LAUSUNTO JÄTEHUOLTOA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOSESITYKSESTÄ RUOTSISSA

Selvityksen tarkoitus ja keskeiset tulokset

Ruotsin hallitus on valmistellut eduskunnalle mietinnön jätehuoltoa koskevan lainsäädännön muuttamisesta siten, että vahvaa yhdyskuntajätehuollon kuntamonopolia puretaan yritysjätteiden osalta kattaen niin kuljetukset ja käsittelyn. Lausunnon laatijan johtama työryhmä arvioi Ruotsin valtioneuvoston kanslian (Regeringskansliet) toimeksiannosta Ruotsissa esitetyn muutoksen taloudellisia vaikutuksia (SOU 2021:24 p 201)[4].

Kuntamonopolin purkamisen keskeiset syyt Ruotsissa ovat:

1. Kiertotalouden edistäminen ei ole riittävästi onnistunut kuntamonopolissa.
2. Kuntamonopoli ei ole edistänyt riittävästi resurssien tehokasta hyödyntämistä eikä edistänyt riittävästi teknisiä ja taloudellisia innovaatioita jätehuollossa.
3. Ruotsin nykyisellä jätelainsäädännöllä turvattu kuntamonopoli on lamauttanut investoinnit ja aiheuttanut lukuisia oikeudellisia ristiriitoja.

Esitetyn kuntamonopolin purkamisen keskeiset taloudelliset vaikutukset olisivat seuraavat:

1. Merkittävimmät taloudelliset vaikutukset ovat jätehuollon rahavirtojen siirtymiä julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille, mikä mahdollistaa yrityksille jätehuoltoon liittyvän toiminnan kehittämisen ja uudet innovaatiot jätehuoltoon, joita kuntamonopoli ei jätteen polttopainotteisesta toiminnasta johtuen ole edistänyt riittävästi
2. Muutosten suuruuteen vaikuttaa tarkasteltava lääni, yritystoiminnassa muodostuvan jätteen laatu ja määrä sekä käsittelytapa. Suurimmat muutokset tulee hallinto- ja palvelukuluissa sekä katteessa, joiden voidaan olettaa hieman laskevan.
3. Kuntien jätelaitosten ja yksityisten jätehuoltoyritysten vaikutukset ovat lyhyellä aikavälillä pääosin päinvastaiset. Suurimmat muutokset muodostuvat hallinnollisten kustannusten sekä yritysten katteen osalta, mitä laskemalla yksityiset yritykset voivat kilpailla markkinaehtoisista jätteistä. Vapautuneen kilpailun osalta kustannusten voidaan olettaa laskevan muutaman prosentin niillä alueilla, missä jätemäärät mahdollistavat markkinaehtoisen toiminnan.
4. Ehdotetulla muutoksella ei ole suoria vaikutuksia kotitalouksiin, niiden taloudelliseen asemaan tai palvelun laatuun. Keräyksen osalta kotitalouksien reitit tulevat kokonaisuutena tehostumaan noin 9 %, jos kaikki yritysjätteet siirretään pois niiden reiteiltä.
5. Jätteen keräys muista kuin asuinkiinteistöistä on tyypillisesti hitaampaa vaativampien ja vaihtelevimpien lastausolosuhteiden vuoksi. Reitit optimoidaan uudelleen ja syntyvä muutos on täysin alueesta riippuva. Arvioitavan muutoksen seurauksena kuntayhtiöille tulee myös vähemmän jätettä käsiteltäväksi. Tällöin asumisen yhdyskuntajätteiden jätehuollon jätemaksuihin tulee käsittelyn osalta korotuspaineita riippuen jätelaitosten kyvystä sopeuttaa toimintaansa.

6. Jätehuollon, ympäristönsuojelun ja terveydenhuollon viranomaistehtävät säilyivät ennallaan, mutta vapaan kilpailun piiriin siirtyvät jätteet kuuluvat jatkossa enää rajoitetusti kunnan jätehuoltoviranomaisen päätöksenteon piiriin.
7. Muutoksella ei ole välittömiä vaikutuksia ympäristöön, koska ympäristönsuojelun ja jätehuollon tason ei ennakoida heikkenevän. Myös kaikki jätteiden käsittely on ympäristöluvan varaista toimintaa, jolloin käsittely tehdään luvassa määriteltyjen reunaehtojen puitteissa. Ehdotus saattaa mahdollistaa materiaalihyödyntämisen nykyistä nopeamman kehittymisen, sillä se luo pitkällä aikavälillä paremmat edellytykset tehostaa syntypaikkalajittelua, vähentää sekajätteen määrää ja edistää materiaalikierrätystä.

Ruotsissa ja Suomessa ollaankin menossa vastakkaisiin suuntiin jätelainsäädännön uudistukissa. Suomen uudessa jätelaissa ollaan lisäämässä kuntien roolia yhdyskuntajätteiden käsittelyssä, kun taas Ruotsissa ollaan purkamassa kuntien nykyistä vahvaa asemaa yhdyskuntajätehuollon järjestäjänä. Ruotsissa kunnan vastuun purkamista perustellaan kiertotalouden edistämisellä, tehokkuuden ja uusien innovaatioiden lisääntymisellä sekä mahdollistamalla uusia investointeja toimialalle.

Tausta

Ruotsissa jätehuollon kuntavastuulla on pitkä historia. Jätteiden keräyksen, kuljetuksen ja käsittelyn monopolia määrittelevä jätelainsäädäntö syntyi vuosina 1978/79[1]. Sitä perusteltiin ajanjaksolle tyypillisesti terveydellisillä ja ympäristönsuojelullisilla syillä. Tällöin järjestäytyneen jätehuollon ensisijainen tavoite oli ihmisten terveyteen kohdistuvien uhkien poistaminen. Ruotsin jätelainsäädäntö on kehittynyt vaiheittain vastaavalla tavalla kuin suurimmassa osassa muitakin pohjoismaita (Norden 2016)[2]. Kussakin vaiheessa näkyy ajanjaksolle tyypilliset ratkaistavat ongelmat, jotka edellyttävät myös muutoksia lainsäädäntöön:

1. Ensimmäisessä vaiheessa primäärit ratkaistavat asiat liittyivät ihmisten terveyden suojeluun,

2. toisessa vaiheessa tuli mukaan alueelliset järjestelyt ja tarpeet kuntien yhteistyölle,

3. kolmannessa vaiheessa ympäristönsuojelu tuli keskiöön ja

[1] Sveriges riksdag. Regeringens proposition 1978/79:205. Saatavilla: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/med-forslag-till-renhallningslag-mm_G203205/html

[2] Norden 2016. Report from the Nordic competition authorities. Norden Competition in the waste management sector. – Preparing for a Circular Economy. Saatavilla: http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/pm-yhteisraportit/nordic-report-2016-waste-management-sector.pdf

4. neljännessä vaiheessa jätettä pidetään resurssina, ja painopiste on keräyskustannusten minimoinnissa ja arvon maksimoinnissa, joita ympäristövaatimukset ja sovellettava lainsäädäntö osaltaan ohjaavat ja rajoittavat.

Ruotsin jätelainsäädäntö on tukeutunut tähän asti hyvin vahvasti kuntavastuuseen, ja kunnilla onkin kotitalousjätteen osalta keräyksen, kuljetuksen ja käsittelyn monopoli. Kuntamonopoli kattaa asuinkiinteistöjen ja yritystoiminnan kotitalousjätteet. Voimassa olevassa Ruotsin jätelainsäädännössä (1997/98:45)[3] yritysten kotitalousjätteeseen sisältyy henkilöstöruokaloissa syntyvä jäte, ravintoloiden ruokailujätteet ja WC-jätteet, jotka ovat syntyneet paikoissa, joissa ihmiset ovat läsnä fyysisesti. Vuonna 2019 kunnat keräsivät Ruotsissa noin 2,2 miljoonaa tonnia kotitalousjätettä, mistä noin 27 % (490 000 tonnia sekajätteestä ja 100 000 ruokajätteestä) arvioitiin olevan peräisin yrityksiltä (SOU 2021:24 p 181)[3]. Kotitalousjätteen määritelmää muutettiin vuonna 2020, kun Ruotsi otti käyttöön EU:n määritelmän ja alkoi kutsua kotitalousjätettä yhdyskuntajätteeksi (SOU 2021:24 p 123)[4]. Ruotsin ympäristönsuojeluviraston (Naturvårdsverket) mukaan uuden yhdyskuntajätteen määritelmän tulkinta saattaa lisätä jätteen määrää vielä 300 000 tonnilla sisällyttämällä siihen myös ruokakaupoista ja ravintolakeittiöistä peräisin olevat jätteet, jotka eivät tällä hetkellä kuulu kunnan järjestämään jätehuoltoon (SOU 2021:24 p 201)[4].

Tällä hetkellä jätelainsäädäntö on siirtymässä Ruotsissa neljänteen vaiheeseen, missä kuntien ja julkisten toimijoiden rooli siirtyy jätteiden käsittelyn sijasta jätemarkkinoiden ohjaamiseen ja valvontaan. Tämä on myös johtanut toimenpiteisiin kuntamonopolin purkamiseksi yritystoiminnan yhdyskuntajätteiden osalta ja pyrkimykseen säilyttää tuottajavastuu täysin tuottajilla tuottajavastuujätehuollossa. Ruotsissa on nähty, että valinnanvapaus jätehuollon järjestämisestä edistäisi kiertotaloutta ja kiertotalouteen siirtymisen arvioidaan tuovan taloudellisia ja ympäristöllisiä hyötyjä. Näitä ovat mm. alhaisemmat kustannukset, uudet työllisyysvaikutukset, resurssien tehokkaampi hyödyntäminen ja vähenevät kasvihuonekaasupäästöt. Toimiva kiertotalous jätehuollossa edellyttää Ruotsissa tehtyjen selvitysten ja historia-analyysein pohjalta jätteen tuottajille jätteen omistusoikeutta, selkeää sääntelykehystä sekä kilpailun elementtejä. Ruotsissa yritykset näkevätkin kiertotalouden mahdollisuudet ja haluavat omistaa jätteensä, jotta yritykset voivat työskennellä pitkällä

[3] Sveriges riksdag. Regeringens proposition 1997/98:45. Saatavilla: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/miljobalk_GL0345d5/html

[4] SOU 2021:24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. Betänkande av Utredningen om verksamheters kommunala avfall. Statens offentliga utredningar. Tukholma. 2021.

aikavälillä parantaen toimintaansa sekä kehittää materiaalivirtojen kaikille vaiheille ml jätehuollon alavirrat uusia innovaatioita ja liiketoimintamalleja. (SOU 2021:24)[4]

Jätelain muutos Ruotsissa

Ruotsissa onkin esitetty ympäristösäännöstön, jäteasetuksen ja ympäristörikosasetuksen muuttamista siten, että 1. tammikuuta 2022 alkaen, yrityksillä olisi jatkossa vapaus valita itse jätehuoltonsa järjestäjä. Uudistus aloitettiin Ruotsin hallituksen toimesta monen osapuolen yhteisellä sopimuksella. Ehdotus jätehuollon valinnanvapaudesta tehtiin vuonna 2019 (Dnr M2019/01776/R p 95)[5], minkä jälkeen aloitettiin virallinen selvitys (Kommittédirektiv 2020:78)[6] valinnanvapauden sisällyttämisestä hallituksen kiertotaloutta koskevaan strategiaan (Regeringskansliet 2021 p 24)[7]. Hallituksen tutkimus julkaistiin 13. huhtikuuta 2021 (SOU 2021:24)[4].

Jätehuollon valinnanvapautta puoltavat keskeisimmät argumentit Ruotsissa ovat:

1. Kiertotalous: Taloudelliset ja ympäristölliset hyödyt, missä kiertotalouden edellytys on yksityisomistus, kilpailu sekä selkeä sääntely valtion valvonnalla (Johansson, P. 2021[8], Regeringskansliet 2021)[7]

2. Tehokkuus: Vain markkinaehtoinen kilpailu voi pidemmällä aikavälillä edistää resurssien tehokasta hyödyntämistä sekä edistää teknisiä ja taloudellisia innovaatioita. (Norden 2016)[2]

3. Selkeys: Ruotsin nykyisellä jätelainsäädännöllä turvattu kuntamonopoli on lamauttanut investoinnit ja aiheuttanut lukuisia oikeudellisia ristiriitoja (SOU 2021:24)[4].

Jätehuollon valinnanvapautta on yritetty toteuttaa jo aikaisemminkin Ruotsissa ja viimeisin laadittu selvitys vuodelta 2021[4] on kolmas merkittävä tutkimus, jossa valinnanvapautta

[5] Dnr M2019/01776/R. Promeria. Miljödepartmentet. 2019. Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet.

[6] Kommittédirektiv 2020:78. Utredning om verksamheters kommunala avfall Saatavilla: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommittedirektiv/utredning-om-verksamheters-kommunala-avfall_H8B178

[7] Regeringskansliet 2021. Cirkulär ekonomi – Handlingsplan för omställning av Sverige.

[8] Johansson, P.2021. Frivalsutredning. Svensk Avfallsrådgivning AB.

ehdotetaan viimeisen 12 vuoden aikana. Aikaisemmat selvitykset ovat vuodelta 2009[9] ja 2012[10]. Suurin ero aikaisempiin selvityksin verrattuna on kaksi keskeistä näkökulmaa: 1) kiertotalous[7] ja 2) myönteiset esimerkit Suomesta[11, 12], Norjasta[13, 14] ja Tanskasta[15, 16]. Keskeiset havainnot kiertotaloudesta sekä muiden maiden kokemuksista osoittavat, että jätehuollon vapaalla valinnalla on mahdollisesti merkittäviä hyötyjä ja potentiaalia eikä se kuitenkaan tuo uusia uhkia yrityksille, jos jätehuolto järjestetään nyt esitetyn mukaisesti. Esitetyssä mallissa jätehuollon järjestäminen säilyy kuntavastuulla, jos yritys ei halua etsiä uutta markkinaehtoista jätehuollon toimijaa. Tällöin harvempaan asutuilla alueilla ja pienemmille yrityksille mahdollistetaan jätehuollon järjestäminen nykyisen kaltaisesti kunnan toimesta myös tulevaisuudessa. (SOU 2021:24)[4]

Ruotsissa lähes kaikki poliittiset puolueet tukevat jätehuollon vapaata valintaa ja jätelain muutosesityksen eduskunnalle on antanut nykyinen keskusta-vasemmisto hallitus. Muutosesityksellä on myös opposition täysi tuki. Vapaavalinta ja laajennettu tuottajavastuu ovat molemmat reformeja, joilla halutaan vahvistaa materiaalien ja jätteentuottajien roolia tavoitteena kiertotalouden edistäminen. Esityksen suurin vastustus tulee kuntaomisteisista jätehuoltoyhtiöistä, jotka muutosesityksen toteutuessa tulevat kilpailemaan markkinoista yksityisten jätehuoltoyritysten kanssa. Tästä huolimatta valtaosa kunnista sekä Ruotsin ympäristöviranomainen (Naturvårdsverket) tukevat jätelain muutosesitystä.

[9] Regeringskansliet, Miljödepartementet. 2009. Ds 2009:37. Nya avfallsregler.

[10] SOU 2012:56. Statens offentliga utredningar. 2012. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. Betänkande av Avfallsutredningen Stockholm 2012.

[11] Lilja, R. 2020. The Finnish approach to municipal solid waste from other sources than households.

[12] Hokkanen, J., Savikko, H., Sirkiä, A., Kortelainen, E. 2021. Studie om konsekvenser vid hantering av verksamheters kommunala avfall.

[13] Lind Petrén, J. 2020. Svenskt Näringsliv Rapport Avfallshantering i Norge och Finland.

[14] Hanssen, O. J. 2020. Report on collection and management of municipal-like waste from the business sector/private companies.

[15] McKinnon, D. 2020. The Danish Approach to household waste from companies.

[16] Lind Petrén, J. 2020. Svenskt Näringsliv Avfallssystemet I Danmark med fokus på kommunalt avfall. 2020.

Esitetyn kuntamonopolin purkamisen keskeiset taloudelliset vaikutukset olisivat seuraavat:

1. Merkittävimmät taloudelliset vaikutukset ovat rahavirtojen siirtymiä julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille, mikä mahdollistaa yrityksille toiminnan kehittämisen ja uudet innovaatiot jätehuoltoon, joita kuntamonopoli ei jätteenpolttopainotteisuudestaan johtuen ole edistänyt riittävästi
2. Muutosten suuruuteen vaikuttaa tarkasteltava lääni, yritystoiminnassa muodostuvan jätteen laatu ja määrä sekä käsittelytapa. Kokonaisuutena jätehuollon hinnoittelu muuttuu markkinaperusteiseksi. Pitkällä aikavälillä käsittelypaikka valitaan taloudellisella perusteella ottaen huomioon kuljetusmatkat ja vastaanottomaksut. Lähtökohtaisesti kuljetuksien ja käsittelyn hinnassa ei tule tapahtumaan suuria muutoksia ja ne kumoavat osin toisensa. Suurimmat muutokset tulee hallinto- ja palvelukuluissa sekä katteessa, joiden voidaan olettaa hieman laskevan.
3. Kuntien jätelaitosten ja yksityisten jätehuoltoyritysten vaikutukset ovat lyhyellä aikavälillä pääosin päinvastaiset. Suurimmat muutokset muodostuvat hallinnollisten kustannusten sekä yritysten katteen osalta, mitä laskemalla yksityiset yritykset voivat kilpailla markkinaehtoisista jätteistä. Vapautuneen kilpailun osalta kustannusten voidaan olettaa laskevan muutaman prosentin niillä alueilla, missä jätemäärät mahdollistavat markkinaehtoisen toiminnan.
4. Ehdotetulla muutoksella ei ole suoria vaikutuksia kotitalouksiin, niiden taloudelliseen asemaan tai palvelun laatuun. Välillisiä vaikutuksia voi syntyä, jos yritysten jätteenkeräys siirretään pois kotitalouksissa syntyvien jätteiden keräysreiteiltä tai siirtyvien jätteiden käsittely toteutetaan nykyisestä poikkeavassa paikassa. Keräyksen osalta kotitalouksien reitit tulevat kokonaisuutena tehostumaan noin 9 %, jos kaikki yritysjätteet siirretään pois niiden reiteiltä.
5. Jätteen keräys muista kuin asuinkiinteistöistä on tyypillisesti hitaampaa vaativampien ja vaihtelevimpien lastausolosuhteiden vuoksi. Reitit optimoidaan uudelleen ja syntyvä muutos on täysin alueesta riippuva. Arvioitavan muutoksen seurauksena kuntayhtiöille tulee myös vähemmän jätettä käsiteltäväksi. Tällöin asumisen yhdyskuntajätteiden jätehuollon jätemaksuihin tulee käsittelyn osalta korotuspaineita riippuen jätelaitosten kyvystä sopeuttaa toimintaansa, mm. henkilöstöä ja muita hallinnollisia kustannuksia muuttuvaan tilanteeseen. Sopeutumiskyky voi vaihdella alueittain. Jos sopeuttamista ei tehdä, jätemäärän vähentyminen tarkoittaa kunnallisten jätehuolto-organisaatioiden kustannusten (mm. hallinto ja palveluneuvonta) jakaantumista pienemmälle asiakasmäärälle. Mahdolliset muutokset kuljetuksen ja käsittelyn hinnoissa voivat kumota toisensa ja taloudelliset kokonaisvaikutukset kotitalouksille ovat vähäisiä.
6. Jätehuollon, ympäristönsuojelun ja terveydenhuollon viranomaistehtävät säilyivät ennallaan, mutta vapaan kilpailun piiriin siirtyvät jätteet kuuluvat jatkossa enää rajoitetusti kunnan jätehuoltoviranomaisen päätöksenteon piiriin. Merkittäviä muutoksia viranomaisen työmäärässä ei kuitenkaan tapahdu. Suurimmat työmäärän kasvut viranomaisilla tulee jätehuoltorekisterin ylläpitämisestä, seurannasta ja tilastoinnista, kun tilastointi jakautuu useille yksityisille yrityksille, joilla on erilaiset toiminnanohjausjärjestelmät ja kirjaustavat. Lisääntyvä työmäärä on kuitenkin kohtuullinen.
7. Muutoksella ei ole välittömiä vaikutuksia ympäristöön, koska ympäristönsuojelun ja jätehuollon tason ei ennakoida heikkenevän. Myös kaikki jätteiden käsittely on ympäristöluvan varaista toimintaa, jolloin käsittely tehdään luvassa määriteltyjen reunaehtojen puitteissa. Ehdotus saattaa mahdollistaa materiaalihyödyntämisen nykyistä nopeamman kehittymisen, sillä se luo pitkällä aikavälillä paremmat edellytykset tehostaa syntypaikkalajittelua, vähentää sekajätteen määrää ja edistää materiaalikierrätystä.

Ruotsissa ja Suomessa ollaankin menossa vastakkaisiin suuntiin jätelainsäädännön uudistusten osalta. Suomen uudessa jätelaissa ollaan lisäämässä kuntien roolia yhdyskuntajätteiden käsittelyssä, kun taas Ruotsissa ollaan purkamassa kuntien nykyistä vahvaa asemaa yhdyskuntajätehuollon järjestäjänä. Ruotsissa kunnan vastuun purkamista perustellaan kiertotalouden edistämisellä, tehokkuuden ja uusien innovaatioiden lisääntymisellä sekä mahdollistamalla uusia investointeja toimialalle. Ruotsissa onkin tunnistettu, että markkinaehtoinen toiminta tuo talouskasvua sekä toimii kestävästi ja asiakaslähtöisesti.

Jyväskylässä 21. huhtikuuta 2021



FT, Dos. Joonas Hokkanen
Johtava asiantuntija
Ramboll Finland Oy