26.2.2018

Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Viite:
HE 195/2017 vp

Kuuleminen 27.2.2018

HE 195/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

HSY kiittää kutsusta asiantuntijakuulemiseen ja mahdollisuudesta antaa lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle.

HSY:n vastuulla on yli 1,1 miljoonan asukkaan jätehuollon järjestäminen pääkaupunkiseudulla ja Kirkkonummella. Lisäksi HSY huolehtii julkisen palvelutoiminnan sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja koulutustoiminnan yhdyskuntajätteistä sekä toissijaisen vastuun perusteella elinkeinoelämän jätteistä.

Kuntavastuun rajaaminen ei ole perusteltua

HSY:n näkemyksen mukaan jätelain 32 § on perusteltua säilyttää nykyisellään. Kuntavastuun rajaaminen ehdotetulla tavalla ei ole perusteltua.

Yhdyskuntajätehuollon vastuunjako kunnan, tuottajan sekä jätteen haltijan kesken on johtanut Suomessa hajanaiseen järjestelmään, jolloin isojen jätevirtojen koordinointi ja kokonaisuuksien hallinta ei ole yhdenkään toimijan kokonaisvastuulla. HSY:n näkemyksen mukaan alan kehittyminen edellyttäisi päinvastoin yhden ei-kaupallisen, julkisen toimijan roolin vahvistamista. Tämän osoittavat myös hallituksen esityksessä kuvatut Ruotsin ja Tanskan jätehuoltojärjestelmät, joissa vahva kuntavastuu on johtanut hyvin toimivaan jätehuoltoon ja kierrätystavoitteisiin pääsyyn. Ruotsissa on parhaillaan vireillä kuntien operatiivisen vastuun laajentaminen kotitalouksien tuottajavastuujätteisiin (mm. pakkausjätteet).

Vastuun hajanaisuuden aiheuttamat ongelmat todettiin myös Suomea koskevassa EU:n komission käynnistämässä Early warning-menettelyssä (ns. varhaisvaroitusmenettely). EU:n komission konsultin (Eunomia) yksi keskeinen havainto Suomen kierrätyksen edistämisen esteenä oli, että jätehuollon vastuunjako on Suomen järjestelmässä jo nyt liian hajanainen ja sekavasti säädetty. Ehdotettu lakimuutos on omiaan lisäämään vastuiden pirstaloitumista. HSY huomauttaa, että yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa on muutettu 2000-luvulla jo kaksi kertaa, minkä lisäksi tuottajavastuun laajentaminen on kaventanut kunnan vastuuta. EU:n jätedirektiivien mukaisten uusien kierrätystavoitteiden saavuttaminen saattaa hyvinkin edellyttää vastuunjaon uudelleen tarkastelua kohta käynnistyvän laajan jätelain

kokonaisuudistuksen yhteydessä. HSY huomauttaa, että ehdotetun vastuunrajauksen toteuttaminen juuri ennen laajaa jätelain kokonaisuudistusta on epätarkoituksenmukaista. Jos kuntavastuun rajaus päätetään kuitenkin toteuttaa, pitää HSY kuitenkin hyvänä uudistuksen jakamista kahteen erilliseen osaan, joissa yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa sekä sidosyksikköjä koskevat säännösehdotukset on erotettu kunnan toissijaista jätehuoltoa ja kirjanpitovelvoitetta koskevasta säädösvalmistelusta. HSY ehdottaa, että kunnan toissijaista vastuuta ja markkinapaikkaa koskeva valmistelu olisi tarkoituksenmukaista yhdistää jätelain kokonaisuudistuksen yhteyteen ja säilyttää näiltä osin voimassa olevat jätelain säännökset ennallaan.

Ehdotetun säädösmuutoksen johdosta kuntavastuulta tulisi poistumaan runsaasti julkisia jätteenhaltijoita, esimerkiksi valtion kiinteistöjä kuten eduskuntataloa hallinnoiva Senaatti Kiinteistöt. HSY:n toimintaa koskevan lainsäädännön johdosta HSY kuntayhtymänä ei voi osallistua julkisiin jätehuoltopalveluiden tarjouskilpailuihin. Julkisten jätteenhaltijoiden valinnanvapaus kaventuu kunnallisen jätelaitoksen jäädessä valittavana olevien vaihtoehtojen ulkopuolelle. Esimerkiksi eduskuntatalon jätehuolto on edellyttänyt erityisjärjestelyjä mm. turvallisuusmääräysten noudattamisen johdosta. HSY on eduskuntatalon jätehuollon järjestäessään räätälöinyt palvelunsa asiakkaan tarpeiden mukaiseksi. Lainmuutoksen myötä muodostuu erittäin epätarkoituksenmukainen tilanne, jossa julkiset jätteenhaltijat kuten Senaatti Kiinteistöt ei jatkossa voi käyttää HSY:n palveluita, vaikka haluaisivat. HSY toteaa, että kuntavastuun rajauksen myötä kuntien jätehuoltopalveluiden ulkopuolelle jääville julkisille toimijoille tulisikin antaa jätelain muutoksen avulla mahdollisuus hakeutua kunnan lakisääteiseksi asiakkaaksi niin halutessaan.

Julkisten jätteen haltijoiden tulee jatkossa kilpailuttaa jätehuoltopalvelunsa julkisina hankintoina, mikä edellyttää jätehuoltopalveluiden kilpailuttamisosaamista sekä resursseja kilpailutustyöhön. Julkiset jätteenhaltijat ovat aikaisemmin lakisääteisesti kuntavastuulle kuuluessaan saaneet myös jätehuoltopalveluiden kilpailutustyön osana palveluaan, sen lisäksi, että niiden jätehuolto on toteutettu etusijajärjestyksen mukaisella tavalla. Palvelun jatkuva kilpailuttaminen lisää merkittävästi julkisten jätteenhaltijoiden hallinnollista taakkaa. Lisäksi HSY huomauttaa, että hankintalainsäädäntö sekä jätelain toissijaista vastuuta koskevat säädökset ovat keskenään ristiriitaiset, minkä johdosta julkisten toimijoiden jätelain mukaisen toissijaisen vastuun palvelun saanti on epävarmaa. Erityisesti terveydenhuollon erityisjätteiden osalta tulisi palveluiden saannin olla turvattu.

Kuntavastuun rajaaminen tulee HSY:n alueella lisäämään merkittävästi jäteajoneuvojen aiheuttamia melu- ja ympäristöhaittoja, kun suuri määrä erityisesti Helsingin keskusta-alueen jätteenhaltijoista poistuu HSY:n järjestämän jätehuollon piiristä ja HSY:n kilpailuttamista jätteenkuljetusurakoista. Jätteenkuljetusten poistuminen HSY:n hallinnoimasta logistiikkakokonaisuudesta johtaa tehottomaan ja päällekkäiseen jätteenkuljetusjärjestelmään, joka aiheuttaa merkittävästi enemmän melu- ja ympäristöhaittoja nykytilanteeseen verrattuna. HSY:n asiakasrekisterien perusteella HSY:n jätteenkuljetuksista on poistumassa satoja kiinteistöjä, joiden jätteenkuljetukset toteutuvat jatkossa erillisinä ajoina, ilman keskitettyä kilpailutusta ja ajosuorituksia ohjaavaa logistiikkajärjestelmää.

HSY:n alueella on voimassa kunnan järjestämä jätteenkuljetus, mikä on varmistanut alueella toimivien yksityisten jätteenkuljetusyritysten keskinäisen toimivan kilpailun. Kilpailun toimivuuden osoittaa erityisesti se, että HSY:n jätteenkuljetusurakoita hoitaa valtakunnallisesti toimivien isojen jätehuoltoyritysten lisäksi myös joukko (6 kpl) pienempiä jätehuoltoyrityksiä. HSY:n toimiva jätteenkuljetusurakoiden kilpailutus, sopivan kokoisiksi mitoitetut urakka-alueet sekä riittävän pitkä urakkasopimuskausi (viisi vuotta) ovat varmistaneet myös pienimmille yrityksille mahdollisuudet toimia

pääkaupunkiseudun jätteenkuljetusurakoissa. Kuntavastuun rajaaminen tulee johtamaan erityisesti pienten jätteenkuljetusalan yritysten toimintamahdollisuuksien heikentymiseen, kun HSY:n kilpailuttamat kuljetusurakat vähenevät alueella.

HSY toteaa lisäksi, että kuntavastuulta poistuvat jätteenhaltijat jäävät jatkossa myös jätehuoltomääräysten soveltamisalan ulkopuolelle, eikä näiden jätteenhaltijoiden jätehuollon etusijajärjestyksen noudattamisen toteutumista valvo suoraan mikään taho. Ylipäätään kuntavastuun rajaaminen lisää ympäristönsuojeluviranomaisen vastuulla olevien jätelain valvontatehtävien haasteellisuutta, sillä käytännössä esimerkiksi jätehuollon järjestämisen ensi vaiheen käytännön valvontaa tehdään usein nimenomaan kunnan jätelaitoksen toimesta. Kuntavastuulta poistuvien toimijoiden erilliskerättyjä pakkausjätteitä saattaa aiempaa enemmän päätyä jätepolttoaineeksi rinnakkaispolttolaitoksiin, mikä osaltaan estää kierrätysasteen nostoa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjajulkaisusarjan raportti 53/2016 ”Kohdennetut keinot kierrätyksen kasvuun”).

HSY huomauttaa lisäksi, että mikäli kuntavastuun rajaus päätettäisiin toteuttaa, on kuitenkin kuntien hallinto- ja palvelutoiminnan jääminen kunnan vastuulle erittäin perusteltua. Erityisesti jätelaitosten kouluissa ja päiväkodeissa toteuttaman ympäristökasvatustyön rooli on merkittävä ja tehtävän tarkoituksenmukainen jatkaminen edellyttää, että näiden kunnan toimintojen jätehuolto jää jatkossakin kunnan vastuulle. Kuntien omien kiinteistöjen erillinen kilpailuttaminen loisi lisäksi merkittävästi lisää hallinnollista taakkaa kuntiin. HSY:n perustamista koskevan lain mukaisesti jätelain mukaiset tehtävät on annettu kuntayhtymän tehtäväksi. HSY hoitaa jäsenkuntiensa puolesta myös jätehuollon kilpailuttamistehtävän. Mikäli kuntien oman hallinto- ja palvelutoiminnan jätehuollon järjestämistä ei olisi erikseen osoitettu lakisääteiseksi tehtäväksi, tulisi jäsenkaupunkien kilpailuttaa omien kiinteistöjensä tarvitsemat jätehuoltopalvelut erikseen. Kyseessä on vahvaa erityisosaamista vaativa hallinnollinen työ, jonka tekemiseen HSY on vuosien aikana erikoistunut. Jäsenkaupungeilla ei ole tarvittavaa osaamista eikä henkilökuntaa tehtävän suorittamiseen.

Kuntavastuun rajaaminen tulee lisäksi aiheuttamaan kuntalaisten jätemaksujen nostopaineen, sillä vastuun rajautumisen myötä HSY:n pelkästään jätteenkuljetuspalveluiden toimintatulojen on arvioitu pienenevän n. 3-5 miljoonaa euroa ja kiinteät kulut joudutaan jakamaan aiempaa pienemmälle asiakaskunnalle.

Yhteenveto jätelain muutosesityksen negatiivisista vaikutuksista HSY:n toimialueella:

- kuntavastuulta poistuvien julkisten jätteenhaltijoiden valinnanvapaus kapenee, koska ne eivät jatkossa voi saada HSY:n jätehuoltopalvelua, vaikka haluaisivat
- paine kuntalaisten jätemaksujen nostamiseen kasvaa, sillä HSY:n jätteenkuljetuspalveluiden toimintatulojen on arvioitu pienenevän n. 3-5 miljoonaa euroa
- jäteajoneuvoliikennemäärät ja liikenteen aiheuttamat melu- ja ympäristöhaitat kasvavat, erityisesti Helsingin keskusta-alueilla, kun alueelle syntyy osittain päällekkäinen jätteenkuljetuslogistiikka
- pienten jätteenkuljetusyritysten toimintamahdollisuudet kaventuvat kunta-urakoiden pienentyessä, alan keskittyminen suurten toimijoiden käsiin vahvistuu ja alan kilpailu vähenee
- portaittainen siirtymäsäännös johtaa haasteisiin sekä kuntavastuulta poistuvien julkisten toimijoiden kilpailutuksissa että HSY:n operatiivisessa toiminnassa
- suuret jätevirrat hajautuvat vielä nykyistäkin enemmän eri vastuutahoille, mikä tekee erityisesti kierrätystavoitteisiin pääseminen vaikeammaksi, kun keskittämisen tuomia hyötyjä puretaan entisestään
- ennen ehdotetun vastuunrajauksen toteuttamista sekä toissijaista vastuuta ja markkinapaikkaa koskevia muutoksia olisi tarkoituksenmukaista odottaa

jätedirektiivien lopullinen sisältö jätelainsäädännön sekä direktiivien säännösten yhteensopivuuden varmistamiseksi.

145 a § Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

HSY toteaa jätehuollon oman ulosmyyntirajan olevan ehdoton edellytys jätehuoltojärjestelmän yleisen toimivuuden turvaamiseksi. HSY toteaa, että pysyväksi ulosmyyntirajaksi tulisi säätää vähintään 15 prosentin ulosmyynti ilman euromääräistä rajaa. HSY:n toimintaan ulosmyyntirajan muutos ei suoraan vaikuta, sillä HSY:llä ei ole markkinaehtoista toimintaa kuntayhtymä-muodossa.

Lakiesityksen perusteluissa ei ole kovin hyvin arvioitu sitä, että millä tavoin kuntien jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan rajaaminen tulee heikentämään yksityisten, nimenomaan jätehuoltoalan yritysten toimintaedellytyksiä. Jätehuollon infrastruktuuri nojaa pääasiassa kuntien tekemiin jätteenkäsittelylaitos-investointeihin, joihin yksityinen jätehuoltosektori puolestaan joutuu turvautumaan, koska se ei ole tehnyt riittävästi omia investointeja jätteenkäsittelykapasiteettiin, kuten jätteenpolttoon tai biojätteen käsittelyyn. Tästä syystä jäteala on muodostunut muista toimialoista poikkeavaksi toimialaksi. Markkinaehtoisen toiminnan liian tiukka rajaaminen sekä toissijaisen vastuun sääntelyyn parhaillaan valmisteltavat muutokset tekevät järjestelmän oikeusperustasta epävarman, mikä ei kannusta uusiin investointeihin eikä alan kehittämiseen. Lisäksi markkinaehtoisen toiminnan rajaaminen vaarantaa yksityisen ja julkisen sektorin välisen yhteistyön esimerkiksi eri puolille maata kehittymässä olevissa ekoteollisissa keskittymissä ja kiertotalouden kehittymisen edellyttämässä innovaatioyhteistyössä.

HSY toteaa, että pitkä siirtymäaika ulosmyyntirajan asteittaiselle tiukentamiselle on erittäin perusteltu, jotta koko jäteala ehtii sopeutumaan muutokseen. Jätteenkäsittelyinvestoinnit ovat hyvin suuria ja jätteenkäsittelysopimukset pitkiä. Vain pitkän siirtymäajan avulla voidaan mahdollistaa investointien tehokkaampi käyttö ja varmistaa koko jätehuoltojärjestelmän toimivuus. Koska muutos käynnistää koko alan murroksen, jonka seuraukset ovat tässä vaiheessa epävarmat, tulisi ennen näin pitkän siirtymäajan päättymistä tilanne arvioida vielä kertaalleen. Ehdotettua 10% rajaa tulisi pitää kokeilunomaisena ja siitä tulisi poistaa automaattinen 5 %:n ulosmyyntirajaan siirtyminen vuoden 2030 alusta. Tämä tarkoittaisi, että vasta kattavien vaikutusarviointien jälkeen tehtäisiin tarvittavat muutokset, jolloin olisi oltava myös valmis tarvittaessa nostamaan ulosmyyntirajaa lähemmäs direktiivin sallimaa ylärajaa.

Siirtymäajat

Laki on ehdotettu tulemaan voimaan 1.1.2019. Voimassa oleville jätteenkuljetusurakkasopimuksille on ehdotettu kolmen vuoden siirtymäaikaa. Lain perustelujen mukaan lain voimaantulon jälkeen tehtävien kuljetussopimusten osalta noudatettaisiin heti uusia säännöksiä.

HSY toteaa, että lainmuutos voi tulla voimaan aikaisintaan 1.1.2019, jotta kuntavastuun ulkopuolelle jäävät julkiset toimijat ehtivät perustaa kilpailuttamisorganisaationsa ja sen jälkeen toteuttaa varsinaiset kilpailutukset hankintalainsäädännön mukaisia määräaikoja noudattaen. Jätehuoltopalveluiden kilpailuttaminen on merkittävä uusi hallinnollinen tehtävä julkisille toimijoille ja lisäksi on huomioitava EU-hankintojen kilpailuttamista koskevat määräajat. Nämä seikat tulee huomioida vielä uudestaan siinä vaiheessa, kun lakia ollaan vahvistamassa, jotta jätehuoltopalvelun julkisen hankinnan toteuttamiselle jää sen vaatima aika.

HSY:n näkemyksen mukaan lain portaittainen voimaantulo johtaa kilpailutettavan kokonaisuuden pirstoutumiseen, mikä muodostaa erityisesti julkisille jätteenhaltijoille haastavan tilanteen, koska kiinteistökokonaisuutta ei voi kilpailuttaa kerralla. Ongelmaa ei ole syntynyt aiemmissa vastuunjaon muutoksissa, kun kuntavastuulle on tällöin siirretty uusia toimijoita, joiden kiinteistöt on voitu yksinkertaisin toimenpitein lisätä jo olemassa olevien urakkasopimusten mukaisiin ajoreitteihin. Sen sijaan tällaisten kiinteistöjen poistaminen vaiheittain urakkasopimusten piiristä aiheuttaa sekä jätteenhaltijoille että HSY:lle operatiivisesti haastavan tilanteen, josta aiheutuu myös taloudellisia seuraamuksia, kun voimassa olevia urakkasopimuksia joudutaan kesken sopimuskauden muuttamaan ja urakka-alueita pienentämään.

Vaiheittaisen voimaantulon aiheuttamien lisähaasteiden minimoimiseksi HSY esittää, että nykyisiä jätteenkuljetusurakkasopimuksia tulisi voida jatkaa viisi vuotta lain voimaantulosta ja että kuntavastuulta poistuminen tapahtuisi tällöin kerralla. Ehdotettu malli, jossa uusien urakkasopimusten teossa tulee noudattaa uusia säännöksiä ja vanhoille sopimukselle on annettu kolmen vuoden siirtymäaika, ei ole palveluita kilpailuttavan jätteenhaltijan eikä kunnan jätelaitoksen näkökulmasta toimiva.

Pidennetty siirtymäaika olisi perusteltua myös erityisesti pienten jätteenkuljetusyritysten kannalta, joiden asemaa nyt ehdotettu muutos tulee heikentämään, kunnan kilpailuttamien kuljetusurakoiden vähentyessä toimialueella.

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä



Raimo Inkinen
toimitusjohtaja