

## Lausunto luonnoksesta Jätevakuusoppaaksi

Kierrätysteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta osallistua uusitun Jätevakuusoppaan valmisteluun jo ennen lausuntokierrosta. Jätteenkäsittelijöiden toimittamia kommentteja on huomioitu oppaassa.

Opas saattaa yhtenäistää ympäristöluvan jätevakuusmääräyksiä. Kierrätysteollisuus pitää yhdenvertaista kohtelua tärkeänä, ja katsoo, että asiaa olisi mahdollista tarkastella myös ympäristöhallinnon rakenneuudistuksen yhteydessä. Keskitetty vakuuskäsittelyn edistäisi toiminnanharjoittajien tasavertaisempaa kohtelua. Hallinnon rakenneuudistuksessa jätevakuuksia koskevat asiat voitaisiin osoittaa yhden yksikön/osaston tehtäväksi.

### Asianmukaiset vakuudet oleellisia, ylimitoitettuja vaatimuksia vältettävä

Vallitsevassa tilanteessa vakuusvaatimukset vaihtelevat merkittävästi alueesta ja toiminnanharjoittajasta riippuen. Mediassa on ollut esillä tapauksia, jossa toiminnalta ei ole alun alkaenkaan vaadittu riittäviä vakuuksia ottaen esimerkiksi huomioon toiminnan koeluonteisuus, uutuus tai toiminnanharjoittajan tausta. Samaan aikaan tunnettujen ja vakavaraisten ammattimaisten jätteenkäsittelijöiden vakuusvaatimukset ovat kasvaneet merkittävästi ilman uhkakuva konkurssista tai ympäristöpilaantumisen vaarasta. Jätevakuuksien realisoinnin tarve on ollut vähäistä.

**Kierrätysteollisuus pitää asianmukaisia vakuusvaatimuksia tärkeänä mutta valitettavana sitä, ettei vakuusvaatimuksissa oteta huomioon toimintaa harjoittavan yrityksen vakiintuneisuutta ja vakavaraisuutta.**

Osa oppaan ohjeistuksista yhdistettynä viranomaisten viime aikoina tekemiin tulkintoihin tulee johtamaan erittäin merkittäviin vakuussummiin koko Suomen tasolla.

**Kierrätysteollisuus katsoo, että ympäristönsuojelun turvaaminen olisi sovittavissa yhteen kestävämmällä tasolla olevien vakuusmääräysten kanssa.**

Hiljattain on esiintynyt tapauksia, joissa pankit eivät ole olleet halukkaita myöntämään vakuusmääräyksen mukaista takausta tai panttia, koska pankki on pitänyt viranomaisen vaatimusta ylimitoitettuna toiminnan kokoon nähden. Vakuusvaatimukset voivat näin ollen joissain tapauksissa estää alalle tulon.

**Selvästi kielteistä on, että kasvavat vakuusvaatimukset aiheuttavat kustannuslisän jätteistä valmistetuille kierrätysmateriaaleille. Nämä materiaalit ovat jo valmiiksi haastavassa kilpailuasetelmassa neitseellisiin materiaaleihin nähden.**

## Vakuusmääräys enimmäisvarastointimäärän perusteella nostaa kustannuksia tarpeettomasti

Oppaassa esitetään, että jätevakuutta koskeva vakuusvaatimus perustuisi jätemääriin, jotka ympäristöluvassa on sallittu enimmillään varastoitavaksi vakuuden kohteena olevalla toimialueella. **Kierrätysteollisuus toivoo, että tulkintalinjausta harkittaisiin uudestaan ja etsittäisiin keinoja, joilla vakuusvaatimukset seuraisivat paremmin todellisia käsiteltäviä jätemääriä.**

Luonnoksessa otettu linja olisi perusteltu, jos tyypillinen tilanne olisi se, että jätteitä varastoidaan enimmäismäärää vastaavasti ja vastaava määrä jätettä aiheuttaisi aidosti ympäristön pilaantumisen riskin konkurssitilanteessa. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole, vaan jätteitä käsitellään ja varastoidaan vuositasolla vähemmän kuin luvassa on sallittu. Esimerkiksi betonijätteen käsittelyyn on ympäristönlupien mukaista käsittelykapasiteettia arviolta yhteensä viisi miljoonaa tonnia, kun käsitelty määrä vuositasolla on ollut keskimäärin noin miljoona tonnia. Oppaan tulkintalinjan mukainen vakuustarve olisi noin 250 000 000 € (50 €/t x 5 milj. tonnia), josta aiheutuisi vuosittain 3 750 000 €:n kustannus.

Oppaassa ohjeistetaan toiminnanharjoittajia hakemaan todellisia käsiteltävää vastaavia enimmäisvarastointimääriä, eli käytännössä alentamaan luvissa olevia enimmäisvarastointimääriä. Liiketoiminnan harjoittamisen kannalta lupaan haetulla ”ylimääräisellä” kapasiteetilla on merkitystä, mikä jää ottamatta huomioon oppaassa.

**Jätteiden käsittelyssä vastaanotettavien ja varastoitavien jätteiden määrät vaihtelevat taloudellisen suhdanteen, yritysten keskinäisen kilpailun ja kierrätysmateriaalien kysynnän seurauksena.** Toiminnanharjoittavan on haettava ympäristölupaansa suurempia enimmäisvarastointimääriä kuin mitä se tyypillisesti vuositasolla käsittelee jätteitä, jotta se voi tarjota jätteiden käsittelypalvelua ja myydä kierrätysmateriaaleja talouden eri suhdanteissa ja tarjota palvelujaan ja tuotteitaan eri kokoisissa kilpailutuksissa ja julkisissa hankinnoissa. Yritys ei pysty ennakolta arvioimaan esimerkiksi sitä, miten talouden suhdanteet etenevät ja minkä kokoisia kilpailutuksia se tulee voittamaan. Luvan mukaista varastointikapasiteettia on ja pitääkin olla enemmän kuin mitä vuositasolla käsitellään jätteitä keskimäärin.

Toiminta vastaa tältä osin muita toimialoja, joilla valmistetaan ja varastoidaan tuotteita. Varastojen määrät vaihtelevat markkinatilanteen ja kysynnän mukaisesti.

”Ylimääräistä” kapasiteettia haetaan myös, koska ympäristölupaan haettavien muutosten käsittely on aikaa vievää ja jätelajikohtaiset enimmäismäärät joustamattomia. Lisäksi yritykset varautuvat liiketoimintansa kehittämiseen ja tulevaisuuden tarpeisiin.

Osa yrityksistä on joutunut hakemaan enimmäisvarastointimäärien laskemista ympäristöluvissaan, jotta toimintaa koskevat jätevakuuskustannukset saadaan kestävämmälle tasolle. Nämä **varastointimäärien vähennykset ovat ongelmallisia yksittäisen yrityksen, toimialan ja kokonaistalouden kannalta.**

Markkinatilanteessa, jossa jätettä syntyy paljon, olisi ongelmallista, jos yritykset olisivat laskeneet lupiensä enimmäisvarastointimääriä, eivätkä enimmäismäärät riittäisi jätemäärien

käsittelyyn. Yksittäiselle yritykselle on puolestaan ongelmallista, jos se ei voi osallistua kilpailutuksiin tai varastoida kierrätysmateriaaleja siihen asti, kunnes niille on kysyntää. Kierrätysmateriaalien menekki on syklistä ja varastot voivat täytyä esimerkiksi silloin, kun odotetaan esimerkiksi ison infrarakentamisen hankkeen alkamista.

**Kierrätysteollisuus ehdottaa, että oppaassa ohjeistettaisiin käyttämään ehdollisia vakuuksia, joita voitaisiin kerryttää ja purkaa sitä mukaan, kun jätemäärät kasvavat tai laskevat keskimääräisestä tasosta.** Keskimääräiset käsittelymäärät selviävät yritysten vuosiraportoinnista tai uuden laitoksen kohdalla niitä voitaisiin arvioida.

Vakuusmääräykset voisivat sisältää keskimääräisiin jätemääriin perustuvan ”perustason vakuusvaatimuksen” ja tämän lisäksi valvontaviranomaiselle oikeuden hyväksyä kerrytettäviä ja purettavia lisävakuuksia. Ympäristöluvassa voidaan määrätä nk. muutettavista asioista, joiksi lisävakuudet voitaisiin lukea.

Menettely lisäisi sekä toiminnanharjoittajan että valvontaviranomaisen hallinnollista taakkaa, mutta yhtäläistäisi vakuusvaatimukset ja siten -kustannukset todellisiin varastoitaviin jätemääriin ja siten ympäristöriskiin. Menettely on onnistuneesti käytössä jo kansainvälisille jätesiiroille asetettavissa vakuuksissa.

Oppaassa käsitellään pitkälti kielletyn valtioneuvoston tulkintaa suhteessa vakuusmääräykseen. Kierrätysteollisuus katsoo, että asetelmaa kielletystä valtioneuvostosta ei synny, kun vakuudet seuraavat todellisia käsiteltäviä jätemääriä.

Lisäksi menettely olisi joustavampi kuin ympäristölupiin haettavat muutokset. Takauksia ja pantteja on mahdollista muuttaa pankkien kanssa suhteellisen joustavasti, kun taas ympäristöluvan muutos on aikaa vievä hallinnollinen prosessi, eikä se toimi välineenä esimerkiksi suhdannevaihteluihin reagoitaessa.

Kierrätysteollisuus huomauttaa, että jos oppaan linjausta enimmäismäärien mukaisesta jätevakuudesta ei muuteta, vaatimuksen pitää olla yhtenäinen koko maassa ja koskea kaikkia toimijoita omistuspohjasta riippumatta.

## **Positiivisen arvon jätteiden huomioon ottaminen vakuuslaskelmassa**

Opas linjaa siitä, miten vakuuslaskelmassa tulisi ottaa huomioon jätteet, joilla on positiivinen taloudellinen arvo. Oppaassa mainitaan erityisesti metalli- ja lasijäte, mutta myös monilla muilla jätteillä on positiivinen arvo. Kiertotalouden edetessä näin tulee olemaan yhä useampien jätelajien kohdalla.

**Kierrätysteollisuus katsoo, että jätteiden tai niistä valmistettujen kierrätysmateriaalien positiivinen markkina-arvo tulisi voida ottaa vakuuslaskelmassa huomioon eri tavalla kuin opas nyt esittää.**

Mahdollisessa konkurssitilanteessa on kaksi vaihtoehtoa: positiivisen arvon jätteet ovat joko myyty (vaihtoehto 1) tai ne ovat edelleen toiminta-alueella (vaihtoehto 2).

Vaihtoehdossa 1 positiivisen arvon jätteet eivät enää ole toiminta-alueella konkurssin tapahtuessa. Näin ollen niille ei pitäisi asettaa vakuusvaatimusta, edes kuljetusten tai muiden lisäkustannusten (esim. näytteiden analyysit) osalta. Toisin sanoen positiivisen arvon jätteiden tulisi olla vakuuslaskelmassa täysin nollahintaisia kaikkien kustannusten osalta.

Vaihtoehdossa 2 positiivisen arvon jätteitä ei ole vielä ehditty realisoida ennen konkurssia. Tässä tapauksessa konkurssipesä tai viranomainen realisoisi ensin positiivisen arvon jätteistä saatavat tulot. Näillä tuloilla voidaan kattaa muiden tontilla olevien negatiivisen arvon jätelajien kustannuksia.

Hallinto-oikeudet ovat linjauksissaan katsoneet, että vaihtoehto 1 on todennäköisempi, eli ennen konkurssia yritys on ehtinyt realisoida mahdolliset saatavat. Jos tämä linja valitaan oppaassa, ei myöskään jätelajiin, jota toimialueelle ei enää ole, tulisi liittää muita kustannuksia.

Kiertotalouden edetessä positiivisen arvon jätteet pitäisi voida enenevässä määrin ottaa huomioon vakuuslaskelmissa muiden jätelajien kustannuksia alentavina.

## Vakuuslaskelman pohjana olevat hintatiedot

Oppaassa on edellisestä oppaasta poiketen taulukkoja erityyppisten jätteiden käsittelykustannuksista. Taulukoiden on tarkoitus palvella etenkin viranomaisia vakuusmääräyksiä asetettaessa.

**Kierrätysteollisuus suhtautuu erittäin varauksellisesti siihen, että taulukoita yksikköhinnosta sisällytettäisiin oppaaseen. Mikäli taulukkomuotoiseen esitystapaan päädytään, tulisi hintataulukot julkaista Jätevakuusoppaan sähköisenä, päivitettävänä liitteenä. Hintatiedot pitäisi kerätä esimerkiksi konsulttitoimeksiantona ja arvioida kattavasti. Tämä pätee myös tilanteessa, jossa taulukot jäisivät vain viranomaisen sisäiseksi dokumentiksi.**

Esitettyjen hintahaarukoiden ongelma on se, että ne vaikuttaisivat perustuvan jossain määrin kuntien jätelaitosten jätetaksoihin. Kunnan jätelain 32 §:n ja 33 §:n mukaisten palvelujen jätetakset ovat jätehuoltoviranomaisen määräämiä julkisia taksoja. Maksukyvyttömyystilanteessa ei kuitenkaan olisi kysymys kunnan vastuulle jätelain 32 §:n mukaan tai kunnan toissijaiselle vastuulle jätelain 33 §:n mukaan kuuluvista jätteistä, vaan markkinaehtoisesta toiminnasta. Näitä taksoja ei siis voi pitää sellaisina, joiden mukaan vakuus pitäisi laskea, vaan vakuus tulisi laskea markkinaperusteisten kustannusten mukaan.

Jätetaksan julkisuus osoittaa suoraan, ettei se ole markkinoilla, hintakilpailussa muodostuva hinta. Jätelaitosten ei tarvitse julkaista hintoja, joilla se ottaa vastaan ns. markkinaehtoista jätettä, kuten ei muidenkään markkinoilla toimivien yritysten.

Jätetaksojen soveltaminen tässä yhteydessä vääristäisi vakuuslaskentaa ja olisi selvä muutos vallitsevaan nykytilaan, jossa on nojattu alalla toimivien yritysten markkinatietoon, ja viranomaisessa karttuvaan tietoon. Ympäristösuojelulain muutoksessa ei tehty muutosta, joka edellyttäisi jätetaksan mukaisen hinnan käytön. Päinvastoin, oppaassa tuodaan hinnan markkinaehtoisuus esiin eri tavoin: "vakuuden määrän arvioinnin tulee perustua

tilanteeseen, jossa palvelut hankitaan markkinaehtoisesti kolmannelta” ja että ”käytännössä valvontaviranomainen, jonka hyväksi vakuus on asetettu, tilaa työn ulkopuoliselta urakoitsijalta”. Lisäksi siinä todetaan, että ”Vakuutta käytettäessä on otettava huomioon toiminnanharjoittajan ja vakuuden antajan edut ja valvontaviranomaisen hankkiessa tarvittavia jätahuoltotoimia on huomioitava julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (2016/1397, hankintalaki) vaatimukset julkisesta kilpailuttamisesta.”

Sitä, että jätetaksan mukaiset hinnat eivät ole markkinaehtoisia hintoja, vahvistaa sekin, että eri alueiden jätetaksoissa on merkittäviä hintaeroja keskenään (siksi iso haarukka) ja suhteessa yksityisen sektorin toimijoiden vastaanottohintoihin. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulta tietyt jätelajit kannattaa kuljettaa noin 200 kilometrin päähän toisaalla käsiteltäväksi ennen kuin HSY:n jätetaksan mukainen hinta tulisi kannattavammaksi (myös viranomaiselle realisointitilanteessa). Tällöin HSY:n taksahintaan perustuvaa vakuusvaatimusta voitaisiin pitää epäreiluna toiminnanharjoittajan kannalta.

Kierrätysteollisuus huomauttaa, että mahdollisesti esitettävien yksikköhintojen tulee olla tarkkaan harkittuja, tarkastettuja ja laajasti hyväksytyjä. Nyt esitetyt taulukkohinnat eivät vastaa markkinahintoja, vaan esitetyn hintahaarukan lattia- ja kattohinnat ovat useiden jätelajien kohdalla ylimitoitettuja. Tällöin ne lisäävät osaltaan perusteetta vakuuskustannuksia. Isot hintahaarukat mahdollistavat myös vaihtelevat vakuusmääräykset. Taulukot eivät luonnollisesti kykene seuraamaan hintakehitystä.

Kierrätysteollisuus on valmis käymään lävitse taulukon ongelmakohtia oppaan jatkovalmistelussa.

**Siinäkin tapauksessa, että taulukoista luovuttaisiin, oppaassa tulee ilmaista selkeästi, että vakuuslaskelman ei tarvitse perustua julkisen toimijan, eli kunnallisen jätelaitoksen, jätetaksan mukaisiin hintoihin. Laki ei sisällä tällaista vaatimusta, eikä viranomaisen tulisi sellaista esittää.**

Vakuuden antajan etu on huomioitava konkurssitilanteessa, mikä tarkoittaa, että viranomaisen kilpailuttaa tarvittavat palvelut ja ostaa ne sieltä, josta saa ne kokonaiskustannuksiltaan edullisimmin. Kyseisessä kilpailutuksessa yksityiset jätahuoltoyhtiöt ja kuntien jätelaitokset ovat tasavertaisia markkinaehtoisten palvelujen tarjoajia eikä kumpaakaan voi suosia toisen kustannuksella.

Kuntien jätelaitoksilla ei myöskään ole yhtä laajaa palvelutarjontaa kuin yksityisillä yrityksillä kokonaisuutena, koska jätelaitokset ovat erikoistuneet kuntien sidosyksikköinä niille annettuun erityistehtävään.

## **Vakuuslaskelma sisältää liikesalaisuuksia eikä sitä voida laittaa julkisesti esille**

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat ”asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta”. Liikesalaisuudet kuuluvat siis julkisuuslain

ehdottoman salassapitovelvoitteen piiriin eikä niiden salassapitoedellytyksiin liity lisäedellytyksiä.

Liikesalaisuus-käsite on määritelty liikesalaisuuslain 2 §:ssä. Sen ensimmäisen kohdan mukaan liikesalaisuudella tarkoitetaan tietoa, "a) joka ei ole kokonaisuutena tai osiensa täsmällisenä kokoonpanona ja yhdistelmänä tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa; b) jolla a alakohdassa tarkoitettun ominaisuuden vuoksi on taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa; ja c) jonka laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin sen suojaamiseksi;"

Kyseisen lain esitöiden (HE 49/2018 vp) mukaan "käytännössä liikesalaisuudet voisivat olla hyvin monentyyppistä teknistä tai taloudellista tietoa". "Liikesalaisuuksia voivat olla muun muassa valmistustiedot, testitulokset, liikeideat, hinnoittelutiedot, taitotieto, markkinaselvitykset, talousennusteet, kilpailija-analyysit, asiakasrekisterit ja yritysten hallinnollis-organisatoriset tiedot."

Kierrätysteollisuus huomauttaa, että vakuuslaskelmassa olevat tiedot ovat hinnoittelutietoa, joka luokitellaan liikesalaisuudeksi. Oikeuskäytännössä liikesalaisuuksiksi on katsottu esimerkiksi tarjouksen tehneen elinkeinonharjoittajan tarjousasiakirjojen sisältämät yksikköhinnat (KHO 2007:83) ja tiedot myyntimääristä ja yhtiön eräistä tuloista sekä tiedot ja arviot markkinaosuuksista. Kaikki luetellut esimerkit ovat sellaisia tietoja, jotka eivät ole julkisesti ja helposti saatavilla, joilla on taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa ja joiden salaamiseen yrityksellä on erityinen intressi.

Edellä annetut esimerkit voi rinnastaa vakuuslaskelmassa käytettyihin yksikköhintoihin. Lisäksi on huomioitava, ettei vakuuslaskelmaa voida vaatia julkiseksi osalla toimijoista ja osalla ei. Yhden toiminnanharjoittajan vakuuslaskelman julkiseksi saattaminen antaisi muille alalla toimiville kilpailuetua, koska se paljastaisi yrityksen kustannusrakennetta ja hintoja.

Ympäristönsuojelulaissa tai sen nojalla annetussa ympäristönsuojeluasetuksessa ei ole säädetty, että vakuuslaskelma kokonaisuudessaan olisi julkista tietoa. Ympäristönsuojelulain 210 §:n 1 momentin mukaan "Tämän lain mukaista tehtävää suorittavan salassapitovelvollisuuden sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Toiminnan päästö- ja tarkkailutiedot sekä ympäristön laaturiedot eivät kuitenkaan ole salassa pidettäviä."

Vakuuslaskelmassa ei ole kysymys yllä luetelluista poikkeuksista, vaan niihin sovelletaan julkisuuslakia. Koska kyse on ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvasta asiasta, siitä ei ole mahdollista poiketa esimerkiksi julkisuuslain 3 §:ssä määriteltyjen yleisten tavoitteiden perusteella. Julkisuuslaki sisältää myös hyvin vähän menettelytapasäännöksiä, jotka koskevat salassa pidettäviä asiakirjoja.

Vakuuslaskelman yksityiskohtaiset tiedot sisältävät liikesalaisuuksia ja niiden käsittelyssä tulisi Kierrätysteollisuuden näkemyksen mukaan huomioida julkisuuslain lisäksi hallintolain menettelytapasäännökset. Viranomainen ei voi vaatia yksipuolisesti sellaista tietoa julkisena, jonka asianosainen katsoo liikesalaisuudeksi.

## Huomio erilaisesta vakuuskohtelusta

Jätevakuutta sovelletaan jätteen laitospäiseen toimintaa. Betonijätettä käsitellään kuitenkin myös laitospäisen toiminnan ulkopuolella. Purkukohteessa murskattavalle betonijätteelle ei ole vakuusvaatimusta, vaikka samalle betonijätteelle, jos se viedään käsittelylaitokseen murskattavaksi, asetetaan vakuusvaatimus. Tämä asettaa toiminnanharjoittajat eriarvoiseen asemaan ja on omiaan vääristämään hintakilpailua.

\*\*\*

Lisätietoja:

Johtava asiantuntija Katja Moliis, +358 50 525 5762, [katja.moliis@kierratysteollisuus.fi](mailto:katja.moliis@kierratysteollisuus.fi)