Vastine ympäristövaliokunnalle 30.1.2019

Ympäristöministeriö
Hallitussihteeri Ella Särkkä

Ympäristöministeriön vastine hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta HE 248/2018 annettuihin asiantuntijalausuntoihin

Ympäristövaliokunta on pyytänyt ympäristöministeriöltä vastinetta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta HE 248/2018 annettuihin asiantuntijalausuntoihin sekä talousvaliokunnan (TaV) antamaan lausuntoon. Ympäristövaliokunta on lisäksi pyytänyt ympäristöministeriötä käsittelemään erityisesti kysymystä siitä, lasketaanko pienjäteasemien kautta annettava kunnan toissijainen jätehuoltopalvelu (TSV-palvelu) kunnan jätehuollon toimialan sidosyksiköiden markkinaehtoista toimintaa rajoittavaan ulosmyynnin prosenttiosuuteen. Ympäristöministeriö esittää seuraavassa näkemyksiään annettuihin lausuntoihin sekä esitettyyn kysymykseen.

1. Vastine asiantuntijalausunnoissa esitettyyn

1.1 Jätteiden ja sivuvirtojen tietoalusta ja sen käyttäminen

Talousvaliokunta (TaV) katsoo, että esitetyt muutokset yhdessä jätelain uudistuksen I-vaiheen muutosten kanssa selkeyttävät julkisten ja yksityisten toimijoiden työnjakoa jätehuollossa ja parantavat jätehuollon markkinoiden toimintaa, ja puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana. TaV kuitenkin kiinnittää huomioita siihen, kuinka valtakunnallisesti varsin heterogeeniset jätehuollon tarpeet ja palvelutarjooma pystytään kattamaan yhtenäisellä, koko maassa sovellettavalla lainsäädännöllä. Myös työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) pitävät esitettyä jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustaa tarpeellisena jätealan kilpailuneutraliteetin sekä kiertotalouden edistämiseksi. Samoin Elinkeinoelämän keskusliitto (EK), Ympäristöteollisuus ja palvelut YTP ry (YTP), Suomen yrittäjät, Suomen luonnonsuojeluliitto, Motiva Oy, Lassila & Tikanoja Oyj (L&T) sekä Energiateollisuus ry kannattavat esitystä.

TaV pitää tietoalustan käyttövelvollisuutta koskevia euromääräisiä rajoja selkeinä, mutta arvioi, että jätteenhaltijan voi olla vaikea ennakolta laskea tarvitsemansa jätehuoltopalvelun arvoa. Myös KKV ja YTP kannattavat euromääräisiä rajoja. YTP kuitenkin esittää, että siirtymäajan jälkeen raja tulisi kokonaan poistaa, jotta myös pienjäteasemapalvelut saataisiin tietoalustan käyttövelvoitteen piiriin. Samoin Delete Finland Oy ja L&T katsovat, että ehdotettua 1 000 euron kynnysarvoa on edelleen laskettava. Suomen Yrittäjät korostaa, että myös kynnysarvon alle jäävät palvelutarpeet tulee ensisijaisesti hoitaa markkinaehtoisesti. TaV ja YTP pitävät tietoalustassa julkaistavalle tarjouspyynnölle asetettua 14 vuorokauden määräaikaa perusteltuna.

Suomen Kuntaliitto ry (Kuntaliitto) ja Suomen Kiertovoima ry (KIVO) katsovat, että jätteiden ja sivuvirtojen tietoalusta tulisi ottaa käyttöön vaiheittain ja aluksi vapaaehtoisuuteen perustuen. Helsingin seudun ympäristöpalvelut –kuntayhtymä (HSY) ja Kiertokaari Oy toteavat, ettei kunnan TSV-palvelua koskevaa sääntelyä ole lainkaan tarpeen muuttaa. Lausunnonantajat arvioivat, että esitys lisää jätteen haltijoiden hallinnollista taakkaa sekä voi vaikeuttaa jätehuoltopalveluiden saatavuutta aiheuttaen riskin jätteen hylkäämisestä ympäristöön. Myös Energiateollisuus ry pitää tärkeänä, etteivät eri osapuolten hallinnollinen taakka ja kustannukset kasva kohtuuttomasti. Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry (MTK) kannattaa esityksen pidemmän tähtäimen tavoitetta jäte- ja kierrätysmarkkinoiden edistämiseksi, mutta katsoo käsillä olevan esityksen vain lisäävän sääntelyä.

Kuntaliitto ja KIVO ehdottavat, että tietoalustan käyttövelvollisuutta rajaava kynnysarvo olisi 10 000 euroa vuodessa ja että kuntien pienjäteasemapalvelut rajataan kokonaan sen ulkopuolelle. Lisäksi tietoalustan käyttövelvoite tulisi alussa rajata vain jätteen käsittelypalveluihin. Myös MTK:n lausunnossa ja TaV:n lausuntoon jätetyssä eriävässä mielipiteessä esitetään tietoalustan käyttövelvoitteen rajaksi 10 000 euroa. HSY, pääkaupunkiseudun kaupungit (lausunto HSY:n lausunnon liitteenä) ja Kiertokaari Oy esittävät tietoalustan käyttövelvoitteelle 60 000 euron vuotuista rajaa. Kuntaliitto ja KIVO arvioivat, että tietoalustassa julkaistavalle tarjouspyynnölle asetettu 14 vuorokauden määräaika on tarpeettoman pitkä. Lisäksi Kuntaliitto ja HSY huomauttavat, että tarvittavan jätehuoltopalvelun arvon arvioiminen etukäteen voi olla vaikeaa ja johtaa kynnysarvon ylittyessä jätekuormien käännyttämiseen jätelaitoksen portilta.

Ympäristöministeriö toteaa, että TSV-palvelun läpinäkyvyyden lisäämiseksi on tärkeää, että jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustan käyttövelvoite olisi alusta lähtien mahdollisimman kattava siten, että vain taloudelliselta arvoltaan vähäisimmät TSV-palvelut olisi rajattu sen ulkopuolelle. Tämä kannustaisi yksityisiä jätehuoltoyrityksiä hakeutumaan tietoalustaan ja tarjoamaan palveluitaan siellä, mikä edistäisi jätehuoltopalveluiden saatavuutta. Jätteen haltijan olisi tällöin entistä helpompi löytää keskitetysti tarvitsemansa jätehuoltopalvelut ensisijaisesti kilpailluilta markkinoilta.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että esitetyt euromääräiset rajat määrittelisivät yksiselitteisesti tietoalustan käyttövelvoitteen ottamatta kantaa toiminnan laatuun (säännöllinen ja jatkuva palvelu, satunnaiserä), mikä olisi tarpeen käsitteiden merkityssisällöstä aiheutuvien tulkintaerimielisyyksien ja –ongelmien vähentämiseksi. Ympäristöministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä esitettyjen arvioiden (s. 5–6) mukaan kunnan TSV-palveluun tukeutuvia asiakkaita on karkeasti arvioiden noin 25 000–35 000. Asiakkuuksien vuosittainen arvo vaihteli vuonna 2017 muutamasta eurosta aina 600 000 euroon saakka ja oli keskimäärin noin 2 500–13 000 euroa. Kuntien jätelaitoksille suunnatun kyselyn perusteella vuotuiselta laskutusarvoltaan yli 2 000 euron TSV-palvelu muodostaa keskimäärin noin 12 prosenttia TSV-asiakkaiden kokonaismäärästä ja 80 prosenttia TSV-palvelun kokonaislaskutuksesta. Kunnan TSV-palveluna annettavat pienjäteasemapalvelut ja kuljetuspalvelut jäävät vuosittaiselta arvoltaan pääosin alle 2 000 euron. Ympäristöministeriö huomauttaa, että tietoalustan käyttövelvollisuudesta olisi siten rajattu pois kaikkein pienimmät jätteen haltijat, joita on lukumääräisesti paljon ja joille tietoalustan käyttö saattaisi aiheuttaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa ja painetta jätteen epäasianmukaiseen käsittelyyn. Käytettävissä ei ole tarkempaa tietoa asiakkuuksien jakautumisesta alle 2 000 euron TSV-palveluissa. Kuntien jätelaitoksilta saatujen tietojen mukaan esimerkiksi pienjäteasemapalvelujen asiakkuuksien keskimääräinen arvo on vuositasolla kuitenkin vain noin 100–300 euroa. Tämän perusteella voidaan arvioida, että pienjäteasemapalvelut rajautuisivat merkittäviltä osin tietoalustan käyttövelvoitteen piiristä.

Ympäristöministeriö toteaa, että jätteen haltijan tulisi seurata euromääräisen rajan ylittymistä kalenterivuosittain käyttämällä perusteena kunnan TSV-palvelun jätelaitoskohtaista laskutusarvoa. Useimmiten kynnysarvon ylittyminen lienee selvää, mutta lähellä kynnysarvoa rajanveto saattaisi toisinaan olla käytännössä hankalaa. Esityksessä onkin todettu, ettei jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustassa läpikäytävää menettelyä sovellettaisi silloin, kun TSV-palvelua tarvittaisiin välittömästi sellaisen ennalta arvaamattoman kiireen vuoksi, jota jätteen haltija ei ole kyennyt kohtuudella ennakoimaan. Tällaisia kiiretilanteita ei ole määritelty esityksessä tyhjentävästi. Kyseeseen voisivat ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tulla onnettomuustilanteiden ohella esimerkiksi tilanteet, joissa jäte olisi ns. ”käsissä” ja se pitäisi saada välittömästi asianmukaiseen käsittelyyn. Jätteen haltijaa ei näin ollen tarvitsisi käännyttää jätelaitoksen portilta mahdollisen jäte-erän arvoa koskevan virhearvion vuoksi. Ympäristöministeriö kuitenkin korostaa, että jätteen haltijan velvollisuutena olisi edellä mainituin tavoin seurata euromääräisen rajan ylittymistä. Viranomaiset voisivat

tarvittaessa kohdistaa jätteen haltijaan valvontatoimenpiteitä tilanteessa, jossa tämä selvästi laiminlyö velvollisuutensa käyttää tietoalustaa. Kuntien jätelaitosten tulisi ohjata jätteen haltijoita TSV-palveluun liittyvissä sisällöllisissä kysymyksissä ja kehottaa tarvittaessa käyttämään tietoalustaa. Motiva Oy olisi tietoalustan ylläpitäjänä velvollinen neuvomaan tietoalustan käyttöön liittyvissä teknisissä kysymyksissä.

Tietoalustan käyttövelvoitteen ulkopuolelle jäisivät taloudelliselta arvoltaan verrattain vähäiset TSV-palvelut. Näissä tapauksissa jätteen haltija voisi osoittaa TSV-palvelua koskevan palvelupyynnön suoraan kunnan jätelaitokselle kuten nykyisin. Ympäristöministeriö toteaa, että kunnan jätelaitoksen tulisi toimittaa tietoalustaan vuosittain tiedot myös tällaisesta TSV-palvelusta, mikä lisäisi toiminnan läpinäkyvyyttä ja mahdollistaisi TSV-palvelun entistä sujuvamman seurannan ja valvonnan näissäkin tapauksissa. Lisäksi ympäristöministeriö huomauttaa, että halutessaan jätteen haltija voisi käyttää tietoalustaa, vaikka tarvittavan palvelun arvo jäisi alle ehdotetun kynnysarvon.

Ympäristöministeriö arvioi, että jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustassa julkaistavalle tarjouspyynnölle asetettava 14 vuorokauden vähimmäismääräaika olisi tarpeen, jotta voitaisiin varmistaa myös pk-yrityksille riittävä mahdollisuus reagoida tarjouspyyntöihin. Toisaalta määräaika mahdollistaisi TSV-palvelun saamisen kohtuullisessa ajassa. Lisäksi jätteen haltijat jätehuoltoa suunnitellessaan yleensä tunnistavat tarvitsemansa jätehuoltopalvelut ennakoivasti, minkä vuoksi tarjouspyyntö olisi usein mahdollista julkaista jo hyvissä ajoin ennen palvelutarpeen aktualisoitumista.

1.2 Tietoalustamenettelyn soveltaminen hankintayksiköihin

Kuntaliitto ja HSY ehdottavat, että jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustan käyttövelvollisuutta koskeva euromääräinen raja olisi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016, hankintalaki) tarkoitettujen hankintayksiköiden osalta 60 000 euroa, mikä vastaisi hankintalaissa kilpailuttamiselle asetettua kansallista kynnysarvoa. Lisäksi Kuntaliitto, KIVO ja HSY huomauttavat, että perusteluissa on virheellisesti sekoitettu jätelain ja hankintalain tarkoittamat menettelyt. Jos hankintayksikkö muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi päätyy käyttämään kunnan TSV-palvelua, kyse ei ole suorahankinnasta eikä TSV-palvelusta laadittava sopimus ole hankintasopimus. Tällainen rinnastus on myös ristiriidassa kuntalain (410/2015) 126 §:n kanssa, jonka mukaan kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu hankintalaissa tarkoitettuun tarjouskilpailuun. Lisäksi HSY toteaa, että tietoalustamenettelyn soveltaminen hankintayksiköihin tulisi kirjata esityksen perustelujen ja voimaantulosäännöksen ohella myös jätelakiin, sillä perustuslain (731/1999) mukaan kaiken julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin.

Ympäristöministeriö toteaa, että jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustan avulla pyrittäisiin sovittamaan yhteen jätelain ja hankintalain mukaiset menettelyt, mikä olisi tarpeen, sillä TSV-palveluun tukeutuva jätteen haltija voi 1.1.2019 voimaan tulleen jätelain muutoksen (445/2018) myötä olla hankintalain kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluva hankintayksikkö. Esityksen mukaan tietoalustassa läpikäytävä menettely olisi ehdotetun vuoden pituisen siirtymäajan jälkeen TSV-palvelun edellytys myös hankintayksiköille. Käytännössä tietoalustan ja julkisten hankintojen ilmoituskanava HILMAn välille muodostettaisiin todennäköisesti rajapinta, jonka kautta tieto hankintamenettelystä kulkisi järjestelmien välillä. Muun palvelutarjonnan puute voitaisiin siten myös näissä tapauksissa osoittaa läpinäkyvästi.

Hankintalain 4 §:n 1 kohdassa hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. Ympäristöministeriö huomauttaa, että myös TSV-palvelusta tehtävä sopimus täyttää hankintasopimuksen tunnusmerkit.

Jos hankintayksikkö tekee kunnan kanssa TSV-sopimuksen ilman tarvitsemiensa jätehuoltopalveluiden kilpailutusta, se ottaa riskin laittomasta suorahankinnasta. Ympäristöministeriö korostaa, että riski on olemassa tietoalustan perustamisesta riippumatta. Lisäksi ympäristöministeriö huomauttaa, ettei kunta toimi kuntalain 126 §:ssä tarkoitetulla tavalla kilpailullisilla markkinoilla antaessaan TSV-palvelua eikä TSV-palvelun liikevaihtoa lasketa sidos- ja hankintayksiköiden markkinaehtoista toimintaa rajoittavaan ulosmyynnin prosenttiosuuteen. Toimintaa kilpailullisilla markkinoilla olisi kunnan markkinaehtoisesti harjoittama toiminta eli osallistuminen tarjouskilpailuun. Ympäristöministeriön arvion mukaan suorahankinnan perusteella toteutettava TSV-palvelu ei ole kunnan osallistumista tarjouskilpailuun.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan jätelakiin ei ole tarpeen ottaa erillistä säännöstä tietoalustamenettelyn soveltamisesta hankintayksiköihin. Esityksen mukaan menettelyä sovellettaisiin jätteen haltijaan, jolla tarkoitetaan jätelain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa jätteen tuottajaa, kiinteistön haltijaa tai muuta, jonka hallussa jäte on. Tätä määritelmää sovelletaan myös hankintayksiköihin. Ympäristöministeriö arvioi näin ollen, että esitys sisältää myös hankintayksiköitä velvoittavat säännökset.

Lisäksi ympäristöministeriö arvioi, ettei hankintayksiköille ole tarkoituksenmukaista asettaa tietoalustan käyttövelvoitetta koskevaa 60 000 euron vuotuista rajaa. Erillinen kynnysarvo asettaisi ne perusteetta eri asemaan suhteessa muihin jätteen haltijoihin ja rajaisi tietoalustamenettelyn ulkopuolelle taloudelliselta arvoltaan merkittäviä jätehuollon palveluhankintoja. Tietoalustamenettelyn soveltamisalaan kuuluvat hankintayksiköt olisivat julkisia toimijoita, joilta tulisi ympäristöministeriön näkemyksen mukaan voida vaatia suunnitelmallista jätehuollon järjestämistä ja edellytyksiä tietoalustan käyttämiseen.

1.3 Motiva Oy jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustan ylläpitäjänä

Motiva Oy toteaa, että jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustan ylläpitotehtävä sopisi hyvin sen rooliin valtion kestävää kehitystä edistävänä yrityksenä. Koska kyse kuitenkin olisi jatkuvasta lakisääteisestä tehtävästä, Motiva Oy ehdottaa, että lakiin kirjattaisiin, että valtio vastaisi tietoalustan kustannuksista ja varat siihen osoitettaisiin valtion talousarviosta. TEM puolestaan kiinnittää huomiota siihen, että Motiva Oy:lle julkisesta palvelutehtävästä maksettavan korvauksen määräytyminen olisi mitoitettava siten, ettei sen osalta synny vaaraa valtiontukisääntöjen vastaisesta menettelystä.

Ympäristöministeriö toteaa, että jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustan ylläpitokulut (alustavan arvion mukaan 70 000–100 000 euroa vuodessa) on tarkoitus aluksi kattaa ympäristöministeriön toimintamenomäärärahoista. Lisäksi selvitetään, voisiko ylläpitokustannuksia myöhemmin kattaa tietoalustan käyttöön liittyvillä maksullisilla lisäpalveluilla. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan Motiva Oy:lle osoitettavan julkisen hallintotehtävän rahoittamisesta ei olisi tarpeen erikseen säätää. Lisäksi ympäristöministeriö viittaa hallituksen esitykseen, jonka mukaan valtiontukisääntöjen noudattamiseksi Motiva Oy:lle tietoalustan ylläpito- ja kehittämistehtävästä maksettava korvaus mitoitettaisiin siten, ettei se olisi ylikompensoiva toiminnan kuluihin nähden.

1.4 Viranomaisten TSV-palvelua koskeva tiedonsaantioikeus

Suomen Yrittäjät ja KKV pitävät eräille viranomaisille ehdotetussa jätelain 143 b §:ssä esitettyä tiedonsaantioikeutta perusteltuna. KKV kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että TSV-palvelun läpinäkyvyyden lisäämiseksi olisi perusteltua, että jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustassa olisi lisäksi esitettävä koostetietoa TSV-palvelusta. Suomen Yrittäjät puolestaan toteaa, että vuosittain TSV-palveluna vastaanotetun jätteen määrä

ja käsittelytavat tulisi julkistaa avoimesti joko kirjanpidossa tai tietoalustassa. Myös YTP arvioi, että TSV-palvelun seurannan ja valvonnan kannalta on tärkeää seurata paitsi tehtyjä sopimuksia, myös niiden todellista toteumaa. YTP:n mukaan esitystä tulee lisäksi täydentää kunnan jätehuoltoviranomaisen, jätelain 24 §:ssä tarkoitettujen valvontaviranomaisten ja KKV:n velvollisuudella seurata sekä tietoalustan kautta tapahtuvaa että sen ulkopuolista TSV-palvelutarjontaa. EK:n näkemyksen mukaan jätelain 143 b §:ssä ehdotetun viranomaisten tiedonsaantioikeuden ohella olisi perusteltua säätää kunnille nimenomainen velvoite olla selvillä jätehuollon palvelutarjonnasta siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä TSV-palvelun tarpeen arvioimiseksi.

Ympäristöministeriö toteaa, että kunnan jätehuolto- ja ympäristönsuojeluviranomaisilla, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella sekä KKV:lla on jo nykyisin muualla lainsäädännössä olevien toimivaltuuksiensa nojalla velvollisuus seurata tai valvoa kunnan TSV-palvelua taikka julkisen ja yksityisen elinkeinoelämän välisen kilpailun tasapuolisuutta. Käytännössä TSV-palvelun seurantaa ja valvontaa ei kuitenkaan ole tähän mennessä juuri tehty, koska viranomaisilta on puuttunut tähän tarvittavat keinot. Ympäristöministeriön arvion mukaan jätteiden ja sivuvirtojen tietoalusta ja jätelain 143 b §:ssä ehdotettu tiedonsaantioikeus toisivat merkittävän parannuksen tilanteeseen tarjotessaan mainituille viranomaisille uuden työkalun seurannan ja valvonnan toteuttamiseksi. Tietoalustan kautta viranomaiset saisivat tarvittaessa tehtäviensä hoitamisen kannalta välttämätöntä tietoa TSV-palvelusta, mikä mahdollistaisi puuttumisen havaittuihin epäkohtiin. Ympäristöministeriö ei sen sijaan pidä tarpeellisena viranomaisille säädettävää säännöllistä TSV-palvelun seurantavelvoitetta, sillä tämä vaatisi niiltä huomattavia voimavaroja ja aiheuttaisi suhteettoman suuren hallinnollisen taakan. Ympäristöministeriön arvion mukaan viranomaisten nykyiset toimivaltuudet ovat riittäviä seurannan ja valvonnan toteuttamiseksi. Ympäristöministeriö myös huomauttaa, että jos tietoalustaan toimitetut tiedot TSV-sopimuksista tai muusta kunnan TSV-palvelusta eivät vastaisi tosiasiassa annettua TSV-palvelua, viranomaiset voisivat puuttua tähän toimivaltuuksiensa sekä ehdotetun tiedonsaantioikeuden nojalla.

Ympäristöministeriö katsoo, ettei jätelakiin ole tarkoituksenmukaista lisätä säännöksiä kunnan jätehuollon palvelutarjontaa koskevasta erillisestä selvilläolovelvoitteesta TSV-palvelun edellytysten arvioimiseksi. Tällainen velvoite monimutkaistaisi TSV-palvelua koskevan sääntelyn kokonaisuutta sekä sekoittaisi TSV-palveluun liittyviä vastuusuhteita. Jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustassa läpikäytävän menettelyn olisi tarkoitus osoittaa yksiselitteisesti ja keskitetysti muun palvelutarjonnan puutteen olemassaolo ilman, että sitä tämän jälkeen kyseenalaistetaan. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan kunnalle luotava rinnakkainen velvoite heikentäisi siten tietoalustan perustaa ja käytettävyyttä sekä olisi aihe uusille tulkintaerimielisyyksille.

Lisäksi ympäristöministeriö toteaa, että avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustassa olisi tarkoitus julkaista koostetietoa TSV-palvelusta kunnan jätelaitoksen tietoalustaan toimittamien tietojen pohjalta. Koostetietoa julkaistaisiin mahdollisuuksien mukaan, esimerkiksi alueittain tai tarjotun palvelun mukaan eriteltynä. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tietoalusta mahdollistaisi TSV-palvelua koskevien tietojen esittämisen keskitetysti ja käytännönläheisesti yhdessä paikassa.

1.5 Kunnan ja kunnan jätehuoltoyhtiön kirjanpitovelvoitteet

TaV pitää lausunnossaan tärkeänä, että vuosittain vastaanotettu jäte ja sen käsittelytapa julkaistaisiin kattavasti ja avoimesti kirjanpidossa tai tietoalustassa. YTP sekä L&T katsovat, että esityksen 44 §:ää tulisi läpinäkyvyyden lisäämiseksi täydentää siten, että myös TSV-palvelun tulos ja liikevaihto eriytettäisiin kirjanpidossa. Samoin Suomen yrittäjät pitää tärkeänä, että myös TSV-palveluiden osuus pystytään jälkikäteen avoimesti todentamaan.

Ympäristöministeriö toteaa, että jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustasta on tarkoitus luoda keskitetty ratkaisu, joka yksiselitteisesti osoittaisi TSV-palvelun edellyttämän muun palvelutarjonnan puutteen. Tarvittava läpinäkyvyys turvattaisiin tietoalustaan TSV-palvelusta toimitettavilla tiedoilla, joihin viranomaisilla olisi pääsy. Lisäksi TSV-palvelua koskevien koostetietojen julkaiseminen tietoalustassa lisäisi läpinäkyvyyttä ja mahdollistaisi tiedon esittämisen kootusti. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan rinnakkaisten kirjanpitovelvoitteiden luominen heikentäisi tietoalustan perustaa ja käytettävyyttä. Kirjanpitovelvoitteiden laajentaminen lisäisi tarpeettomasti kaikkein osapuolten hallinnollista taakkaa, ja sääntelyn kokonaisuus olisi vaikeasti hallittava, kun tietoalustan käytön lisäksi eri toimijoihin kohdistuisi kirjanpidon erittelystä johtuvia uusia velvoitteita. Eri osapuolet myös pitivät jätelain uudistuksen I-vaiheen yhteydessä esillä ollutta laajaa kirjapitovelvoitetta eri syistä raskaana, hankalasti toteutettavana ja epäselvänä.

Kuntaliitto ja KIVO pitävät kirjanpitovelvoitteisiin esitettyä markkinaehtoisen toiminnan liikevaihdon erittelyvaatimusta perusteltuna, mutta korostavat, ettei kirjanpitovelvoitteita ole tarpeen muilta osin laajentaa. Ne myös esittävät, että kirjapidossa palveluista annettavat tiedot rajattaisiin liikevaihtoa, kokonaiskuluja ja tulosta koskeviin tietoihin, koska kulujen erittelyä palvelukohtaisesti ei ole mahdollista esimerkiksi tilintarkastuksessa todentaa. Samoin Kiertokaari Oy esittää TaV:lle antamassaan lausunnossa, että kirjanpidollinen erittely tulisi tehdä kokonaisuutena palveluittain tapahtuvan erittelyn sijaan.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 68/2018), jossa muun ohella ehdotetaan säädettäväksi julkisyhteisön kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman taloudellisen toiminnan eriyttämistä koskevista vähimmäisvaatimuksista. Ehdotetun kilpailulain 30 d §:n mukaan erillisessä kirjanpidossa tulisi olla johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot sekä selkeä kuvaus kustannuslaskennan periaatteista. Toiminnan tuotot ja kulut tulisi esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulisi olla johdettavissa kirjanpidosta. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu kilpailulain 30 d § edellyttäisi voimaan tullessaan kirjanpidon eriyttämistä vähintään siinä mainitussa laajuudessa. Ehdotetut jätelain 44 §:n mukaiset kunnallisia jätehuoltopalveluja koskevat kirjanpitovelvoitteet täydentäisivät näitä vaatimuksia, mutta eivät poikkeaisi niistä.

1.6 Kunnan TSV-palvelusta perimä jätemaksu

Suomen Yrittäjät ja YTP kannattavat jätelain 78 §:n 3 momenttiin ehdotettua muutosta. Kuntaliitto ja KIVO katsovat, että esitetty muutos on tarpeeton, koska TSV-palvelusta perittävän maksun tulee jo nykyisin vastata aiheutuneita kustannuksia. Myös TaV:n lausuntoon jätetyssä eriävässä mielipiteessä pidetään ehdotusta tarpeettomana. Lisäksi Kuntaliitto huomauttaa, ettei TSV-palvelun hinnoittelussa useimmiten voida hyödyntää jätelain 78 §:n 2 momentissa tarkoitettua kannustavaa jätetaksaa ja että ehdotetun muutoksen suhde kannustavaan taksaan jää epäselväksi.

Kunnan TSV-palvelusta perimä jätemaksu ei saisi ehdotetun jätelain 78 §:n 3 momentin perusteella alittaa kunnan ensisijaisen jätehuoltovelvollisuuden nojalla järjestämästä lajiltaan ja laadultaan vastaavan jätteen jätehuoltopalvelusta perimää jätemaksua. Ympäristöministeriö katsoo, että säännös on tarpeen pykälän 1 momentin täsmentämiseksi. Ehdotettu säännös edellyttäisi, että TSV-palvelusta perittävään jätemaksuun tulisi sisällyttää kaikki jätehuollon järjestämisestä kunnan jätelaitokselle aiheutuvat kustannukset ja ettei niitä tulisi kompensoida muun toiminnan tuloilla. Jos kunnassa on lajittelun ja kierrätyksen edistämiseksi käytössä kannustava jätetaksa kunnan ensisijaiselle vastuulle kuuluvalle jätteelle, TSV-palvelusta (esimer-

kiksi kaatopaikalle sijoittamisesta tai polttamisesta) perittävä jätemaksu voisi ehdotuksen perusteella joissain tilanteissa nousta korkeammaksi kuin palvelun tuottamisesta todellisuudessa aiheutuvat kustannukset. Tällöin maksu TSV-palvelusta tulisi periä aiheutuneita kustannuksia korkeampana. Ympäristöministeriön arvion mukaan tämä voisi osaltaan tarjota yksityisille jätehuoltoalan yrityksille kannustimen kehittää korvaavia ja edullisempia vaihtoehtoja TSV-palvelulle.

1.7 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

KKV arvioi, että jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustan käyttövelvoitetta koskevalle 2 000 euron rajalle ehdotettu kolmen vuoden siirtymäaika on tarpeettoman pitkä ja voisi olla enintään kaksi vuotta lain voimaantulosta. YTP:n ja EK:n arvion mukaan siirtymäaika voisi olla vuoden pituinen. KKV myös katsoo, että ennen esitetyn lain voimaantuloa solmittujen TSV-sopimusten voimassaoloaika voitaisiin rajoittaa enimmillään kahteen vuoteen lain voimaantulosta. Suomen Yrittäjät puolestaan toteaa, että jätteen haltijalla tulisi olla mahdollisuus irtisanoa ennen esitetyn lain voimaantuloa tehdyt TSV-sopimukset ennen sopimuskauden loppua.

Kuntaliitto ja KIVO kannattavat esitettyjä siirtymäaikoja ja esitetyn lain voimaantuloa kalenterivuoden alussa, jos lakimuutokset hyväksytään sellaisenaan. HSY:n mukaan lain aikaisin mahdollinen voimaantuloajankohta voisi esityksen toteutuessa olla vuoden 2022 alusta hallitun toteutuksen varmistamiseksi.

Ympäristöministeriö korostaa, että jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustan käyttövelvollisuutta koskevalle 2 000 euron rajalle esitetty kolmen vuoden siirtymäaika olisi tarpeen kunnalle tietoalustan käyttöönotosta aiheutuvan hallinnollisen taakan porrastamiseksi. Siirtymäaika koskisi käytännössä kunnan pienjäteasemapalveluiden käyttäjiä tai muita taloudelliselta arvoltaan verrattain vähäisiä asiakkuuksia, joita on lukumäärällisesti paljon. Esitetyn lain voimaantulo olisi näin ollen tarpeen toteuttaa asteittain kunnan TSV-palvelun toimintaedellytysten varmistamiseksi. Ympäristöministeriön arvion mukaan siirtymäaika voisi myös kannustaa TSV-palvelua vastaavan yksityisen palvelutarjonnan kehittämiseen ja mahdollistaa tällaisen palvelutarjonnan syntymisen ennen siirtymäajan päättymistä.

Ympäristöministeriö ei pidä perusteltuna taannehtivaa puuttumista voimassaoleviin TSV-sopimussuhteisiin. Perustuslain 15 §:n mukainen omaisuudensuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ennen esitetyn lain voimaantuloa tehtyjen TSV-sopimusten voimassaolo sopimuskauden loppuun olisi perustuslain 15 §:ään kytkeytyvän perusteltujen odotusten suojan vuoksi tarpeen.

Ympäristöministeriö myös huomauttaa, että jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustan rakentaminen on rajattu suunnitellussa aikataulussa toteutettavaksi kokonaisuudeksi. Ensimmäisessä vaiheessa toteutettaisiin tarvittavat perusominaisuudet esityksessä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarkoituksena on, että tietoalustaa voitaisiin kehittää ja laajentaa seuraavissa vaiheissa. Tietoalusta on tarkoitus ottaa valtakunnallisesti käyttöön huhtikuussa 2019, mikä mahdollistaisi tietoalustan testaamisen ja mahdollisten virheellisyyksien korjaamisen ennen kuin tietoalustan käytöstä tulisi esitetyn lain nojalla pakollista vuoden 2020 alussa. Ympäristöministeriö arvioi näin ollen, että tietoalusta olisi mahdollista toteuttaa ja ottaa käyttöön suunnitelmallisesti ja hallitusti esitetyssä aikataulussa.

2. Kunnan TSV-palvelun suhde kunnan jätehuollon toimialan sidosyksiköiden markkinaehtoista toimintaa rajoittavaan prosenttiosuuteen

Ympäristöministeriö toteaa, että kunnan antaessa TSV-palvelua kunta ei toimi kilpailullisilla markkinoilla eikä palvelun liikevaihtoa lasketa sidos- ja hankintayksiköiden markkinaehtoista toimintaa rajoittavaan

ulosmyynnin prosenttiosuuteen. Kyse on kuntien lakisääteisestä velvollisuudesta, joka ei vaaranna kuntien jätehuoltoyhtiöiden sidosyksikköasemaa ja joka ei ylipäätään ole voimassa, jos markkinoilla on muuta palvelutarjontaa. Kunnan TSV-palveluna antamia pienjäteasemapalveluja (Sortti-asemat yms.) ei siten katsota ulosmyyntirajojen piirissä tapahtuvaksi markkinaehtoiseksi toiminnaksi, kuten ei mitään muutakaan kunnan antamaa TSV-palvelua.

3. Jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustaan TSV-palvelusta toimitettavat tiedot

Ympäristöministeriö esittää, että eduskunta muuttaisi hallituksen esitykseen sisältyvää jätelain 33 §:n 4 momenttia seuraavasti (muutosehdotukset lihavoitu):

> *Kunnan on toimitettava vuosittain maaliskuun loppuun mennessä jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustaan olennaiset tiedot* ***muun kuin 2 momentissa tarkoitetun kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun kokonaisarvosta ja palvelua käyttävien jätteen haltijoiden kokonaismäärästä sekä olennaiset tiedot annetusta palvelusta*** *jätelajeittain ja käsittelymenetelmittäin eriteltyinä.*

Jotta jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustassa olisi mahdollista seurata myös ehdotettujen kynnysarvojen, ja siten tietoalustan käyttövelvoitteen, ulkopuolelle jäävän TSV-palvelun volyymia, olisi ehdotettua jätelain 33 §:n 4 momenttia ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tarpeen täsmentää siten, että kunnan tulisi vuosittain toimittaa tietoalustaan tiedot myös tällaisen TSV-palvelun kokonaisarvosta ja palvelua käyttävien jätteen haltijoiden kokonaismäärästä. Viitaten ympäristövaliokunnalle 17.1.2019 toimittamaansa luonnokseen valtioneuvoston asetukseksi jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, ympäristöministeriö toteaa, että vastaavat toiminnan volyymia koskevat tiedot voitaisiin johtaa myös tietoalustaan TSV-sopimuksista ehdotetun jätelain 33 §:n 3 momentin nojalla toimitettavista tiedoista. Olisi näin ollen johdonmukaista, että vastaavat tiedot tulisi toimittaa myös sellaisesta TSV-palvelusta, josta ei tehdä sopimusta. Ehdotettu muutos mahdollistaisi sen, että asiasta voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella ehdotetun jätelain 33 §:n 5 momentin nojalla.