19.2.2018
Lausunto

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Asia: HE 195/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

Viite: *asiantuntijakuuleminen 20.2.2018*

Suomen Kiertovoima ry *(ent. Jätelaitosyhdistys ry)* kiittää ympäristövaliokuntaa kutsusta tulla kuultavaksi hallituksen esityksestä HE 195/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta.

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksia, jotka toteutuessaan muuttavat merkittävästi yhdyskuntajätehuollon perustaa. Kuntien jätelaitosten mahdollisuus tuottaa kohtuuhintaisia jätehuollon palveluja heikkenevät. Ehdotus myös rajoittaisi merkittävästi kuntien jätelaitosten mahdollisuutta olla alustana uuden kiertotalousliiketoiminnan synnyttämiseksi.
Suomen Kiertovoima ry keskittyy lausunnossaan seuraaviin asioihin:

1. Julkisen jätehuollon toimivuuden merkitys
2. Ehdotetut muutokset kuntavastuun rajaukseksi (lain 32 §)
3. Jätehuollon sidosyksikkösääntelystä (lain 145 a §)
4. Siirtymäajoista
5. Johtopäätökset

1. Jätehuolto on muista toimialoista poikkeava

<u>Suomen Kiertovoima ry:n kanta</u>

Hallituksen esitys murentaa julkisten toimijoiden mahdollisuuksia turvata terveelliset ja turvalliset jätehuoltopalvelut kaikille, kaikkialla ja kaikissa oloissa.

Perustelut

Jätehuolto on elämiselle ja yrittämiselle välttämätön palvelu, jonka saatavuus tulee turvata kaikille, kaikkialla ja kaikissa oloissa jätehuollolle asetettujen terveyden- ja ympäristönsuojelun tavoitteiden saavuttamiseksi.

Jätelain keskeisimmät tavoitteet ovat ***terveyden- ja ympäristönsuojelussa****.* Niiden toteutuminen edellyttää jätehuollon toimivuutta. Yhdyskuntajätehuollon sääntelyn tärkein tavoite onkin jätehuollon järjestyminen ympäristön ja terveyden kannalta turvallisella tavalla – yritystoiminnan edistäminen tulee edelleen nähdä toissijaisena ja ympäristön- ja terveydensuojeluun nähden.

Myös eduskunnan ympäristövaliokunta on aiemmassa jätelain uudistusta pohtineessa mietinnössään (YmVM 23/2010 v s.9) todennut, että yritystoiminnan edistäminen suhteessa tähän terveyden- ja ympäristönsuojelulliseen tavoitteeseen on toissijaista. Jätehuolto on osa yhteiskunnan perusinfraa ja välttämättömyyspalvelu, jota ei voi jättää yksin markkinoiden hoidettavaksi.

Kuntien tuottamaa jätehuollon palvelua ei voida sen luonteensa johdosta missään olosuhteissa verrata muihin palvelualoihin esim. siivous-, ateria- tai pesulapalveluihin.

Jätehuollon ja sen toimivuuden turvaamisessa julkisella toimijalla on merkittävä rooli. Jätehuolto on sitä tarvitsevalle ennen kaikkea välttämättömyyspalvelu. ***Kuntien rooli jätehuollon toimivuuden turvaavana julkisena toimijana on tarpeellinen ja kiistaton.*** Kuntien alueellinen yhteistyö jätehuollossa toimii veturina jätehuollon kehittämiselle maanlaajuisesti mahdollistaen jätehuollon nykyaikaisen, terveyttä ja ympäristöä suojelevan, infrastruktuurin rakentumisen.

2. Kunnan vastuun rajauksesta (32 §)

<u>Suomen Kiertovoima ry:n kanta</u>

Kuntavastuun rajaaminen on *tarpeeton ja haitallinen muutos*.

Jätelain *32 § on syytä säilyttää nykyisellään*.

Toissijaisesti, mikäli kuntavastuuta rajataan, tulisi kuntavastuun rajauksen myötä kuntien *jätehuoltopalveluiden ulkopuolelle jääville julkisille toimijoille mahdollistaa halutessaan hakeutuminen kuntavastuun piiriin.* Julkisten toimijoiden jätehuollon kohtuullisten palveluiden saatavuus on turvattava.

Perustelut

Kunnan velvollisuudeksi jätelaissa säädetty järjestämisvastuu muodostaa yhdyskuntajätehuollon perustan, jolla turvataan asianmukainen jätehuolto koko maassa kaikissa olosuhteissa ja varmistetaan jätelain tarkoituksen toteutumista. **Yksinoikeuden (”kuntamonopolin”) sijaan kunnan jätehuoltovastuussa on kyse *kunnalle kohdistetusta lakisääteisestä velvollisuudesta ja järjestämisvastuusta*.**

Esityksessä ehdotetaan yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevaa jätelain 32 §:ää muutettavaksi siten, että sosiaali- ja terveyspalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu yhdyskuntajäte poistuisi kunnan vastuulta *lukuun ottamatta* kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyviä tällaisia jätteitä. Myös maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen käsittely säilyisi nykyiseen tapaan kunnan vastuulla, jollei kysymys ole kohtuuttomasta määrästä jätettä. Jätelain 42 §:n mukaiseen poikkeamismahdollisuuteen velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon tehtäisiin ehdotetusta yhdyskuntajätehuollon vastuunjaosta johtuvat muutokset.

Kuntavastuun ulkopuolelle ovat jäämässä muussa kuin kunnan omassa toiminnassa syntyvät yhdyskuntajätteet. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen jälkeen sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdyskuntajätteiden jätehuollon järjestämisen vastuu siirtyy kuntien sijaan yksityisessä toiminnassa jätteen haltijoille ja julkisessa toiminnassa maakunnille. ***Esitys vaarantaa julkisten toimijoiden jätehuollon kohtuullisten palveluiden saatavuuden*** ja lisäksi se ***lisää kyseisten toimijoiden hallinnollista taakkaa,*** sillä julkisten toimijoiden on lähtökohtaisesti kilpailutettava hankintansa hankintalain mukaisesti.

Jätelain 32 §:n kuntavastuun rajaaminen on lähtökohdiltaan tarpeeton ja ennen kaikkea jätehuollon sääntely-ympäristön ennakoitavuuden kannalta haitallinen muutos. **Jätelain 32 § on perusteltua säilyttää nykyisellään**. Kunnat ovat investoineet lakisääteisen velvollisuutensa hoitamiseen valtion ohjaamana ja lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Ennakoimaton sääntely-ympäristö vaikeuttaa kuntien jätehuollon kehittämistä ja on omiaan jarruttamaan kiertotalouden kuntavetoista alusta- ja innovaatiokehitystä. Nyt esitetty rajaus olisi jo kolmas kunnan lakisääteiseen jätehuollon järjestämisvastuuseen suoraan kohdistuva muutos kuluneen kymmenen vuoden aikajänteellä.

Esitetty muutos aiheuttaa rajauksen piiriin kuuluville julkisille toimijoille **merkittävää ja pysyvää hallinnollisen taakan lisääntymistä** jätteen haltijan jätehuollon järjestämisvastuun palautumisen myötä. Julkisessa toiminnassa tarvittavien toimintojen järjestämisessä lähtökohtana on palvelujen kilpailuttaminen hankintalain mukaisesti.

Lakimuutoksen kohderyhmään kuuluvat jätteen haltijat ***jäisivät muutoksen myötä myös kuntien jätehuoltomääräysten ulkopuolelle***. Lakimuutos vaikuttaa näin ollen myös paikalliset olosuhteet huomioivaan ja jätteiden kiertoon saamisen kannalta merkittävään jätteiden syntypaikkalajitteluun ja sen laatuun. Riskinä on kiertotalouden läpimurron edellytysten heikkeneminen ja valvontaviranomaisten hallinnollisen taakan kasvaminen. Esitetyn rajauksen myötä **kuntavastuun ulkopuolelle jääville jätteen haltijoille ei ole esityksessä varmistettu kierrätystä erilliskeräyksen kautta edistäviä keinoja eikä neuvontaa**.

Jos kuntavastuuta rajataan, on kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen säilyttäminen kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piirissä *erittäin perusteltua* kunnan toiminnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamiseksi ja kuntien hallinnollisen taakan minimoimiseksi. Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvien yhdyskuntajätteiden säilyttämisellä kuntavastuun piirissä säästytään tarpeettomilta kuntalain ja kuntien hallintosääntöjen mukaisilta päätöksiltä muutoksenhakuineen. Lisäksi esitetty muotoilu huomioi kuntien itsehallinnon piiriin kuuluvat erilaiset tavat toimintojensa järjestämiseen.

Kuntavastuun rajaus ei korreloi eurooppalaisten malliesimerkkien kanssa. **Maavertailusta käy kiistatta ilmi *laajan kuntavastuun* merkitys kehittyneessä eurooppalaisessa jätehuollossa ja sitä tukevassa infrastruktuurissa.**

Yhdyskuntajätteiden kierrätysasteeltaan Suomen edellä olevissa Ruotsissa, Tanskassa ja Itävallassa on kaikissa jo nyt Suomessa säädettyä laajempi kuntavastuu. Ruotsissa jopa ollaan *laajentamassa* kuntavastuuta tuottajavastuujätteiden piiriin operatiivisilta osin. Sen sijaan kapean kuntavastuun maissa Irlannissa ja Norjassa yhdyskuntajätehuollon kokonaisuus ja infrastruktuuri ovat kehittymättömät ja riittämättömät tarpeeseen nähden. Irlannissa yhdyskuntajätehuollon keräilyn ja kuljetuksen jääminen markkinaehtoisen palvelutarjonnan varaan on johtanut vakaviin puutteisiin ympäristönsuojelun tasossa.

Kuntavastuun rajauksen kohderyhmänä merkittävimpiä ovat *julkiset toimijat*, eivät yritykset. Rajauksen myötä kuntavastuun ulkopuolelle jäävien hallinto- ja palvelutoimintoja tuottavien julkisten toimijoiden, mukaan lukien tulevien maakuntien sosiaali- ja terveydenhuolto, mahdollisuuksia kuntien toissijaisten jätehuoltopalvelujen käyttöön rajaavat hankintalain niille asettamat

kilpailuttamisvelvoitteet**.** Hankintalain mukaisesti toteutettava kilpailutus voi kohdistua vain markkinaehtoisesti tuotettuun jätehuoltopalveluun. **Kuntavastuun rajaamisen myötä tarve markkinaehtoisille palveluille kasvaa merkittävästi, mutta samanaikaisesti jätelaitosten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin rajataan markkinaehtoisen ulosmyynnin tarpeettoman tiukalla ja eurooppalaisittain poikkeuksellisen matalalla ylärajalla.** Miten käy kuntavastuun ulkopuolelle jäävien julkisten toimijoiden jätehuoltopalveluiden saatavuuden ja kohtuullisuuden? Julkisen jätteen haltijan toissijaisen jätehuoltopalvelun oikeuden suhdetta hankintalain kilpailuttamisvelvollisuuteen ei ole huomioitu.

Mikäli kuntavastuuta rajataan, tulisi kuntavastuun rajauksen myötä kuntien jätehuoltopalveluiden ulkopuolelle jäävälle julkisille toimijoille mahdollistaa halutessaan hakeutuminen kuntavastuun piiriin. Tämä varmistaisi jätehuoltopalveluiden saatavuuden ja samalla jätehuoltopalveluiden kohtuullisuuden myös julkisille toimijoille. Valinnanvapaus jätehuoltonsa järjestämisen tavasta jäisi julkiselle toimijalle itselleen.

3. Jätehuollon oma ulosmyyntiraja

Suomen Kiertovoima ry:n kanta

Jätehuollon oma ulosmyyntiraja on askel oikeaan suuntaan mutta kiertotaloutta toteuttava yhteistyö on edelleen vaakalaudalla.

Vain hankintadirektiivin (2014/24/EU) mukainen 20 prosentin ulosmyynnin yläraja mahdollistaa julkisten ja yksityisten toimijoiden välisen kiertotalouden yhteistyön sekä varmistaa jätehuoltopalveluiden saatavuuden kaikkialla maassamme.

Toissijaisesti, mikäli eduskunta säätää hankintadirektiivistä poikkeavan sidosyksikkörajan, tulee esim. ehdotuksen mukaista 10% rajaa pitää kokeilunomaisena ja siihen on varattava riittävän pitkä siirtymäaika. Ehdotuksesta tulee kuitenkin poistaa automaattinen 5 %:n ulosmyyntirajaan siirtyminen vuoden 2030 alusta koska mahdollinen sidosyksikkörajan muita EU-maita tiukempi rajaaminen aiheuttaa jätehuollon järjestämiseen huomattavia epävarmuustekijöitä. Näin ollen ennen siirtymäajan päättymistä tulee tehdä kattavat vaikutustenarvioinnit ja oltava valmis myös tarvittaessa nostamaan ulosmyyntirajaa lähemmäs direktiivin sallimaa ylärajaa.

Perustelut:

Ehdotetussa jätelain 145 a §:ssä säädettäisiin kunnan jätehuollon toimialaa koskevaksi sidosyksikön markkinaehtoisen toiminnan ulosmyyntirajaksi 10 prosenttia vuoden 2029 loppuun saakka. Ulosmyyntiraja laskisi pysyvästi viiteen prosenttiin vuoden 2030 alusta lähtien. Sidosyksikön määritelmään ei sisällytettäisi hankintalain 500 000 euron ylärajaa. Muilta osin tulisi noudattaa hankintalain säännöksiä.

Jätehuollon oma ulosmyyntiraja esitetyn siirtymäkauden aikana on askel oikeaan suuntaan – se ei kuitenkaan riitä. **Kiertotalouden toteuttamisen avaimena on jätehuollon julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön mahdollistaminen lainsäädännössä**. Yhteistyön avulla kehitetään innovaatioita, jotka parhaimmillaan johtavat materiaalikierrätyksen tehostamiseen uutta liiketoimintaa ja uusia viennin mahdollisuuksia luoden. **Mahdollistavan lainsäädännön sijasta hallituksen**

esittämä tarpeettoman tiukka ulosmyyntiraja luo esteitä kiertotalouden yhteistyön toteutumiselle ja kehittymiselle.
Esitys unohtaa kuntien jätelaitosten jo olemassa olevan potentiaalin kiertotalouden toteuttamisessa. Kuntien jätelaitokset toimivat kiertotalouden käytännön toteuttajina ja kokoavat yhteen suomalaisista muodostuvan kiertovoiman kiertotalouden arvoketjun ensimmäisestä lenkistä – suomalaisista kodeista – alkaen. Kuntien jätelaitoksista muodostuva koko maan kattavan infrastruktuurin kautta varmistetaan elämiselle ja yrittämiselle välttämättömät jätehuoltopalvelut kaikille ja kaikkialla Suomessa.

Kuntien jätelaitosten infrastruktuuri luo erinomaisen ja jatkuvasti kehittyvän yhteistyöalustan julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteisille kiertotalouden konsortioille. Jo nyt on muodostunut lupaavia, kehittyviä ja kasvavia kuntien jätelaitosten ja yksityisten toimijoiden yhteistyömalleja eri puolille Suomea. Lainsäädäntömuutoksilla tulisi edistää, mahdollistaa ja luoda nykyistä paremmat edellytykset näiden kiertotalousmallien kehittymiselle. Hallituksen esittämät muutokset vievät kehitystä päinvastaiseen suuntaan.

Esitetty siirtymäkauden aikainen 10 prosentin ulosmyyntiraja ja siirtymäkauden jälkeinen pysyvä 5 prosentin raja ei ole jätehuollon toimialalla riittävä kiertotalouden yhteistyön toteutumiseksi. Lisäksi esitetty ulosmyyntiraja on riittämätön, kun huomioidaan jätehuoltopalveluiden saatavuuden turvaamisen välttämätön tavoite koko maassa.

Vain hankintadirektiivin (2014/24/EU) mukainen 20 prosentin ulosmyynnin yläraja mahdollistaa julkisten ja yksityisten toimijoiden välisen kiertotalouden yhteistyön sekä varmistaa jätehuoltopalveluiden saatavuuden kaikkialla maassamme. Direktiivin sallimaa 20 % ulosmyyntirajaa alempi raja saattaisi toimia väestöltään ja väestötiheydeltään suuremmissa maissa, joissa jätevirtojen määrä on suurempi ja etäisyydet jätteen haltijoiden ja muiden jätehuoltomarkkinoiden toimijoiden välillä lyhyet. Tämä ei toteudu pinta-alaltaan suuressa mutta väestömäärältään pienessä maassa kuten Suomessa, jossa on suhteellisen pienet jätevirrat.

Lisäksi on huomattava, että monella jätelajilla, kuten tekstiilijätteellä, markkina-alue on kansainvälinen ja tällöin turhan tiukka ulosmyyntiraja voi estää kansainvälistä liiketoimintaa kierrätyksen edistämiseksi ja heikentää kansainvälistä kilpailukykyä. Suomi on asettamassa omat julkiset jätehuollon toimijat eriarvoiseen asemaan muissa EU-maissa toimivien vastaavien tahojen kanssa. Tämä tulee aiheuttamaan myös esteen sisämarkkinoille: esim. Ruotsin puolella toimiva jätelaitos voisi tarjota Ruotsissa käytössä olevan 20% sidosyksikkörajan turvin palvelujaan Suomessa ja samaan aikaan suomalainen kuntien omistama jätelaitos ei pystyisi tarjoamaan vastaavaa palvelua.

Esitettyjen säädösmuutosten vaikutuksiin liittyy vaikutustenarvioinnin mukaan paljon epävarmuustekijöitä ja Suomen Kiertovoima ry:n mielestä siirtymäkauden aikana ja lopussa tulisikin arvioida jätelain muutosten vaikutusta jätehuollon järjestämiseen ja tämän vaikutusten arvioinnin perusteella punnita jatkotoimenpiteitä ja säädösmuutosten tarvetta.

4. Siirtymäajoista

Suomen Kiertovoima ry:n kanta

Mikäli esitysluonnoksessa esitetyt olennaiset muutokset toteutuvat, on toimijoille varattava kohtuullinen aika muutosten toteuttamiseksi.

Riittävän pitkä ja yhtenäinen siirtymäaika eri toimijoille suunnatun vaiheittaisen voimaantulon sijaan helpottaisi kokonaisuuden hallintaa etenkin jätteenkuljetusurakkasopimusten osalta.

Perustelut

Lainsäädännön voimaantulon suunniteltu aikataulu huomioiden, kuntavastuun ulkopuolelle jäävien toimijatahoilla pitäisi varata riittävä siirtymäaika muutoksen toteuttamiseksi. Kuntavastuun ulkopuolelle jääville julkisille toimijoille tulee varata riittävä aika kilpailuttamisorganisaation rakentamiseksi ja sen jälkeisten kilpailutusten toteuttamiseksi.

Jätteenkuljetusurakkasopimusten vaiheittainen poistaminen kuntavastuulta tulee aiheuttamaan sekä jätteenhaltijoille että kuntien jätelaitoksille haasteita, minkä johdosta olisi järkevää toteuttaa kuntavastuusta poistuminen yhteneväisesti, riittävän pitkällä siirtymäajalla lain voimaantulosta (esim. 5 vuotta).

5. Johtopäätökset

Esitetyt muutokset kaventavat Suomen kuntavastuuta entisestään eurooppalaisiin edelläkävijöihin nähden. **Kiertotalouden harppaukset edellyttävät julkista vastuunkantajaa**. Kuntien panostukset jätehuollon kehitykseen ovat kiistatta viemässä maatamme kierrätyksen edelläkävijöiden joukkoon. Jätevirtojen pirstaloituminen entisestään ei edesauta alustojen, innovaatioyhteistyön ja teollisten symbioosien kehittymistä. **Esityksessä esitetyt muutokset kuntavastuuseen sekä tarpeettoman tiukka markkinaehtoisen toiminnan rajaus jarruttavat kehitystä, kun kuntien jätelaitosten olemassa olevat ratkaisut, mahdollisuudet ja potentiaali suljetaan merkittävässä määrin kiertotalouden toteuttamisen ja kierrätyksen edistämisen ulkopuolelle.**

Kuntien jätelaitosten mahdollistamilla kiertotalouden alustoilla kehittyvät innovaatiot vievät Suomea kohti kiertotalouden kärkipaikkaa – turvaten samanaikaisesti perustarpeet varmistavan välttämättömyyspalvelun saatavuuden sekä huoltovarmuuden koko maassa.

Kuntavastuun rajauksesta ja hankintalainsäädännön muutoksesta teetetyt ja tehdyt ***vaikutusten arvioinnit eivät ole osoittaneet riittäviä perusteita esitetylle kokonaisuudelle.*** **Keskiöön tulee nostaa esitettyjen toimien *laajat haitalliset vaikutukset* jätehuollon järjestämiseen ja toimivuuteen**. Kuntavastuun supistaminen yhdessä markkinaehtoisen toiminnan tarpeettoman tiukan rajaamisen kanssa on johtamassa monimutkaiseen ja hankalaan säädöskierteeseen, jossa rajauksista johtuvia haittoja yritetään torjua lisäsäädöksillä. Samanaikaisesti pääministeri Sipilän hallituksen yleisenä tavoitteena on lainsäädännön keventäminen ja yksinkertaistaminen.

Jätehuollon ja jätelain tavoitteiden toteutumisen kannalta yksinkertaisin ja toimivin ratkaisu olisi säilyttää kunnan vastuu ennallaan ja pitäytyä hankintadirektiivin (2014/24/EU) sallimassa 20 prosentin ulosmyyntirajassa jätehuollon toimialalla.

Välttämättömyyspalvelun saatavuus tulee olla jatkossakin turvattua kaikkialla maassa alueellista eroista huolimatta. Vaikutukset ovat suurimmat siellä, missä jätelaitosten markkinaehtoiselle toiminnalle on jo nyt ollut tarvetta. Jätelaitosten markkinaehtoinen toiminta mahdollistaisi jätettä tuottavalle yrittäjälle yhden vaihtoehdon lisää, mistä valita.

Esityksen vaikutukset kohdistuvat myös kuntalaisiin. Esitettyjen muutosten kokonaisuudella on vaikutuksia kuntalaisten jätemaksuihin. Jätelaitokset ovat arvioineet, että kuntavastuun rajauksesta ja tarpeettoman tiukasta markkinaehtoisen toiminnan rajauksesta aiheutuu jopa useiden kymmenien prosenttien korostuspaineita kuntalaisten jätemaksuihin jätehuollon kiinteiden kustannusten jakautuessa aiempaa pienemmälle joukolle. Kuntalaisille aiheutuvien kustannusten nousun kautta muutoksella on myös välillinen vaikutus aluetalouteen.

Lisäksi, kuten hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa todetaan, markkinaehtoisen ulosmyynnin liian tiukka rajaaminen voisi heikentää kunnan mahdollisuuksia tarjota palvelua toissijaisen jätehuoltovelvollisuutensa nojalla, varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon jätteille tarvittavien erikoistuneiden jätehuoltopalvelujen osalta.

Helsingissä, 19.päivänä helmikuuta 2018

Suomen Kiertovoima ry



Riku Eksymä
toimitusjohtaja