Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

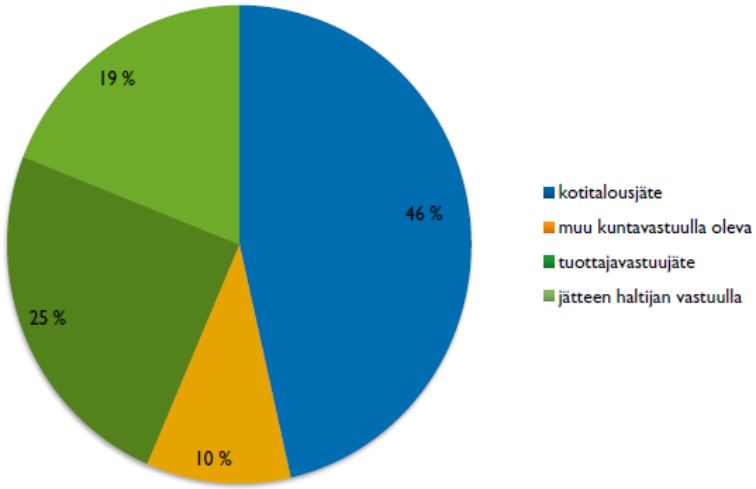
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta (HE 195/2017)

Hallitussihteeri Ella Särkkä
Ympäristövaliokunta 20.2.2018

Jätelain muutos – tausta ja valmistelu

- Hallitusohjelman kirjaus: Muutetaan jätelakia siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden.
- Esityksen valmistelussa on lisäksi otettu huomioon vuoden 2017 alusta voimaan tullut hankintalaki (1397/2016).
  - Eduskunta edellytti (EV 239/2016 vp – HE 108/2016 vp) hankintalain käsittelyn yhteydessä, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaessa lainsäädäntöä täsmentäviin toimiin pitäen erityisesti silmällä jätetoimialan ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toimintaedellytyksiä.
- Esitystä valmisteli laajapohjainen työryhmä, jossa olivat edustettuna keskeiset sidosryhmät. Työryhmä oli varsin erimielinen.
- YM tilasi työryhmän työn tueksi selvitysmies Mikko Alkiolta selvityksen jätelain ja hankintalainsäädännön rajapinnoista. Lisäksi YM tilasi HE:n jatkovalmistelun yhteydessä AA Mika Pohjoselta oikeustieteellisen selvityksen kunnallisen jätteenkäsittelyinfrastruktuurin avaamisesta.
- YM:n vaikutusarvio hallitusohjelman mukaisesta vastuun rajaamisesta (YMra 20/2016), lisäksi YTP:n teettämä vaikutusarvio

Kunnan vastuu yhdyskuntajätehuollosta



- Jätelain 32 §:n mukaan kunnalla on velvollisuus järjestää asumisessa syntyvän sekä laadultaan siihen rinnastettavan sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa ja julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän jätteen jätehuolto.
- Jätelain 33 §:n mukaan kunnalla on toissijainen velvollisuus järjestää myös muun jätteen jätehuolto (ns. TSV-palvelu), jos jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä
- Kunnan vastuuta on kaventanut tuottajavastuu, jonka alaiset jätteet (paperi, pakkaukset, SER) muodostavat n. 25 % yhdyskuntajätevirrasta. Toiminnan kustannuksista vastaavat ko. tuotteiden valmistajat ja maahantuojat.
- Lakisääteisten tehtäviensä ohella kunta voi tarjota jätehuoltopalveluja markkinaehtoisesti hankintalain ja kuntalain sallimissa rajoissa.

Esitetyt muutokset yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoon

- Kunnan ensisijaiselta jätehuoltovastuulta ehdotetaan poistettavaksi:
  - Sosiaali- ja terveyspalveluiden ja koulutustoiminnan yhdyskuntajäte
  - Julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu yhdyskuntajäte
    → jätehuollosta vastaisi jätteen haltija

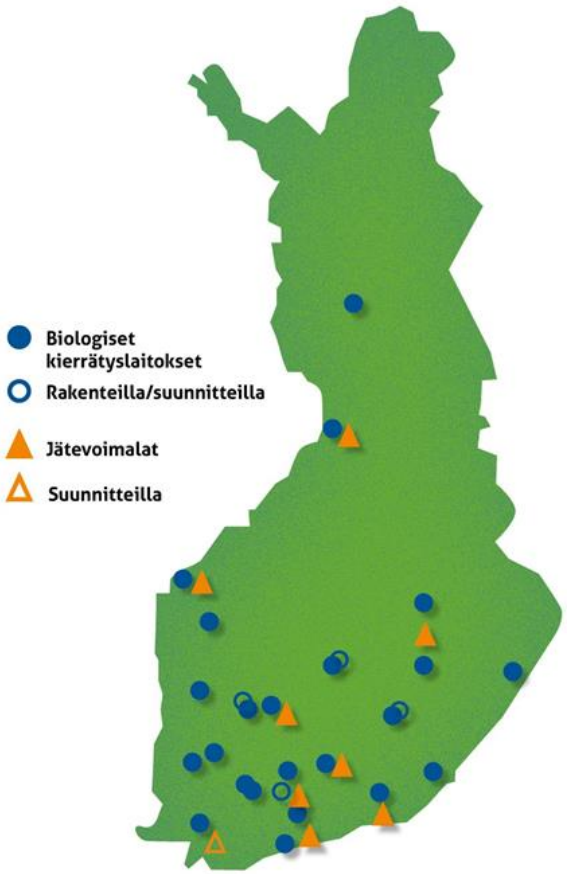
- Kunnan ensisijaiselle vastuulle jäisi:
  - Asumisessa syntyvä jäte
  - Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte
  - + Asumisen sekä maa- ja metsätalouden vaarallinen jäte

- Kunnalla säilyisi myös velvollisuus järjestää jätehuolto toissijaisesti, jos yksityistä palveluntarjontaa ei olisi saatavilla

- Poikkeusmahdollisuuteen velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon tehtäisiin vastuunrajauksesta johtuvat muutokset. Poikkeuksen myöntämisen edellytyksiä lievennettäisiin hieman.

Kunnalliset jätelaitokset

- Kunta hoitaa käytännön vastuitaan pääosin kunnallisten jätelaitosten (32) kautta
  - Laitokset tilaavat jätteen kuljetukset ja suuren osan käsittelypalveluista ympäristöalan yrityksiltä kilpailuttamalla ne hankintalain mukaisesti.
  - Kaatopaikkojen tilalle on tullut jätevoimaloita ja biojätteen käsittelylaitoksia.
- Kuntien jätehuollon lakisääteisten tehtävien järjestäminen rakentuu omistajakuntien ja jätehuoltoyhtiöiden väliseen *sidosyksikkösuhteeseen*
  - Kunta voi hankkia kilpailuttamatta tarvitsemansa jätehuoltopalvelut sidosyksikkönä toimivalta jätehuoltoyhtiöltä
  - Sidosyksikköaseman syntyminen edellyttää muun ohella, että kunnan jätehuoltoyhtiö harjoittaa vain pientä osaa liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin omistajakuntiensa kanssa.
    - Hankintalain mukaan tämä ns. sidosyksikön markkinaehtoisen toiminnan ulosmyyntiraja oli jätealalla 15 % vuonna 2017, 10 % vuonna 2018 ja vuodesta 2019 lähtien pysyvästi 5 % ja 500 000 euroa



Esitetyt muutokset sidosyksikkösääntelyyn

- Jätelaissa säädettäisiin kunnan jätehuollon toimialan sidosyksiköiden markkinaehtoisen toiminnan ulosmyyntirajoista
  - Vuoden 2029 loppuun saakka raja olisi 10 %
  - Vuoden 2030 alusta raja olisi pysyvästi 5 %
  - Hankintalain mukaista 500 000 euron rajoitusta ei sovellettaisi
- Ulosmyynnin prosenttiosuuden perusteena on kolmen edeltävän vuoden keskimääräinen kokonaisliikevaihto
  - → ulosmyynnin oltava käytännössä pysyvästi alle 5 % jo vuonna 2027
- Jätelaitoksen olisi sidosyksikköasemansa säilyttääkseen sopeutettava toimintaansa, jos ulosmyyntiraja uhkaisi ylittyä
  - Esim. toiminnan supistaminen, fuusioituminen, tytäryhtiön perustaminen

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

- Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2019.

- Kunta voisi 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.
  - Koskisi alueita, joilla on käytössä kunnan järjestämä jätteenkuljetus
  - Siirtymäkausi olisi tarpeen, jotta kuntien kuljetusurakat voitaisiin kilpailuttaa asianmukaisesti ja ajallisesti porrastetusti

Esityksen keskeiset vaikutukset

- Arviointiin liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä, minkä vuoksi erityisesti määrälliset arviot ovat vain suuntaa-antavia.
- Vastuunrajauksen myötä kunnan vastuulta siirtyisi arviolta 230 000 t yhdyskuntajätettä (n. 8,5 % koko yhdyskuntajätteen määrästä sote-uudistus huomioon ottaen), mikä vastaisi noin 8-12 % kunnallisten jätelaitosten liikevaihdosta
  - Rajauksen vaikutukset keskimääräinen melko vähäiset, alueelliset vaikutukset voisivat olla merkittäviä
  - Hallinnolliset vaikutukset merkittävät voimaantulovaiheessa
- Esitetyt ulosmyyntirajat turvaisivat jätealan kilpailuneutraliteettia.
- Yhteenlaskettuna kunnan vastuun rajaaminen ja vuoteen 2030 noudatettava 10 % ulosmyyntiraja pienentäisivät kuntien jätehuoltoyhtiöiden liikevaihtoa noin 40–56 milj. euroa.
- Vuodesta 2030 noudatettavan 5 % ulosmyyntirajan vaikutuksia kuntien jätehuoltoyhtiöiden toimintaan ja organisoitumiseen on haastavaa ennakoida. Pitkä siirtymäaika olisi välttämätön, jotta kuntien jätehuoltoyhtiöiden toimintaedellytykset ja mahdollisuudet täyttää hankintalain velvoitteet voitaisiin varmistaa.

Esityksen keskeiset vaikutukset

- Lakimuutoksen kohteena oleva jätemäärä ei yksin riittäisi merkittävän uuden käsittelykapasiteetin rakentamiseen yhdyskuntajätteelle. Lajittelulaitoksia voisi kuitenkin syntyä
- Kunnan jätehuoltoviranomaisen työmäärä vähenisi osan jätteen tuottajista siirtyessä pois kunnan vastuulta. Jos kunnan TSV-palvelun tarve kasvaisi, kasvattaisi tämä työmäärää. Valvontaviranomaisten tehtävät saattaisivat lisääntyä
- Vaikutukset palveluhintoihin vaihtelisivat
- Kunnan jätehuoltovastuun ja markkinaehtoisen toiminnan rajaaminen voisi heikentää kunnan mahdollisuuksia tarjota TSV-palvelua, varsinkin sote-jätteille tarvittavien erikoistuneiden jätehuoltopalvelujen osalta.
  - Jätelain uudistuksen 2. vaiheessa valmisteltavan markkinapaikan tarkoituksena on auttaa löytämään jätteen haltijan kulloinkin tarvitsema jätehuoltopalvelu
- Kunnan jätehuoltokapasiteetin supistuminen saattaa heikentää huoltovarmuutta erilaisissa häiriötilanteissa → säädösvalmistelu vireillä
- Kunnan jätehuoltomääräysten ohjausvaikutus vähenisi kohdejoukon kaventumisen vuoksi → säädösvalmistelu erilliskeräyksen lisäämiseksi
- Kiristyvien kiertotaloustavoitteiden saavuttaminen edellyttää jätealalla muutenkin useita toisiaan tukevia toimia

Selvitys kunnallisen jätteenkäsittelyinfran avaamisesta

- Taustalla selvitysmiehen ehdotus jätteenpoltto- ja biokäsittelypalvelujen eriyttämisestä (yhtiöittämisvelvoite) ja kaatopaikkainfran avaamisesta
  - → Parantaisi jätealan kilpailuneutraliteettia
- Selvityksen perusteella jätteenkäsittelyinfran eriyttämistä koskeva tavoite on käytännössä pääosin toteutettu.
  - Kaikki jätteenpolttolaitokset ja osa biokäsittelylaitoksista on yhtiöitetty.
  - Kunnat eivät omista jätteenpolttolaitoksia ja biokäsittelylaitoksistakin vain osan. Kunnille ei voida asettaa laitosten toimintaa koskevia velvoitteita.
- Yhtiöittämisvelvollisuuden säätäminen olisi oikeudellisesti ongelmallinen ratkaisu
  - Omaisuudensuoja rajoittaa sitä, että laitoksia omistaville yhtiöille säädettäisiin velvollisuus poiketa olemassa olevista sopimuksistaan
  - On oikeudellisesti epäselvää, mikä on sidosyksiköiden tytäryhtiöiden asema ja katsotaanko tytäryhtiön toiminta markkinoilla myös sidosyksikön toiminnaksi
- Tarkastelussa myös kuntatoimijoille asetettava ylimääräisen kapasiteetin myyntivelvoite → monimutkaistaisi kunnan TSV-palvelua koskevaa sääntelyä
- Kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden nojalla tarjoamien TSV-palveluiden arvioidaan avaavan kaatopaikkainfrastruktuuria riittävästi ja tasapuolisesti

Jätelain uudistuksen 2. vaihe – markkinapaikka

- Jätelain uudistus on jaettu kahteen vaiheeseen:
  - 1. vaihe: HE 195/2017
  - 2. vaihe: Luodaan sähköinen jätteiden ja sivuvirtojen markkinapaikka sekä täsmennetään kunnallisen jätehuollon kirjanpitovelvoitteita

- 2. vaiheessa luodaan sähköinen markkinapaikka, joka vastaisi kiertotalouden haasteisiin materiaalikierron loppupäässä
  - Markkinapaikka toimisi apuvälineenä, jonka avulla osoitettaisiin avoimesti ja läpinäkyvästi kunnan toissijaisen jätehuoltovastuun edellyttämä markkinapuute
  - Tavoitteena, että ajan myötä markkinapaikasta kehittyisi valtakunnallinen kaikkien jätteiden ja sekundaaristen materiaalien vaihdannan keskuspaikka

- Mietinnässä mm. markkinapaikan hallintomalli (julkinen, yksityinen, toimialan perustama) ja sijoituspaikka
- Tavoitteena on valmistella markkinapaikka vuonna 2018 ja sitä koskevien säännösten voimaantulo alkuvuodesta 2019