Vastine ympäristövaliokunnalle 20.4.2018

Ympäristöministeriö
Hallitussihteeri Ella Särkkä

Ympäristöministeriön vastine hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta HE 195/2017 vp annettuihin asiantuntijalausuntoihin ja eräisiin muihin kysymyksiin

Ympäristövaliokunta on pyytänyt ympäristöministeriöltä vastinetta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta HE 195/2017 annettuihin asiantuntijalausuntoihin sekä talousvaliokunnan (TaV) ja hallintovaliokunnan (HaV) asiasta antamiin lausuntoihin ja lausumaehdotuksiin (TaVL 6/2018 vp – HE 195/2017 vp, HaVL 5/2018 vp – HE 195/2017 vp). Ympäristövaliokunta on lisäksi pyytänyt ympäristöministeriötä käsittelemään erityisesti kysymystä siitä, miten kiertotalouden tavoitteet ja kiristyvät kierrätystavoitteet saavutetaan esityksen mukaisessa tilanteessa, jossa kunnan vastuuta jätteistä rajoitetaan ja koordinointitehtävän katsotaan näin heikkenevän. Samoin vastineessa pyydetään erityisesti käsittelemään esityksen suhdetta komission early warning-menettelyyn. *Ympäristöministeriö esittää seuraavassa näkemyksiään annettuihin lausuntoihin sekä esitettyihin kysymyksiin.*

1. Vastine asiantuntijalausunnoissa esitettyyn

1.1 Kunnan ensisijaisen jätehuoltovastuun rajaus (jätelaki 32 §)

TaV toteaa lausunnossaan, että kierrätysasteen nostaminen nykyisestä edellyttää muutoksia jätehuollon vastuunjakoon ja menettelyihin, joskin esityksen vaikutus on tältä osin epävarma. Valiokunta myös arvioi, että uusia kiertotalousinnovaatioita syntyy todennäköisimmin yksityisen sektorin toimesta. Suomen Yrittäjät sekä Ympäristöteollisuus- ja palvelut YTP ry puolestaan esittävät, ettei esitysluonnos ole hallitusohjelman kirjauksen mukainen siltä osin kuin kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen ehdotetaan jäävän kunnan vastuulle. Suomen Sairaalatekniikan yhdistys ry (SSTY) ja Satakunnan sairaanhoitopiiri kannattavat sitä, että sote-toimijoilla olisi vastuu omien jätteidensä jätehuollosta.

Suomen ympäristökeskus (SYKE) ja Pirkanmaan ELY-keskus sen sijaan arvioivat, että vastuurajausten toistuva muuttaminen aiheuttaa epävarmuutta toimijoiden välille sekä haittaa jätehuollon pitkäjänteistä kehittämistä. Suomen Kuntaliitto, Suomen Kiertovoima ry (KIVO) ja kunnalliset jätelaitokset katsovat lausunnoissaan, että kunnan ensisijaista jätehuoltovastuuta koskeva jätelain 32 § on syytä säilyttää nykyisellään. Mikäli kunnan vastuuta kuitenkin rajataan, kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen säilyttäminen kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piirissä on välttämätöntä, mihin myös HaV lausunnossaan viittaa. Samoin TaV:n ja HaV:n lausuntoihin jätetyissä eriävissä mielipiteissä katsotaan, että jätelain 32 § tulisi jättää ennalleen. Suomen luonnonsuojeluliitto (SLL) taas arvioi, että ympäristönsuojelullisesti voisi olla perusteltua lisätä kuntien vastuuta. KIVO, Pirkanmaan Jätehuolto Oy, Kymenlaakson Jäte Oy ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut –kuntayhtymä (HSY) katsovat lisäksi, että kuntien jätehuoltopalveluiden ulkopuolelle jääville julkisille toimijoille tulisi mahdollistaa halutessaan hakeutuminen kuntavastuun piiriin.

Viitaten ympäristövaliokunnalle 20.2.2018 toimittamaansa lausuntoon ***ympäristöministeriö toteaa, että esitetty kunnan vastuun rajaus on tarpeen hallitusohjelman kirjauksen toimeenpanemiseksi sekä jätealan kilpailun ja yritystoiminnan edistämiseksi.*** *Lainmuutos myös vähentäisi kunnan jätehuoltovastuun rajauksiin*

*liittyviä tulkintaongelmia**. Kunnan ensisijaisella vastuulla säilyisivät asumisessa syntyvien jätteiden ohella kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan jätteet, mikä olisi perusteltua kunnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamiseksi sekä kunnille jätehuoltopalvelujen kilpailutuksista johtuvan hallinnollisen taakan minimoimiseksi. Esityksen perustelujen mukaan kunnan hallinto- ja palvelutoiminnalla tarkoitettaisiin soveltuvin osin, mitä kuntalain 6 §:n 2 momentissa säädetään kunnan toiminnasta. Kuntalaissa on omaksuttu laaja näkökulma kunnan toimintaan, joka käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kunnan osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Kuntalain perusteluissa käsitettä on avattu seikkaperäisesti, minkä vuoksi ympäristöministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena asian yksityiskohtaista toistamista käsillä olevan esityksen perusteluissa. Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen määrä on verrattain vähäinen:** *nykyisin arviolta noin kolme prosenttia, mutta sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen enää vain noin 1,5 prosenttia yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä. (kun sosiaali - ja terveyspalveluissa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestämisvastuu siirtyy maakunnille).*

Jätehuoltopalvelujen saatavuuden varmistamiseksi kunnalla säilyisi velvollisuus järjestää kapasiteettinsa puitteissa jätehuolto toissijaisesti (ns. TSV-palvelu) tilanteissa, joissa yksityistä palvelutarjontaa ei ole kohtuudella saatavissa ja jätteen haltija tätä pyytää. ***Kunnan TSV-palvelun avulla voidaan siten huomioida alueellisesti vaihtelevia jätehuollon tarpeita ja turvata jätehuoltopalvelujen saatavuutta viime kädessä myös esityksen myötä kunnan vastuun ulkopuolelle jääville julkisille toimijoille sekä ehkäistä jätteiden päätymistä epäasianmukaiseen käsittelyyn ja ympäristöön. Nyt ehdotettu kunnan ensisijaisen jätehuoltovastuun ja markkinaehtoisen ulosmyynnin rajaaminen voi kuitenkin johtaa kunnan jätelaitoksen käsittelykapasiteetin supistumiseen, mikä voi ympäristöministeriön arvion mukaan joillakin alueilla jossain määrin heikentää TSV-palvelun saatavuutta. Toisaalta jätelain uudistuksen toisessa vaiheessa valmisteltavan sähköisen jätteiden ja sivuvirtojen markkinapaikan tarkoituksena on auttaa jätteen haltijaa löytämään tarvitsemansa jätehuoltopalvelu ensisijaisesi vapailta markkinoilta ja viime kädessä kunnan TSV-palveluna. Ympäristöministeriö arvioi, että markkinapaikka tehostaisi jätehuoltomarkkinoiden toimintaa*** *ja tätä kautta asianmukaisten jätehuoltoratkaisujen löytymistä ja kehittymistä. Markkinapaikkaa on käsitelty tarkemmin kohdassa 1.5.*

Antamissaan lausunnoissa Kuntaliitto, KIVO ja HSY kiinnittivät huomiota siihen, että kierrätyksen osalta edistyneissä maissa kunnalla on laaja vastuu jätehuollon järjestämisestä. ***Ympäristöministeriö kuitenkin huomauttaa, että kunnan vastuu on Suomessakin nykyisin verrattain laaja, mutta asetettuja kierrätystavoitteita ei ole tästä huolimatta saavutettu.*** *Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan jätehuollon ja kiertotalouden edistämisen kannalta ei välttämättä ole ratkaisevaa se, kuinka laajasti kunta on vastuussa muun kuin kotitalouksissa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestämisestä.* ***Muutoksen aikaansaamiseen tarvitaan muita lainsäädännöllisiä, taloudellisia ja neuvonnallisia ohjauskeinoja. EU:n tulevan jätesäädöspaketin[1] myötä kierrätystavoitteet ja erilliskeräysvelvoitteet tulevat edelleen kiristymään ja niiden saavuttaminen tulee edellyttämään useita toisiaan tukevia toimenpiteitä,*** *joita on käsitelty tarkemmin kohdassa 2. Ympäristöministeriö korostaa, että kyse on jätehuoltoalan toimintaa ja rakenteita koskevasta laaja-alaisesta muutoksesta, joka edellyttää myös julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä.*

[1] Kuuden jätealan direktiivin muutosehdotukset löytyvät mm. ympäristöministeriön intenetsivuilta osoitteesta http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Jatteet/Kansainvalinen_yhteistyo_ja_EUasiat

1.2 Poikkeusmahdollisuus jätteen haltijan velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon (jätelaki 42 §)

Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että jätelain 42 §:n muutos tulee toteuttaa yhdessä kunnan vastuun rajauksen kanssa lain sisäisen systematiikan säilyttämiseksi. Kuntaliitto esittää lausunnossaan, että pykälään tulisi lisätä edellytys, jonka mukaan jätteen haltijalle myönnettävä poikkeus velvollisuudesta luovuttaa kunnan vastuulle kuuluva jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon ei saisi vaarantaa kunnan jätehuollon toimintaedellytyksiä.

Ympäristöministeriö pitää Kuntaliiton ehdottamaa lisäkriteeriä poikkeuksen myöntämiselle hyvin tulkinnanvaraisena eikä tue sen lisäämistä säännökseen. Lisäksi ympäristöministeriö toteaa, että säännöksen soveltamiskäytännöstä saatujen kokemusten mukaan poikkeushakemuksia on tehty vain vähän. Poikkeushakemusten määrän arvioidaan edelleen vähenevän, kun osa jätteen haltijoista siirtyy 32 §:ssä ehdotetun muutoksen myötä pois kunnan vastuulta. Myönnettävät poikkeukset koskisivat yksittäisiä jätteen haltijoita eikä niillä arvioida kokonaisuutena olevan vaikutuksia kunnan jätehuoltojärjestelmän toimintaedellytyksiin.

1.3 Sidosyksikön markkinaehtoisen toiminnan ulosmyyntiraja (jätelaki 145 a §)

TaV pitää esitetyille ulosmyyntirajoille ehdotettua siirtymäaikaa kunnallisten toimijoiden kannalta perusteltuna ottaen huomioon jätetoimialan investointien kuoletusajat. Se myös toteaa, että sidosyksikkösäännösten sijoittaminen jätelakiin ei ole täysin optimaalinen ratkaisu. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) arvioi niin ikään, että mahdolliset poikkeussäännökset tulisi erityislainsäädännön sijaan sijoittaa hankintalakiin. Lisäksi TEM, Suomen Yrittäjät ja YTP katsovat, että jätealalla tulisi noudattaa hankintalain mukaista viiden prosentin ja 500 000 euron rajaa sekä suhtautuvat kriittisesti esitettyyn siirtymäaikaan. Suomen Yrittäjät ja YTP esittävät, että kunnan jätehuollon toimialalla sovellettava ulosmyyntiraja olisi viisi prosenttia vuoden 2022 alusta. Myös L&T pitää ehdotettua siirtymäaikaa kohtuuttoman pitkänä.

HaV, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Kuntaliitto, KIVO, HSY ja Kymenlaakson Jäte Oy kannattavat hankintalaista poikkeavan sääntelyn sisällyttämistä jätelakiin. Kuntaliiton ja HSY:n mukaan ulosmyyntirajan tulisi olla pysyvästi 15 prosenttia ja KIVOn ja Kymenlaakson Jäte Oy:n mukaan 20 prosenttia. Toissijaisesti ne pitävät 10 prosentin ulosmyyntirajalle ehdotettua siirtymäaikaa välttämättömänä samoin kuin HaV. KIVO ja HSY esittävät lisäksi, että automaattinen siirtyminen viiden prosentin ulosmyyntirajaan vuoden 2030 alusta tulisi poistaa. Myös TaV:n ja HaV:n lausuntoihin jätetyissä eriävissä mielipiteissä sekä Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n, Tervolan kunnan ja SLL:n lausunnoissa kannatettiin 20 prosentin rajaa.

Ympäristöministeriö toteaa hankintalain lähtökohtana olevan, että Suomessa sovelletaan eri toimialoilla hankintadirektiivistä poikkeavaa tiukempaa ulosmyyntirajaa kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi. *Kansallisesti sidosyksikön vähäistä suuremman ulosmyynnin on katsottu olevan ongelmallista kilpailun vääristymisen estämisen kannalta.* ***Tämän mukaisesti viiden prosentin ulosmyyntiraja olisi johdonmukaista ottaa ennen pitkää käyttöön myös kunnan jätehuollon toimialalla.***

Viitaten ympäristövaliokunnalle 20.2.2018 toimittamaansa lausuntoon ympäristöministeriö kuitenkin korostaa, että ***esitetty siirtymäaika vuoteen 2030 asti olisi välttämätön, jotta mahdollistettaisiin kuntien jätehuoltoyhtiöiden toimintaedellytykset ja jotta yhtiöt voisivat toteuttaa tarvittavat sopeuttamistoimet (esim. toiminnan supistaminen, fuusioituminen, tytäryhtiön perustaminen) hallitusti*** *jätehuollon toimintavarmuus sekä jätehuollon taustalla olevat terveyden- ja ympäristönsuojelulliset näkökohdat turvaten. Esimerkiksi kunnalliset jätehuollon toimijat ovat viimeisen 10–15 vuoden aikana tehneet pitkäkestoisia (15–20*

vuotta) sopimuksia jätteenkäsittelylaitoksia hallinnoivien yhtiöiden kanssa. Sopimukset ovat olleet välttämättömiä suurien, jopa 100–150 miljoonan euron suuruisten investointien aikaansaamiseksi. Sopimusten kestoaika ja investointien takaisinmaksu ovat vasta alkupäässään ja voimassa oleviin sopimuksiin, jotka on tehty ilman tietoa hankintalainsäädäntöön myöhemmin lisätyistä tiukoista ulosmyynnin rajauksista, on oikeudellisesti vaikea puuttua takautuvasti. Suurin osa sopimuksista lakkaa kuitenkin todennäköisesti olemasta voimassa vuoteen 2030 mennessä, mikä tarjoaisi mahdollisuuden uudelleenjärjestelyihin.

Ympäristöministeriö huomauttaa lisäksi, että ulosmyynnin prosenttiosuuden perusteena tulee hankintalain mukaan käyttää kolmen edeltävän vuoden keskimääräistä kokonaisliikevaihtoa. Tämä tarkoittaa, että kuntien jätehuoltoyhtiöiden on sidosyksikköasemansa säilyttääkseen pienennettävä markkinaehtoinen ulosmyyntinsä pysyvästi alle viiteen prosenttiin jo vuoden 2027 alkuun mennessä.

***Hankintalain mukaista euromääräistä rajoitusta ei esityksessä esitetä sovellettavaksi, sillä se saattaisi ylittyä jo yhden jätehuoltopalvelusopimuksen seurauksena. Ympäristöministeriö arvioi, että tämä voisi johtaa epätarkoituksenmukaisiin jätehuoltoratkaisuihin ja jätemarkkinoiden tehottomuuteen** kuten kaatopaikkojen jälkihoitovelvoitteiden täyttämisen vaikeutumiseen ja kuntien käsittelykapasiteetin vajaakäyttöön. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan poikkeaminen rajoituksesta ei näin ollen haittaisi yksityisten toimijoiden liiketoimintamahdollisuuksia.*

*Ympäristöministeriö huomauttaa myös, että **oikeuskanslerinvirasto ei näe oikeudellista estettä sisällyttää esitetyt sidosyksikkösäännökset hankintalain sijasta jätelakiin.** Myös jätelakia valmistelleessa työryhmässä esitettiin voimakkaasti näkemyksiä siitä, että mahdollisista poikkeamisista hankintalain säännöksistä tulee säätää substanssilaissa eikä hankintalaissa. Kuten TaV lausunnossaan toteaa, sidosyksikkösäännöksiä soveltavat lisäksi pääsääntöisesti jätehuoltotoimialan asiantuntijat, mikä vähentää säännösten jakautumisesta useaan säädökseen aiheutuvia vaikutuksia.*

Monissa lausunnoissa kannatetaan ulosmyyntirajoihin ja siirtymäaikoihin liittyvän seurannan järjestämistä. TEM:n mukaan seurantaa tarvitaan, jotta varmistetaan kuntatoimijoiden sopeuttavan toimintaansa laskeviin ulosmyyntirajoihin. Kuntaliitto, KIVO ja Perämeren Jätehuolto Oy katsovat, että ulosmyyntirajaa tulisi tarpeen mukaan tarkistaa vaikutustenarvioinnin perusteella. MTK esittää, että eduskunta asettaisi uudistukselle jälkiseurantavelvoitteen sidosyksikkösääntelyn alueellisten vaikutusten arvioimiseksi. Pirkanmaan ELY-keskus pitää tärkeänä, että hallitus seuraisi lakimuutoksesta johtuvia eri toimijoiden välisiä ristiriitoja, kanteluita ja valituksia ja että samassa yhteydessä harkittaisiin, että markkinariitojen osalta ratkaisijana toimisi markkinaoikeus. Lisäksi HaV esittää lausumaehdotuksessaan eduskunnan edellyttävän, että jätelain vaikutuksia arvioidaan vuoden 2027 loppuun mennessä eduskunnalle annettavalla kirjallisella selvityksellä, jossa käydään läpi lain kokonaisvaikutukset sekä erityisesti muutosten vaikutukset kuntien valvontaviranomaisten työmäärään, kotitalouksien jätteenkeräilyn hintakehitykseen sekä haja-asutusalueiden laittomien kaatopaikkojen pelättyyn lisääntymiseen. Selvityksessä olisi myös arvioitava vastuun rajaamisen ja vuodesta 2030 voimaan tulevaksi tarkoitetun 5 %:n ulosmyyntirajan vaikutuksia jätehuollon järjestämiseen.

*Ympäristöministeriö toteaa, että kunnallisten toimijoiden on jätelain 44 §:n mukaan kirjanpidossa eriteltävä markkinaehtoinen myynti ja lakisääteinen jätehuoltopalvelu toisistaan ja laadittava markkinaehtoisesta myynnistä tilikausittain erilliset laskelmat. Tieto kunnallisten toimijoiden markkinaehtoisesta myynnistä on siten julkisesti saatavissa. **Ympäristöministeriöllä ei ole syytä epäillä, että kunnalliset toimijat eivät suunnittelisi toimintaansa siten, että ne pystyvät täyttämään lainsäädännössä asetetut niitä sitovat markkinaehtoisen myynnin ulosmyyntirajat. Tilanteen seuranta on hyödyllistä, mutta ympäristöministeriö pitää ylimitoitettuna kunnallisille toimijoille asetettavaa erillistä raportointivelvollisuutta taikka muita esitetyn kaltaisia jälkiseurantavelvoitteita. Esityksen vaikutuksia on lisäksi vaikea erottaa muiden, esimerkiksi EU:n***

jätesäädöspaketin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä tehtävien muutosten vaikutuksista. Ympäristöministeriö ei myöskään pidä tarpeellisena erillistä markkinariitojen seurantaa, sillä Kilpailu- ja kuluttajavirasto seuraa jo nykyisin kilpailuolosuhteita ja turvaa taloudellista kilpailua puuttumalla kiellettyihin kilpailunrajoituksiin sekä valvoo kilpailun tasapuolisuutta julkisen ja yksityisen elinkeinoelämän välillä. *Viraston tekemiin päätöksiin on mahdollista hakea muutosta markkinaoikeudelta.*

1.4 Siirtymäsäännökset

Kuntaliitto esittää, että julkisten toimijoiden hankintalain mukainen kilpailuttamisvelvollisuus tulisi ottaa huomioon myös alueilla, joilla on käytössä kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus säätämällä näille alueille vähintään kahden vuoden siirtymäaika lain voimaantulosta. Lisäksi kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen alueille esitettyä siirtymäsäännöstä tulisi muuttaa siten, että siirtymäaika jatkuu kuljetussopimusten loppuun saakka tai enintään viisi vuotta lain voimaantulosta. KIVO ja HSY puolestaan katsovat, että tarvitaan riittävän pitkä ja yhtenäinen, esim. viiden vuoden siirtymäaika. Lisäksi SSTY esittää, että sote-uudistuksen toteutuessa sosiaali- ja terveydenhuollon yhdyskuntajätehuolto siirtyisi pois kunnan vastuulta vasta vuoden 2020 alusta tai että sote-toimijoille annettaisiin mahdollisuus hyödyntää kunnallista jätehuoltoa tähän asti.

Ympäristöministeriö toteaa, että kunnalla on jätelain nojalla velvollisuus järjestää vastuulleen kuuluvan yhdyskuntajätteen kuljetus joko ns. kunnan järjestämänä jätteenkuljetuksena tai ns. kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena. Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kunta järjestää kuljetuksen joko omana toimintanaan tai hankkimalla palvelut kilpailutuksen perusteella yksityiseltä yrittäjältä. Kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kiinteistön haltija sopii itse valitsemansa kuljetusyrittäjän kanssa jätteen kuljetuksesta.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan siirtymäaika ei ole kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen alueilla tarpeen. Jätteen haltija voi edelleen itse valita palveluntarjoajan ja halutessaan jatkaa voimassaolevaa kuljetussopimusta tai irtisanoa sen normaalien sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Jos sopimusta ei jostain syystä pystyttäisi jatkamaan, tulisi julkisten toimijoiden kilpailuttaa kuljetuspalvelunsa ennen ehdotetun lain vuoden 2019 alussa tapahtuvaa voimaantuloa. Voimaantuloajankohdassa on otettu huomioon hankintalain mukaisen kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluvien julkisten toimijoiden tarve kilpailuttaa jätehuoltopalvelunsa ennen lain voimaantuloa. Lisäksi ympäristöministeriö korostaa, että perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella riittävä siirtymäaika on esim. 3-4 vuotta, ***eikä kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen alueille ehdotettua kolmen vuoden siirtymäaikaa voida näin ollen pitää ongelmallisena perustuslain 15 §:n mukaisen perusteltujen odotusten suojan taikka kuntien kuljetusurakoiden kilpailutusten toteuttamisen näkökulmasta.***

Sote-yhdyskuntajätteille ehdotetun siirtymäajan osalta ympäristöministeriö toteaa, että sairaanhoitopiirit ovat kuntayhtymiä, jotka esityksen perustelujen mukaan katsottaisiin kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan piiriin kuuluviksi ja joiden osalta kunta näin ollen vastaisi jätehuollon järjestämisestä nykyiseen tapaan vuoden 2019 loppuun saakka eli kunnes sote-uudistus tulisi voimaan ja jätehuollon järjestämisvastuu siirtyisi maakunnille. ***Vuoteen 2020 ulottuva siirtymäaika sote-yhdyskuntajätteille ei siis olisi tarpeen sairaanhoitopiirien jätehuollon järjestämisen helpottamiseksi, mikä on sittemmin varmistettu myös SSTY:ltä.*** *Yksityiset sote-toimijat puolestaan vastaisivat tuottamiensa sote-yhdyskuntajätteiden jätehuollosta vuodesta 2019 lähtien eikä sote-uudistuksella olisi niiden toimintaan tältä osin vaikutusta.*

1.5 Jätelain uudistuksen 2. vaihe, jätteiden ja sivuvirtojen markkinapaikka

HaV, Kuntaliitto ja HSY kannattavat lausunnoissaan jätelain kaksivaiheista uudistusta, jossa yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa sekä sidosyksikköjen markkinaehtoista toimintaa koskevat säännösehdotukset on erotettu kunnan toissijaista jätehuoltovastuuta ja kirjanpitovelvoitteita koskevasta säädösvalmistelusta. YTP sen sijaan katsoo, että esitykseen olisi tullut sisällyttää kunnallisen jätehuollon kirjanpitovaatimuksia koskevat täsmennykset.

Ympäristöministeriö toteaa, että esityksen valmistelun yhteydessä tarkasteltiin läpinäkyvyyden lisäämiseksi mahdollisuutta täsmentää kunnan TSV-palveluun liittyvän markkinapuutteen arviointia sekä kunnan ja kunnan jätehuoltoyhtiön kirjanpitovelvoitteita. Näihin liittyvistä muutosehdotuksista päätettiin lausuntopalautteen perusteella kuitenkin luopua. Tarkoituksena on säätää TSV-palvelua ja kirjanpitovelvoitteita koskevista täsmennyksistä erikseen jätelain uudistuksen toisessa vaiheessa, jonka yhteydessä valmistellaan myös jätteiden ja sivuvirtojen sähköinen markkinapaikka. Jätelain uudistuksen toteuttaminen kahdessa vaiheessa on tarpeen markkinapaikan valmisteluun liittyvistä aikataulusyistä. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan uudistuksen vaiheistamisella myös vältetään samoihin säännöksiin lyhyellä aikavälillä kohdistuvat toistuvat muutokset**, mikä selkiyttää sääntelyä sekä vähentää muutosten toimeenpanosta yrityksille ja viranomaisille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Lausuntopalautteen perusteella **monet lausunnonantajat myös pitivät kirjanpitovelvoitteisiin liittyviä muutosehdotuksia raskaina ja epäselvinä, mikä osaltaan puoltaa niiden jatkovalmistelua uudistuksen toisessa vaiheessa.

Lausumaesityksessään TaV ehdottaa eduskunnan edellyttävän, että valtioneuvosto valmistelee ripeästi markkinapaikan edellyttämän lainsäädännön muutokset. Myös Suomen yrittäjät ja YTP kannattavat markkinapaikan luomista sekä kiirehtivät sen valmistelua nopeutetussa aikataulussa. Suomen Yrittäjät korostaa, että samassa yhteydessä tulisi säätää kunnan TSV-palveluun ja kirjanpitovelvoitteisiin liittyvistä täsmennyksistä. HSY puolestaan katsoo, että kunnan toissijaista vastuuta ja markkinapaikkaa koskeva valmistelu olisi tarkoituksenmukaista yhdistää tehtäväksi jätedirektiivien muutoksesta johtuvan jätelain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Ympäristöministeriö toteaa markkinapaikan valmistelun olevan parhaillaan käynnissä. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan markkinapaikka on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa jätelain uudistuksen toisessa vaiheessa, sillä markkinapaikkaan liittyvillä menettelyillä voitaisiin jatkossa osoittaa avoimesti ja läpinäkyvästi kunnan TSV-palvelun edellyttämä markkinapuute, mitä on pidetty TSV-palvelun kriittisenä edellytyksenä. Markkinapaikassa myös sovitettaisiin yhteen keskenään ristiriitaiset jätelain ja hankintalain mukaiset menettelyt**, mikä olisi lakimuutoksen jälkeen tärkeää, koska jatkossa TSV-palvelua pyytävä jätteen haltija voi olla myös kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluva julkinen toimija. **Tavoitteena on, että jätelain uudistuksen toiseen vaiheeseen liittyvät markkinapaikkaa ja kunnan TSV-palvelua sekä kunnallisten toimijoiden kirjanpitovelvoitteiden täsmentämistä koskevat säädösmuutokset tulisivat voimaan samanaikaisesti markkinapaikan käyttöönoton kanssa alkuvuodesta 2019. Markkinapaikka on tarkoitus rakentaa siten, että sitä voidaan kehittää myös käyttöönoton jälkeen.

1.6 Kunnallisen jätteenkäsittelyinfran avaaminen

TaV katsoo lausunnossaan, että jätealan kilpailuneutraliteettiongelmat olisivat tehokkaimmin ratkaistavissa säätämällä velvoitteesta eriyttää kunnallisen jätehuoltoyhtiön omistamat biologiset jätteenkäsittelylaitokset ja jätepolttolaitokset erilleen muusta kunnallisesta jätehuollosta.

Viitaten ympäristövaliokunnalle 20.2.2018 toimittamaansa lausuntoon ***ympäristöministeriö korostaa, että esityksen valmistelun yhteydessä tilatussa erillisselvityksessä[2] tarkasteltiin laajalti kunnallisen jätteenkäsittelyinfran avaamiseen liittyviä kysymyksiä. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan selvitys ei tue infran eriyttämistä koskevan sääntelyn sisällyttämistä jätelakiin.*** *Jätteenkäsittelyinfran eriyttäminen erilliseen yhtiöön on jo pääosin toteutettu, minkä lisäksi tällaisen velvollisuuden säätäminen olisi ongelmallista oikeusperustan epävarmuuden vuoksi. Selvityksessä ehdotettu kunnallisille toimijoille asetettava ylimääräisen kapasiteetin myyntivelvoite ei puolestaan toisi lisäarvoa suhteessa kunnan velvollisuuteen tarjota vastaavaa palvelua jo nyt toissijaisen jätehuoltovelvollisuutensa nojalla.*

2. Lakiehdotuksen vaikutukset kierrätys- ja kiertotaloustavoitteiden saavuttamiseen

Ympäristöministeriön arvion mukaan esityksen vaikutus kierrätysasteen nostoon on vähäinen eikä sillä ole haitallisia vaikutuksia kiertotaloustavoitteiden saavuttamiseen. *Ehdotetun muutoksen kohteena oleva jätemäärä on verrattain pieni eikä sen arvioida yksin riittävän merkittäviin jätteen kierrätys- tai hyödyntämislaitosinvestointeihin. Muutos ei toisi merkittävää lisäystä alan liiketoimintaan ja vaikutukset kiertotaloutta edistävien innovaatioiden kehittämiseen olisivat näin ollen vähäisiä. Ympäristöministeriö arvioi, että joidenkin lakimuutoksen kohteena olevien toimijoiden osalta kierrätys voisi lisääntyä, jos yksityinen jäteyritys pystyy tarjoamaan kokonaispalveluna monipuolisia lajittelu- ja kierrätyspalveluja. Ympäristöministeriö kuitenkin korostaa, että suuri osa kierrätettävistä yhdyskuntajätteistä (mm. pakkaukset, paperi, sähkö- ja elektroniikkalaitteet) on ns. tuottajavastuun piirissä. Niiden osalta jätehuollon järjestämisestä ja siitä aiheutuvista kustannuksista vastaavat kyseisten tuotteiden tuottajat eli valmistajat ja maahantuojat. Esitys ei koske tuottajavastuuta eikä sillä näin ollen arvioida olevan tältä osin vaikutuksia yhdyskuntajätteiden kierrätykseen.*

Viitaten edellä kohdassa 1.1 sanottuun ja ympäristövaliokunnalle 8.3.2018 toimittamaansa lausuntoon ***ympäristöministeriö toteaa, että kiertotaloustavoitteiden saavuttaminen edellyttää tuekseen muita ohjauskeinoja. EU:n tulevan jätedirektiiviuudistuksen seurauksena sekä yhdyskuntajätteen että pakkausjätteen kierrätystavoitteet ja niiden laskentamenetelmät samoin kuin jätteiden erilliskeräysvelvoitteet tulevat kiristymään nykyisestä. Ympäristöministeriön arvion mukaan tämä tulee lisäämään painetta kierrätysinnovaatioille ja –investoinneille. Lisäksi lainvalmistelun voimavarat on tarkoituksenmukaista suunnata uudistuksen tehokkaaseen kansalliseen täytäntöönpanoon, kuten SYKE esittää lausunnossaan. Ympäristöministeriö toteaakin, että kierrätyksen lisäämiseksi on tarpeen säätää nykyistä tarkemmin kunnan, tuottajan ja jätteen haltijan vastuulla olevan yhdyskuntajätteen erilliskeräyksestä ja tähän liittyvistä kustannusvastuista.*** *Tällä voitaisiin osaltaan lieventää nyt ehdotetusta vastuunjaon muutoksesta aiheutuvia vaikutuksia kunnallisten jätehuoltomääräysten ja jäteneuvonnan soveltamisalan kaventumiseen ja siihen, että entistä harvempia toimijoita voitaisiin paikallisesti ohjata erilliskeräykseen. Myös HaV pitää erilliskeräyksen lisäämistä tarpeellisena.* ***Käynnissä oleva ns. JÄTEKIVA-hanke[3] tuottaa valmistelussa tarvittavaa taustatietoa*** *arvioimalla erilliskeräyksen ja kierrätyksen tehostamiskeinoja ja niiden vaikutusta kierrätysasteeseen. Hankkeessa arvioidaan myös keinoja lisätä tuottajavastuujärjestelmien kautta tapahtuvaa kierrätystä.*

Erilliskeräysvelvoitteiden tiukentamista ehdotetaan myös uudessa valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa vuoteen 2023 (VALTSU). Muita yhdyskuntajätteen kierrätysasteen nostoon tähtääviä toimenpiteitä suun-

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

[3] Yhdyskuntajätteen kierrätyksellä vauhtia kiertotalouteen – JÄTEKIVA, http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/yhdyskuntajatteen-kierratyksella-vauhtia-kiertotalouteen-jatekiva

nitelmassa ovat esimerkiksi selvitykset alueellisten kierrätystavoitteiden asettamisesta ja lainsäädännöllisen menettelyn luomisesta kierrätykseen erilliskerättyjen materiaalien energiahyötykäytön kieltämiseksi. Lisäksi mm. julkisilla hankinnoilla sekä neuvonnalla voidaan edistää materiaalitehokkuutta ja kierrätysmateriaalien käyttöä. Ympäristöministeriö korostaa, että VALTSUssa esitetyt toimenpiteet ovat valtionhallintoa sitovia, minkä lisäksi suunnitelma sisältää ehdotuksia muille toimijoille.

Ympäristöministeriö arvioi, että edellä mainittujen toimien ohella jätelain uudistuksen toisessa vaiheessa luotava ***jätehuollon markkinapaikka tulee edistämään jätteen haltijoiden ja jätehuoltopalveluja tarjoavien yritysten kohtaamista ja kierrätysmateriaalien kysyntää sekä jätteen hyödyntämispalvelujen kehittymistä****, mihin myös HaV lausunnossaan viittaa.* ***Samoin jätedirektiivimuutoksen edellyttämä jätetietojärjestelmän uudistaminen tulee ympäristöministeriön näkemyksen mukaan parantamaan materiaalivirtojen tietopohjaa ja jätetietojen saatavuutta.***

3. Lakiehdotuksen suhde komission varhaisvaroitusmenettelyyn (early warning)

Osana EU:n tulevaa jätesäädöspakettia otetaan käyttöön ns. varhaisvaroitusmenettely jäsenvaltioille, joiden osalta on vaarana, ettei asetettuja kierrätystavoitteita saavuteta. Komissio on testannut menettelyä käynnistämässään pilotissa, johon myös Suomi valikoitui mukaan yhdyskuntajätteen nykyisen kierrätysasteen perusteella. ***Ympäristöministeriö huomauttaa, että Suomessa tilastoinnissa ja EU-raportoinnissa käytetty kierrätysasteen laskentamenetelmä on ankara suhteessa muihin EU-raportoinnissa sallittuihin menetelmiin. Vaihtoehtoisilla menetelmillä, joiden mukaisesti esimerkiksi monet edistyneet maat ovat raportoineet EU:lle kierrätysasteensa (esim. Belgia, Hollanti, Ruotsi, Itävalta), Suomi todennäköisesti saavuttaisi vuodelle 2020 asetetun 50 prosentin kierrätystavoitteen. Siksi Suomi vaihtanee EU-raportoinnissa käyttämäänsä kierrätysasteiden laskentamenetelmää ennen vuotta 2020, jotta vältytään mahdolliselta rikkomusmenettelyltä.*** *Jätesäädöspaketin myötä laskentamenetelmiä tullaa harmonisoimaan, mikä jossain määrin tasoittanee jäsenvaltioiden välisiä eroja kierrätysasteiden vertailussa.*

Komission varhaisvaroitusmenettelyä koskeva raportti, ml. suositukset Suomelle kierrätysasteen nostamiseksi, julkaistaan komissiolta saadun tiedon mukaan kesäkuussa. Osana pilottia komission konsultti on tehnyt myös yleisesti kaikkia jäsenvaltioita koskevia alustavia ehdotuksia priorisoitaviksi toimiksi. Komission suositukset ja ehdotukset eivät ole sitovia, mutta komissio ottanee niiden toimeenpanon huomioon arvioidessaan kierrätystavoitteiden saavuttamista. *Ehdotuksia ovat esimerkiksi sitovien kierrätystavoitteiden asettaminen kunnille ja mahdollisuus kuntien sakottamiseen, ellei tavoitetta saavuteta, kuntien välinen yhteistyö, biojätteiden erilliskeräys ja erilliskeräyksen minimilaatuvaatimusten asettaminen, tuottajan kustannusvastuun kohdistaminen tuotteen koko jätehuoltoketjuun sekä erilaiset muut taloudelliset ohjauskeinot.* ***Ympäristöministeriö toteaa, että ehdotusluonnokset on soveltuvin osin otettu huomioon VALTSU:n viimeistelyssä. Lisäksi käynnissä oleva JÄTEKIVA-hanke tulee tuottamaan tietoa siitä, miten pilotin ehdottamia keinoja voidaan toteuttaa Suomen oloihin ja lainsäädäntöön sopivalla tavalla.***

Ympäristöministeriön alustavan arvion mukaan Suomen kierrätysasteen nostaminen ja EU-lainsäädännössä asetettujen kunnianhimoisten kierrätystavoitteiden saavuttaminen tulee edellyttämään useita eri toimenpiteitä, jotta varmistetaan yhdyskuntajätehuollon eri vastuutahojen nykyistä sujuvampi ja tehokkaampi yhteistoiminta sekä jätehuoltopalvelujen toimivuus ja saatavuus kaikilla alueilla. Ympäristöministeriö arvioi myös, että kierrätystavoitteet ovat saavutettavissa periaatteessa millä tahansa vastuunjaolla ja että ohjauskeinot on vain valittava kulloiseenkin vastuunjakoon sopiviksi. Ympäristöministeriö ei näin ollen pidä tarpeellisena esimerkiksi HaV:n lausuntoon jätetyssä eriävässä mielipiteessä esitettyä kunnan vastuun rajauksesta luopumista. Jos näin kuitenkin tehtäisiin, olisi vastuunrajausten uudelleentarkastelu

ympäristöministeriön näkemyksen mukaan toimintaympäristön vakauden turvaamiseksi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa tulevan jätedirektiiviuudistuksen täytäntöönpanon jälkeen, esimerkiksi 10-15 vuoden kuluttua.