

**VAIKUTUSTEN ARVIOINTI KUNTIEN JA
YKSITYISTEN TOIMIJOIDEN VASTUUN-
JAON MUUTTAMISESTA YHDYSKUNTAJÄ-
TEHUOLLOSSA
11.8.2016**



Ramboll
PL 718
Pakkahuoneenaukio 2
33101 TAMPERE
P +358 20 755 611
F +358 20755 6201
www.ramboll.fi

ESIPUHE

Pääministeri Sipilän hallitus on asettanut yhdeksi päätavoitteekseen, että Suomi on bio- ja kiertotalouden sekä cleantechin edelläkävijä vuonna 2025.

Tätä tukemaan on hallituskauden tavoitteeksi asetettu muun muassa uusien työpaikkojen syntyminen cleantech-yritysten kasvun, kestävän luonnonvarojen käytön lisäämisen ja tehokkaan kiertotalouden myötä. Myös uudistumista hidastavan hallinnollisen taakan tuntuva keventäminen on asetettu yhdeksi päämääräksi.

Hallituskauden tavoitteita tuetaan viidellä kärkihankkeella, joista yksi on ”Kiertotalouden läpimurto ja puhtaat ratkaisut”. Tämä kärkihanke taas on purettu neljään eri toimenpidekokonaisuuteen, joista yksi on nimetty otsikolla ”Valmistellaan kierrätystä edistävää sääntelyä ja ratkaisuja”. Siinä todetaan, että toteutetaan vaikutusarviointi kuntien jätehuollon yksinoikeuksien rajaamisesta ja valmistellaan jo toteutettujen selvitysten perusteella tarpeelliset jätelain muutokset. Hallituksen esityksen antaminen on aikataulutettu vuoden 2016 loppuun.

Hallitusohjelmassa samasta asiasta todetaan yksiselitteisesti seuraavasti: ”Muutetaan jätelakia siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden.”

Ympäristöministeriö kilpailutti syksyllä 2015 edellä mainitun vaikutusarvioinnin teettämisen jätelain yksinoikeuksien rajaamisesta. Ministeriön kilpailutuksen voitti Suomen Kuntaliiton omistama FCG Finnish Consulting Group Oy.

Alkuvuodesta 2016 Ympäristöteollisuus- ja palvelut YTP ry tilasi Ramboll Finland Oy:ltä samasta aiheesta oheisen vaikutusten arvioinnin. Arviointi on tehty samoilla kriteereillä, jotka YM määritteli omassa arvioinnin hankinnassaan, kuitenkin pois lukien vertailun tekemisen joihinkin Euroopan maihin sekä laajan nykytilan kuvauksen.

Ramboll Finland Oy:n työryhmässä mukana ovat olleet Joonas Hokkanen (vastasi työn toteutuksesta), Tomi Rinne, Katri Haila, Tomi Rinne, Heikki Savikko ja Ari Sirkiä. Työssä on erityisasiantuntijana ollut mukana myös Lexia Asianajotoimisto Oy:n Mika Oinonen.

Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry
Tatu Rauhamäki

SISÄLLYS

1.	JOHDANTO	1
1.1	TAUSTA JA TAVOITE	1
1.2	RAPORTIN RAKENNE	1
2.	NYKYTILA	2
2.1	VASTUUNJAKO	2
2.2	VASTUUNJAON AIEMMAT MUUTOKSET	2
2.3	JÄTEHUOLLON ORGANISOINTI	3
2.4	JÄTEHUOLLON PALVELUKOKONAISUUS	4
2.4.1	Keräys ja kuljetus	4
2.4.2	Käsittely	4
2.5	YHDYSKUNTAJÄTEVIRRAT	6
3.	LAINSÄÄDÄNTÖKEHIKKO JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOS	10
3.1	VASTUUNJAON MUUTOKSEEN LIITTYVÄ SÄÄDÖSKEHIKKO	10
3.1.1	Jätedirektiivi	10
3.1.2	Jätedirektiivin uudistus	11
3.1.3	Jätelaki	12
3.1.4	EU:n kilpailuoikeus ja hankintadirektiivi	12
3.1.5	Kansallinen kilpailu- ja hankintalainsäädäntö	13
3.2	MUUTOSEHDOTUS JÄTELAKIIN	15
3.2.1	Hallitusohjelma	15
3.2.2	Nykyiset säännökset yksinoikeuksista ja poikkeuksista	15
3.2.3	Säädösmuutostarpeiden arvio	16
3.2.3.1	Kunnan ensisijainen vastuu, jätteen luovuttaminen, poikkeus ja jätehuoltomääräykset	16
3.2.3.2	Kunnan toissijainen vastuu	16
3.2.3.3	Valvontasäännökset	17
3.2.3.4	Kirjanpidollinen eriyttäminen ja kuljettajan tiedoksiantovelvollisuus	18
3.2.3.5	Jätesiirot	18
3.2.3.6	Siirtymäsäännökset	18
4.	VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	19
4.1	ARVIOITAVAT VAIKUTUKSET JA LÄHTÖOLETUKSET	19
4.2	MUUTOKSET JÄTEHUOLLON ORGANISOINNISSA	20
4.3	VAIKUTUS JÄTEVIRTOIHIN	21
4.4	SIIRTYMÄAJAT	25
4.5	TALOUDELLISET VAIKUTUKSET	26
4.5.1	Kotitaloudet	26
4.5.2	Muuttuvan jätelain kohteena olevat jätteen tuottajat	27
4.5.3	Kuntien jätelaitokset	28
4.5.4	Yrittäjät	29
4.6	VAIKUTUKSET VIRANOMAISTOIMINTAAN	31
4.7	YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET	32
4.8	YHTEISKUNNALLISET VAIKUTUKSET	33
4.9	HAASTATTELUT JA NIIDEN ANALYYSI	34
5.	JOHTOPÄÄTÖKSET	37
6.	LÄHTEET	39

1. JOHDANTO

1.1 TAUSTA JA TAVOITE

Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa "Ratkaisujen Suomi" (hallituksen julkaisusarja 10/2015) todetaan osana kiertotalouden läpimurtoa, että "Kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden." Tämä tarkoittaa, että etenkin sosiaali- ja terveyspalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte sekä valtion, kuntien, seurakuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen sekä julkisoikeudellisten yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte siirrettäisiin kunnan vastuulta vapaan kilpailun piiriin.

Hallitusohjelmassa todetaan myös muun muassa, että kaikkien yritysten kannalta on tärkeää, että kilpailua lisätään ja julkisia palveluja avataan yritysten kilpailulle. Kestävää kasvua ja julkista taloutta koskevassa jaksossa 3 luvataan yritysten ja yrittäjyyden vahvistamiseksi lisätä kilpailua ja avata julkisia markkinoita yrityksille.

Hallituksen toimintasuunnitelmassa strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi (hallituksen julkaisusarja 13/2015) todetaan, että toteutetaan vaikutusarvointi kuntien jätehuollon yksinoikeuksien rajaamisesta ja valmistellaan jo toteutettujen selvitysten perusteella tarpeelliset jätelain muutokset.

Muutoksen tarkoituksenmukaisuusharkinnan on tehnyt valtioneuvosto. Tässä selvityksessä arvioidaan, millaisia säädösmuutoksia kirjaus vaatii jätelakiin ottaen huomioon asiaan vaikuttava lainsäädäntö kokonaisuudessaan ja millaisia vaikutuksia säädösmuutoksista yhteiskunnassa aiheutuu.

Vaikutukset arvioidaan oikeusministeriön säädösehdotusten arviointivaatimusten mukaisesti (Oikeusministeriön julkaisuja 2002-2009, 2007:06). Vaikutukset arvioidaan monipuolisesti erilaisilla alueilla ja neutraalisti kaikkien muutoksen vaikutuksen kohteena olevien toimijoiden kannalta.

Lainsäädäntömuutoksen vaikutusten tarkastelun vertailukohtana käytetään nykytilannetta sekä osana kiertotalouspakettia annetun jätedirektiiviehdotuksen aiheuttamia muutospaineita toimintaympäristöön. Selvityksessä muodostetaan nykytilanteen viitekehystä laadullinen ja määrällinen arviointikehikko. Objektiiivinen vaikutusarviointi edellyttää johtopäätösten perustamista määrällisiin, laadullisiin ja taloudellisiin tietoihin, ottaen kuitenkin tasapuolisesti huomioon eri tahoilla olevat kokemukset.

1.2 RAPORTIN RAKENNE

Raportti etenee siten, että aluksi kappaleessa 2 kuvataan yhdyskuntajätehuollon nykytilannetta ja eri toimijoiden rooleja siinä. Kappaleessa 3 kuvataan hallituksen esityksen vaatimaa lainsäädännön muutosta ja kappaleessa 4 kuvataan vaikutuksia eli ennustettavissa olevia lyhyen ja pidemmän aikavälin muutoksia nykytilanteeseen nähden.

2. NYKYTILA

2.1 VASTUUNJAKO

Jätelaissa jätehuollon järjestämisvastuu kuuluu jätteen haltijalle, jollei jätelain 5 tai 6 luvussa toisin säädetä. Yhdyskuntajätteellä tarkoitetaan jätelain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan

”vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvää jätettä, mukaan lukien sako- ja umpikaivoliete, sekä laadultaan siihen rinnastettavaa hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnassa syntyvää jätettä.”

Yhdyskuntajäte on yksilöity jätedirektiivin 2008/98/EY artiklan 7 nojalla annetun komission jäte-luettelopäätöksen 2014/955/EU liitteessä. Päätös sitoo jäsenvaltioita sellaisenaan. Sitova yhdyskuntajätteen määritelmä, joka on luettelossa yksilöity tarkemmin:

”Yhdyskuntajätteet (kotitalousjätteet ja niihin rinnastettavat kaupan, teollisuuden ja muiden laitosten jätteet), erilliskerätyt jakeet mukaan luettuina.”

Tämä selvitys koskee jätelain 5 luvun mukaista kunnan järjestämää vastuuta yhdyskuntajätejätehuollosta. Selvitykseen eivät sisälly jätelain 6 luvun tuottajavastuujakeet, joista osa on yhdyskuntajätettä. Jätelain 32 §:n 1 momentissa kunnalle on säädetty ensisijainen vastuu seuraavien yhdyskuntajätteiden jätehuollosta:

”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 terveyspalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte;
- 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.”

Kunnan vastuuta asumiseen rinnastettavan jätteen osalta on täsmennetty ympäristöministeriön Jätelakioppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2015): Asumisessa syntyvään jätteeseen rinnastettavalla jätteellä tarkoitetaan jätettä, joka ominaisuuksiensa ja koostumuksensa puolesta soveltuu kerättäväksi ja käsiteltäväksi samassa jätehuoltojärjestelmässä kotitalousjätteen kanssa. Arvioitaessa tällaisen jätteen laatua suhteessa asumisessa syntyvään jätteeseen on keskeistä tarkastella jätettä tuottavan toiminnan rinnasteisuutta asumiseen.

Kunnan on jätelain 33 §:n nojalla järjestettävä toissijaisesti muunkin kuin jätelain 32 §:ssä kunnan ensisijaiseen jätehuoltovastuuseen kuuluvan jätteen jätehuolto jätteenhaltijan pyytäessä sitä palvelutarjonnan puutteen vuoksi, jos jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Näitä jätteitä kutsutaan tässä selvityksessä ns. TSV-jätteiksi. Jos lain edellytykset eivät täyty, kunnan on kilpailtava mainittujen jätteiden jätehuollosta kilpailua vääristämättä.

2.2 VASTUUNJAON AIEMMAT MUUTOKSET

Vanhan jätelain (1072/1993) osittaismuutoksessa vuonna 2007, kunnan vastuulle säädettiin asumisessa syntyvän ja siihen rinnastettavan julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän jätteen kuljetus, keräys, käsittely ja hyödyntäminen. Vastuu elinkeinotoiminnan yhdyskuntajätteiden jätehuollosta, sisältäen nyt myös yhdyskuntajätteet, siirtyivät kokonaisuudessaan jätteen haltijalle (TSV-jäte tai vapaa kilpailu). Jätteen haltijan vastuulle jäivät vuoden 2007 uudistuksessa elinkeinotoiminnan, kuten teollisuuden sekä tukku- ja vähittäiskaupan yhdyskuntajätteet. Vastuu ei kuitenkaan ole jätehuoltoryityksillä vaan jätelain 28 §:n mukaisesti jätteen haltijoilla (elinkeino toiminta). Näistä jätteistä (TSV-jätteet) kunnalla on toissijainen vastuu jätelain 33 §:n nojalla.

Vuoden 2007 uudistus vähensi kuntien velvoitteita huolehtia yhdyskuntajätehuollosta. Tällöin kunnan järjestämisvastuuta koskevaa lain pykälää muutettiin siten, että säädettiin täsmällisemmin, mistä toiminnoista peräisin olevaa jätettä pidettiin asumisessa syntyvään jätteeseen rinnastettavana jätteenä. Tällaisia jätteitä olivat julkisen toiminnan ja palvelutoiminnan jätteet, jotka

olivat ominaisuudeltaan, koostumukseltaan ja määrältään asumisessa syntyvään jätteeseen rinnastettavia. Valtion, kuntien ja seurakuntien sekä julkisoikeudellisten yhteisöjen ja yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnot määriteltiin jäteasetuksen (1390/2007) muutoksen (565/2007) nojal- la julkisiksi toiminnoiksi:

- a) terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut,
- b) hallinto ja maanpuolustus,
- c) koulutus,
- d) ympäristöhuolto,
- e) virkistys-, kulttuuri- ja urheilutoiminta sekä
- f) muu vastaava julkinen toiminta.

Hallitusohjelman kirjaus koskee mainittuja jätteitä. Toiseksi kunnan järjestämää jätteen hyödyn- tämistä ja käsittelyä koskevaa lain pykälää muutettiin siten, että asumisessa syntyvät jätteet ja niihin rinnastettavat jätteet piti toimittaa kunnan osoittamaan paikkaan joko hyödynnettäväksi tai käsiteltäväksi. Muun kuin mainitun jätteen ja erikseen tuottajien vastuulle määrätyn jätteen jäte- huollon järjestäminen kuului jätteen haltijalle.

Jätelain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2012 kunnan vastuuta laajennettiin. Ennen uuden jätelain (646/2011) voimaantuloa vuodesta 2007 lähtien sosiaali- ja terveystoiminnassa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte oli kunnan vastuulla silloin, kun jäte syntyi julkises- sa toiminnassa, mutta jätteen haltijan vastuulla, jos toiminta oli yksityistä. Vuoden 2012 muu- toksen tarkoituksena oli lain perusteluiden mukaan selkiyttää vastuunjako säättämällä mainituis- sa toiminnoissa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestäminen jätteentuottajatahosta riippumatta kunnan vastuulle. Tulkintaongelmia ja ristiriitoja eri toimijoiden välille oli aiemmin syntynyt erityisesti tilanteissa, joissa kunnat ostivat mainittuja palveluja yksityisiltä yrityksiltä tai joissa samantyyppistä julkista ja yksityistä toimintaa harjoitettiin samassa kiinteistössä.

Vuoden 2012 jätelain uudistuksessa säädetty kunnan velvollisuus ei ole vielä siinä tehdyn muu- toksen osalta (yksityinen sosiaali- ja terveystoiminnassa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdys- kuntajäte) toteutunut täysin, vaikka laissa säädetty siirtymäaika päättyi 1.6.2014. Käytännössä siirtymäaikaa on noudatettu pääasiallisesti jätteen käsittelyn osalta, mutta kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa toimeenpano on osittain kesken.

2.3 JÄTEHUOLLON ORGANISOINTI

Yhdyskuntajätehuollon palvelujen järjestäminen on nykytilanteessa joko 1) kuntien tai 2) jätteen tuottajien vastuulla jätteen syntypisteestä ja jätelajista riippuen. Organisointi on jatkossa jaettu palvelujen järjestämiseen ja palvelujen tuottamiseen (operointi).

Jätehuollon palvelut järjestää **kuntien vastuulla olevassa jätehuollossa** pääsääntöisesti kun- nalliset jätehuoltoyhtiöt ja kuntayhtymät (jatkossa kuntien jätelaitokset) lukuun ottamatta kulje- tusten järjestämistä alueilla, joissa on käytössä kiinteistön haltijan järjestämä jätteen kuljetus. Palveluiden tuottamisesta vastaavat kuljetusten osalta yksityiset urakoitsijat, energiahyötykäytön osalta kuntien energiantuotantolaitosten, kuntien jätelaitosten ja /tai yksityisten yritysten omis- tamat jätteenpolttolaitokset, materiaalihyötykäytön osalta kuntien jätelaitokset ja/tai yksityiset yritykset ja loppusijoituksen osalta palvelun tuottajia ovat pääosin kuntien jätelaitokset.

Jätteen tuottajien vastuulla olevassa jätehuollossa palvelut järjestää jätteentuottaja kilpai- luttamalla jätehuollon tehtävät. Tällöin palveluiden tuottamisesta vastaa kuljetusten osalta yksi- tyiset yritykset, energiahyötykäytön osalta kuntien energiantuotantolaitosten, kuntien jätelaitos- ten ja /tai yksityisten yritysten omistamat jätteenpolttolaitokset, materiaalihyötykäytön osalta kuntien jätelaitokset ja/tai yksityiset yritykset ja loppusijoituksen osalta kuntien jätelaitokset tai yksityiset yritykset.

Molemmissa palvelujen järjestelymalleissa palveluiden tuottajat ovat samoja. Kilpailutuksen jär- jestää palvelujen järjestämisestä vastaava taho. Käsittelypaikan määrää kuntien vastuulla olevis- ta jätteistä kunta palveluiden tuottajasta riippumatta. Jätteentuottajan vastuulla olevassa jäte- huollossa luvanvaraisen käsittelypaikan valitsee jätteen haltija ja vastuu jätteestä siirtyy kulje- tuspalvelua tuottavalle toimijalle.

Alueella missä jätteen kuljetus tapahtuu kunnan järjestämänä, jätteentuottajan laskutus ml. kul- jetus ja käsittely tapahtuu liitteen 1 mukaisesti kuntien jätelaitosten toimesta. Alueella missä on kiinteistön haltijan järjestämä jätehuolto laskutuksen hoitaa kuljetuksesta vastaava palvelun tarjoaja (liite 1). Jätehuollon kustannusten rakenne näkyy kuvassa 2-1.



Kuva 2-1. Havainnekuva asiakashinnan muodostumisesta kunnan vastuulla olevassa jätehuollossa

2.4 JÄTEHUOLLON PALVELUKOKONAISUUS

Jätehuollon palvelut muodostuvat 1) keräyksestä, 2) kuljetuksesta, 3) hyödyntämisestä ja 4) käsittelystä sekä mm. jätehuoltoon liittyvästä valvonnasta (tarkkailu jne.) ja loppusijoituspaikkojen jälkihoidosta. Yhdyskuntajätehuoltoon kuuluvat samat vaiheet, mutta jätehuollon kohteena ovat asumisessa syntyvät ja niihin rinnastettavat jätteet (ks. tarkemmin jätelain 6.1 §:n 2 kohta).

2.4.1 Keräys ja kuljetus

Jätteet kerätään jätelaadulle ja -määrälle soveltuvilla jäteastioilla. Kuljetus tapahtuu joko pakkaavilla keräysajoneuvoilla tai suurempien määrien ollessa kyseessä erityyppisillä vaihtolavallisilla ajoneuvoilla sekä niihin lastattavilla puristavilla tai ei-puristavilla konteilla. Kunnan vastuulle kuuluvassa jätehuollossa kuntayhtymä, jätelautakunta tai muu kunnallinen jätehuoltoviranomainen päättää, hoidetaanko kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden kuljetus kunnan vai kiinteistön haltijan järjestämänä.

Kiinteistönhaltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kiinteistön haltija sopii jätehuoltorekisteriin merkityn kuljetusyrityksen kanssa jätteen kuljettamisesta kunnan määräämään vastaanottopaikkaan. Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kunta (usein kunnallinen jätelaitos) kilpailuttaa jätelain 32 § mukaiset kunnan vastuulla olevan yhdyskuntajätteen jätteiden kuljetukset. Merkittävien tekninen ero kunnan järjestämään jätteiden kuljetukseen on siinä, kuka laskuttaa jätteen-tuottajia. Kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetusjärjestelmässä kuljetusyritykset palvelevat ja laskuttavat jätteen-tuottajaa yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella.

2.4.2 Käsittely

Jätteen käsittelyllä tarkoitetaan jätteen hyödyntämistä tai loppukäsittelyä, ml. hyödyntämisen tai loppukäsittelyn valmistelu. Jätteen hyödyntäminen tarkoittaa toimintaa, jonka ensisijaisena tuloksena jäte käytetään hyödyksi tuotantolaitoksessa tai muualla taloudessa siten, että sillä korvataan kyseiseen tarkoitukseen muutoin käytettäviä aineita tai esineitä. Jätteen valmistelu tällaista tarkoitusta varten katsotaan osaksi hyödyntämistä.

Hyödyntämisellä tarkoitetaan tointa, jonka pääasiallisena tuloksena jätettä voidaan käyttää hyödylliseen tarkoitukseen joko tuotantolaitoksessa tai yleensä taloudessa korvaamalla muita materiaaleja. Sisältää kierrätyksen ja muun materiaalihyödyntämisen sekä energiahyödyntämisen.

Loppukäsittelyllä tarkoitetaan jätedirektiivin mukaan tointa, joka ei ole hyödyntämistä, vaikka toimen toissijaisena seurauksena olisi aineiden tai energian talteenotto. Jätelain mukaan jätteen loppukäsittely on jätteen sijoittamista kaatopaikalle, polttoa ilman energian talteenottoa tai muuta näihin rinnastettavaa toimintaa, joka ei ole jätteen hyödyntämistä. Loppukäsittelyyn kuuluu

loppusijoitus, jätteen hävityspolttolaitos (polttaminen maalla tai merellä) jne. toimet, joiden ensisijaisena tarkoituksena ei ole hyödyntäminen.

Jätteenkäsittelyllä muunnetaan jätelajeja haitattomaan ja/tai hyödyntämisen kannalta käyttökelpoiseen muotoon. Käsittely toteutetaan erilaisilla biologisilla, mekaanisilla ja termisillä prosesseilla. Käsittelystä voidaan tunnistaa laitoksille tyypilliset tavat käsitellä jätettä: 1) mekaaninen raakalajittelu (mies ja kaivinkone), 2) biologinen käsittely, 3) energiahyödyntäminen ja 4) mekaaninen automatisoitu käsittely.

Kierrätys

Kierrätyksellä tarkoitetaan jättemateriaalien käyttämistä uusioraaka-aineena tuotannossa korvaamaan neitseellisiä raaka-aineita. Yhdyskuntajätteistä kierrätykseen ohjataan eniten paperia ja kartonkia, biojätettä, lasia ja metallia. Jätteen biologisella laitoskäsittelyllä valmistetaan lannoitteita ja mullan jalostuksen raaka-aineita.

Biologinen käsittely on merkittävä osa yhdyskuntajätehuollon kokonaisuutta. Biologisella käsittelyllä, kompostoinnilla tai mädättämällä (biokaasuttamalla), eloperäinen jäte hajotetaan haitattomaan ja turvalliseen muotoon sekä kierrätetään käytettäväksi mullan raaka-aineena ja maanparannusaineena. Mädätyksessä syntyvä biokaasu on pääasiassa metaania, joka voidaan käyttää sähkön tuotannossa tai liikennepolttoaineena. Suomessa käsitellään biologisesti asumisen, kaupan ja teollisuuden biojätteitä sekä puhdistamolietteitä. Suurten jätemäärien käsittelyä varten Suomeen on rakennettu biologisia käsittelylaitoksia, joissa jäte käsitellään suljetuissa reaktoreissa. Suomessa toimivien biologisen jätteen käsittelylaitosten kokonaiskapasiteetti on laitosten omien ilmoitusten ja ympäristölupien mukaan noin 1,1 milj. tonnia, josta 35 % on kuntien jätelaitosten kapasiteettia. Tällä hetkellä käsitellään kaiken kaikkiaan noin 400 000 tonnia biojätettä. Tämä jakautuu lähes tasan kuntien jätelaitosten ja yksityisten yritysten kesken (perustuu tuoreimpaan VAHTI -tietokannan tilastoihin).

Muun materiaalihyödyntämisen mahdollistavien laitosten kokonaiskapasiteetti on voimassaolevien ympäristölupien, ja laitosten omien ilmoitusten mukaan noin 3,9 milj. tonnia, josta noin 25 % on kuntien jätelaitosten omistamia. Yksityisen sektorin käsittelyn tarjonta vaihtelee paljon toimijoittain. Yksinkertaisimmillaan käsittely on lajiteltujen materiaalien vastaanottoa ja eteenpäin toimittamista sekä mahdollisesti paalaamista. Varsinainen laitosmainen käsittely muodostuu yksinkertaisimmillaan hallissa tai kentällä tapahtuvasta kaivinkoneavusteisesta lajittelusta. Edistyneimmillään käsittely on automatisoitua koneellista lajittelua ja erilaisten mekaanisten käsittelyjen yhdistelmiä. Julkisella sektorilla käsittelymenetelmät vaihtelevat toimijoittain yksinkertaisesta lajittelusta aina koneelliseen käsittelyyn, kuten yksityiselläkin sektorilla.

Energiahyödyntäminen

Energiahyödyntämisessä polttokelpoinen jäte hyödynnetään joko jätteenpolttolaitoksessa tai rinnakkaispolttolaitoksessa, jotka ovat määritelty ympäristönsuojelulaissa (527/2014) esisijaisen tarkoituksen perusteella. Jätteenpolttolaitoksella tarkoitetaan yksikköä, joka on tarkoitettu jätteen lämpökäsittelyyn, riippumatta siitä, hyödynnetäänkö poltossa syntyvä lämpö vai ei ja rinnakkaispolttolaitoksella tarkoitetaan yksikköä, jonka pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa energiaa tai aineellisia tuotteita ja jossa käytetään jätettä vakinaisena tai lisäpolttoaineena.

Yhdyskuntajätteen energiahyödyntäminen Suomessa oli pitkään huomattavasti vähäisempää kuin useimmissa muissa Länsi-Euroopan maissa. 2000-luvun alusta alkaen Suomeen on rakennettu useita jätteenpolttolaitoksia, joissa sähkön tuotannon ohella tuotettu lämpö hyödynnetään pääosin kaukolämpönä. Suomessa olevien jätteenpolttolaitosten kapasiteetti on 1,4 miljoonaa tonnia vuodessa, joista kuntien jätelaitosten omistuksessa on noin 35 %.

Jätteenpolttolaitosten lisäksi jättemateriaaleja hyödynnetään energiana ns. rinnakkaispolttolaitoksissa, joissa jättepolttoaineiden lisäksi käytetään myös tavanomaisia polttoaineita. Rinnakkaispolttolaitoksissa käytetään tyypillisesti polttoaineena tasalaatuisia sekä polton kannalta hyvälaatuisia jättepolttoaineita (SRF), mitkä on valmistettu vaarattomasta yhdyskunta-, teollisuus- ja rakennusjätteistä EN15359 standardin mukaisesti. Käytännössä jätteistä on mekaanisella käsittelyllä ja prosessoinnilla poistettu palamattomat jätelajit kuten lasi ja metalli sekä kierrätyksen kelpaavat jätelajit. Jäljelle jäänyt materiaali (mm. paperi, kartonki, puu, tekstiilit ja muovi) silputaan vielä alle 30 mm kokoon kosteuspitoisuuden alentamiseksi. SRF voidaan käyttää sellaisenaan tai se voidaan prosessoida vielä mm. pelleteiksi. Suomessa jätteitä arvioidaan käytettävän rinnakkaispoltoissa nykyään yhteensä vuosittain noin 300 000 - 400 000 tonnia (Energiatieto ry 2015). Arviolta 20-50 % rinnakkaispoltoista jätteistä oli yhdyskuntajätettä.

Loppusijoitus

Loppusijoitus on vain yksi loppukäsittelyn 15 pääryhmästä. Loppusijoituspaikkaan eli kaatopaikalle sijoitetaan käsittelyprosessien jäännöstuotteina syntyviä ns. rejektejä eli käsittelyjäännöksiä ja muita hyödyntämiskelvottomia jätteitä. Kaatopaikka-asetus kieltää käytännössä orgaanisen (biohajoavan tai palavan) jätteen sijoittamisen kaatopaikoille vuoden 2016 alusta alkaen. Kieltoon on haettu ja myönnetty useita poikkeuksia. Kaatopaikanpitäjä voi hakea poikkeusta, jos luotettavasti osoitetaan, että jäte ei ominaisuuksiensa vuoksi sovellu käsiteltäväksi muulla tavoin kuin sijoittamalla kaatopaikalle.

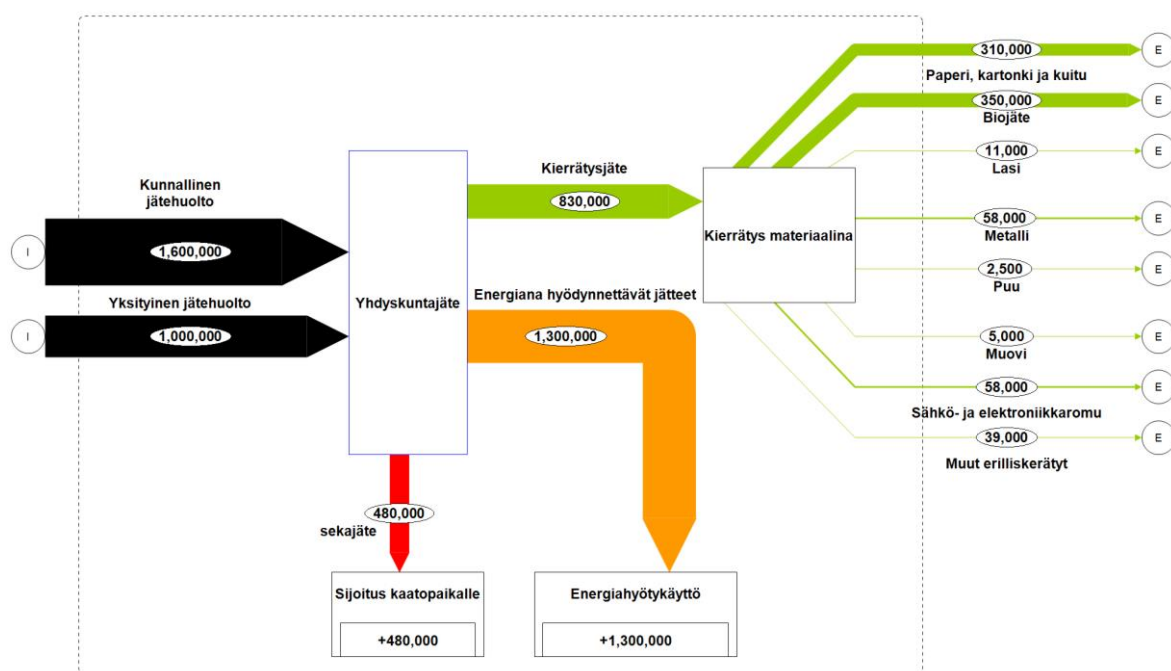
2.5 YHDYSKUNTAJÄTEVIRRAT

Tässä selvityksessä yhdyskuntajätevirrat on määritelty Tilastokeskuksen viimeisimpien tilastojen sekä jätteenkäsittelylaitoskohtaisten VAHTI-tietokantojen mukaisesti. Suomessa syntyi vuonna 2014 yhdyskuntajätettä 2,6 miljoonaa tonnia, jonka jätehuollosta vastasivat kunnalliset jätelaitokset sekä yksityiset jätehuoltoyritykset. Tuottajavastuujätettä syntyi 715 000 tonnia, jonka keräyksen, kuljetuksen, käsittelyn ja hyödyntämisen hoitivat yksityiset jätehuoltoyritykset. Tuottajavastuujätteestä osa on yhdyskuntajätettä ja mukana yhdyskuntajätetilastoissa (noin 200 000 – 400 000 tonnia). Tuottajavastuujätettä ei kuitenkaan tarkastella erikseen tässä työssä.

Vuonna 2014 kunnallisten jätelaitosten vastaanottamayhdyskuntajättemäärä oli noin 1,6 miljoonaa tonnia ja yksityisten jätehuoltolaitosten vastaanottamien markkinaehtoisten yhdyskuntajätteiden määrä oli noin 1 miljoonaa tonnia. (Suomen virallinen tilasto (SVT): Jätetilasto 2014; Erillistiedonanto Syke 2016)

Kuvissa 2-2 ja 2-3 on esitetty arvio nykytilanteen yhdyskuntajätevirroista Suomessa ja niiden jakaantuminen: 1) kuntien jätehuollon vastuulla oleviin yhdyskuntajätteisiin, 2) yksityisten jätehuoltoyritysten vastuulla oleviin yhdyskuntajätteisiin sekä esitetty 3) yhdyskuntajätteiden käsittelytavat. Kuntien vastuulla olevat yhdyskuntajätteet jakautuvat asumisen ja muiden kunnan vastuulla oleviin jätteisiin. Muut kunnan vastuulla olevat jätteet jakautuvat palveluihin ja toissijaisen vastuun (TSV) jätteisiin. Näiden lisäksi on vielä kunnallisten jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan jätteet.

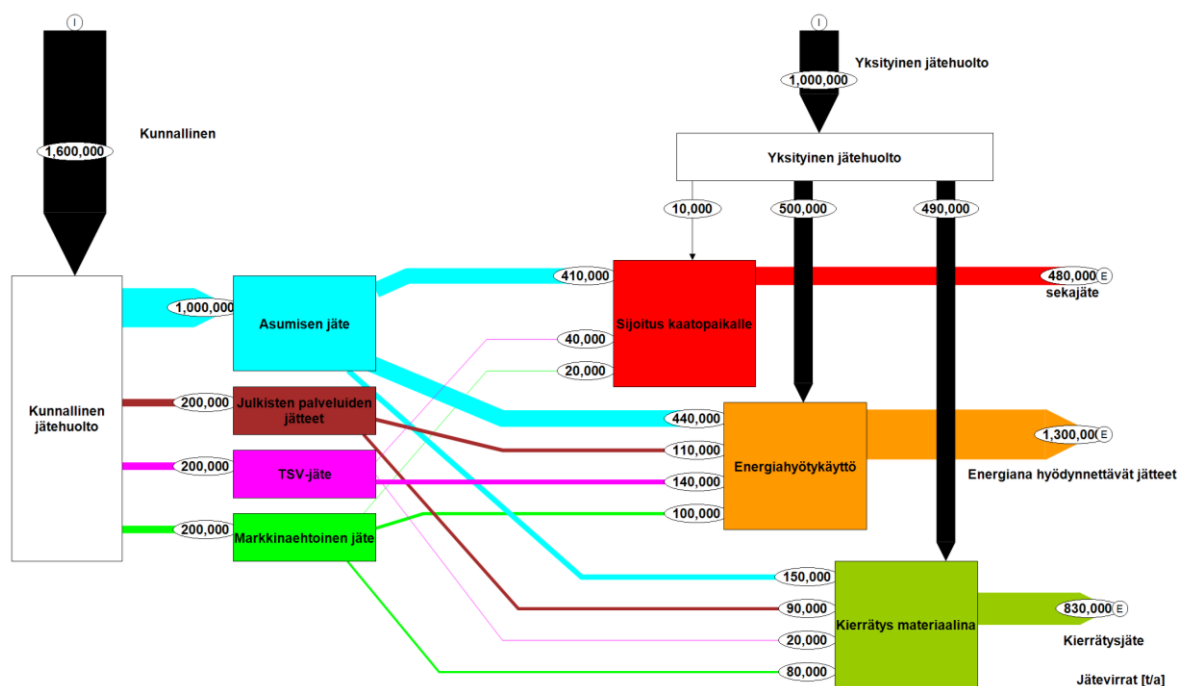
Kuvassa 2-5 on lisäksi esitetty yhdyskuntajätteiden käsittelyn jakaantuminen vuonna 2014 yksityisen ja julkisen sektorin kesken. Jätevirtojen arvioinnissa on käytetty hyväksi mm. Tilastokeskuksen ylläpitämiä Suomen virallisia jätetilastoja, aikaisempia jätetutkimuksia, VAHTI-tietokantaa ja Rambollin omia selvityksiä sekä asiantuntija-arvioita.



Materiaalivirrat [t/a]

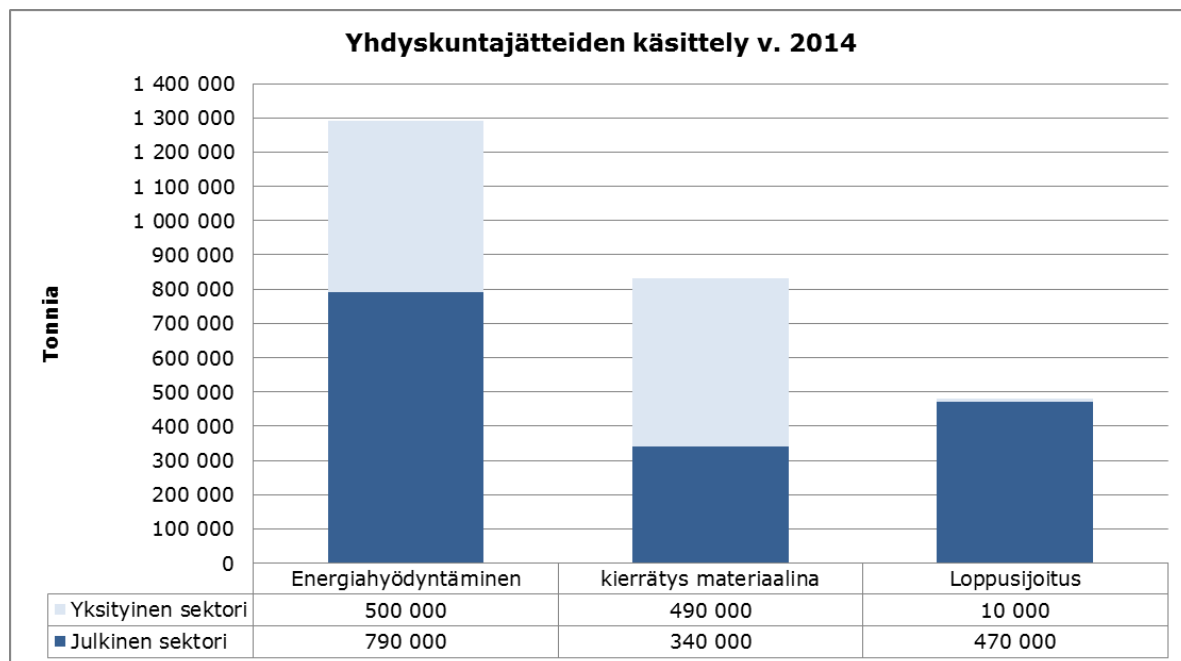
Kuva 2-2 Yhdyskuntajätevirrat Suomessa vuonna 2014.

Suomessa syntyneistä yhdyskuntajätteistä noin 32 % päätyi kierrätykseen ja hyötykäyttöön materiaalina. Vastaavasti 50 % yhdyskuntajätteistä meni energiahyötykäyttöön sähkön ja kaukolämmön tuotannossa sekä 18 % jätteistä sijoitettiin kaatopaikalle (Erillistiedonanto Syke 2016).



Kuva 2-3. Yhdyskuntajätteiden jakaantuminen Kunnallisen toimijoiden ja yksityisten toimijoiden välillä (Kuva korjattu 22.9.2016).

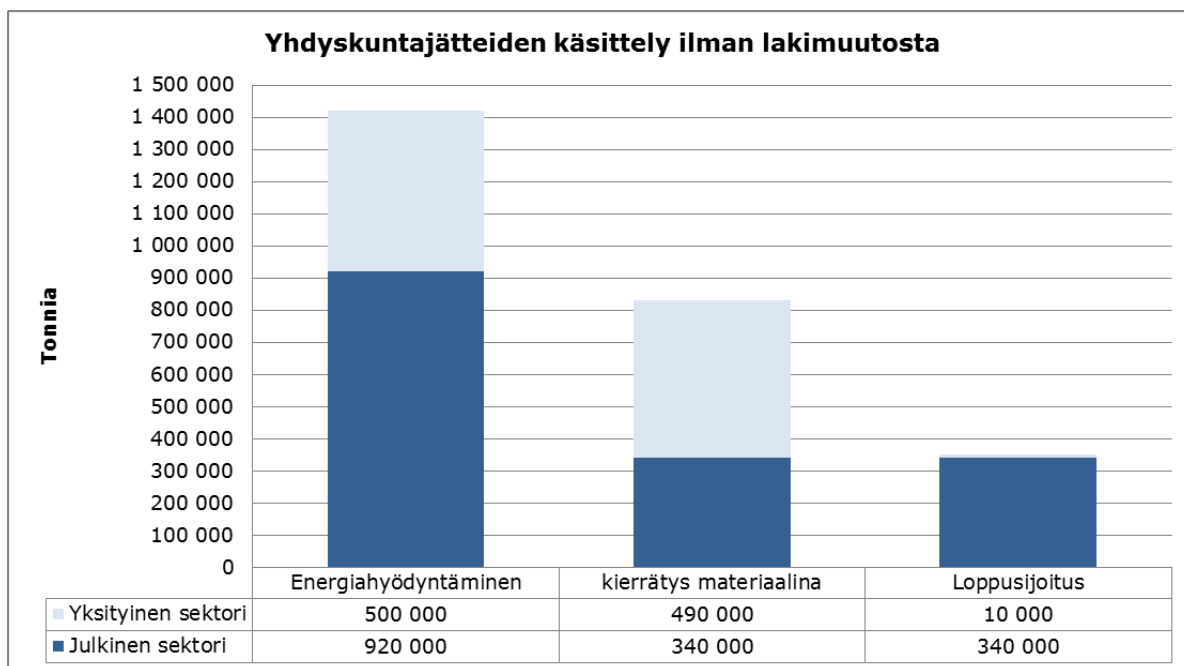
Kunnallisen jätehuollon piiriin tulevista yhdyskuntajätteistä 49 % ohjautui energiahyödyntämiseen, 21 % materiaalihyödyntämiseen ja loput 30 % sijoitettiin kaatopaikoille. Yksityisellä sektorilla 49 % yhdyskuntajätteistä ohjautui materiaalihyödyntämiseen, 50 % energiahyödyntämiseen ja 1 % kaatopaikalle (Erillistiedonanto Syke 2016). Kaikista kaatopaikalle sijoitetusta yhdyskuntajätteestä 97 % oli sekajätettä ja ainoastaan 3 % erilliskerättyä jätettä. (Suomen virallinen tilasto (SVT): Jätetilasto 2014)



Kuva 2-4. Yhdyskuntajätteiden käsittely yksityisellä ja julkisella sektorilla vuonna 2014.

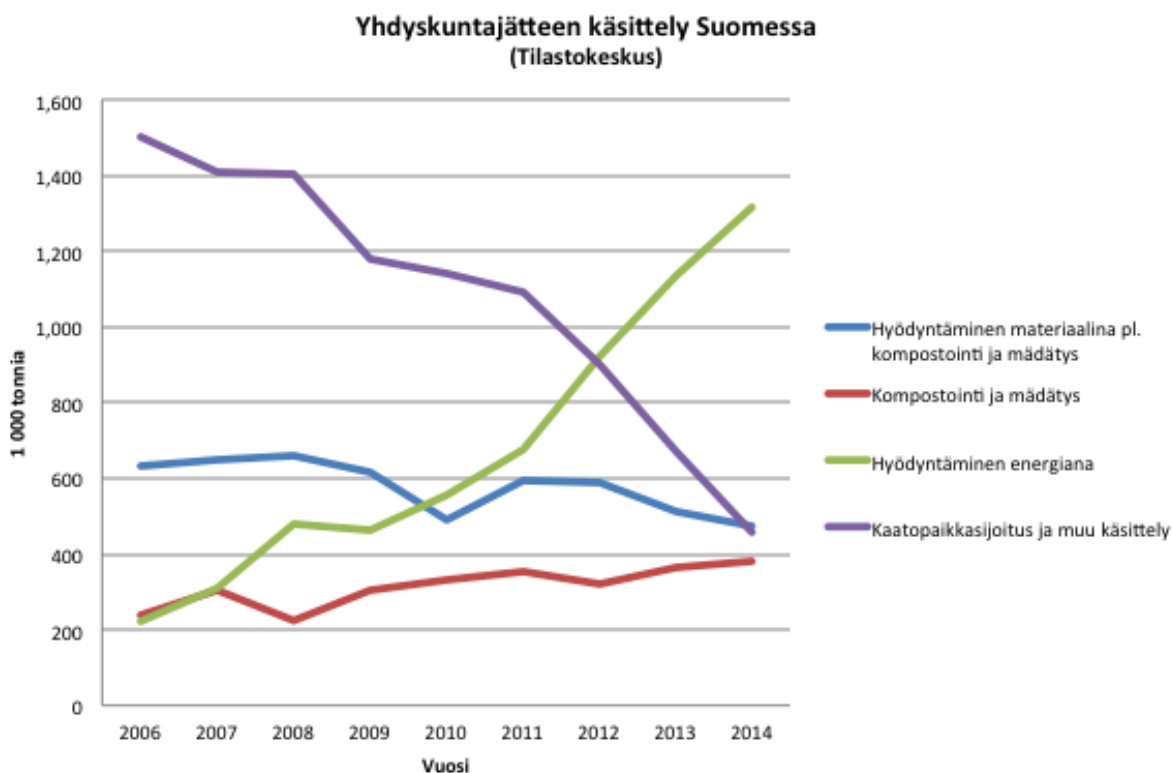
Tarkastelemalla Tilastokeskuksen aikasarjoja yhdyskuntajätteiden käsittelystä (kuvat 2-6 ja 2-7) sekä tuoreimman tilastoaineiston pohjalta mallinnettuja yhdyskuntajätteen materiaali virtakaavioita (kuvat 2-3, 2-4 ja 2-5), nähdään että suurin muutos jätteiden käsittelystä on ollut kaatopaikkasijoituksen vähentyminen ja sen korvaantuminen energiana hyödyntämisenä kaukoläm-

mön ja sähkön tuotannossa. Materiaalina hyödyntäminen on viime vuosina vähentynyt, jos kompostointia ja mädätystä ei oteta huomioon.



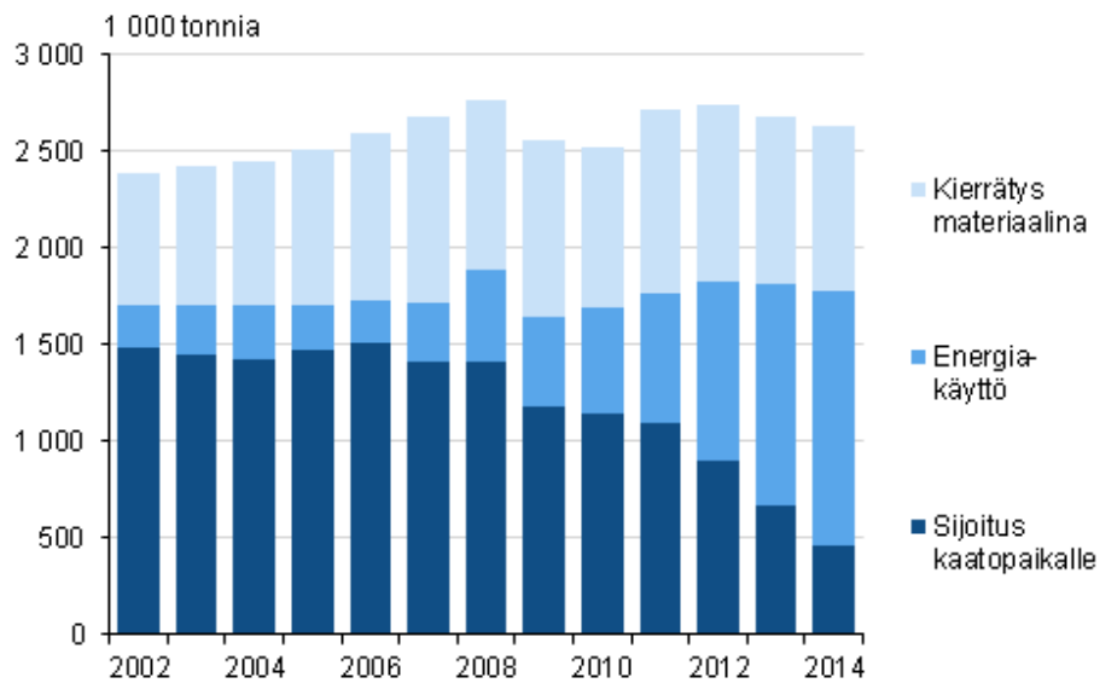
Kuva 2-5. Arvio yhdyskuntajätteen käsittelystä yksityisellä ja julkisella sektorilla vuonna 2016.

Kuva 2-5 on muodostettu VAHTI-tilastojen pohjalta, missä kaikki polttoon kelpaava, tällä hetkellä kaatopaikalle menevä, yhdyskuntajäte on ohjattu polttoon. Vuonna 2015 ja 2016 on valmistunut polttolaitoksia, joiden osuus ei näy vielä virallisissa 2014 vuoden yhdyskuntajätetilastoissa.



Kuva 2-6. Yhdyskuntajätteen käsittely Suomessa vuosina 2006 - 2014

Kompostointi ja mädätys ovat jätteen kierrättämistä materiaalina, joten materiaalikierrätyksen voidaan todeta vakiintuneen noin 35 prosenttiin, missä se on pysynyt viimeiset 10 vuotta. Vastaavasti yhdyskuntajätteen hyödyntäminen energiana on kasvanut kymmenen vuoden aikana noin 10 prosentista 50 prosenttiin.



Kuva 2-7. Yhdyskuntajätteen määrä ja käsittelytavat Suomessa vuosina 2002 -2014. (Tilastokeskus)

3. LAINSÄÄDÄNTÖKEHIKKO JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOS

3.1 VASTUUNJAON MUUTOKSEEN LIITTYVÄ SÄÄDÖSKEHIKKO

Hallituksen strategisessa ohjelmassa ja hallituksen toimintasuunnitelmassa esitetyllä muutoksella halutaan siis rajata kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen. Muutokseen liittyy useita säädöksiä eri toimialoilta. Keskeisin säädös on jätelaki, jonka taustalla on jätedirektiivi 2008/98/EY, johon on joulukuussa 2015 esitetty muutoksia.

Jätelain muutoksen sisältöön vaikuttavat myös kilpailulaki (948/2011) ja hankintalaki (348/2011). Kilpailulain taustalla ovat välittömästi sovellettavan EU:n SEUT-sopimuksen määräykset, johdannaisoikeus (asetukset, direktiivit, päätökset) ja EU-tuomioistuimen ratkaisut. Hankintalain taustalla on mm. hankintadirektiivi 2004/18/EY. Hankintalain vireillä olevan muutoksen taustalla on direktiivin 2004/18/EY 18.4.2016 kumonnut uusi hankintadirektiivi 2014/24/EU¹, josta aiheutuvat muutokset oli pantava täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä viimeistään 18.4.2016. Uusi hankintalaki oli tätä kirjoitettaessa olevan tiedon mukaan tulossa voimaan alkuvuodesta 2017. Väliaikana soveltuu EU-oikeuden välittömän oikeusvaikutuksen -periaate.

Hallitusohjelman kirjauksessa sosiaali- ja terveyspalveluissa ja koulutustoiminnassa, kuntien, seurakuntien, muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen ja julkisoikeudellisten yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnassa sekä liikehuoneistossa syntyvä ja muu edellä mainittujen jätteiden kanssa kerättävä yhdyskuntajäte siirtyy kunnan ensisijaiselta vastuulta vapaan kilpailun piiriin. Kun kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen, on jätelain yksinoikeudet (velvollisuudet) muutettava kirjauksen mukaisesti. Muutoksen tarkoituksenmukaisuusharkinnan on tehnyt valtioneuvosto. Tässä selvityksessä arvioidaan, kuinka lainsäädäntö on kokonaisuudessaan otettava huomioon jätelakia muutettaessa niin, että säädösmuutosten tarkoitus toteutuu. Tällä perusteella arvioidaan muutoksen vaikutuksia.

Kuntien yksinoikeuden rajaaminen tarkoittaa asumisessa syntyviin jätteisiin rinnastettavien jätteiden siirtämistä vapaan kilpailun piiriin ja toisaalta kunnan vastuun rajaamista toissijaiseksi. Kuntien jätelaitosten kilpailuttamien kuljetusten tai ainakin kuljetettavien yhdyskuntajätteiden määrä vähenee yksinoikeuden rajauksen mukaisesti. Vastaavasti jätteiden haltijoiden kilpailuttamien yksityisten yrittäjien kuljetusten määrä lisääntyy. Siirtymiä tapahtuu myös jätteen käsittelyssä.

Hankintalainsäädännön rajoitukset kuntien jätelaitosten liikevaihdon muodostumiselle muusta kuin omistajilleen myydyistä palveluista (ns. ulosmyynti markkinoille) on jätelain muutoksen tavoitellun vaikutuksen varmistamiseksi otettava huomioon niin, että voidaan selkeästi valvoa sekä toissijaiseen velvollisuuteen että vapaan kilpailun perusteella kuljetettavien ja käsiteltävien yhdyskuntajätteiden liikevaihtoa sekä määrää.

3.1.1 Jätedirektiivi

Tarvittava jätelain muutos on sovitettava yhteen EU:n jäsenvaltioille asettamien velvoitteiden kanssa, joten jätedirektiivin ehdotetut muutokset ja niiden tavoitteet on otettava huomioon arvioinnissa. Jäsenvaltioille asetetaan tiukempia uudelleenkäyttö- ja kierrätysvaatimuksia. Toisaalta on otettava huomioon jäsenvaltion velvollisuudet huolehtia käsittelypisteverkostoista ja viime kädessä siitä, että jätteiden kuljetuksista ja käsittelystä huolehditaan kaikilla alueilla.

Jätedirektiivin oikeudellisesti sitovan johdannon kohdassa 32 todetaan:

”On tarpeen säätää jätteen loppukäsittelylaitosten ja yksityisistä kotitalouksista kerätyn sekalaisen yhdyskuntajätteen hyödyntämiseen tarkoitettujen laitosten yhteistyöverkostosta, jotta yhteisö voisi tulla kokonaisuudessaan omavaraiseksi jätteen loppukäsittelyn ja yksityisistä kotitalouksista kerätyn sekalaisen yhdyskuntajätteen hyödyntämisen suhteen [...]”

Nykyinen rinnakkais- ja jätteenpolttolaitosten verkosto täyttää tavoitteen, mutta se ei ole varsinkaan tulevien EU:n jätteiden ehkäisyn, uudelleenkäyttöön valmistelun ja kierrätyksen tavoitteiden mukaista. Jätedirektiivin (2008/98/EY) 4 artiklassa on esitetty jätteen käsittelyn etusijajärjestys:

¹ Erityisalojen hankintadirektiivin 2014/25/EU täytäntöönpanoa ei käsitellä tässä selvityksessä.

- a) ehkäiseminen;
- b) valmistelu uudelleenkäyttöön;
- c) kierrätys;
- d) muu hyödyntäminen, esimerkiksi energiana; ja
- e) loppukäsittely.

Jätedirektiivin 10 artiklassa lukee:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jäte hyödynnetään 4 ja 13 artiklan mukaisesti.”

Jätteen loppusijoitus on korvautunut energiahyödyntämisellä, mikä toteuttaa etusijajärjestystä osittain. Jätettä ei silti hyödynnetä etusijajärjestyksen tavoitteiden mukaisesti. Otteita jätedirektiivin 11 artiklasta:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä laadukkaan kierrätyksen edistämiseksi, ja tätä tarkoitusta varten niiden on otettava käyttöön jätteen erilliskeräysjärjestelmiä...”

”vuoteen 2020 mennessä jättemateriaalien, kuten ainakin paperin, metallin, muovin ja lasin, joka on peräisin kotitalouksista ja mahdollisesti muista lähteistä, siinä määrin kuin nämä jätevirrat ovat samankaltaisia kuin kotitalousjätteissä, valmistelua uudelleenkäytettäväksi ja kierrätystä on lisättävä vähintään 50 painoprosenttiin niiden kokonaismäärästä.”

Jätedirektiivin 16 artiklassa todetaan:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet ... perustaakseen yhtenäisen ja riittävän jätteiden loppukäsittelylaitosten sekä yksityisistä kotitalouksista kerätyn ja muilta tuottajilta samaan kuljetukseen kerätyn sekalaisen yhdyskuntajätteen hyödyntämistä suorittavien laitosten verkoston.”

Käytännössä jätteitä ehkäistään ja jätevirrat ohjataan sallittuun käsittelypaikkaan hinnan perusteella, jos valintaa ei ole rajoitettu säädösten tasolla. Tämä määrittää jätevirtojen jakautumisen, jos jätevirtoja ei ohjata verotuksella tai tuilla. Jätedirektiivi jättää jäsenvaltion päätettäväksi, millä tavoin se ohjaa jätevirtoja säädösten tasolla (kiellot, verot, tuet). Jäsenvaltiolla on viimesijainen vastuu huolehtia myös kannattamattomien alueiden jätehuollosta, joten julkisilla toimijoilla on ainakin toissijainen vastuu jätehuollosta.

Jätedirektiivin 2008/98/EY 11 artiklan 2 kohdassa on määritelty uudelleenkäyttö- ja kierrätystavoitteet yhdyskuntajätteille. Komission päätöksessä 2011/753/EU (liitteet I ja II) säädetään kaikkia jäsenvaltioita sitovat laskentamenetelmät tavoitteen todentamiseksi.

3.1.2 Jätedirektiivin uudistus

EU:n nykyistä jätedirektiiviä 2008/98/EY ollaan uudistamassa (2.12.2015 COM(2015)595). Muutokset liittyvät EU:n komission valmistelemaan kiertotalouspakettiin (tiedonanto COM(2015)614). Jätedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi ja luonnonvarojen tehokkaasti hyödyntävään Euroopan kierrätysyhteiskuntaan siirtymiseksi jäsenvaltioiden on 11 artiklan 2 kohdan nojalla toteutettava tarvittavat kotitalous- ja muita samankaltaisia jätteitä koskevat toimenpiteet komission päätöksessä 2011/753/EU määriteltyjen määritelmien ja laskuperusteiden mukaisesti sekä edistettävä mm. taloudellisten ohjauskeinojen, hankintaperusteiden, määrällisten tavoitteiden tai muiden toimenpiteiden käyttöä. Jätedirektiivin 11 artiklan 2 kohtaan on ehdotettu seuraavia lisäyksiä:

”c) vuoteen 2025 mennessä yhdyskuntajätteen valmistelua uudelleenkäytettäväksi ja kierrätystä on lisättävä vähintään 60 painoprosenttiin;

d) vuoteen 2030 mennessä yhdyskuntajätteen valmistelua uudelleenkäytettäväksi ja kierrätystä on lisättävä vähintään 65 painoprosenttiin.”

Uudelleenkäyttö- ja kierrätysvelvoite nousisi nykyisestä vuoden 2020 tavoitteesta (50 %) portaittain kahdesti. Ehdotuksen mukaan jätedirektiiviin lisättäisiin uusi 11 a artikla ja liite VI, jossa säädettäisiin laskentasaännöistä. Komissio tarkistaa päätöksen 2011/753/EU laskentasaännöt.

Kiertotalouspaketti sisältää jätedirektiivin uudistuksen lisäksi kiertotaloutta koskevan toimintasuunnitelman (2.12.2015 COM(2015) 614). Vuonna 2016 EU tekee jätteen energiakäyttöä koskevan aloitteen energiaunionin yhteydessä, määrittää hyvät käytännöt jätteenkeräysjärjestelmissä, korostaa kiertotalousnäkökohtia ekodirektiivin tuotevaatimuksissa ja sisällyttää kiertotalousteknikat BREF-asiakirjoihin ja laatii laatustandardit uusioraaka-aineille (erityisesti muovi). Vuonna 2017 EU analysoi ja esittää vaihtoehtoja rajapinnaksi kemikaali-, tuote- ja jätelainsäädännön välillä ja laatii kiertotalouden seurantakehykset. Vuonna 2018 EU ryhtyy edistämään keskeisten

jäte- ja kierrätysvirtojen käsittelylaitosten toimialavetoista vapaaehtoista sertifiointia. EU myös rohkaisee yhdyskuntajätteen uudelleen käyttövalmistelua ja kierrätystä koskevia jätehuoltoinvestointeja. EU on tehnyt vaikutusarvioinnin² jätedirektiivin muutosten seurauksista yleisesti EU:n alueella.

3.1.3 Jätelaki

Jätelaissa säädetään kaikesta jätehuollosta, ml. lukien yhdyskuntajätteistä ja niiden jätehuollon vastuunjaosta. Jätelaille pannaan täytäntöön myös jätedirektiivin vaatimukset.

Jätelain 8 §:n mukaan kaikessa toiminnassa on mahdollisuuksien mukaan noudatettava etusijajärjestystä, ja pykälä sallii joustoja. Jätelain 34 §:ssä säädetään kunnan jätehuoltopalveluiden laatuvaatimuksista, joiden nojalla on oltava mahdollisuus etusijajärjestyksen mukaiseen erilliskeräykseen, mutta kunnan ei tarvitse järjestää mahdollisuutta mm. uudelleen käytön valmisteluun tai kierrätykseen. Jätelain 78 §:n mukaan kunnan jätemaksun on vain mahdollisuuksien mukaan kannustettava etusijajärjestyksen mukaiseen jätehuoltoon.

Jätelaki ei sisällä velvoitteita, jotka mahdollistaisivat uudelleen käytön valmisteluun tai kierrätykseen soveltuvan yhdyskuntajätteen siirtämisen etusijaltaan ylemmän tason käsittelijälle kunnallisen jätehuolto-organisaation, jätteenhaltijan tai tuottajavastuuorganisaation tahdon vastaisesti. Jätteisiin kohdistuvat velvollisuudet (oikeudet) sekä toiminnan kannattavuus ohjaavat jätteiden käsittelyä. Etusijajärjestyksen nojalla ei siten voi velvoittaa kunnan tai yksityisen vastuulle kuuluvan yhdyskuntajätteen luovuttamista taholle, joka pystyisi hyödyntämään jätteen paremmin. Etusijajärjestyksellä ei toistaiseksi ole oikeuksia luovaa (konstitutiivista) vaikutusta.

Jätelain 5 luvussa säädetään kunnan velvollisuuksista (oikeuksista) järjestää jätehuolto sekä vastaavasti kiinteistön haltijan oikeuksista määrättyjen edellytysten täytyessä järjestää jätehuolto. Nykyisiä ja muutettavia jätelain kohtia käsitellään pykäläkohtaisesti jäljempänä kohdan 3.2 alla.

Kunta voi jätelain 91 §:n nojalla antaa jätehuoltomääräyksiä jätelain 32 §:ssä tarkoitetun kunnan ensisijaisella vastuulla olevan yhdyskuntajätteen määrän vähentämisestä, lajittelusta, säilyttämisestä, keräyksestä, kuljetuksesta, hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä sekä näitä koskevista teknisistä vaatimuksista.

Suomesta toiseen maahan saa siirtää 32 §:n mukaisesti kunnan vastuulle kuuluvan sekalaisen yhdyskuntajätteen hyödynnettäväksi vain jätelain 109 §:ssä säädetyin edellytyksin, joihin ei kuulu esimerkiksi jätelain etusijajärjestys.

3.1.4 EU:n kilpailuoikeus ja hankintadirektiivi

EU:n toimielinten säätämä ja tulkitsema kilpailulainsäädäntö perustuu EU:n toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT-sopimus) ja sen VII osan I luvun 1 jaksoon. Kunnat³ ovat SEUT-sopimuksen välittömästi sovellettavan 106 artiklan 1. ja 2. kohdissa tarkoitettuja fiskaalisia monopoleja, joiden ei tulisi osallistua velvollisuuksiaan laajemmin jätehuoltoliiketoimintaan, jotta ne eivät toimisi SEUT-sopimuksen tai sen 101 ja 102 artiklan (aiemmin 81 ja 82 artiklat) soveltamisasetuksen (EY) N:o 1/2003 vastaisesti.

SEUT 56 artiklassa määrätään:

”Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa.”

SEUT 57 artiklassa jäsenvaltiot ovat sopineet palveluiden määritelmästä (jätehuollon palvelut ovat teollista toimintaa):

”Tässä sopimuksessa palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske.

Palveluihin kuuluu erityisesti:

- a) teollinen toiminta;
- b) kaupallinen toiminta;
- c) käsityöläistoiminta;
- d) vapaiden ammattien harjoittamiseen kuuluva toiminta.

² Commission Staff Working Document 2014.

³ Koskee myös kaikkia organisaatioita, jotka luetaan kuntakonserniin tai ovat kuntien yhteisessä määräysvallassa ja omistuksessa.

Palvelun tarjoaja saa tilapäisesti harjoittaa toimintaansa jäsenvaltiossa, jossa palvelu tarjotaan, niillä edellytyksillä, jotka tämä valtio asettaa kansalaisilleen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sijoittautumisoikeutta koskevan luvun määräysten soveltamista.”

Edellä lueteltuja keskeisiä kilpailuoikeuden säännöksiä tulkitsevat EU:n komissio ja tuomioistuin. SEUT-sopimus on primaarioikeutta, jonka nojalla EU:n neuvosto, parlamentti ja komissio hyväksyvät sekundäärioikeutta (direktiivit, asetukset, päätökset).

Jätehuollon palvelut kuuluvat lähtökohtaisesti neljään liikkumisvapauteen (tavarat, palvelut, pääomat, henkilöt). Jätehuollon palveluntarjonnassa kilpailu on vapaata, ellei toisin perustamissopimuksen nojalla säädetä. Perustamissopimuksen nojalla on annettu direktiivi 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla (palveludirektiivi), jonka 16 artiklassa säädetään tarkemmin palvelujen tarjoamisen vapaudesta. 17 artiklassa säädetään poikkeus teolliseen toimintaan kuuluvasta jätteenkäsittelystä (ei koske kuljetuksia):

”17 artikla Lisäpoikkeukset palvelujen tarjoamisen vapaudesta

Edellä olevaa 16 artiklaa ei sovelleta

e) jätteenkäsittely”

Palveludirektiivissä sovelletaan ns. kohdemaaperiaatetta. Ristiriitatilanteissa palveludirektiivi syrjäytyy mm. jäte- ja hankintadirektiivien erityisnormien tieltä. Direktiiviä ei sovelleta yleishyödyllisiin palveluihin eikä julkisen vallan käyttöön liittyviin palveluihin. Komissio hyväksyi eksplisiittisesti jätteen käsittelypalveluiden tarkistamisen ulos palveludirektiivin soveltamisalasta (KOM(2004)2) ja muutettu ehdotus KOM(2006)160). Tämän merkitys on lähinnä siinä, ettei ulkomainen yritys voi sivuliikkeenä vaatia oikeutta jätteenkäsittelypalveluiden tuottamiseen kohdemaassa. Lisäksi jätteenkäsittely ei palveluna ole EU:n suojaamaa rajat ylittävää kilpailua, vaikka teollinen toiminta on palvelua, joka kuuluu neljään perusvapauteen (henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus).

Jätteenkäsittelystä on EU:ssa edellä sanotun mukaisesti säädetty niin, että sen ensisijainen tarkoitus on jätteeseen liittyvä huolehtimisvelvollisuus, ei siihen liittyvä kilpailullinen oikeus. Jäsenvaltioilla on oikeuksia säätää jätteiden käsittelystä kilpailuoikeuden näkökulmasta vapaammin kuin jätteiden kuljetuksesta, kunhan se noudattaa jätedirektiivin vähimmäisvaatimuksia. Siltä osin kuin käsittelyoikeudet johtavat etusijajärjestyksen vastaiseen käsittelyyn, niihin voi puuttua vain jätelainsäädännön velvoitteilla tai muun lainsäädännön kannusteilla.

EU-oikeuden tasolla (hankintadirektiivit) on muodostunut ns. sidosyksikkösäännökset. Hankintayksikön (jätehuollossa kunta) ei tarvitse kilpailuttaa sidosyksiköltään (kunnan jätelaitos) hankkimiaan palveluita. Kuntien jätelaitoksia ei voida luokitella sidosyksiköksi, jos siinä on yksityistä omistusta. Yhtiö ei voi myöskään olla sidosyksikkö, jos se palvelee omistajakuntiensa sijaan yksityistä sektoria. EU:n oikeuskäytännön mukaan kilpailuttamista ei kuitenkaan tarvita, jos kunta omistaa yhtiön kokonaan ja 90 % tai enemmän yhtiön toiminnan liikevaihdosta kohdistuu kuntaan (oma hankinta / in house, ks. EU:n tuomioistuimen ratkaisu C-107/98 Teckal, C-26/03 Stadt Halle sekä C-295/05 Asemfo (k. 63)) ja MAO:139/08). Edellytyksenä on lisäksi kunnan yksinoikeus harjoitettavaan toimintaan. Mikäli kuntayhtiö kilpailee vapailla markkinoilla ilman lakisääteistä velvollisuutta yli hankintalainsäädännössä määritellyn enimmäisrajan, sitä ei voi luokitella sidosyksiköksi.

Uudessa hankintadirektiivin 2014/24/EY 12 artiklassa säädetään ulosmyynnille 20 %:n enimmäisraja. Kansallisesti on ehdotettu tästä poikkeavaa rajaa, joka täsmentyy uuden hankintalain voimaantultua. Asiaa käsitellään seuraavassa luvussa.

3.1.5 Kansallinen kilpailu- ja hankintalainsäädäntö

EU:n perustamissopimuksessa, asetuksissa ja päätöksissä säädetty EU:n kilpailuoikeudelliset säännökset ja periaatteet ovat osa kansallistakin sääntelyä. Sen lisäksi on annettu kansallisia kilpailuun vaikuttavia säännöksiä, joista keskeisin on kilpailulaki. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) valvoo markkinoiden toimivuutta kansallisena kilpailuviranomaisena. Kilpailuvalvonnan tavoitteena on poistaa markkinoilta kilpailun esteitä. Tämän toteuttamiseksi KKV tekee markkinoiden kilpailuolosuhteita koskevia selvityksiä. Esimerkkinä voidaan mainita jätealaa koskevat

selvitykset.⁴ Kilpailun toimivuuden edistämiseen on kiinnitetty myös huomiota muun muassa Terveen kilpailun edistämishjelmassa (TEM 19.9.2012) sekä Sipilän hallitusohjelmassa.

Kunnalliset jätehuolto-yhtiöt on perustettu hoitamaan kuntien laissa säädettyjä jätehuoltotehtäviä. Osakeyhtiötä ei voida perustaa hoitamaan kunnan jätehuoltotehtäviä kilpailuttamatta, jos sillä on kaupallinen luonne ja se itse toimii julkisena hankintayksikkönä (KHO 2002 taltio 2043). Ratkaisun KHO 1999 taltio 3895 nojalla yhtiö oli julkishallintoon kuuluva oikeushenkilö, joka on perustettu huolehtimaan tehtävistä yleisen edun tarkoituksessa. Yhtiö ei markkinoinut kuluttajille eikä sillä kuntien sopimia jätehuollon tehtäviä hoitaessaan ollut kilpailijoita. Yhtiöllä ei ollut teollista eikä kaupallista luonnetta eikä se harjoittanut palveluelinkeinoa.

Edellä sanottu tarkoittaa, että yhtiön hoitaessa muita tehtäviä kuin jätehuoltovelvollisuuksia, se ei olisi jätelaissa tarkoitettu kuntayhtiö. Luovuttaminen tulisi kilpailuttaa, jos kunta luovuttaisi palvelutehtävien hoitamisen kilpailevaa elinkeinotoimintaa harjoittavalle yhtiölle. Ratkaisusta johdettavan analogian perusteella kilpailuttamisvelvollisuuden rajana olisi hankintalainsäädännön mukainen sidosyksikköraja. Myös kuntayhtiön on tietenkin kilpailutettava ulkopuoliset kuljetus- ja käsittelyhankintansa. Nykyisessä hankintalaissa (348/2006) jätehuoltopalvelut ovat ensisijaisia palveluita (Liite A, ryhmä 16, CPC-viitenumero 94)⁵.

Kilpailulain 4 a luku pyrkii turvaamaan, että kilpailu on neutraalia julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä, mikäli julkinen toimija harjoittaa elinkeinotoimintaa. Tällaisessa tilanteessa elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksien on oltava tasapuolisia. Kilpailutoiminta viittaa toiminnan kaupalliseen luonteeseen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo kilpailuneutraliteetin toteutumista. Valvonnan oikeusohjeet ja -lähteet ovat kilpailulain 4 a luvussa ja sen perusteluissa (HE 40/2013 vp) sekä talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 19/2013 vp). Kuntalain muutos ja sen perustelut (HE 32/2013 vp) sisältävät myös oikeusohjeita. Kaupallinen toiminta on yhtiöitettävä.

Toimintojen yhtiöittäminen ei sellaisenaan varmista kilpailuneutraliteettia, vaan jäljelle jääneiden jätehuoltovelvollisuuksia hoitavien organisaatioiden osien on tuettava kilpailuneutraliteetin toteutumista. Yhtiötetyt toiminnat eivät saa hyötyä jätehuoltovelvollisuuksia hoitavan määräävässä markkina-asemassa olevan organisaation toiminnasta tai hinnoittelusta suhteessa yksityisiin toimijoihin. Monopoliasemassa harjoitettavassa toiminnassa ei saa subventoimalla alihinnoitella markkinaehtoista toimintaa tai muutoin vääristää kilpailua markkinoilla. Kunnallisen ja yksityisten jätehuolto-yhtiöiden toimintaedellytykset vapaan kilpailun piiriin kuuluvassa jätehuollossa eivät saisi vääristyä. Tehottomasti toimivat markkinat aiheuttavat hyvinvointitappioita.

Kunnallisia organisaatioita ja niiden yhtiöitettyä toimintaa koskevat myös muut kilpailulainsäädännön määräykset. Jätehuollon kilpailuneutraliteettiin voi liittyä läheisesti myös määräävän markkina-aseman väärinkäyttäminen. Esimerkiksi eri kuljetusyrittäjiltä ei voi vaatia erilaisia yli- tai alihinnoiteltuja vastaanottomaksuja. Määräävää markkina-asemaa ei voi käyttää niin, että suljetaan kilpailijoita markkinoilta tai peritään asiakkailta sellaisia hintoja tai sovelletaan muita sellaisia ehtoja, jotka eivät olisi mahdollisia kilpailullisilla markkinoilla. Kilpailuneutraliteettivaje ilmenee kilpailun estymisenä tai vääristymisenä taikka hinnoittelun poikkeamisena markkinaperusteisuudesta. Kilpailuneutraliteetti ja määräävän markkina-aseman käyttäminen on ollut esillä mm. KKV:n ratkaisussa 15.12.2014 nro 588/KKV14.00.40/2013.

Julkisista hankinnoista ja mm. sidosyksikköaseman periaatteista puolestaan säädetään hankintalainsäädännössä. Sallitun kaupallisen luonteen rajapinnaksi on uusissa hankintadirektiiveissä edellä mainitun mukaisesti asetettu 20 %:n enimmäisraja sidosyksikön sallitulle ulosmyynnille. Kyseistä enimmäisrajaa ovat puoltaneet myös kunnalliset jätehuolto-yhtiöt. Kansallisesti sidosyksikön sallitulle ulosmyynnille on kuitenkin ehdotettu säädettäväksi kansallisen kilpailuneutraliteetin toteutumiseksi aiemman käytännön mukaisesti tätä alempi enintään 10 %:n enimmäisraja.⁶ Hankintalain uudistuksen yhteydessä on elinkeinoelämä esittänyt myös tätä alhaisempaa 0-5 %:n enimmäisrajaa.

⁴Jätehuoltoa koskien on annettu KKV:n Selvityksiä 2/2016: Yhdyskuntajätehuollon selvitys ja Report from the Nordic Competition Authorities: Competition in the Waste Management Sector – Preparing for a Circular Economy.

⁵ EU-kynnysarvot ylittävät ensisijaiset palvelut on kilpailutettava EU:n laajuisia hankintamenettelyitä noudattaen. Hankintalain liite A.

⁶ TEM:n hankintalain kokonaisuudistusta koskevan työryhmän mietintö 1.5.2015 nro 37/2015 s. 110 ,112 ja 491.

3.2 MUUTOSEHDOTUS JÄTELAKIIN

3.2.1 Hallitusohjelma

Hallituksen strategisessa ohjelmassa "Ratkaisujen Suomi" (hallituksen julkaisusarja 10/2015, 29.5.2015) todetaan osana kiertotalouden läpimurtoa s. 24:

"Muutetaan jätelakia siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen."

Hallitusohjelmassa todetaan myös mm., että kaikkien yritysten kannalta on tärkeää, että kilpailua lisätään ja julkisia palveluja avataan yritysten kilpailulle (s. 11).

Hallituksen toimintasuunnitelmassa strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi (hallituksen julkaisusarja 13/2015) todetaan s. 62:

"Toteutetaan vaikutusarvointi kuntien jätehuollon yksinoikeuksien rajaamisesta ja valmistellaan jo toteutettujen selvitysten perusteella tarpeelliset jätelain muutokset."

Yksinoikeuksilla tässä tarkoitetaan kuntien yksinomaisia velvollisuuksia hoitaa tehtäviä. Yksityisillä toimijoilla ei ole nykyisessä jätelaissa toimintaoikeutta kyseisiin yhdyskuntajätteisiin. Hallitusohjelman kirjauksella tarkoitetaan jätelain 32 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan poistamista tai muuttamista ja 4 kohdan muuttamista sekä jätelain 33 §:n uudelleentarkastelua ja 42 §:n poistamista tarpeettomana.

Lisäksi muutos saattaa edellyttää muutoksia muihin jätelain pykäliin ja siirtymäsäännöksiä jätelain muutoslakiin, jotta nykyisten palvelujen urakka-ajat ehtivät kulua loppuun ja uudet palvelut järjestäytyä ilman katkoksia jätehuoltoon.

3.2.2 Nykyiset säännökset yksinoikeuksista ja poikkeuksista

Nykyinen jätelain 32 §:n 1 momentti:

"32 § Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto

Kunnan on järjestettävä seuraavien, muiden kuin vaarallisten jätteiden jätehuolto:

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

Nykyinen jätelain 33 §:

"33 § Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto toissijaisesti

Kunnan on järjestettävä muun kuin 32 §:ssä tarkoitetun jätteen jätehuolto, jos jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Jos kysymyksessä on jatkuvasti ja säännöllisesti tarvittava jätehuoltopalvelu, kunnan on tehtävä jätteen haltijan kanssa sopimus, jonka kesto on enintään kolme vuotta kerrallaan."

Koska 32 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettu jätehuolto ei kuulu jatkossa kunnan velvollisuuksiin, nykyinen jätelain 42 § käy tarpeettomaksi:

"42 § Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon

Kunta voi jätteen haltijan hakemuksesta päättää, että 32 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetun 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."

Teollisuuden, tukkukaupan, vähittäiskaupan, majoitus- ja ravitsemustoiminnan, yksityisen palvelutoiminnan ja muussa elinkeinotoiminnassa asumisessa syntyviin jätteisiin rinnastettavien yhdyskuntajätteiden jätehuoltovastuu on ollut jo vuodesta 2007 lähtien vapaa kilpailulle. Kunnan toissijainen vastuu koskee nykyään näitä jätteitä. Toissijainen velvollisuus laajenee jatkossa koskemaan myös nykyisiä jätelain 32 §:n yhdyskuntajätteitä lukuun ottamatta asumisessa syntyviä yhdyskuntajätteitä.

3.2.3 Säädosmuutostarpeiden arvio

3.2.3.1 Kunnan ensisijainen vastuu, jätteen luovuttaminen, poikkeus ja jätehuoltomääräykset

Hallituksen strategisen ohjelman ja toimintasuunnitelman kirjausten mukainen muutos jätelain 32 §:n ensimmäiseen momenttiin voisi olla:

”32 § Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto

Kunnan on järjestettävä vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvä jäte, mukaan lukien sako- ja umpikaivoliete sekä vaarallisten jätteiden vastaanotto ja käsittely.”

Jätelain 32 §:n momentit 2, 3 ja 4 eivät edellytä muutosta.

Muutoksessa sosiaali- ja terveystalvaeluissa ja koulutustoiminnassa sekä valtion, kuntien, seurakuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen sekä julkisoikeudellisten yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte siirrettäisiin kuntien vastuulta jätteen haltijan vastuulle. Samalla jäte siirtyisi kunnan toissijaisen vastuun piiriin tilanteissa, joissa jätteen haltija ei saisi palvelua markkinoilta.

Liikehuoneistojen sekä putkikeräys- tai vastaavassa keräysjärjestelmässä yhdessä asumisessa syntyvän jätteen kanssa kerättävät jätteet lienee tarkoituksenmukaista kerätä edelleen samalla tavalla, ellei niitä voi vaikeuksitta erottaa. Ne voitaisiin silti siirtää jätteen haltijan vastuulle hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti. Jätteenhaltija pyytäisi kunnalta palvelua, jos palveluntarjonta puuttuisi.

Jätelain 41 §:n 1 momentti ei edellytä muutosta. Siinä mainittu jätelain 32 § on vain sisällöllisesti muuttunut. 42 § voidaan poistaa, koska se käy tarpeettomaksi. Sen etusijajärjestysmääräystä ei voi nykytilanteessa ulottaa koskemaan jätelain 32 §:n 1 momentin 1) kohtaa.

Kunta ei enää jatkossa voi jätelain 91 §:n perusteella antaa jätehuoltomääräyksiä jätelain 32 §1 momentin 2–5 kohdassa tarkoitetuista yhdyskuntajätteistä (lajittelu, erilliskeräys, käsittely jne.), ellei lainkohtaa muuteta. Päätösvalta lajittelusta, erilliskeräyksestä ja käsittelystä siirtyy jätteenhaltijoille. Valtioneuvoston asetuksella on mahdollista antaa toimijoita koskevia lajittelu ja erilliskeräysvelvoitteita.

3.2.3.2 Kunnan toissijainen vastuu

Jätelain 32 §:n 1 momentin 2) – 5) kohdissa olleet jätteet siirtyvät jätteen haltijan ensisijaiselle vastuulle. Hallitusohjelman kirjauksessa mainitut alueelliset erityispiirteet kyetään ottamaan huomioon jätelain 33 §:llä. Hallitusohjelman kirjaus ei sinänsä edellytä muutosta jätelain 33 §:ään.

Käytännössä jätelain 33 §:n kannalta ongelmalliseksi on kuitenkin muodostunut kunnan toissijaisen velvollisuuden ja kaupallisuusenteisen toiminnan välisen rajan vetäminen sekä kirjanpito tällaisista toimeksiannoista. Yksityiset jätehuoltoyritykset ovat epäilleet, että toiminnan kaupallinen luonne on saattanut piiloutua jätelaissa säädetyn toissijaisen velvoitteen alle.

Kunnan toissijaisen velvoitteen hoitamiseen ei saisi liittyä kaupallista luonnetta.⁷ Nykyisessä jätelaissa kunnan toissijaista vastuuta koskeva velvoite ei ole kuitenkaan erityisen tarkkarajainen. Ongelmaksi on erityisesti muodostunut toissijaisen vastuun toteutumisen edellytysten valvonnan puutteellisuus. Nykytilanne näyttäisi olevan sekä valvontavastuuta että yritysten oikeusturvanäkökohtia ajatellen epäselvä.

Toissijaisen vastuun edellytysten täyttymisen varmistamiseksi voitaisiin säätää 33 §:ään menettely, jota tulee seurata toissijaista palvelua tarjottaessa. Suositus soveltuvasta menettelystä on annettu ympäristöministeriön Jätelakioppaassa (ympäristöhallinnon ohjeita 5/2015), mutta menettelystä säätäminen säädöstasolla voi olla haastavaa. Toissijaisen velvollisuuden ja kaupallisuusenteisen toiminnan erillään pitäminen lieneekin helpommin varmistettavissa täsmentämällä jätelain kirjanpito- ja valvontasäännöksiä. Olennaista on kyetä valvomaan, että toissijaista velvollisuutta käytetään ainoastaan 33 §:n tarkoittamissa rajoissa.

⁷ Jätelain 33 §:n toissijainen velvollisuus on myös SEUT 106 artiklan mukainen velvollisuus vain, jos jätteenhaltijalta puuttuu palveluntarjonta.

3.2.3.3 Valvontasäännökset

Jätelain valvonnasta on säädetty jätelain luvussa 13. Jätelain valvonta sisältää myös 33 §:n valvonnan. Jätelain 122 § antaa valvontaviranomaiselle tiedonsaantioikeuden jätehuollon toimijalta, joka tarkoittaa myös kunnan jätelaitosta. Jätelain 123 § antaa tarkastusoikeuden myös sopimus-toimintaa koskeviin asiakirjoihin. Tällä hetkellä toimivaltaa jätelaissa on kunnan jätehuoltoviranomaisella, kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella, ELY-keskuksella ja lisäksi Tukesilla, PIRE-LY:llä, SYKE:llä, Tullilaitoksella ja YM:llä (25 § ja 13 luku). Lain mukaisia yleisiä valvontaviranomaisia ovat ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, jotka valvovat lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

Jätelain 33 §:n noudattamista valvovien viranomaisten vastuunjako on epäselvä. Jätelain mukaisen valvontaviranomaisen tulisi valvoa, että jätelain 33 §:n vastuuta sovelletaan nimenomaan toissijaisesti. 33 § ei sovellu, mikäli yksityistä palvelua on tarjolla kohtuullisin ehdoin. Käytännössä asia on jäänyt yksinomaan kolmansien osapuolien valvottavaksi. Kyseessä on poikkeuksellinen jätelain velvollisuus, koska sitä ei valvota viran puolesta.

Yksityisten toimijoiden esittämän mukaan kunnan jätelaitoksen palveluita on myyty kunnan toissijaisen vastuun palveluna, vaikka tosiasiallisesti kyse on ollut vapaan kilpailun piiriin kuuluvasta palvelusta. Yksityisten yritysten oikeusturvakeinot ovat epäselviä tilanteessa, jossa palvelua tarjotaan toissijaisen velvollisuuden nojalla ilman, että lainkohdan edellytykset täyttyvät. Jätelain 33 §:n rikkomisen ja kilpailulain rikkomisen kynnykset eivät ole samat.

Käytännössä kuolleeksi kirjaimeksi on jäänyt jätelain 33 §:ää koskeva hallituksen esityksen kohta:

"Jos samassa yhteydessä nousisi esille kysymys siitä, toimiiko kunta tehtävässään kilpailuoikeudellisten säännösten vastaisesti, jätehuoltomarkkinoilla toimivien yritysten oikeusturvakeinona olisi hakemuksen tekeminen markkinaoikeuteen."

Markkinaoikeuslain muutoksen myötä kohdan tavoitteet eivät muutenkaan toteudu. Uudessa laissa ja esitöissä tulisi korjata virheellinen viittaus markkinaoikeuteen ja samalla täsmentää, mille taholle esimerkiksi jätelain 33 §:n mahdollisia väärinkäytöksiä koskevissa tilanteissa tulisi valittaa.

Jätelain 33 §:n veloitteen valvonta tulisikin jatkossa määritellä täsmällisesti säädösten mahdollisten väärinkäytösten ja epäilyjen poistamiseksi. Valvonnan toimivuus edellyttäisi, että kunnan toissijaisen velvollisuuden nojalla tarjotut jätehuoltopalvelut ilmoitettaisiin valvontaviranomaiselle. Jätelain 126 §:n mukainen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ei ehkä olisi riittävä instanssi, vaan tehtävä voisi kuulua ELY-keskukselle. Liiallisen hallinnollisen taakan välttämiseksi olisi kuitenkin harkittava, tulisiko ilmoitusvelvollisuutta rajata esimerkiksi kuntalain 127 §:n tarkoittaman "muun kuin vähäisen" toiminnan analogiaa käyttäen. Vähäisellä toiminnalla tarkoitettaisiin tällöin lähinnä satunnaista, ei jatkuvaluonteista toimintaa.

Valvontaviranomaiselle toimitettavien tietojen tulisi olla riittävän eriteltyjä ja mahdollistaa jätelain 33 §:n soveltumisedellytysten täyttymisen valvonta. Tätä ajatellen valvontaviranomaisella pitäisi olla käytettävissään riittävä tieto tosiasiallisesta markkinatilanteesta. Yritysten riittävän oikeusturvan kannalta tulisi myös harkita, miten yritykset voisivat pyytää valvontaviranomaista selvittämään mahdollisia 33 §:n rikkomuksia.

Jätelain 33 §:n valvonta edellyttää myös jätelain sanktioinnin tarkistamista. Mahdollisesti jätelain 33 §:n valvonta edellyttäisi kokonaan erillistä valvontapykälää jätelain 13 lukuun.

Jätealan markkinoiden toimivuutta valvotaan myös kilpailulain puitteissa. KKV:n toimivalta syntyy vasta, kun kilpailu vääristyy. Jätelain 33 §:n velvollisuus sen sijaan on olemassa ilman, että kilpailu vääristyy. Sen vuoksi säännöksen noudattamisen valvonta tulisi kuulua ensisijaisesti jätelain valvonnan piiriin ja vasta kilpailun vääristyessä se tulisi KKV:n toimivallan alaisuuteen.

Jätelain mukainen valvontavastuu suhteessa kilpailulainsäädännön mukaiseen KKV:n valvontaan saattaa olla tarpeen selkeyttää. Hankintalainsäädännön KKV:lle ja muille mahdollisille viranomaisille asettamat valvontavelvoitteet ja toimivaltuudet olisi myös aiheellista huomioida.

Rikosoikeudelliset säännökset eivät sovellu kilpailun vääristymisen valvontaan, koska kilpailulais-sa on oma mekanisminsa. Kun jätelain 33 §:ää rikotaan riippumatta kilpailun vääristymisestä, jätelain 136 § soveltuisi myös jätelain 33 §:n noudattamisen seuraamusluonteiseen valvontaan.

3.2.3.4 Kirjanpidollinen eriyttäminen ja kuljettajan tiedoksiantovelvollisuus

Valvontasäännösten toimivuus edellyttää täsmennystä jätelain 44 §:ään. Nykyisellään pykälä velvoittaa erittelemään kirjanpidossa ja laatimaan tilikausittain erilliset laskelmat, jotka kuvaavat toiminnan taloudellista tulosta silloin, kun kunnan jätelaitos hoitaa kunnan velvollisuudeksi säädetyn jätehuollon lisäksi muuta jätehuoltoa. Laskelmat on liitettävä kunnan tai yhtiön tilinpäätökseen ja ne on julkaistava sekä oltava saatavilla tietoverkossa.

Säännös ei tällä hetkellä vaadi eriyttämään kunnan toissijaisen velvollisuuden nojalla tarjottua palvelua ensisijaisen vastuun nojalla tarjotusta palvelusta kuntayhtiön kirjanpidossa. Nykytilanne antaa ainakin teoriassa mahdollisuuden kirjata kaupallista toimintaa toissijaisen velvollisuuden alle, mitä on myös epäilyksissä esitetty tapahtuvan käytännössä. Tämä on ongelmallista jätelain 33 §:n toteutumisen, hankintalainsäädännön sidosyksikköaseman edellytysten, kilpailuneutraliteetin arvioinnin ja valvonnan kannalta.

Jätelaitosten julkisten kirjanpitotietojen valossa osa jätelaitoksista, joilla on myyntiä markkinoilla, ei ole täyttänyt jätelain 44 §:n edellyttämää velvollisuutta.

Nykyisellään jätelain 44 §:n kirjanpidollinen eriyttämisvelvollisuus ei käytännössä mahdollista jätelain 33 §:n noudattamisen valvontaa. Pykälään olisi paikallaan lisätä oma eriyttämisvelvoite toissijaisen vastuun nojalla tarjotun palvelun taloudellisesta arvosta. Tämän lisäksi valvonnan kannalta olisi perusteltua eritellä toissijaisen velvollisuuden nojalla käsitellyt jätteet jätelajeittain määräperusteisesti. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin jatkossa antaa tarkempia säännöksiä laskelmaan sisällytettävistä tiedoista.

Lisäksi jätelain 44 §:n säännökset kuljettajan tiedoksiantovelvollisuudesta olisi tarkistettava. Myös jätelain 118 ja 119 § olisi syytä tarkistaa.

3.2.3.5 Jätesiirot

Suomesta toiseen maahan saa siirtää jätteen 32 §:n mukaisesti kunnan vastuulle kuuluvan sekalaisen yhdyskuntajätteen hyödynnettäväksi vain jätelain 109 §:ssä säädettyin edellytyksin. Jos pykälää ei muuteta, jatkossa rajoitusta ei ole, vaan kansainväliset siirrot menevät jätelain 108 §:n mukaan. Jätettä saisi viedä hyödynnettäväksi, vaikka Suomessa olisi hyödyntämislaitoksia. Nykyhetkellä ei ole julkisesti tiedossa, minkä verran Suomesta viedään toisiin maihin muuta kuin kunnan vastuulle kuuluvaa yhdyskuntajätettä. Tieto on olemassa jätteen kansainvälisestä siirrosta vastaavalla viranomaisella. Lain muutoksen ei silti arvioida vaikuttavan jätteen maasta vientiin. Vaikutusarviointi (ks. luku 4) osoittaa, että organisaatiot eivät ilman keskinäistä yhteistyötä saa kerättyä sellaisia sekajättemääriä, että niitä kannattaisi viedä maasta.

Lisäksi rajat ylittävien jätesiirojen hyväksyttävyyden arvioinnissa on merkitystä sillä, määritelläänkö laitos hyödyntämis- tai huolehtimis(hävittämis)laitokseksi. Kaikissa EU-maissa noudetaan jätteesiirtoasetusta ((EY) N:o 1013/2006).

Jätelain 109 §:n soveltamisalan laajennus ei ennalta arvioiden ole tarpeen, mutta 109 §:n muutoksen voi tehdä myöhemmin, jos 32 §:n muutos vastoin odotuksia johtaisikin läheisyysperiaatteen vastaisiin ongelmiin.

3.2.3.6 Siirtymäsäännökset

Jätelain 149 §:n 4 momentin nojalla tehtyjen päätösten vaikutukset olisi myös tarkasteltava. Päätökset ovat voineet koskea muiden kuin asumisessa syntyneiden yhdyskuntajätteiden kuljetuksia. Edelleen on voimassa siirtymäaikoja muiden kuin asumisessa syntyneiden jätteiden kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen lakkaamisesta ja kuljetusyrittäjät ovat jo vuosia sopeuttaneet toimintaansa tuleviin muutoksiin. Vastaavasti alueelliset jätehuolto-organisaatiot ovat suunnitelleet investointeja luottaen lainsäädännön jonkinasteiseen pysyvyyteen. Tämä edellyttää muutoksesta riippuen riittäviä siirtymäaikoja, jotta itse lainsäädännöllä ei aiheuteta jätteenhaltijoille lisää kustannuksia, koska he maksavat viime kädessä sekä uudet että kuolettamatomat investoinnit ja muut lainsäädännöstä seuraavat muutokset.

Siirtymäaika ja erillinen siirtymäsäännös on tarpeen, kun jätelain 32 §:n mukaisia jätehuoltovoitteita siirtyy vapaan kilpailun piiriin. Mahdollinen siirtymäsäännös voisi olla:

”Voimassa olevan jätelain 32 §:n 1 momentin 2 – 4 kohdissa tarkoitettu kunnan järjestämä jätteenkuljetus voi jatkua voimassa olevien urakkasopimusten kestoajan, kuitenkin enintään x vuotta tämän lain voimaantulosta.”

4. VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

4.1 ARVIOITAVAT VAIKUTUKSET JA LÄHTÖOLETUKSET

Tarkastellusta jätelain muutoksesta aiheutuu muutoksen kohteena olevien jätehuoltopalvelujen järjestäjien ja -palvelujen tuottajien (kuljetus ja käsittely) väliseen toimintaan muutoksia. Palvelun järjestäjä muuttuu ja samalla myös osin jätevirtojen reitti. Käsittelypaikat pysyvät pääosin samoina, mutta niiden vastaanottomäärien suhteet voivat muuttua. Vaikutustenarvioinnin aluksi kuvataankin palvelun järjestäjien ja tuottajien välisen toiminnan ja jätevirtojen muutokset. Tämän jälkeen arvioidaan vaikutukset pitkällä ja lyhyellä aikavälillä:

- Jätevirtoihin ja määriin sekä käsittelykapasiteetteihin ja -tapoihin,
- talouteen; kotitaloudet, jätteen tuottajat, kuntien jätelaitokset, jätehuollon tuottajat,
- viranomaistoimintaan,
- ympäristöön, ja
- yhteiskunnalliset vaikutukset.

Lyhyen aikavälin vaikutukset ovat sellaisia, jotka tapahtuvat muutoksen jälkeen, kunnes markkinoilla tapahtuu vakiintumista toimijoiden kesken ja välillä. Käytännössä lyhyt aikaväli on noin 1-5 vuotta. Tämä näkyy mm. edellisten jätelain muutosten käyttöönotossa ja siirtymäsäännöksissä. Pitkän aikavälin vaikutukset ovat siirtymäsäännösten ja niihin liittyvien sopimusten jälkeinen aika. Käytännössä pitkä aikaväli on 5 vuodesta eteenpäin. Yhdyskuntajätteen kokonaismäärä on vakioitu lyhyen ja pitkän aikavälin tarkasteluissa vuoden 2014 tasolle.

Vaikutuksia pyrittiin arvioimaan kvantitatiivisina määrällisinä suureina. Jos määrällinen arviointi ei ollut mahdollista, arvioitiin vaikutusten suuruusluokka ja todennäköinen vaihteluväli. Myös erilaisia tunnuslukuja (kuten suorite- ja asiakasmäärät) käytettiin vaikutusten arvioinnissa. Jos määrällinen vaikutusten arviointi oli mahdotonta, niin niihin vaikuttavia tekijöitä, vaikutusketjuja, vaikutusten suuntaa ja suuruusluokkaa arvioitiin laadullisesti. Tällaisia ovat esimerkiksi vaikutukset yrittäjyyteen, innovatiivisuuteen ja uuden yritystoiminnan syntyyn, yritysten investointiedellytyksiin, investointien todennäköisyyteen, yritysten kilpailukykyyn tai markkinoiden toimivuuteen. Taloudellisten vaikutusten arviointi kohdistui kotitalouksien ja jätteiden haltijoiden jätehuoltokustannuksiin, viranomaisten, kuntayhtiöiden, kuljetusyritysten ja yksityisten käsittelylaitosten kustannuksiin.

Toissijaisen vastuun määrä on laskettu siirtyvän jätteen määrästä siten, että siirtyvät yhdyskuntajätteet on jaettu kunnallisten jätehuoltoyritysten alueille asukasmäärän suhteessa. Tämän jälkeen alueet, joilla kertymä on suurempi tai yhtä suuri kuin pakkaavan jäteauton taloudellisen toiminnan edellyttämä vuotuinen määrä (vähintään 2 000 t), niin siellä kapasiteetin oletetaan mahdollistavan koko alueen kattavan yritystoiminnan. Muutoin oletetaan alueellisen jättekertymän tulevan toissijaisen vastuun piiriin. Oletus ei ota huomioon mahdollisuutta yhdistää kahden tai useamman jätelaitosalueen jätevirtoja, mutta antaa kuvan vaikutusten kokoluokasta.

Taloudellisten vaikutusten tarkasteluissa käytetyt kuljetus- ja jätelajikohtaiset käsittelymaksujen hintatiedot perustuvat tuoreimpiin Rambollin käytettävissä oleviin aineistoihin sekä julkisiin tilastoihin (mm. jätelaitosyhdistys 2015).

Biojätteen erilliskeräyksen ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisen käsittelylaitoksen toimintaan tarvittavan minimijättemäärän on oletettu olevan noin 7000 t vuodessa. Tämä perustuu tuoreimpaan tilastoaineistoon sekä biojätteiden käsittelylaitosten ominaistietoihin (Mutikainen ym. 2016). Tästä johtuen muutos käsittelyn kustannuksissa ei muutu lineaarisesti jättemäärän mukana, vaan se huomioi alueittain syntyvän biojätteen määrän ja hyödyntämispotentiaalin. Jos biojätteen määrä alittaa 7 000 t/a, biojätteet kuljetetaan olemassa oleviin käsittelypaikkoihin niiden kapasiteettien ja ympäristölupien suhteessa. Lisäksi tarkasteluissa on käytetty oletusta, että lyhyellä aikavälillä yhdyskuntajätteiden hyödyntäminen jatkuu samoissa tai vastaavissa paikoissa kilpailutuksen kautta. Myöskään biojätteen hyödyntämisen osalta oletukset eivät ota huomioon mahdollisuutta yhdistää kahden tai useamman jätelaitoksen alueella tapahtuva biojätteen keräys, mutta antaa kuvan vaikutusten kokoluokasta.

Työssä myös haastateltiin erityisesti niitä jätteen tuottajia, joihin esitetty muutos kohdistuu sekä jätealan yksityisiä yrityksiä. Kuntayhtiöitä ja kuntia oli myös tarkoitus haastatella, mutta heiltä tuli kultakin yhtäläinen tiedonanto, että he antavat oman arviointinsa vain ympäristöministeriössä meneillään olevan vastaavan työn toteuttajalle. Toisaalta kuntayhtiöiden näkemykset ovat varsin hyvin tiedossa (Pajukallio 2016, Valtakari ym. 2014). Vaikutustenarvioinnin tuloksia on verrattu

haastatteluiden kautta saatuihin tuloksiin vasta työn loppuvaiheessa, jolloin arviointi on pysynyt objektiivisena, eikä haastatteluista saadut vastaukset ole vaikuttaneet tuloksiin etukäteen.

4.2 MUUTOKSET JÄTEHUOLLON ORGANISOINNISSA

Jätelain 32 § momentin 1 kohtien 2-5 yhdyskuntajätevirrat siirtyvät esitetyn lain muutoksen mukaisesti kuntien vastuulta vapaille markkinoille. Jos alueella on kohtuullisin ehdoin riittävää yksityisen sektorin palvelua tarjolla, jätehuollon järjestävät yksityiset jätehuoltoyritykset. Jos palvelua ei ole tarjolla kohtuullisin ehdoin, jätehuollon järjestää kunta toissijaiseen vastuuseen perustuen.

Yhdyskuntajätehuollon palvelujen järjestäminen jätelain muutoksen jälkeen säilyy muuttumattomana. Se on jatkossakin jaettu 1) kuntien ja 2) jätteen tuottajien vastuulle kuten nykytilanteessa (vrt. kappale 2.3). Muutoksen kohteena olevien jätteen tuottajien jäte siirtyy kuitenkin palvelun järjestämisen osalta kuntien jätelaitoksilta jätteen tai kiinteistön haltijoille.

Keräyksestä ja kuljetuksesta vastaava palvelun tuottaja (yrittäjä), voi olla sama kuin kunnan järjestämässä jätehuollossa toimiva urakoitsija, tai jätteen tuottaja voi tilata palvelun uudelta yritykseltä. Keräyksen jälkeen kuljetusyrittäjä toimittaa jätteet joko 1) omalle käsittelylaitokselle, 2) jollekin muulle toimijalle materiaali kierrätyksestä mahdollistavaan käsittelyyn, 3) suoraan jätteenpolttolaitokselle tai 4) loppusijoitusta harjoittavalle toimijalle.

Koko jätehuollon ketjussa muutokset ovat taulukon 4-1 mukaisesti: kuljetusten järjestämisen siirtyminen kuntayhtiöiltä pois ja sitä kautta mahdolliset muutokset jätehuollon palveluiden tuottajissa. Lyhyellä aikavälillä muutokset palveluiden tuottajissa ovat pieniä, mutta pitkällä aikajännteellä suurempia vaikutuksia voi syntyä. Orgaanisen jätteen kaatopaikkakielto astui voimaan 1.1.2016, joten jätelain mahdollisella muutoksella ei ole vaikutusta loppusijoitukseen muutoksen kohteena olevan jätteen osalta.

Taulukko 4-1: Yhdyskuntajätehuollon julkisen yksinoikeuden rajaamisesta syntyvät vaikutukset jätehuollon organisointiin

Operatiiviset osat/toiminnot	Palvelujen järjestäjä	Palvelun tuottaja, lyhyt aikaväli	Palvelun tuottaja, pitkä aikaväli
Keräys	Alueilla missä astiat ovat kuntayhtiön omistamat astioiden omistus voi muuttua kiinteistön haltijalle.	Säilyy ennallaan, jätehuoltoyritykset voivat myydä tai toimittaa keräykseen soveltuvat astiat.	Syntypaikkalajittelu voi tehostua.
Kuljetus	Syntyy muutos niiltä osin, kun palvelusta on vastannut kuntayhtiö. Jätteen tuottaja valitsee palvelun tuottajan.	Palvelun toimittaja kilpailutetaan. Kilpailutuksen johdosta palveluntuottaja (kuljetuksesta vastaava yritys) voi muuttua.	Uudet liiketoimintainnovaatiot riittävillä jätevirroilla voivat tehostaa logistiikkaa.
Energiahyödyntäminen	Syntyy muutos, jätteen tuottaja valitsee palvelun tuottajan. Vastuu (oikeus) siirtyy kuitenkin luovutettaessa rekisteröidylle jätteen kuljetuksen suorittajalle (jätelain 30 §), jolloin jätteen/kiinteistön haltija ei päästä palvelusta. Jätteen tuottaja voi halutessaan sopia toimittamisesta esim. kierrätykseen.	Säilyy ennallaan, mutta palveluntuottaja (hyödyntämispaikka) voi muuttua	Energiahyödyntäminen voi vaihtua muihin hyödyntämistapoihin, jos jätehuoltoyritykset ohjaavat jätettä materiaali kierrätyksen mahdollistavaan lajitteluun tai investoivat uusiin käsittelytapoihin.
Kierrätys materiaalina	Syntyy muutos, jätteen tuottaja valitsee palvelun tuottajan. Vastuu (oikeus) siirtyy kuitenkin luovutettaessa jäte rekisteröidylle kuljetuksen suorittajalle (jätelain 30 §), jolloin jätteen/kiinteistön haltija ei päästä palvelusta	Säilyy ennallaan, mutta palveluntuottaja (hyödyntämispaikka) voi muuttua	Uudet liiketoimintainnovaatiot voivat synnyttää uutta kapasiteettia Muutoksella ei yksin ole vaikutusta teknisiin innovaatioihin, mutta volyymien kasvu mahdollistaa innovaatioiden käyttöä.

4.3 VAIKUTUS JÄTEVIRTOIHIN

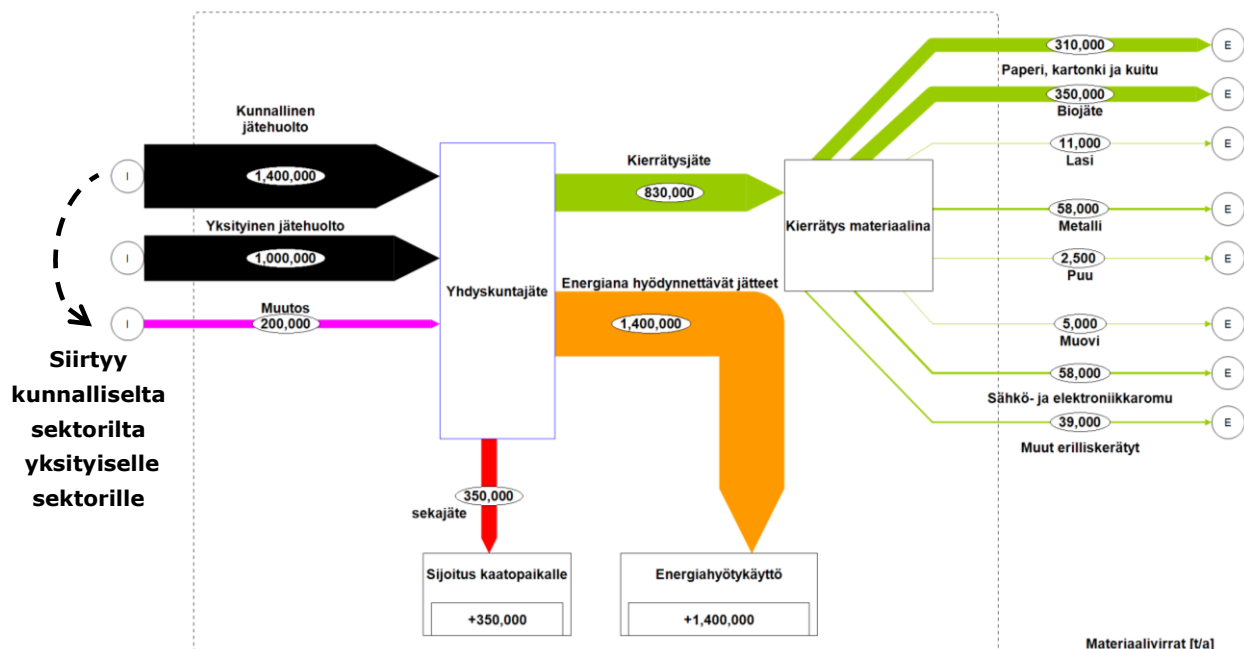
Nykyisin kunnallisen jätehuollon yhdyskuntajätevirta on noin 1 600 000 t/a. Asumisen jätteet (32§:n 1 momentin 1 kohdan jätteet) ovat 1 miljoona tonnia ja se säilyy kunnan vastuulla. Jäljelle jäävä 600 000 tonnia jakautuu nykyiseen markkinaehtoiseen toimintaan, jonka määrä on 200 000 tonnia ja muihin kunnan vastuulla oleviin jätteisiin. Muiden kunnan vastuulla olevien yhdyskuntajätteiden määrä on tuoreimpien tilastojen mukaan 400 000 tonnia. Tämä 400 000 tonnia jakautuu julkisten palvelujen, eli lain muutoksen kohteena oleviin jätteisiin, ja toissijaisen vastuun (TSV) jätteisiin.

Julkisten palvelujen jätemääriä ei ole viimeaikoina erikseen seurattu. Vanhan jätelain 10 ja 13§:n muuttamista käsittelevässä taustamuistiossa (HE 257/2006) arvioidaan palvelutoimialoilta syntyvän julkisen toiminnan jätemäärän olevan noin 200 000 tonnia vuodessa. Vuonna 2007 on edellisen kerran Tilastokeskuksen toimesta laskettu julkisten palvelujen yhdyskuntajättemäärä, jolloin sen arvioitiin olevan 183 000 tonnia vuodessa. Tuoreimman valtakunnallisen panos- tuotosaineiston ja HSY:n lajittelututkimuksen perusteella julkisten palveluiden yhdyskuntajättemäärä olisi noin 100 000 tonnia vuodessa. Ympäristöministeriön tilaaman lainmuutoksen vaikutusten arviointiselvityksessä muutoksen piiriin tulevan jätemäärän on arvioitu olevan 260 000 tonnia (Pajukallio 2016). Edellä kuvatuista jätemääristä on muodostettu 3 eri skenaariota siirtyvän yhdyskuntajättemäärän mukaan:

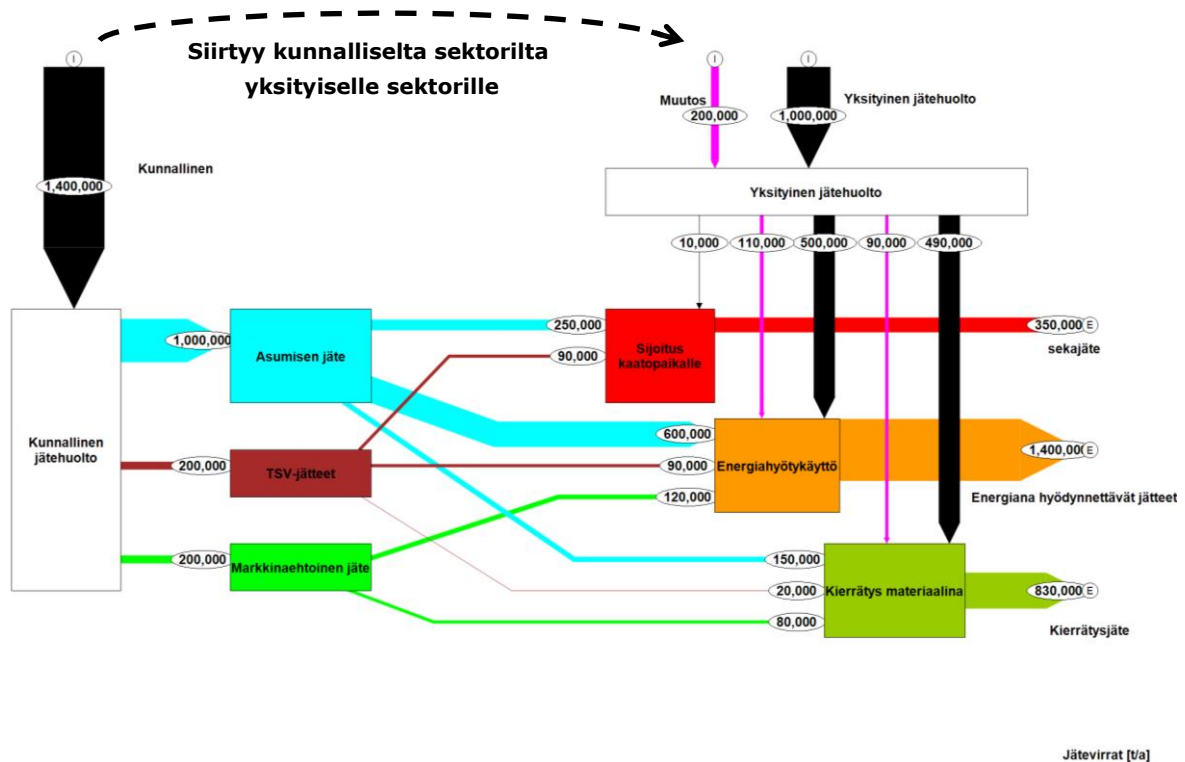
- Skenaario I: 100 000 t,
- Skenaario II: 200 000 t,
- Skenaario III: 260 000 t.

Muutoksen vaikutuksia arvioidaan näille kaikille määrille. Tämä määrä siirtyy vapaan kilpailun piiriin.

Esimerkiksi skenaariossa II (kuva 4-1 ja 4-2) kuntien vastuulta yksityiselle sektorille siirtyisi 200 000 tonnia yhdyskuntajätettä ja kuntien vastuulle jäisi 200 000 tonnia TSV-jätettä (ks. luku 2.5). Skenaariosta riippuen siirtyvästä jätemäärästä palautuu TSV:n perusteella kuntien vastuulle 6 000 – 20 000 tonnia yhdyskuntajätettä. Tämä on skenaariosta riippuen 3 – 20 % muutoksen kohteena olevasta jätemäärästä. Lisäksi kuntien jätelaitokset käsittelevät muutakin kuin yhdyskuntajätettä ja tarjoavat markkinoilla palveluja muullekin kuin yhdyskuntajätteelle, kuten rakennus- ja purkujätteelle. Näitä määriä ei ole tässä selvityksessä arvioitu.



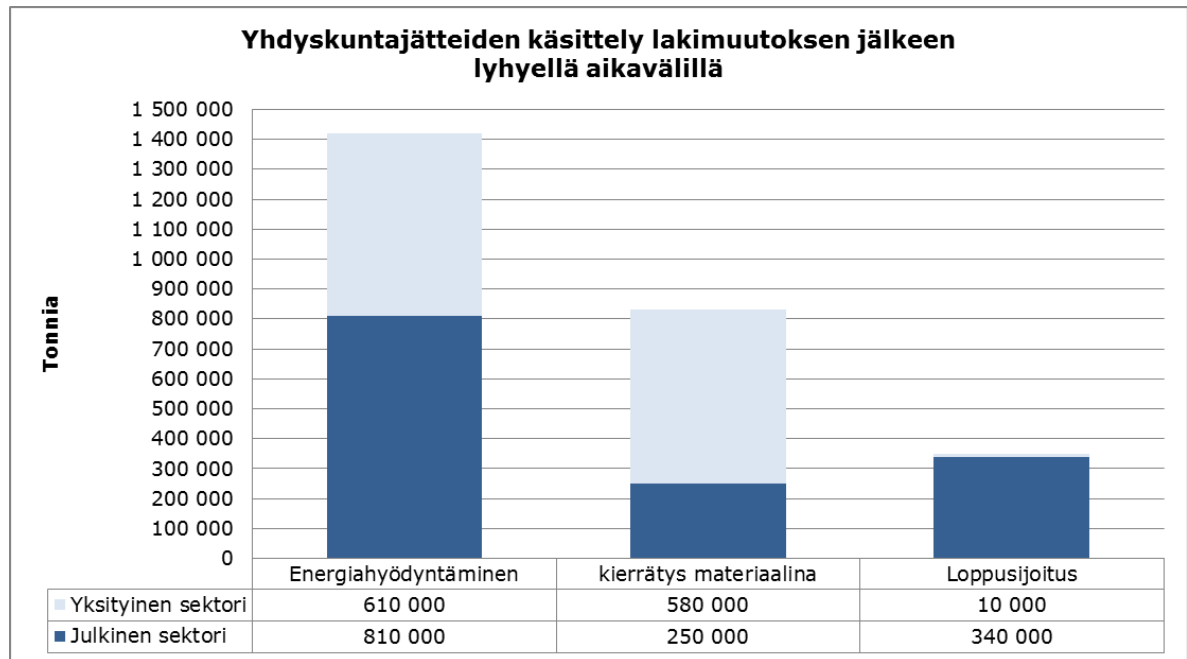
Kuva 4-1. Yhdyskuntajätevirtakaavio, kun skenaarion 2 mukaisesti 200 000 tonnia yhdyskuntajätettä siirtyy kunnallisen jätehuollon vastuulta jätteen tuottajan vastuulle.



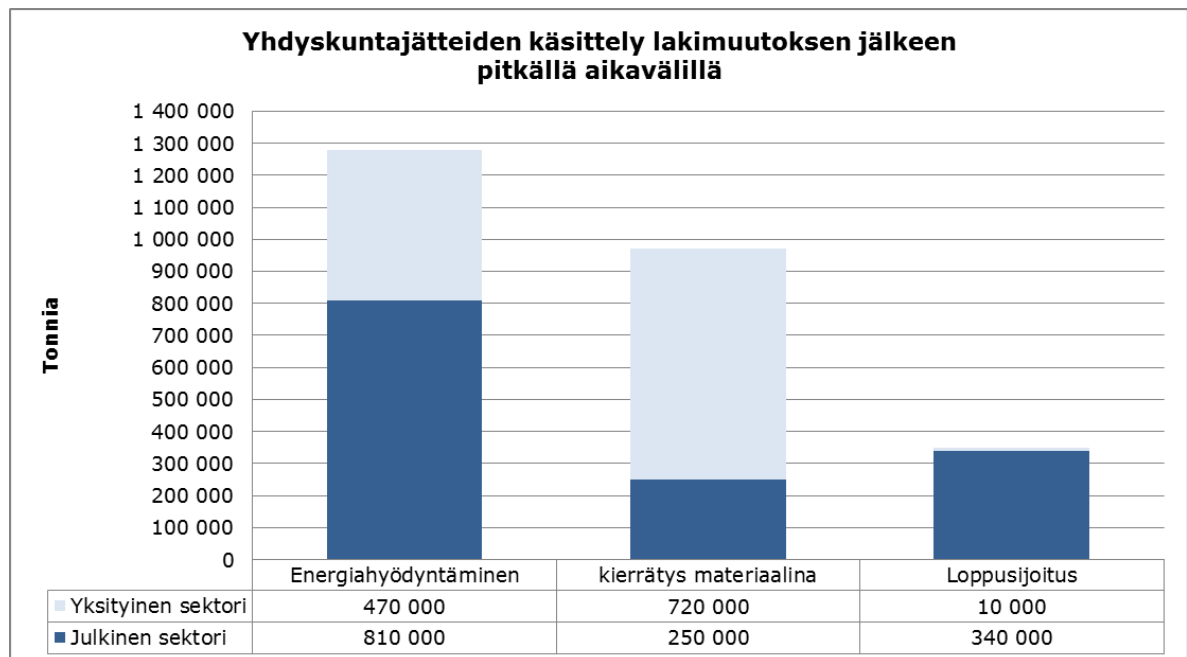
Kuva 4-2. Periaatekuva yhdyskuntajätevirtakaaviosta, kun skenaarion 2 mukaisesti 200 000 tonnia yhdyskuntajätettä siirtyy kunnallisen jätehuollon järjestelmästä yksityiselle jätehuollolle.

Lain muutoksen myötä siirtyvä yhdyskuntajäte on helpompi hyödyntää kuin kotitalouksien yhdyskuntajäte (Kontturi 2016; Pulkkinen & Sinisalo 2012). Lyhyellä aikavälillä muutos on lähinnä jätteen siirtymistä yksityisen ja julkisen sektorin välillä (kuva 4-3 vrt. kuva 2-5 s.8), mutta pitkällä aikavälillä myös kierrätys tehostuu (kuva 4-4). Energiahyödyntämiseen ja kierrätykseen ohjautuvien jätteiden määrällinen suhde lyhyellä aikavälillä perustuu palvelualojen tuoreimpiin jätteen koostumustutkimuksiin (Kontturi 2016; Pulkkinen & Sinisalo 2012).

Pitkällä aikavälillä materiaalikierrätys voi tehostua, jos jätteen tuottaja vähentää sekajätteen määrää syntypaikkalajittelulla ja/tai sekajätteen laitosmaista käsittelyä lisätään. Lyhyellä aikavälillä siirtyvä jäte tulee ohjautumaan joko samoihin käsittelylaitoksiin tai toisiin olemassa oleviin laitoksiin. Voidaan olettaa, että yksityisellä sektorilla osa jätteestä ohjautuu rinnakkaispolttoaineen (SRF) valmistukseen. Rinnakkaispolttoaineen valmistuksen linjasto mahdollistaa jo nykyteknologialla kierrätyskelpoisten materiaalien erottelun. Lyhyellä aikavälillä kierrätystasossa ei tapahdu muutoksia, mutta pitkällä aikavälillä biojätteen syntypaikkalajittelun tehostuminen ja laitosmainen erottelu lisää materiaalikierrätystä. Pitkällä aikavälillä syntyy kannusteita erotella aiempaa enemmän kierrätyskelpoisia jakeita SRF:n valmistuksen ja muilla mekaanisen lajittelun linjastoilla. Tätä suuntausta tukevat mm. viimeaikaiset lisäinvestoinnit erottelutekniikkaan. Arvioinnissa on lähdetty siitä, että siirtyvästä jättemäärästä (tarkasteltavan muutoksen kohteena oleva jättemäärä) biojäte, paperi, lasi ja metalli saadaan erilliskäsittelyyn ja polttoon menevästä jättemäärästä saadaan lajittelulinjastolta materiaalikierrätykseen soveltuvia jakeita 15 %. Lajittelua ennen jätteen polttoa ei vielä ole, mutta esimerkiksi Ekokem Oyj on rakentanut Riihimäelle ekojalostamon, jossa yhdyskuntajätteestä erotellaan noin 37 prosenttia biojätettä, 10 prosenttia muovista ja 3 prosenttia metallia. Vastaavia investointeja on kehitteillä myös muualla Suomessa.



Kuva 4-3. Arvio yhdyskuntajätteen käsittelystä yksityisellä ja julkisella sektorilla lakimuutoksen jälkeen lyhyellä aikavälillä.



Kuva 4-4. Arvio yhdyskuntajätteen käsittelystä yksityisellä ja julkisella sektorilla lakimuutoksen jälkeen pitkällä aikavälillä.

Edellä esitetyn perusteella, käytännössä yksityiset jätehuoltoyritykset tulevat järjestämään jätehuollon skenaariosta riippuen 80 000 - 250 000 t/a siirtyvistä jätteistä. Muutoksen kohteena olevan jätemäärän jakaantuminen Suomessa eri jätelaitosten alueille on esitetty taulukossa 4-2 ja jätelaitosten maantieteelliset sijainnit kuvassa 4-5.

Muutoksen myötä yksityisen kilpailun piiriin siirtyvät jätemäärät ovat alueellisesti varsin pienet muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Jätemäärällisesti 5 suurinta aluetta kattaa yli 50 % kaikesta siirtyvästä yhdyskuntajätteestä.

Kunnan ensisijaisesta vastuusta siirtyvä kokonaisjätemäärä jakautuu koko Suomen osalle ja jätteen kuljetus ja käsittely jakautuvat kilpailun perusteella useille yrityksille, joten volyymin vaikutus liiketoimintaan ja käsittelyratkaisuihin voi olla rajattu.

Taulukko 4-2. Siirtyvän yhdyskuntajättemäärän jakaantuminen alueittain.

Jäteyhtiö	Siirtyvä Jäte min. (t)	Siirtyvä jäte max. (t)
1. Botniasosk Oy Ab	780	2 000
2. Ekorosk Ab Oy	2 400	6 200
3. Etelä-Karjalan Jätehuolto Oy	2 500	6 500
4. HSY:n jätehuolto	21 900	56 800
5. Itä-Uudenmaan Jätehuolto Oy	1 800	4 700
6. Jämsän Jätehuolto liikelaitos	500	1 200
7. Jätekukko Oy	4 000	10 400
8. Kainuun jätehuollon kuntayhtymä (Ekokymppi)	1 500	3 900
9. Keski-Savon Jätehuolto	900	2 300
10. Kiertokapula Oy	6 600	17 000
11. Kymenlaakson Jäte Oy	3 600	9 400
12. Lakeuden Etappi Oy	2 600	6 700
13. Lapin Jätehuolto kuntayhtymä	800	2 000
14. Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy	2 200	5 700
15. Lounais-Suomen Jätehuolto Oy	7 900	20 500
16. Metsäsairila Oy	1 000	2 700
17. Millespakka Oy	500	1 400
18. Mustankorkea Oy	3 100	8 200
19. Napapiirin Residuum Oy	1 300	3 400
20. Nurmijärven kunta	800	2 100
21. Oulun Jätehuolto Oy	5 700	14 700
22. Perämeren Jätehuolto Oy	1 200	3 000
23. Pirkanmaan Jätehuolto Oy	8 200	21 300
24. Porin kaupunki/Tekninen palvelukeskus/Jätehuolto	2 500	6 400
25. Puhos Oy	2 100	5 600
26. Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy	3 900	10 100
27. Rauman seudun jätehuoltolaitos	900	2 300
28. Rosk'n Roll Oy Ab	2 600	6 700
29. Sammakkokangas Oy	600	1 700
30. Savonlinnan Seudun Jätehuolto Oy	800	2 200
31. Stormossen Ab Oy	2 000	5 200
32. Vestia Oy	1 900	4 900
33. Ylä-Savon Jätehuolto Oy	1 100	2 800

ei ole siirtymäajan jälkeen ongelma, koska EU tulee säätämään tiukemmista kierrätystavoitteista ja -velvoitteista 2020-luvun alkuvuosista lukien.

4.5 TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Taloudellisia vaikutuksia tarkastellaan 1) kotitalouksien, 2) muutoksen kohteena olevien jätteen tuottajien 3) kuntayhtiöiden ja 4) urakoitsijoiden/yrityksien näkökulmasta. Tarkasteltavia kysymyksiä taloudellisista vaikutuksista ovat mm:

Onko ehdotuksella vaikutuksia eri väestöryhmien ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan?

- Vaikutukset voivat olla esimerkiksi kaikkien tulonsaajien asemaa parantavia tai heikentäviä vaikutuksia tai eri väestöryhmien väliseen asemaan liittyviä vaikutuksia.
- Onko todennäköistä, että välillisiä taloudellisia vaikutuksia?

Onko ehdotuksella vaikutuksia jätteen käsittely ja kuljetuskustannuksiin?

- Onko esimerkiksi todennäköistä, että kustannukset nousevat ja kuinka paljon?
- Onko vaikutuksia jätehuoltopalveluiden saatavuuteen, jatkuvuuteen, Käsittelykapasiteetin riittävyyteen ja monipuolisuuteen

Onko ehdotuksella vaikutuksia kuntayhtiöiden kustannuksiin ja tuottoihin ja muuhun toimintaan?

- Vähenevä jätteen määrä
- Kuljetusten määrä euroina joka poistuu
- Käsittelyn määrä joka poistuu euroina
- Aiheutuuko ehdotuksesta liiketoiminnallisia muutoksia
- Aiheutuuko erilaisista ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintimenettelyistä hallinnollisia kustannuksia
- Vaikuttaako jätteiden keräykseen
- Vaikuttaako jätteiden kuljetuksiin
- Vaikutukset jätteiden alueellisen materiaali- ja energiahyödyntämisen kustannuksiin
- Hallinnolliset kustannukset jne.

Onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten kustannuksiin ja tuottoihin ja muuhun toimintaan?

- Lisääntyvä jätteen määrä
- Kuljetusten määrä euroina joka lisääntyy
- Käsittelyn määrä joka lisääntyy euroina
- Merkitseekö ehdotus verojen, maksujen tai yritystukien muutoksia?
- Aiheutuuko ehdotuksesta liiketoiminnallisia muutoksia?
- Aiheutuuko erilaisista ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintimenettelyistä hallinnollisia kustannuksia?
- Vaikuttaako jätteiden keräykseen
- Vaikuttaako jätteiden kuljetuksiin
- Vaikutukset jätteiden alueellisen materiaali- ja energiahyödyntämisen kustannuksiin
- Hallinnolliset kustannukset jne.

Onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen?

- Estääkö, rajoittaako tai vääristääkö ehdotus kilpailua yritysten välillä?
- Miten ehdotus vaikuttaa uusien yritysten pääsyyn markkinoille, markkinoiden keskittymisasteeseen ja yritysten kilpailukeinojen (kuten hinnoittelu, laatu, mainonta) käyttöön?
- Kilpailuneutraaliteetti
- Kilpailun edistäminen
- TSV hyödyntäminen

Onko ehdotuksella vaikutuksia erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, uuden yritystoiminnan aloittamiseen tai yritysten kasvumahdollisuuksiin?

- Kohdistuvatko ehdotuksen vaikutukset suhteellisesti voimakkaammin pieniin yrityksiin?
- Edistääkö ehdotus kasvun mahdollisuuksia ja yritysten kasvuedellytyksiä?

Onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten investointeihin tai tutkimus- ja kehittämistoimintaan ja innovaatioihin?

- Vaikuttaako ehdotus yritysten investointeihin ja niiden edellytyksiin?
- Edistääkö ehdotus innovaatiotoimintaa eli uusien tuotantomenetelmien, tuotteiden ja palveluiden kehittämistä?

Onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn?

- Vahvistaaiko tai heikentääkö ehdotus suomalaisten yritysten kilpailuasemaa suhteessa muihin kansainvälisillä markkinoilla toimiviin yrityksiin?

4.5.1 Kotitaloudet

Ehdotetulla muutoksella ei ole suoria vaikutuksia kotitalouksiin, niiden taloudelliseen asemaan tai palvelun laatuun. Välillisiä vaikutuksia voi syntyä, jos muutoksen kohteena olevien kiinteistöjen jätteenkeräys siirretään pois kotitalouksissa syntyvien jätteiden keräysreiteiltä tai siirtyvien jätteiden käsittely toteutetaan nykyisestä poikkeavassa paikassa. Keskimäärin kustannukset kotitalouksille pysyvät lähes ennallaan.

Muutoksen kohteena olevien jätteiden keräilyreitien siirtyminen asuinkiinteistöjen reiteiltä yritysreiteille tarkoittaa joidenkin asuinkiinteistöjen reittien uudelleen järjestelyä. Reitit optimoidaan uudelleen ja syntyvä muutos on täysin alueesta riippuva. Alueille, missä asuinkiinteistöjen reiteihin saadaan lisää tehokkuutta muutos voi alentaa kotitalouksiin yhdyskuntajätteiden keräyskustannuksia. Jätteen keräys muista kuin asuinkiinteistöistä on tyypillisesti hitaampaa vaativampien ja vaihtelevimpien lastausolosuhteiden vuoksi. Myös astioiden ominaispainot näissä kohteissa ovat korkeammat kuin asuinkiinteistöissä.

Lain muutoksen seurauksena kuntayhtiöille tulee vähemmän jätettä. Tällöin asumisen yhdyskuntajätteiden jätehuollon jätemaksuihin tulee käsittelyn osalta korotuspaineita riippuen jätelaitosten kyvystä sopeuttaa toimintaansa, mm. henkilöstöä ja muita hallinnollisia kustannuksia muuttu-

vaan tilanteeseen. Sopeutumiskyky voi vaihdella alueittain. Jos sopeuttamista ei tehdä, jätemäärän vähentyminen tarkoittaa kunnallisten jätehuolto-organisaatioiden kustannusten (mm. hallinto ja palveluneuvonta) jakaantumista pienemmälle asiakasmäärälle. Tästä johtuen kotitalousjätteen käsittelyn kustannuksiin voi tulla nousupainetta.

Mahdolliset muutokset kuljetuksen ja käsittelyn hinnoissa voivat kumota toisensa ja taloudelliset kokonaisvaikutukset kotitalouksille ovat vähäisiä. Niiden merkitys nykymuodossaan ovat varsin pienet. Jätehuollon osuus kiinteistöjen julkisista maksuista (kiinteistövero, kaukolämpö, vesi ja jätevesi, kiinteistösähkö ja jätehuolto) on Kiinteistöliiton Indeksitalo 2015 -selvityksen mukaan Suomessa keskimäärin 6,6 %. Tämän perusteella esimerkiksi 10 %:n hinnanmuutos jätehuollon kokonaiskustannuksissa tarkoittaa 0,7 %:n hinnan muutosta kiinteistöjen julkisissa maksuissa.

4.5.2 Muuttuvan jätelain kohteena olevat jätteentuottajat

Kunnilla on nykyään viimekädessä määräysvalta, minne alueelta kuljetettava jätelain 32 § 1 momentin kohtien 2-5 mukaiset yhdyskuntajätteet viedään. Jätelain muutoksen jälkeen jätteenhaltija voi kilpailuttaa kuljetusyrittäjiä ja/tai jätehuollon kokonaispalveluja tarjoavia yrityksiä. Kuljetusyrittäjä voi puolestaan kilpailuttaa yhdyskuntajätteitä käsitteleviä laitoksia sekä toimittaa kuljettamansa jätteet kokonaistaloudellisesti edullisimpaan käsittelypaikkaan, joka kuitenkin täyttää yhdyskuntajätteiden käsittelylle asetetut vaatimukset. Jätteen tuottaja voi samalla asettaa ehtoja siitä minne jäte toimitetaan käsiteltäväksi. Näin ollen ehdotetulla lain muutoksella on arvioiden mukaan vaikutuksia jätteen haltijoiden jätehuoltokustannuksiin.

Muutoksen kohteena olevien kiinteistöjen jätteet siirtyisivät kerättäväksi pääsääntöisesti kuljetusreiteille, joilla yksityiset jätehuoltoyritykset keräävät jo nyt yritysten yhdyskuntajätteitä. Jätteenkuljetusyritykset pystyvät pääsääntöisesti hoitamaan keräyksen nykyisellä kalustollaan ja asiakaspalvelullaan. Kuljetuksen hinta määräytyy kustannusvastaavasti, jolloin siihen vaikuttavat tyhjennysolosuhteet, jätteen määrä, ominaispaino astiassa sekä reittisynergiat. Suoritemäärän arvioidaan kasvavan nykyisestä keskimäärin 5 - 14 %. Suoritemäärä kasvaa, koska yksityiset kuljetusyritykset eivät voi optimoida reittejä samalla tavoin kuin monopoliasemassa olevan kunnan jätehuollon järjestämässä kuljetuksessa voidaan optimoida⁸. Tehokkaammalla toiminnalla ei voida täysimääräisesti kompensoida optimoinnista syntyvää eroa.⁹ Tämän perusteella voidaan olettaa 5 %:n nousua tyhjennysmaksun kuljetusosaan, joka on noin 30 - 50 % tyhjennysmaksusta.

Jätehuollossa maksetaan kuljetuksen lisäksi myös jätteen käsittelystä, erilaisista veroista, keräysvälineistä, neuvonta- ja raportointipalveluista sekä varautumisesta tuleviin investointeihin. Näiden osuus jätteenhaltijalle tulevista kustannuksista on ollut keskimäärin 50 - 70 %. Jätelaitosyhdistyksen vuoden 2015 aineiston mukaan sekajätteen tyhjennyshinta Suomessa on keskimäärin 250 €/tonni. Tämän perusteella muuttuvan jätelain kohteena olevilta jätteentuottajilta peritään jätemaksuja skenaariosta riippuen; skenaario I: 25 milj. €, skenaario II: 50 milj. € tai skenaario III: 65 milj. €.

Kilpailun seurauksena pitkällä aikavälillä käsittelykustannukset ja jätehuoltoyritysten toiminnastaan saama kate voivat osalla alueista laskea nykytilanteeseen nähden. Hinta voi osalla alueilla laskea, jos jätteen vastaanottoaika on aiempaa lähempänä tai jätteen vastaanottohinta on nykyistä vaihtoehtoa edullisempi. Vastaavasti osalla alueista hinnat voivat nousta, kun hinnoittelu tehdään kustannusvastaavasti eikä eri jätteen tuottajien (kotitaloudet ja muut kunnan vastuulla olevat jätteen tuottajat) jätemaksuja tasata kuten kunnan julkisoikeudellisella jätemaksulla tehdään. Pääsääntöisesti edistyneemmät, materiaalihyödyntämiseen tähtäävä käsittelymenetelmät luovat kuitenkin hintojen nousupainetta kaikessa jätehuollossa. Painetta vähentää materiaalien ja energian hyötykäyttö uusioraaka-aineina.

Jos muutoksen kohteena oleva kiinteistö sijaitsee mm. haja-asutusalueella, eikä alueella ole saatavilla yksityistä jätehuoltoa kohtuullisilla ehdoilla, voidaan joutua hyödyntämään kunnan toisista vastausta. Silloin kuljetuksen ja käsittelyn hinnan voidaan myös olettaa hieman nousevan nykyisestä, koska toiminta ei ole taloudellisesti kannattavaa ja kustannukset katetaan kohtuullisuuden rajoissa asiakkailta. Hinnoittelu perustuu kuitenkin jätetaksaan. Tietoa lain muutoksen kohteena olevien toimintojen sijoittumisesta asutuskeskusten ja taajamien ulkopuolelle ei ole helposti saatavilla, mutta voidaan olettaa, että siirron kohteena olevat sosiaali- ja terveyspalvelut, koulutustoiminta ja julkiset hallinto- ja palvelutoiminnot sijoittuvat pääasiallisesti muualle kuin haja-asutusalueille.

⁸ Kunnallisten organisaatioiden jätemaksuihin saa sisältyä vain kohtuullinen tuotto, joka on kuitenkin epämääräinen.

⁹ Kunnallisten organisaatioiden jätteiden kuljetukset on kuitenkin keskitetysti kilpailutettu ja käsittelypaikat määrätty, joten yksityinen toimija voi useissa tapauksissa valita myös lähempänä olevan käsittelypaikan.

Taulukossa 4-3 on esitetty eri skenaarioissa syntyvät taloudelliset vaikutukset muuttuvan jätelain kohteena oleville jätteen haltijoille. Taulukossa on arvioitu erikseen taloudelliset vaikutukset kuljetuskustannuksiin, hallintoon ja katteeseen sekä käsittelyn kustannuksiin. Kokonaiskustannusvaikutusta on vaikea arvioida tarkasti, koska asiaan vaikuttavia muuttujia on useita ja alueellisia eroja esiintyy.

Taulukko 4-3. Eri skenaarioissa syntyvät taloudelliset muutokset jätteen tuottajalle.

TALOUDELLISET MUUTOKSET NYKYISEEN NÄHDEN	I: 100 000 tonnia	II: 200 000 tonnia	III: 260 000 tonnia
Muutos kuljetuksen kustannuksissa, lyhyt aikaväli	+450 000	+900 000	+1 200 000
Muutos hallinnon kustannuksissa ja katteessa, lyhyt aikaväli	-200 000	-500 000	-600 000
Muutos käsittelyn kustannuksissa, pitkä aikaväli	-200 000	-500 000	-1 000 000
MUUTOS NYKYISEEN JÄTEMAKSUUN (€), LYHYT AIKAVÄLI	+250 000	+500 000	+600 000
MUUTOS NYKYISEEN JÄTEMAKSUUN (%), LYHYT AIKAVÄLI	+1,0	+1,0	+0,9
MUUTOS NYKYISEEN JÄTEMAKSUUN (€), PITKÄ AIKAVÄLI	+ 50 000	0	- 400 000
MUUTOS NYKYISEEN JÄTEMAKSUUN (%), PITKÄ AIKAVÄLI	+0,2	0	-0,6

Tehdyn tarkastelun perusteella lyhyen aikavälin kustannukset tulevat kokonaisuudessaan hieman kasvamaan; Skenaario I: + 250 000 €, Skenaario II: +500 000 €, Skenaario III: +600 000 €. Tämä muodostuu kuljetuskustannusten lievästä kasvusta ja hallinnon kustannusten ja katteen pienenemisestä. Kaikissa skenaarioissa kokonaismuutos on noin 1% jätemaksusta. Pitkällä aikavälillä käsittelyn kustannukset tulevat todennäköisesti laskemaan nykyisestä, jolloin jätelain muutokset ovat skenaarioittain seuraavat: Skenaario I: + 50 000 €, Skenaario II: 0 €, Skenaario III: -400 000 €. Muutos on joko 0,2 %:n nousu tai 0,6 %:n lasku jätemaksusta. Jätteen tuottajan kanalta muutos onkin hyvin pieni.

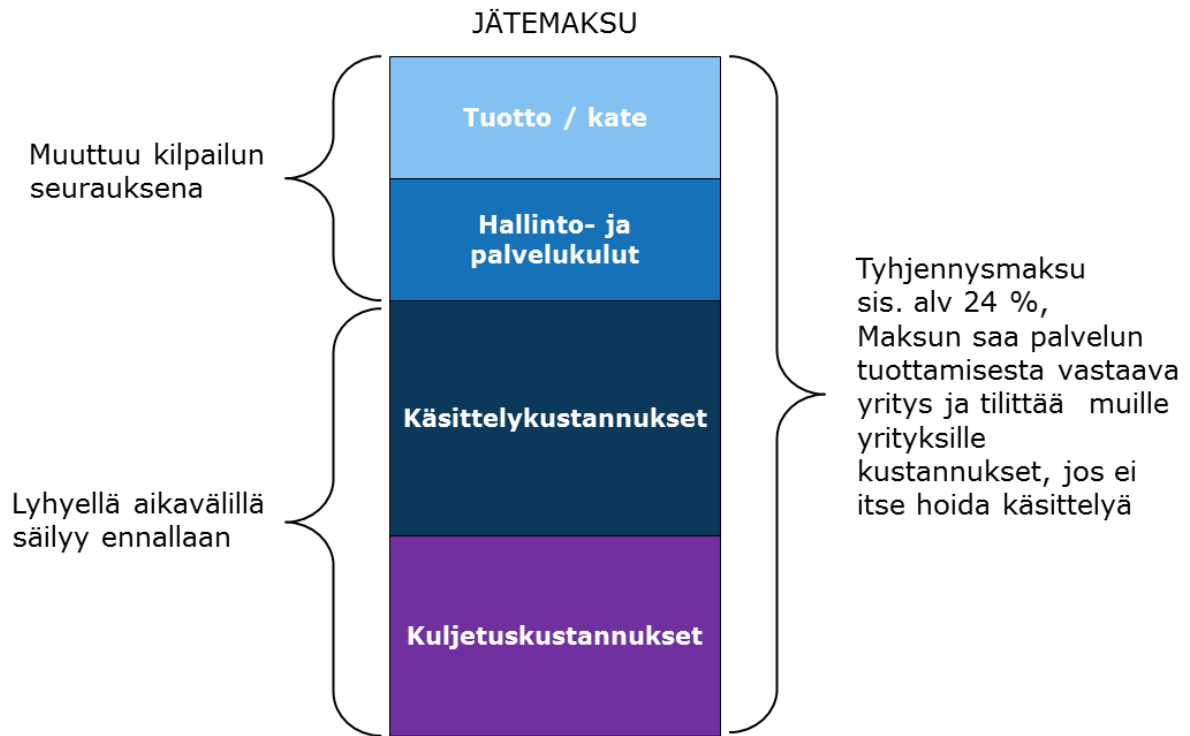
Muuttuvan jätelain kohteena olevien kiinteistöjen jätehuollon osuus julkisista maksuista (kiinteistövero, kaukolämpö, vesi ja jätevesi, kiinteistösähkö ja jätehuolto) on samaa kokoluokkaa kuin Kiinteistöliiton Indeksitalo 2015 -selvityksessä kuvattujen asuinkiinteistöjen. Ne ovat keskimäärin 6,6 %, minkä perusteella jätehuollossa tapahtuvat hinnan muutokset ovat vain pieni osa kiinteistöjen kokonaiskustannuksia. Lyhyellä aikavälillä muutos kiinteistöjen julkisiin maksuihin on noin 0,066 % ja pitkällä aikavälillä -0,04 - 0,013 %.

4.5.3 Kuntien jätelaitokset

Kuntien jätelaitosten vastuulta siirtyvän yhdyskuntajättemäärän arvioidaan olevan skenaarioittain 100 000 t/a - 260 000 t/a. Tämä määrä siirtyy kuntien jätelaitoksilta vapaan kilpailun piiriin. Osa siirtävästä yhdyskuntajätteestä kuitenkin palautuu takaisin kunnan vastuulle toissijaisen vastuun kautta, minkä on arvioitu olevan 6 000 – 20 000 tonnia (ks. luku 4.3).

Kuntien jätelaitosten tulot muodostuvat jätteiden haltijoilta perittävistä jätemaksuista. Jättemaksu muodostuu kuljetus- ja käsittelymaksusta sekä tietyt laissa määritellyt tehtävien kustannukset kattavasta perusmaksusta. Kunta saa sisällyttää maksuun kohtuullisen tuoton, jossa voidaan ottaa huomioon myös tulevia investointeja. Kuljetus- ja käsittelykustannukset pitävät sisällään kuljetuksen ja käsittelyn välittömät kustannukset. Kuljetus- ja käsittelykustannusten jälkeen jäljelle jäävä osuus jää jätehuollon yleiskuluihin (palvelutehtävä, jätelautakunta jne.) sekä kohtuulliseen tuottoon, joka sisältää mm. varaukset käsittelypaikkojen perustamiseen, käytöstä poisoton, jälkihoito, investointeihin jne.

Kuntien jätelaitosten kustannusrakenne on periaatteessa sama kuin yksityisillä yrityksillä, mutta jätehuollon hallinto- ja yleiskulut ovat keskimäärin suurempia kuin yksityisillä yrityksillä. Tuotto jää kuntayhtiöön käytettäväksi jätehuoltoon (käsittely, hallinto), eikä sitä jaeta osinkoina. Tämä näkyy, kun voimassa olevat jätemaksut erotellaan kuvan 4-6 mukaisesti.



Kuva 4-6. Periaatekuva jätemaksun kustannuksista muutoksen jälkeen

Muutoksen seurauksena jätteen haltija ostaa kuljetuspalvelut yksityisiltä kuljetusyrittäjiltä. Tällöin kuljetusyritys laskuttaa tyhjennysmaksun suoraan jätteen haltijalta. Tämä rahavirta ei enää lain muutoksen jälkeen liiku kunnan jätelaitoksen kautta. Jätelaitos voi tarjota jatkossakin palveluitaan markkinaehtoisesti, mutta ei toimi palvelun järjestäjänä.

Nykyisten jätevirtojen perusteella kuntien jätelaitokset järjestävät noin 61 % yhdyskuntajätehuollosta pääosin kilpailuttamalla palvelun tuottajia ja tietyin osin hoitamalla palveluiden tuottamisen itse. Palveluiden tuottajan rooli kuntayhtiöillä on pienempi. Yksityinen sektori vastaavaa kuljetuksista 100 %, kierrätyksestä 60 % ja energiahyödyntämisestä 40 %. Kuntien jätelaitokset ovatkin pääasiallisesti palvelujen järjestäjä ja näin mahdollistavat käsittelyteknologian ja innovaatioiden syntymisen palvelun tuottajille. Kun myös palvelujen järjestäminen muutoksen kohteena oleville jätteille siirtyy yrityksille tarkoittaa se myös näiden innovaatioiden painopisteen siirtymistä yhä enemmän yksityisten yritysten vastuulle.

Suurin muutos on jätehuollon yleiskulujen ja voiton jakautumisessa sekä voiton käsittelyssä. Yksityisten jätehuoltoyritysten yleiskustannukset ovat pienemmät kuin kuntaorganisaatioissa. Kuntaorganisaatiot eivät jaa voittoa vaan ylijäämä käytetään joko hallintoon tai investointeihin.

Kuntayhtiöltä hallinto- ja palvelukuluista sekä tuotosta poistuva rahavirta vaihtelee skenaarioista riippuen 10-25 miljoonaa euroa (ei sisällä kuljetusten ja käsittelyn rahavirtoja) kts. kuva 4-6. Skenaariossa I 10 miljoonaa euroa, skenaariossa II 18 miljoonaa euroa ja skenaariossa III 25 miljoonaa euroa. Tämä perustuu eri jakeiden määrin ja nykytilanteessa perittäviin käsittelymaksuihin. Tällä hetkellä Suomessa on käsittelyssä jopa ylikapasiteettia. Kuntien jätelaitosten omistamissa yhdyskuntajätteen käsittelylaitoksissa ei lyhyellä aikavälillä tule tapahtumaan muutoksia. Pitkällä aikavälillä jätteiden toimitus voi ohjautua muualle kuin nykyisiin paikkoihin, jolloin saatavat tulot pienentyvät. Nykytiedon valossa ainakin biojätteen käsittely tulee lisääntymään, mikä nostaa käsittelyn taloudellista arvoa siirtyvälle jättemäärälle noin 0,2 – 1 milj.

4.5.4 Yrittäjät

Suorat taloudelliset vaikutukset ovat yksityisille jätteen kuljetus- ja käsittely-yrityksille lyhyellä aikavälillä pääosin päinvastaiset kuin kuntien jätelaitoksille. Lainmuutoksen myötä kuntien vastuulta vapautuu vapaille markkinoille skenaariosta riippuen 100 000 - 260 000 tonnia yhdyskuntajätettä. Yksityisen urakoitsijat ovat jo nykyisin hoitaneet kaiken kuljetuksen, mutta alueesta riippuen kilpailutuksen on toteuttanut kunta tai kiinteistön haltija. Lain muutoksen jälkeen kuljetuksen kilpailuttaa jätteen haltija ja laskutus tapahtuu kustannusperusteisesti suoraan asiakkaalta, jolloin kuljetuksista saatavat katteet voivat nousta kilpailutilanteesta riippuen. Nykyisellään siirtyvän jättemäärän kuljetuksen taloudellinen arvo on noin 9 – 23 milj. €, joka on kuitenkin käy-

tännössä päätynyt jo nykyisin yksityiselle jätteenkuljetussektorille, joilta kuljetus on ostettu palveluna.

Lyhyellä aikavälillä jätteen käsittely ei tule juuri muuttumaan ja lain muutoksen kohteena olevat jätteet kuljetetaan edelleen samoihin käsittelypaikkoihin, jolloin käsittelylaitosten saamat porttimaksut tulevat pysymään samoina. Pitkällä aikavälillä muutoksen kohteena oleviin jätteisiin sisältyvä biojäte tultaneen käsittelemään täysimääräisesti biojalostamoissa niiltä osin kuin se on jätemäärän osalta mahdollista. Silloin biojätteen taloudellinen arvo on noin 0,2 - 1 milj. €, kun oletetaan, että jätelaitoksen alueella syntyessä yli 7000 t biojätettä, se hyödynnetään biojätteenä.

Jätteiden koostumus ja määrä mahdollistaa pitkällä aikajänteellä innovatiivisen jätteen välikäsittelyn ja -varastoimisen ja/tai uusien käsittelylaitosten perustamisen ja niiden taloudellisesti kannattavan toiminnan ainoastaan suurilla paikkakunnilla. Muutos kannustaa innovatiiviseen käsittelyyn ja hyödyntämisen kehittämiseen, koska lainmuutoksen jälkeen yritykset voivat itse päättää käsittelystä ja jatkojalostuksesta, eikä kunta/ päätä jätteiden käsittelystä. Tässä selvityksessä tarkasteltavat muutokset eivät kuitenkaan yksin johda merkittäviin uusinwestointeihin ja todennäköisesti tulevaisuuden investointien perusteena ovat laajemmat EU-tasolla määriteltävät kiertotalouslähtöiset kehityssuunnat, jotka tulevat pudottamaan kehityksestä uusiutumiskyvyttömät jätehuoltoyritykset. Mahdolliset siirtymät tapahtuvat jätteen energiahyödyntämisestä materiaalihyödyntämiseen. Tämän taloudellista vaikutusta on kuitenkin vaikea arvioida, koska nykytiedon valossa ei ole tietoa, millaista materiaalihyödyntämistä ja teknologiaa tulevaisuudessa tullaan hyödyntämään. Nykyisin polttoon menevästä yhdyskuntajätteestä saataisiin jo nykyteknologialla seulottua 15 % tehokkaammin materiaali-kierrätykseen kelpaavat jätejakeet (kts. kpl. 4.3 s. 22), jolloin pidemmällä aikavälillä kehittyvän käsittelyn taloudellinen arvo nykyteknologiaa käyttäen olisi noin 1-3 miljoonaa euroa.

Muutoksen kohteena olevien yhdyskuntajätteiden osalta hinnoittelu muuttuu markkinaperusteiseksi. Käsittelypaikka valitaan taloudellisella perusteella ottaen huomioon kuljetusmatkat ja vastaanottomaksut. Lähtökohtaisesti kuljetuksien ja käsittelyn hinnassa ei tule tapahtumaan suuria muutoksia, vaan suurimmat muutokset tulee hallinto- ja palvelukuluissa sekä katteessa (kts. kuva 4-6). Kuntayhtiöltä poistuva rahavirta on skenaarioista riippuen 10 - 25 miljoonaa euroa, joka siirtyy uutena rahavirtana yksityiselle jätehuoltosektorille.

Nykytilanteeseen verrattuna, jossa muutoksen kohteena olevat jätteenkäsittelylaitokset eivät voi kilpailuttaa jätehuoltohankintaansa, syntyy muutoksen seurauksena todennäköisesti kilpailua palveluntarjonnassa yritysten välillä. Sen sijaan kuntayhtiöiden suorittama kilpailutus poistuu tarkastelun kohteena olevilta jätteiltä. Nykyisin pienten alueellisten jätteenkuljetusyritysten toimintaedellytykset ovat riippuneet kuljetusurakkasopimuksista (yksi asiakas, kunta/kuntayhtiö), mutta muutoksen jälkeen he voivat tarjota palveluitaan myös muutoksen kohteena oleville jätteenhaltijoille (useita asiakkaita). Joillakin alueilla kuitenkin kuntayhtiöiden kilpailutus on avannut yhden organisaation hallitsemia kaupunginosia ja kuntia urakat voittaneille yrityksille. Muutos keskimäärin mahdollistaa yritysten liiketoiminnan kehittymisen. Koko Suomen alueelle ja useille yrityksille jakautuvat volyymit eivät ole kuitenkaan niin suuria, että uusia yrityksiä syntyisi merkittävässä määrin.

Siirtyvän jätemäärän perusteella ei arvioida olevan vaikutusta yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn, mutta on mahdollista, että muutos lisää ulkomaisten toimijoiden kiinnostusta suomalaisesta markkinasta.

Aikaisempien tutkimusten perusteella jätehuoltoteknologian kehitystoiminta on tehokkainta kansainvälisissä ja valtakunnallisissa yrityksissä, sekä jossain määrin alueellisissa jätteenkuljetusyrityksissä ja muissa yhteisöissä. Ehdotuksella on lyhyellä aikavälillä kuitenkin vain pienimuotoista vaikutusta uusiin investointeihin.

Ehdotettu jätelain muutos ja kunnan toissijaisen vastuun valvonnan täsmentäminen parantaisivat oletettavasti kilpailuneutraliteettia. Olennaista ei kuitenkaan ole 32 §:ään ehdotettu muutos siinä, vaan tasapuolisten kilpailuolosuhteiden toteutuminen julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä.

4.6 VAIKUTUKSET VIRANOMAISTOIMINTAAN

Tarkasteltavia kysymyksiä viranomaistoiminnan vaikutuksista ovat mm:

Onko ehdotuksella vaikutuksia viranomaisten välisiin suhteisiin?

- Vaikuttaako ehdotus viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin tai esimerkiksi valtion ja kuntien keskinäiseen tehtävänjakoon?

Onko ehdotuksella vaikutuksia viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin?

- Vaikuttaako ehdotus viranomaisten tehtävien määrään tai luonteeseen tai vaikuttaako se viranomaisten menettelytapoihin ja palvelukykyyn?
- Lainsäädännön ennakoitavuus

Onko ehdotuksella vaikutuksia viranomaisen henkilöstöön tai organisaatioon?

- Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi henkilöstön määrään tai asemaan?
- Onko havaittavissa vaikutuksia organisaation toimitiloihin tai laitteisiin?
- Lainsäädännön selkeys ja ennakoitavuus?

Onko ehdotuksella hallinnollisia vaikutuksia viranomaisiin?

- Vaikuttaako ehdotus viranomaisten raportointi- tai selvitysvelvoitteisiin?
- Keskinäiset suhteet; tehtävien jako
- Menettelytavat; työmäärät ja resurssit
- Organisaatiot; henkilöstömäärä, toimitilat, laitteet
- Hallinto ja sen kustannukset; selvitys ja raportointivelvoitteiden lisääminen
- Hallinnollinen kuorma ja tietotarpeet

Jätelainmuutosehdotus ei vaikuta nykyisiin loppusijoitusalueisiin eikä synnytä uusia loppusijoitusalueita, sillä vuoden 2016 alusta voimaan tullut orgaanisen jätteen kaatopaikkakielto käytännössä kieltää loppusijoituksen muutoksen kohteena olevien jätteiden osalta. Siirtyvän jätemäärän volyymin vuoksi ehdotus ei synnytä uusia polttolaitoksia, mutta voi vaikuttaa nykyisen polttoaineen riittävyyteen. Biojätteen sekä laitospölyn käsittelyn osalta voi syntyä enimmillään 2 kpl uutta kapasiteettia (kompostointi, biokaasu tai bioetanolilaitosta). Tämän vuoksi myöskään viranomaisten väliset suhteet eivät käytännössä muutu.

Säädösmuutoksilla voidaan täsmentää jätelain valvontaviranomaisten ja kilpailuviranomaisten toimivaltojen rajapintoja, joka eivät ole olleet täysin selviä. Säädösmuutokset toteutetaan varsin pian jätelain säätämisestä. Säädösmuutoksen vaikutus lainsäädännön ennakoitavuuteen on kuitenkin sisältynyt valtioneuvoston tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Muutoksilla voidaan täsmentää säännöksiä niin, että muutoksen vastaisen toiminnan seuraukset ja viranomaisten toimivalta-jaot ovat ennakoitavissa.

Muutos 32 §:ään sinänsä on selkeä. Toissijaisen vastuun säätämistapa ratkaisee, selkeytyykö neutraliteettivajetta aiheuttanut jätelain 33 §. Jätelain muutos ei sinänsä ollut kuitenkaan ennakoitavissa jätelain nykyisten säännösten valossa. Muutokset eivät sellaisenaan ennakoisi myöskään jätedirektiivin muutoksen linjauksia, mutta niiden arvioidaan mahdollistavan tehokkaammin kierätystavoitteiden saavuttamisen sekä komission tulevien linjausten noudattamisen, mikäli niitä tukevat säännökset sisällytetään jätelakiin tehokkaasti.

Jätehuollon, ympäristönsuojelun ja terveydenhuollon viranomaistehtävät säilyvät ennallaan, mutta vapaan kilpailun piiriin siirtyvät jätteet kuuluvat jatkossa enää rajoitetusti kunnan jätehuoltoviranomaisen päätöksenteon piiriin. Jätehuoltoviranomainen voi antaa lähinnä vain jätelain 91.1 §:n 2-3 kohtien mukaisia kunnallisia jätehuoltomääräyksiä. Valvontaviranomaisella (ympäristönsuojeluviranomainen) on lisäksi omat tehtävänsä, jotka koskevat kaikkea toiminnan valvontaa nykyisellä tavalla.

Merkittäviä muutoksia viranomaisen työmäärässä ei ennakoita tapahtuvan. Jätteen kuljettajat hakevat jo nykyisellään toimintansa hyväksyntää jätehuoltorekisteriin. Jätelain 39.2 § kunnan oma jätteenkuljetusrekisteristä koskee jätelain 5 luvun mukaista kunnan järjestämää jätehuoltoa, joten se ei koske enää vapaan kilpailun piiriin kuuluvia jätteitä. Kerätyn, kuljetetun jne. jätteen laji, laatu, määrä, alkuperä ja toimituspaikka sekä jätteen kuljetus ja käsittely sisältyvät jatkossa jätelain 118 ja 119 §:n kirjanpitoon. Muutoksella ei ole vaikutusta viranomaisten henkilömääriin eikä hallinnon kustannukset merkittävästi muutu. Viranomaistehtäviä ei ole tarpeen jakaa uudelleen. Laajemmassa hallintouudistuksessa tulee muutoksia myös viranomaisorganisaatioihin. KKV:n tehtävät eivät lisäänty, jos kunnan toissijaisen vastuun nojalla tarjotun palvelun syntymisedellytykset ja palveluntarjonnan seuranta selkeytetään.

4.7 YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET

Oikeusministeriön 2007 julkaiseman Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohjeen mukaisesti tarkasteltavia kysymyksiä ympäristövaikutuksista ovat mm:

Onko ehdotuksella vaikutuksia luonnonvarojen ja energian käyttöön?

- Lisääkö tai vähentääkö ehdotus tarvetta käyttää maa-aineksia, metsävaroja, vesivaroja, muita raaka-aineita tai energiaa, tai vaikuttaako ehdotus eri energiantuotantomuotojen keskinäisiin suhteisiin?

Onko ehdotuksella vaikutuksia tuotteiden valmistukseen ja kulutuskäyttäytymiseen?

- Vaikuttaako ehdotus valmistettavien tuotteiden määrään tai laatuun siten, että päästöjen, jätteiden, käytettävien raaka-aineiden tai energian määrä kasvaa tai vähenee?
- Ohjaako ehdotus kuluttajia siten, että sillä on merkitystä esimerkiksi energian käytön tai jätteiden muodostumisen kannalta?

Onko ehdotuksella vaikutuksia toimintojen sijoittumiseen, kuljetus- ja liikkumistarpeisiin sekä eri liikennemuotojen keskinäisiin suhteisiin?

- Ohjaako ehdotus asumisen, teollisuuden tai muun toiminnan sijoittumista?
- Lisääntyykö tai vähentyykö liikenne?
- Muuttuvatko eri liikennemuotojen, kuten henkilöauto-, juna-, laiva- tai meriliikenteen, keskinäiset suhteet?

Onko ehdotuksella vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen?

- Lisääntyvätkö vai vähentyvätkö päästöt tai melu? Vaikutukset voivat johtua esimerkiksi maankäyttomuotojen muuttumisesta, kuten viheralueiden ottamisesta rakentamiskäyttöön.

Onko ehdotuksella vaikutuksia päästöjen ja jätteiden määrään, laatuun ja käsittelyyn?

- Kuinka paljon ja millaisia päästöjä ilmaan, vesistöihin, pohjaveteen tai maaperään syntyy?
- Etusijajärjestys
- Jätteen ehkäisy
- Vaikuttaako ehdotus ilmastoon muutokseen ja mahdollisuuksiin varautua tai sopeutua siihen?

Onko ehdotuksella vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön?

Ehdotus saattaa mahdollistaa materiaalihyödyntämisen nykyistä nopeamman kehittymisen, sillä se luo pitkällä aikavälillä paremmat edellytykset tehostaa syntypaikkalajittelua, vähentää sekajätteen määrää ja edistää materiaali kierrätystä. Lyhyellä aikavälillä muutoksella ei ole vaikutusta valmistettavien tuotteiden määrään tai laatuun, eikä teollisuuden tai muun toiminnan sijoittumiseen.

Liikennemuotojen välisiin suhteisiin muutoksella ei myöskään ole vaikutusta. Esitetty jätelain muutos kasvattaa jätehuollon liikennesuoritteita noin 5-14 %. Raskaan liikenteen kokonaispäästöissä tämä tarkoittaa päästölaajista riippuen 0,4 – 1,0 %:n jätteiden kuljetuksen päästöjen kasvua ja kokonaisliikenteen päästöissä alle 0,5116 %:n kasvua. Päästöjen laskennallinen kasvu on niin pieniä, että ilmanlaadun ohjearvojen (VNA 711/2001) tarkastelussa näillä muutoksilla ei ole mitattavaa vaikutusta.

Liikennesuoritteen aiheuttama muutos kokonaismelutasossa on alle 1 dB. Ihmiskorva ei pysty havaitsemaan tällaista alle 1 dB ekvivalenttimelutason muutosta. Meluvaikutus on paikallinen ”ärsytys” niillä alueilla, joissa mahdollisesti käy toinen ajoneuvo tyhjentämässä muita jätteitä. Tämä lainmuutos ei koske asuinkiinteistöjen jätteiden keräystä.

Jätteiden kokonaismäärä ja laatu pysyy ennallaan, joten muutos ei synnytä tarpeita merkittävien uusien maa-alueiden hyödyntämiseen. Muutos antaa mahdollisuuden lisätä valmistelua uudelleenkäyttöön, ja kierrätystä. Luvussa 4.3 esitettyjen laskelmien perusteella kierrätysaste voi pitkällä aikavälillä nousta muutoksen seurauksena noin 5 prosenttiyksikköä, jos kokonaisjättemäärä pidetään vuoden 2014 tasolla. Volyymit ovat kuitenkin pieniä, jolloin uutta uudelleenkäyttö- ja kierrätysliiketoimintaa ei jätelain muutoksen vuoksi voi syntyä merkittävästi ottaen huomioon jätteiden jakautuminen koko Suomen alueelle ja eri alueilla useille yrittäjille. Jätteiden käsittelypaikat ovat ympäristöluvan mukaista toimintaa.

Muutos ei vaikuta suoraan tai esimerkiksi liikennejärjestelyjen tai muun rakentamisen kautta yhdyskuntien eri toimintojen muodostamaan kokonaisuuteen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan tai kulttuurihistoriallisesti arvokkaisiin alueisiin tai kohteisiin sekä alueiden käyttö-tarkoitukseen.

Kunnan ensisijaiselta jätehuoltovastuulta siirtyvät jätevirrat jakautuvat ympäri Suomea. Suurimmat jätevirrat ovat kaupunkikeskuksissa, joissa kilpailu on kovaa ja jonka johdosta jätevirrat jakautuvat useille yrittäjille. Sen johdosta ilman jätehuoltoyritysten keskinäistä yhteistyötä ei ole todennäköistä, että kunnan ensisijaiselta vastuulta poistuvia yhdyskuntajätteitä ryhdyttäisiin viemään toiseen maahan hyödynnettäviksi. Käsittelypaikoissa ei synny merkittäviä muutoksia. Vapaan kilpailun piiriin siirtyvän yhdyskuntajätteen kansainvälisessä siirrossa ja sen hyväksymi-

sessä noudatettaisiin jätelain 108 §:n nojalla ja ilmankin sitä EU:n jätteesiirtoasetusta. Jättesiirrot ovat kuitenkin hyvin epätodennäköisiä.

4.8 YHTEISKUNNALLISET VAIKUTUKSET

Oikeusministeriön 2007 julkaiseman Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohjeen mukaisesti tarkasteltavia kysymyksiä yhteiskunnallisista vaikutuksista ovat mm:

Onko ehdotuksella vaikutuksia julkistalouden eri osatekijöihin?

- Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi palveluiden ja sosiaaliturvan tasoon ja kattavuuteen, julkisen sektorin työllisyyteen tai tuottavuuden edistämiseen julkisella sektorilla?

Onko ehdotuksella vaikutuksia yleiseen talouskehitykseen ja erityisesti kansantalouteen?

- Syntyykö esimerkiksi vaikutuksia hintoihin, työmarkkinoihin, tavaroiden ja palveluiden kysyntään ja tarjontaan tai kansantalouden ja julkisen talouden rakenteeseen?

Onko ehdotuksella vaikutuksia työllisyyteen?

- Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi työvoiman kysyntään tai tarjontaan?
- Vaikuttaako ehdotus työntekijöiden ja yritysten alueelliseen liikkuvuuteen?
- Vaikuttaako ehdotus yksityisen tai julkisen sektorin työllisyyteen?

Onko ehdotuksella vaikutuksia alueiden tuotantoon ja työllisyyteen?

- Vaikuttaako ehdotus joidenkin alueiden tuotantoon ja työllisyyteen tai vaikuttaako se eri alueiden välisiin työllisyseroihin?

Onko ehdotuksella vaikutuksia perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen?

- Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi yksittäisen ihmisen perustuslain 2 luvussa mainittujen perusoikeuksien toteutumiseen?

Onko ehdotuksella vaikutuksia kansalaisten osallistumis- tai vaikuttamismahdollisuuksiin yhteiskunnassa?

- Vaikuttaako ehdotus kansalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa heitä tai heidän elinympäristöönsä tai koko yhteiskuntaa koskeviin asioihin tai osallistua järjestö- ja yhdistystoimintaan?
- Vaikuttaako ehdotus yhdistysten ja muiden järjestöjen toimintaan?

Onko ehdotuksella vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen?

- Vaikuttaako ehdotus ihmisten ja ihmisryhmien yhdenvertaisuuteen ja siihen, että kukaan ei joudu syrjityksi esimerkiksi iän, kielen, uskonnon, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella?

Muutokset ovat pääosin siirtymiä julkisilta toimijoilta yksityisille toimijoille. Rahavirtojen osalta kyse on osin vain virran suuntautumisesta suoraan yksityiselle toimijalle ilman välikättä ja tulon jaolliset vaikutukset jäävät vähäisemmiksi, koska julkinen toimija ostaa jo nyt kaiken jätteenkuljetuksen ja osan käsittelypalveluista yksityiseltä sektorilta. Käsittelystä päättävät jatkossa jätteen tuottajat ja/tai rekisteröidyt kuljetusyritykset.

Jos kunnallinen organisaatio on kilpailuttanut kuljetusurakat pieninä kokonaisuuksina myös paikallisille yrityksille, yhteisöveron tuotosta ovat hyötäneet myös osakaskunnat. Muutoksen myötä kilpailu hyödyttää paikallisia toimijoita sekä suurempia toimijoita, joilla on markkina-alueilla toimipisteitä. Yhteisöveron tuotto ei ainakaan laske, koska yksityisten yritysten kate on lähtökohtaisesti parempi.

Muutoksella ei ole myöskään välittömiä vaikutuksia elinkeinonvapauteen, sillä työtä siirtyy vain eri toimijoille. Hinnat määräytyvät jatkossa markkinoilla ja palvelut hinnoitellaan kustannusvastavasti. Valtion tulo- ja yhteisöverojen kokonaismäärä todennäköisesti kasvaa hieman, koska taloudellinen toimeliaisuus lisääntyy ja yritystoiminnan kannattavuus kasvaa. Muutoksella ei kuitenkaan ole vaikutusta yleiseen talouskehitykseen.

Kokonaistymäärä tulee säilymään lähes samana. Uusi laitospaasiteetti kierrätyksessä voi lisätä paikallista työvoimatarvetta. Julkisella sektorilla työvoimatarve todennäköisesti vähenee ja yksityisellä puolella kasvaa. Muutokset vaikuttavat erityisesti kaupunkialueilla, joilla syntyy lisää kilpailua, mutta työllisyysvaikutukset pysyvät kuitenkin vähäisinä.

Yhdyskuntajätteen ohjautuessa muuhun kuin energiahyötykäyttöön, kaukolämmön kustannukset saattavat nousta joillakin laitoksilla, kun energiajakeita joudutaan korvaamaan muilla polttoaineilla.

Muutoksella ei ole välittömiä vaikutuksia vastuuseen ympäristöstä, koska ympäristönsuojelun ja jätehuollon tason ei ennakoida heikkenevän. Myöskään sillä ei ole vaikutusta kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin (perustuslain kansavaltaisuus).

Muutoksella ei ole myöskään vaikutusta syrjimättömyyteen, sillä kunnan toissijainen vastuu turvaa erityisesti harvaan asutuilla alueilla yhdyskuntajätehuollon. Yritysten alueellinen liikkuvuus ei kokonaisuutena lisäännä, koska jakaantuvat volyymit ovat pieniä. Isot yritykset voivat keskittää toimintaansa ja pyrkiä kehittämään käsittelyratkaisuja.

4.9 HAASTATTELUT JA NIIDEN ANALYYSI

Yhteenvedo perustuu synteisiin haastatteluaineistoista ja siitä laadittuun sisällölliseen analyysiin. Laadullinen analyysi täydentää edellä raportissa esitettyä kvantitatiivista analyysiä. Haastatellut asiantuntijat¹⁰ valittiin eri maantieteellisiltä alueilta sekä toimialoilta, joita muutos koskee. Etuna oli, että haastatellut asiantuntijat edustivat sellaisia organisaatioita kuten esimerkiksi yrityksiä ja nettobudjetoitua ministeriön alaista laitosta, joilla on toimintaa usealla eri paikkakunnalla. Haastatelluilla tahoilla oli kokemusta yhteistyöstä useiden eri kuntien jätelaitosten kanssa. Haastatelluista ne yritykset, jotka toimivat jo kilpailuilla markkinoilla, kommentoivat tähänastisia kokemuksia.

On otettava huomioon, että haastattelujen määrä on rajallinen, ja että haastateltavat edustavat jätteentuottajia. Kunnallisten jäteyhtiöiden ja kuntien edustajilta ei saatu vastauksia vedoten samansisältöisesti siihen, että kuntien jätelaitokset ja muut kuntien edustajat ovat vastanneet ympäristöministeriön aiheesta teettämään selvitykseen.

Tähänastiset kokemukset elinkeinoelämän yhdyskuntajätteen jätehuollon vapauttamisesta vuonna 2007 ovat olleet haastattelujen perusteella pääosin myönteisiä. Haastattelujen perusteella etuna pidetään sitä, että yrityksellä on itse mahdollisuus kilpailuttaa jätehuolto. Kilpailuttamalla on myös voitu valita sellaisia jätehuoltoa hoitavia yrityksiä, jotka kehittävät omaa toimintaansa. Kilpailuttamisessa on otettu huomioon hinta, laatutekijöitä ja yrityksen omat ympäristötavoitteet. Palvelun laatu on kaikkiaan parantunut. Myönteisenä nähtiin, että jätehuoltoyhtiöt kehittävät uusia ja aiempaa parempia palveluita kilpailuedun saavuttamiseksi.

Useampi haastatelluista asiantuntijoista totesi, että yrityksen osalta jätehuollon kustannuksia on saatu kilpailutuksen avulla laskettua ja toimintamallia on saatu kehitettyä kustannustehokkaaksi. Tähänastisten kokemusten perusteella hinnat ovat laskeneet sen seurauksena, että palvelut on voitu kilpailuttaa. Lisäksi jätehuollon järjestämisessä on pystytty ottamaan huomioon liiketoiminnan lähtökohdat sopimalla esimerkiksi tyhjennysrytmeistä, aikatauluista ja toiminnan kehittämisestä.

Ongelmana on, että nykyisin on kirjavia tulkintoja esimerkiksi kohteissa, joissa on sekä julkisia että yksityisiä vuokralaisia. Yrityksillä ei aina ole ollut mahdollisuutta kilpailutukseen silloin kun kunnalliset jätehuoltoyhtiöt ovat tulkinneet itselleen yksinoikeuden kohteissa, joissa suuri osa vuokralaisista on kunnallisia tai valtion toimijoita yksityisten vuokralaisten lisäksi.

Hallinnollisesta taakasta huolimatta kilpailutuksen vahvuutena pidetään sitä, että on voitu valita asiantuntijapalveluita ja koulutusta tarjoavia jätehuollon toimijoita. Tällöin on saavutettu lisäarvoa pelkän jättekuljetuksen ja -käsittelyn sijaan. Haastattelujen mukaan hallinnollinen taakka ei ole normaalista poikkeavaa koska yritykset ovat tottuneet kilpailuttamaan kaikki palvelut. Hallinnollisen taakan kustannukset arvioitiin haastatteluissa pieneksi verrattuna jätehuollon kilpailutuksen myötä tulleisiin säästöihin ja muihin myönteisiin vaikutuksiin kuten etenkin lajittelun ja kierätyksen tehostumiseen. Sen jälkeen kun kilpailu on vapautettu, lajittelumahdollisuuksia on lisätty.

Yrityksillä on ollut myös mahdollisuus ohjata sopimustoimintaa säännöllisellä ohjausryhmätoiminnalla ja kehittää omaa toimintaa yhteistyössä jätehuoltoyrityksen kanssa. Sopimukset laaditaan aiempaa tarkemmin, koska aiemmin sopimukset olivat vakiomuotoisia ja hinta tuli annettuna. Yritykset investoivat jätejärjestelmiin ja -laitteisiin sen mukaisesti, miten ne palvelevat yrityksen omaa liiketoimintaa, toiminnallista tehokkuutta ja yrityksen omia ympäristötavoitteita. Investoinnit jätehuoltoon ovat osa investointeja ympäristövastuullisuuden kokonaisuuteen.

On merkittävää, että kilpailutuksen kautta on voitu valita jätehuoltoyritys, jolla on edellytykset hyödyntää jätettä materiaalina, ja vaikuttaa edelleen siihen, mihin esimerkiksi yrityksen toiminnasta syntyneet jätteet päätyvät hyödynnettäväksi. Kun on tiedossa, minkälaisessa prosessissa jätteet käsitellään, yritys voi myös yksityiskohtaisesti täsmentää omaa lajitteluohjeistustaan yhteistyössä jätehuoltoyrityksen kanssa. Hyviä kokemuksia on myös siitä, että kilpailutuksen avulla valittu jätehuoltoyritys on toimittanut tarkat raportit yrityksen tuottamista jätemääristä. Yksityiskohtaiselle dokumentoinnille on tarvetta myös ympäristösertifikaattia haettaessa. Yritys, jolla on esimerkiksi sertifioitu ympäristöjärjestelmä käytössä, on voinut kilpailuttamalla valita ympäristötavoitteidensa mukaisen toimijan. Välillisenä vaikutuksena ilmenee kilpailuetu, kun yritys pystyy sertifikaatin avulla osoittamaan toimivansa ympäristöystävällisesti (mikä on osalle asiakkaita kriteerinä).

¹⁰ Haastateltavat asiantuntijat edustivat seuraavia organisaatioita: HUS-Ympäristökeskus Oy, Puolustushallinnon rakennuslaitos, Se-naatti-kiinteistöt, Stockmann Oyj, Suomen Yliopistokiinteistöt Oy ja Technopolis Oyj.

Tähänastisten kokemusten perusteella näkemykset tarvittavan siirtymäajan kestosta vaihtelivat. Asiakkaan näkökulmasta siirtymäaika ei välttämättä tarvittaisi, mutta jätehuollon toimivuuden turvaamiseksi jokin lyhyt siirtymäaika on tarpeen. Siinä tapauksessa, että jätteiden käsittely eli vastaanottopaikka muuttuu, yritykset arvioivat siirtymäajan tarpeeksi vähintään kaksi vuotta. Tämä siirtymäaika tarvittaisiin uusien lajitteluohjeiden laatimiseen, yrityksen ja vuokralaisten henkilöstön koulutukseen sekä koko jätehuollon uudelleen organisoimiseen.

Arviot valtion, kuntien, seurakuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen sekä julkisoikeudellisten yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollon siirtymisestä kunnan yksinoikeudesta/velvollisuudesta vapaaseen kilpailuun aiheuttavista vaikutuksista

Vapaaseen kilpailuun siirtymisellä on haastattelujen perusteella sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia jätehuollon järjestämiseen eri organisaatioissa. Keskeisinä etuina pidetään alan kehittymistä, markkinoiden tervehtymistä ja kansallista etua. Arvioitiin, että yhteistyössä voidaan toimia nykyistä paremmin ja päästä kokonaistaloudellisesti laadukkaampaan ratkaisuun. Yritysten etu koskee toiminnan kehittämistä, kustannustehokkuuteen liittyviä asioita ja sitä, että toimijan valinnalla päästään vaikuttamaan siihen, mitä poiskuljetettavalle jätteelle tapahtuu.

Haastateluille organisaatioille kilpailutus on arkipäiväistä ja luontevaa. Jätehuollon kilpailuttamiseen liittyvää osaamista ja käytäntöjä hankintoihin on olemassa laajalti erilaisissa organisaatioissa. Kilpailutuksen hyvänä puolena nähdään, että jätehuolto voitaisiin tällöin järjestää kokonaisuksina esimerkiksi alueellisesti nykyistä paremmin. Esimerkiksi kohteissa, joissa julkinen ja yksityinen organisaatio, saataisiin synergiaa järjestämällä jätehuolto yhtenä kokonaisuutena. Mikäli saadaan aikaan järkeviä kokonaisuuksia, toiminnan tehostumisen kautta voidaan parantaa kustannustehokkuutta ja laatua. Kustannustehokkuus voi parantua, kun yhden toimijan kautta voidaan hoitaa vastuita ja laatia kokonaisuutta käsittäviä sopimuksia.

Kilpailuttamisen etuna nähtiin myös se, että kilpailutuksen kautta voidaan vaikuttaa paremmin jätehuollon raportointiin (tiedon tarkkuus, saatavuus ja hyödyntäminen). Jätehuollon raportointi on ollut kunnilla kehittymättömämpi kuin osalla markkinatoimijoita. Jäteraportointi ei ole helppoa tällä hetkellä. Tapoja on monia esimerkiksi, jos on kohteita eri kuntien alueilla. On esimerkiksi vaikea jäljittää, mikä on jätteiden loppukäsittelypaikka. Ongelmana on raportointi astiakoon eikä todellisen jätemäärän mukaan. Se, onko hintaperusteena astiakoko vai todellinen määrä, on haastattelujen perusteella aika pitkälti kiinni jätehuollon toimijoista ja toimijoiden kalustosta. Joiltakin jätehuollon toimijoilta tulee jätteistä eriteltyt tiedot, mutta joiltakin ei tule eriteltyjä tietoja. Jätetiedon saatavuus on tärkeää (kuinka usein toimitetaan ja missä muodossa, mitä pitää sisällään). Haastattelussa nousi esille, että kuntapuolella on kehitteillä automaattinen jätteiden kierron seuranta. Hyvä jäteraportointi helpottaisi jätekierron hallintaa (vaikuttaa ajokilometreihin jne.). On selvästi tarvetta sille, että seuranta ja valtakunnallinen jäteraportointi (mm. metalli) tulisi tehdä nykyistä paremmin, ja että seuranta automatisoitaisiin. Jatkossa kilpailutuksissa tulisi olla vaatimuksena myös raportointi.

Haastattelujen asiantuntijoiden mukaan kilpailutus antaa paremmat mahdollisuudet määritellä, mitä jättejakeita missäkin kerätään. Haastattelun asiantuntijan mukaan on vaikea täyttää tulostavoitetta sekajätteen lajittelun osalta. Vaikea päästä tavoitteeseen, jos muita jakeita ei kannusteta lajittelemaan eikä ole taloudellista kannustetta. Vaikka kokonaiskustannuksia ei ole vielä arvioitu, alueelliset vaikutukset eroavat huomattavasti. Etelä-Suomessa vaikutus voi olla positiivinen taloudellisessa mielessä, muualla taloudellinen vaikutus voi olla negatiivinen. Kilpailutilanne on hyvin erilainen eri paikkakunnilla. Palveluverkostoon saattaa kohdistua muutospaineita eri paikkakunnilla.

Haastatteluissa arvioitiin, että vapaaseen kilpailuun siirtyminen saattaa vauhdittaa jätehuoltoa koskevan toiminnan kehittämiseen liittyviä innovaatioita. Tämä voi myös houkuttaa investoimaan jätehuoltoon nykyistä enemmän. Toisaalta osa haastatteluista asiantuntijoista arvioi, ettei muutos ole vaikutuksia investointeihin tai innovaatiotoimintaan.

Kritiikkinä kilpailutusta kohtaan mainittiin kilpailutuksen myötä kasvava työmäärä. Kysyttiin, mitä kilpailuttamisella saavutetaan. Eri kunnilla on eri käytäntöjä, mikä vaikuttaa hankintojen kilpailuttamiseen. Ongelmana pidettiin myös sitä, että jätteenpolttolaitoksessa on kiintiöt. Kysyttiin, mikä muu taho sinne voi sitten viedä, ja mistä hinta muodostuu, kun on välikäsi.

Hintoihin liittyen oli erilaisia näkemyksiä. Oli epäilystä hinnan nousemisesta. Toisaalta arvioitiin, että vapaa kilpailu todennäköisesti pitkällä tähtäyksellä laskisi hintoja, kun kunnat eivät voi yksipuolisesti tehdä korotuksia.

Siirtymäajasta oli haastatteluissa erilaisia näkemyksiä. Siirtymäaika ei ole kynnyskysymys ja osa voisi siirtyä uuteen toimintamalliin jopa välittömästi eikä siirtymäaikaa tarvittaisi lainkaan. Paria vuotta pidettiin kohtuullisena siirtymäaikana julkisten hankintojen kilpailutuksen takia ja jätehuollon toimivuuden turvaamiseksi. Toisaalta siirtymäajaksi arvioitiin kolme vuotta. Jos organisaatio toimii usealla eri paikkakunnalla, kilpailutukseen siirtyminen saattaa vaatia kolmen vuoden siirtymäaikaa. Joillakin organisaatioilla vaatii aikaa kun käydään läpi lähes kaikkien kuntien alueella rakennuksia ja tilanne läpi.

Mahdollisuutena muutoksessa nähtiin, että jäteraportointi saadaan kuntoon perustuen todelliseen jätemäärään. Lisäksi useassa haastattelussa nostettiin esille se, että kiertotalousajattelua (esim. muovi) saadaan vahvistettua (jos saadaan jätteitä kiertoon eikä polttoon). Tulevaisuudessa on mahdollisuus lajitella vielä enemmän ja paremmin kuin nykyisin. Samalla todettiin, että kunnat ajaa polttoon. Pohdittiin myös sitä, että moni jätteenkäsittelylaitos on vastikään perustettu ja miten polttoaine riittää jatkossa. Haastateltu asiantuntija nosti esille, että kokonaisedun mukaista olisi, että laitokset menisivät elinkaarensa päähän.

Kriittinen asia tulevassa jätelain muutoksessa on, millä tavalla kunnalliset jätehuoltoyritykset voivat saada yksinoikeuden. Haastattelujen perusteella on tarvetta selkeästi kirjata joko niin että jätehuolto vapautetaan kokonaan kilpailulle tai että kirjataan selkeästi, millä tavalla kunnallinen toimija saa yksinoikeuden.

Haastatteluissa nostettiin riskeinä esiin, saadaanko jätteet kuljetettua asianmukaisesti ja hoitavatko pienet jätehuollon yritykset asianmukaisesti hyötykäytön loppuun saakka siinä tapauksessa että hyötykäyttö hajaantuu pienemmille yrityksille. Kysymykseksi heräsi myös, miten seuranta on suunniteltu tulevaisuudessa. Haasteena nähtiin myös, saadaanko yksittäiset ihmiset lajittelemaan ja saadaanko riittävästi kierrätysmateriaalia kuten esimerkiksi muovista ja metalleja. Lisäksi pohdittiin, saadaanko uusia lajitteluun ja kierrätykseen liittyviä innovaatioita vietyä käytäntöön.

Lisäksi heräsi kysymys poikkeusoloista. Jätehuollon poikkeusolojen suunnittelu ja vastuu on kunnilla. Mikäli kuntien asema oleellisesti heikkenee jätehuollossa, riskinä on poikkeusolojen jätehuollon suunnittelu ja resursointi. Lain puolella vastuu on vahvasti kunnilla. Miten toimitaan poikkeusoloissa, jos kunnilla ei ole kannusteita pitää käsittelypaikkoja eikä ole toimijaa.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa ja hallituksen toimintasuunnitelmassa esitetyllä muutoksella halutaan rajata kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet asumisessa syntyviin jätteisiin. Muutoksen tarkoituksenmukaisuusharkinnan on tehnyt valtioneuvosto.

Tässä selvityksessä arvioitiin, millaisia säädösmuutoksia kirjaus vaatii jätelakiin ottaen huomioon asiaan vaikuttava lainsäädäntö kokonaisuudessaan ja millaisia vaikutuksia säädösmuutoksista yhteiskunnassa aiheutuu.

Muutoksen keskeisin säädös on jätelaki, mutta siihen vaikuttavat myös kilpailu- ja hankintalaki. Muutoksessa sosiaali- ja terveystaloudelliset ja koulutustoiminnassa sekä valtion, kuntien, seurakuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen sekä julkisoikeudellisten yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte siirrettäisiin kuntien vastuulta jätteen haltijan vastuulle. Samalla jäte siirtyisi kunnan toissijaisen vastuun piiriin tilanteissa, joissa jätteen haltija ei saisi palvelua markkinoilta.

Tarkastellusta jätelain muutoksesta aiheutuu muutoksen kohteena olevien palvelun järjestäjien ja palvelun tuottajien väliseen toimintaan muutoksia. Lyhyellä aikavälillä siirtyvä yhdyskuntajättemäärä ei kuitenkaan synnytä uutta taloudellista toimintaa, vaan muutokset ovat jäte- ja rahavirtojen siirtymiä kunnallisen ja yksityisen sektorin välillä. Tarkastelun kohteena oleva jätemäärä on 100 000 – 260 000 tonnia vuodessa.

Lain muutoksen myötä siirtyvä yhdyskuntajäte on yleisesti ottaen laadultaan sellaista, että se on helpompi hyödyntää kuin kotitalouksien yhdyskuntajäte. Näin syntypaikkalajittelun tehostamiseen tullaankin tulevaisuudessa panostamaan entistä enemmän. Materiaalikierrätys on viime vuosina vakiintunut noin 35 prosenttiin, missä se on pysynyt viimeiset 10 vuotta. Vastaavasti yhdyskuntajätteen hyödyntäminen energiana on kasvanut kymmenen vuoden aikana noin 10 prosentista 50 prosenttiin. Lyhyellä aikavälillä muutos on lähinnä siirtymistä yksityisen ja julkisen sektorin välillä, mutta pitkällä aikavälillä myös kierrätys tehostuu taloudellisten kannusteiden, mahdollisten lainsäädännöllisten velvoitteiden, uusien käsittelytapojen ja innovaatioiden myötä ja päästään lähemmäksi materiaalikierrätykselle asetettuja tavoitteita.

Jätteen keräys ja kuljetuspalvelut ovat jo nykytilanteessa täysin yksityisten yritysten hoitamia, joten sen osalta muutos on pieni. Palvelun järjestäjä kuitenkin muuttuu ja samalla myös osin jätevirtojen reitti. Jätteiden käsittelykapasiteetti on lähitulevaisuudessa kysyntää suurempi, mikä vuoksi lyhyellä aikavälillä yhdyskuntajätteiden hyödyntäminen tapahtuu samoissa tai muissa olemassa olevissa käsittelypaikoissa kuin ennen lakimuutosta. Käsittelyssä ei tapahdu muutoksia, mutta käsittelypaikka voi muuttua samoin kuin kuljetuspalvelujen tuottaja.

Ehdotetulla muutoksella ei ole suoria vaikutuksia kotitalouksiin, niiden taloudelliseen asemaan tai palvelun laatuun. Välillisiä vaikutuksia voi syntyä, jos muutoksen kohteena olevien kiinteistöjen jätteenkeräys siirretään pois kotitalouksissa syntyvien jätteiden keräysreiteiltä tai siirtyvien jätteiden käsittely tehdään nykyisestä poikkeavassa paikassa. Muutoksen kohteena olevien jätteiden keräilyreitien siirtyminen asuinkiinteistöjen reiteiltä yritysreiteille, tarkoittaa, se asuinkiinteistöjen reittien uudelleen järjestelyä. Reitit optimoidaan uudelleen ja syntyvä muutos on täysin alueesta riippuva.

Muutoksen kohteena olevien kiinteistöjen jätteet siirtyisivät kerättäväksi pääsääntöisesti kuljetusreiteille, joilla yksityiset jätehuoltoyritykset keräävät nyt yritysten yhdyskuntajätettä. Jätteenkuljetusyritykset pystyvät pääsääntöisesti hoitamaan keräyksen nykyisellä kalustollaan ja asiakaspalvelullaan. Kuljetuksen hinta määräytyy kustannusvastaavasti, jolloin siihen vaikuttavat tyhjennysolosuhteet, jätteen määrä, ominaispaino astiassa sekä reittisynergia. Suoritemäärän arvioidaan kasvavan keskimäärin 5 - 14 %. Kokonaisuutena taloudelliset muutokset nykytilanteeseen palvelutoimintojen jätteiden tuottajille jää pieniksi. Jätteentuottaja voi itse päättää, miten jäte hyödynnetään ja heillä on itsellään valinnanvapaus kuljetusten ja käsittelyn järjestämisestä. Vapaan kilpailun piiriin siirtyvien jätteiden siirrot toiseen maahan ovat epätodennäköisiä, koska jätevolyyymi jakautuu suurelle alueelle ja useille yrityksille, ja siirroista tuskin tulee kannattavia ja siirtojen ja hyödyntämisen tulisi täyttää jätteensiirtoasetuksen vaatimukset.

Kuntayhtiöltä poistuva rahavirta on skenaarioista riippuen 10 - 25 miljoonaa euroa. Nykyisten jätevirtojen perusteella kuntien jätelaitokset järjestävät noin 61 % yhdyskuntajätehuollosta pääosin kilpailuttamalla palvelun tuottajia ja tietyin osin hoitamalla palveluiden tuottamisen itse. Yksityinen sektori vastaavaa kuljetuksista 100 %, kierrätyksestä 60 % ja energiahyödyntämisestä 40 %. Kuntien jätelaitokset ovatkin pääasiallisesti palvelujen järjestäjä ja näin mahdollistavat käsittelyteknologian ja innovaatioiden syntymisen palvelun tuottajille. Kun myös palvelujen jär-

jestäminen siirtyy lainmuutoksen kohteena olevien jätteiden osalta yrityksille, niin se tarkoittaa myös näiden innovaatioiden painopisteen siirtymistä yhä enemmän yksityisten yritysten vastuulle.

Kierrätys tehostuu, jos yksityiset jätehuoltoyritykset erottelevat aiempaa enemmän kierrätyskelpoisia jakeita nykyisillä käsittelylinjastoillaan ja/tai investoivat uuteen kierrätyskapasiteettiin. Hallitusohjelmassa esitetty muutos ei yksin vaikuta kierrätysinvestointeihin, mutta EU:n kiertotalouspakettiin liittyvät kierrätystavoitteet johtavat lisääntyviin kierrätysinvestointeihin seuraavien 15 vuoden aikana. Yhdyskuntajätehuollon käsittelyinfrastruktuuri muodostuu investointien kuole-tusaikojen seurauksena seuraavien vuosikymmenien aikana enimmäkseen jätteen poltosta ja rinnakkaispoltosta, joten yhdyskuntajätteiden kierrätyksen tavoitteiden laajempi saavuttaminen edellyttää kilpailua jätevirroista ja niiden kilpailukykyisistä kierrätystavoista sekä mahdollisesti lainsäädännöllisiä velvoitteita jätteiden erilliskeräykseen ja lajitteluun.

Kohteena olevien yhdyskuntajätteiden osalta hinnoittelu muuttuu markkinaperusteiseksi. Käsittelypaikka valitaan taloudellisella perusteella ottaen huomioon kuljetusmatkat ja vastaanottomak-sut. Hinta voi osalla alueilla laskea, koska hyödyntämispaikkoja voidaan valita taloudellisesti tehokkaammin, kun kuntaorganisaatio ei enää päättää niistä. Vastaavasti osalla alueista hinnat voivat nousta, kun hinnoittelu tehdään kustannusvastaavasti eikä eri jätteen tuottajien (kotitaloudet ja muut kunnan vastuulle kuuluvat jätteen tuottajat) jätemaksuja tasata kuten kunnan julkisoi-keudellisella jätemaksulla tehdään. Lähtökohtaisesti kuljetuksien ja käsittelyn hinnassa ei kuiten-kaan tule tapahtumaan suuria muutoksia, vaan suurimmat muutokset syntyvät hallinto- ja palve-lukuluissa sekä katteessa.

Nykytilanteeseen verrattuna, jossa muutoksen kohteena ovat jätteentuottajat eivät voi kilpai-luttaa jätehuoltohankintaansa, syntyy muutoksen seurauksena todennäköisesti kilpailua palve-luntarjonnassa yritysten välillä. Koko Suomen alueelle ja useille yrityksille jakautuvat volyymit eivät kuitenkaan ole niin suuria, että uusia yrityksiä syntyisi merkittävässä määrin. Jätehuoltoalan yksityisille yrityksille lainmuutoksen myötä siirtyvä jätemäärä luo kuitenkin edellytyksiä kehittää muun muassa olemassa olevia prosessointi- ja lajitteluratkaisuja lyhyellä aikavälillä. Siirtyvän jätemäärän perusteella ei arvioida olevan vaikutusta yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn, mutta on mahdollista, että muutos lisää ulkomaisten toimijoiden kiinnostusta suomalaisista markkinoista entisestään. Ehdotuksella on lyhyellä aikavälillä kuitenkin vain pienimuotoista vai-kutusta uusiin investointeihin.

Jätelainmuutosehdotus ei vaikuta nykyisiin loppusijoitusalueisiin eikä synnytä uusia loppusijoitus-alueita, sillä vuoden 2016 alusta voimaan tullut orgaanisen jätteen kaatopaikkakielto käytännös-sä kieltää loppusijoituksen muutoksen kohteena olevien jätteiden osalta. Siirtyvän jätemäärän volyymin vuoksi ehdotus ei synnytä uusia polttolaitoksia, mutta voi vaikuttaa nykyisen polttoai-neen riittävyyteen. Biojätteen sekä laitospolton käsittelyn osalta voi syntyä enimmillään 2 kpl uutta kapasiteettia.

Lainmuutoksen vaikutukset ympäristöön ovat vähäiset. Kierrätysasteen arvioidaan kasvavan pitkällä aikavälillä lainmuutoksen seurauksena 5 prosenttiyksikköä.

Jätehuollon, ympäristönsuojelun ja terveydenhuollon viranomaistehtävät säilyvät ennallaan. Teh-täviä ei ole tarpeen jakaa uudelleen.. Merkittäviä muutoksia työmäärässä ei ennakoida. Muutok-sella ei ole vaikutusta viranomaisten henkilömääriin. Hallinnon kustannukset eivät merkittävästi muutu.

Muutokseen tulee sisällyttää riittäviä siirtymäaikoja, jotta itse lainsäädännöllä ei aiheuteta jät-teenhaltijoille lisää kustannuksia, koska he maksavat viime kädessä sekä uudet että kuolettamat-tomat investoinnit ja muut lainsäädännöstä seuraavat muutokset.

Tehtyjen haastattelujen perusteella jätehuollon asiakkaiden suhtautuminen muutokseen oli posi-tiivinen ja he näkivät sen yhtenä keinoa edistää jätteen kierrätystä ja syntypaikkalajittelua. Ai-empien kokemusten perusteella jätehuollon kustannuksia on saatu kilpailutuksen avulla laskettua ja toimintamallia on saatu kehitettyä kustannustehokkaaksi. Haasteeksi koetaan kuntien erilaiset käytännöt hankinnoissa, mikä saattaa lisätä kilpailuttamisen aiheuttamaa työmäärää esimerkiksi usealla eri paikkakunnalla toimiville organisaatioille. Tulevan jätelain muutoksen toivottiin edel-leen selkiyttävän sitä, millä tavalla kunnalliset jätehuoltoyhtiöt voivat saada yksinoikeuden. Asi-akkaat korostivat myös sitä, että jätelain muutoksen myötä jäteraportointi ja siten laskutus on mahdollisuus saada ajan tasalle perustuen todelliseen jätemäärään.

6. LÄHTEET

Energiateollisuus ry. 2015. Jätteiden energiahyödyntäminen suomessa.

Erillistiedonanto, Syke 2016. VAHTI-tietohaku vuodelta 2014 jäteluokkien 1501 ja 20 jätteenkäsittelijöistä.

Erillistiedonanto, Tilastokeskus 2016. Palvelutoimialojen ja kotitalouksien yhdyskuntajättemäärät 2007.

HE 257/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi jätelain 10 ja 13 §:n muuttamisesta. YmVM 10/2006.

Jokinen, S., Paavola, O., Tanskanen, J. 2015. Pakkausjätteen kokonaismäärä Suomessa ja suositukset tilastoinnin kehittämiseksi. Ympäristöministeriön raportteja 23/2015

Jätelaitosyhdistys. 2015. Tietoa kotitalouksien jätehuollosta 2015 Kiinteistöittäinen keräys ja jätelajien vastaanottohinnat.

Kiinteistöliitto. 2015. Indeksitalo-vertailu 2015

Kontturi, H. 2016. Pääkaupunkiseudun seka- ja biojätteen koostumus vuonna 2015. HSY:n julkaisu 3/2016

Mutikainen, M., Sormunen, K., Paavola, H., Haikonen, T., Väisänen, M. 2016. Biokaasusta kasvua Biokaasuliiketoiminnan ekosysteemien mahdollisuudet. Sitran selvityksiä 111.

Oikeusministeriö. 2007. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2002-2009, 2007:06

Pajukallio, A. 2016. Ympäristöministeriön ajankohtaiskatsaus 15.4.2016

Pulkinen, S., Sinisalo, S. 2012. Pääkaupunkiseudun palvelualueiden sekajätteen koostumus vuonna 2012, HSY:n julkaisu 6/2013

Ramboll. 2008. Oulun seudun järjestetyn jätteenkuljetuksen vaihtoehtojen vertailu.

Ramboll. 2010. Mikkelin seudun järjestetyn jätteenkuljetuksen vaihtoehtojen vertailu.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Jätetilasto [www]. 2014. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 25.3.2016].

Suomen virallinen tilasto (SVT): Panos-tuotos [www]. 2013, Laatuseloste: Panos-tuotos 2013. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 25.3.2016].

Valtakari, M., Oosi, O., Wennberg, M. Riipinen, T. 2014: Jätelain toimivuuden arviointi. Ympäristöministeriön raportteja. 15/2014.

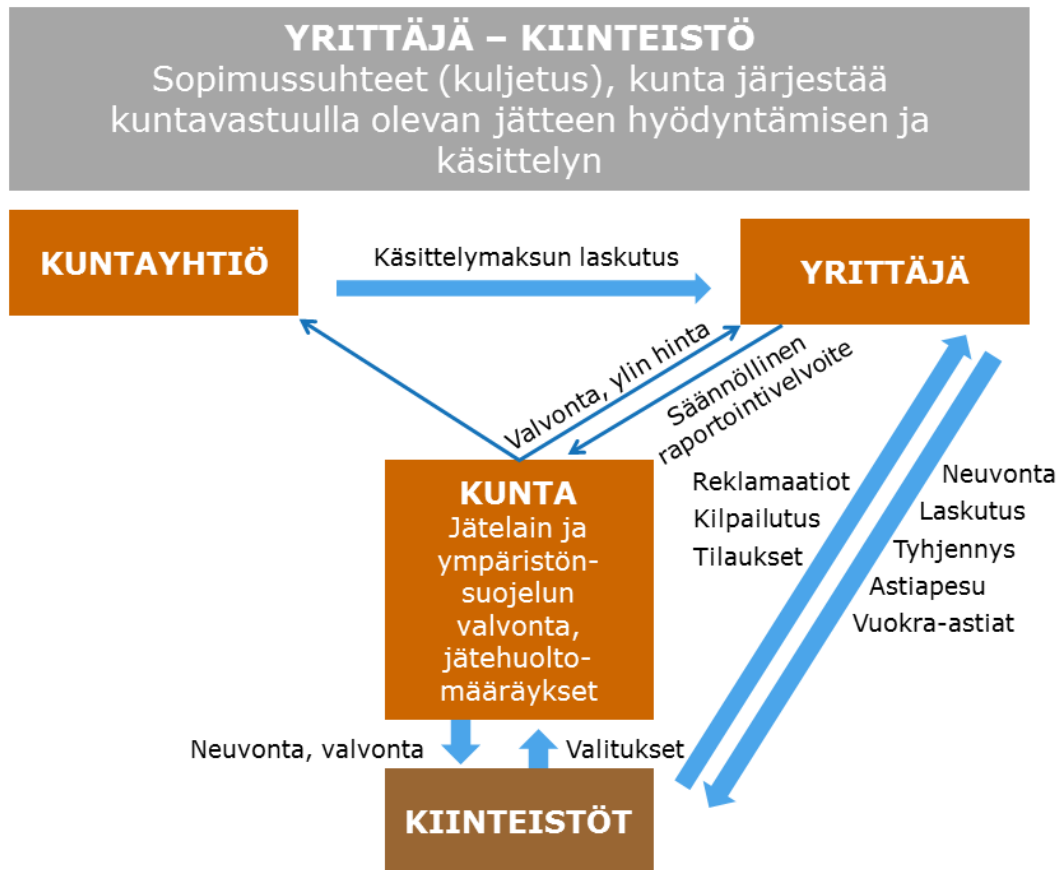
Valtioneuvoston kanslia. 2015a. Ratkaisujen Suomi Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015

Valtioneuvoston kanslia. 2015b. Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi. Hallituksen julkaisusarja 13/2015

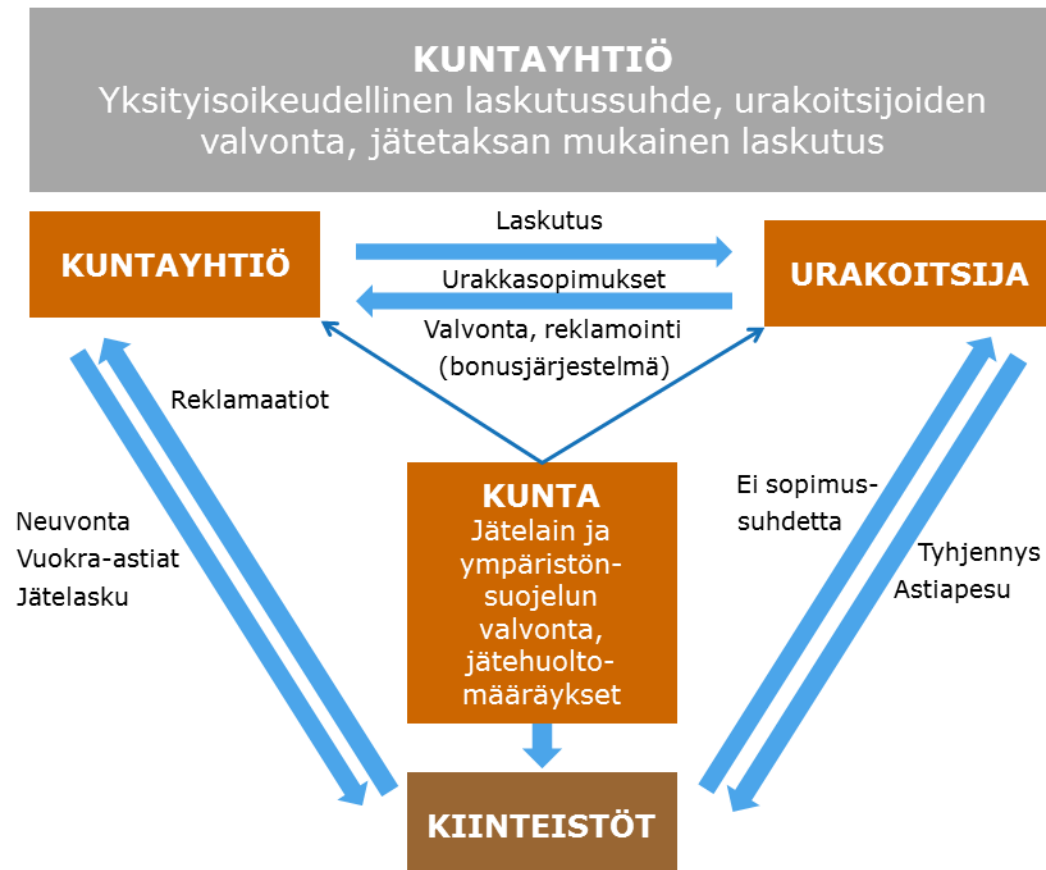
Ympäristöministeriö. 2010. Jätehuollon taloudellinen merkitys ja kustannukset. Ympäristöministeriön raportteja 12/2010

Ympäristöministeriö. 2015. Jätelakiopas Yhdyskuntajätehuoltoa ohjaavat säännökset. Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2015

LIITE 1. Jätteenkuljetuksen peruseriaatteita



Kuva 6-1. Kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen peruseriaatteita



Kuva 6-2 Kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen peruseriaatteita