Ympäristövaliokunta

HE 40/2021 jätelain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi, kuljetusjärjestelmä

- Kuljetusten kaksoisjärjestelmä on syytä säilyttää kaikkien jätteiden (sekajäte, pakkausjätteet, biojätteet, lietteet) kuljetuksissa.
- Kuljetusten kaksoisjärjestelmä on sovitettavissa yhteen pakkausjätteiden tuottajavastuun kanssa.
- Ehdotettu osittainen kuljetusten kaksoisjärjestelmä ei varmista kiinteistön haltijan tilaamien kuljetusten jatkumista, koska muutos romuttaa liiketoimintapohjan.
- Kiinteistön haltijan tilaamille kuljetuksille asetettavat ehdot (37 §) tulee selkeyttää ja yksinkertaistaa.
- Kuljetusjärjestelmän muutosten siirtymäaikojen tulee olla vähintään neljä vuotta.

Hallituksen esitys jätelain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi keskittyy erityisesti jätteiden keräämisen yksityiskohtaiseen sääntelyyn. Muut kiertotalouden kehittämiselle olennaiset materiaalikierron vaiheet kuten jätteiden käsittely tai uusioraaka-aineiden kysynnän vahvistaminen eivät saa samaa huomiota, eikä lakiesitys tarjoa niihin mitään kannustimia.

Lakiesityksessä säädetään yksityiskohtaisesti sallituista toimintatavoista – etenkin jätteen keräyksessä – mikä käytännössä rajoittaa tuntuvasti toimijoiden, niin yritysten, tuottajavastuuyhteisöjen, kuntien kuin kansalaistenkin, valinnanvapautta ja toimintamahdollisuuksia. Kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan monipuolista jätehuoltoa, eikä keinovalikoiman rajoittaminen nyt esitetyllä tavalla ole perusteltua. Asiakkaan mahdollisuudella valita ja yrityksen mahdollisuudella vaikuttaa tarjoamaansa palveluun on kehitystä ja innovaatioita ruokkiva vaikutus.

Toisin kuin monet muut esillä olevista muutosesityksestä, kysymys kuljetusjärjestelmistä on puhtaasti kansallinen. EU:n jätedirektiivit eivät ota siihen kantaa.

Kunnille ehdotetaan uusia tehtäviä tai nykyistä laajempia vastuita sekä jätteenkuljetuksessa että pakkausjätehuollossa. Ehdotuksilla on merkittäviä vaikutuksia kuntien ja jätteiden haltijoiden väliseen vakiintuneeseen vastuunjakoon, kun kunnallisten toimijoiden asemaa jätehuollossa vahvistetaan muiden toimijoiden kustannuksella. Tämä ei ole lainkaan perusteltua kierrätystavoitteiden eikä elinkeino- tai talousvaikutusten näkökulmasta.

Lakiesityksen taustalla on tavoite vahvistaa kunnan vastuuta yhdyskuntajätehuollosta ja sen kokonaisuudesta alueellaan. Vaihtoehtoinen tapa kokonaisuuden hallintaan olisi kirjata lakiin riittävät tietojen toimittamista koskevat vaatimukset, jotta viranomaiselle syntyisi kokonaiskuva alueen jätevirroista. Jätehuollon käytännön toiminnan keskittämiselle kunnalle ei ole tarvetta, ja keskittäminen on toimialan kehitykselle haitallista.

Jätehuolto kärsii jo nyt kilpailuneutraliteettiongelmista, ja lakiesitys pahentaa niitä entisestään. Kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden liikevaihto kasvaisi esitetyn arvion mukaan 50 - 80 miljoonaa euroa, eli keskimäärin 10-20 %. Muutosta on pidettävä huomattavana, ja se suoraan lisää kunnallisten jäteyhtiöiden mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa elinkeinoelämän jätehuoltoon.

Tuottajien ja kuntien yhteistoimintamalli pakkausten tuottajavastuussa johtaa monimutkaiseen ja kustannustehottomaan malliin. Pakkausjätteiden tuottajavastuun lähtökohdaksi tulee ottaa 100 %:n tuottajavastuu ja kuluttajalle maksuton jätehuolto, kuten muissa tuottajavastuujärjestelmissä. Kaikkien tuottajavastuujärjestelmien tulisi toimia Suomessa samojen periaatteiden mukaan, eikä pakkausten osalta ole tarpeen poiketa esimerkiksi keräyspaperin tai renkaiden tuottajavastuun toimivasta ja yksinkertaisesta mallista. Tuottajien kustannusten nousua voidaan pienentää aloittamalla velvoittava kiinteistökohtainen keräys ensin isoissa taajamissa. Tehokkaamman pakkausjätehuollon mallin jatkovalmistelu on mahdollista direktiivien täytäntöönpanon määräaikojen puitteissa: ennen 4.7.2018 perustettujen tuottajavastuujärjestelmien on täytettävä jätedirektiivin 8 a artiklan mukaiset vähimmäisvaatimukset viimeistään 5.1.2023.

Jätteiden kuljetusjärjestelmä

Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP **ei kannata esitystä kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen perustuvan järjestelmän rajaamista sekajäte- ja lietekuljetuksiin. YTP ehdottaa, että kunnat saavat jatkossakin valita kumpaa kuljetusjärjestelmää käyttävät.** Kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen edellytyksiä tulee yksinkertaistaa ja selkeyttää (37 §).

Kuljetusjärjestelmästä riippumatta jätteen kuljetuksissa on noudatettava yleisiä laatuvaatimuksia, tulevan asetuksen määräyksiä erilliskeräyksestä ja kunnan jätehuoltomääräyksiä. Ko. määräykset ovat ratkaisevia kierrätysasteen kannalta, eivät niiden toteuttamiseen valittava kuljetusjärjestelmä.

Pakkaus- ja biojätteiden kuljetusten siirtäminen kunnan kilpailutettaviksi merkitsisi isolle joukolle kuntia uutta tehtävää. Lausuntovaiheessa useat kunnat ilmoittivat kannattavansa nykyistä kaksoisjärjestelmää. Myös viimeaikainen päätöksenteko kunnissa osoittaa, että kiinteistönhaltijan kuljetusjärjestelmä halutaan säilyttää.

Pakkausjätehuollon malli ei ole este kaksoiskuljetusjärjestelmälle

Lakkauttamisesitystä perustellaan lähinnä pakkausjätehuoltoon esitetyllä tuottajien ja kunnan yhteistoiminnalla. Lainvalmistelussa tarkasteltiin myös vaihtoehtoa, jossa *”tuottajat vastaisivat pakkausjätteiden erilliskeräyksestä kokonaisuudessaan (operatiivinen ja kustannusvastuu) ja kunnat muun asumisessa syntyvän ja muun kunnan vastuulle säädetyn jätteen jätehuollosta. Tuottajien kustannusvastuu seuraisi järjestämisvastuuta ja näiden järjestämät pakkausjätteen keräyspalvelut olisivat jätteen haltijalle maksuttomia. Siten esimerkiksi pakkausjätteen erilliskeräyksen kustannusten korvaamisesta kunnille ei olisi tarvetta säätää erikseen, mikä selkeyttäisi tuottajavastuusääntelyä huomattavasti verrattuna malleihin, joissa operatiivinen ja kustannusvastuu on erotettu.”* **YTP toteaa, että tämän arvioinnissakin selkeämmäksi todetun vaihtoehdon kohdalla kaksoiskuljetusjärjestelmä olisi mahdollista säilyttää.** YTP ei myöskään näe periaatteellisia esteitä sille, että tuottajien kustannusvastuuta rajattaisiin myös kiinteistönhaltijan kuljetusjärjestelmässä.

Kaksoisjärjestelmä lakkaa käytännössä nopeasti

Erilliskeräysvelvoitteiden tiukentaminen tarkoittaa sekajätteen määrän vähenemistä. Kierrätystavoitteisiin päästään vain, jos sekajätteen määrä puolittuu nykyisestä. Tämä johtaa sekajätteen kuljetusten merkittävään supistumiseen.

Pakkaus- ja biojätteen kuljetusten kilpailuttaminen antaa kunnalle vahvan kannustimen kilpailuttaa samalla hallinnollisella työllä myös sekajätteen ja lietteiden kuljetukset.

Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta kiinteistön haltijan kuljetukset jäävät teoreettiseksi vaihtoehdoksi. Lähivuosina on nähtävissä kehitys, jossa asumisessa syntyvien jätteiden kuljetus siirtyy kokonaisuudessaan kunnan kilpailutuksen piiriin. **Jos kuljetusten kaksoisjärjestelmä halutaan säilyttää, se säilyy vain, jos se koskee kaikkia kiinteitä jätejakeita.**

Täydentävä keräys uhkaa jäädä teoreettiseksi vaihtoehdoksi

Pakkaus- ja biojätteiden erilliskeräysvelvoitteiden ulkopuolelle jäävien kiinteistöjen on mahdollista tilata ns. täydentävän keräyksen palveluita ensin kunnalta ja toissijaisesti yksityiseltä toimijalta (41 §). Nykytilanteessa täydentävällä keräyksellä, yhdistettynä kiinteistönhaltijan tilaamiin kuljetuksiin, on ollut suuri merkitys erityisesti muovipakkausten keräämisen kasvussa.

Perusteluosan mukaan noin puolet väestöstä jäisi asetuksella säädettyjen pakkausjätteiden velvoittavan erilliskeräyksen ulkopuolelle, ja kolmasosa biojätteen erilliskeräyksen ulkopuolelle. **Täydentävät keräyspalvelut tulee sallia jatkossakin laajasti.**

Pykälä on kuitenkin kirjoitettu siten, että yksityisen sektorin toteuttama täydentävä keräys ei ole jatkossa mahdollista. Kunnille annetaan mahdollisuus rajata täydentävä keräys omilla jätehuoltomääräyksillään vain kunnan toiminnaksi. Tämä rajaus tulee poistaa ja yksityisten yritysten tulee päästä tasavertaiseen asemaan kunnallisten yhtiöiden kanssa. Lisäksi biojäte velvoitetaan toimittamaan kunnan vastaanottoon, vaikka käytännössä olisi tehokkainta kuljettaa se yrityksistä kerätyn biojätteen kanssa markkinaehtoisesti määräytyvään käsittelylaitokseen.

Täydentävästä keräyksestä on syytä huomata, että jos pakkausjätteiden ja biojätteen osalta poistetaan mahdollisuus kiinteistönhaltijan tilaamiin kuljetuksiin, täydentävän keräyspalvelun liiketoiminnallinen pohja katoaa. Tällä hetkellä täydentäviä palveluita on mahdollista tarjota järkevään hintaan, kun jätteiden keräys ja kuljetus pientaloista voidaan yhdistää isojen kiinteistöjen keräyslogistiikkaan. Yksinään täydentävän keräyksen ylläpitäminen pientalo- tai haja-asutusalueilta ei ole kannattavaa.

Vaikutukset yrityksiin ja kilpailuun

Pakkausjätteiden ja biojätteen kuljetusten siirtäminen kunnille kasvattaa merkittävästi kunnallisten jäteyhtiöiden liikevaihtoa. Samassa suhteessa kasvaa niiden mahdollisuudet myydä palveluja kilpailuille markkinoille. Tämä mahdollisuus on rajattu 10 prosenttiin kunnallisen jäteyhtiön liikevaihdosta. **Seurauksena on jätealan kilpailuneutraliteettiongelmien paheneminen.**

Kuljetusten kaksoisjärjestelmän lakkauttaminen pakkaus- ja biojätteiden osalta heikentäisi merkittävästi jätehuoltoyritysten toimintaedellytyksiä ja vähentäisi yritysten tuottamaa lisäarvoa taloudelle. Esitys ei perustu todellisiin selvityksiin. Valmistelun aikana tehdyissä vaikutusarvioinneissa ei kiinteistön haltijan kuljetuksia tarkasteltu lainkaan.

Alueilla, joilla on käytössä kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus, on kehittynyt toimivia uusia palveluja, kuten monilokerokeräys. Uudet palvelukonseptit kehittyvät suorassa asiakastyössä ja yritysten välisessä kilpailussa. Tämä kehityspanos menetetään, jos markkina suljetaan ja siirrytään kunnan järjestämiin kuljetuksiin, joissa yritykset toteuttavat kuljetuspalvelua kunnan päättämillä ehdoilla.

Kiinteistön haltijan tilaaminen kuljetusten lakkaaminen muuttaa yritysten liiketoimintaa ja siihen tehtäviä investointeja. Oman liiketoiminnan ja palvelujen kehittämisen ja markkinoinnin sijaan yritykset vastaavat kunnan yksityiskohtaisiin tarjouspyyntöihin ja ryhtyvät toteuttamaan kunnan suunnittelemia kuljetuksia. Yritystoiminnan luonne muuttuu merkittävästi.

Lakkauttamisella olisi vaikutuksia myös elinkeinoelämän jätehuoltoon. Kiinteistönhaltijan järjestämät jätteenkuljetukset on reititetty samoille keräysreiteille hallinto- ja palvelutoiminnan sekä elinkeinoelämän jätteiden keräämisen kanssa. Kunnan kilpailuttamissa kuljetuksissa tällainen ei ole enää mahdollista. Logistiikan pirstoutuminen kunnan kuljetuksiin ja muihin kuljetuksiin nostaa muun jätehuollon kustannuksia.

Kunnan kilpailutusehdot eivät ohita hankintalain säädöksiä

Pienten ja keskisuurten yritysten toimintamahdollisuuksia turvaamaan ajatellut 36 §:n säädökset ovat lähinnä informatiivisia tai suosituksia. Ne eivät takaa pk-yritysten menestymistä kunnan kilpailutuksissa eikä takaa monimuotoista ja elinvoimaista kuljetustoimialaa. Vastaavia kirjauksia on jo voimassa olevassa hankintalaissa sekä kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden omissa ohjeistuksissa. **Kunnan kilpailutukset ovat kuitenkin pääosin johtaneet jätekuljetusalan keskittymiseen.**

Urakoiden jakamisvelvollisuudesta poikkeamiseen on rakennettu poikkeusmahdollisuudet, jotka jättävät hankintayksikölle tulkinnanvaraa.

Kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmä oltava tasavertainen vaihtoehto

Kunta voi nykyisen jätelain mukaan siirtyä kunnan keskitettyyn kuljetusmalliin ilman etukäteisselvityksiä, mutta kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmän soveltaminen edellyttää perusteltua arviota 37 §:n edellytysten täyttymisestä. **Hallinnolliset kiistelyt ja oikeustapaukset johtuvat suureksi osaksi nykylain 37 §:n 1 momentin tulkinnanvaraisuudesta.**

Lausunnoilla olleessa jätelain versiossa asia oli korjattu yksinkertaistamalla 37 §:ä, mikä sai lausunnoissa kannatusta. Hallituksen esityksessä on palattu nykyisen lain muotoiluun. Järjestelmän toimivuuden parantamiseksi, kunnan valinnanvapauden varmistamiseksi ja hallinnollisen kiistelyn vähentämiseksi **YTP esittää, että 37 §:n kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmän ehdot palautetaan lausunnoilla olleeseen muotoon: *"jos näin järjestetty kuljetus täyttää 13 §:n 1 ja 2 momentissa ja 35 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyt vaatimukset".*** Kyseisissä momenteissa on säädetty yleisistä laatuvaatimuksista sille, että jätehuolto järjestetään asianmukaisesti, ympäristöä ja terveyttä suojellen ja asiakkaalle kohtuullisin ehdoin.

Siirtymäaikojen oltava riittävän pitkiä

Voimaantulosäännöksessä esitetyt siirtymäajat eivät jätä jätteenkuljetusyrittäjille aikaa sopeutua muutokseen. Biojätteen osalta siirtymäaika on ehdotuksessa minimissään 2 vuotta. Muiden kiinteiden yhdyskuntajätteiden eli käytännössä pakkausjätteiden osalta ei esitetä lainkaan vähimmäissiirtymäaikaa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunta voi vaikka heti lain voimaan tultua siirtää pakkausten kiinteistökohtaisen keräyksen kunnan järjestämäksi.

Aiemman jätelakimuutoksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 58/2010 vp) kiinnittänyt huomiota perusteltujen odotusten suojaan ja riittävän pitkien siirtymäaikojen tärkeyteen. YTP katsoo, että **siirtymäaikojen tulisi olla vähintään neljä (4) vuotta**. Pienten kuljetus- ja jätehuoltoyhtiöiden osalta kuljetusjärjestelmän muutos voi tarkoittaa koko liiketoiminnan lakkaamista.

Edellisellä eduskuntakaudella tarkistettiin kuntien sidosyksikköinä toimivien kunnallisten jäteyhtiöiden ulosmyyntirajoja siten, että myynti kilpailuille markkinoille rajattiin 10 prosenttiin liikevaihdosta. Vaikutukset kunnallisten jäteyhtiöiden liikevaihtoon oli tyypillisesti vain joitakin prosentteja, sillä vain harvoilla kuntayhtiöillä ulosmyynti ylitti uuden rajan selvästi. Tälle vähäiselle muutokselle annettiin 12 vuoden siirtymäaika lain voimaantulosta.