

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi jätelakia.

Esityksen mukaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kunnallisen jätehuollon toimijan ulosmyyntiraja pidettäisiin 10 prosentissa myös 1.1.2030 alkaen.

Lisäksi lakiin lisättäisiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea koskevaan uudistukseen liittyvä siirtymäsäännös. Säännöksellä säilytettäisiin hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestämisvastuu kunnalla enintään vuoden 2025 loppuun saakka. Siirtymäsäännös olisi tarpeen vastuiden selkiyttämiseksi ja jätehuollon toimivuuden varmistamiseksi tilanteessa, jossa vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä ja sen myötä myös yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä siirtyisi ilman ehdotettua siirtymäsäännöstä ainakin osalla kiinteistöistä kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2022 ja viimeistään 1.1.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Ulosmyyntiraja.....	3
2.2 Sote-uudistuksen muutokset jätehuollon järjestämiseen	5
2.2.1 Jätehuollon järjestämisvastuut	5
2.2.2 Sote-uudistuksesta johtuvat muutokset jätehuollon järjestämiseen	6
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
4.2.1 Vaikutuksista yleisesti.....	9
4.2.2 Yritysvaikutukset	10
4.2.3 Vaikutukset hyvinvointialueille	14
4.2.4 Vaikutukset kunnille	14
4.2.5 Ympäristövaikutukset	15
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	16
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	16
5.2 Muiden maiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot.....	17
5.2.1 Yleistä	17
5.2.2 Jätehuollon vastuut ja kilpailuneutraliteetti Ruotsissa	17
5.2.3 Jätehuollon vastuut ja kilpailuneutraliteetti Tanskassa	18
6 Lausuntopalaute.....	19
6.1 Yleistä	19
6.2 Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset.....	20
6.3 Yhdyskuntajätehuollon järjestäminen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen yhteydessä	21
7 Säännöskohtaiset perustelut	23
8 Voimaantulo	24
9 Toimeenpano ja seuranta	24
10 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	24
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	25
LAKIEHDOTUS	27
Laki jätelain muuttamisesta.....	27
LIITE	28
RINNAKKAISTEKSTI.....	28
Laki jätelain muuttamisesta.....	28

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan kunnallisen jätehuollon toimijan ulosmyyntiraja pidetään 10 prosentissa myös 1.1.2030 alkaen. Kirjaus sisältyy hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi”, jonka tavoitteen 6 mukaan ”Vahvistetaan Suomen roolia kiertotalouden edelläkävijänä”.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on ympäristöministeriön toimeksiannosta arvioinut ulosmyyntirajan noston vaikutuksia keskittyen erityisesti siihen, millaisia vaikutuksia ulosmyyntirajan nostolla voidaan arvioida olevan kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden toimintaan, kuntien jätehuoltopalveluihin ja kilpailuneutraliteettiin. KKV:n tutkimus aiheesta julkaistiin maaliskuussa 2022.¹

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea koskeva uudistus (jäljempänä *sote-uudistus*) tulee sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetun lain (616/2021, jäljempänä *voimaantulolaki*) mukaan voimaan 1.1.2023. Voimaantulolailla turvataan palvelujen katkeamaton ja häiriötön siirtyminen järjestämisvastuun muutoksessa muun muassa säätämällä siirtymäaika 31.12.2025 (tai 31.12.2026) saakka, jonka aikana kunnalla on velvollisuus vuokrata nyt hallinnassaan olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käytössä olevat tilat hyvinvointialueille. Laissa ei ole kuitenkaan erityisiä säännöksiä, joilla turvattaisiin tilojen yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuun hallittu siirtyminen kunnilta uusille hyvinvointialueille. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella ei ole mahdollista tulkita yksiselitteisesti, miten sote-uudistus vaikuttaa yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuisiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tuhansilla eri kiinteistöillä. Vastuunjaon selkeyttämiseksi ja jätehuollon järjestämisvastuun hallitun siirron varmistamiseksi jätelakiin (646/2011) ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jotta hyvinvointialueet ja kunnalliset jätelaitokset voisivat varautua vastuun siirtymisestä johtuviin muutoksiin.

Esitys on valmisteltu lakiesitysluonnoksesta saadun lausuntopalautteen pohjalta ympäristöministeriössä virkatyönä. Sote-uudistukseen liittyvän siirtymäsäännöksen tarpeellisuudesta on käyty vuoden 2022 aikana keskusteluja valtiovarainministeriön, hyvinvointialueiden, Kuntaliiton, Suomen Kiertovoima ry:n ja jätealan yrityksiä edustavien tahojen kesken. Asiasta järjestettiin epävirallinen kuuleminen kesäkuussa 2022 ja sen yhteydessä saatu palaute on otettu valmistelussa huomioon. Esityksestä on käyty kuntalain (410/2015) 8 §:n mukainen neuvottelu ja asia on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Ulosmyyntiraja

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016), jäljempänä *hankintalaki*, 15 §:n 1 momentin mukaan sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä (esim. kunnan viranomainen) muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, johon

¹ Pöyry, Lasse ja Nuuttila, Katri: Tutkimus jätealan ulosmyyntirajan vaikutuksista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 1/2022: <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/03/2022-01-tutkimusraportteja-ulosmyyntiraja.pdf>

hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden kanssa käyttää määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Hankintayksikön ei tarvitse kilpailuttaa sidosyksiköltään tekemiä hankintoja.

Jätelain 145 a §:n 1 momentin mukaan kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin sovellettava ulosmyyntiraja eli niin sanottu sidosyksikköraja on 10 prosenttia liikevaihdosta, eikä hankintalain 15 §:n mukaista 500 000 euron enimmäisrajaa sovelleta. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnallisen jätehuoltoyhtiön markkinaehtoinen toiminta voi muodostaa korkeintaan 10 prosenttia yhtiön liikevaihdosta. Hankintalain 15 §:n 2 momentin mukaan prosenttiosuutta määritettäessä perusteena on käytettävä sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden keskimääräistä kokonaisliikevaihtoa tai muuta vastaavaa toimintaan perustuvaa määrää. Säädetyn prosentuaalisen enimmäisosuuden ylittyminen johtaa sidosyksikköaseman menettämiseen eli käytännössä siihen, ettei kunta voi enää siirtää jätehuoltotehtäviään yhtiölle ilman hankintalain mukaista kilpailutusta. Hankintayksiköiden välisiä hankintoja koskee vastaavanlainen ulosmyyntiraja.

Kunnan on järjestettävä tiettyjen, jätelain 32 §:ssä lueteltujen jätteiden jätehuolto. Kunta voi hoitaa jätehuollon joko itse omana toimintanaan, jätelaitoksen kautta (liikelaitos, kuntayhtymä taikka kunnan tai kuntien yhteisesti omistama yhtiö) tai ulkoistamalla tehtäviä yksityiselle jätehuoltoalan yritykselle. Suurin osa Suomen kunnista järjestää jätehuoltonsa jätelain 43 §:ssä säädetyn mukaisesti yhdessä muiden kuntien kanssa omistamansa jätehuoltoyhtiön kautta. Jätelain 43 §:n mukaan kunta voi siirtää jätteen vastaanoton, kuljetuksen ja käsittelyn, 82 §:ssä tarkoitetun jätemaksujen laskutuksen ja 93 §:n 1 momentissa tarkoitetun jäteneuvonnan sekä näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, tätä varten perustetulle yhtiölle, jonka kunta yhdessä muiden kuntien kanssa omistaa. Tällöinkin kunta vastaa siitä, että siirretyt jätehuollon palvelutehtävät tulevat hoidetuiksi jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti.

Kunnallisia jätehuoltoyhtiöitä on tällä hetkellä 24. Muut kunnat järjestävät jätehuoltonsa viranomaismuodossa: kuntien perustamia kuntayhtymiä on 7 ja lisäksi noin 30 kuntaa järjestää jätehuoltonsa itsenäisesti. Kuntayhtymien ja kuntien viranomaiset ovat hankintayksiköitä, eivät sidosyksiköitä. Sidosyksikköraja onkin merkityksellinen vain kunnallisen jätehuoltoyhtiön toiminnassa.

Lakisääteisten jätehuollon palvelutehtävien lisäksi kunnalliset jätehuoltoyhtiöt harjoittavat vaihtelevissa määrin markkinaehtoista toimintaa ulosmyyntirajojen sallimissa määrin. Toimissaan markkinoilla jätehuoltoyhtiön on kuntalain 128 §:n mukaan hinnoiteltava palvelut markkinaperusteisesti ja jätelain 44 §:n mukaan eriytettävä kirjanpidossa lakisääteinen ja markkinaehtoinen toiminta. Yhtiön markkinaehtoista toimintaa säännellään ja valvotaan myös kilpailulain (948/2011) ja hankintalain nojalla. Markkinaehtoisen toiminnan määrässä ja laadussa on suurta vaihtelua jätehuoltoyhtiöittäin. KKV:n tutkimuksen mukaan osa jätelaitoksista ilmoittaa, etteivät ne kilpaile yksityisten jätealan yritysten kanssa. Niiden markkinaehtoinen toiminta koostuu suurelta osin sellaisista jätteistä, joille ei kyseiseltä alueelta löydy yksityistä palvelutarjontaa.

Kunnallisia jätelaitoksia edustavan Suomen Kiertovoima ry:n (KIVO) jäseniltään keräämien vuosiseurantatietojen perusteella kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan liikevaihto on vuosina 2017–2019 ollut keskimäärin 5–7 prosenttia kokonaisliikevaihdosta ja on laskenut viime vuosina. Jätehuoltoyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan sisällöstä ei ole tarkempaa tietoa, mutta sen oletetaan vaihtelevan muun ohella jätehuoltoyhtiön oman strategian ja käsittelylaitoskapasiteetin sekä toimialueen jätehuoltopalveluiden kokonaiskysynnän ja -tarjonnan perusteella.

Kuntien jätehuoltoyhtiöiden liikevaihdon odotetaan vähitellen kasvavan heinäkuussa 2021 voimaan tulleen jätelain muutoksen (714/2021) johdosta. Lakimuutokseen sisältyvien erilliskeräysvelvoitteiden asteittaisen tiukentumisen, kuntien ja tuottajien yhteistoiminnan pakkausjätehuollossa ja jätteenkuljetuksen kaksoisjärjestelmän poistamisen erilliskerättävien jätteiden kuljetuksessa arvioitiin lakimuutoksen valmistelussa johtavan kunnan kilpailuttamien kuljetussuoritteiden määrän kasvuun. Tämän on puolestaan arvioitu kasvattavan useimpien kunnan operatiivisia jätehuoltotehtäviä hoitavien kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden liikevaihtoa. Liikevaihdon arvioitiin kasvavan noin 450 miljoonasta eurosta noin 50–80 miljoonalla eurolla. Tämä tarkoittaisi, että pelkästään kyseisen lakimuutoksen takia kunnan jäteyhtiöille on tullut mahdollisuus lisätä lähivuosien aikana ulosmyyntiä 5–8 miljoonalla eurolla.²

Osa kunnallisista jätelaitoksista (yhtiöt ja kuntayhtymät) on perustanut tytäryhtiöitä markkinoilla tapahtuvaa toimintaa varten, esimerkkinä 1.1.2021 Lahden seudulla aloittanut Salpamaa Oy. Markkinayhtiöitä on perustettu myös yhdessä yksityisten yritysten kanssa, kuten esimerkiksi Encore Aluepalvelut Oy, jonka omistajia ovat Encore Ympäristöpalvelut Oy, Jätekuukko Oy ja Lakeuden Etappi Oy.

Jätelain 145 a §:n 2 momentin mukaan ulosmyyntiraja laskee vuoden 2030 alusta lukien 5 prosenttiin, mikä on yleinen hankintalain 15 ja 16 §:ssä määritelty raja. Hankintalain mukaista euromääristä (500 000) rajausta ei jätelain 145 a §:n 2 momentin mukaan kuitenkaan oteta käyttöön kunnan jätehuollossa.

Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (jäljempänä *hankintadirektiivi*) mukaan jäsenvaltio voi kansallisessa lainsäädännössään sallia sidosyksiköille ja hankintayksikölle korkeintaan 20 prosentin markkinaehtoisen toiminnan liikevaihtoon suhteutettuna. Jäsenvaltio voi ottaa käyttöön matalamman eli tiukemman prosenttiosuuden, kuten Suomi on hankintalaissa ja jätelain 145 a §:ssä tehnyt.

2.2 Sote-uudistuksen muutokset jätehuollon järjestämiseen

2.2.1 Jätehuollon järjestämisvastuut

Jätelain 28 §:n pääsäännön mukaan jätteen haltijan on järjestettävä jätehuolto, jollei lain 4, 5 tai 6 luvussa toisin säädetä. Jätteen haltija on lähtökohtaisesti se, jonka toiminnassa jäte syntyy. Poikkeuksena pääsäännöstä kunnan on 32 §:n mukaan järjestettävä asumisessa sekä kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto. Kunnan on lisäksi järjestettävä liikehuoneistossa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto, jos jäte kerätään kiinteistöllä yhdessä asumisessa syntyvän ja kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän jätteen kanssa. Jätehuollon piiriin kuuluvat jätehuollon määritelmän mukaan niin jätteen keräys, kuljetus, hyödyntäminen kuin loppukäsittelykin. Kunnalla on lisäksi velvollisuus järjestää jätehuolto 33 §:n nojalla toissijaisesti tilanteissa, joissa muuta palvelutarjontaa ei ole kohtuullisesti saatavilla (kunnan toissijainen jätehuoltopalvelu eli ns. TSV-palvelu).

Vastuulleen kuuluvan jätteen kiinteistöittäisen kuljetuksen kunta voi jätelain mukaan järjestää joko kunnan keskitetysti kilpailuttamana kuljetuksena (kunnan järjestämä kuljetus) tai siten, että kukin kiinteistön haltija tilaa kuljetuksen itse yksityiseltä jätehuoltoyritykseltä kunnan määräämään vastaanottopaikkaan (kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus). Jätelain muutoksella 714/2021 kunnan oikeutta kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetusjärjestelmän käyttöön

² HE 40/2021 vp, s. 51.

rajaattiin niin, että eri iätelajien erilliskeräystä koskevien siirtymäaikojen päätyttyä vuonna 2024 järjestelmä on käytettävissä vain sekalaisen yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölitterien kuljetuksessa.

Hankintayksiköiden, kuten jatkossa hyvinvointialueiden, on kilpailutettava vastuulleen kuuluvan jätteen kuljetukset hankintalain mukaisesti, jos kyse on tietyn kynnysarvon ylittävästä julkisesta hankinnasta. Kunta voi 42 §:n mukaan myöntää jätteen haltijan hakemuksesta poikkeuksen velvollisuuteen luovuttaa kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon, jos se on perusteltua kiinteistön jätehuollon järjestämiseksi ja johtaa etusiiaariestvksen kannalta vhtä hvvään lopputulokseen. Lisäksi edellytyksenä on, ettei jätehuollosta näin järjestettynä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle eikä terveydelle. Tällaisia päätöksiä on Kuntaliitolta saadun tiedon mukaan tehty vain vähän.

Kuntalain 9 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Myös jätteen kuljetus- ja käsittelypalvelut kunta tai sen omistama jätelaitos hankkii joko järjestämällä ne itse tai kilpailuttamalla hankinnat hankintalain mukaisesti. Kilpailuttajana voi siten toimia myös kunnan sidosyksikkönä toimiva kunnallinen jätehuolto-yhtiö.

2.2.2 Sote-uudistuksesta johtuvat muutokset jätehuollon järjestämiseen

Sote-uudistukseen liittyvällä voimaannpanolailla perustettiin uudet hyvinvointialueet. Hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, ja niiden alueet perustuvat maakuntajakoon lukuun ottamatta Uudenmaan maakuntaa, jossa toimii neljä hyvinvointialuetta. Uudistuksen yhteydessä säädettiin laki hyvinvointialueesta (611/2021, jäljempänä *hyvinvointialuelaki*), jossa säädetään tarkemmin hyvinvointialueiden hallinnosta sekä laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021), laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021), laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä Uudellamaalla (615/2021), joissa säädetään tarkemmin hyvinvointialueiden tehtävistä sekä useita muita lakeja koskien muun muassa hyvinvointialueen rahoitusta, yleishallintoa ja henkilöstöä (HE 241/2020 vp). Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa 1.7.2022. Hyvinvointialuelain 6 §:n mukaan hyvinvointialue järjestää sille laissa säädetyt tehtävät. Tehtävien hoito alkaa kuitenkin 1.1.2023. Hyvinvointialue voi hoitaa tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle hyvinvointialueelle. Lisäksi hyvinvointialueiden tehtävien järjestäminen voidaan tietyin edellytyksin koota yhdelle tai useammalle hyvinvointialueelle. Hyvinvointialue voi hankkia palveluita yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos niiden hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Voimaannpanolaissa säädetään kiinteistöjen hallinto- ja omaisuusjärjestelyistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuun siirtymisestä kunnalta tai kuntayhtymältä hyvinvointialueelle.

Uudellamaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaa muuta maata koskevasta ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jää voimaannpanolain 3 §:n mukaan palveluiden järjestämisvastuu. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetussa laissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa HUS-yhtymälle säädetään vastuu tiettyjen terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä. Uudellamaalla palvelujen järjestämisestä vastaa siten neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä. HUS-yhtymä järjestää muun muassa tietyt erikoissairaanhoidon palvelut ja ensihoitopalvelua, minkä lisäksi se ylläpitää yliopistollista sairaalaa. Ter-

veydenhuollon järjestämisvastuu jakautuu laissa ja järjestämissopimuksessa määriteltävällä tavalla alueen hyvinvointialueiden, Helsingin sekä HUS-yhtymän välillä. Jäljempänä perusteluissa hyvinvointialueella tarkoitetaan myös HUS-yhtymää.

Voimaannpanolain 20, 22 ja 25 § sisältävät sääntelyä nykyisin kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevien tilojen ja niihin liittyvien sopimusten siirtymisestä hyvinvointialueille. Lain 20 §:n mukaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymät ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityishuoltopiirit siirretään varoineen, velkoineen ja sitoumuksiin hyvinvointialueille 1.1.2023. Säännös sisältää myös mahdollisuuden sopia varojen, velkojen ja sitoumusten jakamisesta toisin, kun kyseessä on kuntayhtymä.

Lain 22 §:n mukaan kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyvät hyvinvointialueen hallintaan vuokrasopimuksella kolmeksi vuodeksi eli vuoden 2025 loppuun asti, minkä lisäksi hyvinvointialue voi pidentää vuokra-aikaa yhdellä vuodella.

Lain 25 § sisältää sääntelyä kuntaa sitovien sopimusten ja vastuiden siirtymisestä hyvinvointialueille. Kuntien sote- ja pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset siirtyvät hyvinvointialueille, jos hyvinvointialue ja kunta eivät toisin sovi.

Kunnan vuokratessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä olevat toimitilat hyvinvointialueelle voimaannpanolain 22 §:n mukaisesti, siirtymäkauden ajan vuokra määräytyy siten kuin kunnan ja hyvinvointialueen välisen siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä vuosina 2023–2026 annetussa valtioneuvoston asetuksessa (272/2022) säädetään. Asetuksen 5 §:n mukaan kiinteistön ylläpitovuokra määräytyy laskennallisesti asetuksen liitteen mukaisesti ja ylläpitovuokraan kuuluvat myös jätehuoltokulut. Ylläpitovuokraan sisällytettävistä palveluista sekä ylläpitokustannusten määräytymisestä voidaan kuitenkin sopia osapuolten kesken toisin asetuksessa tarkemmin säädettyissä tilanteissa.

Toimitiloja, joiden omistus tai hallinta tai joita koskevat sopimukset siirtyvät mainittujen pykälien nojalla kunnilta hyvinvointialueille, on Kuntaliitolta saadun tiedon mukaan arviolta yhteensä noin 9000. Sairaanhoito- ja erityishuoltopiirien omistamia rakennuksia on noin 820, kuntien omistamia sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksia on noin 4500 ja kuntien hallinnassa vuokrasopimuksella olevia rakennuksia on noin 2900. Lisäksi pelastuslaitoksilla on noin 700 rakennusta.

Sote- ja pelastustoimen kiinteistöjen omistuksen ja hallinnan sekä näiden palveluiden järjestämisvastuun siirtymisellä kunnilta hyvinvointialueille on vaikutuksia jätehuollon järjestämisvastuisiin. Sote- ja pelastustoimen kiinteistöllä syntyvä jäte on pääosin yhdyskuntajätettä ja osin muuta jätettä, kuten vaarallista jätettä. Yhdyskuntajätettä ovat esimerkiksi terveydenhuollon tavanomaisissa potilashuoneissa, toimistoissa ja ruokaloissa syntyvät jätteet. Terveydenhuolto-toiminnalle erityiset jätteet, kuten viiltävät ja pistävät esineet, kudosjätteet, lääke- ja kemikaalijätteet ja tartuntavaaralliset jätteet eivät ole yhdyskuntajätettä. Jätteen ollessa yhdyskuntajätettä kunta huolehtii tällä hetkellä jätehuollon järjestämisestä kiinteistöillä, joilla järjestetään kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa, kuten terveys- ja sosiaalipalveluita. On epäselvää, miltä osin sote- ja pelastustoimen kiinteistöillä ja niissä järjestettävissä palveluissa syntyvä yhdyskuntajäte olisi 1.1.2023 jälkeen jätelain 32 §:ssä tarkoitettua kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvää yhdyskuntajätettä. Jos kunnan velvollisuus ja oikeus järjestää niissä syntyvä yhdyskuntajätteen jätehuolto lakkaa, järjestämisvastuu siirtyy jätelain 28 §:n mukaan jätteen haltijalle eli lähtökohtaisesti hyvinvointialueelle, jonka toiminnassa jäte syntyy.

Sote-uudistuksen vaikutukset jätehuoltoon kohdistuvat erilaisina eri toimijoihin riippuen muun muassa siitä, minkä tahon hallinnassa olevassa kiinteistössä sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimitila on ja millaista toimintaa kiinteistöllä järjestetään. Vastuiden siirtymiseen liittyy monimutkaisia tulkintakysymyksiä, jotka on ratkaistava ennen jätehuoltopalveluiden kilpailuttamista. Kiinteistön omistuksen siirtyessä kunnalta hyvinvointialueelle kunnalla ei pääsääntöisesti (poikkeuksista ks. jäljempänä) ole enää velvollisuutta järjestää kiinteistöllä yhdyskuntajätteen jätehuoltoa. Tilanne on selvästi tulkinnanvaraisempi niiden kiinteistöjen osalta, jotka voimaannpanolain 22 §:n mukaan siirtyvät vuokrasopimuksella hyvinvointialueen hallintaan ainakin 31.12.2025 saakka. Kunnalla on voimaannpanolain mukaan velvollisuus vuokrata nämä toimitilat hyvinvointialueelle 3 (+1) vuoden siirtymäajaksi ja vuokra-asetuksen mukaan siirtymäkaudelta kunnan perimä vuokra sisältää lähtökohtaisesti myös jätehuoltokulut. Toimitiloja on tuhansia, ja niiden omistus- ja hallintajärjestelyjen tapauskohtainen selvittäminen on työlästä ja voi johtaa virheellisiin tulkintoihin jätehuoltovastuista. Voimassa oleva lainsäädäntö ei siten anna tarpeeksi yksiselitteistä vastausta siihen, mikä taho on hyvinvointialueiden eri kiinteistöillä vastuussa yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä.

Vastuun siirrolla olisi vaikutuksia myös sote- ja pelastustoimen kiinteistöllä kerätyn yhdyskuntajätteen käsittelyyn. Näille jätteille on kunnan järjestämä käsittelypaikka niin kauan kuin jätteet ovat kunnan järjestämisvastuulla. Yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueelle tällä ei ole enää velvollisuutta eikä oikeutta viedä jätettä kunnan järjestämään käsittelypaikkaan ilman erillistä sopimusta.

Vastuun siirtyessä kunnalta hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta, hyvinvointialueiden olisi kiireellisesti kilpailutettava jätehuoltopalvelut hankintalainsäädännön mukaisesti. Kilpailutukset olisi käytännössä pitänyt aloittaa jo kesällä 2022, jotta jätehuollon palvelut toimisivat vuoden 2023 alusta. Ennen palveluiden kilpailuttamista ja uusien sopimusten tekemistä hyvinvointialueen olisi kartoitettava sille siirtyvät toimitilat, niissä järjestettävät palvelut sekä se, miten kiinteistöjen jätehuolto on nykyisin järjestetty. Jätehuoltovastuiden siirtymiseen on sidosryhmien kuulemisen ja lausuntopalautteen perusteella varauduttu vain hyvin harvoilla hyvinvointialueilla. Useimmilla alueilla jätehuoltovastuun on oletettu säilyvän kunnalla.

Vastuun siirtymiseen liittyvien epäselvyyksien vuoksi on vaarana, että jätehuoltojärjestelyihin tulee ennakoimattomia katkoksia ja että hyvinvointialueiden ja jätealan toimijat syyllistyvät tahottomaan lainsäädännön vastaisiin toimiin. Vaikka monilla yksityisillä yrityksillä on valmius tarjota nopealla aikataululla jätehuoltopalveluja uusille asiakkaille, olisi eri hyvinvointialueiden toimitilojen yhdyskuntajätehuollon palvelujen kilpailuttaminen lyhyen ajan sisällä haastavaa hyvinvointialueille. Lisäksi kunnan jätelaitoksen olisi poistettava hyvinvointialueen toimitilat voimassa olevista jätehuoltoalan yritysten kanssa tehdyistä urakkasopimuksista. Kesken sopimuskauden pienenevästä kuljetusurakasta kuljetusyritykselle aiheutuvat haitat olisivat kuitenkin yleensä verrattain vähäisiä, sillä kiinteistöjen poistuminen urakoista jakautuisi eri alueille ja eri urakoihin, eivätkä vaikutukset keskittyisi liiaksi tietyille yrityksille. Merkittävistä urakka-menetyksistä yritykset voisivat saada korvauksia sopimussanktioina. Sopimusten irtisanomisesta voisi seurata kunnan jätelaitoksille sopimussanktioita ja vahingonkorvausvastuita. Jotta hyvinvointialueet voivat keskittyä sote-uudistukseen liittyvien ydintehtäviensä hoitamiseen toiminnan käynnistämisen vaiheessa ja jätealan toimijat voivat varautua tuleviin muutoksiin, olisi vastuiden siirtämistä välttämätöntä siirtää muutamalla vuodella.

Lisähaasteen jätehuollon järjestämiseen tuovat uudet jätelajien erilliskeräysvaatimukset. Jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (978/2021, jäljempänä *jäteasetus*) 55 §:n mukaan kunnan on tullut järjestää kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän biojätteen erilliskeräysasetuksen 17 §:n mukaisesti viimeistään 1.7.2022 alkaen ja pakkausjätteiden erilliskeräys ase-

tuksen 18 §:n mukaisesti 1.7.2023 alkaen. Yrityksissä ja muissa julkisissa palveluissa kuin kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän biojätteen ja pakkausjätteen erilliskeräys on tullut järjestää asetuksen 21 §:n mukaisesti 1.7.2022 alkaen. Eri siirtymäaikojen yhteensovittaminen sote-uudistuksesta johtuvaan yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuun siirtymään voi käytännössä johtaa epätarkoituksenmukaisen lyhytkestoisin jätteen keräysjärjestelyihin sote- ja pelastustoiminnan kiinteistöillä. Esimerkiksi jos yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuu siirtyy sote- ja pelastustoimen kiinteistöllä pois kunnan järjestämisvastuulta jo 2023 alusta, olisi kunnan järjestettävä biojätteen erilliskeräys vain puolen vuoden ajan vuoden 2022 loppuun saakka, minkä jälkeen hyvinvointialueen olisi kilpailutettava biojätteen erilliskeräys uudestaan.

3 Tavoitteet

Ulosmyyntirajaa koskevan muutosehdotusten tavoitteena on laajentaa kunnallisten jätehuolto-yhtiöiden mahdollisuuksia tarjota jätehuollon palveluita markkinaehtoisesti ilman riskiä sidos-yksikköaseman menettämisestä. Muutosehdotus sisältyy Sannan Marinin hallitusohjelman tavoitteeseen, jonka mukaan ”vahvistetaan Suomen roolia kiertotalouden edelläkävijänä”. Näin ollen kirjaus lähtee siitä oletuksesta, että nykyisen ulosmyyntirajan pysyminen on tärkeää kiertotalouden edistämisen kannalta.

Sote-uudistukseen liittyvän siirtymäsäännöksen tavoitteena on turvata jätehuollon toimivuus tilanteessa, jossa yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestämisvastuu muutoin ainakin joillakin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kiinteistöillä siirtyisi kunnilta uusien hyvinvointialueiden vastuulle jo 1.1.2023 alusta. Tavoitteena on selvittää yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuita hyvinvointialueilla sote-uudistuksen siirtymävaiheessa sekä varmistaa, että eri toimijoilla on riittävästi aikaa varautua tuleviin muutoksiin ja hoitaa tarvittavat kilpailutukset suunnitellusti.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Hallitusohjelman toteuttamiseksi jätelain 145 a §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että ulosmyyntiraja kunnallisessa jätehuollossa säilyisi nykyisessä 10 prosentissa eikä laskisi 5 prosenttiin vuoden 2030 alusta, kuten nykyisen 145 a §:n mukaan.

Lisäksi jätelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 32 a §, jossa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta jatkaa vuoden 2025 loppuun saakka hyvinvointialueen hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestämistä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen yhteydessä. Hyvinvointialueet voisivat kuitenkin jätteen haltijana ottaa jätehuollon järjestettäväkseen ennen siirtymäajan umpeutumista. Hyvinvointialueen olisi tällöin ilmoitettava asiasta kirjallisesti kunnalle 6 kuukautta ennen jätehuollon järjestämisen aloittamista. Ilmoitus voisi koskea hyvinvointialueen kiinteistön kaikkea yhdyskuntajätettä tai tietyn jätelajin, kuten biojätteen tai pakkausjätteen erilliskeräystä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutuksista yleisesti

Ulosmyyntirajan muuttamisen vaikutuksia on käsitelty edellä mainitussa KKV:n tutkimuksessa. Siinä arvioidaan, että muutoksen suorat vaikutukset jäisivät melko pieniksi. Epäsuorien vaikutusten arviointi todetaan vaikeaksi, mutta niiden arvioidaan olevan kuitenkin suoria vaikutuksia

suurempia. Sidosyksiköiden ulosmyyntirajalla pyritään turvaamaan kilpailuneutraliteettia, eli tässä yhteydessä mahdollisimman tasapuolista kilpailuasetelmaa yksityisten jätehuoltoyritysten ja kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden välillä. Jätealaa koskevan erityissääntelyn ja yleisestä poikkeavan ulosmyyntirajan on tarkoitus osaltaan edistää kiertotaloutta. Tutkimuksen mukaan vaikuttaa selvältä, että ulosmyyntirajan sääntelyllä ei voida merkittävässä määrin vaikuttaa kummankaan tavoitteen saavuttamiseen. Kyseisen tutkimuksen ja toisen KKV:n tutkimuksen³ perusteella ei voida sanoa, vaikuttaisiko sidosyksiköiden ulosmyyntirajan nostaminen keskimäärin kilpailuun myönteisesti vai haitallisesti. Vaikutusten arviointia hankaloittaa se, että markkinoilla ehtii tapahtua muutoksia ennen vuotta 2030. Toisaalta esitys antaa jätealan toimijoille mahdollisuuden sopeutua muutokseen hyvissä ajoin ja tarvittaessa muuttaa toimintaansa.

Sote-uudistuksessa ei arvioitu vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoiminnan jätehuoltoon, ja tarve yhdyskuntajätehuollon järjestämisvelvollisuutta koskevaan siirtymäaikaan on käynyt ilmi vasta sote-uudistusta koskevan lainsäädännön antamisen jälkeen. Nyt ehdotettavan sote-uudistukseen liittyvän siirtymäsäännöksen vaikutuksia on arvioitu virkatyönä hyvinvointialueiden toimijoita sekä kunnallisia ja yksityisiä jätehuoltoalan toimijoita kuullen.

4.2.2 Yritysvaikutukset

Vaikutukset kunnan sidosyksiköihin

Sidosyksikkörajaa koskevan muutosehdotuksen vuoksi kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden ei tarvitsisi sidosyksikköasemansa säilyttääkseen pienentää markkinaehtoista ulosmyyntiään vuoteen 2030 mennessä viiteen prosenttiin tai sen alle, mikäli prosenttiosuus on ollut tätä korkeampi. Sidosyksiköiden ei myöskään tarvitsisi ryhtyä sopeuttamistoimiin, joita prosenttiosuuden lasku vuodesta 2030 lähtien olisi mahdollisesti vaatinut.

Liikkumavara markkinaehtoisen ulosmyynnin määrässä todennäköisesti kasvattaisi sidosyksiköiden liikevaihtoa, koska niiden ei tarvitsisi lähivuosien aikana sopeuttaa toimintaansa 5 prosentin sidosyksikkörajaan. Lakimuutoksella olisi kuitenkin vaikutusta vain osaan jätehuoltoyhtiöistä. KKV:n tutkimuksen mukaan jätelaitosten yhteenlaskettu liikevaihto vuonna 2020 oli noin 464 miljoonaa euroa. Markkinaehtoisen toiminnan yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 13 miljoonaa euroa, eli vain 2,8 prosenttia liikevaihdosta. Keskimäärin jätelaitokset ovat siis kaukana kymmenen prosentin rajasta. Seitsmän jätelaitoksen markkinaehtoinen liikevaihto ylitti viiden prosentin liikevaihtorajan vuonna 2020. Jätelaitosten liikevaihto kasvaisi KKV:n tutkimuksen mukaan vuoden 2021 jätelain muutoksen (714/2021) seurauksena noin kymmenen prosenttia. Ja mitä suurempi liikevaihto, sen suurempi euromääräinen osuus voisi olla markkinaehtoista toimintaa sidosyksikkörajan puitteissa. Ulosmyyntirajan säilyttäminen kymmenessä prosentissa tarjoaisi jätelaitoksille mahdollisuuden markkinaehtoisen toiminnan kasvattamiseen noin 26 miljoonan euron edestä. Suurin osa jätelaitoksista ei kuitenkaan todennäköisesti hyödyntäisi mahdollisuutta, sillä nykyisin vain noin joka viidennellä jätelaitoksella markkinaehtoinen toiminta ylittää viisi prosenttia liikevaihdosta. Nykyisellään niiden jätelaitosten liikevaihto, joiden toimintaan ei jätealan poikkeavalla ulosmyyntisääntelyllä näyttäisi olevan vaikutusta, on noin 240 miljoonaa euroa.

³ KKV julkaisi jätehuoltoa koskevan tutkimuksen yhteydessä toisen, yleisen sidosyksiköiden ulosmyyntirajan muutoksia koskevan tutkimuksen: Luukinen, Ari ym.: Sidosyksiköiden ulosmyynti -selvityksen loppuraportti. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2022: <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/03/2022-02-tutkimusraportteja-sidosyksikoiden-ulosmyynti-1.pdf>

Edellä olevissa arvioissa ei ole otettu huomioon sote-uudistuksen ja siihen liittyvän ehdotetun siirtymäajan vaikutusta kunnallisten jäteyhtiöiden liikevaihtoon. Yhdyskuntajätehuollon vastuun siirtyessä kunnalta hyvinvointialueille ehdotetun siirtymäajan jälkeen kuntien jätelaitosten liikevaihdosta poistuu karkeasti arvioiden 8–12 miljoonaa euroa. Osa liikevaihdosta voi palautua kunnan jätelaitoksille joko hyvinvointialueille tarjottavana TSV-palveluna tai markkinaehtoisena palveluna. Sote-uudistukseen liittyvän siirtymäsäännöksen vaikutuksia kunnan jätehuoltoyhtiöihin ja muihin jätelaitoksiin arvioidaan tarkemmin jaksossa 4.2.4.

Ulosmyyntirajan suuruuden vaikutukset jätelaitosten markkinaehtoiseen toimintaan vuodesta 2030 eteenpäin ovat KKV:n tutkimuksen mukaan paikoin epävarmoja. Kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden liikevaihto vuodesta 2030 eteenpäin vaikuttaa siihen, millaiset ulosmyyntirajan vaikutukset tulevat olemaan. Liikevaihdon suuruuteen taas vaikuttavat jätemäärän kehitys, kierrätystavoitteissa onnistuminen, päätökset markkinaehtoisesta toiminnan yhtiöittämisestä ja jätelain 33 §:ssä tarkoitetun kunnan toissijaisen vastuun palveluiden kehitys ja käytänteet.

Suorien vaikutusten lisäksi ulosmyyntirajalla voi olla vaikutusta jätehuoltoyhtiöiden strategiaan valintoihin. Tällaisten epäsuorien vaikutusten suuruutta on kuitenkin vaikea arvioida, mutta ne ovat kuitenkin suoria vaikutuksia merkittävämpiä. Ulosmyyntirajan säilyttäminen nykyisellään voisi esimerkiksi hidastaa nykyisin yleistä suuntausta, jossa kunnan jätehuoltoyhtiön markkinaehtoinen toiminta eriytetään erilliseen tytäryhtiöön. Se voisi johtaa myös jo tehtyjen tytäryhtiöjärjestelyjen purkamiseen. KKV:n tutkimuksessa ei kuitenkaan arvioida, kuinka paljon tai millä todennäköisyydellä ulosmyyntirajan pitäminen kymmenessä prosentissa vähentäisi tällaista yhtiöittämistä. Markkinaehtoisesta toiminnan tytäryhtiöön eriyttämisen taustalla on käsitys siitä, että tytäryhtiön toimintaa markkinoilla ei katsota emoyhtiön toiminnaksi markkinoilla eikä tytäryhtiön markkinaehtoisesta toiminnasta siten tarvitse noudattaa sidosyksikkörajaa. Tytäryhtiön asema hankintalainsäädännössä on kuitenkin tulkinnanvarainen, sillä hankintalainsäädännössä ja oikeuskäytännössä ei ole otettu kantaa asiaan.

Kilpailuneutraaliteetin kannalta ei arvioida olevan suurta merkitystä sillä, tapahtuuko kunnan jätehuoltoyhtiön markkinaehtoinen toiminta erillisessä tytäryhtiössä vai sidosyksikkörajan puitteissa jätehuoltoyhtiön omana toimintana. Molemmissa vaihtoehdoissa markkinaehtoisesta toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa eikä ristiinsubventiota lakisääteisen toiminnan kanssa sallita.

TSV-palveluiden merkitys vaikutusten suuruudelle

Siihen, millaisia vaikutuksia ulosmyyntirajalla on, vaikuttaa myös kunnan toissijaiseen vastuuseen perustuvien jätehuoltopalvelujen (ns. TSV-palvelu) tilanne. Kunnan on jätelain 33 §:n mukaan järjestettävä myös muu jätehuolto kuin nimenomaisesti 32 §:ssä kunnan vastuulle säädetty jätehuolto. TSV-palvelun edellytyksenä on, että jätteen haltija pyytää palvelua muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi ja jäte soveltuu kunnan jätehuoltojärjestelmään. KKV:n tutkimuksen mukaan osa TSV-palveluista ei kuitenkaan perustu aitoon markkinapuutteeseen. TSV-palveluna tarjottava jätehuolto kuuluisikin siltä osin kilpailluille markkinoille, kun kyse ei ole markkinapuutteesta.

Sidosyksikkörajan vaikutukset riippuvat siitä, kuinka hyvin TSV-palvelut toimivat tarkoitetulla tavalla vuoden 2029 jälkeen. Jos TSV-palveluna tarjottavaa jätehuoltoa siirtyy kilpailluille markkinoille, siirtyisi liikevaihtoa yksityisille jätehuoltoyrityksille ja jätehuoltoyhtiöiden markkinaehtoiseen toimintaan, jossa ulosmyyntiraja tulee huomioida. Alhainen ulosmyyntiraja aiheuttaa KKV:n tutkimuksen mukaan paineita TSV-palvelujen tarjonnalle ja lisää niiden kysyntää. Siten ulosmyyntirajan nosto voi vähentää paineita TSV-palveluiden tarjonnalle ja siirtää palveluja markkinaehtoiseen toimintaan. Toisaalta KKV:n tutkimuksen mukaan ulosmyyntiraja

menettää osan merkityksestään, jollei TSV-palveluiden edellytyksenä olevaa markkinapuutteen toteamista saada toteutettua asianmukaisesti. Ulosmyyntirajan 10 prosentissa pitämisen vaikutukset ovat siis monilta osin epävarmat, koska TSV-palveluiden toimivuuden kehityksellä on suuri merkitys ulosmyyntirajan vaikutuksiin. Yritysten jätettä voi päätyä TSV-palveluiden kautta kunnallisen jätehuollon käsiteltäväksi, vaikka siirryttäisiin tiukempaan ulosmyyntirajaan.

Vaikutukset muihin jätealan yrityksiin

Lakimuutos vaikuttaisi myös sidosyksiköiden potentiaaliin kilpailijoihin, yksityisiin jätehuoltoyrityksiin, koska sidosyksiköiden mahdollisuudet toimia kilpailluilla markkinoilla säilyisivät nykyisellään myös 2030 jälkeen. Kunnallisen jätehuoltoyhtiön markkinaehtoisen liikevaihdon pysyessä euromääräisesti nykyisellään – tai jopa kasvaessa, jos yhtiön kokonaisliikevaihto kasvaa – jää voimassa olevan jätelain 145 a §:n perusteella ennakoitu yksityisten jäteyritysten liikevaihdon kasvu 2030 toteutumatta. Tieto ulosmyyntirajan säilymisestä ennallaan voi myös lopettaa kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden pyrkimykset markkinaehtoisen toimintansa supistamiseen ja rohkaista niitä lisäämään markkinaehtoista toimintaa lähelle 10 prosentin rajaa jo nyt.

Yksityisen ja julkisen sektorin jätehuoltopalvelutarjonnassa ja jätehuoltopalveluja käyttävien yritysten koossa ja tarpeissa on paljon alueellisia eroja. Osa kunnallisista jätehuoltoyhtiöistä ilmoittaa KKV:n tutkimuksen mukaan, etteivät ne kilpaile yksityisten jätehuoltoyritysten kanssa. Niiden markkinaehtoinen toiminta koostuu suurelta osin sellaisista jätteistä, joille ei kyseiseltä alueelta löydy yksityistä palveluntarjoajaa. Esityksen vaikutukset kilpailuneutraliteettiin vaihtelevat siten todennäköisesti alueittain.

Kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden liikkumavara voi vaikuttaa yksityisiin jätealan yrityksiin myös toista kautta. Jätteenkuljetusyritykset ja muut yksityiset jätehuoltoalan yritykset hankkivat KIVON mukaan merkittävän osan liiketoiminnastaan tarvitsemista jätteenkäsittelypalveluista kuntien jätelaitoksilta. Kunnan palveluilla on merkitystä erityisesti pienille yksityisille jätehuoltoyrityksille, joilla ei ole omaa jätteen käsittelytoimintaa. Jos sidosyksikköraja pienenisi, hyödyn-tämis- ja käsittelypalvelut voisivat joillain alueilla keskittyä yksittäisille jätehuoltoyrityksille ja aiheuttaa määräävää markkina-asemaa lähenevän tilanteen. Tällöin kunnan jätehuoltoyhtiön TSV-palvelu ei tulisi välttämättä kyseeseen, jos muuta palveluntarjontaa on kohtuudella olemassa, mutta jätehuoltoyhtiö voisi tarjota ulosmyyntirajansa puitteissa palvelua markkinaehtoisesti. Esitys voisi siten turvata kilpailua ja pienten jätehuoltoyritysten asemaa.

Sote-uudistukseen liittyvällä siirtymäsäännöksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia yksityisiin jätehuoltoyrityksiin. Sote-uudistus vaikuttaisi vain hyvin pieneen osaan jätealan liiketoimintaa arvioitaessa sitä suhteessa yhdyskuntajätteen kokonaismäärään. Kuten jaksossa 4.2.4 todetaan, muutoksen seurauksena kunnan vastuulta yksityisille markkinoille siirtyisi vain noin 1,5 prosenttia yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä (50 000 tonnia). Tämä lisäisi markkinaehtoisen liiketoiminnan volyymiä arviolta 8–12 miljoonalla eurolla. Muutoksen yritysvaikutuksia pienentää lisäksi se seikka, että myös kunnan järjestämä jätehuolto perustuu valtaosin yksityisten yritysten tuottamiin palveluihin: kunnat hankkivat käytännössä kaikki jätteen kuljetukset ja suuren osan käsittelypalveluista yksityisiltä yrityksiltä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen jätteistä vain yhdyskuntajäte on kuntien järjestämisvastuulla ja siirtyy sote-uudistuksen seurauksena hyvinvointialueen vastuulle. Yksityiset yritykset huolehtivat jo nyt näissä toiminnoissa syntyvän muun kuin yhdyskuntajätteen jätehuollosta. Monilla yksityisillä yrityksillä on valmiudet tarjota tarvittaessa nopeastikin hyvinvointialueille myös yhdyskuntajätteen jätehuoltopalveluja ja näin järjestää jätehuolto kokonaisuutena kaikelle hyvinvointialueen toimitilassa syntyvälle jätteelle. Hyvinvointialueen on kuitenkin kilpailutettava palvelut hankintalainsäädännön mukaisesti, mikä vaatii verrattain paljon

aikaa (ks. jakso 4.2.3). Hyvinvointialueiden ei ole käytännössä mahdollista toteuttaa yhdyskuntajätehuollon hankintoja kattavasti ja lainmukaisesti nyt jäljellä olevassa lyhyessä ajassa ennen sote-uudistuksen voimaantuloa.

Ehdotettu siirtymäsäännös johtaisi todennäköisesti siihen, että suuri osa hyvinvointialueiden yhdyskuntajätehuollosta jatkuisi kunnan järjestämänä vuoden 2025 loppuun saakka. Osa hyvinvointialueista voisi kuitenkin ehdotetun poikkeussäännöksen turvin ryhtyä kilpailuttamaan yhdyskuntajätehuoltonsa jo tätä aiemmin, minkä seurauksena uusia hyvinvointialueen kilpailuttamia urakoita tulisi markkinoille vähitellen vuoden 2023 aikana ja sen jälkeen. Tämä voisi parantaa jätehuoltopalveluja tarjoavien, erityisesti pienempien yritysten mahdollisuuksia osallistua hyvinvointialueiden järjestämiin kilpailutuksiin eikä jäädyttäisi joillakin hyvinvointialueilla jo aloitettujen hankintojen valmistelua, joihin yksityiset jätehuoltoyrityksetkin ovat ehtineet jo varautua.

Siirtymäaika vuoden 2025 loppuun saakka mahdollistaisi sen, että kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen alueella kunnan kilpailuttamia kuljetusurakoita voittaneet yritykset voisivat jatkaa toimintaa nykyiseen tapaan sopimuskauden loppuun eikä jo tehtyjä sopimuksia olisi tarpeen suuressa määrin purkaa. Vuoden 2026 alussa edelleen voimassa olevista urakoista hyvinvointialueiden toiminnoissa syntyvät yhdyskuntajätteet olisi kuitenkin poistettava. Sama koskisi tilanteita, joissa hyvinvointialue hyödyntäisi edellä tarkoitettua poikkeusmahdollisuutta ja järjestäisi jätehuollon kiinteistöillään ennen siirtymäajan päättymistä. Tämä voisi pienentää kuljetusurakan arvoa sovitusta. Jos muutos olisi merkittävä, kuljetusyritys voisi vaatia kunnalta korvauksia sopimussanktioina.

Kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen alueella kuljetusyritys voisi niin ikään jatkaa kuljetuspalvelun tarjoamista hyvinvointialueille vuoden 2025 loppuun saakka nykyiseen tapaan, ja jätteet toimitettaisiin kunnan määräämään vastaanottopaikkaan. Vuoden 2026 alusta hyvinvointialueen olisi kuitenkin irtisanottava voimassa oleva kuljetussopimus ja kilpailutettava jätehuoltopalvelu uudelleen, sillä kunnan järjestämä jätteen vastaanottopaikka ei enää olisi automaattisesti hyvinvointialueen käytettävissä ja myös jätteen käsittelypalvelut olisi kuljetuksen ohella sisällytettävä kilpailutettaviin urakoihin.

Vaikutukset jätehuoltopalveluita käyttäviin yrityksiin

Sidosyksikkörajan säilyminen kymmenessä prosentissa säilyttää kunnan jäteyhtiöiden mahdollisuuden tarjota jätehuoltopalveluita yrityksille ilman riskiä sidosyksikköaseman menettämisestä. Kunnan palvelun olemassaolo voi varsinkin syrjäseuduilla toimiville yrityksille olla tärkeää, koska yrityksen tarpeisiin soveltuvaa yksityistä jätehuoltopalvelua ei välttämättä ole. Siten kunnan liikkumavara markkinaehtoisten palvelujen tarjoamisessa hyödyttää niitä yrityksiä, joiden toiminta-alueella yksityisiä jätehuoltopalveluita ei ole. Nämä yritykset voivat saada kunnalta markkinaehtoista jätehuoltopalvelua sujuvammin käymättä läpi usein työlääksi koettua jätelain 33 §:n mukaista menettelyä kunnan toissijaisen vastuun palvelun (TSV) saamiseksi. Kymmenen prosentin ulosmyyntiraja myös antaa liikkumavaraa, jonka turvin jätehuoltoyritys voi paremmin myydä satunnaisesti tai väliaikaisesti vapaana olevaa hyödyntämis- ja käsittelykapasiteettiaan markkinaehtoisesti yrityksille.

Toisaalta niillä alueilla, joilla on sekä kunnan jätehuoltoyrityksiä että yksityisen yritysten tarjoamia markkinaehtoisia jätehuoltopalveluita, esitys voi ylläpitää kilpailutilannetta jätehuoltoalalla ja siten näitä palveluja käyttävien yritysten vaihtoehtoja. Kunnan harjoittama markkinaehtoinen toiminta sopivassa määrin voi toimia yksityisen toimijan kirittäjänä reilussa kilpailussa ja siten johtaa tehokkuuteen ja kustannussäästöihin asiakasyrityksille. Etenkin pienet yksityiset

jätehuoltoyritykset hankkivat usein jätteenkäsittelypalveluita kunnan yhtiöiltä (ks. edellinen jakso).

4.2.3 Vaikutukset hyvinvointialueille

Ehdotettu siirtymäaika selventäisi sote- ja pelastustoimen yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuisiin nykyisellään liittyviä merkittäviä epäselvyyksiä. Siirtymäsäännös parantaisi siten hyvinvointialueiden sekä kuntien ja kunnallisten jätelaitosten mahdollisuuksia varautua tuleviin muutoksiin ja sopeuttaa toimintansa niiden mukaisiksi. Koska jätelainsäädännön muutokset ja uusi sote-lainsäädäntö valmistuivat vasta vuoden 2021 aikana, ei toimijoilla ole käytännössä ollut mahdollisuutta perehtyä ja varautua riittävästi näistä aiheutuviin muutoksiin.

Hyvinvointialueilla jätehuollon järjestämisvastuun säilyminen kunnalla varmistaisi sen, että hyvinvointialueet voivat keskittyä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimeen liittyvien ydintehtäviensä järjestämiseen. Siirtymäaika kohtuullistaisi hyvinvointialueiden hallinnollista taakkaa, kun kilpailutukset voitaisiin järjestää joustavasti kolmen vuoden kuluessa. Siirtymäaika antaisi hyvinvointialueille huomattavasti paremmat edellytykset valmistautua vastuun siirtymisestä johtuviin muutoksiin ja hoitaa tarvittavat kilpailutukset hyvissä ajoin. Asianmukaisten hankintojen suunnittelemiseksi hyvinvointialueiden on muun muassa selvitettävä eri toimipisteissä syntyvien jätteiden määrä ja jätehuoltotarpeet sekä kartoitettava jätehuollon markkinatilannetta alueella. Hyvinvointialueet, jotka ovat jo ryhtyneet järjestämisvastuun siirtymisen edellyttämiin toimiin, voisivat hyödyntää ehdotuksen mukaista mahdollisuutta järjestää jätehuolto kiinteistöillään ennen siirtymäkauden umpeutumista. Poikkeamismahdollisuutta voitaisiin tarvittaessa hyödyntää myös siirtymäaikana voimaan tulevien erilliskeräysvelvoitteiden toimeenpanossa.

Hyvinvointialueilta saatujen kommenttien perusteella voidaan alustavasti arvioida, että ehdotuksen seurauksena useimmat hyvinvointialueet pysyisivät kunnallisten jätelaitosten asiakkaina jokseenkin siirtymäajan loppuun saakka. Näin ollen useimmilla kunnilla säilyisi velvollisuus järjestää yhdyskuntajätteen jätehuolto sote- ja pelastustoimen kiinteistöiltä vuoden 2025 loppuun saakka.

Sote-uudistuksen seurauksena kunnan sote- ja pelastuspalveluissa syntyvien yhdyskuntajätteiden jätehuolto siirtyisi ehdotetun siirtymäajan jälkeen kunnalta hyvinvointialueen järjestettäväksi. Muun sote- ja pelastustoiminnassa syntyvän jätteen jätehuolto on jo nyt jätteen haltijan järjestämisvastuulla. Siirtymäajan jälkeen yhdyskuntajätteen jätehuollon siirtyminen jätteen haltijan järjestämisvastuulle mahdollistaa hyvinvointialueelle kaiken toiminnassa syntyvän jätteen jätehuollon järjestämisen yhtenä kokonaisuutena, mikä voi vähentää jätehuollon kokonaiskustannuksia.

4.2.4 Vaikutukset kunnille

Sote-uudistukseen liittyvä siirtymäaika selkiyttää kunnan vastuita ja tehtäviä siirtymävaiheessa ja turvaa vastuiden hallitun siirtymän. Muutoksella ei olisi merkittävästi vaikutusta kunnan tehtävien määrään. Hyvinvointialueilla syntyvän yhdyskuntajätteen poistuminen kunnan vastuulta siirtymäajan jälkeen tai sen kuluessa aiheuttaisi kunnille jonkin verran lisätyötä, mutta ehdotuksen ansiosta siirtymä voidaan toteuttaa hallitusti.

Kunnan kilpailuttamat kuljetusurakat ovat kestoaltaan yleensä 3–5 vuotta. Ehdotettu siirtymäaika vuoden 2025 loppuun saakka mahdollistaisi sen, että suurinta osaa voimassa olevista kuljetusurakoista voitaisiin jatkaa sopimuskauden loppuun ilman tarvetta poistaa hyvinvointialueen yh-

dyskuntajätteitä kuljetusurakoista kesken kauden. Uusissa kilpailutuksissa tuleva muutos voitaisiin ottaa ennakoivasti huomioon. Hyvinvointialueiden jätteet olisi kuitenkin poistettava vuoden 2026 alussa edelleen voimassa olevista urakoista, samoin kuin niissä tapauksissa, joissa hyvinvointialue järjestäisi kaikkien yhdyskuntajätteiden tai tietyn jätelajin jätehuollon kiinteistöillään ennen siirtymäajan päättymistä. Irtisanomisista voisi seurata kunnan jätelaitokselle sopimussanktioita tai vahingonkorvausvaateita, jos urakkaan sisältyvä kerättävä jätemäärä vähennee enemmän kuin urakan sopimusehdoissa sallitaan (yleensä noin 10 %). Suurin osa urakka-menetyksistä jäänee kuitenkin vaihteluvälin sisään ja sanktio- tai korvausvaateita kunnalle aiheutunee vain harvoin.

Ehdotettu siirtymäaika tarkoittaisi myös sitä, että sote-uudistuksesta aiheutuva vaikutus kunnan vastuulla olevan jätteen määrän vähenemiseen ja siihen liittyvän liikevaihdon vähenemiseen toteutuisi suurelta osin vasta siirtymäajan päätyttyä. Ilman siirtymäaikaa osa hyvinvointialueiden yhdyskuntajätteistä siirtyisi pois kunnan vastuulta tätä nopeammin, mutta osassa hyvinvointialueista vastuun siirtoa ei todennäköisesti ehdittäisi toteuttaa vuoden 2023 alkuun mennessä.

Sote-uudistuksen vaikutuksia kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden määrään ja kunnan jätelaitosten liikevaihtoon voidaan karkeasti arvioida jätelain muuttamisesta annetun lain (445/2018) esitöiden (HE 195/2017 vp) perusteella. Mainitulla lakimuutoksella kunnan vastuulta poistettiin yksityisissä sosiaali- ja terveystaluuissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu yhdyskuntajäte, lukuun ottamatta kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyviä tällaisia jätteitä. Esitöissä arvioitiin alustavasti myös tuolloin valmisteilla olleen sosiaali- ja terveydenhuollon muutoksen vaikutuksia. Esitöiden mukaan kunnan sosiaali- ja terveydenhuollossa syntyvien yhdyskuntajätteiden määrä olisi noin 1,5 prosenttia syntyvän yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä. Yhdyskuntajätettä syntyi Suomessa 3,3 miljoonaa tonnia vuonna 2020. Olettaen, että yhdyskuntajätteen määrä on mainituissa toiminnoissa viime vuosina noussut samansuuntaisesti kuin yhdyskuntajätteen kokonaismäärä Suomessa ja sote-palveluiden osuus tästä on säilynyt ennallaan, kunnan järjestämisvastuulta poistuisi ehdotetun siirtymäajan jälkeen noin 50 000 tonnia yhdyskuntajätettä. Tämä vastaisi noin kahta prosenttia (8–12 milj. €) kunnan jätelaitosten yhteenlasketusta liikevaihdosta, jonka arvioidaan olevan nykyisin noin 500 miljoonaa euroa. Jätehuollon järjestämisvastuun siirtymässä hyvinvointialueille osa liikevaihdosta voi palautua ainakin alkuvaiheessa toissijaisena jätehuoltopalveluna tai markkinaehtoisena palveluna kunnille.

Edellä mainittuihin arvioihin ei sisälly pelastustoimessa syntyvien jätteiden jätehuoltovastuun muutoksesta aiheutuvia vaikutuksia. Niiden arvioidaan olevan kuitenkin vähäiset verrattuna sosiaali- ja terveydenhuollon jätehuollosta aiheutuviin vaikutuksiin. Kunnalta hyvinvointialueelle siirtyvän jätemäärän arvioon sisältyy Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon jätteet, koska lainmuutoksen 445/2018 esitöissä (HE 195/2017 vp) oletus oli, että yhdyskuntajätteen jätehuolto maakuntaudistuksen seurauksena siirtyisi Helsingin kaupungilta maakunnan hoidettavaksi. Koska nämä jätteet sote-uudistuksen mukaan säilyvät Helsingin kaupungin vastuulla, hyvinvointialueelle todellisuudessa siirtyvän jätteen määrä lienee jonkin verran edellä esitettyä arviota pienempi.

4.2.5 Ympäristövaikutukset

Ulosmyyntirajaa koskevalla muutoksella ei olisi välittömiä ympäristövaikutuksia. KKV:n tutkimuksen mukaan kiertotalouden edistämistavoitetta ja kierrätystavoitteita ei voida saavuttaa yksin ulosmyyntirajan suuruudella ja sen sääntelyllä. Kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi keskeisempää olisikin eri ohjauskeinoin varmistaa, että kaikki kierrätyskelpoinen jäte ohjataan kierrätykseen ja että energiana hyödynnetään vain jäte, jota ei voida etusijajärjestyksen mukaisesti valmistella uudelleenkäyttöön tai kierrättää.

Ulosmyyntirajaa koskevan lakimuutoksen ympäristövaikutukset riippuvat siitä, millaisia muutoksia jätehuoltoyhtiöt ja mahdollisesti myös yksityiset jätehuoltoyritykset tekevät toiminnassaan sen johdosta. Keskeistä on, millä tavoin jätehuoltoyhtiöt hyödyntävät niiden liikkumavaran sidosyksikkörajan puitteissa vuoden 2029 jälkeen ja jo tuota ajankohtaa lähestyttäessä.

Ulosmyyntirajan säilyttäminen kymmenessä prosentissa voisi jossain määrin tehostaa käytettävissä olevan jätteenkäsittelykapasiteetin käyttöä verrattuna tilanteeseen, jossa raja laskisi viiteen prosenttiin. Tällä voi olla myönteisiä ympäristövaikutuksia esimerkiksi tilanteessa, jossa kierätykseen sopimaton jäte menisi vientiin jätteenpolttokapasiteetin riittämättömyyden vuoksi. On tarkoituksenmukaista, että Suomeen tehdyt investoinnit korkeatasoiseen jätteenkäsittelykapasiteettiin käytetään asianmukaisesti hyväksi niiden Suomessa syntyvien jätteiden hyödyntämiseen energiana, joita ei voi kierrättää. Korkeampi ulosmyyntiraja mahdollistaa kunnallisen jätehuoltoyhtiön jätteen hyödyntämis- ja käsittelykapasiteetin tehokkaan käytön antaessaan liikkumavaraa, jonka turvin yhtiö voi paremmin myydä satunnaisesti tai väliaikaisesti vapaana olevaa hyödyntämis- ja käsittelykapasiteettiaan markkinaehtoisesti asiakkailleen. Kunnallisen jätehuoltoyhtiön on käytännössä pidettävä puskuria ulosmyyntirajansa suhteen, jotta rajan ylittäminen ei johtaisi sidosyksikköaseman menettämiseen. Ulosmyyntirajan ollessa 10 prosenttia puskuria on käytännössä helpompi pitää kuin rajan ollessa 5 prosenttia.

Jätealan uusien ratkaisujen kehittämisessä on viime aikoina yleistynyt muun ohella toimintamalli, jossa kuntien omistama jäteyhtiö tarjoaa yksityisille yrityksille toiminta-alustan kokeiluja ja kehittämistoimintaa varten. Esimerkiksi Lounais-Suomen Jätehuollon ylläpitämässä Turun Topinpuiston kiertotalouskeskuksessa toimii tällä hetkellä kuusi jäte- ja ympäristöalan yritystä, mikä tarjoaa synergiaetuja. Kymmenessä prosentissa säilytettävä ulosmyyntiraja mahdollistaisi tällaisen yhteistyön jatkamisen uusien innovaatioiden ja ratkaisujen kehittäjänä, kun taas sen lasku viiteen prosenttiin voisi paikoin vaikeuttaa tai jopa estää tällaisen toiminnan.

Sote-uudistukseen liittyvän siirtymäajan arvioidaan vaikuttavan myönteisesti ympäristöön. Koska siirtymäaika mahdollistaisi muutoksen hallitun toteuttamisen, ei jätehuoltoon tulisi odotamattomia katkoksia, joilla voisi olla kielteisiä vaikutuksia niin ympäristöön, yleiseen siisteyteen kuin ihmisten terveyteenkin. Siirtymäaika myös varmistaisi hyvinvointialueille nykyisin käytettävissä olevan jätteenkäsittelykapasiteetin saatavuuden, kun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kiinteistöillä kerättävä yhdyskuntajäte voitaisiin edelleen toimittaa kunnan järjestämään jätteenkäsittelyyn. Vastuun siirron jälkeen hyvinvointialueen on kilpailutettava myös käsittelypalvelut ja esimerkiksi jätteen energiana hyödyntämispalvelujen saatavuudessa voi paikoin olla puutteita ainakin lähivuosina, kun hyvinvointialueen jätteet eivät enää kuulu kunnan jätteenpolttokapasiteetin kiintiöihin. Toisaalta siirtymäajan jälkeen hyvinvointialueiden jätehuollon kilpailuttaminen yhtenä kokonaisuutena voi tehostaa jätehuoltoa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

KKV:n toisen selvityksen keskeinen johtopäätös on se, että vaikka sidosyksikkötoiminta on useilla toimialoilla laajaa ja merkittävää, optimaalista sidosyksiköiden ulosmyynnin enimmäisrajaa on hyvin vaikea määritellä.⁴ Tätä esitystä valmisteltaessa ei ole erikseen tarkasteltu mitään

⁴ Luukinen, Ari ym.: Sidosyksiköiden ulosmyynti -selvityksen loppuraportti. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2022, s. 9: <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/03/2022-02-tutkimusraportteja-sidosyksiköiden-ulosmyynti-1.pdf>.

tiettyä vaihtoehtoista sidosyksikkörajaa ja sen vaikutuksia verrattuna siihen, että nykyinen 10 prosentin sidosyksikköraja säilytetään.

Vaihtoehtona voidaan lähinnä pitää sitä, että ehdotettua esitystä ei anneta, jolloin jätehuollossa noudatettava ulosmyyntiraja laskee 5 prosenttiin vuoden 2030 alusta lukien. Tässä vaihtoehdossa niiden sidosyksikköiden, joiden ulosmyynti ylittää 5 prosenttia tai lähenee sitä, tulisi vähentää markkinaehtoista toimintaansa. Kunnan jätehuolto-yhtiöt voisivat eriyttää markkinaehtoista jätehuoltoa nykyistä enemmän tytäryhtiöihin. Myös paine TSV-palvelujen tarjonnalle kasvaisi, sillä 10 prosentin ulosmyyntiraja mahdollistaa paremmin sellaisen jätehuoltopalvelun markkinaehtoisesta myynnin, joka jätelain 33 §:n mukaisen menettelyn läpikäynnin jälkeen soveltuisi myös TSV-palveluksi. Yksityisten jätehuolto-yhtiöiden liikevaihto todennäköisesti kasvaisi. Tämän vaihtoehdon suorat vaikutukset olisivat kuitenkin pienet, samoin kuin nyt ehdotetun sidosyksikkörajaa koskevan muutoksenkin.

Sote-uudistukseen liittyvän siirtymäsäännöksen säätämisen vaihtoehtona ympäristöministeriössä pohdittiin tulkintaohjeen laatimista jätehuollon järjestämisvastuista sote-siirtymässä yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Ohjeesta olisi tiedotettu laajasti hyvinvointialueita sekä kunta- ja jätealan toimijoita. Tulkintaohjeen laatimisesta kuitenkin luovuttiin, koska oli vaarana, että ohjeesta tulee vastuiden monitulkintaisuuden vuoksi vaikeaselkoinen, eikä ohjeella olisi saatu annettua yksiselitteistä ratkaisua. Lakiin lisättävän siirtymäsäännöksen katsottiin takaavan paremmin oikeusvarmuuden ja vastuiden hallitumman siirtymisen.

5.2 Muiden maiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot

5.2.1 Yleistä

Seuraavassa tarkastellaan jätehuollon vastuita ja kilpailuneutraliteettia Ruotsissa ja Tanskassa ulosmyyntirajaa koskevan esityksen näkökulmasta. Sote-uudistukseen liittyvän siirtymäajan valmistelussa ei tarkasteltu muiden maiden lainsäädäntöä ja tilannetta, koska ehdotus liittyy niin kiinteästi kansalliseen sote-uudistukseen.

5.2.2 Jätehuollon vastuut ja kilpailuneutraliteetti Ruotsissa

Ruotsissa kunnat vastaavat kunnan alueella syntyvän yhdyskuntajätteen kuljetuksesta ja käsittelystä, mikäli jäte ei kuulu tuottajavastuun alaisuuteen.⁵ Yhdyskuntajätteeksi katsotaan myös muu kuin kotitalouksista peräisin oleva jäte, jos se lajiltaan ja koostumukseltaan vastaa kotitalouksista peräisin olevaa jätettä, lukuun ottamatta joitakin erikseen ympäristökaaren 15 luvun 3 §:ssä lueteltuja poikkeuksia, kuten rakennus- ja purkujätettä ja tuotannossa syntynyttä jätettä. Siten myös yrityksissä syntyvä yhdyskuntajäte kuuluu kunnalliselle jätehuollolle. Vastuuta puhdastaan ei voida siirtää yksityiselle yhtiölle.

Kunnat valitsevat itse, miten jätehuoltonsa järjestävät. Suurin osa Ruotsin kunnista on kilpailuttanut jätteenkeräyksen ulkopuolisille toimijoille, mutta useat kunnat hoitavat yhä keräyksen omana toimintanaan. Kunnan kokonaan tai osittain omistama yhtiön kautta jätehuoltonsa on järjestänyt 43 prosenttia kunnista, itse 38 prosenttia ja kuntayhtymän kautta 17 prosenttia.⁶

⁵ Miljöbalk (1998:808) 15 kap. 20, 20 a ja 21 §.

⁶ Svensk Avfallshantering 2021, s. 6: https://www.avfallsverige.se/media/wwbd2za0/svensk_avfallshantering_2021_web.pdf

Ruotsin hallitus teetti vuonna 2021 kunnallisen jätemonopolin purkamista koskevan selvityksen, johon sisältyi lakiehdotus. Erityisesti yrityksille haluttaisiin mahdollistaa toiselta yksityiseltä yritykseltä ostettu jätehuoltopalvelu. Selvitys oli lausunnoilla loppuvuodesta 2021. Ehdotuksen vaikutuksiksi arvioitiin, että noin 7 000 yritystä ja noin 27 prosenttia jätteistä siirtyisi yksityisille palveluntarjoajille viiden vuoden sisällä muutoksista.⁷

Jättemaksua (jäteveroa) maksavat niin kotitaloudet (kiinteistönomistajat) kuin yritykset. Jättemaksu kattaa yhdyskuntajätteen kuljetuksen, käsittelyn sekä kaatopaikkamaksut. Kunnat eivät saa tehdä voittoa jättemaksuilla, edes yrityksiltä perityillä.

Ruotsissa kunnallisten jäteyhtiöiden toiminta ei KKV:n selvityksen mukaan sisällä samanlaista markkinaehtoista jätehuoltotoimintaa kuin Suomessa, joten erillistä sidosyksiköiden ulosmyyntirajaa koskeva pohdinta ei ole ollut tarpeen. Puuttumiskeinona kilpailuneutraliteettiongelmiin syntyessä on kyseisen toiminnan kieltäminen. Kilpailulain 3 luvun 27 §:n mukaan kuntia voidaan kieltää harjoittamasta myyntitoiminnassaan menettelyä, jos se vääristää tai on omiaan vääristämään tehokkaan kilpailun edellytyksiä markkinoilla, tai estää tai on omiaan estämään tällaisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Kiellolle on kuitenkin joitain rajoituksia. Kiellon asettaa kilpailuviranomaisen esityksestä patenti- ja markkinaoikeus (Patent- och marknadsdomstolen)⁸.

Julkisissa hankinnoissa on Ruotsissa käytössä yleinen 20 prosentin ulosmyyntiraja. Ruotsin hankintalain 3 luvussa ulosmyyntiraja on muotoiltu niin, että kyse on sisäisestä hankinnasta, jos toiminnasta yli 80 prosenttia on sisäistä.⁹ Jätealalle ei ole asetettu erillistä ja yleisestä poikkeavaa ulosmyyntirajaa.

5.2.3 Jätehuollon vastuut ja kilpailuneutraliteetti Tanskassa

Tanskassa jätehuoltovastuita koskevaa sääntelyä muutettiin kesällä 2022. Tanskassa kunnilla on tähän mennessä ollut lähtökohtaisesti vastuu jätehuollosta, mutta joiltain osin kunnat on rajattu pois vastuun piiristä. Tuoreilla lakimuutoksilla yksityisten roolia on vahvistettu. Jätehuollosta säädetään Tanskan ympäristönsuojelulaissa (Miljøbeskyttelsesloven)¹⁰ ja täytäntöönpanomääräyksissä *Bekendtgørelse om Affald*¹¹ ja *Bekendtgørelse om affaldsregulativer, gebyrer og aktører*¹².

Kunnilla on ollut vastuu kotitalousjätteen jätehuollosta. Jätehuoltoon kuuluu sekä keräys että käsittely. Yrityksillä taas on vastuu yhdyskuntajätteistään siltä osin kuin ne ovat kierrätettäviä. Yritykset voivat hoitaa jätehuollon itse tai siirtää vastuun valtuutetulle kolmannelle osapuolelle. Jätehuollon on voinut myös ostaa kunnalta, jos kyseessä on monikäyttörakennus, eli rakennus, jossa on esimerkiksi sekä toimistoja että asuintiloja. Kunta huolehtii useimmiten sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetuksesta ja käsittelystä, mutta paikalliset määräykset voivat vaihdella.

⁷ Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. Betänkande av Utredningen om verksamheters kommunala avfall. Statens offentliga utredningar 2021, SOU 2021:24: <https://www.regeringen.se/497958/contentassets/2334a6a9ff214662af25f1aceaa0e3e5/aga-avfall--en-del-av-den-cirkulara-ekonomin-sou-202124>.

⁸ Konkurrenslag 8 kap. 1 § och 3 kap. 32 §.

⁹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

¹⁰ LBK nr 100 af 19/01/2022.

¹¹ BEK nr 2512 af 10/12/2021.

¹² BEK nr 938 af 20/06/2022.

Kuntien vastuulla on myös joidenkin laajennettuun tuottajavastuun piiriin kuuluvien jätelajien keräys.

Vaikka periaatteena on ollut pitää kotitalouksien ja yritysten kierrätettävä jäte erillään, lailla säädettyjen poikkeusten vuoksi yritysten kierrätyskelpoista jätettä käsitellään myös kunnallisten palveluiden puitteissa. Kuitenkin yksityinen sektori käsittelee 95 prosenttia kierrätyskelpoisesta yritysjettestä¹³.

Kesäkuussa 2022 tehdyllä lakimuutoksella yksityisten toimijoiden roolia jätehuollossa vahvistettiin. Muutokset koskevat uudelleenkäytettävää ja kierrätettävää jätettä. Kunnat eivät saa jatkossa pääsääntöisesti ollenkaan osallistua toimintaan, joka liittyy kierrätyskelpoisen jätteen käsittelyyn, eivät siis myöskään kotitalousjätteen tai kunnan oman toiminnan jätteen. Muutos tarkoittaa, että kunnat eivät saa omistaa suoraan tai välillisesti laitoksia, jotka käsittelevät kierrätyskelpoista jätettä, eivätkä sijoittaa tällaisiin laitoksiin. Poikkeuksena on esimerkiksi se, että kunta voisi kompostoida puustojensa puutarhajätettä tai käsitellä polttolaitostensa kuonaa. Kunnat saavat myös ostaa rakennusjätettä rakennushankkeidensa materiaaliksi.¹⁴

Lisäksi säädettiin lain tasolla, etteivät kunnat pääsääntöisesti saa kerätä yritysten kierrätyskelpoista jätettä. Kotitalousjätteen ja omien jätteidensä keräystä kunnat voivat kuitenkin pääsääntöisesti jatkaa. Kunnat voivat myös tarjota kierrätyskelpoisen yritysjetteen keräystä, jos jäte määrältään ja laadultaan vastaa kotitalousjätettä, sekä yritysjetteen keräystä saarilta, joille ei ole pysyvää siltayhteyttä. Kielto ei myöskään koske kunnan kierrätyspisteitä.¹⁵ Lakimuutokset tulivat voimaan heinäkuussa 2022, mutta osaa säännöksistä koskee pitkä siirtymäaika ainakin vuoteen 2027 asti.

Tanskan lähestymistapa julkiseen elinkeinotoimintaan on rajoittava. Lähtökohtaisesti ei tavoitella julkisen ja yksityisen välisiä tasapuolisia kilpailuolosuhteita, vaan ollaan sitä mieltä, että erityisesti kuntien ei tulisi harjoittaa elinkeinotoimintaa. Julkisten hankintojen sidosyksikköpoikkeuksista on säädetty Tanskan hankintalain 12 §–16 §:ssä¹⁶. Tanskassa sidosyksiköiden yleinen ulosmyyntiraja on kaksikymmentä prosenttia. Jätealalla ei ole käytössä yleisestä ulosmyyntirajasta poikkeavaa sääntelyä.

6 Lausuntopalaute

6.1 Yleistä

Luonnos hallituksen esitykseksi jätelain muuttamisesta oli lausunnoilla 7.7.–12.8.2022. Luonnoksesta saatiin 25 lausuntoa, minkä lisäksi 2 tahoa ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa. Lausunnot saatiin sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM), työ- ja elinkeinoministeriöltä (TEM), Suomen ympäristökeskukselta, Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV), Suomen Kuntaliitto ry:ltä, Suomen Kiertovoima ry:ltä (KIVO), Maakuntien tilakeskukselta, kolmelta hyvinvointialueelta, kahdelta kunnalliselta jätelautakunnalta, neljältä kunnalliselta jätelaitokselta, teollisuuden ja jätealan etujärjestöiltä (Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry, SKAL Ympäristöyritykset ry,

¹³ Forslag til Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om Forsyningstilsynet. Lovforslag nr. L 153.

¹⁴ Edell.

¹⁵ Edell.

¹⁶ Udbudsloven, LOV nr 1564 af 15/12/2015.

Suomen Yrittäjät ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Rakennusteollisuus RT ry), sekä jätealan yrityksiltä (Lassila & Tikanoja Oyj, Remeo Oy).

Lausuntopyyntö ja siitä annetut lausunnot ovat saatavilla Lausuntopalvelu.fi –verkkopalvelusta¹⁷.

6.2 Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

Kunnalliset toimijat, eli Kuntaliitto, KIVO sekä kunnan jätehuoltoviranomaiset ja jätelaitokset kannattivat sidosyksikkörajan pitämistä 10 %:ssa myös vuoden 2029 jälkeen. Myös STM ja Suomen ympäristökeskus tukivat lakimuutosta. Sen sijaan kaikki lausunnon antaneet yksityiset jätehuoltoyritykset ja niiden edustajat vastustivat lakimuutosta. Myös KKV ja TEM katsoivat, ettei lakimuutosta tulisi toteuttaa nyt.

Kunnalliset toimijat pitivät ulosmyyntirajan säilyttämistä 10 prosentissa tärkeänä ja useimmat luonnehtivat sitä välttämättömäksi. Toimijat pitivät esitystä hyvänä lainsäädännön ennakoitavuuden vuoksi, muun muassa jätteenkäsittelyn pitkäjänteisten investointien takia. Toimijoiden mukaan pysyvä 10 prosentin ulosmyyntiraja vakauttaa jätehuollon toimintaympäristöä.

STM esitti, että ympäristöministeriössä tarkasteltaisiin kunnallisen jätehuoltotoimijan ulosmyyntirajan nostoa esimerkiksi määräaikaaisesti. Tällä voitaisiin varmistaa alkuvaiheessa hyvinvointialueiden tarvitsemat kohtuuhintaiset riittävät arinapolttopalvelut. Suomen ympäristökeskus piti 10 prosentin ulosmyyntirajaa perusteltuna sujuvan jätehuollon turvaamiseksi tilanteissa, joissa vaihtoehtoinen 5 %:n raja saattaisi yllättäen ylittyä ja asettaa paineita siirtyä yhtiömuotoiseen toimintaan.

Useimmat kunta-alan edustajista muistuttavat, että EU:n laajuisesti yleinen ulosmyyntiraja sidosyksiköille on hankintadirektiivin sallimat 20 prosenttia ja Suomessa tehdyt ratkaisut poikkeavat tästä yleiseurooppalaisesta linjasta. Kunnallisten toimijoiden mukaan pysyvä 10 %:n ulosmyyntiraja mahdollistaa kuntien jätelaitosten jätteenkäsittelykapasiteetin tehokkaan käytön. Kunnan toiminta jätehuoltomarkkinoilla tuo lisää markkinaehtoisia vaihtoehtoja, ja erityisesti pienet yritykset tarvitsevat kunnallisten jätelaitosten käsittelypalveluja.

Osa kunnallisista toimijoista katsoi, että 10 prosentin ulosmyyntiraja on minimiraja, jolla jätteenkäsittelyjärjestelmän toimivuus kaikissa tilanteissa voidaan turvata. Alhaisempi ulosmyyntiraja johtaisi tilanteeseen, jossa jätteenkäsittelyjärjestelmän joustavuus ja sopeutuvuus poikkeustilanteisiin ja muutoksiin käytännössä katoaisi. Kunnalliset toimijat myös katsoivat, että esitys edistää kuntasektorin ja yksityisten yritysten yhteistyötä, ja alhainen ulosmyyntiraja aiheuttaisi tältä osin resurssitehottomuutta. Kunnalliset toimijat pitivät vaikutusten arviointia paikoin yksipuolisena, lähinnä KKV:n käsittelemään kilpailuneutraaliteettiin keskittyvänä.

TEM ja KKV sekä yksityiset jätehuoltoyritykset ja niiden edustajat toivoivat, että sidosyksikkörajan mahdollista muuttamista tarkasteltaisiin vasta lähempänä vuotta 2030, johon asti nykyinen 10 prosentin sidosyksikköraja on nykyllä lainsäädännön mukaan voimassa. Osa totesi, että vuoden 2029 jälkeistä markkinaympäristöä ei pystytäkään riittävästi ennakoimaan. Näiden toimijoiden mukaan sidosyksikköasiasia tulisi tarkastella TSV-sääntelyn puutteiden ja mahdollisten muutostarpeiden läpikäynnin yhteydessä.

¹⁷ <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=136bcfed-29eb-4fc7-927e-31d470de46bc>.

TEM:n mukaan ratkaisua, jonka mukaan jätelain määräykset soveltuvat hankintalakiin nähden erityislakina, ei voida ylipäätään pitää hankintalain soveltamisen kannalta optimaalisena. TEM huomautti, että vuoteen 2030 ulottuvan poikkeuksellisen pitkän siirtymäajan nimenomaisena tavoitteena on ollut varata alan toimijoille aikaa laskevaan ulosmyyntirajaan sopeutumiseen, ja näin moni toimija on tehnytkin yhtiöittämällä markkinaehtoista toimintaansa. TEM totesi, että ulosmyyntirajan pysyttäminen 10 %:ssä voi johtaa jopa yhtiöiden purkamiseen, millä olisi todennäköisesti kielteisiä markkinavaikutuksia.

EK:n ja Remeo Oy:n mukaan korkeampi ulosmyyntiraja ei edistä kilpailun tasapuolisuutta ja SKAL ry:n mukaan julkisen sektorin yrittäjien ei ylipäätään ole tarpeen olla markkinoilla, joilla yksityisen sektorin kilpailu toimii.

Osa yksityisistä toimijoista ja niiden edustajista katsoi, ettei lakimuutokselle löydy riittävästi tukea KKV:n selvityksestä. Moni myös totesi, ettei tarvetta muutokselle ole siksi, että kunnalliset jäteyhtiöt ovat nykyisinkin kaukana sidosyksikkörajasta. Lisäksi vuoden 2021 jätelain muutos kasvattaa jätelaitosten liikevaihtoa ja siten myös ulosmyyntimahdollisuutta.

Yksityiset toimijat pitivät lakiesityksen kiertotalouden edistämistavoitteen perusteluja puutteellisina. YTP:n mukaan näyttö kiertotalouden edistämisestä puuttuu. Myös vaikutusten arviointia pidettiin ylipäätään puutteellisena. Osa totesi, että vaikutusten arvioinnissa on keskitytty jätelaitoksille aiheutuviin vaikutuksiin, mutta vaikutukset yksityiseen sektoriin on käsitelty puutteellisesti. Suomen yrittäjien mukaan vaikutuksia pienyrittäjiin tai markkinoiden toimintaan ei ole huomioitu.

Ulosmyyntirajan muutosesitykseen ei ehdoteta muutoksia lausuntopalautteen johdosta. Esityksellä halutaan hallitusohjelman mukaisesti säilyttää nykyisellään kunnallisten jätehuolto-yhtiöiden mahdollisuudet tarjota jätehuollon palveluja markkinaehtoisesti ilman riskiä sidosyksikkö-asetman menettämisestä, mitä varten ulosmyyntirajan alentaminen 5 prosenttiin vuodesta 2030 on tarpeen kumota. Esityksen vaikutustenarviointia on kuitenkin täydennetty ja muutettu lausuntopalautteen pohjalta. Erityisesti yhtiöittämisen vaikutuksia ja kilpailuneutraaliteettivaikutuksia on tarkennettu. Myös vaikutusten alueellisia eroja on korostettu aiempaa enemmän. Esityksellä on kuitenkin monia vastakkaisia vaikutuksia ja ne kietoutuvat yhteen monien muiden samanaikaisten muutosten vaikutuksiin, minkä vuoksi vaikutusten arviointi on vaikeaa.

6.3 Yhdyskuntajätehuollon järjestäminen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen yhteydessä

Lausunnon antajien näkemykset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistukseen liittyvästä siirtymäsäännöksestä jakautuivat selkeästi kahtia. Ehdotusta kannattivat sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen ympäristökeskus, sekä lausunnot antaneet hyvinvointialueet ja kunnalliset toimijat (Kuntaliitto, KIVO, kunnan jätelautakunnat ja jätelaitokset). Ehdotukseen suhtautuivat kriittisesti työ- ja elinkeinoministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, sekä lausunnon antaneet yksityisiä yrityksiä edustavat toimijat (YTP, Suomen Yrittäjät, SKAL ry, EK, Remeo Oy, L&T Oyj).

Ehdotusta kannattavat tahot pitivät kolmen vuoden siirtymäaikaa tarpeellisena ja jopa välttämättömänä, jotta hyvinvointialueiden jätehuolto olisi turvattua hyvinvointialueiden toiminnan alkaessa vuoden 2023 alussa. Näiden mukaan siirtymäaika antaisi hyvinvointialueille aikaa valmistella siirtymistä, kartoittaa niille siirtyvät toimitilat sekä hoitaa tarvittavat kilpailutukset ja tehdä sopimukset. Siirtymäsäännöksen kannattajista monet pitivät kolmen vuoden siirtymäaikaa vähimmäisvaatimuksena ja moni esitti, että järjestämisvastuu voisi säilyä kunnalla myös

neljännen vuoden ajan niillä hyvinvointialueilla, joissa hyödynnetään sote-uudistuksen voimaantulon mukaan lisävuotta kunnan vuokraamien kiinteistöjen siirtymisessä hyvinvointialueiden hallintaan. Helsingin seudun ympäristöpalvelut piti perusteltuna, että siirtymäaika olisi viiden vuoden pituinen, jotta vältetään sopimussuhteista, kun sopimuksista joudutaan poistamaan urakoita kesken sopimuskauden. Kanta-Hämeen hyvinvointitoimisto piti tarpeellisenä arvioida uudelleen, onko ylipääntään tarvetta siirtää jätehuoltovastuu pois kunnalta.

Monet totesivat ehdotetun irtisanoutumismahdollisuuden olevan perusteltu, mutta osa kunnallisista toimijoista ehdotti aikaa pidennettäväksi kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen, jotta kuntien jätelaitoksilla olisi riittävästi aikaa valmistautua muutokseen ja voisivat ottaa muutoksen paremmin huomioon jätteenkuljetushankinnoissaan. Myös HUS piti 12 kuukautta realistisempänä.

Moni ehdotusta kannattavista tahoista piti esityksen perusteluita ja vaikutusarvioita hyvinä ja katsoi, että sote- ja pelastustoimen kiinteistöjen moninaisia jätehuoltovastuita ja niihin liittyviä epävarmuuksia sekä tulkintahaasteita on kuvattu hyvin. Helsingin kaupungin sote-kiinteistöjen osalta perusteluihin toivottiin selkeytystä. Osa piti hyvänä, että perusteluihin on erikseen kirjattu, että asumisessa syntyvien jätteiden jätehuolto kuuluu kaikissa tilanteissa kunnan jätehuoltovastuulle riippumatta siitä, mikä taho on asumispalvelun järjestäjä. Näin on selvää, että säännösmuutoksella ei ole vaikutusta kunnan vastuuseen asumisessa syntyvän jätteen jätehuollon järjestämisessä.

Ehdotukseen kriittisesti suhtautuvat toimijat eivät pitäneet siirtymäaikaa tarpeellisenä kaikille hyvinvointialueille ja suuri osa piti kolmen vuoden siirtymäaikaa ylimitoitettuna. Työ- ja elinkeinoministeriö esitti, että siirtymäajan tarpeellisuutta tai sen pituutta arvioitaisiin vielä uudelleen. TEM:n mukaan jätteiden keruu on suhteellisen yksinkertainen palveluhankinta, eikä siksi pitänyt ehdotettua siirtymäsäännöstä perusteltuna. Myöskään KKV ei pitänyt ehdotettua muutosta jätelain tavoitteiden tai jätehuollon toimivuuden kannalta tarpeellisenä.

Moni kolmen vuoden siirtymäsäännöstä vastustavista katsoi, että yhden vuoden siirtymäaika olisi tarvittaessa hyväksyttävissä. Perusteluna pidettiin sitä, että yksityisellä jätehuoltosektorilla on valmius tarjota ja tuottaa palveluita hyvinvointialueille. Lausunnoissa korostettiin, että sote-toimintojen yhdyskuntajätteiden siirtyminen pois kunnan vastuulta on käynyt selväksi jo vuosien 2017 ja 2018 jätelakimuutosten yhteydessä, minkä seurauksena kuntien ja hyvinvointialueiden olisi pitänyt osata varautua muutokseen sote-uudistusta koskevan lain tultua voimaan. Yksityisiä yrityksiä edustavat tahot pitivät perusteettomana väitettä, että jätehuollon palveluun tulisi katkoksia, koska yksityinen jätehuoltosektori palvelee nykyisinkin sote-toimijoita muun kuin kunnan vastuulle kuuluvan jätteen osalta ja toteuttaa käytännössä kaiken jätteen kuljetuksen Suomessa. Osa lausunnonantajista piti pitkää siirtymäaikaa ongelmallisena myös siitä syystä, että osa hyvinvointialueista on jo ryhtynyt valmistelemaan muutosta ja siirtymäaika viivästyttää valmisteluja. Vaikka yksityinen sektori vastusti pitkää siirtymäaikaa, se kuitenkin tuki ehdotettua irtisanoutumisaikaa ja piti kuuden kuukauden ilmoitusaikaa kunnalle riittävänä.

Siirtymäsäännökseen kriittisesti suhtautuvista tahoista moni esitti poistettavaksi esityksen perusteluissa olevaa kahta kohtaa, joiden ne katsoivat laajentavan perusteettomasti kuntien jätehuoltovastuuta. Toinen kohdista on perusteluissa esitetty toteamus, jonka mukaan asumispalvelujen ja palveluasumisen yhteydessä syntyvä yhdyskuntajäte kuuluu kunnan vastuulle. Yrityksiä edustavien toimijoiden mukaan asumispalveluiden ja palveluasumisen suhde jätelain vastuunjakoon on aiemmin tarkastelematon kysymys ja sitä tulisi tarkastella kattavasti muussa yhteydessä. Toinen perusteluissa esitetty kiistanalainen kohta on, että toimitilojen vuokraamisen voidaan tulkita olevan kunnalle jätelain 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa voimaantulolaissa säädetyn siirtymäajan päättymiseen saakka.

Yrityksiä edustavat toimijat pitivät vaikutusarvioita puutteellisina ja katsovat, ettei yritysvaikutuksia ole arvioitu kauttaaltaan ja johdonmukaisesti. Lisäksi joissakin lausunnoissa oli paljon yksityiskohtaisia kommentteja ja korjaus ehdotuksia perusteluihin ja vaikutusarviointeihin.

Lausuntopalautteen johdosta siirtymäsäännöksen pituuteen ei esitetä muutoksia. Siirtymäaika on välttämätön, jotta hyvinvointialueet ja kuntien jätelaitokset voivat hallitusti varautua vuoden vaihteessa voimaantulevaan muutokseen. Kolmen vuoden siirtymäaika on yhdenmukainen jätelain aiempien vastaavanlaisten muutosten kanssa, ja se on johdonmukainen myös voimaantulon kanssa. Myöskään kunnille tehtävää ilmoitusaikaa ei pidennetä 12 kuukauteen lausuntopalautteen jakautuessa tässäkin asiassa. Lausuntopalautteen johdosta esityksen perusteluja ja vaikutusten arviota muokattiin useilta osin. Väärinkäsitysten välttämiseksi perusteluista poistettiin toteamukset siitä, että sote-palveluihin liittyvässä asumisessa syntyvä yhdyskuntajäte kuuluu kunnan vastuulle sekä siitä, että toimitilojen vuokraamisen voisi katsoa olevan kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa siirtymäajan. Perusteluissa selvennettiin sote-uudistuksesta seuraavia palveluiden järjestämisvastuita Uudellamaalla.

Esitykseen tehtiin lausuntokierroksen jälkeen myös muita muutoksia. Pykälän muotoilua muutettiin selemmäksi ja johdonmukaisemmaksi jätelain 32 §:n kanssa. Lisäksi pykälään lisättiin selkeyden vuoksi hyvinvointialueen rinnalle myös viittaus hyvinvointiyhtymään.

7 Säännöskohtaiset perustelut

32 a §. *Yhdyskuntajätehuollon järjestäminen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen yhteydessä.* Jätelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 32 a §, jossa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistukseen liittyvästä siirtymäsäännöksestä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan olisi järjestettävä 31.12.2025 saakka hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto. Pykälä sisältäisi viittauksen hyvinvointialueesta annettuun lakiin, jossa säädetään hyvinvointialueen toiminnasta ja hyvinvointialueiden mahdollisuudesta perustaa sopimuksella hyvinvointiyhtymiä. Uudenaan hyvinvointialueiden perustama HUS-yhtymä on hyvinvointialuelain 58 §:ssä tarkoitettu hyvinvointiyhtymä, jonka hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte kuuluisi myös siirtymäsäännöksen piiriin.

Ehdotettu kolmen vuoden siirtymäaika perustuisi voimaantulon 22 §:ssä säädettyyn siirtymäaikaan, jolla veloitetaan kunnat vuokraamaan sote- ja pelastustoiminnan toimitilat hyvinvointialueille vuoden 2025 loppuun asti. Se olisi myös yhdenmukainen jätelakiin aiemmin tehtyjen, yhdyskuntajätehuollon vastuunjako koskeneiden muutosten (kuten 445/2018) siirtymäajan kanssa.

Siirtymäsäännöstä sovellettaisiin vain hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän (jäljempänä hyvinvointialue) hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvään, jätelain 6 §:ssä tarkoitettuun yhdyskuntajätteeseen eli jätteeseen, joka on laadultaan asumisessa syntyvään jätteeseen rinnastettavaa jätettä. Toiminnassa syntyvien muiden jätteiden, kuten terveydenhuollon kudosjätteiden, viiltävien ja pistävien jätteiden sekä lääkejätteiden ja muiden vaarallisten jätteiden jätehuollon järjestäminen on jo nyt jätteen haltijan vastuulla.

Siirtymäaikana kunnan vastuu koskisi mainitun jätteen jätehuollon järjestämisestä riippumatta toimitilan omistus- tai vuokrajärjestelyistä taikka siitä, onko alueella käytössä jätelain 36 §:ssä tarkoitettu kunnan järjestämä vai 37 §:ssä tarkoitettu kiinteistön haltijan järjestämä jätteen kuljetus.

Siirtymäsäännös ei vaikuttaisi jätelain 32 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun, kunnan vastuulle kuuluvan asumisessa syntyvän jätteen soveltamisalaan.

Hyvinvointialue saisi jätteen haltijana järiestää jätehuollon kiinteistöillään ennen siirtymäkauden päättymistä jätelain 28 §:ssä säädetyn mukaisesti. Hyvinvointialueen olisi näin tehdessään ilmoitettava kirjallisesti asianosaiselle kunnalle kuusi kuukautta ennen jätehuollon järjestämisen aloittamista. Käytännössä ilmoitus tehtäisiin vleensä kunnan jätehuollosta vastaavalle taholle kunnan jätelaitokselle. Kuuden kuukauden ilmoitusaika antaisi kunnalle aikaa tehdä jätehuoltovastuun supistumisesta iohtuvat tarpeelliset järiestelvt esimerkiksi jätteen kulietusta ia käsittelvä koskeviin sopimuksiin. Ilmoitus voisi koskea kaikkea hyvinvointialueen toiminnassa syntyvää yhdyskuntajätettä tai yhdyskuntajätteen tiettyä erilliskerättävää jätelajia. Hyvinvointialueen olisi ilmoitusaian lisäksi hvvä informoida kuntaa suunnitelmistaan alkaa järiestää jätehuolto. Jotta jätehuollon järjestämisvastuun siirto hoituisi sujuvasti, kunnan ja hyvinvointialueen on tärkeää tehdä yhteistyötä asiassa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että jätelain ja ympäristönsuojelulain sääntelyä, joka koskee kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvää yhdyskuntajätettä, sovellettaisiin vastaavasti myös hyvinvointialueen hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvään yhdyskuntajätteen seen niin kauan kuin kunta vastaisi mainitun jätteen jätehuollon järjestämisestä. Esimerkiksi kunnan 91 §:n nojalla antamat jätehuoltomääräykset, jotka koskevat 32 §:ssä tarkoitetussa toiminnassa syntyvää jätettä, koskisivat myös hyvinvointialueella syntyvää jätettä. Myös jätelain 19, 35, 37, 41, 49 a, 93, 109 ja 110 § sisältävät sääntelyä kunnan vastuulle kuuluvasta yhdyskuntajätteestä. Ympäristönsuojelulain 58 § sisältää sääntelyä ympäristöluvassa annettavista määräyksistä. Luvassa annettavat määräykset voisivat koskea myös hyvinvointialueella syntyvän yhdyskuntajätteen käsittelyä.

145 a §. Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset. Pykälän 1 momentti muutettaisiin siten, että poistetaan momentin soveltamisalan raja ”31 päivään joulukuuta 2029 saakka”. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin lisäksi säädösteknisiä muutoksia, jotka eivät vaikuta pykälän sisältöön. Pykälän 2 momentti kumottaisiin. Muutosten seurauksena ulosmyyntiraja kunnallisessa jätehuollossa ei laskisi 5 prosenttiin vuoden 2030 alusta, vaan säilyisi nykyisessä 10 prosentissa myös vuoden 2030 alusta alkaen. Pykälän 3 momentti säilyisi muuttamattomana.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2022 ja viimeistään 1.1.2023.

9 Toimeenpano ja seuranta

Esitykseen ei liity erityisiä toimeenpanoon liittyviä toimenpiteitä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo kilpailulain 4 a luvun mukaisesti julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia kilpailuedellytyksiä ja seuraa sen nojalla kilpailun ja kilpailuneutraliteetin kehittymistä myös yhdyskuntajätehuollossa.

10 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä ei ole tunnistettu olevan riippuvuuksia muista esityksistä. Toinen jätelain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 141/2022 vp) on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. Esityksellä pannaan täytäntöön tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/904 (ns. kertakäyttömuovidiirektiivi). Esityksellä muutetaan muita jätelain pykäläiä kuin tässä esityksessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Sote-uudistuksen liittyvällä siirtymäajalla on merkitystä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan toteutumisen kannalta. Siirtymäsäännöksen mukaan kunnat jatkaisivat yhdyskuntajätehuollon järjestämistä hyvinvointialueille enimmillään kolmen vuoden ajan. Hyvinvointialue voisi kuitenkin ottaa jätehuollon järjestettäväkseen ennen siirtymäkauden päättymistä ilmoittamalla siitä kunnalle kuusi kuukautta etukäteen. Kunnat ja kunnan jätelaitokset hankkivat jätteen kuljetuspalveluja yksityisiltä jätehuoltoyrityksiltä ja sopimukset tehdään yleensä 3–5 vuodeksi. Vastuun siirtyessä hyvinvointialueelle kunnan voimassa olevista sopimuksista yksityisten jätehuoltoyrityksen kanssa tulisi poistaa hyvinvointialueen yhdyskuntajätteet. On mahdollista, että joissakin harvinaisissa tapauksissa sopimuksia jouduttaisiin myös irtisanomaan, jos sopimusta ei olisi hyvinvointialueen yhdyskuntajätteiden poistumisen jälkeen tarkoituksenmukaista jatkaa. Toisaalta se osa urakoista, joka poistuu kunnan sopimuksista, avautuu uudelleen kilpailulle, kun hyvinvointialue ottaa jätehuollon järjestettäväkseen ja urakoita menettäneet yritykset voivat osallistua kilpailutukseen ja saada osan niistä takaisin itselleen.

Perustuslain omaisuuden suoja turvaa sopimussuhteiden pysyvyyttä ja siihen sisältyy ajatus perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole ehdoton (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunnan mukaan perusteltujen odotusten suojaan kuuluu oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen siten, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten asemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Tässä yhteydessä sopimussuhteisiin puuttumisen perustuslaillisen arvioinnin kannalta merkitystä on myös sillä, että jätehuoltoyritykset toimivat varsin säännellyllä toimialalla. Painavien yleisten etujen vuoksi vahvasti säännellyillä markkinoilla toimivat yritykset eivät perustuslakivaliokunnan mukaan voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (PeVL 24/2021 vp, kappale 14 ja siinä viitatu perustuslakivaliokunnan lausunnot).

Jätteen kuljetusta koskevissa urakkasopimuksissa sallitaan yleisesti 10 %:n vaihteluväli kuljetettavan jätteen määrään. On arvioitu, että hyvinvointialueiden jätemäärän poistuminen mahtuu suuressa osin kuljetussopimuksia mainitun vaihteluvälin piiriin. On kuitenkin mahdollista, että osassa sopimuksia muutos on suurempi kuin 10 %. Sopimusmuutoksista aiheutuisi jossain määrin taloudellisia menetyksiä yksityisille kuljetusyrityksille. Perusteltujen odotusten suojan kannalta on tärkeää, että laissa säädetään siirtymäajasta, jotta yksityisille jätehuoltoyrityksille ja kunnille jää aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin olosuhteisiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä riittävänä siirtymäaikana vastaavanlaisissa tilanteissa on pidetty 3–4 vuotta (PeVL 58/2010 vp, PeVL 41/2010 vp, PeVL 36/2010 vp). Ehdotettu kolmen vuoden siirtymäaika ei siten ole ongelmallinen perustuslain kannalta. Hyvinvointialueen hyödyntäessä kuuden kuukauden irtautumisaikaa sopimusten muuttaminen tulisi ajankohtaiseksi ennen kolmen vuoden siirtymäajan päättymistä. Koska urakkasopimuksista poistuva jätemäärä on arvioiden mukaan suhteellisen vähäinen ja se voidaan voittaa takaisin hyvinvointialueen järjestämissä kilpailutuksissa, ei lyhyemmänkään siirtymän voida katsoa heikentävän kohtuuttomasti sopimusosapuolten asemaa.

Edellä kerrotuilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

jätelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan jätelain (646/2011) 145 a §, sellaisena kuin se on laissa 445/2018,
sekä
lisätään lakiin uusi 32 a § seuraavasti:

32 a §

Yhdyskuntajätehuollon järjestäminen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen yhteydessä

Kunnan on järjestettävä hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) tarkoitetun hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto 31 päivään joulukuuta 2025. Tästä poiketen hyvinvointialue ja hyvinvointiyhtymä saavat järjestää mainitun yhdyskuntajätteen jätehuollon 28 §:n mukaisesti ilmoittamalla siitä kirjallisesti kunnalle vähintään kuusi kuukautta ennen jätehuollon järjestämisen aloittamista.

Mitä tässä laissa ja ympäristönsuojelulaissa säädetään kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvästä yhdyskuntajätteestä, sovelletaan myös hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvään yhdyskuntajätteeseen niin kauan kuin kunta on vastuussa mainitun jätteen jätehuollon järjestämisestä.

145 a §

Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

Poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 15 §:n 1 momentissa säädetään sidosyksiköihin ja 16 §:n 1 momentissa hankintayksiköihin sovellettavista prosenttiosuuksista ja euromääräisistä rajoituksista, kunnan jätehuollon toimialalla toimi-
viin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on kymmenen eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

Muutoin noudatetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 6.10.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Ympäristö- ja ilmastoministeri Maria Ohisalo

Laki

jätelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan jätelain (646/2011) 145 a §, sellaisena kuin se on laissa 445/2018,
sekä
lisätään lakiin uusi 32 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

32 a §

*Yhdyskuntajätehuollon järjestäminen sosi-
aali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoi-
men uudistuksen yhteydessä*

*Kunnan on järjestettävä hyvinvointialueesta
annetussa laissa (611/2021) tarkoitetun hy-
vinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän hal-
linto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdys-
kuntajätteen jätehuolto 31 päivään joulukuuta
2025. Tästä poiketen hyvinvointialue ja hyvin-
vointiyhtymä saavat järjestää mainitun yhdys-
kuntajätteen jätehuollon 28 §:n mukaisesti il-
moittamalla siitä kirjallisesti kunnalle vähin-
tään kuusi kuukautta ennen jätehuollon jär-
jestämisen aloittamista.*

*Mitä tässä laissa ja ympäristönsuojelulaissa
säädetään kunnan hallinto- ja palvelutoimin-
nassa syntyvästä yhdyskuntajätteestä, sovelle-
taan myös hyvinvointialueen ja hyvinvointiyh-
tymän hallinto- ja palvelutoiminnassa synty-
vään yhdyskuntajätteeseen niin kauan kuin
kunta on vastuussa mainitun jätteen jätehuol-
lon järjestämisestä.*

145 a §

*Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset
säännökset*

*Poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista
ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain
(1397/2016) 15 §:n 1 momentissa ja 16 §:n 1*

145 a §

*Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset
säännökset*

*Poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista
ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 15
§:n 1 momentissa säädetään sidosyksiköihin*

Voimassa oleva laki

momentissa säädetään sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettavista prosenttiosuuksista ja euromääräisistä rajoituksista, 31 päivään joulukuuta 2029 saakka kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on kymmenen eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

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

Muutoin noudatetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia.

Ehdotus

ja 16 §:n 1 momentissa hankintayksiköihin sovellettavista prosenttiosuuksista ja euromääräisistä rajoituksista, kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on kymmenen eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

Muutoin noudatetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*