Muistio ympäristövaliokunnalle 17.1.2019
HE 248/2018

Ympäristöministeriö
Hallitussihteeri Ella Särkkä

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta (HE 248/2018)

Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto toissijaisesti ja esityksen tausta

Jätelain (646/2011) 33 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään jätehuollon toissijaisesti muulle kuin ensisijaiselle vastuulleen kuuluvalle jätteelle, jos jätteen haltija tätä pyytää yksityisen palveluntarjonnan puutteen vuoksi ja jos jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä (ns. *TSV-palvelu*). Säännöksellä pyritään turvaamaan toimiva jätehuolto ja jätehuoltopalveluiden saatavuus silloinkin, kun muuta palvelutarjontaa ei ole saatavilla. Jos kysymyksessä on jatkuvasti ja säännöllisesti tarvittava TSV-palvelu, kunnan on jätelain mukaan tehtävä siitä jätteen haltijan kanssa sopimus, jonka kesto voi olla enintään kolme vuotta kerrallaan.

Kunnan TSV-palvelun edellytysten täyttyminen ja siihen liittyvät tulkinnalliset epävarmuudet ovat olleet yksi jätealaa hiertävistä kysymyksistä. Kunnan TSV-palvelun kriittisenä edellytyksenä on kilpailuneutraliteetin ja jätelain toimivuuden kannalta pidetty muun palvelutarjonnan puutteen olemassaoloa. Sen todentaminen on kuitenkin osoittautunut käytännössä vaikeaksi. Ympäristöministeriön jätelain uudistuksen ensimmäisen vaiheen yhteydessä teettämässä selvityksessä[1] jätelain ja hankintalainsäädännön rajapinnoista ratkaisuksi ehdotetaan, että selvitetään mahdollisuutta luoda markkinapaikka, joka toteutuessaan lisäisi läpinäkyvyyttä, parantaisi jätealan kilpailua ja logististen ketjujen toimivuutta sekä helpottaisi kunnan toissijaiseen jätehuoltovelvollisuuteen liittyvän markkinapuutteen arviointia. Eduskunta korosti jätelain uudistuksen ensimmäisen vaiheen yhteydessä jätteiden ja sivuvirtojen sähköisen markkinapaikan merkitystä ja edellytti, että ympäristöministeriö valmistelee kiireellisesti sitä koskevan hallituksen esityksen (EV 42/2018 vp – HE 195/2017 vp). Esityksessä ehdotetaankin muutettavaksi jätelain TSV-palvelua koskevia säännöksiä tekemällä lakiin niin sanotun jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustan edellyttämät muutokset.

Esitys on toinen vaihe jätelain kaksiosaisen uudistuksen kokonaisuudesta. Uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa toteutetulla ja vuoden 2019 alusta voimaan tulleella jätelain muutoksella (445/2018) kunnan vastuuta yhdyskuntajätehuollossa rajattiin pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti pääosin vain asumisessa syntyvään jätteeseen. Lisäksi säädettiin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetusta laista (1397/2016, *hankintalaki*) poiketen kunnan jätehuollon alalla toimivien sidosyksiköiden ja hankintayksiköiden markkinaehtoista toimintaa rajoittavaksi ulosmyynnin osuudeksi enintään kymmenen prosenttia vuoteen 2030 saakka.

Esityksen keskeinen sisältö ja tavoitteet

Esityksessä jätelakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustasta, jota käytettäisiin TSV-palvelun edellytyksenä olevan muun palvelutarjonnan puutteen toteamiseen, TSV-palvelua koskevien tietojen hallintaan ja käsittelyyn sekä TSV-palvelun seurantaan ja valvontaan. Tietoalustaa voitaisiin lisäksi kierrätysmarkkinoiden edistämiseksi hyödyntää muussa jättei-

[1] Mikko Alkio: Jätelain ja hankintalain yhteensovittaminen yhdyskuntajätehuollossa. Loppuraportti 4.11.2016. Selvitys on saatavissa ympäristöministeriön internetsivuilta osoitteessa http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatelain_muutos

den ja sivuvirtojen vaihdannassa ja siten helpottaa materiaalien tuottajien ja hyödyntäjien kohtaamista. Tietoalustan omistaisi ympäristöministeriö ja sen ylläpidosta huolehtisi Motiva Oy, joka myös vastaisi tietoalustan kehittämisestä yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa. Jätelakiin ehdotetaan niin ikään lisättäväksi säännökset kunnan jätehuolto- ja ympäristönsuojeluviranomaisten, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta saada jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustasta TSV-palvelua koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi.

Kunnan TSV-palvelun edellytyksenä olisi voimassaolevan jätelain 33 §:n mukaisesti muun palveluntarjonnan puutteeseen perustuva jätteen haltijan pyyntö ja jätteen soveltuminen kunnan jätehuoltojärjestelmässä kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi. Silloin kun kyse olisi muusta kuin ennalta arvaamattomasta kiireestä johtuvasta TSV-palvelusta, jonka arvo on vähintään 1 000 euroa vuodessa, jätteen haltijan pitäisi kuitenkin osoittaa muun palvelutarjonnan puute käyttämällä jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustaa. Pyyntö TSV-palvelusta voitaisiin tehdä, kun jätteen haltija on julkaissut tietoalustalla tarjouspyynnön tarvitsemastaan jätehuoltopalvelusta, eikä tarjouspyyntöä vastaavaa palvelua ole ollut kohtuullisesti saatavilla vähintään 14 vuorokauden määräajassa. Kunnan tulisi tehdä jätteen haltijan kanssa tällaisesta TSV-palvelusta sopimus, jonka enimmäiskesto olisi enintään kolme vuotta kerrallaan ja jonka tulisi määräaikaisuudestaan huolimatta olla sopimuspuolten irtisanottavissa. Lisäksi säädettäisiin kunnan velvollisuudesta toimittaa tietoalustaan olennaiset tiedot sopimuksista sekä muusta TSV-palvelusta, josta ei tehtäisi sopimusta. Tietoalustamenettelyä sovellettaisiin ehdotetun siirtymäajan jälkeen myös TSV-palvelua tarvitseviin hankintayksiköihin. Tietoalustan ja julkisten hankintojen ilmoituskanava HILMAn välille muodostettaisiin rajapinta, jonka kautta hankintamenettelyä koskevat tiedot kulkisivat järjestelmien välillä ja jonka avulla palvelutarjonnan puute voitaisiin näissäkin tapauksissa osoittaa läpinäkyvästi.

Kunnan TSV-palvelusta perimän jätemaksun periaatteita ehdotetaan täsmennettäväksi siten, ettei TSV-palvelusta perittävä jätemaksu saisi alittaa kunnan ensisijaisen jätehuoltovelvollisuuden nojalla järjestämästä lajiltaan ja laadultaan vastaavan jätteen jätehuoltopalvelusta perimää jätemaksua. Lisäksi kunnan ja kunnan jätehuoltoyhtiön kirjanpitovelvoitteisiin tehtäisiin kunnan jätehuollon toimialan sidosyksikkösäännösten noudattamisen seuraamiseksi tarpeelliset muutokset. Jatkossa kunnan lakisääteisistä jätehuollon palvelutehtävistä ja markkinaehtoisesta toiminnasta tulisi tehdä tilikausittain erilliset laskelmat toiminnan taloudellisen tuloksen lisäksi palveluiden liikevaihdosta.

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2020, mikä mahdollistaisi jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustan kokeilemisen ja käyttökokemusten perusteella tarpeellisten muutosten tekemisen ennen kuin alustan käytöstä tulee lain nojalla pakollista. Tietoalusta on tarkoitus ottaa käyttöön keväällä 2019. Tietoalustassa läpikäytävää menettelyä sovellettaisiin hankintalaissa tarkoitettuihin hankintayksiköihin vuoden 2021 alusta lähtien. Siirtymäaika olisi tarpeen, sillä HILMAn uudistus on parhaillaan käynnissä, ja rajapinta tietoalustan ja HILMAn välille kannattaa luoda vasta uudistuksen valmistuttua. Lisäksi jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustan käyttövelvollisuutta koskeva euromääräinen raja olisi 2 000 euroa vuoden 2022 loppuun saakka, mikä porrastaisi kunnalle tietoalustan käyttöönotosta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sekä varmistaisi TSV-palvelun toimintaedellytyksiä. Ennen lain voimaantuloa tehdyt sopimukset TSV-palvelusta olisivat voimassa sopimuskauden loppuun ja niihin sovellettaisiin lain voimaantullessa voimassa olleita säännöksiä.

Esityksen tavoitteena on helpottaa TSV-palveluun liittyvän muun palvelutarjonnan puutteen osoittamista ja siten sujuvoittaa siihen liittyviä menettelyjä. Tarkoituksena on parantaa menettelyn läpinäkyvyyttä ja jätealan kilpailuneutraliteettia. Lisäksi tavoitteena on edistää jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoiden toimintaa ja kiertotaloutta sekä kierrätysmateriaalien arvonluontia.

Esityksen keskeiset vaikutukset

Esityksen keskeisiä vaikutuksia ovat:

- Jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustan perustamiskustannukset olisivat vuosina 2018–2019 noin 700 000 €. Tietoalustan ylläpitokustannusten on alustavasti arvioitu olevan noin 70 000–100 000 euroa vuodessa.
- Ehdotetut TSV-palvelua ja jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustaa koskevat muutokset turvaisivat kilpailuneutraliteetin toteutumista ja edistäisivät kierrätys- ja kiertotalousinnovaatioita ja -investointeja sekä uusien jätehuoltoratkaisujen kehittymistä.
- Tietoalustan käyttö lisäisi jonkin verran TSV-palvelua tarvitsevien jätteen haltijoiden hallinnollista taakkaa. Toisaalta niiden olisi entistä helpompi löytää tarvitsemansa yksityiset jätehuoltopalvelut.
- Tietoalustan käytöstä kuntien jätelaitoksille aiheutuva hallinnollinen taakka olisi merkittävä lain voimaantulovaiheessa jätteen haltijoiden siirtyessä tietoalustan käyttäjiksi. Ehdotetut siirtymäajat porrastaisivat vaikutusta, minkä lisäksi tietoalustan käyttövelvollisuutta koskeva 1 000 € kynnysarvo rajaisi menettelyn piiristä kaikkein pienimmät jätteen haltijat (esim. suuren osan kunnan pienjäteasemien käyttäjistä), joita on lukumäärällisesti paljon.
- Tietoalusta johtaisi yksityisen palvelutarjonnan kehittymiseen, mikä vähentäisi TSV-palvelun tarvetta ja siten palvelusta kuntien jätelaitoksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.
- Viranomaisille ehdotettu tiedonsaantioikeus helpottaisi niille säädettyjen tehtävien hoitamista. Viranomaisilla ei ole aiemmin ollut tarvittavia keinoja TSV-palvelun seurannan ja valvonnan toteuttamiseksi. Tietoalusta loisi tähän uuden työkalun. Viranomaisten valvontatehtävät voisivat lisääntyä tilanteissa, joissa epäillään TSV-palvelun edellytysten täyttymistä.
- Jätehuoltomarkkinoiden toimintaa tehostamalla tietoalusta edistäisi kulloinkin tarkoituksenmukaisten käsittelyratkaisujen löytymistä ja vähentäisi siten riskiä roskaantumisesta ja jätteen kulkeutumisesta epäasianmukaiseen käsittelyyn. Riskiä saattaisi toisaalta lisätä pk-yrityksien hallinnollisen taakan kasvaminen. Tietoalustan käyttövelvollisuutta koskeva 1 000 € raja ja siirtymäsäännökset kuitenkin rajaisivat tietoalustamenettelyn piiristä kaikkein pienimmät jätteen haltijat sekä porrastaisivat kunnan TSV-palvelun toimintaedellytyksiin kohdistuvaa vaikutusta.
- Tietoalusta edistäisi julkisten palveluiden digitalisointia.