

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan Sanna Marinin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti, että kunnallisen jätehuollon toimijan ulosmyyntiraja pidetään 10 prosentissa myös 1.1.2030 alkaen.

Esityksessä ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea koskevaan uudistukseen liittyvän siirtymäsäännöksen lisäämistä jätelakiin. Säännöksellä säilytettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kiinteistöillä 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 kiinteistöjen yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä siirtyisi ilman ehdotettua siirtymäsäännöstä ainakin osalla kiinteistöistä kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
2.1 Sidosyksikköraja	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	8
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 kunnille ja hyvinvointialueille	13
4.2.4 Ympäristövaikutukset	14
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	15
5.2 Muiden maiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot.....	16
6 Lausuntopalaute.....	18
7 Säännöskohtaiset perustelut	18
8 Voimaantulo	19
9 Toimeenpano ja seuranta	19
10 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	20
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	20
LAKIEHDOTUS	21
Laki jätelain muuttamisesta.....	21
LIITE	22
RINNAKKAISTEKSTI.....	22
Laki jätelain muuttamisesta.....	22

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 sidosyksikkörajan noston vaikutuksia keskittyen erityisesti siihen, millaisia vaikutuksia sidosyksikkörajan 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 voimaantulusta 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. Osalla kiinteistöistä vastuu siirtyy kunnalta hyvinvointialueelle 1.1.2023, mutta osalla kiinteistöistä vastuun voidaan tulkita siirtyvän voimaantulolain mukaisesti vasta vuoden 2025 (tai 2026) alusta. 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 ympäristöministeriössä virkatyönä. Sote-uudistukseen liittyvän siirtymäsäännöksen tarpeellisuudesta on käyty vuoden 2022 aikana keskustelua valtiovarainministeriön, hyvinvointialueiden, Kuntaliiton, Suomen Kiertovoima ry:n ja jätealaa edustavien tahojen kesken. Asiasta järjestettiin epävirallinen kuuleminen kesäkuussa 2022 ja sen yhteydessä saatu palaute on otettu valmistelussa huomioon.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Sidosyksikköraja

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

¹ Pöyry, Lasse ja Nuutila, 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 ja hankintayksiköihin 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. Säädetyn prosentuaalisen enimmäisosuuden ylittyminen johtaa sidosyksikköaseman menettämiseen eli käytännössä siihen, ettei kunta voi enää siirtää jätehuoltotehtäviään yhtiölle ilman hankintalain mukaista kilpailutusta.

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 tarkoitettujen jättemaksujen laskutuksen ja 93 §:n 1 momentissa tarkoitettujen 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. Toimiesseen 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 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 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 Alue-palvelut Oy, jonka omistajia ovat Encore Ympäristöpalvelut Oy, Jätekuukko Oy ja Lakeuden Etappi Oy.

Jätelain 145 a §:n 2 momentin mukaan sidosyksikköraja laskee vuoden 2030 alusta lukien 5 prosenttiin, mikä on yleinen hankintalain 15 §:ssä määritelty sidosyksikköraja. Hankintalain mukaista euromääräistä (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 (hankintadirektiivi) mukaan jäsenvaltio voi kansallisessa lainsäädännössään sallia sidosyksiköille korkeintaan 20 prosentin markkinaehtoisesta toiminnan liikevaihtoon suhteutettuna. Jäsenvaltio voi ottaa käyttöön matalamman eli tiukemman prosenttisuuden, 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 vastaanottoaikaan (kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus). Jätelain muutoksella 714/2021 kunnan oikeutta kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetusjärjestelmän käyttöön

² HE 40/2021 vp, s. 51.

rajattiin niin, että eri iätelajeja koskevien siirtymäaikojen päätyttyä vuonna 2024 iäriestelmä on käytettävissä vain sekalaisen yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölietteen kuljetuksessa.

Hankintayksiköiden, kuten jatkossa hyvinvointialueiden, on kilpailutettava vastuulleen kuuluvan jätteen kuljetukset hankintalain mukaisesti, jos kyse on tietyn kynnyksarvon ylittävstä julkisesta hankinnasta. Kunta voi 42 §:n mukaan mvöntää iätteen haltijan hakemuksesta poikkeuksen velvollisuuteen luovuttaa kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon, jos se on perusteltua kiinteistön jätehuollon iäriestämiseksi ja iohtaa etusiiäriestyksen kannalta yhtä hyvään lopputulokseen. Lisäksi edellytyksenä on, ettei jätehuollosta näin iäriestettynä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle eikä terveydelle. Tällaisia päätöksiä on Kuntaliitolta saadun tiedon mukaan tehty vain vähän.

Kuntalain (410/2015) 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 voimaannpanolalla 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), jossa säädetään tarkemmin hyvinvointialueiden hallinnosta, sekä useita muita lakeja tehtävien järjestämisestä (HE 241/2020 vp). Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa 1.7.2022. Tehtävien hoito alkaa kuitenkin 1.1.2023. Voimaannpanolaisissa säädetään kiinteistöjen hallinto- ja omaisuusjärjestelyistä, joiden mukaisesti kunnan tai kuntayhtymän järjestämä palvelutoiminta muuttuu hyvinvointialueen järjestämäksi palvelutoiminnaksi.

Voimaannpanolain 20, 22 ja 25 § sisältävät sääntelyä nykyisin kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevien tilojen ja niihin liittyvien sopimusten siirtymisestä hyvinvointialueiden omistukseen tai hallintaan. Lain 20 §:n mukaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymät ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityishuoltopiirit siirretään varoineen, velkoineen ja sitoumuksiin hyvinvointialueiden omistukseen 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 hallinnassa olevat sote- ja pelastustoimea koskevat sopimukset siirtyvät hyvinvointialueille, jos hyvinvointialue ja kunta eivät toisin sovi.

Toimitiloja, joiden omistus tai hallinta tai joita koskevat sopimukset siirtyvät mainittujen pykälien nojalla kunnilta hyvinvointialueille, on Kuntaliitolta saadun tiedon mukaan arviolta yhteensä noin 9000. Sairaanhoido- 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.

Voimaanpanolaki sisältää paljon poikkeussääntelyä Helsingin kaupungin sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) osalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistäsiirtoa sekä omaisuusjärjestelyjä koskevia tietyitä säännöksiä ei sovelleta lain 3 §:n mukaan Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistäsiirtoon eikä Helsingin kaupungin ja Helsingin erityishuoltopiirin omaisuusjärjestelyihin. Näin ollen Helsingissä kaupungin on edelleen järjestettävä alueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät.

Sote- ja pelastustoimen kiinteistöjen omistuksen ja hallinnan sekä näiden palveluiden järjestämistäsiirtoihin kunnilta hyvinvointialueille on vaikutuksia jätehuollon järjestämistäsiirtoihin. Sote- ja pelastustoimen kiinteistöillä 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, järjestämistäsiirto 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 kiinteistöillä 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 kiinteistöillä yhdyskuntajätteen jätehuoltoa. Tilanne on selvästi tulkinnanvaraisempi niiden kiinteistöjen osalta, jotka voimaanpanolain 22 §:n mukaan siirtyvät vuokrasopimuksella hyvinvointialueen hallintaan ainakin 31.12.2025 saakka. Koska kunnan tulee voimaanpanolain mukaan vuokrata nämä toimitilat hyvinvointialueelle siirtymäajaksi, toimitilojen vuokraamisen voidaan tulkita olevan kunnalle jätelain 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa tuon siirtymäajan. Tällöin kunta olisi velvollinen jatkamaan yhdyskuntajätehuollon järjestämistä siirtymäajan päättymiseen saakka. 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.

Sote-uudistus ei vaikuta kunnan vastuuseen järjestää esimerkiksi erilaisia vanhusten ja vammaisten asumispalvelujen tai palveluasumisen yhteydessä syntyvän jätteen jätehuoltoa, sillä asumisessa syntyvä jäte kuuluu jätelain 32 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla kunnalle riippumatta siitä, mikä taho on asumispalvelun tai palveluasumisen järjestäjä.

Vastuun siirrolla olisi vaikutuksia myös sote- ja pelastustoimen kiinteistöillä kerätyn yhdyskuntajätteen käsittelyyn. Näille jätteille on kunnan järjestämä käsittelypaikka niin kauan kuin jätteet

ovat kunnan järjestämisvastuulla. Yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueelle tällä ei olisi 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 tulisi käytännössä 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 nykyisin on järjestetty. Jätehuoltovastuiden siirtymiseen on sidosryhmien kuulemisissa saadun tiedon mukaan varauduttu vain pienessä osassa hyvinvointialueita. Suuressa osassa alueista jätehuoltovastuun on oletettu säilyvän kunnalla.

Vastuun siirtymiseen liittyvien epäselvyyksien vuoksi on vaarana, että jätehuoltojärjestelyihin tulee ennakoimattomia katkoksia ja että hyvinvointialueiden ja jätealan toimijat syöllistyvät tahomattaan lainsäädännön vastaisiin toimiin. Vaikka monilla yksityisillä yrityksillä voi olla valmius tarjota nopealla aikataululla jätehuoltopalveluja uusille asiakkaille, olisi eri hyvinvointialueiden toimitilojen yhdyskuntajätehuollon palvelujen kilpailuttaminen lyhyen ajan sisällä haastavaa niin hyvinvointialueille kuin jätealan yrityksillekin. Lisäksi kunnan jätelaitoksen olisi poistettava hyvinvointialueen toimitilat voimassa olevista jätehuoltoalan yritysten kanssa tehdyistä urakkasopimuksista, mistä voisi aiheutua yrityksille liiketoiminnallisia haasteita. Osan urakkamenetyksistä yritykset voisivat saada takaisin sopimussanktioina. Sopimusten irtisanomisesta voisi seurata kunnan jätelaitoksille sopimussanktioita ja vahingonkorvausvastuita. Jotta hyvinvointialueet voivat keskittyä sote-uudistukseen liittyvien ydintehtäviensä hoitamiseen toiminnan käynnistämävaiheessa 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 järjestettävä kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän biojätteen erilliskeräysasetuksen 17 §:n mukaisesti viimeistään 1.7.2022 alkaen ja pakkausjätteiden erilliskeräysasetuksen 18 §:n mukaisesti 1.7.2023 alkaen. Yrityksissä ja muissa julkisissa palveluissa kuin kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän biojätteen ja pakkausjätteen erilliskeräys on järjestettävä asetuksen 21 §:n mukaisesti 1.7.2022 alkaen. Eri siirtymäaikojen yhteensovittaminen sote-uudistuksesta johtuvaan yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuun siirtymään voi käytännössä johtaa epätarkoituksenmukaisen lyhytkestoisiin 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

Sidosyksikkörajaa koskevan muutosehdotusten tavoitteena on laajentaa kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden mahdollisuuksia tarjota jätehuollon palveluita markkinaehtoisesti ilman riskiä sidosyksikköaseman menettämisestä. Muutosehdotus sisältyy Sannan Marinin hallitusohjelman tavoitteeseen, jonka mukaan ”vahvistetaan Suomen roolia kiertotalouden edelläkävijänä”. Näin ollen kirjaus lähtee siitä oletuksesta, että nykyisen sidosyksikkörajan 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 sidosyksikköraja 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 yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestämistä niillä kiinteistöillä, jotka siirtyvät hyvinvointialueiden omistukseen tai hallintaan 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

Sidosyksikkörajan muuttamisen vaikutuksia on käsitelty edellä mainitussa KKV:n tutkimuksessa. Siinä arvioidaan, että esityksen suorat vaikutukset jäisivät melko pieniksi. Epäsuorien vaikutusten arviointi todetaan vaikeaksi, mutta epäsuorien vaikutusten arvioidaan olevan kuitenkin suoria suurempia. Sidosyksiköiden ulosmyyntirajalla pyritään turvaamaan kilpailuneutraliteettia, eli tässä yhteydessä mahdollisimman tasapuolista kilpailuasetelmaa yksityisten jäteyhtiöiden 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.

Sote-uudistuksessa ei arvioitu vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoiminnan jätehuoltoon, ja tarve yhdyskuntajätehuollon järjestämisvelvollisuutta koskevaan siirtymäai-

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-sidosyksiköiden-ulosmyynti-1.pdf>

kaan 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 kunnallisen 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. Seitsemän 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.

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 4.2.3.

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 markkinaehtoisen 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. Korkea ulosmyyntiraja esimerkiksi vähentää yhtiöittämistä ja mahdollistaa jo tehtyjen markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittämisen purkamisen. Taustalla on se, että yhtiöittämällä toiminnassa ei tarvitse noudattaa sidosyksikkörajaa.

KKV:n tutkimuksessa ei kuitenkaan arvioida, kuinka paljon tai millä todennäköisyydellä ulosmyyntirajan pitäminen kymmenessä prosentissa vähentäisi yhtiöittämistä.

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 palveluntarjonnan 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 kilpailuille 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 kilpailuille 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 siirtyttäisiin tiukempaan ulosmyyntirajaan.

Vaikutukset muihin jätealan yrityksiin

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

Osa kunnallisista jätehuoltoyhtiöistä tosin 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. Vaikutukset voivat siis ilmetä vain joillain alueilla.

Kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden liikkumavara voi vaikuttaa yksityisiin jätealan yrityksiin myös toista kautta. Yksityiset jätehuoltoalan yritykset hankkivat KIVOn mukaan merkittävän osan jätteenkäsittelypalveluistaan kuntien jätelaitoksilta. Ilman ehdotettua muutosta sidosyksikkörajan lasku 5 prosenttiin heikentäisi vuotta 2030 lähestyttäessä ja sen jälkeen kunnan tarjoamien jätteiden hyödyntämis- ja käsittelypalvelujen saatavuutta yrityksille ja vähentäisi kilpailua näissä palveluissa. Kunnan palveluilla on merkitystä erityisesti pienille yksityisille jätehuoltoyrityksille, joilla ei ole omaa jätteen käsittelytoimintaa. Jos sidosyksikköraja pienenesi, hyödyntämis- ja käsittelypalvelut voisivat keskittyä määräävässä markkina-asemassa oleville suurille

yksityisille jätehuoltoyrityksille. 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 4.2.3 todetaan, muutoksen seurauksena kunnan vastuulta yksityisille markkinoille siirtyisi vain noin 1,5 prosenttia yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä (50 000 tonnia). Tämä lisäisi markkinaehtoisen liiketoiminnan volyyymiä 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. Osalla yksityisistä yrityksistä on valmiudet tarjota tarvittaessa nopeastikin hyvinvointialueille myös yhdyskuntajätteen jätehuoltopalveluja, mutta toiset yritykset eivät välttämättä ole vielä tietoisia muutoksen vaikutuksista yhdyskuntajätehuollon markkinoihin. Hyvinvointialueen on joka tapauksessa järjestettävä palvelut hankintalainsäädännön mukaisesti, mikä vaatii verrattain paljon aikaa. Vastuun siirtoa kunnalta hyvinvointialueelle ei näin ollen ole käytännössä mahdollista toteuttaa kattavasti ja lainmukaisesti lyhyessä ajassa.

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, mistä 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 vastaanottoaikaan. Vuoden 2026 alusta hyvinvointialueen olisi kuitenkin kilpailutettava palvelu uudelleen, sillä kunnan järjestämä jätteen vastaanottoaika ei enää olisi automaattisesti hyvinvointialueen käytettävissä, vaan myös jätteen käsittelypalvelut olisi kuljetuksen ohella sisällytettävä kilpailutettavaan 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 jätehuoltoyhtiö voi paremmin myydä satunnaisesti tai väliaikaisesti vapaana olevaa hyödyntämis- ja käsittelykapasiteettiaan markkinaehtoisesti yrityksille.

Toisaalta niillä alueilla, joilla on sekä kunnan jätehuoltoyhtiöiden että yksityisen yritysten tarjoamia jätehuoltopalveluita, esitys voi ylläpitää yksityisten jätehuoltoyritysten välistä kilpailutilannetta 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 kunnille ja hyvinvointialueille

Ehdotettu siirtymäaika selventäisi sote- ja pelastustoimen yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuusiin 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. 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 erilliskeräysveloitteiden 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. Jätehuollon järjestämistehtävään liittyy useita lakisäätteisiä tehtäviä, kuten tarvittavien jätehuollon hankintojen ja kilpailutusten järjestäminen nykyisten jätehuoltosopimusten umpeutuessa ja uusien erilliskeräysveloitteiden toimeenpanemiseksi. Kunta myös valvoo, että jätehuolto toteutetaan kunnan jätehuoltomääräysten mukaisesti, minkä lisäksi se seuraa kiinteis-

tön haltijan järjestämää jätteen kuljetusta ja hoitaa jätehuoltoon liittyvän laskutuksen. Jätehuollosta aiheutuvat kustannukset kunta kattaisi nykyiseen tapaan jätehuollosta perittävillä maksuilla.

Kunnan kilpailuttamat kuljetusurakat ovat kestoltaan yleensä 3–5 vuotta. Ehdotettu siirtymäaika vuoden 2025 loppuun saakka mahdollistaisi sen, että suuri osa voimassa olevista kuljetusurakoista voitaisiin jatkaa sopimuskauden loppuun ilman tarvetta poistaa hyvinvointialueen yhdyskuntajätteitä 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 sopimus-sanktioita tai vahingonkorvausvaateita.

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 osa vastuun siirroista jäisi todennäköisesti toteutumatta lain mukaisessa aikataulussa.

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 terveystalouksissa 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 2 prosenttia (8–12 milj. €) kunnan jätelaitosten yhteenlasketusta liikevaihdosta, jonka arvioidaan olevan nykyisin noin 500 miljoonaa euroa. Jätehuollon järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille osa liikevaihdosta voi palautua ainakin alkuvaiheessa toissijaisena jätehuoltopalveluna tai markkinaehtoisena palveluna kunnille.

Edellä mainittuihin arvioihin ei sisälly pelastustoimissa syntyvien jätteiden jätehuoltovastuun muutoksesta aiheutuvia vaikutuksia. Niiden arvioidaan olevan kuitenkin vähäiset verrattuna sosiaali- ja terveydenhuollon jätehuollosta aiheutuviin vaikutuksiin. Arvioon on sisällytetty Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon jätteet sillä oletuksella, että jätehuolto sote-uudistuksen seurauksena siirtyisi sopimuksilla Helsingin kaupungilta HUS-yhtymän hoidettavaksi.

4.2.4 Ympäristövaikutukset

Sidosyksikkörajaa 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 ohjaukskeinoin varmistaa, että kaikki kierrätyskelpoinen jäte

ohjataan kierrätykseen ja että energiana hyödynnetään vain jäte, jota ei voida etusijajärjestyksen mukaisesti valmistella uudelleenkäyttöön tai kierrättää.

Sidosyksikkörajaa koskevan lakimuutoksen ympäristövaikutukset riippuvat siitä, millaisia muutoksia jätehuoltoyritykset ja mahdollisesti myös yksityiset jätehuoltoyritykset tekevät toiminnassaan sen johdosta. Keskeistä on, millä tavoin jätehuoltoyritykset 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, ja siten vaikuttaa myönteisesti ympäristöön. Korkeampi ulosmyyntiraja mahdollistaa kunnallisen jätehuoltoyrityksen jätteen hyödyntämisen- ja käsittelykapasiteetin tehokkaan käytön antaessaan liikkumavaraa, jonka turvin yritys voi paremmin myydä satunnaisesti tai väliaikaisesti vapaana olevaa hyödyntämisen- ja käsittelykapasiteettiaan markkinaehtoisesti asiakkailleen. Kunnallisen jätehuoltoyrityksen 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 toimintamalli, jossa kuntien omistama jäteyhtiö tarjoaa yksityisille yrityksille toiminta-alustan kokeilu- ja kehittämistoimintaa varten. 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 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 olla puutteita ainakin lähivuosina.

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 sidosyksikköiden ulosmyynnin enimmäisrajaa on hyvin vaikea määrittellä.⁴ Tätä esitystä valmisteltaessa ei ole erikseen tarkasteltu mitään 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 sidosyksikköraja laskee 5 prosenttiin vuoden 2030 alusta lukien. Tässä vaihtoeh-

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

dossa niiden sidosyksiköiden, joiden ulosmyynti ylittää 5 prosenttia tai lähenee sitä, tulisi vähentää markkinaehtoista toimintaansa. Kunnat voisivat yhtiöittää jätehuoltoaan nykyistä enemmän ja paine TSV-palvelujen tarjonnalle kasvaisi. Yksityisen jätehuoltoyhtiön liikevaihto todennäköisesti kasvaisi. Tämän vaihtoehdon suorat vaikutukset olisivat kuitenkin pienet, samoin kuin nyt ehdotetun sidosyksikkörajan 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

Yleistä

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

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 §:ssa lueteltuja poikkeuksia, kuten rakennus- ja purkujätettä ja tuotannossa syntynyttä jätettä. Siten myös yrityksissä syntyvä yhdyskuntajäte kuuluu kunnalliselle jätehuollolle. Vastuuta puhtaanapidosta 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 42 prosenttia kunnista, itse 39 prosenttia ja kuntayhtymän kautta 16 prosenttia.⁶

Ruotsin hallitus teetti vuonna 2021 kunnallisen jätemonopolin purkamista koskevan selvityksen, johon sisältyi lakiehdotus. Erityisesti yrityksille haluttaisiin mahdollistaa toiselta yksityi-

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

⁶ Svensk Avfallshantering 2020, s. 6: https://www.avfallsverige.se/fileadmin/user_upload/4_kunskapsbank/Svensk_Avfallshantering_2020_publ2021_01.pdf

seltä 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 (jätevero) maksavat niin kotitaloudet 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 kilpailuneutraliteetti-ongelmien 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, kyse on sisäisestä hankinnasta, jos toiminnasta yli 80 prosenttia on sisäistä.⁹ Jätealalle ei ole asetettu erillistä ja yleisestä poikkeavaa ulosmyyntirajaa.

Jätehuollon vastuut ja kilpailuneutraliteetti Tanskassa

Tanskassa kunnilla on lähtökohtaisesti vastuu jätehuollosta, mutta joiltain osin kunnat on rajattu pois vastuun piiristä. Jätehuollosta säädetään Tanskan ympäristönsuojelulaisissa (Miljøbeskyttelsesloven)¹⁰ ja täytäntöönpanomääräyksissä *Bekendtgørelse om Affald*¹¹ ja *Bekendtgørelse om affaldsregulativer, gebyrer og aktører*¹².

Kunnilla on vastuu kotitalousjätteen jätehuollosta. Jätehuoltoon kuuluu sekä keräys että käsittely. Kunta saa itse päättää, käyttääkö se omaa kalustoaan jätteenkeräykseen vai kilpailuttaako se jätteenkeräyksen markkinoilla.

Yrityksillä taas on vastuu yhdyskuntajätteistään siltä osin kuin ne ovat kierrätettäviä. Yritykset voivat hoitaa jätehuollon itse tai siirtää vastuun valtuutetulle kolmannelle osapuolelle. Jätehuollon voi myös ostaa kunnalta, jos kyseessä on monikäyttörakennus, eli rakennus, jossa on esimerkiksi sekä toimistoja että asuintiloja. Kunnat voivat siten kilpailla yksityisten yritysten kanssa jätehuollosta. Kunta huolehtii useimmiten sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetuksesta ja

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-cirkulära-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 2097 af 14/12/2020.

käsittelystä, mutta paikalliset määräykset voivat vaihdella. Kuntien vastuulla on myös joidenkin laajennettuun tuottajavastuun piiriin kuuluvien jätelajien keräys.

Vaikka periaatteena on 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 yritysätteestä¹³.

Maaliskuussa 2022 annetulla lakiesityksellä yksityisten toimijoiden roolia jätehuollossa aiotaan vahvistaa. Muutokset koskevat uudelleenkäytettävää ja kierrätettävää jätettä. Kunnat eivät saisi jatkossa pääsääntöisesti ollenkaan osallistua toimintaan, joka liittyy kierrätyskelpoisen jätteen käsittelyyn, eivät siis myöskään kotitalousjätteen tai kunnan oman toiminnan jätteen. Muutos tarkoittaisi, että kunnat eivät saisi omistaa suoraan tai välillisesti laitoksia, jotka käsittelevät kierrätyskelpoista jätettä, eivätkä sijoittaa tällaisiin laitoksiin. Poikkeuksena olisi esimerkiksi se, että kunta voisi kompostoida puustojensa puutarhajätettä tai käsitellä polttolaitostensa kuonaa. Kunnat saisivat myös ostaa rakennusjätettä rakennushankkeidensa materiaaliksi.¹⁴

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi lain tasolla, etteivät kunnat pääsääntöisesti saisi kerätä yritysten kierrätyskelpoista jätettä. Kotitalousjätteen ja omien jätteidensä keräystä kunnat voisivat kuitenkin pääsääntöisesti jatkaa. Kunnat voisivat myös tarjota kierrätyskelpoisen yritysjetteen keräystä, jos jäte määrältään ja laadultaan vastaa kotitalousjätettä, sekä yritysjetteen keräystä saarilta, joille ei ole pysyvää siltayhteyttä. Kielto ei myöskään koskisi kunnan kierrätyspisteitä.¹⁵

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 sidosyksiköpoikkeuksista on säädetty Tanskan hankintalain 12 §–16 §:ssä¹⁶. Tanskassa sidosyksiköiden yleinen ulosmyyntiraja on kaksikymmentä prosenttia. Jätealalla ei ole käytössä yleisestä ulosmyyntirajasta poikkeavaa sääntelyä.

6 Lausuntopalaute

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen]

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. Sen mukaan kunnan olisi järjestettävä 31.12.2025 saakka yhdyskuntajätteen jätehuolto sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kiinteistöillä, jotka siirtyvät voimaantulon 20, 22 ja 25 §:ssä säädetyn mukaan hyvinvointialueen omistukseen tai hallintaan. Kolmen vuoden siirty-

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.

määrika perustuisi voimaanpanolain 22 §:ssä säädettyyn siirtymäaikaan, jolla veloitetaan kunnat vuokraamaan sote- ja pelastustoiminnan toimitilat hyvinvointialueille vuoden 2025 loppuun asti.

Siirtymäsäännöstä sovellettaisiin vain sosiaali- ja terveydenhuollossa ja pelastustoimessa syntyvään jäteainelain 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 kattaisi yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestämisen riippumatta siitä, onko alueella käytössä jäteainelain 36 §:ssä tarkoitettu kunnan järjestämä vai 37 §:ssä tarkoitettu kiinteistön haltijan järjestämä jätteen kuljetus. Jälkimmäisessä tapauksessa jätteenkuljetus voisi edelleen jatkua kiinteistön haltijan järjestämänä, ellei kunta toisin päättä.

Kunnan järjestämistä vastuu koskisi kaikkia hyvinvointialueelle siirtyviä kiinteistöjä riippumatta kiinteistön omistus- tai vuokrajärjestelystä. Vastuu kattaisi voimaanpanolain 20 §:n nojalla hyvinvointialueen omistukseen siirtyvät sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien omistamat tilat, 22 §:n nojalla vuokrasopimuksella hyvinvointialueen hallintaan siirtyvät perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen toimitilat sekä 25 §:n nojalla hyvinvointialueelle sopimuksella siirtyvät sote- ja pelastustoimen tilat, jotka ovat kunnan hallinnassa sopimuksiin perustuen.

Hyvinvointialue saisi kuitenkin jätteen haltijana järjestää jätehuollon kiinteistöillään ennen siirtymäkauden päättymistä jäteainelain 28 §:ssä säädetyn mukaisesti. Hyvinvointialueen olisi näin tehdessään ilmoitettava kirjallisesti asianosaiselle kunnalle kuusi kuukautta ennen jätehuollon järjestämisen aloittamista. Kuuden kuukauden ilmoitusaika antaisi kunnalle aikaa tehdä jätehuoltovastuun supistumisesta johtuvat tarpeelliset järjestelyt esimerkiksi jätteen kuljetusta ja käsittelyä koskeviin sopimuksiin. Ilmoitus voisi koskea kaikkea hyvinvointialueen toiminnassa syntyvää yhdyskuntajätettä tai tiettyä erilliskerättävää jäteainelajia.

Siirtymäsäännös ei vaikuttaisi kunnan vastuuseen järjestää asumisessa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto. Jos hyvinvointialue järjestää sote- ja pelastustoimen kiinteistöillä asumispalveluita, kunta järjestää niissä syntyvän jätteen jätehuollon edelleen jäteainelain 32 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla.

145 a §. *Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset.* Pykälän 1 momentti muutettaisiin siten, että poistetaan momentin soveltamisalan rajausta ”31 päivään joulukuuta 2029 saakka”. Lisäksi pykälän 2 momentti kumottaisiin. Muutosten seurauksena sidosyksikköraja kunnallisessa jätehuollossa ei laskisi 5 prosenttiin vuoden 2030 alusta, vaan säilyisi nykyisessä 10 prosentissa myös vuoden 2030 alusta alkaen.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2022.

9 Toimeenpano ja seuranta

Esitykseen ei liity erityisiä toimeenpanoon liittyviä toimenpiteitä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto seuraa kilpailun ja kilpailuneutraliteetin kehittymistä yhdyskuntajätehuollossa.

10 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä ei ole tunnistettu olevan riippuvuuksia muista esityksistä. Jätelakiin valmistellaan samanaikaisesti muutoksia tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/904 (ns. kertakäyttömuovidiirektiivi) täytäntöön panemiseksi.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys

Ehdotukset eivät vaikuta perusoikeuksiin eikä niihin liity muitakaan perustuslakikysymyksiä.

Edellä kerrotuilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

jätelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan jätelain (646/2011) 145 a §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 445/2018,
muutetaan 145 a §:n 1 momentti, 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 yhdyskuntajätteen jätehuolto 31 päivään joulukuuta 2025 asti niillä kiinteistöillä, jotka siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (616/2021) 20, 22 ja 25 §:n mukaan hyvinvointialueen omistukseen tai hallintaan. Tästä poiketen hyvinvointialue saa järjestää yhdyskuntajätteen jätehuollon siten kuin 28 §:ssä säädetään ilmoittamalla siitä kirjallisesti kunnalle vähintään kuusi kuukautta ennen jätehuollon järjestämisen aloittamista.

145 a §

Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

...ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

jätelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan jätelain (646/2011) 145 a §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 445/2018,
muutetaan 145 a §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 445/2018, sekä
lisätään lakiin uusi 32 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

32 a §

Yhdyskuntajätehuollon järjestäminen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen yhteydessä

Kunnan on järjestettävä yhdyskuntajätteen jätehuolto 31 päivään joulukuuta 2025 asti niillä kiinteistöillä, jotka siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta annetun lain (616/2021) 20, 22 ja 25 §:n mukaan hyvinvointialueen omistukseen tai hallintaan. Tästä poiketen hyvinvointialue saa järjestää yhdyskuntajätteen jätehuollon siten kuin 28 §:ssä säädetään ilmoittamalla siitä kirjallisesti kunnalle vähintään kuusi kuukautta ennen jätehuollon järjestämisen aloittamista.

145 a §

Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

Poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:n 1 momentissa ja 16 §:n 1 momentissa säädetään sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettavista prosentiosuuksista ja euromääräisistä rajoituksista, 31 päivään joulukuuta 2029 saakka kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin

145 a §

Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

Poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:n 1 momentissa ja 16 §:n 1 momentissa säädetään sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettavista prosentiosuuksista ja euromääräisistä rajoituksista, kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin si-

Voimassa oleva laki

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.

Ehdotus

dosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on kymmenen eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

(kumotaan 2 mom.)

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20__ .