Kuntaliitto
Kommunförbundet

Kirjallinen asiantuntija-lausunto

19.2.2018

Dnro
115/03/2018

Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi
HE 195/2017 vp

Kuuleminen 20.2.2018

HE 195/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa supistamalla kunnille säädettyä jätehuoltovelvoitetta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan kunnan jätehuollon alalla toimiville sidosyksiköille ja hankintayksiköille sovellettavan markkinaehtoisen toiminnan ulosmyyntirajaksi siirtymäajaksi 10 prosenttia ja sen jälkeen pysyvästi viisi prosenttia.

Kaksivaiheisessa säätelyssä muistettava kokonaisuus

Kuntaliitto pitää **hyvänä jätelain uudistuksen jakamista kahteen erilliseen osaan**, joissa yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa sekä sidosyksikköjä koskevat säännösehdotukset on erotettu kunnan toissijaista jätehuoltoa ja kirjanpitovelvoitetta koskevasta säädösvalmistelusta. Kunnan toissijaista vastuuta koskeva säädösvalmistelu sekä kirjanpitovaatimusten täsmentäminen vaativat lisäselvityksiä (mm. integroiminen jätealan mahdolliseen markkinapaikkaan) eikä ole järkevää säätää kuntien hallintoa huomattavasti kuormittavista määräaikaisista toimenpiteistä.

Kuntaliitto kyseenalaistaa vastuunrajauksen toteuttamisen tarkoituksenmukaisuuden, etenkin tilanteessa, jossa muutettavista jätedirektiiveistä johtuen jätelaki tulee lähitulevaisuudessa jälleen avattavaksi. Hallituksen esityksessäkin todetaan, että **kunnan järjestämisvastuu muodostaa yhdyskuntajätehuollon perustan, jolla turvataan asianmukainen jätehuolto kaikissa olosuhteissa joka puolella maata**. Jätehuolto on ennen kaikkea välttämättömyyspalvelu, jonka on toimittava kaikkialla terveyttä ja ympäristöä suojellen. Julkinen jätehuolto on pyrkinyt vastuullisesti toteuttamaan tätä ympäristöperusoikeuden tavoitetta.

Kuntaliitto muistuttaa, että kunnallisessa jätehuollossa ja siihen liittyvässä lainsäädäntömuutoksessa on kysymys kokonaisuudesta. Kokonaisuudessaan **kuntien edellytyksiä toimia jätehuollossa ollaan heikentämässä** kuntavastuun supistamisella ja hankintalainsäädännön sidosyksikkösääntelyllä, vaikkakin jätelaissa ollaan perustellusta syystä säätämässä mm. hankintalaista poikkeavaa, jätehuoltotoimialan osalta löyhempää sidosyksikön ulosmyyntiprosenttia. Suunniteltujen muutosten on silti arvioitu aiheuttavan kokonaisuudessaan vähintään noin 40-56 miljoonan euron vähennyksen kuntien jätehuoltotuloihin.

On esitetty, että kunnan käsittelyyn ohjautuvien toissijaisen vastuun jätteiden määrä saattaa lisääntyä lakimuutosten johdosta, jolloin se voisi kompensoida jätelaitosten lakimuutoksista johtuvia tulonmenetyksiä. Kuntaliitto huomauttaa, että sekä TSV-jätteiden että markkinaehtoisen jätteen tulovirrat ovat epävarmoja. Kunnalla ei ole velvoitetta varautua TSV-jätehuoltoon eikä toimia markkinoilla. Ainoastaan ensisijaisen kuntavastuun piiriin kuuluvat jätteet tuovat vakaata tulovirtaa velvoitteiden toteuttamiseksi.

www.kuntaliitto.fi
www.kommunforbundet.fi

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
Y-tunnus 0926151-4

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi
FO-nummer 0926151-4

Kunnan jätehuoltovastuun (32 §) supistaminen perusteetonta ja haitallista

Kuntaliiton ensisijaisen näkemyksen mukaan jätelain 32 § on perusteltua säilyttää nykyisellään eli pysyttää kaikki julkisen hallinto- ja palvelutoiminnan yhdyskuntajätteet sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutustoiminnan jätteet muiden 32 §:ssä mainittujen ohella kunnan jätehuoltovelvoitteen piirissä.

Vastuun rajauksesta ja hankintalainsäädännön muutoksesta tehdyt vaikutusten arvioinnit **eivät ole osoittaneet riittäviä perusteita eivätkä tarpeita kuntavastuun rajaamiseksi**. Keskiöön tulee sen sijaan nostaa toimen haitalliset vaikutukset jätehuollon järjestämiseen ja toimivuuteen. Erityisesti muiden julkisten toimijoiden kuin kuntien (esim. valtio, seurakunnat, tulevat maakunnat) jätehuoltopalveluiden saatavuus on vaarantumassa, etenkin keskustaajamien ulkopuolella.

Lisäksi julkisten toimijoiden hallinnollinen taakka kasvaa kilpailuttamisvelvoitteen myötä. Julkisten toimijoiden velvollisuus noudattaa hankintalainsäädäntöä jätehuoltopalvelujensa hankinnassa on vakavassa ristiriidassa jätelain TSV-palvelusaantioikeuden kanssa eikä ole varmaa, että julkiset toimijat voisivat hyödyntää palvelutarjonnan puutetilanteessa jätelain TSV-menettelyä. Jatkossa myös maakuntauudistuksen myötä erityisesti julkisten SOTE-toimijoiden jätehuoltopalvelujen saatavuuteen on kiinnitettävä huomiota. Myös haja-asutuksen yritysten jätehuoltopalvelujen saatavuus voi heikentyä.

Lakimuutoksen myötä kuntavastuun ulkopuolelle siirtyvät jätteen haltijat jäisivät myös kunnallisten jätehuoltomääräysten toimivallan ja lakisääteisen jäteneuvonnan ulkopuolelle. Jätehuoltomääräyksillä voitaisiin paikallistasolla ohjailla entistä harvempia toimijoita erilliskeräykseen ja kierrätykseen. Esityksessä ei ole esitetty mitään korvaavia keinoja erilliskeräyksen tai neuvonnan turvaamiseen. Lisäksi jätehuollon vaikeutuminen ja kallistuminen saattaisi joissakin tapauksissa lisätä riskiä laittomien kaatopaikkojen syntyyn. Tapauksissa, joissa roskaajaa ei saataisi selville, siivoamisen kulut jäisivät peruskuntien kustannettaviksi. Myös ympäristönsuojeluviranomaisen hallinnollinen taakka saattaisi jälkivalvonnan osalta kasvaa.

Jätehuollon asianmukainen toteuttaminen vaatii kalliita laitosinvestointeja. **Nykyisen vastuunjaon pohjalta kunnat** ovat **joutuneet varautumaan** niille säädetyn mukaiseen jätehuoltoon kapasiteetin osalta ja ovat tehneet mm. **satojen miljoonien investointeja** jätteen käsittelyyn sekä **sitoutuneet pitkillä toimitusajoilla** toimittamaan vastuupiiriinsä kuuluvia jätteitä toisen tahon investoimaan käsittelyyn. Kuntien jätevirtoja ollaan rajauksin supistamassa, vaikka sovitut kustannusvastuut pysyvät jätevirtojen pienentyessäkin. Laskelmien mukaan pelkällä kuntavastuun muutoksella on noin 34-52 miljoonan euron supistava vaikutus kuntien jätelaitosten liikevaihtoon. Kyse on vähenemästä, jolla on jo yksinään merkittävä vaikutus jätelaitosten talouteen. **Kustannusten kattamisen kulut siirretään kuntalaisten harteille.**

Kuntaliitto haluaa nostaa esiin hallituksen esityksessä ja muussa valmisteluaineistossa tehdyt maavertailut, joista käy kiistatta ilmi **kuntatoimijoiden merkitys kehittyneessä eurooppalaisessa jätehuollossa ja sitä tukevassa infrastruktuurissa**. Suomessa kuntavastuun supistamista on perusteltu kiertotalouden edistämisellä, mutta Kuntaliitto huomauttaa, että **kierrätyksen osalta edistyneissä EU-maissa on käytössä jätehuollon laaja julkinen vastuu**. Samoissa maissa on käytössä myös paljon energiahyödyntämisen kapasiteettia. Suomi sen sijaan on valitsemassa suppean kuntavastuun linjaa, vaikka esimerkit Norjasta ja Irlannista osoittavat, että suppean kuntavastuun maissa jätehuollon infrastuktuuri on heikosti kehittynyttä ja riittämätöntä sekä johtanut laajaan jätteiden vientiin ulkomaille.

Suomi on osallistunut myös komission tulevan Early warning-menettelyn eli varhaisvaroitusjärjestelmän testaamiseen. Siinä etsittiin syitä jätehuollon kierrätyksen lisäämisen haasteisiin. Konsultin (Eunomia) yksi keskeinen havainto Suomen kierrätyksen edistämisen esteenä oli, että jätehuollon vastuunjako on Suomen järjestelmässä jo nyt liian hajanainen ja sekavasti säädetty. Lakimuutos on omiaan lisäämään **vastuiden pirstaloitumista**.

Mikäli jätehuollon kuntavastuuta kuitenkin rajataan, kunnan toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen säilyttäminen kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piirissä on välttämätöntä kunnan toiminnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamiseksi ja hallinnollisen taakan minimoimiseksi.

Jätehuollon sidosyksikkösääntely (145 a §) oikeansuuntainen

Kuntaliitto on tyytyväinen, että hallituksen esityksessä on otettu huomioon jätetoimialan erityispiirteet ja tarpeet poiketa hankintalakiin säädetystä tarpeettoman tiukasta sidosyksikön ulosmyyntirajasta. Kuntaliitto katsoo, että **jätehuoltotoimialaa koskevasta poikkeavasta sidosyksikkösääntelystä on ensiarvoisen tärkeää säätää jätelaissa**. Siinä mielessä jätelakiehdotuksen 145 a § on oikeansuuntainen. On ymmärretty yhteys sitoumusten ja kapasiteetin tehokkaan hyödyntämisen välillä.

Elinkeinoelämän etujärjestöt ovat toistuvasti esittäneet **väittämiä jätehuollon kilpailuneutraliteettiongelmista. Ne ovat kuitenkin spekulatiivisia väitteitä**, joille ei ole esitetty faktapohjaa. Näyttöä kilpailulain rikkomuksista ei ole saatu, vaikka asiaa on selvitetty, mm. KKV:n Yhdyskuntajätehuoltoa koskevassa selvityksessä. Selvityksessä ei tullut esille kilpailurikkomuksia, joihin viraston olisi kilpailulain nojalla puututtava. Esitettyjä epäilyksiä on myös tutkittu, mutta yhtään oikeuden päätöstä asiasta ei ole olemassa.

Kilpailuneutraliteettisäännösten ei ole tarkoitus antaa yksityisille yrityksille suojaa julkisen toimijan kilpailua vastaan. Tarkoitus on puuttua sellaiseen julkisen toimijan toimintaan, joka vääristää kilpailun edellytyksiä tai sen syntymistä markkinoilla. Toisin sanoen kuntatoimijan ei tule saada "ylimääräistä" kilpailuetua markkinoilla. Kunnallisia sidosyksiköinä toimivia jäteyhtiöitä säännellään ja valvotaan jo nyt asianmukaisesti. Kuntalain 128 § rajoittaa sidosyksikköyhtiön myyntiä. Siinä todetaan, että sidosyksikön tulee hinnoitella tuotteensa markkinaehtoisesti. Kilpailulain 4 a luvun nojalla Kilpailu- kuluttajavirasto voi tutkia sidosyksikön toimintaa markkinoilla ja puuttua siihen, jos se ei ole asianmukaista tai jos se vääristää markkinoita. Myös hankintoja valvotaan ja se kuuluu Kilpailu- ja kuluttajaviraston vastuulle. Näin ollen väite, että sidosyksiköt vääristäisivät markkinoita ja siihen ei voida puuttua kuin sidosyksikkösääntelyä kiristämällä, ei pidä paikkaansa.

Jätehuollon infrastruktuuri nojaa pääasiassa kuntien investointeihin, joihin yksityinen sektori puolestaan joutuu turvautumaan, koska se ei ole tehnyt riittävästi omia investointeja. Tästä syystä jäteala on muodostunut muista toimialoista poikkeavaksi toimialaksi.

Yhdyskuntajätehuollon perustan eli kunnan järjestämisvastuun edellytyksiä ollaan murentamassa. Kuntaliitto katsookin, että mikäli kunnan jätehuoltovastuuta supistetaan ehdotetulla tavalla, tulee yhdyskuntajätehuollon toimintaedellytykset, infran tehokas hyödynnettävyys ja julkisten toimijoiden, mm. SOTE-toimijoiden sekä myös yritystoimijoiden jätehuoltopalveluiden saatavuus turvata **vähintään 15 %:n pysyvällä ulosmyyntiprosentilla ilman euromääräistä rajaa**, mikä on hankintadirektiivin sallimissa rajoissa.

Markkinaehtoisen ulosmyynnin liian tiukka rajaaminen heikentää ja rajoittaa kunnan mahdollisuuksia tuottaa yksityisille ympäristöalan yrityksille niiden olennaisesti tarvitsemia jätteenkäsittelypalveluja. Kuntavastuun supistuessa kuntien markkinaehtoisia palveluja voivat tarvita jatkossa myös julkiset toimijat, kuten valtio ja seurakunnat. Liian tiukka rajaaminen voi johtaa jätehuollon yleisen toimivuuden olennaiseen heikentymiseen ja jätehuoltojärjestelmän vakaviin toimintahäiriöihin. Lisäksi markkinaehtoisen toiminnan rajaaminen vaarantaa yksityisen ja julkisen sektorin välisen yhteistyön esimerkiksi eri puolille maata kehittymässä olevissa ekoteollisissa keskittymissä ja kiertotalouden kehittymisen edellyttämässä innovaatioyhteistyössä.

Mikäli tavoitellaan kuitenkin vain 5 %:n ulosmyyntirajaa, on **esitetty siirtymäaika vuoden 2029 loppuun saakka sekä jätehuoltopalveluja tarjoavien kuntien että palveluja tarvitsevien toimijoiden sopeutumisen kannalta olennainen ja perusteltavissa**. Pitkä siirtymäaika on perusteltua, koska jätteenkäsittelyinvestoinnit ovat hyvin suuria ja jätteenkäsittelysopimukset pitkiä. Vain siten voidaan mahdollistaa investointien tehokkaampi käyttö ja estää kaaoksen syntyminen jätehuoltomarkkinoilla. Koska esitettyjen säädösmuutosten vaikutuksiin liittyy vaikutustenarvioinninkin mukaan paljon epävarmuustekijöitä, voisi olla **järkevää seurata vastuun rajaamisen ja ulosmyyntirajan vaikutuksia jätehuollon järjestämiseen** ja tarpeen mukaan tarkistaa 5 %:n tavoitteen asianmukaisuutta. Jos seurannassa havaitaan kielteisiä vaikutuksia esim. kierrätysasteen saavuttamiseen tai jätehuollon yleiseen toimivuuteen, tulisi olla valmius muuttaa säännöksiä.

Kunnallisesta jätehuollosta poikkeamisen (42 §) kriteerejä on tarkennettava

Lakiesityksessä ehdotetaan poikkeamisen kriteerejä helpotettavan huomattavasti entisestä. Jatkossa poikkeamismahdollisuus koskee ennen kaikkea kunnan kiinteistöjä. Koska kuntavastuun supistaminen jo itsessään pienentää kunnalle ohjautuvia jätevirtoja ja tuo haasteita talouteen, on Kuntaliiton näkemyksen mukaan ehdotettuun pykälään **lisättävä edellytys, että poikkeaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa kunnan jätehuollon toimintaedellytyksiä**. Vastaava edellytys on kirjattuna esim. vesihuoltolakiin yhtenä edellytyksenä vesihuoltolaitoksen liittämisvelvoitteesta vapauttamiselle.

Siirtymäajat tarpeellisia

Lain on esitetty tulevan voimaan 1.1.2019, mikä on sen toimeenpanon kannalta järkevää. Kuntavastuun ulkopuolelle jäävien julkisten toimijoiden on ehdittävä muodostaa kilpailuttamisorganisaationsa ja hoitaa kilpailutus. Selkeintä olisi kuitenkin varmistaa eri toimijoiden mahdollisuus varautua muutoksiin lakiin kirjattavin siirtymäajoin. Kuntaliitto huomauttaa, että erilaiset kuntien jätehuoltotoimijat on lakiesityksessä asetettu siirtymäaikojen suhteen eri asemaan. Siirtymäajoissa ei ole otettu huomioon alueita, joissa on käytössä kiinteistönhaltijan järjestämä jätteenkuljetus. Esitysluonnoksessa esitetty kuntavastuun rajaus koskee ennen kaikkea julkisia toimijoita (esim. valtio ja seurakunnat). Julkisten toimijoiden hankintalain mukainen kilpailuttamisvelvollisuus ja sen käytännön toteuttaminen (prosessi ja kestoaika), palvelutarjonnan muutos ja asiakastietoisuuden syntyminen muutoksista on otettava huomioon säätämällä **kohtuullinen siirtymäaika, vähintään kaksi vuotta, myös kiinteistönhaltijan järjestämän kuljetuksen alueilla**.

Kuntaliitto esittää, että vastuumuutoksen toteutuessa myös kunnan järjestämän kuljetuksen alueilla siirtymäsäännöstä olisi muutettava esitysluonnoksesta poiketen siten, että **siirtymäaika jatkuu jätteenkuljetuksen kuljetussopimusten loppuun saakka tai enintään viisi vuotta lain voimaantulosta.**

Helsingissä 19. päivänä helmikuuta 2018

SUOMEN KUNTALIITTO

Tuulia Innala
erityisasiantuntija, kuntatekniikan kehittäminen