

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta (HE 195/2017 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty hallintovaliokuntaan ja talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- talousvaliokunta TaVL 6/2018 vp
- hallintovaliokunta HaVL 5/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Ella Särkkä, ympäristöministeriö
- ympäristöneuvos Riitta Leinen, ympäristöministeriö
- ympäristöneuvos Anna-Maija Pajukallio, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Sirje Stén, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Tarja Sinivuori-Boldt, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Helena Dahlbo, Suomen ympäristökeskus
- palvelujohtaja Harri Juvonen, Suomen ympäristökeskus
- johtava tuottajavastuuvalvoja Teemu Virtanen, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- ympäristöinsinööri Maria Santikko, Satakunnan sairaanhoitopiiri
- toimialajohtaja Petri Kouvo, Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä
- toimitusjohtaja Kari Martikainen, Kymenlaakson Jäte Oy
- yhteiskuntasuhdejohtaja Jorma Mikkonen, Lassila & Tikanoja Oyj
- TkT Antti Niskanen, LCA Consulting Oy
- toimitusjohtaja Tuija Ahrikkala, Perämeren Jätehuolto Oy
- toimitusjohtaja Harri Kallio, Pirkanmaan Jätehuolto Oy
- lakimies Minna Ojanperä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- erityisasiantuntija Tuulia Innala, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Riku Eksymä, Suomen Kiertovoima ry - KIVO
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp

- toimitusjohtaja Otto Lehtipuu, Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- Tervolan kunta
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Sairaalatekniikan yhdistys ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevia jätelain säännöksiä pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti siten, että kunnille säädetty vastuu rajattaisiin pääosin vain asumisessa syntyvään jätteeseen. Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto sekä maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely säilyisivät kunnan vastuulla nykyiseen tapaan. Lakiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi vastuunjaon rajauksesta johtuvat muutokset poikkeusmahdollisuuden velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon.

Esityksessä ehdotetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetusta laista poiketen, että kunnan jätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava markkinaehtoista toimintaa rajoittava ulosmyynnin osuus olisi kymmenen prosenttia 31 päivään joulukuuta 2029 saakka ja pysyvästi viisi prosenttia 1 päivästä tammikuuta 2030.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella ympäristövaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hallitusohjelmakirjauksen perusteella yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa muutettavaksi siten, että kunnan vastuulta poistuu sosiaali- ja terveyspalveluiden ja koulutustoiminnan yhdyskuntajäte sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu yhdyskuntajäte. Näiden jätehuollon järjestämisestä vastaisi jatkossa jätteen haltija. Kunnan vastuulle jäisi nykyiseen tapaan asumisessa syntyvä jäte sekä maa- ja metsätaloudessa syntyvä vaarallinen jäte. Kunta vastaa ehdotuksen mukaan edelleen myös kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollosta. Kunnalla säilyisi myös velvollisuus kapasiteettinsa puitteissa järjestää jätehuolto toissijaisesti, jos yksityistä palveluntarjontaa ei ole saatavilla.

Hallituksen esityksessä ehdotetun vastuunjaon muutoksella kunnan vastuulta siirtyy noin 230 000 tonnia yhdyskuntajätettä, mikä vastaa noin 8—12 % kunnallisten jätelaitosten liikevaihdosta. Valiokunta katsoo, että vaikka arvioitu määrä ei ole kovin merkittävä, voivat vaikutukset kuitenkin alueellisella tasolla olla huomattavia. On arvioitu, että mainittu muutos yhdessä vuo-

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp

den 2029 loppuun saakka sovellettavan 10 %:n ulosmyyntirajan kanssa pienentää kuntien jätehuoltoyhtiöiden liikevaihtoa noin 40—56 miljoonaa euroa vuodessa.

Hankintalakiin liittyen hallituksen esityksessä ehdotetaan jätelakiin lisättäväksi myös säännökset kunnan jätehuollon toimialan sidosyksiköiden markkinaehtoista toimintaa koskevista ulosmyyntirajoista. Ympäristövaliokunta katsoi hankintalakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa¹, että ehdotukset jätehuoltoalan omista ulosmyyntirajoista ovat välttämättömiä kunnallisten jätehuoltolaitosten toiminnan kannalta. Valiokunta piti myös perusteltuna, että jätehuoltotoimialaa koskevasta ulosmyyntirajasta säädetään nimenomaan jätelaissa. Hankintalain hyväksyessään eduskunta hyväksyi lausuman (EV 239/2016 vp), jossa edellytettiin, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaessa lainsäädäntöä täsmentäviin toimiin pitäen erityisesti silmällä jätetoimialan ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toimintaedellytyksiä.

Sidosyksikön markkinaehtoisen toiminnan ulosmyyntiraja

Hallituksen esitys liittyy hankintalakiin, jonka lähtökohta on kilpailuneutraliteetin turvaaminen soveltamalla hankintadirektiiviin verrattuna tiukempaa ulosmyyntirajaa. Sidosyksikön vähäistä suurempaa ulosmyyntiä pidetään ongelmallisena kilpailun vääristymisen estämisen kannalta, ja siksi hallituksen esityksen lähtökohta on, että hankintalain mukainen 5 %:n ulosmyyntiraja otetaan käyttöön myös kunnan jätehuollon toimialalla 1.1.2030 alkaen. Sopeuttamistoimien hallitukseksi toteuttamiseksi ja kuntien jätehuoltoyhtiöiden toimintaedellytysten turvaamiseksi sallittu ulosmyyntiraja olisi 10 % siirtymäajalla siihen saakka.

Valiokunta toteaa, että kunnalliset jätehuollon toimijat ovat viimeisen 10—15 vuoden aikana tehneet pitkäkestoisia, 15—20 vuoden pituisia sopimuksia jätteenkäsittelylaitoksia hallinnoivien yhtiöiden kanssa. Sopimukset ovat olleet välttämättömiä suurien, jopa 100—150 miljoonan euron suuruisen investointien aikaansaamiseksi. Sopimusten kestoajaksi ja investointien takaisinmaksu ovat vasta alkuvaiheessa, ja voimassa oleviin sopimuksiin, jotka on tehty ilman tietoa hankintalainsäädäntöön myöhemmin lisätyistä tiukoista ulosmyynnin rajauksista, on oikeudellisesti vaikea puuttua takautuvasti. Suurin osa sopimuksista lakkaa kuitenkin todennäköisesti olemasta voimassa vuoteen 2030 mennessä, mikä tarjoaa mahdollisuuden uudelleenjärjestelyihin.

Ympäristövaliokunta pitää myös hallinto- ja talousvaliokunnan lausuntoihin viitaten poikkeuksellisen pitkää siirtymäaikaa välttämättömänä muutoksiin varautumisen mahdollistamiseksi ja jätehuollon toimintavarmuuden turvaamiseksi. Kunnat ovat joutuneet varautumaan voimassa olevan jätelain mukaiseen jätehuoltoon ja tehneet suuren mittaluokan investointeja jätteen käsittelyyn sekä sitoutuneet toimittamaan vastuupiiriinsä kuuluvia jätteitä toisen tahon investoimaan käsittelyyn. Lisäksi kunnallisen toimijan viimekätinen rahoitus ja siten myös mahdolliset investointitappiot tulevat lopulta katettaviksi kunnan perimien jätemaksujen kertymästä.

Hankintalain mukaista euromääräistä rajoitusta ei esityksessä esitetä sovellettavaksi, sillä se saattaisi ylittyä jo yhden jätehuoltopalvelusopimuksen seurauksena. Tämä voisi johtaa epätarkoituksenmukaisiin jätehuoltoratkaisuihin ja jätemarkkinoiden tehottomuuteen, kuten kaatopaikkojen jälkihoitovelvoitteiden täyttämisen vaikeutumiseen ja kuntien käsittelykapasiteetin vajaakäyt-

¹ YmVL 20/2016 vp — HE 108/2016 vp hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp

töön. Poikkeaminen rajoituksesta ei näin ollen häiritse yksityisten toimijoiden liiketoimintamahdollisuuksia. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että se, milloin tarjonta on kohtuudella saatavissa, voi olla vaikeaa määrittellä selkeästi etukäteen. Valiokunta korostaa siksi tarvetta seurata lain soveltamista ja tarvittaessa ohjeistaa tulkintaa.

Kunnan toissijainen vastuu ja sähköinen markkinapaikka

Jätehuoltopalvelujen saatavuuden varmistamiseksi kunnalla säilyy velvollisuus järjestää kapasiteettinsa puitteissa jätehuolto toissijaisesti (toissijaista vastuuta koskeva ns. TSV-palvelu) tilanteissa, joissa yksityistä palvelutarjontaa ei ole kohtuudella saatavissa ja jätteen haltija tätä pyytää. Kunnan TSV-palvelun avulla voidaan siten huomioida alueellisesti vaihtelevia jätehuollon tarpeita ja turvata jätehuoltopalvelujen saatavuutta viime kädessä myös esityksen myötä kunnan vastuun ulkopuolelle jääville julkisille toimijoille sekä ehkäistä jätteiden päätymistä epäasianmukaiseen käsittelyyn ja ympäristöön.

Ympäristövaliokunta on huolissaan siitä, että kunnan ensisijaisen jätehuoltovastuun ja markkinaehtoisen ulosmyynnin rajaaminen voi johtaa kunnan jätelaitoksen käsittelykapasiteetin supistumiseen, mikä voi joillakin alueilla jossain määrin heikentää TSV-palvelun saatavuutta. Markkinaehtoinen toiminta auttaa osaltaan kunnan jätehuoltoyhtiötä ylläpitämään valmiuttaan antaa TSV-palvelua, jonka määrää ja laatua on vaikea muuttuvissa markkinatilanteissa ja olosuhteissa riittävällä varmuudella ennakoita. Myös talousvaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, miten valtakunnallisesti varsin heterogeeniset jätehuollon tarpeet ja palvelutarjonta pystytään kattamaan yhtenäisellä, koko maassa sovellettavalla lainsäädännöllä.

Ympäristövaliokunta korostaa, että markkinapuutetilanteessa kunnalla on velvollisuus ja mahdollisuus hoitaa jätehuolto TSV-palveluna hankintalain säännösten estämättä. Lisäksi valmisteltavana olevalla lainmuutoksella on tarkoitus perustaa sähköinen jätteiden ja sivuvirtojen markkinapaikka. Jätehuollon markkinapaikan tavoitteena on edistää jätteen haltijoiden ja jätehuoltopalveluja tarjoavien yritysten kohtaamista ja kierrätysmateriaalien kysyntää sekä jätteen hyödyntämispalvelujen kehittymistä. Tavoitteena on tehostaa jätehuoltomarkkinoiden toimintaa auttamalla jätteen haltijaa löytämään tarvitsemansa jätehuoltopalvelu ensisijaisesti vapailta markkinoilta ja viime kädessä kunnan TSV-palveluna.

Markkinapaikkaan liittyvillä menettelyillä voitaisiin jatkossa osoittaa avoimesti ja läpinäkyvästi kunnan TSV-palvelun edellyttämä markkinapuute, mitä on pidetty TSV-palvelun kriittisenä edellytyksenä. Markkinapaikassa myös sovitettaisiin yhteen keskenään ristiriitaiset jätelain ja hankintalain mukaiset menettelyt, mikä olisi lakimuutoksen jälkeen tärkeää, koska jatkossa TSV-palvelua pyytävä jätteen haltija voi olla myös kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluva julkinen toimija.

Edellä lausuttuun viitaten valiokunta korostaa talousvaliokunnan tavoin sähköisen markkinapaikan merkitystä ja kiirehtii sitä koskevan hallituksen esityksen valmistelua. Ympäristövaliokunta ehdottaa hyväksyttäväksi tätä koskevan lausuman (*Lausumaehdotus 1*).

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp

Kiertotalouden edistäminen

Kiertotalouden tavoitteena on korvata nykyinen lineaarinen talousjärjestelmä, joka perustuu materiaalien kuluttamiseen ja niiden hylkäämiseen käytön jälkeen. Kiertotalouden keinoin voidaan parantaa yritysten kustannustehokkuutta ja edistää ilmastotavoitteiden saavuttamista. Jätelainsäädäntö on kiertotalouden kannalta tärkeää, koska toisen jäte on usein toisen raaka-aine ja siksi yhteistyötä yli perinteisten sektorijakojen on lisättävä. Kiertotalouden edistäminen edellyttää kuitenkin jätelainsäädännön ohella muutoksia tuotesuunnittelussa ja uusia tuote- ja palvelukonsepteja, liiketoimintamalleja ja innovaatioita. Jo tuotteiden suunnittelussa tulee ottaa huomioon niiden kestävyys, korjattavuus ja kierrätettävyys. Esimerkiksi muovien kierrätystä vaikeuttaa käytössä olevien muovilaatujen suuri määrä, joka vaikeuttaa teknisesti kierrätysmahdollisuuksia. Sama vaikeus koskee tekstiilien kierrätystä. Kiertotalouden edistäminen edellyttääkin hyvin monenlaisia toimenpiteitä tuotesuunnittelusta taloudellisten ohjaukeinojen ja esimerkiksi verokannustimien käyttöönottamiseen sekä kuluttajavalistusta ja käytännön kierrätysohjeiden säännöllistä jakamista kuluttajille. Myös päiväkodeilla ja kouluilla on tärkeä merkitys kierrätyksen mahdollistavien toimintatapojen opettajana ja juurruttajana.

Hallituksen esityksen vaikutus kiertotalouden edistämiseen on välillinen, sillä siihen ei sisälly lainkaan aineellista sääntelyä. Esitys sisältää vain yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevan muutoksen sekä kuntien jätehuoltoyhtiöiden markkinaehtoista toimintaa koskevan hankintalakiin liittyvän jätealaa koskevan erityissääntelyn. Valiokunta korostaa kuitenkin, että kierrätyksen tulisi hyvin toimiakseen olla aina kuluttajan kannalta paitsi edullista myös helppoa ja vaivatonta.

Kiristyvät kierrätystavoitteet voidaan saavuttaa erilaisiin vastuunjakoihin perustuvilla ratkaisuilta, kunhan huolehditaan, että ratkaisuun liittyvät ohjaukeinot ovat tehokkaita. Suomen kierrätysasteen nostaminen ja EU-lainsäädännössä asetettujen kunnianhimoisten kierrätystavoitteiden saavuttaminen tulee edellyttämään useita eri toimenpiteitä, jotta varmistetaan yhdyskuntajätehuollon eri vastuutahojen nykyistä sujuvampi ja tehokkaampi yhteistoiminta sekä jätehuoltopalvelujen toimivuus ja saatavuus kaikilla alueilla. Kierrätysasteen tilastoinnissa käytettävät laskentamenetelmät ovat useissa edistyksellisissä EU-maissa edullisemmat, mikä vaikeuttaa suorien kierrätysastevertailujen tekemistä.

Hallituksen esityksen vaikutus kierrätysasteen nostoon on arvioitu vähäiseksi, eikä sillä näin katsota olevan haitallisia vaikutuksia kiertotaloustavoitteiden saavuttamiseen. Ehdotetun vastuumuutoksen kohteena oleva jätemäärä on verrattain pieni, eikä sen arvioida yksin riittävän merkittäviin jätteen kierrätys- tai hyödyntämislaitosinvestointeihin. Muutos ei toisi merkittävää lisäystä alan liiketoimintaan, ja vaikutukset kiertotaloutta edistävien innovaatioiden kehittämiseen olisivat siten vähäisiä. Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen määrä on verrattain vähäinen: nykyisin arviolta noin 3 %, mutta sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen enää vain noin 1,5 % yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä.

On myös arvioitu, että joidenkin muutoksen kohteena olevien toimijoiden osalta kierrätys voisi lisääntyä, jos yksityinen jäteyritys pystyy tarjoamaan kokonaispalveluna monipuolisia lajittelu- ja kierrätyspalveluja. Tuottajavastuun piirissä on suuri osa kierrätettävistä yhdyskuntajätteistä, kuten pakkaukset, paperi, sähkö- ja elektroniikkalaitteet. Esitys ei kuitenkaan koske tuottajavastuu-

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp

ta, eikä sillä tältä osin ole vaikutuksia yhdyskuntajätteiden kierrätykseen. Niiden osalta jätehuollon järjestämisestä ja siitä aiheutuvista kustannuksista vastaavat kyseisten tuotteiden tuottajat eli valmistajat ja maahantuojat.

Ajankohtainen EU:n jätedirektiivien uudistus merkitsee sekä yhdyskunta- että pakkausjätteen kierrätystavoitteiden ja jätteiden erilliskeräysvelvoitteiden kiristymistä. Jätelakia joudutaan siten jälleen pian tarkistamaan uudistuksen täytäntöönpanemiseksi. Kiristyvät tavoitteet lisäävät tarvetta myös kierrätysinnovaatioille ja -investoinneille. Valiokunta korostaa, että jätehuoltoalan toiminnan ja rakenteiden muutos edellyttää myös julkisen ja yksityisen sektorin välistä uudenlaista yhteistyötä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valiokunta katsoo, että kunnan vastuun kaventaminen haastaa muut toimijat toteuttamaan kierrätystavoitteita tehokkaasti. Kierrätyksen lisäämiseksi voi myös olla tarpeen säätää nykyistä tarkemmin kunnan, tuottajan ja jätteen haltijan vastuulla olevan yhdyskuntajätteen erilliskeräyksestä ja tähän liittyvistä kustannusvastuista. Tällä voitaisiin osaltaan lieventää nyt ehdotetusta vastuunjaon muutoksesta aiheutuvia vaikutuksia kunnallisten jätehuoltomääräysten ja jäteneuvonnan soveltamisalan kaventumiseen ja siihen, että entistä harvempia toimijoita voitaisiin paikallisesti ohjata erilliskeräykseen.

Valiokunta korostaa lopuksi, että sekä EU:n kiertotalouspaketin että uudistetun jätedirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon tulee turvata riittävät lainvalmisteluresurssit.

Seuranta

Valiokunta toteaa, että 5 %:n ulosmyyntiraja, joka tosin toteutuu vasta pitkän siirtymäajan jälkeen, on suuri muutos. Lain täytäntöönpanossa odotukset uudeltaisesta yksityisen sektorin tuomasta kilpailusta ja uusista innovaatioista ovat vahvat. Valiokunta pitää kilpailun edistämisen ohella kuitenkin tärkeänä kierrätystavoitteiden saavuttamista. Koska ehdotettu siirtymäaika on pitkä ja vuoteen 2030 saakka on voimassa 10 %:n ulosmyyntiraja, eivät vaikutukset ole nopeasti arvioitavissa. Kierrätystavoitteita myös kiristetään edellä mainitun jätedirektiivin tarkistuksen täytäntöönpanolla hyvin pian, ja siten eri muutosten vaikutuksia voi olla vaikea erottaa toisistaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu kunnan ensisijaisen jätehuoltovastuun ja markkinaehtoisen ulosmyynnin rajaaminen voi johtaa kunnan jätelaitoksen käsittelykapasiteetin supistumiseen, mikä voi joillakin alueilla heikentää kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun saatavuutta. Tällöin jätteen haltija voi joutua hakemaan tarvitsemaansa palvelua kauempaa kuin lähimmältä jätelaitokselta. Tämä saattaa myös lisätä haja-asutusalueella painetta jätteen hylkäämiseen ympäristöön ja laittomien kaatopaikkojen syntymiseen. Tähän pyritään puuttumaan valvontaviranomaisten suorittaman valvonnan keinoin, mutta se edellyttää samalla valvonnan riittävää resursointia.

Edellä mainitun sähköisen markkinapaikan tarkoituksena on auttaa jätteen haltijaa löytämään tarvitsemansa jätehuoltopalvelu ensisijaisesti vapailta markkinoilta ja viime kädessä kunnan toissijaisena jätehuoltopalveluna. Valiokunta katsoo, että markkinapaikan avulla voidaan tehostaa asianmukaisten jätehuoltoratkaisujen löytymistä ja kehittymistä ja siten osaltaan ennaltaehkäistä lainvastaisia toimintatapoja.

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp

Hallituksen esityksen mukaan sen vaikutukset yhdyskuntajätehuollon palveluhintoihin vaihtelevat. Jätteen haltijoista eniten voivat hyötyä suuret asiakkaat, sillä ne voivat oman kilpailuttamisen ja hintakilpailun ansiosta päästä kuntien jätetaksoja halvempiin hintoihin. Pienempien ja taa-jamien ulkopuolisten asiakkaiden kustannukset saattavat sen sijaan nousta kilpailun ollessa vähäisempää ja koska kunnan järjestämässä jätehuollossa taksojen mukaiset yksikköhinnat ovat kaikille samat. Kunnan vastuulle jäävien jätteen haltijoiden ja kotitalouksien kustannusten arvioidaan nousevan ainakin sopeuttamisvaiheessa, kun jätelaitosten kiinteät kustannukset jakautuvat pienemmälle käyttäjäjoukolla. Kuntien jätelaitosten arviot korotuspaineista ovat vaihdelleet hyvin paljon. Kattavia ja luotettavia määrällisiä arvioita esityksen vaikutuksista hintakehitykseen ei ole mahdollista tehdä arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Valiokunnan käsityksen mukaan sähköinen markkinapaikka voi olla yksi keino hillitä hintojen nousupaineita.

Hallintovaliokunta esittää lausunnossaan, että ympäristövaliokunta ehdottaa lausumaa muutoksen vaikutusten arvioinnista tarkastellen kokonaisvaikutusten ohella erityisesti kuntien valvontaviranomaisten työmäärää, kotitalouksien jätteenkeräilyn hintakehitystä sekä haja-asutusalueiden laittomia kaatopaikkoja. Ympäristövaliokunta pitää edellä esittämiinsä epävarmuustekijöihin viitaten tarpeellisenä lainmuutoksen erityistä seurantaa ja ehdottaa hyväksyttäväksi tätä koskevan lausuman (*Lausumaehdotus 2*).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 195/2017 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy kaksi lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että ympäristöministeriö valmistelee kiireellisesti jätteiden ja sivuvirtojen sähköistä markkinapaikkaa koskevan hallituksen esityksen.*
2. *Eduskunta edellyttää, että ympäristöministeriö seuraa lainmuutoksen täytäntöönpanoa ja toimittaa valiokunnalle vuoden 2027 loppuun mennessä arvion sen kokonaisvaikutuksista ja erityisesti vaikutuksista kotitalouksien jätemaksujen hintakehitykseen, kuntien valvontaviranomaisten työmäärään sekä mahdollisen jätteiden laittoman käsittelyn lisääntymiseen haja-asutusalueilla.*

Helsingissä 26.4.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk
varajäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp
Vastalause 1

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä HE 195/2018 vp ei huomioida jätetoimialan erityispiirteitä eikä kiertotalouden tarpeita. Kuntien edellytyksiä toimia jätehuollossa ollaan heikentämässä tavalla, jota ei voida pitää jätehuollossa asetettujen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisena. Kuntien vastuu viimekädessä taata jätehuolto säilyy, mutta edellytyksiä heikennetään. Varsinkin kasvukeskusten ulkopuolella muutos tulee lausuntojen mukaan johtamaan kustannusten nousuun ja sitä kautta lisäämään riskiä jätteiden epäasiallisesta käsittelystä.

Suurin ongelma hallituksen esityksessä on sidosyksiköille asetettu EU:n hankintadirektiivin mukaista 20 %:n rajaa paljon tiukempi ulosmyyntiraja, joka olisi aluksi 10 % ja vuoden 2030 alusta 5 %. Eurooppalaisesta linjasta poikkeaminen on huonosti perusteltu. Esityksestä ei käy ilmi, mitä jätehuollossa asetettuja tavoitteita tiukempi raja uskottavasti palvelisi.

Esityksen ensisijaisena tavoitteena näyttäisikin olevan jätemarkkinoiden itsetarkoituksellinen avaaminen laajemmin yksityisille toimijoille. Esitämme huolestamme siitä, että välineestä, markkinoista, on tässä tullut päämäärä sinänsä.

Epäselväksi jää myös, miten esitys kokonaisuudessaan edistää jätteiden turvallista ja asianmukaista käsittelyä, kierrätysasteen nostamista tai kohtuuhintaista jätehuoltoa laajassa harvaanasutussa maassa. Jätelain keskeisimpien tavoitteiden tulisi olla terveyden- ja ympäristönsuojelussa, ei markkinoiden luomisessa.

Ennustettavuus ja investoinnit

Jätteiden käsittely ja kierrätys vaativat suuria investointeja, riittäviä volyyymeja ja toimintaympäristön ennustettavuutta. Vuoden 2007 jälkeen on jätehuollon vastuisiin tehty jo kaksi muutosta, joten käsiteltävä ehdotus olisi hyväksytyksi tullessaan kolmas. Lisäksi EU:n käsittelyssä oleva uusi jätedirektiivi tulee vaatimaan kansallista lainsäädäntöä. Toimintaympäristön ja investointien kannalta muutostahti on kova, ja hallituksen esitys on monelta osiltaan viemässä kehitystä direktiivin kannalta väärään suuntaan, varsinkin kierrätyksen edellytyksiä heikentämällä. Kokonaisuuden kannalta olisi parempi valmistella jätelain kokonaisuudistus niin, että direktiivin tulevat vaatimukset on paremmin huomioitu, kuten myös SYKE lausunnossaan toteaa.

Kierrätys

Valiokunnan mietinnössä todetaan kierrätystavoitteiden saavuttamisen edellyttävän lisätoimenpiteitä ja että esityksen vaikutus kiertotalouteen on vain välillinen. Ilmaisulla kierretään sen toteaminen, mikä esityksen vaikutuksen suunta todennäköisesti on: negatiivinen.

Mietinnössä todetaan: "Valiokunta katsoo, että kunnan vastuun kaventaminen haastaa muut toimijat toteuttamaan kierrätystavoitteita tehokkaasti. Kierrätyksen lisäämiseksi voi myös olla tarpeen säätää nykyistä tarkemmin kunnan, tuottajan ja jätteen haltijan vastuulla olevan yhdyskun-

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp
Vastalause 1

tajätteen erilliskeräyksestä ja tähän liittyvistä kustannusvastuista. Tällä voitaisiin osaltaan lieventää nyt ehdotetusta vastuunjaon muutoksesta aiheutuvia vaikutuksia kunnallisten jätehuoltomääräysten ja jäteneuvonnan soveltamisalan kaventumiseen ja siihen, että entistä harvempia toimijoita voitaisiin paikallisesti ohjata erilliskierrätykseen."

Kuntien mahdollisuudet edistää kiertotaloutta siis kapenevat. Esitys ei silti sisällä toimenpiteitä, joilla yksityisiä toimijoita kannustettaisiin kierrätystavoitteiden toteuttamiseen. Niitä vain toivotaan jatkossa säädettävän. Esimerkiksi SYKE arvelee, ettei esitys edistä kiertotaloutta. Huoli jaetaan monissa lausunnoissa.

Sidosyksikköjen ulosmyyntiraja

Esitämme, että sidosyksiköille sallitaan EU:n hankintadirektiivin mukaisesti ulosmyyntiä 20 % liikevaihdostaan. Direktiivissä ei aseteta euromääräisiä enimmäisrajoja ulosmyynnille.

Tällä yksinkertaisella muutoksella voidaan korjata hallituksen esityksen suurimmat puutteet ja luoda parempi pohja esimerkiksi kiertotaloutta edistäville jatkotoimenpiteille.

Suomi on harvaan asuttu maa. Harva asutus ja suuret etäisyydet heikentävät toimivien markkinoiden syntymistä suureen osaan maata. Siksi Suomi tarvitsee yksityisten toimijoiden lisäksi vahvaa ja vastuullista julkista toimijaa jätehuoltoon, jotta ympäristönsuojelun tavoitteet ja kiertotalous toteutuvat mahdollisimman hyvin koko maassa.

Kuntien jätelaitosten investoinneilla on pystytty turvaamaan jätteiden edullinen käsittely kuntalaisille sekä varmistamaan, että myös jätteenkäsittelypalveluja tarvitsevien yritysten toiminta on turvattu. Tähän suuria investointeja edellyttäneeseen jätehuollon infraan kuuluvat biokäsittelylaitokset ja jätevoimalat, jotka ovat nostaneet kuntavastuullisen jätteen hyödyntämisen huippulukemiin.

Kuntien jätelaitokset muodostavat koko Suomen kattavan jätehuollon verkoston, joka mahdollistaa vastaamisen kiertotalouden haasteeseen.

Samalla kuntien jätelaitokset ovat luoneet yhteistyöalustan yksityiselle sektorille. Jätelaitokset ovat voineet yhteistyössä kehittää eri jättemateriaalien uusia kierrätys- ja hyödyntämisuotoja. Yhteistyön jatkaminen edellyttää direktiivin mukaista sidosyksikkörajaa.

Suomesta pitää kehittää yksi kiertotalouden johtavista maista maailmassa. Hallituksen esitys uhraa kunnianhimoisen tavoitteen markkinoiden itsetarkoitukselliselle kasvattamiselle.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 32 ja 42 § poistetaan ja 145 a § muutettuna seuraavasti:

**Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp
Vastalause 1**

145 a §

Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

Poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:n 1 momentissa ja 16 §:n 1 momentissa säädetään sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettavista prosenttiosuuksista ja euromääräisistä rajoituksista, ~~31 päivään joulukuuta 2029 saakka~~ kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on **kaksikymmentä** eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

~~Edellä 1 momentissa tarkoitettu kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on 1 päivästä tammikuuta 2030 vuosi eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.~~

Muutoin noudatetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia.

Helsingissä 26.4.2018

Riitta Myller sd
Katja Taimela sd
Silvia Modig vas
Satu Hassi vihr
Anders Adlercreutz r

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntajätehuollon vastuunjako koskevia jätelain säännöksiä pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti siten, että 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 kunnan vastuulla nykyiseen tapaan. Lakiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi vastuunjaon rajauksesta johtuvat muutokset poikkeusmahdollisuuden velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon.

Esityksessä ehdotetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetusta laista poiketen, että kunnan jätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava markkinaehtoista toimintaa rajoittava ulosmyynnin osuus olisi kymmenen prosenttia 31 päivään joulukuuta 2029 saakka ja pysyvästi viisi prosenttia 1 päivästä tammikuuta 2030.

Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin lukuisia esitykseen sisältyviä ongelmia. EU:n komission käynnistämässä Early Warning -menettelyssä (ns. varhaisvaroitusmenettely) on nostettu esiin jätehuollon vastuunjaon hajanaisuus, sääntelyn sekavuus ja tästä aiheutuvat ongelmat. Tämän lisäksi EU:n jätedirektiivejä ollaan parhaillaan uudistamassa. Muutokset tullaan todennäköisesti hyväksymään kuluvan vuoden aikana. Tästä syystä jätelain uudistaminen olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa samanaikaisesti jätedirektiivien muutosten ja EU:n kiertotalouspaketin kansallisen voimaansaattamisen kanssa.

Hallitusohjelman kirjausten mukaan Suomi on tarkoitus nostaa kiertotalouden kärkimaaksi vuoteen 2025 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden laaja-alaista yhteistyötä. Muista Euroopan maista yhdyskuntajätteen kierrätysaste on Suomea korkeampi vahvan kuntavastuun maissa, esimerkkeinä Ruotsi, Tanska ja Itävalta. Näissä maissa jätehuolto toimii hyvin ja kierrätystavoitteet saavutetaan. Ruotsissa kuntien operatiivista vastuuta ollaan laajentamassa. Hallituksen esityksessä on kuitenkin päädytty päinvastaiseen ratkaisuun, jossa vastuunjako ollaan hajauttamassa entisestään. Kapean kuntavastuun maissa, kuten Irlanti ja Norja, on käytännössä nähtävissä, että yhdyskuntajätehuollon kokonaisuus ja infrastruktuuri on kehittymätön ja tarpeisiin nähden riittämätön: Irlannissa yhdyskuntajätehuollon keräily ja kuljetuksen jääminen markkinaehtoisen palvelutarjonnan varaan on johtanut vakaviin puutteisiin ympäristönsuojelun tasossa.

Ympäristövaliokunta on aikaisemmin todennut (YmVM 23/2010 vp, s. 9), että yritystoiminnan edistäminen on toissijaista suhteessa terveyden- ja ympäristösuojelullisiin tavoitteisiin. Toimiva jätehuolto on keskeinen osa yhteiskunnan perusinfraa ja välttämättömyyspalvelu, jota ei voi jättää yksin markkinoiden hoidettavaksi. Kilpailuneutraaliteettisäännösten tarkoitus ei ole antaa yksityisille yrityksille suojaa julkisen toimijan kilpailua vastaan, vaan puuttua sellaiseen julkisen toimijan toimintaan, joka vääristää kilpailun edellytyksiä tai sen syntymistä markkinoilla, eli kuntatoimijan ei tule saada markkinoilla ylimääräistä kilpailuetua. Kilpailu- ja kuluttajaviraston

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp Vastalause 2

raportin 2/2016 mukaan kuntien jätelaitokset eivät vääristä markkinoita, eikä näyttöä kilpailulainsäädännön rikkomisesta tai kilpailuneutraliteetin kärsimisestä ole olemassa.

Tällä hetkellä jätteiden keräyksen ja kuljetuksen kilpailuttaminen on usein kuntayhtymän vastuulla. Kuntayhtymä suunnittelee ajosuorituksia ohjaavan logistiikkajärjestelmän siten, että jätteiden keräys ja kuljetus hoidetaan mahdollisimman tehokkaasti sekä melu- ja ympäristöhaitat minimoiden. Kuntayhtymä kilpailuttaa kuljetusurakat ja voi mitoittaa ne siten, että pienemmätkin alan toimijat voivat osallistua kilpailutukseen. Jos vastuuta muutetaan ja esimerkiksi Puolustusvoimien kaltainen toimija kilpailuttaa jatkossa jätehuoltonsa valtakunnallisesti, on selvää, etteivät paikalliset pienet jätehuoltoyritykset pysty osallistumaan kilpailutuksiin, vaan jäävät ilman näitäkin urakoita. On siis vaarana, että esitetty muutos ei tosiasiallisesti edistä kilpailua tai markkinoiden toimivuutta, vaan ajaa ainoastaan jätehuollon suurimpien valtakunnallisten toimijoiden käsiin.

Hankintadirektiivi (2014/24/EU) mahdollistaa ulosmyynnille 20 %:n ylärajan, jota muualla Euroopassa sovelletaan. Esityksessä esitetään kuitenkin Suomessa sovellettavaksi vuoden 2029 loppuun 10 %:n ulosmyyntirajaa, jota vuodesta 2030 alkaen tiukennettaisiin entisestään viiteen prosenttiin. Tältä osin esitys on ristiriitainen tavoitteidensa kanssa, sillä kuntavastuun rajaamisen myötä tarve markkinaehtoisille palveluille kasvaa merkittävästi, mutta samanaikaisesti jätelaitosten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin rajataan merkittävästi EU-lainsäädännön edellyttämää enemmän. Liian tiukka ulosmyyntiraja sekä vaarantaa kiertotaloutta toteuttavan yhteistyön julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä että heikentää suomalaisten toimijoiden toimintamahdollisuuksia EU:n sisämarkkinoilla. Tiukka ulosmyyntiraja myös edistää jätehuollon keskittymistä suurille toimijoille, koska pienillä toimijoilla ei ole mahdollisuuksia tehdä tarvittavia investointeja oman jätteenkäsittelykapasiteetin luomiseksi. Tarpeettoman tiukka raja aiheuttaa myös kapasiteetin vajaakäyttöä, mikä tarkoittaa korkeampia asiakasmaksuja kiinteiden kustannusten säilyessä ennallaan, sekä heikentää pitkällä tähtäimellä palveluiden saatavuutta, kun toiminta ei tuota riittävästi rahaa korvausinvestointeihin. Tästä huolimatta toissijaisen vastuun säilyminen kunnalla edellyttää, että viime kädessä jätehuolto järjestetään julkisella rahoituksella, ellei markkinoilla ole yksityisiä toimijoita.

Valinnanvapausajattelu tai täysi markkinaehtoisuus soveltuvat huonosti jätehuoltoon, jonka ydintehtävä on terveyden ja ympäristönsuojelu, jonka tulee huoltovarmuuden näkökulmasta toteutua myös kriisiaikana. Esityksessä jätteen tuottajan tosiasiallista valinnanvapautta käytännössä rajoitetaan ulosmyyntirajan muodossa, jos esimerkiksi terveydenhuollon erityisjätteiden palveluiden osalta toimivaa markkinaa ei ole eikä palveluita voida ostaa julkiselta toimijalta. Jos vastaanottopisteiden määrä pienenee, kuljetusmatkat ja -kustannukset kasvavat ja kustannustaakka jää jätteen tuottajalle. Kunnallisen jätehuollon kapasiteettitarpeen ennakointi vaikeutuu ja yksikkökustannukset kasvavat, mikäli kapasiteettia joudutaan ylläpitämään varmuuden vuoksi toissijaisen palvelun velvoitetta varten, vaikka palvelua ei voida muussa tilanteessa myydä. Tämä ei ole toimivaa kilpailuneutraliteettia, vaan esitetyn toimintamallin seurauksena julkisen sektorin toimijoita rajoitetaan, markkina saadaan toimimaan tehottomasti ja palvelun tarvitsijoiden maksama hinta nousee.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää todennäköisenä, että hallituksen esittämät muutokset tulevat nostamaan jätehuollon kustannuksia ja heikentävät kiertotaloutta tukevien kierrätysratkai-

Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp
Vastalause 2

sujen syntymistä, eikä hallituksen esitys siten ole jätehuoltopalveluja tarvitsevien eikä yhteiskunnan kokonaisedun mukainen. Esitys ei sisällä riittävä arviointia sen enempää toimivan kilpailun toteutumisen kuin kustannusvaikutustenkaan osalta. Perussuomalaiset katsoo, että hallituksen esittämä, hankintadirektiivin edellyttämää 20 % ulosmyyntirajaa alhaisemmaksi asetettu kansallinen raja ei ole Suomen kansallisen edun mukainen eikä edistä suomalaisten toimijoiden kilpailukykyä. Tästä syystä jätelain 32 §:n 1 momentti ja 42 §:n 1 momentti tulisi säilyttää ennallaan sekä lakiin lisättävää 145 a §:ää muuttaa siten, että kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on 20 eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 32, 42 ja 145 a § muutettuina seuraavasti:

32 §

Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto

Kunnan on järjestettävä seuraavien, muiden kuin vaarallisten jätteiden jätehuolto:

- 1) vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvä jäte, mukaan lukien sako- ja umpikaivoliete;
- 2) sosiaali- ja terveystalouksissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte; (Uusi)
- 3) valtion, kuntien, seurakuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen sekä julkisoikeudellisten yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu kuin 2 kohdassa tarkoitettu yhdyskuntajäte;
- 4) liikehuoneistossa syntyvä yhdyskuntajäte, joka kerätään kiinteistöllä yhdessä 1—3 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa;
- 5) muu yhdyskuntajäte, joka kerätään yhdessä 1—4 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä. — — — — —

42 §

Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon

Kunta voi jätteen haltijan hakemuksesta päättää, että 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua jätteen jätehuolto 41 §:n 1 momentista poiketen voidaan järjestää 4 luvun mukaisesti, jos näin järjestetty jätehuolto on perusteltua kiinteistön muun jätehuollon järjestämiseksi ja johtaa etusijajärjestyksen toimeenpanon kannalta parempaan lopputulokseen eikä siitä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle eikä terveydelle. Päätös tehdään määräajaksi enintään viideksi vuodeksi.

**Valiokunnan mietintö YmVM 4/2018 vp
Vastalause 2**

145 a §

Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

Poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:n 1 momentissa ja 16 §:n 1 momentissa säädetään sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettavista prosenttiosuuksista ja euromääräisistä rajoituksista, ~~31 päivään joulukuuta 2029 saakka~~ kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on **kaksikymmentä** eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

~~Edellä 1 momentissa tarkoitettu kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on 1 päivästä tammikuuta 2030 vuosi eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.~~

Muutoin noudatetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia.

Helsingissä 26.4.2018

Olli Immonen ps
Rami Lehto ps