Vastine ympäristövaliokunnalle 21.11.2022

Ympäristöministeriö

YSO/Materiaalitalousyksikkö

hallitussihteeri Sirkku Jaakkola ja ympäristöneuvos Riitta Levinen

Ympäristöministeriön vastine hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta HE 209/2022 vp ympäristövaliokunnalle annettuihin asiantuntijalausuntoihin

Tässä vastineessa tarkastellaan hallituksen esityksestä 209/2022 vp ympäristövaliokunnalle annettuja lausuntoja ja esitetään ympäristöministeriön vastine niihin. Lausuntoja ovat ympäristövaliokunnalle antaneet 18.11.2022 mennessä sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Kiertovoima (KIVO) ry, Satakunnan hyvinvointialue, Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry sekä Suomen Yrittäjät ry.

Vastine on ryhmitelty lausunnoissa ehdotettuihin muutoksiin ja huomioihin seuraavasti:

1. Ulosmyyntirajan muutoksen tarpeellisuus ja vaikutusten arviointi

Kuntaliitto ja KIVO kannattavat ulosmyyntirajan pitämistä 10 %:ssa, jotta voidaan turvata jätteenhuoltojärjestelmän toimivuus ja mahdollistaa pitkäjänteiset investoinnit kunnallisessa jätteenkäsittelyssä. STM korosti lausunnossaan tarvetta varmistaa erityisesti terveydenhuollon jätteiden polttokapasiteetin riittävyys koko Suomen alueella, jotta vältytään jätteiden viemisestä Suomen ulkopuolelle. STM:n mukaan tulisi tarkastella ulosmyyntirajan nostamista määräaikaisesti yli 10 %:iin.

TEM:n mukaan ulosmyyntirajan muutoksen tarkoituksenmukaisuutta tulisi tarkastella ottaen huomioon toimialan erityispiirteet sekä kotimarkkinoiden kilpailullisuuteen liittyvät hallitusohjelmakirjaukset. KKV painotti, että ulosmyyntirajaa tulisi tarkastella yhdessä kunnan toissijaisen järjestämisvastuun (TSV-palvelu) kanssa ja katsoi, ettei ulosmyyntirajan muutosta tulisi toteuttaa vielä tässä kohtaa. Myöskään YTP ja Suomen Yrittäjät eivät pidä muutosta perusteltuna, koska 10 %:n raja on voimassa vielä usean vuoden ja kunnallisten jätelaitosten ulosmyyntiraja on nykyisin keskimäärin vain 2,8 %. YTP:n ja Suomen Yrittäjien mukaan lakimuutos haittaisi reilua kilpailua ja hankaloittaisi alan yritysten toimintaedellytyksiä, eikä edistäisi kiertotaloutta. Suomen Yrittäjät pitää ulosmyyntirajan muutosta jopa haitallisena kiertotalouden kannalta.

Useat lausunnonantajista pitävät vaikutusten arviointia puutteellisena ja katsovat, että arvioinnissa ei ole otettu huomioon muutoksen kaikkia vaikutuksia.

Ympäristöministeriö toteaa, että esitetty ulosmyyntirajan säilyttäminen 10 %:ssa on tarpeen hallitusohjelman toteuttamiseksi. Kuten KKV:n selvityksestä 1/2022 käy ilmi, ulosmyyntirajan muutoksen vaikutukset ovat monin osin epävarmoja. Ulosmyyntirajan vaikutukset riippuvat muun muassa kunnallisten jätelaitosten liikevaihdosta. Jätelaitosten liikevaihtoa on vaikea ennakoida, sillä siihen vaikuttavat niin jätteen määrän kehitys kuin muut markkinoilla tapahtuvat muutokset, jotka johtuvat muun muassa kiristyvistä

kierrätystavoitteista. KKV:n selvityksessä todettiin myös, ettei ole selvää, vaikuttaako sidosyksiköiden ulosmyyntirajan nostaminen kilpailuun keskimäärin myönteisesti vai haitallisesti.

Vaikutusten arviointia vaikeuttaa merkittävästi myös se, että ulosmyyntiraja vaikuttaa myös TSV-palvelun käyttöön sekä kuntien jätehuoltoyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittämiseen. Näiden ilmiöiden keskinäistä yhteyttä on kuvattu hallituksen esityksen jaksoissa 4.2.2 ja 5.1. Ulosmyyntirajan ollessa korkea paine TSV-palvelun käyttöön ja markkinaehtoisen palvelun yhtiöittämiseen vähenee. Ulosmyyntirajan pienetessä taas paine TSV-palvelun käyttöön ja yhtiöittämiseen kasvaa. Kunnan jätehuoltoyhtiöiden strategiset valinnat ovat siten osin riippuvaisia ulosmyyntirajan suuruudesta.

Julkisten toimijoiden rajattua markkinaehtoista toimintaa voidaan pitää jätealalla tarpeellisena. Lakimuutoksella turvataan osaltaan, että jätteiden käsittelykapasiteettia on mahdollisimman hyvin saatavilla kaiken tyyppisille jätteille ja jätteenkäsittelykapasiteettia käytetään tehokkaasti, kun kunnan jäteyhtiöillä satunnaisesti vapaana olevaa kapasiteettia voidaan myydä markkinaehtoisesti yksityisille yrityksille. Erityisesti pienet jätteen keräys- ja vastaanottopalvelua tarjoavat jätehuoltoyritykset, joilla ei ole omaa jätteenkäsittelyä, käyttävät kunnallisia jätteenkäsittelypalveluita. Jos ulosmyyntiraja laskee 5 %:iin, kunnan jätehuoltoyhtiön tarjoamaa jätteenkäsittelyä ei olisi enää saatavilla nykyisessä laajuudessa ja pienille yrityksille saatavilla olevat jätteenkäsittelypalvelut saattaisivat keskittyä muutamille yksityisille isoille toimijoille. Tämä voi johtaa jätteiden kuljetusmatkojen pitenemiseen, jätteenkuljetusten hintojen nousuun ja kuljetuksista aiheutuvien päästöjen lisääntymiseen. Ulosmyyntirajan pitäminen 10 %:ssä voi osaltaan turvata polttokapasiteetin riittävyyden myös terveydenhuollon jätteille, minkä tärkeyttä STM korosti asiantuntijalausunnossaan. STM:n lausunnoissa esiin tuotuihin muihin seikkoihin ympäristöministeriö viittaa ympäristövaliokunnalle 10.11.2022 antamaansa kirjalliseen vastaukseen.

Asiantuntijalausunnoissa nostettiin esiin, että ulosmyyntirajan muutoksella ei voida edistää kiertotaloutta ja että muutos voi jopa haitata kiertotaloutta. *Ympäristöministeriö katsoo, että ulosmyyntirajan muutoksella ei ole osoitettu olevan haitallisia vaikutuksia kiertotalouteen ja toteaa, että kiertotaloustavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan ensisijaisesti muita ohjauskeinoja.* Vuonna 2021 voimaan tulleella jätesäädöspaketilla (jätelain muutos 714/2021 sekä lukuisat asetukset) asetettiin kunnianhimoiset kierrätystavoitteet ja säädettiin tiukentuvia erilliskeräysvaatimuksia niin kotitalouksille kuin yrityksille sekä uusia velvoitteita tuottajayhteisölle kierrätyksen ja uudelleenkäytön edistämiseksi.

Näkemykset sopivimmasta ulosmyyntirajasta ovat ristiriitaisia eikä vaikutuksia ole mahdollista luotettavasti arvioida. Ympäristöministeriö katsoo, että hallitusohjelman mukainen pysyvä 10 % raja on asianmukainen kompromissi. Ympäristöministeriö muistuttaa myös, että useimmissa EU-maissa ulosmyyntiraja on EU-direktiivin sallima 20 %.

TEM kommentoi lausunnossaan, että ulosmyyntirajan muutosta tulisi tarkastella ottamalla huomioon kotimarkkinoiden kilpailullisuuteen liittyvät hallitusohjelmakirjaukset. Hallitusohjelman tavoite 3 ”Suomi tunnetaan teknologisen kehityksen, innovatiivisten hankintojen ja kokeilukulttuurin edelläkävijänä” sisältää kirjauksia kotimarkkinoiden kilpailullisuuden vahvistamisesta. Kohtaan sisältyviin keinoihin kuuluvat mm. julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön kehittäminen ja kokeilujen ja testialustatoimintojen edistäminen kuntien kanssa. Jätealalla kuntien jätelaitokset tekevät yhteistyötä yksityisten jätehuoltoyritysten kanssa. Kunnan jätelaitokset tarjoavat joillakin alueilla yrityksille esimerkiksi toiminta-alustan kokeilu- ja kehittämistoimintaa varten. Ulosmyyntirajan pitäminen 10 %:ssa voi edesauttaa tällaisten toimintamallien jatkumista. Lisäksi kuten ympäristöministeriön ympäristövaliokunnalle 10.11. antamassa kirjallisessa vastauksessa kerrottiin, kunnallisen jätelaitoksen toiminta markkinoilla voi myös tukea pienyrittäjyyttä tarjoamillaan palveluilla. Ympäristöministeriö katsoo, että ulosmyyntirajan muutosta koskeva ehdotus on sopusoinnussa hallitusohjelman kirjausten kanssa. Kilpailuneutraliteettikysymyksen osalta ympäristöministeriö viittaa 10.11. ympäristövaliokunnalle antamaansa kirjalliseen vastaukseen.

2. Ulosmyyntirajan yhteys TSV-sääntelyyn

KKV ja YTP katsovat, että ulosmyyntirajaa koskevaa sääntelyä tulisi tarkastella yhdessä TSV-sääntelyn kanssa. Ympäristöministeriön tiedossa on, että TSV-käytäntöihin liittyy jonkin verran puutteita, minkä seurauksena kunnan jätehuoltoyhtiö on paikoin voinut myydä TSV-palvelua muulloinkin kuin aidossa markkinapuutetilanteessa. On kuitenkin huomattava, että TSV-menettely on varsin monimutkainen ja byrokraattiseksi koettu menettely, jonka omaksuminen niin kuntien jätelaitoksissa kuin niiden asiakasyrityksissäkin on vaatinut aikaa. Suuri osa kunnan jätehuoltoyhtiöistä on kuitenkin määrätietoisesti kehittänyt TSV-menettelyjään ja ohjannut asiakasyrityksiään toimimaan uuden lainsäädännön mukaisesti.

Ympäristöministeriö pohtii parhaillaan TSV-menettelyyn ja markkinapuutteen toteamiseen liittyvien käytäntöjen kehittämistarpeita eri viranomaisten (ml. KKV) ja alan toimijoiden (ml. YTP, SY) kanssa. Asiasta ollaan laatimassa tarkempaa ohjeistusta ns. jätelakioppaassa, jonka päivitys on käynnissä ministeriössä. Oppaassa selkeytetään mm. TSV-palveluun käytettävällä Materiaalitorilla saatujen tarjousten käsittelyä ja tarjousten hylkäämisperusteita. Kuluvana syksynä yrityksille on tehty myös tehostettua viestintää Materiaalitorin käytöstä ja järjestetty koulutusta. *Ympäristöministeriön tiedossa ei kuitenkaan ainakaan toistaiseksi ole selkeitä lainsäädäntöpuutteita TSV-sääntelyssä. Materiaalitorin liittyviä käytäntöjä pyritäänkin parantamaan ensisijaisesti ohjeistuksella ja tiedotuksella. Ympäristöministeriö korostaa, että TSV-sääntelyä muutettiin viimeksi runsas kolme vuotta sitten ja Materiaalitori on ollut käytössä vasta vajaat kolme vuotta.*

Ennen Materiaalitorin käyttövelvoitteen voimaantuloa (2020) solmitut 3-vuotiset TSV-sopimukset raukeavat tämän vuoden lopulla ja Materiaalitorille on odotettavissa paljon uusia käyttäjiä ja tarjouspyyntöjä. Lisäohjeistusten sekä tehostetun koulutuksen ja tiedotuksen tavoitteena on varmistaa, että Materiaalitorilla tapahtuvan markkinapuutteen osoittamisen läpinäkyvyys paranee ja että uusia TSV-sopimuksia tehdään vain silloin, kun kyse on aidosta markkinapuutetilanteesta. Meneillään olevan kehitystyön vuoksi ympäristöministeriö katsoo, että on vielä ennenaikaista tehdä lopullista arviota TSV-menettelyn ja Materiaalitorin toimivuudesta.

3. Sote-siirtymäsäännöksen tarpeellisuus ja pituus

STM, Kuntaliitto, KIVO ja Satakunnan hyvinvointialue kannattavat esitettyä kolmen vuoden siirtymäaikaa. Sen sijaan KKV ei pidä siirtymäaikaa ehdotuksen tavoitteiden kannalta tarpeellisena. Sen mukaan jätekohtaisesti eriävä järjestämisvastuu ei ole selvempi vastuunjako kuin kaikkea jätettä koskeva järjestämisvastuu.

YTP ja Suomen Yrittäjät pitävät kolmen vuoden siirtymäaikaa liioiteltuna ja katsovat, että yhden vuoden siirtymäaika olisi riittävä. YTP:n mukaan muutos hajottaa jätehuollon kokonaisuuden ja olisi tehokkaampaa, jos hyvinvointialue voisi kilpailuttaa jätehuollon kokonaisuutena. YTP:n mukaan sote-uudistukseen olisi tullut valmistautua jätelain muutoksessa 445/2018 säädetyn siirtymäajan perusteella. YTP ja Suomen Yrittäjät pitävät kuitenkin myönteisenä, että hyvinvointialue voi irtautua kunnan jätehuollosta ennen kolme vuoden siirtymäkauden päättymistä.

Ympäristöministeriö pitää siirtymäsäännöstä välttämättömänä ja kiireellisenä, jotta hyvinvointialueiden jätehuoltoon ei tule katkoksia vuoden vaihteessa. Siirtymäajalla varmistetaan myös vastuiden hallittu siirtyminen. Siirtymäajan pituuden osalta ministeriö toteaa, että kolmen vuoden siirtymäaika on johdonmukainen sote-voimaanpanolaissa säädettyjen siirtymäaikojen kanssa, ja se on yhdenmukainen jätelaissa tehtyjen aiempien vastaavien jätehuollon järjestämisvastuiden muutosten kanssa. Ilman siirtymäsäännöstä jää epäselväksi, onko jätelaissa ristiriita sote-voimaanpanolain nojalla annetun ns. vuokra-

asetuksen 272/2022 kanssa (VNA kunnan ja hyvinvointialueen välisen siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä vuosina 2023–2026). Vuokra-asetuksen mukaan kunnan vuokratessa toimitiloja hyvinvointialueelle ylläpitokustannuksiin sisältyvät yhdyskuntajätteen jätehuoltokustannukset.

Ympäristöministeriö haluaa lisäksi painottaa, että hyvinvointialueet ovat laajasti kannattaneet siirtymäajan käyttöönottoa niin hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksella kuin lainvalmistelun aikana niiden kanssa järjestetyssä epävirallisessa kuulemistilaisuudessa. Yksikään hyvinvointialue ei ole vastustanut siirtymäaikaa. Lisäksi joissakin lausunnoissa mainittua jätelain muutoksessa 445/2018 säädettyä kolmen vuoden siirtymäaikaa ei ollut laadittu viime hallituskaudella vireillä ollutta sote-uudistusta silmälläpitäen, vaan siirtymäaika koski vain kyseisessä lakiesityksessä ehdotettua kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen muutosta.

KKV:n huomioon jätehuollon epäselvästä järjestämisvastuusta ympäristöministeriö toteaa, että järjestämisvastuun jakautuminen osin kunnan vastuulle (yhdyskuntajäte) ja osin jätteen haltijan vastuulle (muu kuin yhdyskuntajäte) johtuu voimassaolevan jätelain perusratkaisuista, joihin ei nyt ehdoteta muutoksia. Esityksessä ehdotetaan, että vastuunjako säilyisi nykyisellään siirtymäkauden ajan, jotta hyvinvointialue saa riittävän lisäajan selvittää tarvitsemansa yhdyskuntajätteen jätehuoltotarpeet tuhansilla kiinteistöillä ja kilpailuttaa palvelut. Siirtymäkauden jälkeen hyvinvointialueen vastuulle tulevat kaikki sen toiminnassa syntyvät jätteet.

4. Hyvinvointialueiden irtautumisajan pituus

Yksityisen sektorin ja kunnallisen sektorin näkemykset hyvinvointialueiden irtautumisajasta eriävät. YTP:n ja Suomen Yrittäjien mukaan hyvinvointialueiden olisi voitava irtautua kunnan yhdyskuntajätteen järjestämisvastuusta ilman kuuden kuukauden irtautumisaikaa tai enintään 1 kuukauden ilmoitusajalla, kun Kuntaliiton mukaan irtautumisajan tulisi olla 12 kuukautta.

Ympäristöministeriö katsoo, että kuuden kuukauden irtautumisaika on sopiva kompromissi eri näkemysten välillä. Irtautumisaika on tarpeellinen, jotta kunnat ja kunnalliset jätelaitokset voivat valmistautua muutoksiin jätteenkuljetushankinnoissa ja saavat aikaa tehdä tarvittavat muutokset voimassa oleviin kuljetussopimuksiin yksityisten kuljetusyritysten kanssa. Joillakin hyvinvointialueella yhdyskuntajätteistä voi huolehtia useampi kunnallinen jätelaitos, jolloin hyvinvointialueen on ilmoitettava irtautumisesta usealle jätelaitokselle. Kunnallisten jätelaitosten yksityisten jätteenkuljetusyritysten kanssa tekemät sopimukset ovat yleensä 3-5 vuoden mittaisia ja irtautumisaika parantaa jossain määrin myös yksityisten kuljetusyritysten luottamuksensuojaa ja vähentää mahdollisia sopimusrikkomuksista johtuvia seuraamuksia. Ympäristöministeriöllä ei ole kattavaa tietoa siitä, että jätteenkuljetussopimuksiin olisi aina mahdollisuus tehdä noin 10 %:n muutoksia sopimuksen kattamaan urakkaan kesken sopimuskauden ilman seuraamuksia.