän merkittävän uuden käsittelykapasiteetin rakentamiseen yhdyskuntajätteelle. Lajittelulaitoksia voisi kuitenkin syntyä. Jätteen vienti ulkomaille saattaisi lisääntyä.
- Esityksen vaikutukset yhdyskuntajätehuollon palveluhintoihin vaihtelisivat. Jätteen haltijoista eniten hyötyisivät suuret asiakkaat. Kunnan vastuulle jäävien jätteen haltijoiden ja kotitalouksien kustannukset todennäköisesti nousisivat jonkin verran ainakin sopeuttamisvaiheessa.
- Ehdotettu kunnan jätehuoltovastuun ja sidosyksikön markkinaehtoisen ulosmyynnin rajaaminen voisi johtaa kunnan jätelaitoksen käsittelykapasiteetin supistamiseen, mikä voisi joillakin alueilla heikentää kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun saatavuutta. Jätelain uudistuksen toisessa vaiheessa valmisteltavan jätteiden ja sivuvirtojen markkinapaikan tarkoituksena on auttaa tämänkaltaisessa tilanteessa löytämään tarvittava jätehuoltopalvelu ensisijaisesti vapailta markkinoilta ja viime kädessä kunnalta toissijaisena jätehuoltopalveluna.
- Kunnan jätehuoltokapasiteetin supistuminen voisi heikentää huoltovarmuutta erilaisissa häiriötilanteissa. Huoltovarmuuden turvaamiseksi ympäristöministeriössä on vireillä häiriötilanteiden jätehuoltoa koskeva säädösvalmistelu.
- Esitetty vastuunjaon muutos vähentäisi kunnan jätehuoltoviranomaisen työmäärää, kun osa jätteen tuottajista siirtyisi pois kunnan vastuulta. Valvontaviranomaisten tehtävät saattaisivat kuitenkin vastaavasti lisääntyä. Kunnan jätehuoltovastuun kaventuminen saattaisi toisaalta myös lisätä kunnan jätehuoltoviranomaisen ja jätelaitoksen hallinnollisen työn määrää, jos kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden nojalla tarjoaman jätehuoltopalvelun tarve vastaavasti kasvaisi.

Kunnallisen jätteenkäsittelyinfrastruktuurin avaaminen

Ympäristöministeriön tilaamassa kunnallisen jätteenkäsittelyinfrastruktuurin avaamista koskevassa selvityksessä tarkasteltiin selvitysmiehen ehdotusta kunnallisten jätteenpoltto- ja biokäsittelypalvelujen eriyttämisestä itsenäiseen yhtiöön sekä kaatopaikkainfrastruktuurin avaamisesta. Selvityksen perusteella jätteenkäsittelyinfran eriyttäminen on käytännössä jo pääosin toteutettu. Kaikki jätteenpolttolaitokset ja osa biokäsittelylaitoksista on yhtiöitetty. Yhtiöittämisvelvollisuuden säätäminen olisi lisäksi ongelmallista, sillä sidosyksikköjen tytäryhtiöiden asema on oikeudellisesti epäselvä. Laitoksia hallinnoivia yhtiöitä ei myöskään voida velvoittaa poikkeamaan olemassa olevista sopimuksistaan, joiden perusteella laitosten investoinnit ja rahoitus on toteutettu.

Selvityksessä tarkasteltiin myös kunnille ja kuntien jätehuoltoyhtiöille asetettavaa ylimääräisen kapasiteetin myyntivelvoitetta. Esityksen jatkovalmistelun yhteydessä kuitenkin arvioitiin, että tämä monimutkaistaisi tarpeettomasti sääntelyä eikä toisi lisäarvoa suhteessa kunnan velvollisuuteen tarjota jo nyt vastaavaa palvelua toissijaisen jätehuoltovelvollisuutensa nojalla. Kaatopaikkojen osalta kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden nojalla tarjoamien palveluiden arvioidaan avaavan infrastruktuuria riittävästi ja tasapuolisin ehdoin jo nykyisin.

Esityksen kytkeytyminen kiertotalouteen

Esityksen tavoitteena oleva markkinoiden avautuminen voisi johtaa yksittäistapauksissa uusien kiertotalous- ja jätehuoltoratkaisujen kehittymiseen. Kiertotaloustavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin jätealalla useita toisiaan tukevia toimia. Esityksen ohella hallituskaudella on valmisteltu uusi valtakunnallinen jätesuunnitelma, joka tuli voimaan vuoden 2018 alussa. Suunnitelmassa esitellään jätehuollon ja jätteen synnyn ehkäisyn tavoitteet vuoteen 2023 sekä toimet tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmassa on asetettu kiertotaloutta tukeva tavoitetila vuodelle 2030. Vuoden 2018 alussa voimaan tuli myös jätteiden hyödyntämistä maarakentamisessa koskeva valtioneuvoston asetus (843/2017, MARA-asetus). Lisäksi valmisteilla on uusi rakentamisen maa-ainesjätteiden hyödyntämistä koskeva asetus (MASA-asetus). Käynnissä on myös useita ympäristöministeriön rahoittamia yhdyskuntajätteen kierrätyksen kokeiluhankkeita.

Komission ns. kiertotalouspakettiin sisältyvät kuuden jätealan direktiivin muutosehdotukset, joiden myötä mm. jätteiden kierrätystä ja erilliskeräystä koskevat vaatimukset kiristyvät edelleen. Muutosehdotuksista saavutettiin EU:ssa alustava sopu vuoden 2017 lopussa. Direktiivimuutosten toimeenpano tarkoittaa merkittäviä muutoksia jätelakiin sekä suureen osaan lain nojalla annettuja asetuksia. Suunnitteilla on mm. säädösvalmistelu erilliskeräyksen lisäämiseksi, mikä tasaisi myös nyt esitetystä vastuunjaon rajauksesta johtuvaa kunnallisten jätehuoltomääräysten ja jäteneuvonnan soveltamisalan kaventumista.