

Innala Tuulia

Ympäristöministeriö
Kirjaamo
kirjaamo@ym.fi

Lausuntopyyntöne

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi jätelain muuttamisesta (YM14/400/2017, YM024:00/2016)

Johdanto

Ympäristöministeriö on pyytänyt Kuntaliiton lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi jätelain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntajätehuollon vastuunjako koskevia jätelain säännöksiä sekä eräitä muita vastuunjaon rajauksen toimeenpanemiseen liittyviä muutoksia. Kunnille säädetty vastuu rajattaisiin pääosin vain asumisesta syntyvään jätteeseen. Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto sekä maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely säilyisivät esitysluonnoksen mukaan kunnan vastuulla nykyiseen tapaan. Kunnan toissijaisten jätehuoltopalvelujen järjestämiselle säädettyjä edellytyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi nykyisestä. Luonnoksen mukaan kunnan jätehuoltopalveluihin liittyviä kirjanpitovelvoitteita sekä niihin liittyvää jätteen kuljettajan tiedonantovelvollisuutta ehdotetaan luonnoksessa täsmennettäväksi läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Kuljettajan tiedonantovelvollisuuden laiminlyönti ehdotetaan luonnoksessa säädetettäväksi rangaistavaksi teoksi.

Jätelakiin lisättäisiin myös jätelain ja julkisia hankintoja koskevan lain yhteensovittamiseksi tarpeelliset sidosyksiköjä koskevat säännökset. Esitysluonnoksessa ehdotetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetusta laista poiketen, että jätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava markkinaehtoista toimintaa rajoittava ulosmyynnin osuus olisi pysyvästi 10 prosenttia.

Samalla ehdotetaan tehtäväksi myös elohopeaa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen täytäntöön panemiseksi tarvittavat tekniset muutokset.

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Tavoitteista

Esitysluonnoksen tavoitteena on edistää kilpailua, mutta samalla varmistaa kunnan jätehuoltopalvelujen sujuvuus ja minimoida kunnille aiheutuva hallinnollinen taakka. Lisäksi pyritään lisäämään avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Kuntaliitto huomauttaa, että jätelain perimmäinen tavoite on tässä ehdotuksessa unohdettu kokonaan. Jätelain tarkoituksena (JL 1 §) on ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle sekä vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, edistää luonnonvarojen kestävästä käytöstä, varmistaa toimiva jätehuolto ja ehkäistä roskaantumista. Myös jätelain säätämisen yhteydessä vuonna 2010 ympäristövaliokunta (YmVM 23/2010 vp, s. 9) totesi, että yhdyskuntajätehuollon sääntelyn tärkein tavoite on varmistaa jätehuollon järjestäminen ympäristön ja terveyden kannalta turvallisella tavalla. Yritystoiminnan edistäminen on myös tärkeä tavoite, mutta tässä sääntely-yhteydessä toissijainen ympäristön ja terveydensuojeluun nähden.



Esityksen yleisperusteluiden johdannossa todetaan, että kyseessä oleva hallituksen esitysluonnos on osa kokonaisuutta, jonka tavoitteena on kehittää jätealan markkinoita säätämällä kunnallisen jätteenkäsittelyinfran eriyttämisestä sekä luomalla jätteiden ja sivuvirtojen markkinapaikka. Kuntaliitto kiinnittää huomiota esitysluonnoksen lähestymistapaan, jossa on todettu eriyttämisestä ja markkinapaikasta *säädettävän* ennen kuin on edes tiedossa toteutettavien selvitysten tuloksia. Aiemmin on jo todettu, että selvitysmies Alkion raportti jäi infran eriyttämisen osalta keskeneräiseksi ongelman asettelun, tunnistamisen ja todentamisen näkökulmasta. **Vasta selvitysten jälkeen voidaan paikantaa mahdolliset ongelmat, asettaa tavoitteet sekä selvittää ratkaisuvaihtoehdot ja niiden toteuttamiskelpoisuus. Kuntaliitto huomauttaa, että kunnallisen jätteenkäsittelyinfran eriyttämisellä on merkittäviä perustuslaillisia kytkentöjä, kytkentöjä sopimusvapauten sekä erottamaton yhteys kunnille osoitetun lakisääteisen jätehuollon järjestämisvastuun toteuttamisen edellytyksiin.**

Kuntaliitto huomauttaa, että kunnan järjestämää jätehuoltoa julkisena palveluna ei voida tarkastella pelkästään kilpailulainsäädännön näkökulmasta, vaan olennaisia ovat jätehuollon terveys- ja ympäristönäkökohdat sekä toimivuus. Kuntien jätehuollon sidosyksiköt on perustettu toteuttamaan tiettyä tarkoitusta, jätehuollon järjestämistä, jota tehtävää varten ne ovat infraansa myös toteuttaneet. Tätä *tehtävää ei tule vaarantaa*. Jätehuollon toimivuus kulminoituu jätehuollon palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen kaikkialla. Kunnat julkisina toimijoina ovat taanneet palvelun ja yhteistoiminnassa luoneet nykyaikaisen infrastruktuurin ja sitä aktiivisesti kehittäneet.

Vastuut ja tavoitteiden saavuttaminen muissa EU-maissa

Esitysluonnoksessa on kuvattu jätelainsäädäntöä ja yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuuta muutamissa Euroopan maissa (Ruotsi, Tanska, Itävalta, Irlanti, Norja). Kuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että *maissa, joissa yhdyskuntajätehuollon julkinen kuntavastuu on laaja (Ruotsi, Tanska ja Itävalta), myös jätehuoltotehtävä on hoidettu esimerkillisesti*. Maissa on asianmukainen ja omavarainen jätteenkäsittelyinfra ja jätteen energiahyödyntämisestä huolimatta kierrätys on hyvällä tasolla (50 %:n EU-tavoitteet saavutettu). Sen sijaan Irlannissa ja Norjassa, joissa jätehuollon kuntavastuu on selvästi suppeampi kuin em. maissa, jätehuollon infrastruktuuri on heikosti kehittynyttä ja riittämätöntä sekä johtanut laajaan jätteiden vientiin ulkomaille. Irlannissa lisäksi yhdyskuntajätehuollon keräily ja kuljetuksen jääminen lähinnä markkinaehtoisien palvelutarjonnan varaan on johtanut vakaviin puutteisiin toiminnan ympäristönsuojelun tasossa.

Ulkomaisten esimerkkien valossa hallituksen esityksen mukainen tietoisesti supistettava kuntavastuu näyttäisi heikentävän jätehuollon kehittymistä, palveluiden saatavuutta sekä markkinoiden kehittymistä. Markkinoiden pirstaloiminen ei edesauta infran kehittymistä. Kunnat julkisina toimijoina ovat luoneet ja voisivat edelleen luoda markkinoita ja työtä Suomeen kilpailuttamalla palveluitaan yksityisillä markkinoilla. Kuntaliiton näkemyksen mukaan jätehuollon kilpailua ja yritystoimintaa on mahdollista edistää julkisten hankintojen kilpailutuksilla. Investointivaltaisella alalla julkisten toimijoiden rooli onkin merkittävä innovaatiokehityksessä.

Vaikutusten arvioinnista

Kuntavastuun rajauksesta ja hankintalainsäädännön muutoksesta teetetut ja tehdyt vaikutusten arvioinnit eivät ole osoittaneet riittäviä perusteita esitysluonnoksessa esitetyille muutoksille. Keskiöön tulee nostaa luonnoksessa esitettyjen toimien *laajat haitalliset vaikutukset jätehuollon järjestämiseen ja toimivuuteen*. Kuntavastuun supistaminen yhdessä markkinaehtoisien toiminnan tarpeettoman tiukan rajaamisen kanssa on johtamassa monimutkaiseen ja hankalaan säädöskierteeseen, jossa rajauksesta johtuvia haittoja yritetään torjua lisäsäädöksillä. Samanaikaisesti pääministeri Sipilän hallituksen yleisenä tavoitteena on lainsäädännön keventäminen ja yksinkertaistaminen. Jätehuollon kannalta yksinkertaisin ja toimivin ratkaisu olisi säilyttää kunnan vastuu ennallaan ja pitäytyä hankintadirektiivin (2014/24/EU) sallimissa ulosmyyntirajoissa.

Kuntaliitto on huolissaan esitettyjen muutosten kokonaisuuden aiheuttamista vaikutuksista jätehuollon toimivuuteen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Sääntelyn muutosten kokonaisvaikutuksia ei ole arvioitu ja koottu ehdotukseen edelleenkin riittävän selkeästi, vaan lähinnä on keskitytty tarkastelemaan vaikutuksia eri osa-alueisiin irrallisina. Kuitenkin vaikutusten arvioinnissa on osuvasti tunnistettu vaikutusten muodostavan toisiaan vahvistavan kokonaisuuden.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan nyt suunnitellut muutokset johtavat yhdyskuntajätehuollon kokonaisuuden pirstoutumiseen ja siitä seuraavaan kustannusten nousuun. Myös jätehuoltopalvelujen saatavuus esim. yrityksillä ja julkisilla toimijoilla voi heikentyä. Kuntien lakisääteisiä jätehuoltotehtäviä hoitavien jätelaitosten toimintaedellytykset ovat vaarassa heikentyä oleellisesti johtuen niin kuntavastuun rajauksesta kuin markkinaehtoisen toiminnan muihin EU-maihin nähden poikkeuksellisen voimakkaasta rajoittamisesta, huolimatta ehdotetusta jätelain erityissäätelystä. Vaikutukset ulottuvat myös yhdyskuntajätehuoltoa laajemmalle.

Vaikutusten arvioinnissa ja siitä tehtävissä johtopäätöksissä jätehuollon peruseriaatteet, jotka liittyvät ympäristön- ja terveydensuojeluun (jätelain 1 § ja EU:n jätepuitedirektiivin 1. artikla) tulee tarkastella ja ottaa huomioon yhtä seikkaperäisesti kuin hallitusohjelman mukainen kilpailun edistäminen. Jätehuolto on yhteiskunnallinen välttämättömyyspalvelu, jonka saatavuuden julkisen tahon tulee viime kädessä turvata kaikille. Jätehuollon asianmukainen organisoiminen on osa huoltovarmuutta ja siten osa Suomen kokonaisturvallisuutta. Läheisyysperiaatteen mukaan jätehuollon oman infran säilyttäminen Suomessa on tärkeää. Jo nyt arvioinnissa on todettu muutoksen heikentävän huoltovarmuutta sekä kasvattavan riskiä jätteen epäasianmukaiseen käsittelyyn.

Eri muutoksia ja niiden vaikutuksia ei tule arvioida toisistaan irrallaan. Samalla kun kuntien jätelaitosten markkinaehtoisten palvelujen tarjoamisen mahdollisuuksia rajataan merkittävästi aikaisemmasta, suunnitellaan markkinaehtoisten palvelujen tarvetta lisättäväksi kuntavastuun rajoituksella. Toisaalta jätehuoltoalan yksityisillä markkinatoimijoilla ei ole kaikilta osin riittävää käsittelykapasiteettia olemassa edes nykyisillekään elinkeinotoiminnan yhdyskuntajätteille.

Vaikutusten arvioinnissa arvioidaan osan muutokseen kohdistuvasta liikevaihdosta palautuvan toissijaisena jätehuoltopalveluna kunnille, vaikka samanaikaisesti todetaan markkinaehtoisen toiminnan rajoituksella olevan vaikutuksia toissijaisen jätehuoltopalvelujen tuottamisen mahdollisuuksiin. *Kuntaliitto huomauttaa, että kuntavastuun rajauksen kohderyhmänä merkittävimpiä ovat julkiset toimijat, eivät yritykset.* Kuntavastuun ulkopuolelle esityksen mukaan jäävien hallinto- ja palvelutoimintoja tuottavien julkisten toimijoiden (valtio, seurakunnat sekä tulevat maakunnat), mukaan lukien sosiaali- ja terveydenhuolto, mahdollisuuksia kuntien toissijaisten jätehuoltopalvelujen käyttöön rajaavat hankintalain niille asettamat kilpailuttamisvelvollisuudet. Toissijaista jätehuoltopalvelua ei ole mahdollista kilpailuttaa, vaan kilpailutus voi koskea vain markkinaehtoisesti tuotettua palvelua. Tätä ei ole huomioitu vaikutusten arvioinnissa.

Yritysvaikutuksia on arvioitu pääasiassa vain jätealan yritystoimintaan. Olennaista on myös arvioida muutospäätösten vaikutukset myös jätettä tuottavien yritysten toimintaan alueittain. Myöskään lakimuutosten välillisiä vaikutuksia aluetalouteen ei ole huomioitu.

Kaiken kaikkiaan vaikutusten arvioinnissa todetaan vaikutusten vaihtelevan merkittävästi alueellisista eroista johtuen. Kuntaliitto muistuttaa, että jätehuoltopalvelun saatavuus välttämättömyyspalveluna tulee jatkossakin turvata kaikkialla alueellisista eroista huolimatta. Vaikutukset ovat suurimmat siellä, missä jätelaitosten markkinaehtoiselle toiminnalle on jo nyt ollut tarvetta. Eri alueiden välisistä jätelaitosten markkinaehtoisten palvelujen tarpeen vaihteluista kertoo merkittävästi jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan vaihteluväli eri alueilla (0-18 % vuoden 2015 liikevaihdosta).

Vaikutusten arvioinnissa ei ole arvioitu jätehuollon kustannusvaikutuksia kuntalaisten jättemaksujen kannalta. Lähinnä on todettu hintavaikutuksia kuntavastuun ulkopuolelle jätettävien toimijoiden osalta. Muutoksella on väistämättä vaikutuksia myös vastuun piiriin jäävien toimintojen osalta. Jätelaitoksissa on arvioitu asukkaiden jättemaksujen korotuspaineiden olevan jopa 10-30 % muutoksista johtuen. Myös julkisen toimijan siirtyminen kunnan perusvastuun piiristä paikoin yksityisen jätehuoltoyrityksen kautta kunnan mahdolliseksi TSV-asiakkaaksi voi tosiasiallisesti nostaa hintoja, koska välissä on taksahinnan lisäksi yksityisen yrityksen kate.

Kuntaliitto huomauttaa, että taloudellisia vaikutuksia kuntien jätelaitosten toimintaan on painotettu virheellisesti alaspäin. Kuntavastuun vaikutukset vaihtelevat arvion mukaan 8-12 %:ia liikevaihtoa alentavasti, mikä tarkoittaa 432 miljoonasta eurosta noin 34-52 miljoonan euron alenemaa. Muille kuin omistajille suunnatun ulosmyynnin eli markkinaehtoisen toiminnan arvioitu sopeuttaminen olisi noin 6,5 miljoonaa, josta johtuen yhteisvaikutukset vaihtelevat välillä **41-59** (40,5-58,5) miljoonaa euroa.

Jätelakiin ehdotetut muutokset

Yhdyskuntajätehuollon vastuunrajausta koskeva muutos

Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto, jätelaki 32 §

Kuntaliitto yhtyy hallituksen esitysluonnoksessa todettuun: ”Kunnan järjestämisvastuu muodostaa yhdyskuntajätehuollon perustan, jolla turvataan asianmukainen jätehuolto kaikissa olosuhteissa joka puolella maata.” Jätehuollon toteuttamisessa on välttämätöntä ottaa huomioon terveyden- ja ympäristönsuojelun lähtökohdat kiertotalouden edistämistä unohtamatta.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan jätelain 32 §:n kuntavastuun rajaaminen on tarpeeton ja ennen kaikkea jätehuollon sääntely-ympäristön ennakoitavuuden kannalta haitallinen muutos, kun otetaan huomioon hankintalainsäädäntöön säädetyt EU-tasosta poikkeavat sidosyksiköiden ulosmyynnin rajaukset. Nyt esitetty rajausta olisi kolmas kunnan lakisääteiseen jätehuollon järjestämisvastuuseen suoraan kohdistuva muutos kuluneen kymmenen vuoden aikajännteellä – jätehuollon sääntely on tältä osin ollut poikkeuksellisen nopeatahtista.

Kuntaliiton ensisijaisen näkemyksen mukaan jätelain 32 § on perusteltua säilyttää nykyisellään. Vastuun rajauksesta ja hankintalainsäädännön muutoksesta teetetut ja tehdyt vaikutusten arviointit eivät ole osoittaneet riittäviä perusteita kuntavastuun rajaamiseksi. Keskiöön tulee nostaa toimien haitalliset vaikutukset jätehuollon järjestämiseen ja toimivuuteen.

Ympäristöperusoikeuden mukaan kaikille on taattava asianmukaiset jätehuoltopalvelut, minkä vuoksi julkiselle vallalle on aikoinaan annettu roolinsa jätehuollon toteuttamiseksi.

Kuitenkin ehdotettu jätelain 32 §, jossa kunnan vastuun piiriin jäisivät asumisen jätteen ohella kuntien toimintoissa syntyvät yhdyskuntajätteet, on huomattavasti parempi ja perustellumpi vaihtoehto kuin kuntien vastuun rajaaminen pelkästään asumisessa syntyviin jätteisiin. Kunnan toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen säilyttäminen kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piirissä on välttämätöntä kunnan toiminnan jätehuoltojärjestelyjen sujuvuuden varmistamiseksi ja hallinnollisen taakan minimoimiseksi.

Kuntaliitto yhtyy tältä osin jätelakityöryhmän loppuraportissa esitettyihin perusteluihin ja korostaa valitun lähestymistavan hyötyjä hallinnollisen taakan näkökulmasta. Ehdotuksen mukaan kunnan eri toimipaikoissa (kuten koulut, päiväkodit, toimistot) syntyvät yhdyskuntajätteet ohjattaisiin oman kunnan järjestämään jätehuoltoon. Tästä voitaisiin poiketa nykyiseen tapaan jätelain 42 §:ssä säädetyin perustein. Ellei järjestämisvastuu olisi kunnalla, kuntien tulisi jätteen haltijoina tehdä lakisääteisen kuntavastuun ulkopuolelle jäävistä jätteistään kuntalain ja kunnan hallintorakenteiden mukainen päätös siitä, käyttääkö kunta sidosyksikköään kuntavastuun ulkopuolelle jäävän jätehuoltonsa järjestämisessä vai kilpailuttaako kunta jätehuollon. Useille kunnille aiheutuisi prosessista epätarkoituksenmukaista hallinnollista lisätaakkaa hyötyihin nähden. Vähintään kunnan toiminnassa syntyvien yhdyskuntajätteen säilyttämisellä kuntavastuun piirissä säästytään tarpeettomilta kuntalain ja kuntien hallintosääntöjen mukaisilta päätöksiltä muutoksenhakuineen. Jätehuollon yhteistoimintaan kuuluvilla omistajakunnilla ei ole myöskään jätehuollon erityisosaamista eikä henkilökuntaa mahdollisen kilpailutuksen suorittamiseen.

Jätelaitoksilla on joko omana ja julkisin hankinnoin hankittuna riittävä käsittelykapasiteetti. **Kunnat ovat jo jätehuollon yhteistoimintaa perustaessaan tehneet valinnan jätehuollon tuotantotavasta ja luovuttaneet jätehuoltotehtävän hoitamisen omistamalleen yhtiölle tai kuntayhtymälle.** Muutokset lainsäädännössä aiheuttanevat yhtiöiden osakassopimusten muutosprosessin, mikä aiheuttaa merkittävää hallinnollista taakkaa sekä yhtiöissä että kunnissa. Osakassopimukseen liittyvät muutosprosessit ovat olleet joissakin tapauksissa pitkäkestoisia, jopa vuosien mittaisia, valitusprosesseineen.

Mikäli kunnan yhdyskuntajätteet jäisivät kuntavastuun ulkopuolelle, rajoittaisi se kuntien itsensä saamien tiettyjen lakisääteisten jätehuoltopalveluiden saatavuutta, mm. jäteneuvontaa, koska jätelaki on kirjoitettu siten, että usea velvoite tai toiminta on riippuvaista vastuutahosta. Esim. oppilaitokset ja päiväkodit jäisivät jätelain mukaan (JL 93 §) kunnan jätelaitoksen lakisääteisen jäteneuvonnan ulkopuolelle. Jäteneuvonta olisi siten myös sellainen tehtävä, joka kuntien tulisi erikseen hallintopäätöksin osoittaa sidosyksikkönä toimivalle jätelaitokselle, mikäli ne sitä jätelaitokseltaan haluavat. Tästä voisi aiheutua hyvin erilaisia menettelyjä eri puolilla Suomea ja lasten kierrätysosaaminen saattaisi paikoin heiketä.

Tällä hetkellä esim. yritysten jäteneuvontaa ei ole jätelaissa vastuutettu selkeästi millekään taholle. Neuvonta ei kuulu myöskään kunnalle asukkaiden jätehuoltomaksuihin hoidettavaksi. Neuvonnan puute on valtakunnan laajuisesti koettu ongelமாக্স useassa eri yhteydessä. Ehdotettu lakimuutos laajentaisi neuvonnan puutetta ja pudottaisi neuvonnan osalta epämääräiseen tilaan myös mm. valtion ja seurakuntien toimijat. Toisaalta valtion rahoittamassa valtakunnallisessa Kohdennetut keinot kierrätyksen kasvuun eli KEIKKA-hankkeessa mm. korostettiin neuvonnan ja valistuksen merkitystä asennemuutoksessa. Tehostetulla neuvonnalla voitaisiin lisätä hyötyjätteen saantoa muutaman prosentin verran. Raportissa todetaan myös (Valtionneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 53/2016, s.18), että vastuultaan pirstaloitunut yhdyskuntajätehuolto heikentää neuvonnan vaikuttavuutta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntien yhdyskuntajätteistä

Vaikutusten arvioinnin mukaan kunnan oman toiminnan jätemäärä on vain noin 3 % yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä ja pienenisi ehdotetun muotoilun mukaisesti edelleen sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille. Kuntaliitto katsoo, että **maakuntien jätehuollon järjestämisvastuita tulee pohtia jatkossa huolella. Luontevinta olisi säilyttää maakuntien yhdyskuntajätteet kuntavastuun piirissä myös vuoden 2020 jälkeen. Vähintään tulevien maakuntien jätehuoltopalvelujen saatavuus tulee turvata riittävän pitkän siirtymäajan avulla.** Koska maakunnilla on velvollisuus vuokrata kuntien kiinteistöjä 3 vuoden ajan uudistuksen voimaantulosta, tulisi vähintään SOTE-toiminnan yhdyskuntajätteen osalta säätää samanpituisen siirtymäaika.

Jo jätelakityöryhmän työssä sosiaali- ja terveysministeriö toi esille vahvasti huolia kunnan toiminnan ulkopuolelle jäävien sosiaali- ja terveystalveluiden jätehuoltopalveluista. Huoli kohdistui lähinnä jätelainsäädännön muutosten aiheuttamiin epävarmuustekijöihin jätehuoltopalvelujen saatavuudessa. Sote- ja maakuntahallinnon uudistuksen vaikutus kokonaisuudessa on merkittävä. SOTE-jätehuollon huoliin voitaisiin vastata myös mahdollistamalla toimijoille vaihtoehto hakemuksesta päästä kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piiriin ja 32 §:n soveltamisalaan lisäämällä ko. vaihtoehto esimerkiksi jätelain 42 §:ään.

Kunnan toissijainen jätehuoltopalvelu, jätelaki 33 §

Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että toissijaisen vastuun osalta huomioidaan erityisesti sen lähtökohta **ympäristöperusoikeutta turvaavana säännöksenä.** Ympäristövaliokunta on jätelain säätämisen yhteydessä käsitellyt asiaa seuraavasti (YmVM 23/2010 vp, s. 9) seuraavasti:

”Valiokunta korostaa, että yhdyskuntajätehuollon sääntelyn tärkein tavoite on varmistaa jätehuollon järjestäminen ympäristön ja terveyden kannalta turvallisella tavalla. Yritystoiminnan edistäminen on myös tärkeä tavoite, mutta tässä sääntelyyhteydessä toissijainen ympäristön ja terveydensuojeluun nähden. Kokonaisvastuu riittävien ja toimivien jätehuoltopalvelujen järjestämisestä asumisessa syntyvälle ja muulle vastaavalle jätteelle soveltuu valiokunnan mielestä parhaiten säädettäväksi kunnalle. Tarpeellinen on myös kunnan rooli toissijaisen jätehuoltopalvelun tarjoajana elinkeinotoiminnan jätteille siinä tilanteessa, kun yksityistä jätehuoltopalvelua ei ole kohtuudella saatavissa.”

Esitysluonnoksessa esitetään kunnan toissijaista jätehuoltopalvelua (voimassa olevassa laissa kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto toissijaisesti, lyhennettynä TSV) koskevaan jätelain 33 §:ään täsmennyksiä ja muutoksia. Täsmennyksistä **merkittävien** kohdistuu pykälän soveltamiskäytäntöön liittyvään muun palvelutarjonnan puutteen arviointiin (2 mom). Esitysluonnoksessa esitetään, että kunnan tulisi olla selvillä jätehuollon palvelutarjonnasta siinä laajuudessa kuin toissijaisen jätehuoltopalvelun tarpeen arviointi edellyttää. Arvioinnin toteutuksesta vastaisi esitysluonnoksen perustelujen mukaan kunnan jätehuoltoviranomainen. Arvioinnin sisältö ja toteuttamistapa suhteutettaisiin alueen jätehuoltomarkkinoiden tilanteeseen ja aktiivisuuteen ja tarkastelu tulisi tehdä säännöllisesti ja aina markkinatilanteen olennaisesti muuttuessa.

Kuntaliitto on erityisen huolissaan kunnan jätehuoltoviranomaisen hallinnollisen kuorman lisäämisestä sekä edelleen jätteen tuottajien näkökulmien huomiotta jättämisestä. Säädöksen muutokseen liittyvä keskustelu on kohdistunut virheellisesti yksinomaan yksityisten jätelaan yritysten ja kuntien jätelaitosten näkökulmaan. Siitä toissijaisessa vastuussa ei ole kysymys – toissijainen vastuu on tarkoitettu jätteen tuottajalle.

Kuntien tehtävänä on **tuottaa toissijaisen vastuun palveluita jätehuoltopalvelua tarvitsevan tahon pyyntöön perustuen**. Kyseessä ei ole markkinaehtoinen eikä markkinoitava palvelu.

Kuntien toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden tarkoituksena on turvata kaikille jätehuoltopalveluiden kohtuullinen saatavuus. Kuntaliitto on erityisen huolissaan säännökseen esitetyistä muutoksista jätettä tuottavan tahon näkökulmasta. Kuntien toissijainen vastuu on jätteen tuottajalle osoitettu oikeus, joka aktualisoituu säädettyjen edellytysten täytyessä. Kuntaliitto korostaa, että toissijaisen vastuun tarkoitus huomioiden, **arviointi ei voi** TSV-pykälän sisään rakennetut kohtuullisuusnäkökulmat huomioiden **perustua yksin kunnan näkemykseen ja arviointiin asiasta**. Kohtuullisuusarviointi nojautuu palvelua pyytävän näkemykseen asiasta – erityisesti, kun huomioidaan säännöksen liittymäkohdat ympäristöperusoikeuteen. Kohtuullisuusarviointi kytkeytyy pitkälti muun palvelutarjonnan hinnan kohtuullisuusarvioon, mutta olennaisia ovat myös saatavilla olevien palvelujen laatutekijät – molemmat jätehuoltopalvelua tarvitsevan jätteen tuottajan näkökulmasta.

Esityksen mukaan kunnan (jätehuoltoviranomaisen) *”on oltava selvillä jätehuollon palvelutarjonnasta siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun tarpeen arvioimiseksi”*. Ehdotus eroaa olennaisesti nykyisistä. Selvillä oleminen ei edes teoreettisesti parhaalla mahdollisella tavalla toimiessaankaan anna muuta kuin suuntaa-antavaa tietoa. Selvillä oloon perustuvat tiedot riippuisivat täysin siitä, mitä tietoa yksityiset jätealan yritykset kunnalle antaisivat. **Selvitystiedon perusteella viranomaisen ei etukäteen pysty varmistamaan, saako jätteen haltija TSV-säännöksen edellyttämällä tavalla juuri kyseinen jätteen tuottaja tarvitsee**. Kyseenalaista on myös se, miten tuomioistuin pystyisi kyseistä (oltava selvillä) sanamuotoa ja sen merkitystä tulkitsemaan. Lainsäätäjän tulisi vähintäänkin esitöissä yksilöidä, millä konkreettisilla keinoilla kunta voi täyttää selvilläolovelvollisuutensa varmuudella.

Jätelakioppaassa on todettu, että TSV:n osalta kyse on pääasiassa operatiivisesta palvelusta, jossa jätelaitoksen rooli toimijana on oleellinen esim. palvelutarpeen tapauskohtaisessa arvioinnissa. Jätehuoltoviranomainen ei välttämättä tunne muuta kuin yhdyskuntajätehuoltoa, johon sen toiminta keskittyy. Kuitenkin TSV-jätteistä suuri osa on muuta kuin yhdyskuntajätettä. Jätehuoltoviranomaisen toiminta rahoitetaan jätemaksuilla, usein kuntalaisten maksamalla perusmaksuilla, joten kuntalaisten jätehuoltomaksurasitetta ei tule kasvattaa lisäämällä olennaisesti viranomaisen hallinnollista taakkaa yritys-jätehuollossa. Muutokset vaikuttanevat viranomaisen rahoituksen ja resursoinnin tarpeeseen niitä kasvattavasti.

Kuntaliitto huomauttaa, että jatkuvasti muuttuvan markkinatilanteen selvittäminen on osoittautunut haastavaksi tehtäväksi – kuten esitysluonnoksessakin todetaan – ja on sitä myös jätealan toimijoille. Haasteellisuus ei poistu tehtävän osoittamisella kunnan jätehuoltoviranomaiselle. Haastavuuden lisäksi selvillä olosta jätehuoltoviranomaiselle aiheutuva hallinnollinen lisätaakka on vaikutusten arvioinnista poiketen merkittävä, erityisesti kun arviointia esitetään esitysluonnoksessa tehtäväksi *säännöllisin väliajoin ja aina* markkinatilanteen olennaisesti muuttuessa.

Kuntien jätelaitosten vastaanottamasta TSV-jätteestä keskimäärin 86 prosenttia tulee jätealalla toimivilta yksityisiltä yrityksiltä (Ympäristöministeriön raporteja, 20/2016). Yksityisillä jätealan yrityksillä, jotka itse toimivat jätealan markkinoilla, on jo olemassa tieto palvelutarjonnan puutteesta, koska he palvelupyynnön esittävät. *Heidän esittämänsä palvelupyynnön tulisivin jo itsessään kelvata osoittamaan muun palvelutarjonnan puutetta. Tällöin palvelutarjonnan tarkastelussa voitaisiin keskittyä vain jätteen alkuperäisen tuottajan palvelutarjonnan arviointiin*.

TSV-palvelun järjestäminen on luonteeltaan operatiivista toimintaa, minkä vuoksi tehtävä soveltuu suurelta osin kunnan jätelaitoksen hoidettavaksi, myös alueen palvelutarjonnan arvioinnin osalta. Kunnan jätehuoltoviranomainen seuraa säännöllisesti kunnan jätelaitoksen toimintaa TSV-palvelun järjestämisessä sekä sopii laitoksen kanssa tähän liittyvistä menettelyistä. Palvelutarjonnan tarkastelun perusteella jätehuoltoviranomainen, ottaen huomioon mahdolliset omat tietonsa, sopii jätelaitoksen kanssa TSV-palvelun tarjoamisen edellytyksistä ja menettelyistä.

Edellä kuvatuin perustein Kuntaliitto katsoo, että kunnalle voidaan TSV-säännöksessä säätää korkeintaan velvollisuus arvioida muun palvelutarjonnan puutetta.

Lisäksi lakiesityksen 33 § perusteluissa ei tule osoittaa tehtävää yksinomaan jätehuoltoviranomaiselle, vaan Kuntaliiton näkemyksen mukaan tehtävä tulee voida hoitaa yhteistoiminnassa kunnan jätehuoltotoimijoiden kesken. Palvelutarjontaa voidaan arvioida säännöllisin väliajoin tai tarpeen mukaan markkinatilanteen olennaisesti muuttuessa. Tasa-arvoiseksi arviointikriteeriksi kunnan arvioinnin ohella on nostettava jätteen tuottajan tai haltijan arvio yksityisestä palvelutarjonnasta ja sen kohtuullisuudesta (palvelupyyntö), jotta TSV-säännöksen tavoite ja tarkoitus on mahdollista saavuttaa. TSV-palveluun kohdistuvan pyynnön merkitys tässä kontekstissa on merkittävä edellä perustellun mukaisesti.

Sopimuksen osalta 3 momentissa esitetään, että laadittavan TSV-sopimuksen tulee olla enintään 3 vuoden mittainen irtisanottavissa oleva sopimus. Koska kyseessä on nykykäytännön mukainen tilanne, jätelaitosten kuormitus ei muutu olennaisesti nykyisestä. Kuitenkin Kuntaliiton näkemyksen mukaan sopijapuolille tulisi jättää sopimisen vapaus. Sopimus voisi olla voimassa myös toistaiseksi eikä sen määräajasta ole tarpeen erikseen säätää. Olennaista on, että sopimus on molempien osapuolten irtisanottavissa tilanteen muuttuessa. Lakiehdotuksen perusteluilla ei myöskään tule ohjata kahdenvälisen sopimuksen sisältöä ja sen velvoittavuutta. Sopimus velvoittaa molemmat osapuolet toimimaan sopimuksen mukaisesti ja mikäli markkinatilanne muuttuu ja sopimuksen edellytykset poistuvat, sopimus on irtisanottavissa sovitun mukaisesti.

4 momentissa annetaan uusi asetuksenantomahdollisuus lainsäätäjälle. Kuntaliitto huomauttaa, että asetuksen sisällöstä ei ole keskusteltu lainkaan esim. jätelakityöryhmässä. Kunnille ei tule antaa uusia tehtäviä asetuksin ja asetuksenantovaltuuden rajaukset on käytävä selkeästi laista ilmi. Ongelmallista on, että esitysluonnoksen perusteella on mahdotonta arvioida, mitä asetuksenantovaltuus tarkoittaisi käytännössä. On huomattava, että mahdolliset säädökset kohdistuvat suurelta osin kunnallisiin toimijoihin ja ovat olennaisia käytännön toiminnan kannalta.

Kuntaliitto esittää ehdotukseen kirjatun jätelain 33 §:n toista ja kolmatta momenttia muutettavaksi seuraavasti:

33 § Kunnan toissijainen jätehuoltovelvollisuus

...

Kunnan on oltava selvillä jätehuollon palvelutarjonnasta arvioitava jätehuollon palvelutarjontaa siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun tarpeen arvioimiseksi. Kunnan on huolehdittava arviointia koskevasta riittävästä tiedottamisesta toisijaista jätehuoltopalvelua käyttäville tai pyytäville toimijoille.

Jos kysymyksessä on jatkuvasti ja säännöllisesti tarvittava kunnan toissijainen jätehuoltopalvelu, kunnan on tehtävä jätteen haltijan tai muun 1 momentissa tarkoitetun toimijan kanssa sopimus, jonka kesto voi olla enintään kolme vuotta kerrallaan ja jonka osapuolet voivat irtisanoa sopimuksessa määritellyn irtisanomisaajan kuluttua.

...

Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon, 42 §

Esitysluonnoksessa esitetään jätelain 42 §:ää muutettavaksi vastaamaan esitysluonnoksessa lain 32 §:ään ehdotettuja muutoksia. Lisäksi pykälässä säädettyjä poikkeamisen perusteita esitetään väljennettäväksi, kun esitetty muotoilu mahdollistaisi nykykäytännöstä poiketen myös etusijajärjestyksen kannalta vähintään samaan lopputulokseen päätyminen jätehuollon järjestämisessä. Lisäksi kiinteistöllä ei tarvitsisi enää syntyä muuta jätettä kuin yhdyskuntajätettä.

Jätelakityöryhmän työn lopputuloksena on esitetty säilytettäväksi jätelain 42 §, jonka perusteella kunnan jätehuoltoviranomainen voisi myöntää poikkeuksen velvollisuudesta luovuttaa jätelain 32 §:n mukaisesti kunnan vastuulle kuuluva jäte kunnan jätehuoltojärjestelmään. Poikkeaminen koskisi ehdotuksen mukaan jätelain 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua toiminnassa syntyvää jätettä (kunnan toiminnan yhdyskuntajätteet). Poikkeamisen perusteita on esitettyssä muotoilussa väljennetty puhtaasta laillisuusharkinnasta tarkoituksenmukaisuusharkinnan suuntaan, kun esitetty muotoilu mahdollistaisi nykykäytännöstä poiketen myös etusijajärjestyksen kannalta vähintään samaan lopputulokseen päätyminen jätehuollon

järjestämisessä. Lisäksi kiinteistöllä ei tarvitse enää syntyä muuta jätettä kuin yhdyskuntajätettä. Kuntaliitto huomauttaa, että mikäli kriteerejä väljennetään, **samalla kriteereihin tulee lisätä kohta, jonka mukaan poikkeaminen ei saa vaarantaa kunnan järjestämän jätehuollon taloudellista ja asianmukaista hoitamista.** Muissa vastaavissa laeissa, esim. vesihuoltolaissa, on säädetty vastaavia taloudellisiin edellytyksiin perustuvia kriteerejä. Joissakin yksittäisissä tapauksissa, kuten esim. kauppakeskuksessa sijaitsevan kirjaston osalta, saattaa olla järkevää poiketa yleisestä jätehuollon tuotantotavasta. Laajempi poikkeaminen saattaa kuitenkin jo vaarantaa jätelaitoksen mahdollisuuksia järjestää palveluita joillakin alueille. Tällöin viranomaisen tulisi poikkeushakemusta käsitellessään suhteuttaa poikkeus jätehuollon kokonaisuuteen.

Kuntaliitto esittää ehdotuksen 42 §:n 1 momenttiin lisättäväksi ensimmäiseen momenttiin seuraavaa:

42 § Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon

Kunnan jätehuoltoviranomainen voi jätteen haltijan hakemuksesta päättää, että 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettun jätteen jätehuolto 41 §:n 1 momentista poiketen voidaan järjestää 4 luvun mukaisesti, jos tämä on kokonaisuutena arvioiden perusteltua kiinteistön jätehuollon järjestämiseksi ja johtaa etusijajärjestyksen toimeenpanon kannalta vähintään yhtä hyvään lopputulokseen eikä siitä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle eikä terveydelle. Poikkeaminen ei saa vaarantaa kunnan järjestämän jätehuollon taloudellista ja asianmukaista hoitamista. Päätös tehdään määräajaksi enintään viideksi vuodeksi.

Kirjanpito kunnan jätehuoltopalveluista ja kuljettajan tiedonantovelvollisuus, 44 §

Voimassa oleva jätelaki edellyttää kuntien jätelaitoksilta markkinaehtoisien ja lakisääteisten toiminnan erittelemistä kirjanpidossa soveltuvin osin kirjanpitolakia noudattaen. Esitysluonnoksessa esitetään vaatimus laajennettavaksi kuntien toissijaisen vastuun nojalla tuottamiin palveluihin siten, että edellytettäisiin TSV-palvelun liikevaihdon ja taloudellisen tuloksen erittelyä kirjanpidossa sekä erillisten laskelmien laatimista palveluista tilikausittain. Edelleen esitysluonnoksessa edellytettäisiin tuloslaskelman liitteenä esitettäväksi kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun liikevaihdon jakautumista jätelajeittain ja jätteenkäsittelymenetelmittäin. Esitysluonnoksessa esitetyn muutoksen perusteluina esitetään läpinäkyvyyden lisäämistä. Säännöksessä viitattaisiin kirjanpitolakiin kuten ennenkin.

Kuntaliitto tukee avoimuuden lisäämistä. Kuntaliitto huomauttaa, että esitetty muotoilu kirjanpidossa erittelystä, tilikausittain laadittavista laskemista sekä tuloslaskelman liitteinä esitettävistä tiedoista on kuitenkin **perusteettomasti huomattavasti laajempi kuin voimassa olevan lain edellyttämä markkinaehtoisien palvelun toiminnan taloudellista tulosta kuvaavien laskelmien ja erittelyn velvoite.** Esitysluonnoksen velvoittama erittely on myös tulkinnanvarainen ja liian yksityiskohtainen tavoiteltuun päämäärään nähden. Nyt esitetty muotoilu laajentaa säännöksen soveltamisalan kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden nojalla tuottamiin palveluihin, mutta lisäksi se laajentaa erittelyn tapaa huomattavan laajaksi palvelun toiminnan taloudellisen tuloksen kuvaamisen sijaan.

Lisäksi säännöksen velvoittavuus **kirjanpidon eriyttämisvelvoitteen osalta on laajenemassa kuntaomisteisista jätehuolto-osakeyhtiöistä kaikkiin kuntiin (sekä taseyksikkö että liikelaitos) ja kuntayhtymiin, jotka hoitavat jätehuoltotehtävää.** Se tarkoittaa velvoitteen laajenemista 26 toimijasta noin 70 toimijaan riippuen siitä, ottaako kunta vastaan jätettä toissijaisen velvollisuuden nojalla (33 §). Mikäli kunta ylipäänsä vastaanottaa yrittäjätteitä järjestämänsä jätehuoltoon, niin uusi kirjanpidon erottelovelvoite ja jätelain 33 §:n palvelutarjonnasta selvillä olovelvollisuus koskevat sitä jatkossa. Esitetystä muutoksesta aiheutuva hallinnollinen taakka kasvaa sekä jätelaitoksissa että kunnissa.

Kirjanpidon tulee olla täsmällistä ja jäljitettävää eikä siihen sovi tietojen arviointi, jota väistämättä esitetystä uusistakin velvoitteista huolimatta edelleen sisältyy sekakuormien jakamiseen alkuperän mukaan. Sen vuoksi **Kuntaliitto toistaa vaatimuksensa, että vaihtoehtoisesti TSV-palvelujen eriyttäminen toteutetaan jätelain 79 §:ssä (Kunnan jätemaksun perusteet), jossa on jo nyt säädetty vaatimukset jätemaksukertymän ja kertymän käytön erittelyyn. Pykälän 3 momenttia tulisi täsmentää TSV:n osalta.** Tällöin erittelyvelvoite ei johtaisi kuntia laillisuusvajeiseen kirjanpitomenettelyyn, mutta toteuttaisi tavoitellulla tavalla avoimuuden lisäämisen.

Voimassa oleva jätelain 79.3 § varmistaa julkisoikeudellisina maksuina perittävien jätemaksujen käytön läpinäkyvyyden. Säännös edellyttää kunnalta vuosittaista tiedottamista asukkaille ja muille jätehuoltopalvelujen käyttäjille jätemaksukertymästä sekä siitä, mihin kertymä on käytetty. Muutos 79 §:ään edellyttäisi lisäksi kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden perusteella vastaanotettujen jätteiden jätemaksujen kertymän ja käytön jakautumisen kuvauksista sekä sen esittämistä, mistä pääasiallisista vastaanotetuista jätelajeista ja palveluista kertymä koostuu. Erottelulla varmistettaisiin kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Tietojen tulisi olla helposti saatavilla esimerkiksi kunnan omilla verkkosivulla tai 43 §:ssä tarkoitetun kuntien omistaman yhtiön verkkosivuilla yleisessä tietoverkossa.

Kuntaliiton esitys avoimuuden lisäämiseksi jätelain 79 §:n 3 momenttia muuttaen on seuraava:

Jätemaksun perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä jätetaksassa. Kunnan on tiedotettava jätetaksasta yleisesti siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Kunnan on myös tiedotettava vuosittain kunnan asukkaille ja muille jätehuoltopalvelujen käyttäjille jätemaksun ja mahdollisen perusmaksun kertymästä sekä siitä, mihin kertymä on käytetty. Kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun perusteella keräämien maksujen kertymä on eriteltävä muusta jätemaksukertymästä. Tiedot jätetaksasta, maksun kertymästä ja sen käytöstä on oltava saatavilla yleisessä tietoverkossa.

Mikäli erittelyvelvoitetta ei voida toteuttaa Kuntaliiton ehdottamalla tavalla jätelain 79 §:n 3 momenttia muuttamalla, Kuntaliitto ehdottaa, että kirjanpidon erittelyn kohtuullisena pitämiseksi ja hallinnollisen taakan minimoimiseksi 44.1 § muotoiltaisiin uudelleen seuraavalla tavalla:

Jos kunta tai 43 §:n mukainen yhtiö hoitaa kunnan velvollisuudeksi 32 §:ssä säädetyn jätehuollon lisäksi kunnan toissijaista jätehuoltopalvelua tai muuta jätehuoltoa, tiedot mainittujen palvelujen liikevaihdosta ja taloudellisesta tuloksesta on annettava tilinpäätöksessä/yleisessä tietoverkossa.

Koska kirjanpidon perustaksi kuljettajalta saatavat tiedot olisivat kuljettajayhtiön tilintarkastajan varmennuksesta huolimatta aina jossain määrin arvionvaraisia, ei ole perusteltua esittää tuloslaskelmia kuljettajien näihin tietoihin perustuen. Perustelumiestiossa tulisi myös selvittää, mitä pykälään kirjatulla "mainituilla palveluilla" tarkoitetaan, jotta erittelyvaatimus ymmärrettäisiin alalla yksiselitteisesti. Lakiehdotuksen perusteluissa tulisi todeta, että ehdotuksessa 1 momentissa säädettäisiin, että kunnan tai kunnan jätehuoltoyhtiön olisi eriteltävä tilinpäätöksessään 1) kunnan vastuulle 32 §:ssä säädetty jätehuollon palvelutehtäväkokonaisuus, 2) 33 §:n mukainen toissijainen jätehuoltopalvelu sekä 3) mahdolliset muut kuin lakisääteiset jätehuollon palvelutehtävät.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan liitteiden erittelyvaatimukset (mm. jätelajit, jätteenkäsittelymenetelmät) tulisivat olemaan laajat. Kirjanpitoon merkittävien ja tilinpäätöksessä esitettävissä tietojen tulee olla olennaisia. Hallinnollisen taakan minimoimiseksi vain tarpeelliset seikat tulee eritellä ja esittää tilinpäätöksessä. Sen vuoksi liitetietovaatimus ja tilinpäätöksessä esittämistä koskeva vaatimus tulisi poistaa pykälästä tai ainakin lieventää sitä. Tilinpäätöksessä esitettävien tietojen tulisi olla tarkastettavissa olevia ja on kyseenalaista, pystyykö kunnan tilintarkastaja varmistamaan tietojen oikeellisuuden. Kuntaliitto toistaa edelleen, että toissijaisen jätehuoltopalvelun erittelyvaatimus on mahdollista toteuttaa jätelain 79 §:ssä varsin yksinkertaisesti.

Mikäli 44 §:n kirjanpitovelvoitetta laajennetaan esitysluonnoksessa esitetyn tai Kuntaliiton 44 §:ään tekemien ehdotusten mukaisesti, Kuntaliitto katsoo, että esitysluonnoksessa esitetty jätteen kuljettajille osoitettu nykyistä tiukempi tiedoksiantovelvollisuus (44.3 §) kuljettamiensa jätteiden alkuperästä rangaistuksineen on aiheellinen. Muutokseen liittyy myös rangaistussäännöksen (147 §) muutos kuljettajan tiedonantovelvollisuuden osalta. Kuntaliitto kannattaa ko. muutosta.

44.3 §:ssä esitetty tietojen aitouden varmistamismenettely, jossa edellytetään kuljettajan tilintarkastajan lausuntoa kunnalle toimitettujen tietojen oikeellisuudesta, vaikuttaa työolailta. **On varmistettava, että menettelystä ei aiheudu kunnille ja niiden toimijoille lisätyötä ja kustannuksia.** Ongelmallista on se, ettei **kuljettajan tilintarkastajan lausunonantovelvoitetta ole sidottu mihinkään määräaikaan.** Kuntien jätelaitosten toiminnalle ja yksityisten jätteenkuljetusyritysten toiminnalle säädetty tilinpäätösajankohdat voivat erota toisistaan. Kunta tai jätelaitos tarvitsevat mahdollisen lausunnon viimeistään tammikuun loppuun mennessä voidakseen saattaa oman tilinpäätöksensä päätökseen.

44.4 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 44 pykälän 1 momentissa tarkoitettuihin laskelmiin sisällytettävistä tiedoista, 3 momentissa tarkoitetuista jätteen alkuperää koskevista tiedoista ja niiden toimittamisesta vastaanottajalle, hyväksytyin tilintarkastajan antamaan lausuntoon sisällytettävistä tiedoista sekä muista näihin rinnastettavista seikoista. Ongelmallista on, että esitysluonnoksen perusteella on mahdotonta arvioida, mitä asetuksenantovaltuus tarkoittaisi käytännössä. Mahdolliset säädökset kohdistuvat vähintään laskelmien osalta kunnallisiin toimijoihin ja ovat olennaisia käytännön toiminnan kannalta.

Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset, 145 a §

Esitysluonnoksessa esitetään jätelakiin lisättäväksi uusi säännös, jossa säädettäisiin kunnan jätehuollon toimialalla toimiville sidosyksiköille oma sidosyksikkösäännös hankintalaista poiketen. Jätehuollon sidosyksiköille esitetään säädettäväksi ulosmyyntirajaksi pysyvä 10 prosentin raja ilman hankintalaissa säädettyä 500 000 euron euromääräistä rajaa. Vuoden 2017 loppuun saakka esitetään jätehuollon sidosyksiköihin sovellettavaksi hankintalain siirtymäsäännösten mukaisesti 15 prosentin ulosmyyntirajaa.

Kuntaliitto pitää myönteisenä jätehuollon omasta ulosmyyntirajasta säätämistä hankintalaista poiketen. Hankintalaista poikkeava ulosmyyntiraja on välttämätön jätehuollon toimivuuden turvaamiseksi. Myönteistä on myös se, että esitysluonnoksen perusteluissa selvennetään kunnan lakisääteisen jätehuoltovelvollisuuden ja sidosyksikkösääntelyn välistä suhdetta.

Esitetty 10 prosentin ulosmyyntiraja on askel oikeaan suuntaan. Kunnallisen jätehuollon tavoitteena on turvata jätehuoltopalveluiden saatavuus koko maassa ja toisaalta pitää kuntien toissijainen palveluvelvoite poikkeusmenettelynä. Näihin tavoitteisiin nähden esitetty **10 prosentin pysyvä ns. ulosmyyntiraja ei kuitenkaan ole jätehuollon toimialalla riittävä.**

Jo hankintalakia koskevassa eduskuntakäsittelyssä tunnistettiin jätehuollon erityispiirteet ja sen takia jätehuollolle säädettiin vuoden 2017 ajaksi hankintalakiin (1397/2016) oma, 15 prosentin raja. Siirtymäajalla oli tarkoitus turvata jätehuollon toimivuus siihen saakka, kunnes kansallinen jätelakityöryhmä ja ympäristöministeriö ehtivät saada työnsä valmiiksi. Näillä perusteilla **Kuntaliiton näkemyksenä on, että jätehuollon toimialalla toimiville sidosyksiköille tulee säätää oma toiminnan kohdistumista koskeva raja, joka määrittelee sen, kuinka paljon sidosyksikön toiminnasta tulee kohdistua määräysvaltaa käyttäviin tahoihin ja kuinka paljon toiminnasta voi olla ns. markkinaehtoista. Pysyväksi ulosmyyntirajaksi tulee säätää hankintadirektiivin (2014/24/EU) puitteissa vähintään 15 prosentin ulosmyynti ilman euromääräistä rajaa. Määrittelyssä tulee pitäytyä hankintadirektiivin reunaehdoissa.**

Kuntien jätehuollon lakisääteiset tehtävät on pitkälti järjestetty kuntien välisenä yhteistoimintana. Tosiasiallisesta toiminnasta vastaavat omistajakuntien sidosyksiköinä toimivat jätelaitokset. **Jätelain 43 §:n mukainen jätehuollon tehtävien siirto edellyttää kuntien yhdessä omistaman jätelyhtiön sidosyksikköasemaa omistajiinsa nähden.** Jätelaitokset eivät voi perustaa jätelain mukaiseen tehtävien siirtoon perustuvaa toiminnan kokonaisuutta riskiin markkinaehtoisesta toiminnan rajan ylittymisestä ja näin ollen sidosyksikköasemansa vaarantumisesta. Riski realisoituisi erityisesti tilanteessa, jossa jätteen luonteesta ei olisi varmuutta. Esitetty lakimuutos sisältää riskin siitä, että toissijaisena jätteenä vastaanotettua jäte-erää ei jälkitarkastelussa tulkittaisikaan TSV:hen perustuvaksi vaan markkinaehtoiseksi. Erät voivat euromääräisesti ja liikevaihtoon verrattuna olla hyvin suuriakin. Tällöin ehdotettu markkinaehtoisesta toiminnan raja aiheuttaisi helposti koko sidosyksikkötoiminnan ja näin myös kuntien välisen yhteistoiminnan vaarantumisen. Siksi markkinaehtoisesta myynnin rajan tulisi olla suurempi kuin työryhmä esittää.

Kuntaliitto pitää jätehuollon toimivuuden kannalta riskinä sitä, että samalla kun kuntien jätelaitosten markkinaehtoisten palvelujen tarjoamisen mahdollisuuksia ehdotetaan rajattavaksi merkittävästi aikaisemmasta, lisätään markkinaehtoisten palvelujen tarvetta kuntavastuun rajauksen kautta. Kokonaisuus aiheuttaa väijäämättä ongelmia jätehuoltopalveluiden saatavuudessa. Vaikutukset ovat suurimmat siellä, missä jätelaitosten markkinaehtoiselle toiminnalle on jo nyt ollut tarvetta. Eri alueiden välisistä jätelaitosten markkinaehtoisten palvelujen tarpeen vaihteluista kertoo merkittävästi jätelaitosten markkinaehtoisesta toiminnan vaihteluväli eri alueilla (0-18 % vuoden 2015 liikevaihdosta). Vaihteluväli kertoo myös siitä, etteivät jätelaitokset maksimoi markkinaehtoisesta toimintansa määrää – markkinaehtoisia palveluja tuotetaan niillä alueilla, joilla niille on tarvetta. Jätelai-

tosten markkinaehtoisen toiminnan liiallinen rajaaminen vaarantaisi jätehuoltopalvelujen saatavuuden ja vähentäisi tervettä kilpailua, kun jätteen tuottajan valinnanmahdollisuudet heikenisivät.

Lisäksi on huomioitava, että jos sidosyksikköasemassa oleva kuntien jätelaitos toimii markkinoilla, sen tulee toimia yhtiömuotoisena ja markkinaehtoisella hinnoittelulla (kuntalaki 410/2015, 15 luku) sekä eritellä markkinaehtoinen toiminta kirjanpidossaan lakisääteisestä toiminnasta (jätelaki 44 §). Lisäksi KKV valvoo toimintaa sekä kilpailuneutraliteetin (kilpailulaki 148/2011 4 a-luku) että hankintalain näkökulmasta (hankintalaki 15 luku).

Lakiehdotuksessa esitetään TSV-sääntelyn kiristämistä nykytilasta ja samaan aikaan kunnallisten jäteyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan rajaamista. Ehdotettujen säännösten yhteisvaikutusten seurauksiin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Säädetessä tulisi ottaa huomioon mm. se, että jätehuollon toimialalle on ominaista yksityisen jätehuoltoliiketoiminnan perustaminen kuntien jätelaitosten tuottamien palvelujen varaan.

Ehdotettu sääntely vähentäisi pienten yksityisten jätealan yritysten mahdollisuuksia kilpailla alueellisilla markkinoilla ja sulkisi uusien pienten toimijoiden markkinoille tulon, kun niiden saatavilla olevat hyödyntämis- ja käsittelypalvelut tosiasiallisesti vähenisivät. Monet yksityiset jätehuoltoalan yritykset ovat tukeutuneet omassa liiketoiminnassaan vähintään osittain kuntien jätelaitosten palvelujen varaan. Todennäköisenä seurauksena kuntien jätehuollon sidosyksiköiden markkinaehtoisen toiminnan liiallisessa rajaamisessa onkin pienempien jätehuolto-toimialan yrittäjien tarvitsemien jätteen hyödyntämis- ja käsittelypalvelujen saatavuuden heikentyminen ja keskittyminen puhtaasti niiden kanssa kilpaileville suuremmille yksityisille jätehuoltoyrityksille. Vaikutus korostuisi erityisesti tilanteissa, joissa suurille yksityisille jätehuolto-yrityksille muodostuisi kuntien jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan rajoitusten vuoksi määräävää markkina-asemaa lähenevä tilanne hyödyntämis- ja käsittelypalvelujen ainoana tarjoajana alueella. Kuntien toissijainen vastuu ei tulisi vaihtoehtona kyseeseen, jos laadultaan ja määrältään vastaavanlaista palveluntarjontaa on tosiasiallisesti markkinoilta saatavissa. Muutokset vaikuttavat myös siihen, että kuntien mahdollisuudet ylläpitää TSV-palvelua heikkenevät. Myös haja-asutusalueilla sijaitsevien yritysten palveluiden on arvioitu heikkenevän.

Esitysluonnoksessa pykälän perusteluissakin todetaan, että toissijaisen jätehuoltopalvelun edellytykset saattaisivat kuitenkin markkinaehtoisen toiminnan liiallisen rajaamisen seurauksena tosiasiallisesti heikentää kuntien jätehuoltoyhtiöiden sopeuttaessa toimintaansa tiukentuviin ulosmyyntirajoihin. Yhdessä kunnan vastuun rajaamisen ja korvaavan markkinaehtoisen jätehuoltopalvelun puutteen kanssa tämä saattaisi äärimmillään johtaa siihen, ettei jätehuoltopalveluja olisi kohtuullisesti saatavilla esimerkiksi syrjäseuduilla. Varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon jätteiden erityistarpeet huomioivien jätehuoltopalveluiden saatavuudessa voisi olla ongelmia.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Esitysluonnoksessa on perustellusti esitetty siirtymäsäännös kuntavastuun rajauksen suhteen jätelain 36 §:n mukaisen kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen osalta. Jos kunnassa on käytössä kunnan järjestämä jätteenkuljetus, voi kunta esitysluonnoksessa esitetyn siirtymäsäännöksen nojalla jatkaa yhden tai useamman kuljetusyrittäjän kanssa ennen lain voimaantuloa tehdyn kuljetussopimuksen mukaista jätteenkuljetusta myös kunnan vastuun piiristä poistuvien jätteiden osalta sopimuksen voimassaolon ajan, kuitenkin enintään kolmen vuoden ajan esitetyn muutoksen voimaantulosta.

Kuntaliitto toteaa siirtymäsäännöksen olevan välttämätön, mikäli kunnan vastuuta rajataan. Kuntaliitto esittää, että mikäli kuntavastuun rajaus toteutetaan, siirtymäsäännöstä olisi muutettava esitysluonnoksesta poiketen siten, että siirtymäaika jatkuu jätteenkuljetuksen kuljetussopimusten loppuun saakka tai enintään **viisi** vuotta lain voimaantulosta. Siirtymäajan pituus vastaisi tällöin vuonna 2012 voimaan tulleen jätelain siirtymäsäännöstä (149 §) jätteenkuljetusjärjestelmää muutettaessa. Voimassa olevan lain 149 §:n siirtymäsäännöksissä on arvioitu tarvittavaksi siirtymäajaksi vähintään 3 ja enintään 5 vuotta.

Sopimusjuridisesti on oleellista, että kahdenvälisen sopimusten kestoajaksi ei puututa jätelaille. Lainsäädännön muutoksilla ei tule takautuvasti muuttaa kahdenvälisiä, sopimushetkellä voimassa olleiden velvollisuuden täyttämiseksi kilpailutetun ja kilpailutuksen perusteella määritettyä sopimussuhdetta. Nyt esitetyt lainsäädännön muutokset, riittämättömine siirtymäsäännöksineen voivat aiheuttaa muutoksia kahdenvälisen sopimusten kestoajaksi

sopimusvelvoitteiden jäämiseen täyttämättä. Liian lyhyeksi määritetyn enimmäissiirtymäajan kirjauksen vuoksi kunta olisi jätelain nojalla pakotettu irtisanomaan sopimuksensa kesken sopimuskauden, mikä saattaa johtaa ko. kunnan sopimusvelvoitteen rikkomiseen ja vahingonkorvausvastuuseen. Jos kunnan sopimusvelvoitteen rikkominen johtuu lainsäätäjän toiminnasta, voi valtiolle aiheutua takautuva korvausvastuu suhteessa kuntaan. Tätä ei ole vaikutusarviossa otettu lainkaan huomioon.

Kuntaliitto huomauttaa lisäksi, että esitysluonnoksessa esitetyille kuntavastuun muutoksille ei ole asetettu esitysluonnoksessa minkäänlaista siirtymäaikaa *tapauksissa, joissa kunnassa ei ole käytössä kunnan järjestämää jätteenkuljetusta*. Esitysluonnokseen ei ole myöskään sisällytetty siirtymäaikaa muihin esitysluonnoksessa esitettyihin muutoksiin, kuten kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun muutoksiin. Kuntaliitto pitää tätä ongelmallisena ja katsoo välttämättömäksi, että myös näille kokonaisuuksille säädetään siirtymäaika.

Kuntaliitto toteaa, että **mikäli kuntavastuuta rajataan, on tarpeen säätää oma vastuumuutoksen siirtymäaika myös kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen alueille sijoittuville kuntavastuun ulkopuolelle jääville toimijoille**. Lainsäädännön on suunniteltu tulevan voimaan melko pikaisesti lain säätämisen jälkeen ja aikataulu huomioon ottaen Kuntaliitto pitää ongelmallisena, että em. kuntavastuun ulkopuolelle jäävien toimijatahojen tulisi järjestää jätehuoltonsa toisin heti lain voimaantulon jälkeen. Kuntaliitto muistuttaa, että esitysluonnoksessa esitetty kuntavastuun rajausta koskee ennen kaikkea julkisia toimijoita (esim. valtio ja seurakunnat). Julkisten toimijoiden hankintalain mukainen kilpailuttamisvelvollisuus ja sen käytännön toteuttamisen mahdollisuudet sekä kilpailutuksen prosessi ja kestoaika on otettava huomioon säädösmuutoksessa. Kohtuullinen siirtymäaika kuntavastuun ulkopuolelle rajattavien kiinteistönhaltijan kuljetusjärjestelmän piirissä olevien toimijoiden jätehuollon käsittelypalvelujen kilpailuttamiselle voisi olla esimerkiksi vuosi tai puolitoista lain voimaantulosta. Tätä perustelee myös se, että vuonna 2012 voimaan tulleeseen jätelakiin säädettiin vastaavasti reilun kahden vuoden siirtymäaika yksityisille sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluille kuntavastuun piiriin siirtymiselle (152.1 §). Siirtymäaika voitaisiin kirjata esimerkiksi seuraavasti:

Ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleen 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen muiden kuin kuntien sosiaali- ja terveyspalveluissa ja koulutustoiminnassa sekä kohdassa 3 tarkoitettujen valtion ja seurakuntien julkisoikeudellisten yhteisöjen ja muiden julkisoikeudellisten yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen haltijaa eivät koske jätelain 28 §:ssä säädetyt velvollisuudet jätehuollon järjestämisessä enintään [xx] ajan tämän lain voimaantulosta.

Kuntaliitto esittää **kohtuullista siirtymäsäännöstä myös kunnan toissijaista jätehuoltopalvelua koskeviin säännöksiin (33 § ja 44 §), mikäli esitysluonnoksessa esitetyt olennaiset muutokset toteutuvat**. Kunnalle on varmistettava kohtuullinen aika muutosten ja selvitysten toteuttamiseksi. Mikäli toissijaisen ja markkinaehtoisen jätehuoltopalvelun erittelyvelvoite säädetään lain 44 §:ssä, tulee erittelyvelvoitteisiin säätää siirtymäaika, joksi Kuntaliitto ehdottaa seuraavaa muotoilua:

Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran tilikaudella, joka alkaa 1 päivänä ...kuuta 20.. [esim. 1 päivänä tammikuuta 2019] tai sen jälkeen. Kirjanpitovelvollinen saa kuitenkin soveltaa tätä lakia tilinpäätöksiin, jotka laaditaan lain voimaantulon jälkeen.

Kuntaliiton huomauttaa myös, että tulevien maakuntien yhdyskuntajätehuollon järjestäminen tulee ottaa uudistuksissa huomioon. **Vähintään** tulevien maakuntien jätehuoltopalvelujen saatavuus tulee myöhemmällä säännöksellä turvata riittävän pitkän **siirtymäajan avulla**.

SUOMEN KUNTALIITTO



Timo Reina
varatoimitusjohtaja



Tuulia Innala
erityisasiantuntija, kuntatekniikan kehittäminen