

Jätelain toimivuuden arviointi: yhdyskuntajätehuoltoa ohjaavat säännökset

**Mikko Valtakari, Olli Oosi,
Mikko Wennberg, Toni Riipinen**

Jätelain toimivuuden arviointi: yhdyskuntajätehuoltoa ohjaavat säännökset

**Mikko Valtakari, Olli Oosi,
Mikko Wennberg, Toni Riipinen**



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 12 | 2014
Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Annika Marjamäki, Edita Prima Oy

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2014

ISBN 978-952-11-4303-8 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Uusi jätelaki (646/2011) tuli voimaan 1.5.2012. Lain hyväksymisen yhteydessä jättämässään lausumassa eduskunta edellytti, että hallitus seuraa jätehuollon järjestämistä koskevan vastuunjaon vaikutuksia yksityisten yritysten ja kuntien jäteyhtiöiden toimintaedellytyksiin sekä kuntien mahdollisuuksiin huolehtia niiden vastuulle säädettyistä tehtävistä. Hallituksen iltakoulun 19.9.2012 käsittelemässä terveen kilpailun edistämishjelmassa edellytettiin selvityksen laatimista ympäristöministeriön johdolla jätelain soveltamiskäytännöistä.

Tässä selvityksessä arvioidaan uuden jätelain soveltamiskäytäntöjä ja toimivuutta erityisesti lain yhdyskuntajätehuoltoa koskevien säännösten osalta. Arvioinnin keskeisiä teema-alueita ovat lain vaikutus jätehuollon etusijajärjestyksen toteutumiseen, ympäristönsuojelun tasoon sekä kilpailuneutraliteetin toteutumiseen ja kilpailun edistämiseen jätehuoltoalalla. Jätelain toimivuuden arviointia muiden kuin yhdyskuntajätehuoltoa koskevien säännösten osalta on tarkoitus jatkaa myöhemmin.

Selvityksen teki Tempo Economics Oy. Hankkeen vastuullisena johtajana toimi tutkimusjohtaja Mikko Valtakari ja päätutkijana projektipäällikkö Olli Oosi Owl Group Oy:stä. Tiimiin kuuluivat myös asiantuntija Mikko Wennberg ja toimitusjohtaja Toni Riipinen Tempo Economics Oy:stä. Käsikirjoitusta ovat kommentoineet lakiasianpäällikkö Leena Eränkö Jätelaitosyhdistys ry:stä ja itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiva lakimies Eero Kokkonen. Hankkeen aikana on kerätty runsaasti tietoa jätelain soveltamiskäytännöistä muun muassa eri toimijoille lähetettyjen kyselyjen ja sidosryhmien haastattelujen avulla. Lisäksi hankkeen yhteydessä järjestettiin keskeisille sidosryhmille työpaja, jossa keskusteltiin arvioinnin alustavista havainnoista ja johtopäätöksistä.

Työtä ohjasi ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi ympäristöneuvos Jarmo Muurman. Ohjausryhmän jäseniä olivat työn valvojana toiminut ympäristöneuvos Riitta Levinen ympäristöministeriöstä, neuvotteleva virkamies Katja Palonen valtiovarainministeriöstä, ylitarkastaja Virve Haapajarvi työ- ja elinkeinoministeriöstä, lääkintöneuvos Mikko Paunio sosiaali- ja terveysministeriöstä, tutkimusjohtaja Martti Virtanen Kilpailu- ja kuluttajavirastosta sekä erikoistutkija Jussi Kauppila Suomen ympäristökeskuksesta.

Selvityksessä esitetyt suositukset jatkotoimenpiteiksi pohjautuvat arvioitsijoiden tekemiin havaintoihin kokoamansa aineiston perusteella. Suosituksia ei ole hyväksytetty ohjausryhmässä eli niiden ei voida katsoa vastaavan ohjausryhmän jäsenten tai heidän edustamiensa organisaatioiden näkemyksiä.

Ympäristöministeriö kiittää arvioinnin tekijöitä ja kaikkia arvioinnin toteutuksessa mukana olleita.

Helsingissä 11.4.2014

Ympäristöministeriö

SISÄLLYS

I Johdanto	9
1.1 Työn tausta ja tavoitteet.....	9
1.2 Aineistot ja arvioinnin toteutustapa	10
2 Vaikutukset jätehuoltoviranomaisiin, jätelaitoksiin, kotitalouksiin ja elinkeinotoimintaan	13
2.1 Vaikutukset viranomaistehtävien toteutumiseen	13
Jätehuoltoviranomaisen perustaminen, käytössä olevat resurssit ja kokemukset toiminnasta	13
Jättemaksut.....	16
Jätehuoltoviranomaisen ja jätehuoltoyhtiön yhteistyö	17
Jätehuoltoviranomaisten ja yritysten yhteistyö	18
Poikkeaminen jätteen haltijan velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltojärjestelmään (42 §)	18
2.2 Vaikutukset jätelaitosten tehtäviin	25
Taustaa kyselystä jätelaitoksille	25
Kokemukset jätelain mukanaan tuomista muutoksista.....	26
Uusi jätehuoltoviranomainen keskeisenä vaikutuksena	26
Jätelain haasteet jätelaitosten näkökulmasta	27
2.3 Vaikutukset yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoon	27
Kunnan toissijainen vastuu elinkeinotoiminnan jätehuollosta (33 §).....	30
2.4 Vaikutukset kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden kuljetuksen järjestämiseen	34
Jätehuoltoviranomaisten kokemukset päätöksenteosta	35
Miten kriteereitä tulisi selkeyttää?	42
2.5 Vaikutukset alan elinkeinotoimintaan	44
Lähtökohtia	44
Vaikutus yritysten määrään.....	46
Yritysten ja eri viiteryhmiä näkemykset jätelain elinkeinovaikutuksista.....	47
Jätelaitokset yritysten kilpailijoina tai tilaajina	48
Jätealan yritysten hallinnolliset kustannukset	50
2.6 Vaikutukset kotitalouksiin ja jätteen haltijoihin	51
Kotitalouksien näkökulma	51
3 Vaikutukset etusijajärjestyksen toteutumiseen ja ympäristönsuojelun tasoon	53
3.1 Etusijajärjestyksen toteutuminen	53
Etusijajärjestys lähtökohtana.....	53
Etusijajärjestyksen toteutuminen yhdyskuntajätehuollossa	54
Etusijajärjestyksen eri osa-alueiden merkitys ennen jätelakia ja tulevaisuudessa.....	54
Erilliskeräys ja hyötyjätetasteet	56
Etusijajärjestyksen kehittämiseen vaikuttavat tekijät sekä etusijajärjestyksen edistäminen.....	57
3.2 Ympäristönsuojelun taso	58

4	Jätelain vaikutukset kilpailuneutraliteettiin ja kilpailun edistämiseen	59
4.1	Lähtökohdat	59
4.2	Keskeiset havainnot ja niiden analyysi	60
	Kunnan yksinoikeus kunnan vastuulle säädetyn yhdyskuntajätehuollon järjestämiseen	60
	Kunnan jätehuoltoviranomainen ja jätelaitos samassa organisaatiossa	61
	Jätelaitosten toiminta markkinoilla, toissijainen vastuu elinkeinotoiminnan jätehuollosta	62
	Jäteviranomaisen toiminta myöntäessään poikkeuksia velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon (42 §)	63
	Alueellisen ja paikallisen kilpailun edistäminen	64
	Jätehuollon maksut ja sidosyksikköasema	64
5	Esitetyt kehittämissuhteita havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi	65
	Keskeiset teemat	65
	Eräitä muita teemoja	66
	Ennakoimattomat ja yllättävät vaikutukset	67
6	Johtopäätökset ja suositukset	69
6.1	Jätelain keskeiset vaikutukset	69
	Vaikutukset jätehuollon etusijajärjestyksen toteutumiseen	69
	Vaikutukset ympäristönsuojelun tasoon	69
	Vaikutukset kilpailuneutraliteettiin ja kilpailun edistämiseen jätehuoltoalalla	70
	Vaikutukset jätehuollon viranomaistehtävien järjestämiseen kunnissa	71
	Vaikutukset kuntien jätehuoltoyhtiöiden tehtäviin (sekä jätelaitoksiin)	72
	Vaikutukset yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoon	72
	Vaikutukset kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden kuljetusten järjestämiseen; erityisesti tähän liittyvä kunnan päätöksenteko ja kuljetusten valvonta	73
	Vaikutukset alan yksityiseen elinkeinotoimintaan	74
	Vaikutukset kotitalouksien ja muiden jätteen haltijoiden jätehuoltokäytäntöihin	74
6.2	Suosituks	75
	Johdanto	75
	Teema 1: Soveltamisohje/opas	75
	Teema 2: Informaatio-ohjaus ja koulutus	76
	Teema 3: Yksittäisten epäselvien lain säännösten selkeyttäminen	76
	Teema 4: Jätealan innovaatio- ja kehittämistoiminnan edistäminen	77
	Teema 5: Etusijajärjestyksestä tukevien ratkaisujen kehittäminen, testaaminen ja etusijajärjestyksen avaaminen	78
	Teema 6: Valvonta ja tietojärjestelmät	79
	Lain vaikutusten seuranta tulevaisuudessa	79
	Viitatu lähteet	83
	Kuvailulehti	84
	Presentationsblad	85

Käytetyt käsitteet ja viiteryhmiä lyhenteet:

Jätehuoltoviranomainen: Tässä raportissa käytetään useissa kohdin lyhennettä ”jätehuoltoviranomainen”, jolla viitataan jätelain 23 §:n tarkoittamaan kunnan jätehuoltoviranomaiseen. Mikäli havainnoissa viitataan johonkin toiseen viranomaiseen (aluehallintovirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus), tai kunnan ympäristösuojeluviranomainen), mainitaan tämä aina suoraan tekstissä.

Jätelaitokset: Jätelaitoksella viitataan jätehuollon operatiivista kunnallista palvelutehtävää toteuttavaan toimijaan. Arvioinnin toimeksiannossa on käytetty käsitettä ”jätehuoltoyhtiöt”. Arvioinnissa on kuitenkin kuultu myös muita kuin yhtiömuotoisia palvelutehtävää toteuttavia toimijoita. Tämän vuoksi käytetään käsitettä ”jätelaitos” viittamaan tähän viiteryhmään.

Yritykset: Raportissa ja sen taulukoissa käytetään viiteryhmälyhennettä ”yritykset” kuvattaessa jätealan yrityksiä, joita on kuultu arvioinnin aikana.

TSV-jäte/TSV-palvelu: Tarkoittaa jätelain 33 §:n mukaisen ”toissijaisen jätehuolto-vastuun” mukaisesti kunnan vastuulle kuuluvaa jätettä/jätehuoltopalvelua.

Jätteenkuljetusrekisteri: Tarkoittaa jätelain 143 §:n mukaista jätehuoltoviranomaisen ylläpitämää rekisteriä jätteen kuljetuksista. Jätteenkuljetusrekisteriin kerätään tiedot jätteenkuljetusliikkeiltä jäteastioiden tyhjennyksistä kiinteistöittäin ja jätelajeittain.

1 Johdanto

1.1

Työn tausta ja tavoitteet

Eduskunta edellytti jätelain hyväksymisen yhteydessä antamassaan lausumassa (EV 360/2010 vp- HE 199/2010 vp), että ”hallitus seuraa lain tavoitteiden toteutumista kiinnittäen erityistä huomiota sekä jätteen synnyn ehkäisyyn että muutoinkin etusijajärjestyksen toteutumiseen”. Lisäksi edellytettiin, että ”hallitus seuraa jätehuollon järjestämistä koskevan vastuunjaon vaikutuksia yksityisten yritysten ja kuntien jätehuoltoyhtiöiden toimintaedellytyksiin sekä kuntien mahdollisuuksiin huolehtia niiden vastuulle säädettyistä tehtävistä”. Hallituksen iltakoulun 19.9.2012 käsittelemässä terveen kilpailun edistämishjelmassa todetaan, että jätemarkkinoiden toimivuuden varmistamiseksi on perusteltua selvittää nykyisten jätelain soveltamiskäytäntöjen kilpailuvaikutuksia, ja edellytetäänkin asiaa koskevan selvityksen laatimista ympäristöministeriön johdolla.

Osana tätä tehtäväkokonaisuutta ympäristöministeriö tilasi Tempo Economics Oy:ltä arvioinnin jätelain toimivuudesta. Selvityksessä arvioidaan jätelain soveltamiskäytäntöjä ja toimivuutta erityisesti **yhdyskuntajätehuoltoa** koskevien säännösten osalta.

Arvioinnin keskeisiä tema-alueita ovat lainmuutoksen vaikutukset jätehuollon etusijajärjestyksen toteutumiseen, ympäristönsuojelun tasoon sekä kilpailuneutraliteetin toteutumiseen ja kilpailun edistämiseen jätehuoltoalalla. Selvitettäviä osakokonaisuuksia ovat:

1. Vaikutukset jätehuollon viranomaistehtävien järjestämiseen kunnissa
2. Vaikutukset kuntien jätehuoltoyhtiöiden tehtäviin
3. Vaikutukset yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoon
4. Vaikutukset kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden kuljetusten järjestämiseen; erityisesti tähän liittyvä kunnan päätöksenteko ja kuljetusten valvonta
5. Vaikutukset alan yksityiseen elinkeinotoimintaan
6. Vaikutukset kotitalouksien ja muiden jätteen haltijoiden jätehuoltokäytäntöihin
7. Muut tema-alueiden kannalta olennaiset ja tunnistetut vaikutukset.

Arvioinnin rajauksen vuoksi tässä raportissa ei esitetä esim. tuottajavastuusäännöksiin liittyneitä näkemyksiä.

Tämä raportti on jaksoteltu siten, että raportin alussa käsitellään keskeisiä havaintoja kustakin yllä esitetystä osa-kokonaisuudesta. Tämän jälkeen tarkasteltavana ovat uuden jätelain vaikutukset läpileikkaaviin teemoihin eli etusijajärjestyksen toteutumiseen, ympäristönsuojelun tasoon sekä kilpailuneutraliteettiin.

Raportin luvuissa 2-5 esitetään arvioinnin havaintoja perustuen arvioinnissa kerättyyn tietoon. Luku 6 sisältää johtopäätökset sekä suositukset jätelainsäädännön kehittämiseksi ja jätelain vaikutusten seurannan edistämiseksi.

Raportti ei sisällä ennakoarviota tulevaisuuden vaikutuksista, vaan tämän hetken tilannekuvan.

Aineistot ja arvioinnin toteutustapa

Arviointi toteutettiin elokuusta 2013 ja maaliskuuhun 2014. Hyödynnetty aineisto on pääasiassa laadullista, mutta sisältää myös arvioinnissa toteutettujen sähköisten kyselyjen määrällistä analyysiä. Arvioinnin alkuvaiheen haastatteluissa kuultiin jätelain toteutuksen kannalta keskeisiä sidosryhmiä, muun muassa Kuntaliittoa, Jätelaitosyhdistystä, Suomen yrittäjiä, Elinkeinoelämän keskusliittoa, Ympäristöyritysten liittoa, Omakotiliittoa, Kiinteistöliittoa sekä aluehallintovirastojen sekä ELY-keskusten edustajia (haastatteluja kaikkiaan 18 kpl).

Sähköiset kyselyt lähetettiin kolmelle viiteryhmälle, joita ovat jätealan yritykset, jätehuoltoviranomaiset sekä jätelaitokset. Ympäristöyritysten liitto, Suomen yrittäjät, Ympäristöteollisuus- ja palvelut, Kuntaliitto sekä Jätelaitosyhdistys välittivät kyselyihin liittyvän avoimen linkin omille vastaajatahoilleen.

Kyselyt olivat varsin pitkiä ja eri intressiryhmillä oli voimakkaita odotuksia kyselyihin. Kyselyt olivat vastattavissa aikavälillä 1.11.2013–16.1.2014.

Taulukko 1. Arvioinnin yhteydessä tehdyt kyselyt: lähetettyjen kyselyjen lukumäärä ja vastausprosentti kohderyhmittäin.

Kysely	Lähetetty kpl	Vastausprosentti
Kysely jätealan yrityksille	Noin 250	24 %
Kysely jätehuoltoviranomaisille	82	43 %
Kysely jätelaitoksille	Jätelaitosyhdistys, 35 Kuntaliiton kautta yksittäiset kunnat, 37	48 %

Yrityskyselyyn vastanneista yrityksistä noin puolet edusti suuria yrityksiä ja puolet pieniä. Jätehuoltoviranomaisille suunnatun kyselyn sekä jätelaitoskyselyn perustietoja kuvataan kunkin luvun alussa. Jätelaitoskyselyn vastausprosentti oli erittäin hyvä JLY:n jäsenistön osalta (arviolta 80 %). Yksittäisistä kunnista vastausprosentti oli selvästi tätä heikompi. On kuitenkin huomattava, että kyselyt ovat olleet luonteeltaan hyvin laajoja ja seurantatietoja kerääviä. Kaikkia kyselyjen tietoja ei ole kirjoitettu auki kysymyskohdittain, vaan raportissa nostetaan esiin arvioinnin aikana analysoituja keskeisiä tuloksia ja löydöksiä.

Arvioinnissa toteutettiin alueittaisia tapaustutkimuksia yhteensä kymmenellä alueella. Tapaustutkimuksissa haastateltiin jätehuoltoviranomaisen esittelijää/valmistelijaa, puheenjohtajaa, jätelaitoksen edustajaa sekä yleensä muutamia yrityksiä kultakin alueelta. Lisäksi analysoitiin alueen toimijoiden vuosikertomuksia, jätehuoltoviranomaisen pöytäkirjoja ja valmistelumateriaaleja sekä esimerkiksi yritysten kuljetuspäätöksiin liittyviä lausuntoja. Samalla tarkasteltiin jätelaitosten toteuttamia jätehuollon kilpailutuksia. Tapaustutkimuksissa esitetyt näkemykselliset kommentit on anonymisoitu osaksi arvioinnin muuta aineistoa. Toisaalta raportissa on nostettu esiin joitain tapauskuvauksia jätelain soveltamisen eri osa-alueilta.

Täydentävinä analyysinä on hyödynnetty eri sidosryhmien toimittamia aineistoja, lehti-artikkeleita, tilastoja sekä heidän päätöksenteossaan tai argumentaatioissaan käyttämiään aineistoja. Lisäksi on haastateltu kuutta suurta pakkausten tuottajayhteisöä puhelimitse. Kaikkiaan arvioinnin aikana toteutettiin 18 muuta täydentävää viiteryhmähaastattelua.

Arvioinnin lähestymistapa muistuttaa implementaatiotutkimusta, jossa kuvataan jätelain vaikutuksia siten kuin ne ovat arviointihetkellä tunnistettavissa. Lisäksi arvioinnissa annetaan suosituksia jätelain jatkoseurannasta. Arvioinnissa ei ole lähdetty

erilaisia laskentamalleja käyttäen pitkälle ”ennakkoarviointiin”, vaan kerätyt tiedot perustuvat niihin tietoihin, joita sidosryhmät ovat arvioitsijalle toimittaneet.

Arviointia ohjasi ympäristöministeriön johtama ohjausryhmä, jossa ovat olleet edustettuina ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Suomen ympäristökeskus, ELY-keskukset sekä Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Arvioinnin käsikirjoitusta kommentoivat lakiasianpäällikkö Leena Eränkö Jätelaitosyhdistyksestä sekä itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiva lakimies Eero Kokkonen.

2 Vaikutukset jätehuoltoviranomaisiin, jätelaitoksiin, kotitalouksiin ja elinkeinotoimintaan

2.1

Vaikutukset viranomaistehtävien toteutumiseen

Jätehuoltoviranomaisia oli arviointihetkellä 82. Vuosi 2013 oli erityisesti yhteisten jätelautakuntien järjestäytymisen aikaa. Arviointihetkellä kaikki jätehuoltoviranomaiset olivat järjestäytyneet, joskaan kaikki eivät olleet saaneet tehdyksi lain edellyttämiä päätöksiä tai tarkasteluja määräaikaan mennessä.

Arviointikyselyyn vastasi 36 jätehuoltoviranomaista. Lisäksi puhelin- tai tapaustutkimushaastatteluisissa haastateltiin yhteensä kymmentä elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten sekä aluehallintovirastojen edustajaa.

Jätehuoltoviranomaisen perustaminen, käytössä olevat resurssit ja kokemukset toiminnasta

Uuden jätelain voimaantulon sekä kunnallisvaalien ja uusien valtuutettujen virkaan astumisen yhtäaikaisuus on nähty epäonniseksi sattumaksi sidosryhmien näkökulmasta. Kaikki jätelautakunnista eivät olleet vielä toiminnassa arvioinnin toteutus- hetkellä.

Alkuhaastattelujen sekä tapaustutkimusten perusteella kuntien resurssit jätehuoltoasioihin ovat suhteellisen rajalliset. Yleensä jätehuoltoviranomaisella on käytössään yksi viranhaltija. Niissä kunnissa, joissa käytössä on yksi tai useampi viranhaltija, resursseja käytetään jätehuoltoviranomaisen tehtäviin keskimäärin kaksi henkilötyövuotta. Ne jätehuoltoviranomaiset, joissa asiaa hoidetaan oman toimen ohella, ovat yleensä kunnan teknisen lautakunnan tai muun lautakunnan alaisuudessa tai kuntayhtymänä toimivia jätehuollon viranomaisia. Oman toimen ohella tehtävää hoitavia oli noin 25 % kyselyihin ja haastatteluihin vastanneista. Jätehuoltoviranomaisen tyyppi, perustamisvuosi tai koko eivät vaikuttaneet merkittävästi kyselyssä annettuihin vastauksiin. Haastatteluaineistossa pienten jätehuoltoviranomaisten huolet liittyvät erityisesti käytössä oleviin viranomaisresursseihin, kuljetusjärjestelmäpäätösten valmisteluun sekä sellaisiin hallinnollisiin tehtäviin, jotka toteutetaan viranhaltijapäätöksinä (Kuva 1).



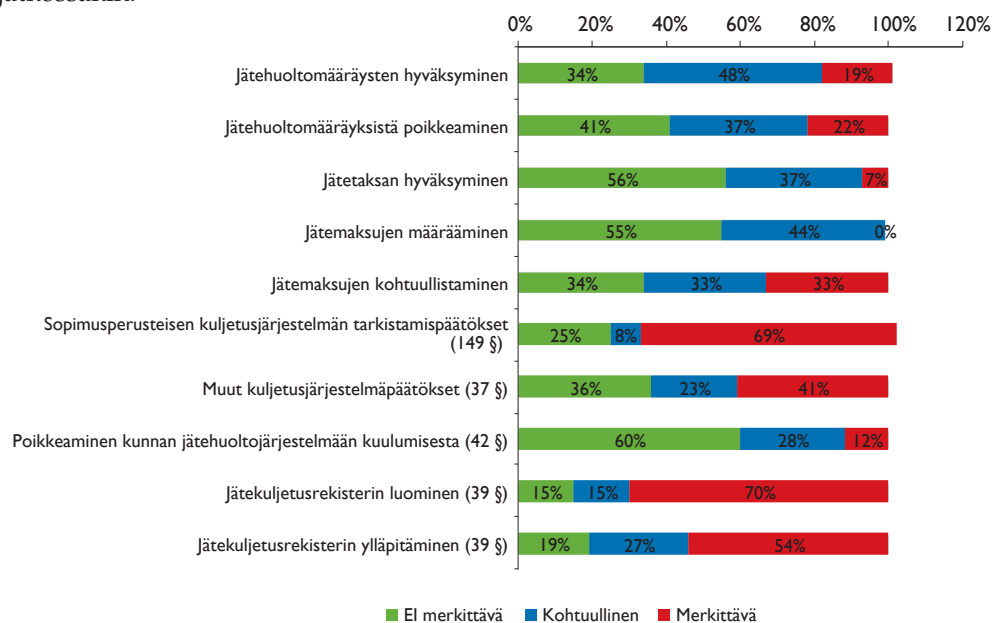
Kuva 1. Viranomaiskyselyyn vastanneiden itsearviointi viranomaistehtävistä (1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä, n=30).

Haastattelujen ja tapaustutkimusten valossa jätehuoltoviranomaisen toiminta on ollut onnistuneempaa silloin, kun puheenjohtajalla on ollut perehtyneisyyttä jätealaan sekä esittelijällä riittävästi resursseja ja pitkä aiempi kokemus jätehuollosta. Jätehuoltoviranomaisten näkökulmasta laissa on paljon tulkinnanvaraisuuksia, jotka ovat omiaan johtamaan tiukkaan kiistelyyn julkisen vallan ja yritysten välillä. Vastaaajien esiin nostamia kokemuksia on tiivistettyä taulukossa 2.

Taulukko 2. Kyselyyn ja haastatteluihin vastanneiden jätehuoltoviranomaisten kokemuksia toiminnastaan tähän mennessä.

Onnistumisia viranomaisena toimimisessa	Haasteita ja vaikeita asioita
<ul style="list-style-type: none"> · Uusien asioiden omaksuminen ja oppiminen · Hyvä yhteistyö alueen kuntien tai muiden jätehuoltoviranomaisten kesken sekä esimerkkejä alueellisista ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä hoitavien viranomaisten verkostoista · Yhteistyön sujuminen jätelaitoksen kanssa · Uusien jätelautakuntien kiinnostus jätehuoltoasioihin · Kuntayhtymien kohdalla viranomaistehtävän ja palvelutehtävän yhteensovittaminen · Kierrätyksen paraneminen · Alueen yhtenäisten jätetaksojen tai jätehuoltomääräysten valmistelu · Kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen siirtyminen jo ennen uutta lakia · Kuntalaisilta saatu myönteistä palautetta roskaantumisen vähentymisestä, kun jätehuoltoon liittyminen on lisääntynyt · Lautakuntien puheenjohtajien sitoutuminen ja kiinnostus · Paikoitellen hyvä yhteistyö jätealan yritysten kanssa 	<ul style="list-style-type: none"> · Resurssien puute suhteessa päätettävien asioiden määrään sekä jätteenkuljetusrekisterin luomiseen ja laatumiseen liittyvät hallinnolliset kustannukset · Lautakunnan oman harkintavallan korostuminen päätöksissä lain vaatimusten asemasta. · Kuljetusjärjestelmäpäätöksiin kohdistunut voimakas lobbaus, ajoittainen nykytilan tietojen puute sekä kritiikki esittelijöitä kohtaan · Jätehuoltoviranomaisen, jätehuoltoyhtiön ja kuntaomistajan roolijako ajoittain epäselvä · Kaikilta suunnilta tuleva negatiivisen palautteen määrä · Yhteistoiminnan ja luottamuksen tiivistäminen jätelaitoksiin · Pakkausjätteen tuottajavastuun toteutumisen avoimuus · Jätetaksan valmistelussa yhteistyö jätehuoltoyhtiön kanssa on ajoittain vaikeaa · Kuljetusyrityksiltä ei saada pyydettyjä tietoja jätteenkuljetusrekisteriin

Jätehuoltoviranomaiset ovat kokeneet monenlaisia haasteita työssään. Esimerkiksi kuljetusjärjestelmiä koskeva päätöksenteko kaikkine valmistelutöineen vie runsaasti aikaa. Samoin jätteenkuljetusrekisterin luomiseen ja ylläpitämiseen liittyvien hallinnollisten kustannusten arvioidaan olevan merkittäviä ja pysyvän sellaisina jatkossakin.



Kuva 2. Jätehuoltoviranomaisten kokemuksia hallinnollisista kustannuksista.

Jos jätehuoltoviranomainen hoitaa jätteenkuljetusrekisterin teknisen ylläpidon, kuten eräissä hallinto-oikeuden päätöksissä tällä hetkellä edellytetään tehtäväksi, työllistävä vaikutus ylläpidosta on suurimmilla alueilla (yli 10 kuntaa) vähintään yksi henkilötyövuosi. Suurin työllistävä vaikutus on alueilla, joilla on kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa tietojen kokoamisen urakoitsijalta ja raportoinnin jätehuoltoviranomaiselle hoitaa yleensä keskitetysti kuljetusten kilpailutuksen järjestänyt jätelaitos.

“Kuljetusjärjestelmän ylläpitämisessä, jos se tulkitaan viranomaistehtäväksi (niin kuin Kuopion ja Oulun hallinto-oikeudet tekevät). Kuljetusrekisterin luominen tyhjästä ja tietojen näpyttely tietojärjestelmään vie hirveästi aikaa, eikä meillä resurssit riitä, kun olen yksin. Sen takia koko rekisteri jää luomatta.”

Jätteenkuljetusrekisterien ja niiden ylläpitämisen toimivuus on hyvin tapauskohtaista. Kaikilla alueilla ei ollut arviointihetkellä ajantasaisia rekisteritietoja. Näillä alueilla tietojen saaminen yrityksiltä on myös pyynnöistä huolimatta usein epäonnistunut. Muutamat yritykset totesivatkin haastatteluissa, että heillä ei ole aikeita toimittaa kyseisiä tietoja jätehuoltoviranomaiselle. Toisaalta kyselyn vastauksissa ilmeni myös erittäin hyvin toimivia alueita ja järjestelmällisesti toimivia yrityksiä.

Arviointihetkellä hallinnollisista kustannuksista suurimpana näyttäytyi nimenomaan jätteenkuljetusrekisterin ylläpito. Tämä näkemys nousee esiin erityisesti jätelautakunnilta. Pelkän hallinnollisen työn lisäksi eräissä avovastauksissa ja haastatteluissa jätehuoltoviranomaisia askarruttaa jätteenkuljetusrekisterin suhde kuljetusten valvontaan ja kiinteistöjen velvoittamiseen liittyä kunnan järjestämään jätehuoltoon. Näitä ovat esimerkiksi kiinteistöt, jotka eivät maksa jättemaksua tai eivät halua noudattaa kunnan tai alueen jätehuoltomääräyksiä. Osa jätehuoltoviranomaisista ei tunne

toimintamahdollisuuksiaan tilanteissa, joissa kiinteistön haltijat eivät kehoituksista huolimatta liity kunnan järjestämään jätehuoltoon.

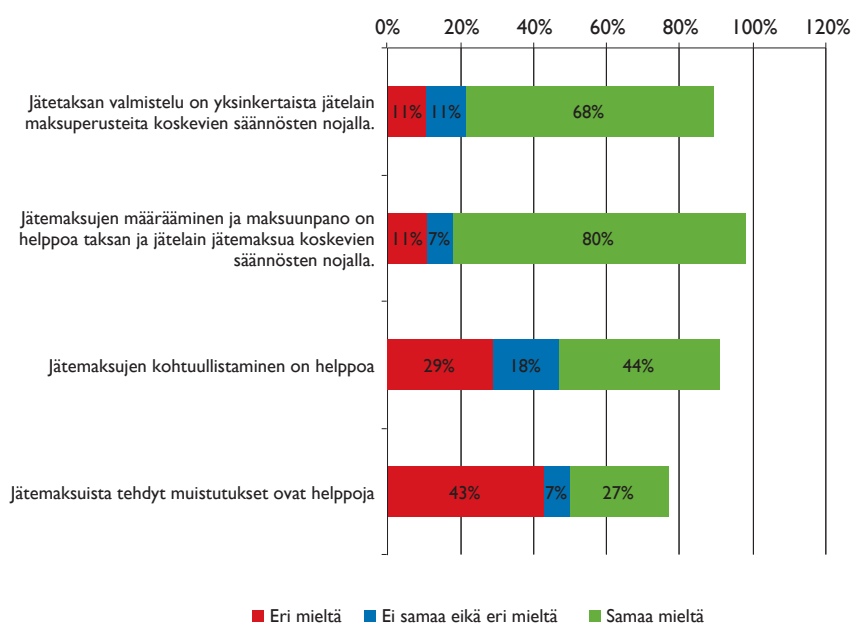
Työmäärä ja tehtävien päätösten paljous yllätti osan jätehuoltoviranomaisista. Erityisesti 42 §:n mukaisia poikkeuspäätöksiä liittymisvelvollisuudesta kunnan järjestämään jätehuoltoon ja niiden määrää odotetaan mielenkiinnolla. Kuvassa 2 esitettyihin tuloksiin sisältyy vastauksia myös niiltä jätehuoltoviranomaisilta, jotka eivät ole vielä tehneet päätöksiä. He ovat valinneet vaihtoehdon ”ei merkittävä” tai jättäneet vastaamatta kyseiseen kohtaan. Kyselyissä ja haastatteluissa työläys ja haavoittuvuus korostuvat pienten kuntien näkökulmasta senkin vuoksi, että vain muutama henkilö tuntee jätelain mukaiset menettelyt.

Jättemaksut

Jätehuoltoviranomaisilta tiedusteltiin arvioinnissa myös jättemaksuihin liittyviä näkemyksiä. Jättemaksujen kohtuullistamisen koetaan sisältävän jonkin verran hallinnollista työtä. Käytännössä jätetaksan ja jättemaksujen valmistelu nähdään helpoksi, mutta jättemaksujen kohtuullistamiset ja jättemaksuista tehtävät muistutukset eivät ole vastaajien mielestä yhtä helppoja. Nämä havainnot liittyvät haastattelujen perusteella kyseisten tehtävien vaatimaan työmäärään.

Erityisesti jättemaksun kohtuullistamispäätöksissä, joita jätehuoltoviranomaisten haastattelujen mukaan tehdään varsin paljon (tai oletetaan, että tullaan tekemään), on runsaasti käytännön työtä. Jätehuoltoviranomaisten resurssit riittävätkin vain harvoin selvittämään asiaa perusteellisesti. On huomattava, että kohtuullistamisen suhteen ei jätelain uudistuksessa ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Jätteen haltijoiden liittymisvelvollisuuden tarkemman valvonnan myötä kohtuullistamishakemusten määrän oletetaan kuitenkin useilla haastatelluilla alueilla kasvavan.

”Jättemaksujen määrääminen/maksuunpaneminen tuntuu täysin turhalta byrokraattiselta työltä. Kun laskutuksen hoitavat yritykset (jätehuoltoyhtiö ja kuljetusyrietykset), tarkoittaa maksuunpano käytännössä vain listojen kierrättämistä viranomaisen kautta. Ei yksittäisten maksujen tarkistamiseen ole varmasti kenelläkään resursseja...”



Kuva 3. Kyselyyn vastanneiden jätehuoltoviranomaisten kokemuksia viranomaistehtävien hallinnollisesta kuormittavuudesta.

Lain edellyttämät tiedot jätetaksasta, jätemaksusta sekä sen kertymästä ovat pääasias-
sa jo saatavilla tietoverkossa tai ovat tulossa saataviksi. Ainoastaan muutaman kyse-
lyyn vastanneen jätehuoltoviranomaisen alueella tietoja ei ole saatavilla tietoverkossa.

Jätehuoltoviranomaisen ja jätehuoltoyhtiön yhteistyö

Kyselyn mukaan jätehuoltoviranomaiset ja jätelaitokset tekevät yhteistyötä erityisesti seuraavien asioiden osalta:

- Jätehuoltomääräysten valmistelu ja määräyksistä poikkeamispäätösten valmis-
telu
- Jätetaksan valmistelu
- Jätmaksujen maksuunpanon valmistelu

Jätehuoltoviranomaiset ovat tarvinneet jätelaitoksilta tietoja myös jätteenkuljetus-
järjestelmää koskevien päätösten valmisteluun sekä ajoittain kunnan järjestämästä
jätehuollosta poikkeamispäätösten valmisteluun.

Toteutetuissa haastatteluissa korostuu, että yhteistyö on ensimmäisen vuoden ajan
hakenut muotoaan. Ne alueet, joissa jätehuoltoa on aiemmin koordinoitu esimerkiksi
erilaisten yhteistyöryhmien kautta, ovat kokeneet yhteistyön helpommaksi tai hedel-
mälliseksi. Taulukkoon 3 on kirjattu kyselyyn vastanneiden jätehuoltoviranomaisten
maininnat yhteistyöstä.

Taulukko 3. Kyselyyn vastanneiden jätehuoltoviranomaisten maininnat yhteistyöstä jätelaitosten
kanssa.

Tehtävä	Maininnat jätehuolto- viranomaiset (32)
1. Jätehuoltomääräysten valmistelu ja määräyksistä poikkeamis- päätösten valmistelu	29
2. Jätetaksan valmistelu	28
3. Jätmaksujen maksuunpanon valmistelu	25
4. Jätteenkuljetusjärjestelmää koskevien päätösten valmistelu	18
5. Kunnallisesta jätehuollosta poikkeamispäätösten valmistelu	16

Arvioinnissa nostettiin esiin myös jätehuollon palvelutason määrittämiseen liittyviä
asioita. Jätelaitosten ja jätehuoltoviranomaisten näkemykset poikkeavat paikoin toi-
sistaan näissä kysymyksissä. Osa jätelaitoksista katsoo, että palvelutason määrittelyn
on tapahduttava keskeisiltä osiltaan jätelaitoksissa. Tätä perustellaan jätehuoltoviran-
omaisen puutteellisella tietopohjalla. Jätehuoltoviranomaisella ei ole (eikä voikaan
olla) tietopohjaa palvelutason vaikutuksista alueen jätehuollon eri osa-alueiden kus-
tannuksiin. Toisaalta haastatteluissa nousee esiin näkemys, jonka mukaan palvelu-
tason määrittäminen tulisi tehdä aktiivisesti yhdessä kuntien eri toimijoiden (mukaan
lukien ympäristönsuojeluviranomaiset) sekä kuntien asukkaiden kanssa.

On esitetty myös toiveita siitä, että vastaavanlaista keskustelua käytäisiin valtakun-
nallisesti jätealan eri osapuolten ja asiantuntijoiden kesken. Palvelutason määrittelyyn
liittyvänä hyvänä esimerkkinä mainitaan Suomen ympäristökeskuksen julkaisema
ympäristöopas (118/2004) haja-asutusalueiden jätehuollon palvelutasosta, jonka päi-
vittämistä uuden jätelain vaatimusten mukaiseksi pidetään tarpeellisena. Haastatte-
luissa nostetaan esiin, että ylipäätään keskustelu esimerkiksi haja-asutusalueiden
palvelutasosta yhdessä asiantuntijoiden, jätehuoltoviranomaisten sekä jätelaitosten
kesken olisi tarpeen.

Jätehuoltoviranomaisten ja yritysten yhteistyö

Jätehuoltoviranomaisilla on ollut omien arvioidensa ja esimerkkien valossa vaikeuksia saada kuljetusyrittäjiltä lainsäädännön edellyttämät tiedot pyytämässään muodossa (39 §). Erityisen vaikeaa on ollut tiedonsaanti maksujen osalta. Tässä yhteydessä on todettava, että jätelaissa tai jäteasetuksessa ei suoraan edellytetä toimitettavaksi tietoja maksusta. Pyyntöjä on toimitettu toisinaan esimerkiksi paperilla tai, kuten yritykset ovat yrityskyselyssä todenneet, yrityksen itse valitsemalla tavalla.

Yrityskyselyyn vastanneilta kysyttiin, ovatko he toimittaneet jätelain vaatimia tietoja. Taulukossa 4 on kuvattu vastanneiden prosenttiosuudet kullekin vaihtoehdolle. Kaikki eivät antaneet kysymykseen vastausta, mistä syystä onkin huomattava, ettei vastausmäärä ole yritysten joukossa edustava.

Taulukko 4. Yrityskyselyyn vastanneiden yritysten vastaukset tiedon toimittamiseen liittyen.

Tietojen antaminen:	Kyllä	Emme ole	En osaa sanoa
Ilmoitus jätehuoltorekisteriin hyväksymisestä	81%	15%	4%
Kiinteistöjen määrä, josta jätettä on noudettu	76%	24%	0%
Jäteastioiden tyhjennuskerrat kiinteistöittäin	66%	30%	5%
Jäteastioiden tyhjennuskerrat jätelajeittain	61%	32%	7%
Tiivistelmä kiinteistöiltä kerätyn jätteen määrästä ja toimituspaikoista	63%	33%	4%

Yrityksiltä kysyttiin tietojen toimittamismuotoa niissä tapauksissa, kun tiedot on toimitettu jätehuoltoviranomaiselle. Yleisin tapa toimittaa tiedot on sähköisesti pyydettyssä muodossa (44 %) tai sähköisesti itse valitulla tavalla (22 %). Tietoja toimitetaan kuitenkin myös paperilla.

Valtakunnalliset sidosryhmät, kuten Ympäristöyritysten liitto, ovat tehneet tiedotustyötä tietojen saamiseksi. ELY-keskukset ovat tietyillä alueilla joutuneet vaatimaan tietojen toimittamista. Useat jätehuoltoviranomaiset eivät ole vielä pyytäneet kaikkia edellä mainittuja tietoja.

Poikkeaminen jätteen haltijan velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltojärjestelmään (42 §)

Uuteen jätelakiin on valmistelun yhteydessä sisällytetty pykälä julkista palvelutoimintaa sekä sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelutoimintaa harjoittavien jätteen haltijoiden mahdollisuudesta hakea poikkeusta jätteen haltijan velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltojärjestelmään (42 §). Jätehuoltoviranomaiset ovat tehneet joitakin mainitun säännöksen nojalla annettuja päätöksiä. Osa ei ollut vielä arviointihetkellä tehnyt tällaisia päätöksiä, mutta uskoi niitä tulevan tehtäväksi tulevaisuudessa. Päätösten tekemisen arvioitiin lisäksi teettävän suhteellisen paljon työtä jatkossa.

Kyselyjen ja haastattelujen perusteella lupia poikkeamiseen ei ole kaikissa tapauksissa myönnetty. Noin kymmenessä esimerkissä lupa oli myönnetty ainakin osittain. Näissä tapauksissa on luultavasti ollut kysymys varsin suurista jätteen haltijoista, jotka ovat aikaisemmin toimittaneet jätteensä yksityisille yrityksille. Vastaavasti tapautuskimushaastatteluista käy ilmi, että joillain alueilla on jo käytännössä sovittu

järjestelystä, jossa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimijalle tullaan myöntämään lupa.

Päätösten perustelut ovat olleet seuraavanlaisia:

Myönnetyt

- Hakijan toiminnassa syntyy valtaosin muuta kuin yhdyskuntajätettä
- Jätteen haltijan toiminta on päättymässä varsin pian hakemuksen jättöajankohdan jälkeen (esittelijän esityksen vastaisesti)

Kielteiset päätökset

- Yleinen perustelu: Ei johda parempaan etusijajärjestyksen toteuttamiseen
- Hakijan hakemuksessaan esittämää jätteen käsitettä ei ole laissa määritelty. Päätös on perusteltu HE 199/2010 vp:n energijätteen käsitteellä: *”Y:n kielteistä päätöstä perusteltiin sillä, että jätelakiesityksen (HE 199/2010 vp) mukaan ns. energijäte on sekalaista yhdyskuntajätettä. Itse laissa energijätteen käsitettä ei ole. Kunnallinen jätehuoltoyhtiö pystyy tarvittaessa järjestämään ns. energijätteen keräyksen, joten poikkeusta ei tällä perusteella myönnetty”*.

Jätehuoltoviranomaiset nostavat esiin myös joitakin päätöksen teon kannalta harmaita alueita. Näitä ovat esimerkiksi maatilat, joissa samassa kiinteistöissä sekä asutaan että harjoitetaan elinkeinotoimintaa. Näissä tapauksissa toivotaan usein, että yritykset saisivat itse järjestää koko jätehuollon.

Eräillä alueilla on kartoitettu esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelutoimijoiden jätehuoltoa. Suunnitteilla on poikkeuksen myöntäminen kuulumisesta kunnan järjestämään jätehuoltoon, koska kyseiset toimijat ovat pitkäjänteisesti kehittäneet omia lajittelu- ja kierrätysjärjestelmiään. Liittyminen kunnan järjestelmään ei siten toisi etusijajärjestyksen kannalta parempaa lopputulosta.

Jätealan yritysten näkökulmasta 42 § ei toimi odotetusti edes niissä tilanteissa, joissa hakemus on tehty perustellusti (esimerkiksi tehokkaampi materiaalikierrätys, palveluiden joustavuus sekä parempi laatu ja hinta). Eräissä arvioinnissa esitetyissä kielteisen päätöksen perusteluissa on todettu kunnan tarvitsevan riittävän määrän jätettä, jotta se voi tulevaisuudessa kehittää kierrätystä.

Case: Kainuun Ekokymppin alue

Kainuussa jätehuolto on järjestetty kuntayhtymämallilla. Jätehuollon kuntayhtymän muodostaa yhdeksän jäsenkuntaa. Kuntayhtymämallissa jätelaitos ja sen johto toimivat samanaikaisesti sekä jätehuoltoviranomaisena että jätelaitoksena eli operatiivisena toimijana. Kainuun jätehuollon kuntayhtymässä Kainuun ekokympissä viranomaistehävää hoitavat yhtymän toimitusjohtaja ja ympäristöpäällikkö. Työhön arvioitu työaika jakautuu 75-prosenttisesti heidän osaltaan viranomaistyöhön ja loppuosuus kohdentuu jätelaitoksen operatiivisen toiminnan pyörittämiseen. Kainuun Ekokymppi on perustettu vuonna 2002 ja vastaa alueen noin 80 000 asukkaan jätehuollosta.

Jätehuollon ohjauksesta ylin päättävä elin on yhtymäkokous, joka koostuu jäsenkuntien nimeämistä edustajista. Noin kahden kuukauden välein kokoontuva hallitus ohjaa käytännön operatiivista toimintaa ja vastaa toimitusjohtajan nimittämisestä. Yhtymähallituksen puheenjohtajan ja yhtymän toimitusjohtajan mukaan toimintaa on yksinkertaista ja helppoa valvoa viranomaistyön ja operatiivisen toteuttamisen ollessa samojen seinien sisällä. Jätehuollon kuntayhtymän toimintaa ohjaavia asiakirjoja on yhteensä neljä: hallintosääntö ja yhtymäkokouksen työjärjestys sekä tarkastussääntö ja virkasääntö. Näiden lisäksi on vielä olemassa perussopimus sekä normaalit palkkio- ja matkustussäännöt.

Jätehuollon järjestämismalli on pysynyt vuodesta 2002 asti samana. Esimerkiksi etusijaisuusjärjestystä on noudatettu nykyisenkaltaisena siitä asti. Perustamisen yhteydessä tehtiin päätös, että toiminta pidetään kymmenen vuotta samanlaisena, minkä jälkeen arvioidaan kokonaisuuden muutostarpeet uudestaan. Jätelain uudistaminen toi laajennuksia vastuisiin ja veloituksiin, mutta käytännön jätehuollon järjestämisen vaikutus oli vähäinen. Ekokympissä ollaan ylpeitä omasta toiminnasta ja toteuttamismallista, sillä he kokevat osanneensa kulkea lainsäädäntöä edellä tunnistaan kehityskulun. Jätelain uudistuksen myötä muutoksia on tullut lähinnä raportointiin ja varsinkin raportointivastuun lisääntymiseen. Yhteistyö ohjaavan viranomaisen kanssa koetaan toimivaksi ja aidosti kaksisuuntaiseksi.

Yhtymän mielipiteen mukaan yhteistyö yritysten kanssa toimii hyvin. Yhtymän puolelta sanotaan, että joitain klassisia riitelyn aiheita on olemassa tai ainakin ollut. Tällaisia ovat esimerkiksi jätteenkuljetusjärjestelmän toiminta, hyötyjätteen omistaminen ja raportointitietojen toimittaminen. Kokonaisuudessaan erimielisyydet ovat kuitenkin niin vähäisiä, että niillä ei ole toimintaa haittaavia vaikutuksia. Kaksi vuotta sitten tehdyssä jätteenkuljetusjärjestelmäpäätöksessä kunnille määriteltiin tehtäväksi jätteen käsittely. Kuljetusjärjestelmäpäätös tuli ajankohtaiseksi, kun kuntayhtymän perustamisesta oli kulunut kymmenen vuotta. Kuntayhtymän mukaan jätelain uudistuksella ei ole ollut vaikutuksia yksityiseen elinkeinotoimintaan.

Yhtymän alueella kunnan vastuu järjestää jätehuolto toissijaisesti (33 §) toteutuu hyvin, koska sisään tuleva jätteen määrä on vähäinen. Teollisuus- ja rakennusjätettä tulee vähän ja vaarallisia jätteitä ei juuri ollenkaan. TSV:n osuus on korkeintaan noin 10 % kohdentuen lähinnä biojätteeseen. Näiden jätteiden käsittely tapahtuu samalla tavalla ja samassa paikassa kuin muidenkin jätteiden käsittely. Jatkon suhteen yhtymän ainoana huolena nähdään pakkausjätteiden vastaanottoaikojen lukumäärän mahdollinen väheneminen, koska silloin paine kohdistuisi suoraan jäteyhtymälle. Jätelain 42 § mukaisia poikkeamispäätöksiä on alueella tehty toistaiseksi vain yksi. Päätös koski pientä hoivakotia, jolle on yksinkertaisempaa toimittaa syntyvä jäte itse eteenpäin. Liittymisvelvollisuudesta vapauttamisen perusteena oli pieni jätemäärä ja hoivakodin sijainti.

Yrittäjät suhtautuvat alueen kilpailutilanteeseen ja toimintakäytäntöihin pääosin myönteisesti. Yrittäjät eivät koe haasteelliseksi heille lakimuutoksen myötä lankeavaa raportointivastuuta, vaan sanovat sen olevan toimivaa, mikäli tietojärjestelmäkäytännöt ovat itsellä ajantasaisia. Pidemmällä aikavälillä ajatellen raportointivastuun ajatellaan tuovan hyötyjä tai ainakin pitävän kehityksen positiivisella uralla. Yritysten mielikuva alueen jätelaitoksesta on yleisesti positiivinen.

Aiemmin jätteenkuljetusjärjestelmäneuvottelujen yhteydessä yrittäjät ja kuntayhtymä olivat erimielisiä siitä, mihin suuntaan kuljetusjärjestelmää tulisi kehittää. Keskustelun ydinkysymys oli, että jatketaan sopimusperustaisella mallilla vai kunnallistetaan järjestelmä. Lopputuloksena oli nykytilan säilyttäminen. Yritysten mielipide kuljetusjärjestelmiä koskien on nykyisin lientynyt ja he kokevat positiiviseksi, että heidät otettiin osaksi neuvotteluja ja heidän ajatuksensa huomioitiin niissä. Keskustelujen myötä päätettiin jatkaa kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä. Yrittäjät kokevat jätehuoltoon liittyvän infrastruktuurin toimivaksi viitaten Majasaaren lajitteluasemaan.

Alan yritykset Kainuussa edustavat monenlaista kokoluokkaa. Toiminta-alueena Kainuu on hajanainen ja kuljetusmatkat keskittymien välillä saattavat olla pitkiä. Yrittäjien kannalta tuottoisan liiketoiminnan rakentaminen ei välttämättä salli pitkiä kuljetusmatkoja, mistä johtuen yrityskenttä on moninainen ja jakautunut alueelle. Käytännössä tämä johtaa siihen, että suuremmissa keskuksissa operoivat suuremmat yhtiöt ja pienemmissä pienemmät, jos pienemmässä kunnassa edes omaa jätehuoltoyritystä on.

Uudesta jätelaista ja muuttuneista käytänteistä ei yrittäjien mielipiteiden mukaan ole ollut haittaa heidän toiminnalleen, koska alueen toimintamalli on ollut uusitun jätelain kontekstiin sopiva jo ennen lakimuutosta. Näin ollen lakimuutoksen mukaan tuomat muutokset olivat vähäisiä. Yrittäjät kokevat, että jätelaista viestiminen jätehuoltoviranomaisen suunnalta on ollut onnistunutta; tietoa on saatu tarvittaessa ja se on ollut ymmärrettävää. Yrittäjiltä välittyi positiivinen kuva viestinnästä ja sen toimimisesta. Kaiken kaikkiaan yrityksillä oli hyvin vähän negatiivista sanottavaa jätelain uudistamisesta.

Case: HSY

Laissa pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta määrätään, että pääkaupunkiseudun kuntien on hoidettava yhteistoiminnassa jätelaissa tarkoitetut kunnan tehtävät lukuun ottamatta tehtäviä, jotka säädetään kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviksi. Tehtävien hoitamisesta vastaa kuntayhtymä.

Helsingin seudun ympäristöpalvelut on perustettu jäsenkuntien valtuustojen hyväksymällä perussopimuksella edellä mainittuun lakiin perustuen. Koska HSY:n asemasta on erikseen lailla säädetty, ei uudella jätelailla ole ollut vaikutusta HSY:n viranomais-toiminnan organisointiin. Helsingin seudulla ei ole jätelautakuntaa, vaan HSY:n hallitus toimii jätelain tarkoittamana viranomaisena.

HSY järjestää kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen sekajätteen osalta kaikille toimialueensa kotitalouksille, mutta se ei toistaiseksi järjestä kiinteistöittäistä jätteenkuljetusta kaikelle kunnan jätehuoltovastuulle kuuluvalla julkisten palvelu- ja hallintotoimintojen yhdyskuntajätteelle. Sellaisia kiinteistöjä tai toimintoja, joita ei vielä ole kaikilta osin liitetty HSY:n kiinteistöittäiseen kuljetukseen, mutta jotka kuuluvat kunnan järjestämisvastuulle, ovat esimerkiksi puolustusvoimien toiminnoissa syntyvä yhdyskuntajäte sekä eräät Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin toiminnot. HSY on myöntänyt vain yhden poikkeamisluvan jätteen haltijan velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon.

HSY ei ole aiemmin järjestänyt asumisessa syntyvien sako- ja umpikaivolietteiden kuljetusta käsiteltäviksi, vaan kuljetuksen järjestäminen on jäänyt jätteen tuottajan tai kiinteistön haltijan järjestettäväksi. Sako- ja umpikaivolietteiden osalta on tehty päätös muuttaa kuljetusjärjestelmää ja vuonna 2016 HSY alkaa kilpailuttaa myös sako- ja umpikaivolietteiden kuljetuksia.

Aikaisemmin myös kartongin kuljetus oli kiinteistön haltijan vastuulla ja lasi- ja metallipakkausten erilliskeräyksestä ja kuljetuksesta ei ollut annettu lainkaan määräyksiä. Nyt myös näille jätelajeille on annettu uudet erilliskeräysmääräykset ja siirtymäajan jälkeen vuodesta 2015 lähtien HSY alkaa kilpailuttaa kaikkien jätelajien kuljetuksia. Lasin ja metallin kuljetusten kilpailuttamisen HSY aloitti jo loppuvuodesta 2013 niiden kiinteistöjen osalta, joilla ei ollut voimassa olevia kuljetussopimuksia. Erilliskerätyn pakkausjätteen kuljettamista koskeva päätös ei ole lainvoimainen.

Sosiaali- ja terveystalvija sekä koulutuspalveluja tarjoavien yksityisten toiminnanharjoittajien on luovutettava toiminnassaan syntyvä jäte HSY:n järjestämään jätteenkuljetukseen laissa säädetyn mukaisesti viimeistään 1.6.2014. Tämä tulee asettamaan erityisiä haasteita HSY:lle, koska kiinteistötietojärjestelmästä ei ole saatavissa sellaista tietoa, jonka nojalla nämä toiminnanharjoittajat voitaisiin identifoida. Lisäksi toimijoilla on pitkät olemassa olevat sopimukset yksityisten toimijoiden kanssa.

Jätelain mukaan kunta vastaa toissijaisesti myös yritysten muun jätteen jätehuollosta, jos sitä ei ole saatavissa markkinoilta ja jäte soveltuu kunnalliseen jätehuoltojärjestelmään. Oleellista on, että toissijaisen velvoitteen ei tulisi muodostua uuden elinkeinotoiminnan perustamisen esteeksi ja sen tulisi olla luonteeltaan poikkeusluonteinen. HSY:ssä vain pilaantuneen maan vastaanotto on katsottu markkinaehtoiseksi toiminnaksi. HSY:ssä on käynnissä jätehuollon markkinaehtoisten toimintojen yhtiöittämisselvitys, jossa markkinaehtoisen toiminnan linjaukset tulevat täsmentymään.

Case: Leppävirta (yksittäisen kunnan näkökulma)

Leppävirran kunnan tehtäväksi säädetty jätehuolto on jo noin 20 vuoden ajan toiminut yhteistyössä lähikuntien kanssa. Jätehuolto toteutettiin aluksi (1.7.1994 alkaen) yhteistyösopimuksella, joka kattoi Leppävirran lisäksi Heinäveden, Joroisen ja Varkauden. Sopimusta päivitettiin vuonna 2007, jolloin myös Juva liittyi sopimukseen. Yhteistyömalli ei kuitenkaan tukenut pakollisten varausten ja investointivarausten tekemistä ja siksi ulkopuolisella asiantuntijalla teetetyn selvityksen tulosten perusteella päädyttiin esittämään jätehuollon liikelaitoskuntayhtymän perustamista. Leppävirta, kuten muutkin yhteistyökunnat, hyväksyivät sopimuksen liikelaitoskuntayhtymän perustamisesta. Leppävirta kuuluu viiden kunnan Keski-Savon jätehuolto liikelaitoskuntayhtymään, jonka kotipaikka on Varkaus. Jätehuolto on kunnassa teknisen lautakunnan alla. Lautakunnalla ei kuitenkaan päätösvaltaa jätehuoltoon liittyvissä asioissa, vaan liikelaitoskuntayhtymän tekemät päätökset tulevat lautakunnalle tiedoksi.

Liikelaitoskuntayhtymä perii tuottamistaan palveluista maksut, mutta sen tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa. Tämä huolehtii kunnallisen jätehuollon suunnittelusta ja kehittämisestä käyttäen jätelaissa kunnalle säädettyä toimivaltaa jätehuoltoon kuuluvissa viranomaistehtävissä. Tehtävinä ovat:

- Jätelain mukaisesti kunnalle kuuluvasta jätteen keräyksen ja kuljetuksen sekä jätteen hyödyntämisen ja käsittelyn sekä vaarallisten jätteiden jätehuollon järjestäminen
- Kuntayhtymän toimialueella sovellettavien jätehuoltomääräysten ja jätemaksutaksan hyväksyminen sekä maksujen määrittäminen ja maksuun pano.

Lisäksi liikelaitoskuntayhtymä huolehtii Varkauden kaupungin ylläpitämän ja kuntien yhteistoiminnassa käyttämän kaatopaikan sulkemisesta ja jälkihoidosta voimassa olevien sopimusten mukaisesti. Kuntien tehtävänä on kunnan ympäristölupaviranomaiselle kuuluvat jätehuollon valvontatehtävät.

Liikelaitoskuntayhtymän toimintaa ohjaa ja valvoo kaksi toimielintä: johtokunta ja yhtymäkokous. Kahdesti vuodessa kokoontuva yhtymäkokous käyttää liikelaitoskuntayhtymän päätösvaltaa. Kukin jäsenkunta valitsee kaksi edustajaa kaikkiin kokouksiin erikseen. Jäsenkunnat voivat nostaa haluamiaan asioita yhtymäkokouksen käsiteltäväksi. Yhtymäkokous päättää liikelaitoskuntayhtymän keskeisistä toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista sekä hyväksyy talousarvion ja –suunnitelman, hallintosäännön ja muut vastaavat säännöt. Yhtymäkokous valitsee myös operatiivisesta ohjaamisesta vastaavan johtokunnan jäsenet.

Johtokunta muodostuu jäsenkuntien jätehuoltotoiminnasta vastaavista viranhaltijoista ja näille nimetyistä varahenkilöistä. Johtokunta päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä yhtymäkokouksen asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa sekä seuraa ja raportoi tavoitteiden toteutumisesta. Samoin johtokunta muun muassa hyväksyy toimintaa koskevat sopimukset ja hinnoitteluperiaatteet sekä päättää investoinneista.

Riikinvoima Oy on rakennuttamassa vuonna 2016 valmistuvaa sekajätteen polttolaitosta. Riikinvoima on seitsemän kunnallisen jäteyhtiön sekä Varkauden Aluelämpö Oy:n yhteinen ekovoimalaitoshanke, jossa Keski-Savon jätehuolto on yhtenä osakkaana.

Liikelaitoskuntayhtymää pidettiin hyvänä ratkaisuna Leppävirran kunnalle. Leppävirran kokoisen kunnan koettiin olevan liian pieni yksikkö huolehtimaan jätehuollon lakisääteisistä velvoitteista yksin. Leppävirran edustajat eivät nähneet muutostarpeita nykyiseen toimintamalliin. Jätelain uudistamisen ei nähty aiheuttaneen erityisiä haasteita tai ristiriitoja. Liikelaitoskuntayhtymä on pystynyt hoitamaan jätehuollon hyvin jätelain tavoitteiden mukaan.

Leppävirta on kokenut liikelaitoskuntayhtymän organisointimallin toimivaksi ja järkeväksi ratkaisuksi. Samoin johtokunnan ja yhtymäkokouksen välistä työnjakoa pidettiin hyvänä. Operatiivisella tasolla ohjaavan johtokunnan toimintaa voi osaltaan jäntevöittää se, että tämä koostuu viranomaisista eikä luottamushenkilöistä. Näin osallistujat ovat hyvin perillä kuntiensä yksityiskohtaisista tarpeista, tavoitteista ja muista oleellisista seikoista. Sekä johtokunnan että yhtymäkokouksen työskentelyä pidettiin tehokkaana ja sujuvana. Työskentelyssä ei nähty olleen ristiriitoja.

Case: Hankasalmi (yksittäisen kunnan näkökulma)

Hankasalmella vuonna 2012 tehdyn päätöksen mukaisesti jätehuoltoviranomaisena toimii ympäristölautakunta ja jätehuollon valvontaviranomaisena rakennus- ja valvontalautakunta. Lautakunnilla tai viranomaisilla ei ole omia ohjaavia sääntöjä jätehuoltoa varten, vaan nämä noudattavat kunnan johtosääntöä, jonka mukaan ympäristölautakunta toimii jätehuoltoviranomaisena.

Jätehuollon järjestämisestä vastaa kunnan vihertoimi, jossa on koottu jätetiimi, joka huolehtii palveluiden järjestämisestä, jätehuoltoviranomaisen päätösten mukaisesti. Lisäksi jätetiimi huolehtii siitä, että ympäristölautakunta ja valtuusto tietävät jätehuollon teemoista riittävän laajasti ja ajantasaisesti. Jätehuoltoon järjestämiseen käytettävissä olevia hallinnollisia resursseja kuvattiin pieniksi. Kokonaistyöpanos käsittää 30 % puutarhurin työpanoksesta, 40 % toimistosihteerin työpanoksesta sekä tarvittavan määrän teknisen johtajan työpanoksesta. Lisäksi ympäristönsuojelusihteerin osallistuu järjestämiseen, mutta tämän käytettävissä olevaa työprosenttia ei ole määritetty.

Kunnalla ei ole kunnallista jätelaitosta, vaan se ostaa jätteen kuljetuspalveluiden lisäksi jätteen käsittelypalvelut. Kunnalla on kolme jätehuoltoa koskevaa sopimusta: Kuiva- ja biojätteiden käsittelyä koskeva sopimus Mustankorkea Oy:n kanssa, vaarallisten jätteiden hoitamista koskeva sopimus Hankasalmen Puhtaanapitopalvelu Oy:n kanssa ja aluekeräystä ja ekopisteitä koskeva sopimus Sydän-Suomen Kuljetus Oy:n kanssa.

Kuivajätteiden jätehuolto on taajamissa järjestetty sopimusperusteisena jätteenkuljetuksena. Haja-asutusalueilla kiinteistöt voivat sopia jätteen kuljetuksesta suoraan jäteyrittäjien kanssa vastaavaan tapaan kuin taajamien kiinteistöt, tai käyttää kunnan järjestämiä kuivajätteen aluekeräyspisteitä. Alueella toimii kaksi jäteyrittäjää, ja kiinteistönhaltijat tekevät sopimuksen jommankumman kanssa. Jos kiinteistönhaltija ei ole tehnyt sopimusta, liittyy kunta tämän automaattisesti aluekeräysverkostoon.

Biojätteiden keräämiseksi kunta on järjestänyt sopimusperusteisen erilliskeräyksen, jonka piiriin voivat liittyä taajamissa ja niitä yhdistävien teiden varsilla asuvat. Lisäksi kunnassa on 24 ekopistettä. Ekopisteissä ei kerätä biojätettä, vain paperia, lasia ja metallia ja joissain pisteissä pahvia. Muutkin kotitaloudet voivat sopia erilliskeräyksestä erikseen jäteyrittäjien kanssa. Kaikki jätehuollon kulut katetaan lain mukaisesti kerättävillä jätemaksuilla.

Kunnan toimijat pitivät toimintamallia melko toimivana. Kunnan pienestä koosta huolimatta kustannukset on pystytty pitämään kohtuullisella tasolla. Kunnan pientä kokoa pidettiin sekä etuna että haasteena. Jätehuollon operatiivisten päätösten tekeminen ja prosessien hoitaminen on sujuvaa, kun työhön osallistuu vain muutama henkilö. Toisaalta prosessit koettiin haavoittuviksi ja työn kuormittavan jätetiimin henkilöitä paikoitellen liikaa. Suurimpana haasteena pidettiin kunnan henkilöresurssin riittävyyttä. Lisäksi nähtiin, että pienessä kunnassa päätöksenteko ja toiminta henkilöityy tiettyihin kunnan virkamiehiin selvemmin kuin isommissa kunnissa tai hallinnollisissa yksiköissä.

Jätelain mukaisten rekistereiden pitämistä pidettiin haastavana ja kuormittavana eikä näihin haasteisiin uskottu pystyttävän vastaamaan täysin ajantasaisesti. Silti sekä yritykset että kunnat pitivät ajantasaista seurantaan hyvänä ja tarpeellisena. Asiakasrekisteri vastaa jo suureksi osaksi lain vaateita, mutta tyhjennysvälitietojen keräämistä ja säilyttämistä pidettiin hankalana, sillä käytössä ei ole tätä tukevia tietojärjestelmiä. Haastavaksi tiedonkeruun tekee myös se, että pienillä jäteyrityksillä ei ole mahdollisuutta investoida tietojärjestelmiin. Muutoin jätelain ei nähty tuoneen erityisiä muutoksia jätehuollon järjestämiseen.

Kuluva vuosi pidetään haastavana. Kunnassa tullaan käsittelemään muun muassa biohajoavien jätteiden käsittelyn tulevaisuutta. Tässä asiassa pyritään löytämään ratkaisu, jossa kierrätykseen sopimaton jäte menisi poltettavaksi ja jätteiden ravinnearvo tulisi mahdollisimman hyvin hyödynnettäväksi. Vaikka jätehuollon nähtiin toimineen pienessä kunnassa hyvin, on Hankasalmen kunnan käyty keskustelua liittymisestä jätehuolto-yhtiöön. Mahdollisen isomman yksikön eduksi nähtiin kunnan henkilöresurssitilanteen vahvistumisen lisäksi myös mahdolliset edut asiakkaille. Asiakashyöty voisi näkyä nykyistä alhaisempina hintoina ja monipuolisimpina jätehuoltopalveluina.

Mainittu isompi jätehuollosta vastaava yksikkö on Jyväskylässä sijaitseva Mustankorkea Oy. Tämän omistaa Jyväskylän kaupunki, Laukaan ja Muuramen kunnat sekä Vapo Oy. Mustankorkea Oy ja alueen asiakaskunnat ovat suunnitelleet yhteistä jätehuolto-yhtiötä, asiaan liittyy kuitenkin vielä paljon epävarmuustekijöitä. Hankasalmi on mukana tätä käsittelevässä selvitystyössä, jota ei kuitenkaan ole päästy käynnistämään mahdollisesti käynnistyvän oikeusprosessin takia. Oikeusprosessi liittyy Jyväskylän kaupungin päätökseen ostaa Vapo Oy:ltä sen omistamat osakkeet Mustankorkea Oy:stä. Asiassa on tehty kaksi valitusta. Jos alueellinen yhtiö syntyy, käsittelee Hankasalmi tällöin mahdollista osakkuuttaan yhtiössä arvioiden kustannuksia ja saavutettavissa olevia hyötyjä. Jos yhtiö päätetään perustaa ja kunta ei tekisi liittymispäätöstä, jatkaisi se jätehuoltoa nykyisellä tavalla eli ostamalla jätteiden käsittelypalvelut. Kunta kokee olevansa liian pieni huolehtimaan operatiivisista prosesseista kuten laskutuksesta.

Yhteistyö kunnassa toimivien kahden jäteyrityksen kanssa on toiminut hyvin. Yritykset liittyvät tulevaisuuteen kuitenkin uhkia; erityisesti suunniteltavan seudullisen jätehuolto-yhtiön vaikutukset koetaan huolenaiheeksi. Yritysten näkökulmasta kunnan tulevien ratkaisujen epävarmuus ei kannusta tekemään investointeja kalustoon. Yritystoiminnan olosuhteita ei nähdä kokonaisuudessaan kannustaviksi, sillä kunnan 2 300 talouden kilpailu kahden yrityksen kesken rajaa asiakaskunnan hyvin pieneksi, vaikka asiakkuuksia olisi myös lähikunnissa.

Havainnoissa korostuu keskustelu siitä, onko jätehuoltoviranomainen jätepoliittisen ja osin myös elinkeinopoliittisen keskustelun foorumi vai kuuluuko tämä keskustelu omistajakunnille. Osa kuulluista tahoista, niin yrityksistä kuin jätehuoltoviranomaisista, haluaisi, että jätehuoltoviranomainen toimii keskustelua edistävänä toimijana ja että jätelaitoksen omistajaohjauksessa tulisi entistä vahvemmin esiin myös jätestrategisten tai jätepoliittisten keskustelujen erilaiset vaihtoehdot.

Aineistossa on lisäksi esimerkkejä, joissa jätehuoltoviranomaiset pyrkivät ottamaan omistajaohjauksellisen aseman. Näissä tapauksissa jätehuoltoviranomaiset puuttuvat jätelaitosten operatiivisiin asioihin sekä nostavat tällaisia asioita toistuvasti esiin. Joissakin tilanteissa jätehuoltoviranomaisen itsenäinen päätösvalta on jätelaitoksen perustamisasiakirjassa sidottu omistajakuntiensa tahtoon.

Valtaosa jätehuoltoviranomaisista ja jätelaitoksista näkee viranomaistehtävät kuitenkin vahvana asiantuntijajohtoisena valmisteluorganisaationa, jossa viranomaispäätöksenteon laillisuustarkasteluluonne korostuu. Tällöin lain soveltamisen ei katsota antavan edellytyksiä laajalle jätepoliittiselle keskustelulle.

2.2

Vaikutukset jätelaitosten tehtäviin

Taustaa kyselystä jätelaitoksille

Jätelaitoksille lähetettyyn kyselyyn vastanneista valtaosa oli kuntien omistamia jätehuoltoyhtiöitä. Jätehuollon kuntayhtymiä oli vain muutama. Kunnan tai sen liikelaitoksen hoitamaa jätehuoltoa edusti noin 10 vastaajaa.

Taulukko 5. Kyselyyn vastanneiden jätelaitosten tunnuslukuja.

Jätehuoltolaitoksen tyyppi	Jätehuoltolaitoksen palvelujen piiriin kuuluvien asukkaiden määrä (2012)	Lakisääteiset (ml. toissijaisella vastuulla olevat sekä sidosyksikköasemassa tuotetut) palvelut (arvio prosentteina vuoden 2012 liikevaihdosta): Keskim.	Markkinaehtoiset palvelut elinkeinotoiminnalle (arvio prosentteina vuoden 2012 liikevaihdosta): Keskim.
Kunnan tai sen liikelaitoksen hoitama jätehuolto	510 466	82 %	5 % ¹
Kuntayhtymät	1 080 689	94 %	7 %
Kuntien omistamat jätehuoltoyhtiöt	3 123 202	81 %	11 %
Asukkaita yhteensä kyselyyn vastanneilla alueilla			4 714 337

Kyselyyn vastanneiden jätelaitosten palvelujen piirissä on 4,4 miljoonaa asukasta eli noin 80 % Suomen väestöstä.

¹ Summasta ei tule 100 % koska vastaukset ovat olleet tämän kysymyksen suhteen epätäydellisiä. Arviointisija ei ole muuttanut lukua.

Taulukko 6. Kyselyyn vastanneiden jätelaitosten tunnuslukuja.

Kyselyyn vastanneiden arvio yhdyskuntajätehuollon liikevaihdosta, vuonna 2012		Kuinka suuri prosenttiosuus toteutetaan omalla työllä	Kuinka suuri prosenttiosuus hankinta ulkopuolelta
Kuntien omistama jätehuolto-yhtiö	Keskiarvo	37%	59%
	Vaihteluväli	0-65%	26-80%
Kuntayhtymät ja liikelaitokset	Keskiarvo	20%	80%
	Vaihteluväli	0-60%	70-100%

Jätelaitokset hankkivat merkittävän osan jätehuollon operatiivisista palveluista ulkopuolelta. Laitoksista yli 80 % hankkii jätteenkuljetuspalveluita ja jätteen käsittelyyn (erityisesti bio- ja energijäte) sekä alueelliseen keräykseen liittyviä palveluita. On syytä huomata, että kunnilla tai jätelaitoksilla ei ole jätteenkuljetuskalustoa tai siihen liittyvää henkilöstöä, vaan kaikki kiinteistöittäinen jätteenkuljetus tapahtuu yksityisten kuljetusyritysten toteuttamana.

Jätelaitoksista 53 % ilmoittaa, että toimialueella on puutetta elinkeinotoiminnan markkinaehtoisista jätehuolto-palvelujen tarjoajista. Jätehuolto-yhtiöistä 44 % taas ilmoitti yritysten hankkivan täydentävää palvelua jätelaitoksilta. Jätehuollon kuntayhtymien ja kuntien liikelaitosten alueella vastaava osuus oli 13–50 %. Palvelut liittyvät yleensä loppusijoitukseen kaatopaikalle sekä harvaan asutuilla alueilla myös jätteenkuljetukseen. Joitakin yksittäisiä mainintoja esiintyi esimerkiksi öljynerotuskaivojen tyhjennyksestä ja käsittelystä tai betonin murskauksesta.

Kokemukset jätelain mukanaan tuomista muutoksista

Jätelaitosten rakenteessa ei ole havaittavissa merkittäviä muutoksia. Varsinais-Suomessa kaksi jätelaitosta on vastikään tehnyt Turun kaupunginvaltuustossa hyväksytyyn selvityksen yhtiöiden fuusioitumisesta. Toinen arviointihetkellä suunnitteilla ollut fuusio koskee Rosk'n'Rollia ja Itä-Uudenmaan jätehuoltoa. Vastaavasti eräiden jätelaitosten alueella yksittäisiä kuntia on irtautumassa tai mahdollisesti sulautumassa toisiin yhtiöihin esimerkiksi kuntaliitosten vuoksi.

Jätelaitokset (80 % vastanneista) hoitavat myös markkinaehtoisia elinkeinotoiminnan jätehuoltoa, mutta eivät koe itse markkinoivansa sitä aktiivisesti alan yrityksille. Tämän lisäksi noin 50 % vastaajista hoitaa kuntien muuta jätehuoltoa sidosyksikköpalveluna, esimerkiksi kunnallisen sairaanhoitoon tai kunnallisen rakentamisen erityisjätteeseen liittyen.

Lähes kaikki jätelaitosten vastaajat mainitsevat markkinaehtoisen palvelun kirjanpidon eriyttämisvaatimuksella (44 §) olleen selvä vaikutus tehtäväkentässä. Muutamilla laitoksilla tämä on tarkoittanut markkinaehtoisen toiminnan rajoittamista ja strategian muuttamista (vrt. ei tarjouksia tavanomaisen jätteen käsittelystä) entistä enemmän tilaajaroolin suuntaan.

Uusi jätehuoltoviranomainen keskeisenä vaikutuksena

Jätelaitokset ilmoittivat, että suurin konkreettinen jätelain aiheuttama muutos on jätelautakunnan tai jätehuoltoviranomaisen toiminta. Uuden lain myötä jätelautakunta on tullut viranomaiseksi. Jätelaitokset tekevät omien vastaustensa mukaan tiivistä yhteistyötä jätelautakuntien kanssa. Osa kokee yhteistyön lisänneen byrokratiaa. Suurempi osa vastaajista kokee sen kuitenkin selkeyttäneen yhteistyötä.

Jätehuoltoviranomainen nähdään jätelaitosten näkökulmasta kohtuullisen onnistuneena uudistuksena ja selkeytyksenä. Keskeisenä haasteena on yhteistyökäytäntöjen muodostaminen. Alueiden hyvin erilaisista tilanteista johtuen myös jätelaitosten ja jätehuoltoviranomaisten yhteistyön toimivuus vaihtelee alueittain. Jätelaitosten haastattelussa huomiota kiinnitettiin myös jätehuoltoviranomaisen riittävään asiantuntemukseen viranomaistehtävistä. Tämä käy ilmi jo aiemmin esitystä kuvasta 1. Jäteviranomaisen ja jätelaitoksen yhteistyötä koskevat kriittiset näkökulmat liittyvät jätehuoltoviranomaisen mukanaan tuomaan byrokratiaan sekä sen päätöksentekoon jätteenkuljetusjärjestelmästä.

Jätelain haasteet jätelaitosten näkökulmasta

Erityisesti kuntien omistamat jätehuoltoyhtiöt nostavat esiin ongelmakohtia. Muut jätelaitokset nostavat ongelmakohtia esiin vähemmän. Syynä tähän eron voi olla se, että jätelain mukainen velvollisuus yhteisen jätehuoltoviranomaisen nimeämiseen on koskenut vain jätehuoltoyhtiötä ja useat ongelmakohdat liittyvät tähän kokonaisuuteen. Eräitä kyselyissä sekä haastattelussa esiin nostettuja toistuvia (vähintään 2 havaintoa) ongelmakohtia ovat:

1. Kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen jääminen lakiin, mikä vaikeuttaa useiden vastaajien mielestä jätealan kehittämistä kokonaisuutena.
2. Osa jätehuoltoyhtiöstä katsoo, että jätelautakunnassa ei ole riittävää jätelain ja jätehuollon asiantuntemusta tai resursseja hoitaa viranomaistehtäviään.
3. Kuljetusjärjestelmäpäätöksessä poliittinen päätöksenteko sekä poliittiset vaikuttimet ovat ohjanneet päätöksentekoa enemmän kuin lainsäädännön vaikutukset.
4. Jättemaksuihin liittyvissä pykälissä koetaan epäselvyyksiä (ei usein yksilöity tarkemmin).
5. Pakkausten täysi tuottajavastuu nostetaan esiin hyvänä periaatteena, mutta käytännössä arvioidaan, että taloudellinen vastuu keräämisestä jää kuntayhtiöille, jotka joutuvat toteuttamaan täydentävää keruuta.
6. Valvontaviranomaisten resurssit ovat rajalliset suhteessa tarpeeseen, ja jätehuoltoviranomaisen (jätelautakunnan) ja valvojan viranomaisen työnjako on liian epäselvä.
7. Kunnan toissijaiseen jätehuollon järjestämisvastuuseen (33 §) koetaan liittyvän epäselvyyksiä, esimerkiksi jätteen "haltijan käsite", jos on joku muu kuin jätteen tuottaja, TSV -jätteen käsittely ja hyödyntäminen sekä tähän liittyvät ratkaisut.
8. Hallinnollisten kustannusten (byrokratian) voimakas lisääntyminen jätehuoltoviranomaisten hallintomenettelyjen takia

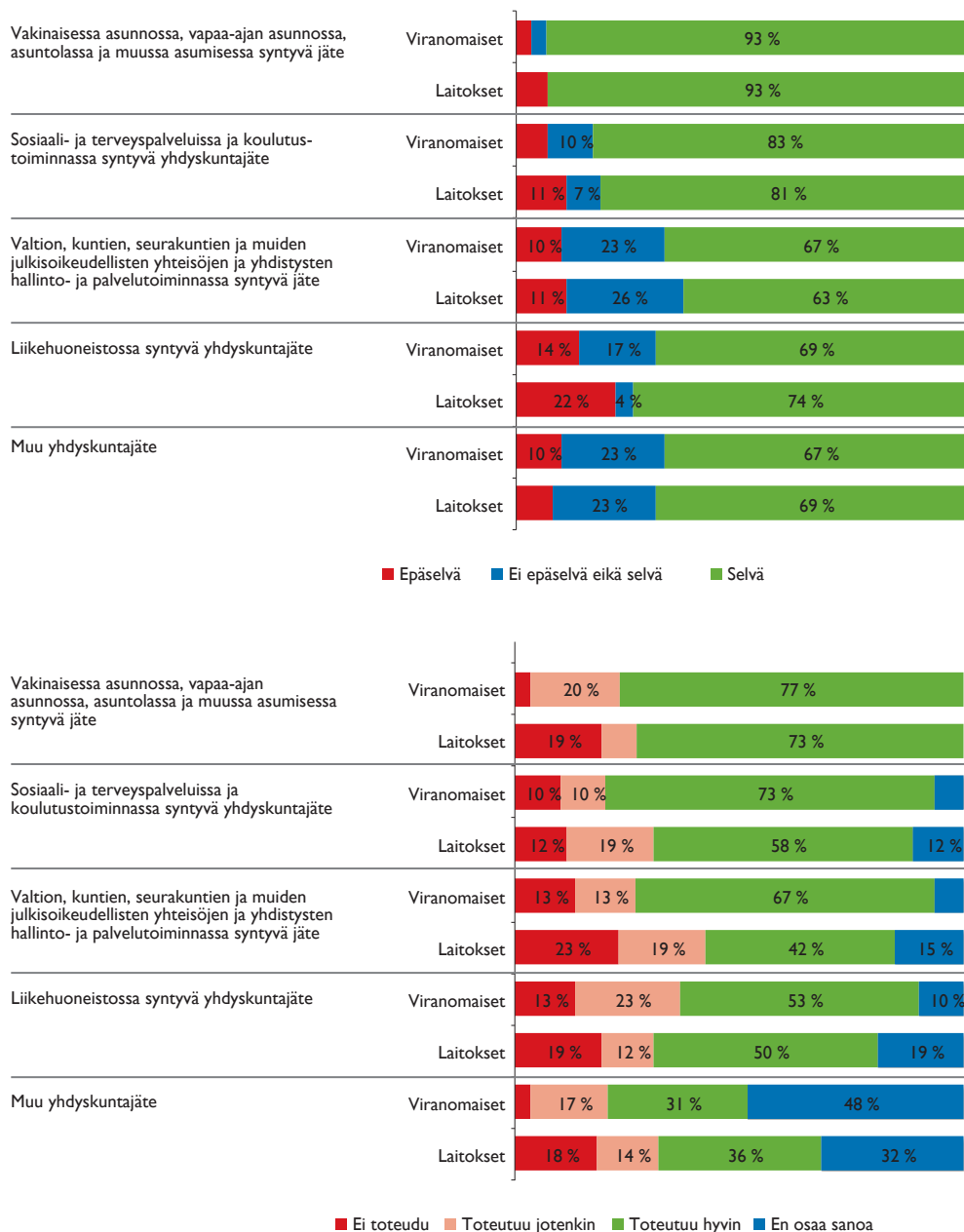
2.3

Vaikutukset yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoon

Yhdyskuntajätehuollon vastuunjaosta säädetään jätelain 32 §:ssä. Kunnan vastuu yhdyskuntajätehuollon järjestämisessä vastaa pääosin aikaisempaa vastuuta eräin tarkistuksin. Muutosta aikaisempaan on lähinnä se, että kunnan jätehuoltovastuulle kuuluu nyt kaikki terveys- ja sosiaalipalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte myös siltä osin, kun on kyse yksityisen omistamista laitoksista.

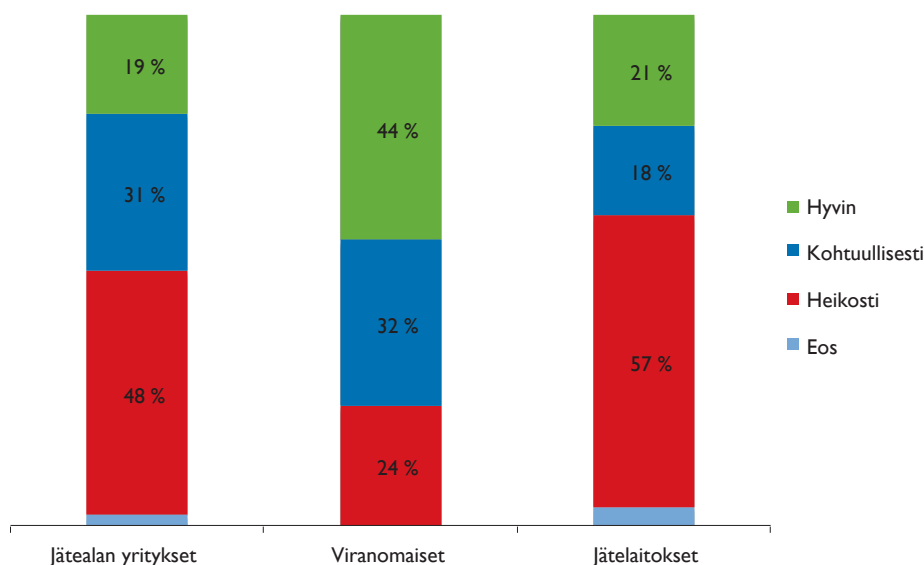
Kyselyissä tiedusteltiin, kuinka selkeäksi jätehuoltoviranomaiset sekä jätelaitokset kokevat jätelain 32 §:n mukaisen vastuunjaon, miten vastuunjako on heidän mielestään toteutunut sekä miten he ovat varautuneet lähitulevaisuudessa voimaan tuleviin

vastuunjaon muutoksiin. Vastaajien näkemykset käyvät ilmi kuvasta 4. Yrityskyselystä vastuunjakoä käsiteltiin avovastauksissa.



Kuva 4. Vastaajien näkemyksiä vastuunjakoä koskevien lainkohtien selkeydestä.

Kyselyissä kysyttiin lisäksi yleisen väittämän kautta, missä määrin jätehuollon toimijoiden vastuiden täsmentäminen on onnistunut (kuva 5).



Kuva 5. Vastaajien näkemyksiä siitä missä määrin lain tavoitteessa vastuiden täsmentämisestä onnistuttiin.

Arvioinnissa ei noussut esiin käsitteellistä kritiikkiä 32 §:ää kohtaan. Periaatteessa yhdyskuntajätehuollon vastuuta kuvaava pykälä koettiin teknisesti kohtuullisen selkeäksi, mutta vastuiden toteutumista pykälän mukaisesti pidettiin edelleen suhteellisen haasteellisena. Lisäksi osa vastaajista (erityisesti yritykset) on avovastausten analyysin perusteella tulkinut kysymyksen siten, että nykyinen jätelaissa säädetty vastuunjako ei syystä tai toisesta "toimi" tai ole heidän kannaltaan "suotava".

Ainoastaan harvat jätehuoltoviranomaiset (alle 10 %) ovat ryhtyneet valmistelemaan yksityisen sosiaali-, terveys- ja koulutoimen yhdyskuntajätettä koskevaa päätöksentekoa. Vastaavasti alle kolmannes (31%) jätelaitoksista ilmoittaa, että on ryhtynyt valmistelemaan yksityisen sosiaali-, terveys- ja koulutoimen yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestämistä 1.6.2014 alkaen. Tämän osalta jätelaitokset ovat olleet siis jätehuoltoviranomaisia aktiivisempia. Saman alueen jätelaitokset ovat saattaneet ryhtyä kartoittamaan toimijoita, mutta viranomaistasolla toimenpiteitä ei ole aloitettu.

Yhdyskuntajätehuollon vastuunjaon epäselvyydet liittyvät avovastausten ja tapaustutkimushaastattelujen perusteella niihin pykäliin, joissa poiketaan edellä mainituista perusvastuista:

- Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon (42 §)
- Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto toissijaisesti (33 §).

Selventämistä toivottiin muun muassa seuraaviin vastuiden määrittelyyn liittyviin seikkoihin:

- Miltä osin terveydenhuollon potilastyössä syntyvä jäte (mukaan lukien eettinen jäte) kuuluu yhdyskuntajätteisiin
- "Julkisen hallinto- ja palvelutoiminnan" käsitteen tulkinta
- Kotitalouksien remonttiurakoinnin tai pihahuoltojen rakennusjätteiden kuuluminen kunnan jätehuollon järjestämistä vastuun piiriin (onko asumisessa syntyvää jätettä tai kuuluuko TSV -palvelun piiriin).

Kunnan toissijainen vastuu elinkeinotoiminnan jätehuollosta (33 §)

Kunnan toissijaista jätehuoltovastuuta koskevan jätelain 33 §:n mukaan kunnan on järjestettävä muun kuin 32 §:ssä tarkoitetun jätteen jätehuolto, jos jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Jos kysymyksessä on jatkuvasti ja säännöllisesti tarvittava jätehuoltopalvelu, kunnan on tehtävä jätteen haltijan kanssa sopimus, jonka kesto on enintään kolme vuotta kerrallaan. Vastaavaa säännöstä ei ollut aiemmin voimassa olleessa jätelaissa.

Käytännössä kyseinen pykälä on koettu varsin epäselväksi. Asiaan palataan vielä uudelleen kilpailuneutraliteetin ja kilpailuvaikutusten analyysin yhteydessä.

Alle 30 % kyselyyn vastanneista ja haastatelluista jätehuoltoviranomaisista seuraa jätelaitoksen toimintaa ja antaa palautetta siitä. Valtaosa ei kuitenkaan seuraa tai ole erityisen tietoinen siitä, miten jätelaitokset toteuttavat toissijaista vastuuta jätehuollosta.

Suurin osa (85 %) kyselyyn vastanneista jätelaitoksista on järjestänyt elinkeinotoiminnan jätehuoltopalvelua niin sanotun toissijaisen jätehuoltovastuun mukaisesti. Tämä on pääasiassa kaatopaikkakäsittelyä (noin 95 % järjestetyistä tapauksista), muuta jätteen käsittelyä (noin 75 %) tai jätteen kuljetusta ja jäteneuvontaa (noin 50 %).

Lähes kaikissa tapauksissa jätteen haltija on esittänyt asiasta pyynnön. Pääasiassa pyynnöt tulevat joko kirjallisesti, puhelimitse, mutta usein myös kaatopaikalla ”puntarin päällä” yksitaitapauksina. Eräät yksittäiset jätelaitokset ovat lisäksi kysyneet tarvetta sellaisilta asiakkailtaan, jotka ovat olleet jo aiemmin asiakasrekistereissä. Tämä on yrityskentässä koettu jätelaitoksen ”TSV-palvelun markkinoijana”.

Jätehuoltoyritys on ollut eräissä yksittäisissä tilanteissa sopimuksen solmimiseen liittyen aloitteen tekevä toimija silloin, kun se on tiedottanut sopimusvelvollisuudesta jo olemassa olevia asiakkaitaan tai silloin kun toimija ei ole ymmärtänyt, että sopimus tulee lain mukaan tehdä (4-6 esimerkkiä kustakin tapauksesta). Toissijaisen jätteenhuoltopalvelun pyyntöjä on perusteltu pääasiassa markkinaehtoisien palvelutarjonnan puuttumisella.

TSV-jätteen sopimusmäärät vaihtelevat vuositasolla merkittävästi (vaihteluvälillä 2 – 2000 kpl, tyypillisimmin joitakin kymmeniä). Kaikilta osin määrä ei ole aina tiedossa tai sopimukset ovat tapauskohtaisia. Suurimmilla alueilla (maantieteellisesti, asukasmäärältä tai yhdyskuntajätehuollon liikevaihdolta) sopimusmäärätkin ovat selkeästi suurimmat.

Jätelaitosten on vaikea arvioida TSV:n osuutta kokonaisliikevaihdosta. Jätehuoltoyritykset arvioivat osuuden olevan 8 – 30 %:n luokkaa liikevaihdosta (vuonna 2012). Muut jätelaitokset arvioivat osuudeksi 10 % tai tätä vähemmän. Kyselyaineistosta ei ole löydettävissä selittävää muuttujaa sille, miksi joillakin jätehuoltoyrityksillä TSV:n osuus on yli 20 %. Esimerkiksi osa niistä jätelaitoksista, jotka ovat maininneet, että alueella ei ole heidän oman arvionsa mukaan puutetta elinkeinotoiminnan jätehuollosta, toteuttaa kuitenkin varsin paljon TSV-palvelua (esimerkiksi yli 25 %). Näissä tilanteissa kaatopaikka ja loppusijoitus selittää usein TSV-palvelun laajuuden. Tapauksissa korostuu kuitenkin havainto, että jätteen haltijalla on suuri vastuu markkinapuutteen korjaamisesta. Vastaavasti puutteiden selvittäminen jätelaitoksen työnä on (tai olisi) varsin vaikeaa ja työlästä.

Case: Salon seutu

Salon seudulla alueella toimii Kemiönsaaren, Paimion, Salon ja Sauvon jätehuoltolautakunta. Jätehuoltolautakunnassa on edustus alueen neljästä kunnasta. Jätehuoltolautakunnan esittelijänä toimii jätehuoltoasiamies, joka on viranomaisen ainoa viranhaltija. Jätehuoltolautakunta on perustettu kuntien välisellä sopimuksella, jossa jätehuoltolautakunnan tehtävät on määritelty. Jäteasiamiehellä on työtilat sekä Salon kaupungin tiloissa, että myös kuntien omistaman jätelyhtiön Rouskis Oy:n tiloissa. Jätehuoltolautakunnan keskeisiä tehtäviä ovat arviointihetkellä olleet jätteenkuljetusjärjestelmästä päättäminen, jäterekisterin luominen, perusmaksun hyväksyminen sekä muut jätelautakunnalle osoitetut viranomaistehtävät.

Jätehuoltolautakuntaa koskevassa johtosäännössä jätelautakunnan tehtävinä ovat lakisäätteisten tehtävien lisäksi mainittu mm. erilaiset jätelyhtiön toimintaan liittyvät seurantatehtävät. Arvioinnin kannalta oleellinen huomio on myös se, että jätehuoltolautakuntaa koskeva kuntien välinen sopimus sisältää seuraavan ehdon jätehuoltolautakunnan kuljetusjärjestelmää koskevasta päätöksestä: ”Jätelautakunta huolehtii kuljetusjärjestelmäpäätöstä koskevasta valmistelusta, esittelystä ja päätöksenteosta. Jätelain 37 §:n mukaiset edellytykset sopimusperusteiselle järjestelmälle tulee selvittää ja edellytysten tulee täyttyä, jos päätöstä valmistellaan sopimusperusteisen järjestelmän mahdollistavana. Sopijakunnan asianomaiselta toimielimeltä pyydetään lausunto, jonka sisällöstä jätelautakunta ei voi poiketa.”

Jätehuoltolautakunta valmisteli kuljetusjärjestelmäpäätöksiä vuonna 2013 ja käsitteli niitä kokouksissaan 4.4.2013 sekä 21.5.2013 Salon, Paimion ja Sauvon alueelta. 4.4. kokouksen jälkeen pyydettiin jätelautakuntaa koskevan sopimuksen mukaisesti lausuntoa ao. kunnalta. Jätehuoltolautakunta on todennut lausuntoa pyytäessään, etteivät kiinteistön haltijan jätteenkuljetusjärjestelmien edellytykset täyty. Kuntien lausunnot puolsivat nykyisten järjestelmien säilyttämistä kussakin kunnassa. Jätehuoltolautakunnan kokouksessa 21.5. päätettiin äänestyksen jälkeen pitäytyä kunkin kunnan alueella valitsemissa järjestelmissä kuntien lausuntojen perusteella tehdyn ehdotusten perusteella. Päätös sisältää myös nykyisen kunnan järjestämän paikkaavan jätteenkuljetuksen lopettamisen, joka on eräissä alueen kunnissa ja kunnan osissa ollut laajuudeltaan varsin suuri (40-90 % kotitalouksista). Esittelijä jätti pöytäkirjaan eriävän mielipiteen päätöksestä. Asiasta on arviointihetkellä vireillä valituksia.

Jätteenkuljetusrekisteri on kattava Kemiönsaaren kunnan alueella, jossa on kunnan järjestämä jätteenkuljetus. Myös kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen alueella (Paimio, Salo Sauvo) on rekisteri saatu kokoon kohtuullisen hyvin 1.1.2013 voimaan tulleen perusmaksun laskuttamisen johdosta. On huomioitava, että alueella on ollut jo varsin hyvät rekisterit ennen uutta jätelakia. Jätteenkuljetustiedot kiinteistöiltä ovat kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen alueella havaittu kuitenkin paikoin epäluotettaviksi. Sako- ja umpikaivolietteiden osalta tietoja kiinteistön haltijan järjestämästä kuljetuksista ei rekisteriin arviointihetkellä ollut juurikaan saatu. Rekisterin tekninen ylläpito toteutetaan Rouskis Oy:n toimesta, mutta rekisterin omistaa jätehuoltoviranomainen. Jätehuoltoviranomainen ja jätelyhtiö ovat tehneet yhteistyötä jätehuoltomääräysten valmistelussa, jäterekisterin laadinnassa sekä jätteenkuljetusjärjestelmästä päätettäessä Jätelyhtiöllä on ollut mahdollisuus antaa lausunto asiassa. Lisäksi osa päivittäisestä kuntalaisten neuvonnasta on päällekkäistä.

Alueen jäteyhtiönä on Rouskis Oy. Yhtiö on perustettu vuonna 1992 (entinen Salon Seudun Jätehuolto Oy, nimenmuutos vuonna 2002). Varsinainen toiminta aloitettiin vuonna 1999 Korvenmäen jätekeskuksen avaamisen myötä. Yhtiön liikevaihto on noin 5,9 miljoonaa euroa vuonna 2012. Sen omistajakuntia ovat 4 alueella olevaa kuntaa. Väestöpohja kattaa noin 76 000 vakituista asukasta ja lisäksi noin 20 000 alueen ulkopuolista asukasta. Yhtiöllä on neljä jäteasemaa, josta Korvenmäen jätekeskus Salossa on yhtiön päätoimipaikka.

Yhtiön perustehtävänä on lakisääteisesti kunnan vastuulla olevan jätehuollon palvelutehtävien järjestäminen omistajakuntien puolesta. Yhtiö palvelee tarvittaessa myös yrityksiä. Yhtiön markkinaehtoisena tuotettu palvelu on varsin pientä, mutta toissijaisella järjestämisvastuulla oleva palvelu (TSV, JäteL 33 §) on arviointihetkellä noin 30 % yhtiön kokonaisliikevaihdosta. Jätelain tullessa voimaan Rouskis Oy on tiedottanut jätelain 33 § mukaisesta palvelun mahdollisuudesta olemassa olevia yritysasiakkaitaan ja tiedustellut tarvetta TSV-palvelulle jatkossa. Varsinais-Suomen ELY-keskus on helmikuussa 2014 antanut päätöksen asiaa koskien paikallisen yrityksen tekemän valvonta- ja toimenpidepyynnön johdosta. Päätöksessään ELY-keskus on hylännyt kaikki vaatimukset. Se on todennut, että Rouskis Oy on tiedottanut jätelain muutoksesta olemassa olevia asiakkaitaan eikä kyse ole ollut markkinoinnista. Ely-keskuksen mukaan tiedottamisessa olleet epätarkkuudet on mahdollista korjata tulevassa tiedottamisessa. TSV-palvelun kaatopaikkamaksujen tulot muodostavat yhtiölle merkittävän rahoituslähteen. Rahoituslähde muuttuu viimeistään orgaanisen jätteen kaatopaikkakiellon seurauksena. Arviointihetkellä Rouskis Oy ja Turun seudun Jätehuolto Oy ovat suunnittelemassa fuusiota ja tapaustutkimuksen laadintahetkellä yhdistyminen on ollut alueen kunnissa hyväksyttävänä.

Vuonna 2013 Rouskis Oy:n vastaanottoon tulleista yhdyskuntajätteistä kierrätettiin 30 %, energiana hyödynnettiin 21 % ja kaatopaikalle sijoitettiin 49 %. Loppukäsittelyn väheneminen jatkuu tulevina vuosina huomattavasti. Rouskis on mukana lounaisen Suomen jätelaitosten muodostamassa hankintarenkaassa, joka kilpailuttaa syntypaikkalajitellun yhdyskuntajätteen hyödyntämisen.

Kokonaisuuden arviointia hankaloittaa se, että yhdyskuntajätteen osalta kaiken kunnan vastuulla olevan jätteen ei alueella katsota päätyvän kunnan määräämään vastaanottopaikkaan. Asiasta on ollut alueella menossa tutkinta. Kihlakunnansyyttäjä teki asiasta syyttämättäjäätämispäätöksen, vaikka syyttäjän mukaan on ilmeistä, että teolla on aiheutettu kunnan jäteyhtiölle useiden tuhansien eurojen vahinko saamattomina tuloina. Ongelma asian arvioimiseksi kavallusrikoksena on, että jätteellä tarkoitetaan hylättyä, omistajiensa pois heittämää tavaraa, omaisuutta yms. Kihlakunnansyyttäjän ratkaisun mukaan velvoite toimittaa jäte kunnan määräämään vastaanottopaikkaan ei anna jäteyhtiölle sellaista omistusoikeutta jätteeseen, että velvoitteen rikkomalla ja jätteen anastamalla voisi syyllistyä kavallusrikokseen.

Alueella on ollut hyötyjätteiden sekä muiden jätteiden erilliskeräystä jo ennen uutta jätelakia ja erilliskeräyspisteitä jätelaitoksella on 75.

Jätehuoltomääräyksiä ollaan arviointihetkellä uudistamassa ja jätehuoltomääräyksissä määrätään, että kunnan vastuulle kuuluvat jätteet tulee toimittaa kunnan ylläpitämään vastaanottopaikkaan. Alueen yritykset ovat aiemmin hakeneet ratkaisua Salon kaupungilta (2009) sekä Jätehuoltolautakunnalta (2012) siitä, että jätettä voidaan toimittaa Rouskis Oy:n nimeämien paikkojen lisäksi myös alueen ympäristöluvalliisiin yrityksiin. Jätelautakunta hylkäsi hakemuksen, sillä hakemuksen hyväksyminen rikkoisi kuntien välisen jätehuollon yhteistyön ja Rouskis Oy:n osakassopimuksen. Lisäksi jätteen vastaanoton määrääminen yksityisille yrityksille vaatisi kilpailutuksen järjestämistä. (29.11.2013 § 45).

Alueella toimii runsaasti jätealan yrityksiä, joista osa on toiminut alueella jo ennen kuntien omistaman jäteyhtiön perustamista. Alueelle on ollut ominaista kunnallisen toimijan sekä alan yritysten jännitteet, jotka näkyvät argumentteina kunnan vastuulle kuuluvan jätteen kulkeutumisesta ohi kunnan järjestelmän sekä vastaavasti alueen yritysten pyrkimystä saada jätteen käsittelyoikeus jätelautakunnalta jätehuoltomääräysten avulla kaikkiin ympäristöluvan varaisiin yksiköihin. Osaltaan jännitteitä saattaa selittää se, että alueen jätteenkäsittelyä tekevät yritykset ovat mieltäneet kuntayhtiön syntymisen kilpailijakseen aikaisemmin yksin hallitsemalleen kentälle.

Vaikutukset kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden kuljetuksen järjestämiseen

Jätteenkuljetusjärjestelmäpäätökset olivat arvioinnin toteutusaikana keskeinen keskustelua aiheuttanut asia. Tässä arvioinnissa jätteenkuljetusjärjestelmäpäätöksiä selvitettiin kyselyillä, hyödyntämällä sekä Kuntaliiton että Ympäristöyritysten liiton tekemää koontia aiheesta sekä keräämällä tapaustutkimusalueilta kuljetusjärjestelmäpäätöksiin liittyvää valmisteluaineistoa ja päätöksentekopöytäkirjoja.

Lähtötilanteessa vuonna 2011 noin 57 % asukkaista kuului kunnan kilpailuttaman kuljetusjärjestelmän piiriin. 171 kunnassa (53 % kunnista) oli käytössä kiinteistön haltijan järjestämä malli. Molemmat mallit saa täten halutessaan näyttämään suositumalta. Arviointihetkellä jätelain siirtymäsäännöksen mukaisessa sopimusperusteisen jätteenkuljetusjärjestelmän tarkastelussa valtaosa jätehuoltoviranomaisista päätti, että alueella jatketaan käytössä olevaa kuljetusjärjestelmää (uudessa jätelaissa kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus). Valtaosa arvioinnissa kuulluista jätelaitoksista ja jätehuoltoviranomaista katsoo, ettei päätökselle ole kuitenkaan ollut jätelain mukaisia edellytyksiä. On myös huomattava, että useisiin kiinteistön haltijan jätteenkuljetusta koskeviin jätehuoltoviranomaisten päätöksiin on haettu muutosta, joten tilanne ei ole arviointihetkellä täysin selvä.

Arviointihetkellä suurin osa jätehuoltoviranomaisista, joiden alueella on ollut tarpeen tehdä jätelain mukainen tarkastelu kuljetusjärjestelmien osalta, on näin tehty. Muutamit jätehuoltoviranomaiset eivät kuitenkaan olleet vielä tehneet päätöstä. Tämä koonti on toteutettu arvioinnin aikana marraskuussa 2013 – tammikuussa 2014. Tammikuun 2014 jälkeen tehtyjä viranomaispäätöksiä ei siten ole otettu huomioon tässä analyysissä.

Taulukko 7. Koonti jätteenkuljetusjärjestelmää koskevan päätöksenteon tilanteesta joulukuussa 2013 (Lähde: Päätökset, Kuntaliiton koonti, Ympäristöyritysten liiton koonti).

Tarkastelujen määrä	Tehtyjä päätöksiä	Huomioita
Kiinteä yhdyskuntajäte: 23 jätehuoltoviranomaisella (jätelautakunnat) on ollut tarve tarkastella kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmän edellytysten täyttymistä arviointihetkellä	4 jätelaitoksen aluetta on siirtynyt ainakin osittain kunnan kilpailuttamaan 1 ehdollinen (Hankasalmi) 18 alueellista jätelautakuntaa päättänyt jatkaa nykyistä kiinteistön haltijan järjestämää kuljetusta Loput ovat joko siirtäneet päätöksentekoa tai ovat valmistelemassa päätöksiä arviointihetkellä	Kunnan kilpailuttamaan siirtävät: <ul style="list-style-type: none"> Jokilaaksojen jätelautakunta Lohjan kunta (Kaupunginvaltuusto vastusti) Kolmenkierron alueen jätelautakunta Urainen 2 päätöstä, jossa seurataan kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta ja asia otetaan uudelleen käsittelyyn
Yksittäiset kunnat (Kiinteä yhdyskuntajäte)	25 yksittäistä kuntaa on päättänyt jatkaa kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta	<ul style="list-style-type: none"> 1 tapauksessa ei tehty esitystä, vaan päätös tehtiin kokouksessa 1 tapaus, jossa asia palautettiin uudelleen valmisteluun 1 lautakunnan esittelijän päätösesitys myötäili kuntien lausuntoja, vaikka aineisto oli ristiriitainen 1 siirretty kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ilman siirtymäaikaa

Sako- ja umpikaivolieteen osalta tarve on ollut tarkastella n. 290 kunnan alueella	180 kunnan alueen osalta jätehuoltoviranomaiset ovat tehneet päätöksen 40 kunnassa päätös valmistavana Loput eivät ole aloittaneet päätöksen valmistelua	Kunnan järjestämään siirtävät: - HSY (5 kuntaa) - Tampereen alueellinen jätehuoltojaosta (17 kuntaa) - Jyvässeudun alue (23+1) Loput päätöksen tehneistä kunnista jatkavat kiinteistön haltijan järjestelmässä.
--	---	---

Edellä esitetyn koonnin lisäksi Suomessa toimii yksittäisiä kuntia, joissa on pitäydytty kiinteistön haltijan järjestelmässä. Näistä esimerkkejä ovat:

- Hankasalmi, Hartola, Joutsa, Jyväskylä (vain sako- ja umpikaivolietteet, koska kilpailutus kiinteiden osalta), Kangasniemi, Keuruu, Kuusamo, Laihia, Laitila, Laukaa, Mikkeli, Multia,
- Pertunmaa, Petäjävesi, Pihtipudas, Puumala, Pyhäranta, Raahe, Sastamala (liitynyt myöhemmin jätelautakuntaan), Siikajoki (Ruukki), Toivakka, Uusikau-punki, Viitasaari ja Äänekoski
- Muurame (vain lietepäätös, koska kunnallinen kilpailutus voimassa kuivajät-teissä).

Koottuun aineistoon sisältyy myös tapaus, jossa kunnanvaltuusto päätti siirtyä sako- ja umpikaivolietteiden osalta kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ilman jätelain 149 §:n 4 momentissa säädettyä 3-5 vuoden siirtymäaika.

Jätehuoltoviranomaisten kokemukset päätöksenteosta

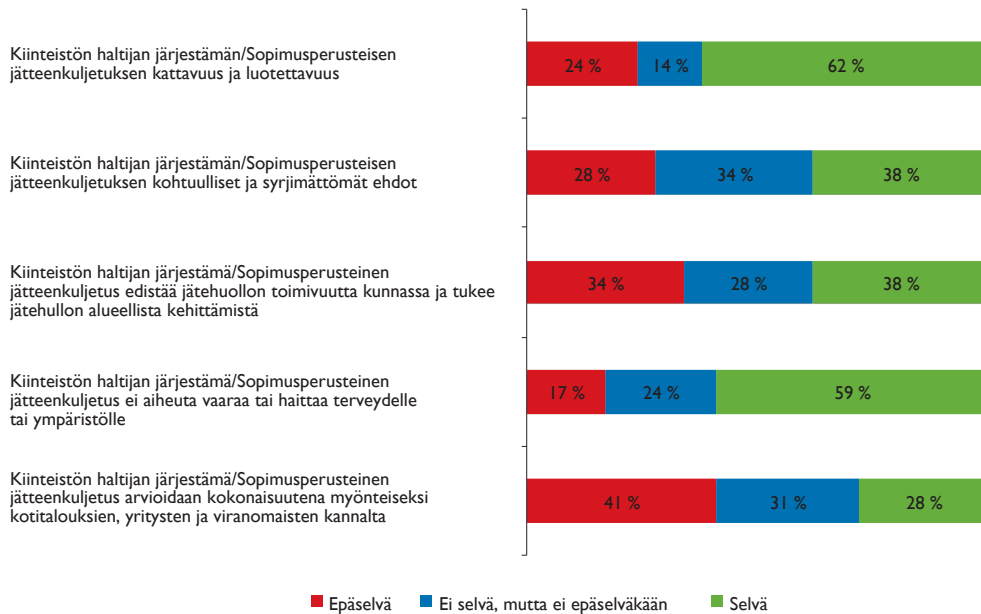
Kyselyyn vastanneista jätehuoltoviranomaisista 62 %:lla on ollut tarve tehdä päätös kiinteiden yhdyskuntajätteen kiinteistön haltijan järjestelmän/sopimusperusteisen jätteenkuljetusjärjestelmän tarkistamisesta. Sako- ja umpikaivolietteen osalta tämä tarve on esiintynyt 86 %:lla vastaajista. Kyselyyn saadut vastaukset eivät edusta kattavasti kaikkia jätteenkuljetusjärjestelmästä tehtyjä päätöksiä. Kyselyyn vastanneiden antamat tiedot kuljetusjärjestelmää koskevasta päätöksenteosta on koottu taulukkoon 8.

Taulukko 8. Kyselyyn vastanneiden kuljetusjärjestelmäpäätökset/tarkastelut.

Onko tehty tai ollut tarpeen tehdä päätös jätteenkuljetusjärjestelmän tarkistamisesta (JäteL149)	Kiinteät yhdyskuntajätteet	Sako- ja umpikaivo-lietteet
Päätöstilanne	<ul style="list-style-type: none"> 12 vastaajaa on tehnyt asiasta päätöksen 6 päätöksentekoa on siirretty arviointihetkellä 11 vastaajaa on ilmoittanut, ettei tarvetta tarkastelun tekemiseen ole ollut 	<ul style="list-style-type: none"> 15 vastaajaa ovat tehneet asiasta päätöksen 10 päätöksentekoa on siirretty arviointihetkellä 3 vastaajaa on ilmoittanut, että ei ole ollut tarvetta tehdä tarkastelua
Päätöksen sisältö	<ul style="list-style-type: none"> 6 vastaajaa on ilmoittanut siirtyneensä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen (osa tehty ennen nykyistä uutta jätelakia) 3 vastaajaa on siirtynyt kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen tietyillä alueilla 17 vastaajaa ei ole siirtynyt kunnan järjestämään (tai ovat jo olleet siinä) 	<ul style="list-style-type: none"> 4 vastaajaa on siirtynyt kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen koko kunnan alueella 1 vastaaja on siirtynyt kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen tietyillä alueilla 22 vastaajaa ei ole siirtynyt kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen
Onko tehty esittelijän päätösesityksen mukaisesti	<ul style="list-style-type: none"> 14 tapauksessa "kyllä" 3 tapauksessa "ei" 	<ul style="list-style-type: none"> 13 tapauksessa "kyllä" 7 tapauksessa "ei"
Onko vastaajan mielestä lainmukainen	<ul style="list-style-type: none"> 12 vastaajaa ilmoitti "kyllä" 3 vastaajaa ilmoitti "ei" 	<ul style="list-style-type: none"> 11 vastaajaa ilmoitti "kyllä" 6 vastaajaa ilmoitti "ei"
Onko meneillä valitus	<ul style="list-style-type: none"> 7 vastaajaa ilmoitti "kyllä" 9 vastaajaa ilmoitti "ei" 	<ul style="list-style-type: none"> 9 vastaajaa ilmoitti "kyllä" 12 vastaajaa ilmoitti "ei"

Osa kriteereistä koetaan selviksi, osa puolestaan ei. Niillä alueilla, joilla päätökset eivät ole menneet esittelijän esityksen mukaisesti, arvioidaan omalla harkinnalla ja yritysten palautteella olevan suuri merkitys itse päätöksenteossa.

Kuvassa 6 on esitetty jätehuoltoviranomaisen kokemuksia kriteereiden selkeydestä. Mikäli päätös oli tehty esittelijän esityksen vastaisesti, suhtauduttiin kriteereihin kriittisemmin. Epäselvimpinä kriteereinä nähdään "kokonaisuutena myönteisyys" sekä "edistää jätehuollon toimivuutta kunnassa ja tukee jätehuollon alueellista kehittämistä".



Kuva 6. Jätehuoltoviranomaisten näkemyksiä kuljetusjärjestelmäpäätökseen liittyvien kriteerien selkeydestä.

Kyselyissä ja tapaustutkimushaastatteluissa pyydettiin myös arvioimaan päätöksentekoa.

Päätöksentekoprosessin hyvinä puolina nostetaan erityisesti seuraavat:

1. Yhteistyö kuntien ja yrittäjien kanssa on toiminut ja tiedot yrityksiltä sekä kuntien ympäristöviranomaisilta on saatu päätöksenteon pohjaksi (osa jätehuoltoviranomaisista sekä jätelaitoksista nostaa tämän esiin)
2. Jätehuoltoviranomaisen oman käsityksen vahvistuminen alueen nykytilasta ja tilanteesta päätöksestä riippumatta sekä edellytysten vaatima selvitystyön hyöty myös omaan toimintaan (mainitaan sekä jätehuoltoviranomaisten että jätelaitosten näkemyksissä)
3. Päätöksiä varten kerättävät tiedot kuntien tilanteesta ovat lisänneet tietoisuutta ja paljastaneet puutteita paikoitellen kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmissä. (Näitä näkemyksiä esiintyy pääasiassa viranomaisvastauksissa ja -haastatteluissa sekä erityisesti sako- ja umpikaivolietettä koskien)
4. Yksimielisyys päätöksenteossa eräillä alueilla (jätelaitosten näkemyksissä).

Päätöksentekoprosessin keskeisiksi haasteiksi nostetaan erityisesti seuraavat:

1. Päätöksessä tarvittavien tietojen saatavuus vaihtelee merkittävästi alueittain. Joissakin päätöksissä hintatietoja ja kuljetuspalvelun syrjimättömiin ja kohtuullisiin ehtoihin liittyviä tietoja ei ole ollut saatavilla, ei myöskään esimerkiksi sako- ja umpikaivojen sijaintitietoja. Tämä näkyy jätehuoltoviranomaisten toiminnassa.
2. Yritysten voimakas edunvalvonta, jonka jätehuoltoviranomaiset kokevat olleen ajoittain asiatonta.
3. Jätelain edellytysten noudattaminen ja päätösten riittävä perustelu on ollut ajoittain vaikeaa ja esittelijät kokevat, että jätehuoltoviranomaisten edustajien ”oma harkintavalta” korostuu ajoittain liikaa. Jätelain edellytysten sekä lautakunnan jäsenten oman harkintavallan suhde on ollut epäselvä ja päätösten perustelu puutteellista.

Jätteenkuljetusjärjestelmäpäätöksiä on tehty erilaisten valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kautta. Arvioinnin kyselyjen ja tapaustutkimusten perusteella päätöksentekoprosessien perustyyppit näyttäisivät olevan seuraavat:

1. Suhteellisen pienimuotoinen valmistelu, jossa päätös on tehty kuntien lausuntojen perusteella ja lain edellytysten avainasioiden toistamisella päätöksen perusteluissa.
2. Kattava valmistelu, jossa esitetään siirtymistä kunnan järjestämään kuljetukseen sekä lausuntokierros. Päätöksenteossa selvitys on kiistetty sekä päätetty pitäytymisestä nykyisessä järjestelmässä.
3. Kattava valmistelu, jossa on päätetty pitäytyä nykyisessä järjestelmässä.
4. Kattava valmistelu, jossa lain kohtia on pyritty selvittämään mahdollisimman perusteellisesti ja on päätetty siirtyä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.

Eräissä jätehuoltoviranomaisissa päätöksentekoa on jossain määrin rajoittanut viranomaisen perustamisasiakirjassa oleva pykälä, jonka mukaan viranomaisen on perustettava päätöksenteko yksinomaan jäsenkuntiensa lausuntoihin. Tässä yhteydessä on huomattava, että sopimusmääräys ei perustu jätelakiin, eikä siten juridisesti sido jätehuoltoviranomaista. Sopimusmääräys on kuitenkin osaltaan vaikuttanut ja hämmentänyt päätöksentekoa.

Tässä arvioinnissa ei ole resurssirajoitteiden vuoksi käyty yksityiskohtaisesti läpi kaikkia päätöksiä, mutta analysoiduista esimerkeistä, jätehuoltoviranomaisten kyselyyn antamista vastauksista sekä saadun asiantuntijapalautteen perusteella voidaan todeta, että päätöksenteossa on siltä osin puutteita, kun esittelijän ehdotuksesta poikkeavaa päätöstä ei ole perusteltu. Edellä mainitusta perustelujen puutteesta johtuen ei siten ole selvää, täyttääkö päätöksen sisältö kuljetusjärjestelmäpäätöstä koskevat jätelaissa säädetyt edellytykset. Vaikka kaikista perustelemattomista päätöksistä ei ole valitettu ja ne ovat tulleet lainvoimaisiksi, on päätöksiin kuitenkin periaatteessa mahdollista hakea muutosta ylimääräisten muutoksenhakukeinojen avulla². Tämä on omiaan ylläpitämään kuljetusjärjestelmään liittyvää epävarmuutta, jota alueen yrityksen pitävät haitallisena liiketoimintansa kehittämisen kannalta.

On luonnollista, että eri intressiryhmien näkemykset vaihtelevat sen suhteen, ovatko valmistelussa tehdyt esityöt ja perustelut kriteereille riittäviä suhteessa "laillisuus-harkintaan". Kriteerit ovat myös luonteeltaan suhteellisia ja niille on annettu erilaisia merkityssisältöjä päätöksenteon aikana. Seuraavassa on nostettu muutama esimerkki siitä, miten jätehuoltoviranomaiset ovat kokeneet kriteeristön.

- "Luottamushenkilöiden ymmärrys jäte- ja hallintolain noudattamisesta (riittävä valmistelu, jätelain edellytykset vs. harkintavalta, päätöksen perustelu); pohjatietoja valmistelussa olisi voinut hankkia enemmänkin, mutta kuntien tai muuten saatavilla olevan tiedon taso on vaihtelevaa (esim. ei olemassa olevia kaivorekistereitä kaikissa kunnissa --> arviointi); haastavaa olisi myös 37.1.3 §:n päätöksen vaikutusten arviointi kokonaisuutena, joskaan siihen asti ei päästy kun lautakunta asiasta jo päätti." (Kiinteistön haltijan järjestelmän säilyttämisestä päätetyn isomman alueen edustaja).
- "Byrokratia. Kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus on lain mukaan lähes kiellettyä, mutta se on ainut oikea kuljetusmuoto varsinkin hyvin pienissä kunnissa, missä kuljetettavat jätemäärät ovat hyvin pieniä." (Kiinteistön haltijan järjestelmästä päättäneen jätelautakunnan edustaja, jossa päätös on mennyt esittelijän mukaisesti ja jossa arviointihetkellä ei ole ollut meneillään oikaisuvaatimusta).

² Ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista on säädetty hallintolainkäyttölaissa, joista lähinnä "purku" voi tulla kyseeseen (63 ja 64 §)

Eräillä alueilla jätelautakuntien jäsenkunnilla on ollut merkittävä vaikutus päätöksenteon toteutumiseen sekä jätelautakunnan kokouksissa että jätelautakunnan toimintaan liittyvissä sopimuksissa. Näin ollen toimielimen jäsenet eivät ole kaikissa tapauksissa olleet välttämättä perehtyneet jätehuoltoviranomaisen juridiseen asemaan tai päätöksenteon perusteisiin.³

CASE: Turun seutu

Varsinais-Suomessa toimii Turun kaupunkiseudun jätehuoltolautakunta. Jätelautakuntaan kuuluu 14 kuntaa ja siinä on kerralla edustettuna jäseniä kahdeksasta alueen kunnasta. Muilla kuin keskuskuntien alueilla on käytössä rotaatioedustus. Jätelautakunnalla on yksi määräaikainen jäteasiamies. Haastattelujen mukaan alkuperäisenä ajatuksena oli, että jätelautakunta voisi toimia ilman varsinaisia viranhaltijoita. Käytännössä tämä kuitenkin todettiin mahdottomaksi.

Jätehuoltoviranomainen on perustettu siihen kuuluvien kuntien välisellä sopimuksella (päiväty 13.3.2012). Sopimuksessa on kuvattu päätöksentekoa seuraavasti:

”Päätöksenteko lautakunnassa edellyttää aina vähintään kahden kunnan muodostamaa enemmistöä ja uuden jätelain 36 – 37 §:n mukaista kunnan järjestämää tai kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta koskevassa asiassa ao. kunnan hyväksyntää.

Lautakunnan käsitellessä jätehuoltomääräyksiä, jätetaksan perusteita tai uuden jätelain 36 - 37 §:n mukaista kunnan järjestämää tai kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta, lautakunnan on pyydettävä ennen päätöksen tekemistä lausunto kultakin sopimusosapuolelta sekä Turun seudun jätehuolto Oy:ltä. Sopimusosapuolet voivat tarvittaessa ennen lausuntonsa antamista kuulla alueensa yrittäjiä sekä muita sidosryhmiä.”

Edellä kuvatun perusteella voidaan nähdä, että lautakunnan päätöksenteko on sidottu vahvasti kyseisten kuntien päätöksentekoon. Haastattelujen mukaan tämä lisää tiettyjä työvaiheita lautakunnan työskentelyyn, jossa lausuntoja käytetään keskeisenä aineistona.

Jätelautakunta hakee arvioinnin havaintojen mukaan vielä paikkaansa, mutta yhteistyö jätelaitoksen ja jätelautakunnan välillä toimii hyvin. Jätehuoltoviranomainen ja jätelaitos tekevät yhteistyötä niissä asioissa, joissa jätehuoltoviranomainen tarvitsee tietoja päätöksentekonsa tueksi. Jäteyhtiölle kuuluvia siirrettyjä palvelutehtäviä on kuvattu kuntien keskinäisessä sopimuksessa seuraavasti:

- I. Yhtiölle tämän sopimuksen perusteella kuuluvat tehtävät
 - I.1. Jätehuollon järjestäminen jätelain 32 §:ssä, 33 §:ssä ja 35 §:ssä edellytetyllä tavalla
 - I.2. Jätehuollon palvelutasopäätöksen valmistelussa tarvittavan tietoaineiston kerääminen (jätelaki 34 §)
 - I.3. Jätelain 35 §:ssä ja 47 §:ssä tarkoitetun jätteen tuottajan järjestämän jätehuollon täydentäminen, mikäli Lautakunta päättää täydentää jätehuoltoa jätelain 47.3 §:n mukaisesti
 - I.4. Jättemaksujen perusteena olevan jätetaksan aineiston tuottaminen Lautakunnalle (jätelaki 79 §)
 - I.5. Jättemaksujen laskuttaminen lautakunnan maksuunpanopäätösten perusteella (jätelaki 78 § ja 80 §)
 - I.6. Liikaa perityn jättemaksun palauttaminen (jätelaki 83 §)

3 Kuntaliitto on antanut asiasta yleiskirjeen, mutta osassa kyselyn vastauksista ja viranomaishaastattelusta käy ilmi, etteivät toimielimen edustajat ole välttämättä sisäistäneet yleiskirjeen keskeisiä teemoja. Kirje löytyy arviointihetkellä osoitteesta: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2013/Sivut/5802013-jatehuoltoviranomaisen-paatos.aspx>

- 1.7. Jätehuoltomääräysten valmistelua koskevan aineiston tuottaminen Lautakunnalle (jätelaki 91 § ja 92 §)
- 1.8. Jäteneuvonnan järjestäminen yhdessä Lautakunnan alaisen henkilökunnan kanssa (93 §)

Jätelautakunnan toiminnassa keskeisiä tapahtumia ovat olleet kuljetusjärjestelmäpäätökset sekä jätetaksaa koskeva päätöksenteko ja jätteenkuljetusrekisterin luomisen valmistelu. Jätteenkuljetusjärjestelmien osalta jätehuoltoviranomaisen alueella on ollut 7 kunnassa kunnan järjestämä ja 7 kunnassa kiinteistön haltijan järjestelmä, joista kahdessa näistä sekajärjestelmä. Alueella on ollut tarpeen tehdä päätös kiinteiden yhdyskuntajätteiden sekä sako- ja umpikaivolietteiden kiinteistön haltijan jätteenkuljetusjärjestelmän tarkistamisesta. Päätöstä edelsi jäteasiamiehen tekemä selvitystyö kiinteiden jätteiden osalta sekä sako- ja umpikaivolietteiden osalta Salon ja Turun alueen yhteinen lieteselvitys tehtiin kuljetusjärjestelmäpäätöksen jälkeen. Toteutetun kuulemisen aikana lausuntoja annettiin kaikista kunnista, eräiden kuntien lautakunnilta tai ympäristönsuojeluviranomaisilta sekä alueen yrityksiltä ja henkilöiltä. Kuntien lausunnoissa ei nähty suuria tarpeita muuttaa nykyistä järjestelmää miltään osin.

Kiinteiden jätteiden osalta tehdessä arvioinnissa on analysoitu useita eri ulottuvuuksia. Pöytäkirja sekä haastattelut kertovat siitä, että mikäli laissa edellytetyt kriteerit analysoitaisiin kattavasti, edellyttäisi se merkittävää työmäärää. Päätöshetkellä esim. Lautakunnalla ei ole tiedossaan kattavia hintatietoja toimialueensa jätteenkuljetuksista, joten yksityiskohtaisten johtopäätösten tekeminen kuljetusjärjestelmän vaikutuksista esim. kuljetushintoihin on vaikeaa. Päätöksissä on viitattu asiasta tehtyihin aiempiin kyselyihin ja selvityksiin. Pöytäkirjassa todetaan, että ” Tehdyn arvioinnin perusteella nykyisin käytössä oleva kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetusjärjestelmä (vanha ns. sopimusperusteinen kuljetusjärjestelmä) ei mahdollisesti täytä kaikilta osin jätelain 37 §:ssä sille asetettuja vaatimuksia.” Esittelijä esitteli kuitenkin, että olemassa olevissa kuljetusjärjestelmissä pitäydytään ja päätös tehtiin esityksen mukaisesti 29.5.2013. Kuten edellä on esitetty, perustamissopimus vaikuttaa myös sikäli päätöksentekoon, että päätöksen on oltava asianomaisen kunnan hyväksymä.

Operatiivisia palvelutehtäviä Turun kaupunkiseudulla hoitaa Turun Seudun Jätehuolto Oy (TSJ). Turun Seudun Jätehuolto Oy (TSJ) on neljäntoista kunnan omistama jätehuolto-yhtiö. TSJ:n osakaskunnat ovat Aura, Kaarina, Lieto, Parainen, Marttila, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Pöytyä, Raisio, Rusko, Tarvasjoki ja Turku. Alueella asui vuoden 2013 lopulla noin 335 000 asukasta.

Uuden jätelain merkittäviä vaikutuksia yhtiön toimintaan ovat olleet yhteistyön käynnistäminen uuden jätehuoltoviranomaisen kanssa sekä tiettyjen yksittäisten toimenpiteiden toteuttaminen (esim. julkisen palvelutoiminnan neuvonta tai kierrätyskonttien kehittäminen). Markkinaehtoisen toiminnan eriyttäminen toteutettiin vuoden 2010 lopulla perustamalla elinkeinoelämälle palveluja tarjottava tytäryhtiö TSJ Yrityspalvelut Oy sekä vuoden 2012 alussa osakkuusyhtiö Ekokem-TSJ Yrityspalvelut Oy. TSJ käynnisti keväällä 2012 julkisten toimijoiden neuvonta- ja konsultointipalvelun. Palvelua tarjotaan kunnille, seurakunnille ja valtion toiminnoille sekä jätelain mukaisesti myös yksityisille sosiaali-, terveys- ja koulutusaloille. Palvelukonsepti sisältää asiakkaan jätehuollon nykytilanteen kartoituksen, sen perusteella annettavat kehittämissuosituksot sekä kohteeseen tarjottavat opasmateriaalit ja henkilökunnan koulutuksen. Koulutus ja konsultointi ovat asiakkaalle maksuttomia.

Turun seudulla yhdyskuntajätteet hyödynnetään noin 95 prosenttisesti. Energiahyödyntämiseen käytetään 61 prosenttia ja materiaalina kierrätetään noin 34 prosenttia (arvot perustuvat TSJ:n laskelmiin vuoden 2012 yhdyskuntajätteestä). Etusijajärjestys ei ole ollut uusi asia, koska alueen jättepolitiikassa on korostettu jätehierarkiaa ja jätehuoltomääräyksissä jätteiden lajittelua ja kierrätettävien jätteiden erilliskeräystä kiinteistöillä.

Jätteiden kierrätyksellä ja energiahyödyntämisellä on ollut jo parikymmentä vuotta merkittävä rooli alueella. Tällä hetkellä kilpailutetaan polttokelpoisen jätteen käsittelyä osana Lounaisen Suomen hankintarengasta. Turun seudulle mahdollisesti rakennettavan jätevoimalan ympäristövaikutusten arviointihanke valmistui vuonna 2013.

TSJ ja Salon seudun Rouskis Oy ovat selvittäneet fuusioitumisen mahdollisuuksia arviointihetkellä. TSJ on mukana Lounais-Suomen jätelaitosten hankintarengaassa hyödyntämisratkaisujen kilpailutuksen osalta. Julkinen hankinta toteutetaan kilpailullisena neuvottelumenettelyinä. Alueen kunnallisen jätehuollon ja yritysten yhteistyötä ovat leimanneet jännitteet. Nämä näkyvät arvioina kunnan vastuulle kuuluvan jätteen ohjautumisesta kunnan järjestelmän ulkopuolelle sekä toisaalta hyödyntämisratkaisujen hankintaan tai jätehuoltoviranomaisen normaaliin toimintaan kohdistuvana aktiivisena vaikuttamistyönä. Yritysten näkökulmasta Varsinais-Suomen alue on edellä esitettyjen näkökulmien vuoksi usein haastava, mutta kovin pitkälistä analyysiä asian tilanteesta ei arvioinnin yhteydessä ole toteutettu. Turun Seudun Jätehuolto Oy on nähty usein kilpailijana, osin sen aiemman, kuitenkin jo eriytetyn markkinaehtoisen toiminnan vuoksi. Toisaalta alueen yritysten toimintarakenne on varsin vahvasti valtakunnallisten suurempien jätealan yritysten dominoiva, ainakin markkinaosuudella tarkasteltuna.

Aiemmin jätelautakunnan kuljetusjärjestelmiä koskevassa päätöksenteossa (Tksj-hulk § 31) todetaan, että lautakunnalla ei ole tarkkaa tietoa toimialueellaan toimivista jätteenkuljetusyrityksistä. Jätteiden vastaanottoaikoilta ja kuljetusyrityiltä toistaiseksi saatujen tietojen mukaan kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen alueella kiinteiden jätteiden kuljetukset hoidetaan pääsääntöisesti kolmen - neljän kuljetusyrityksen toimesta, jotka eivät kaikki kuitenkaan toimi koko lautakunnan toimialueella. Lisäksi seudulla toimii jätehuoltoviranomaisen saamien tietojen mukaan muutamia pienehköjä yhdyskuntajätteitä kuljettavia yrityksiä, joilla ei kuitenkaan ole käytössään esim. pakkaavia jäteautoja ja joiden osuus alueen kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden kiinteistöistä kuljetuksista on hyvin pieni. Järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymistä ei pystytä todentamaan kiinteistön haltijan jätteenkuljetuksen alueilla, koska seurantarekisteriä ei ole olemassa.

Kunnan järjestämän ja TSJ:n kilpailuttaman jätteenkuljetuksen alueella toimi vuonna 2013 mantereella neljä kuljetusyritystä joista kaksi käyttää puristavia jäteautoja ja muut kaksi suurempien keräysvälineitä tyhjentäviä autoja. Paraisten ulkosaaristossa toimii lisäksi seitsemän kuljetusyritystä, joista kolmella on puristavat autot ja muita kuljetuksia hoidetaan mm. veneillä. Sako- ja umpikaivolietteiden kuljetusyrityksiä toimi alueella lietteiden vastaanottoaikoista saatujen tietojen mukaan vuonna 2012 yhteensä 37 kpl. Arvion mukaan suurin osa lietteitä kuljettavista yrityksistä on melko pieniä. Viranomaisille toimitetut kuljetusrekisteritiedot vuodelta 2012 kattavat arvion mukaan 19% viemäroidyn alueen ulkopuolella olevista kiinteistöistä. Viemäriverkostion ulkopuolella olevien kiinteistöjen sako- ja umpikaivolietteiden osalta valvonnalta puuttuu kokonaan valvonta- ja seurantatyökalu sillä seurantarekisteriä ei ole olemassa.

Miten kriteereitä tulisi selkeyttää?

Jätehuoltoviranomaisten näkemysten ja Kuntaliiton yleiskirjeen mukaan kunta voi päättää siirtymisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen, vaikka laissa mainitut kriteerit kiinteistön haltijan järjestämälle kuljetukselle täytyisivätkin. Jätehuoltoviranomaisten vastausten perusteella tätä ”perussääntöä tulisi selkeyttää”.

Määrittelyn selkeyttämistä kaivataan muun muassa sen suhteen, kuinka laajaa arviointia kattavuuden, luotettavuuden sekä kokonaisuuden myönteisyyden osalta tarvitaan. Kootun aineiston perusteella arvioinnin laajuus on vaihdellut kattavasta selvityksestä edellytysten ”toistamiseen”. Jotkut ovat esittäneet hyvinkin yksilöityjä näkemyksiä siitä, miten kuljetusjärjestelmien arviointikriteeriä tulisi muuttaa.

Useat jätehuoltoviranomaiset ovat ilmeisesti hyödyntäneet Kuntaliiton yleiskirjettä sekä Kuntaliiton laatimaa ohjetta, koska päätösten sisältö ja päätösten perusteluissa käytettävät teemat vastaavat näihin varsin hyvin. Toinen kysymys on se, ovatko nämä ohjeet tavoittaneet esimerkiksi kaikkia kyselyyn vastanneita jätehuoltoviranomaisia tai ovatko ohjeistukset olleet riittäviä. Seuraavassa esitetystä palautteesta voi päätellä, että ohjeistus ei ole joko tavoittanut tai vastannut kommentoijan tarpeisiin.

”Mikäli kunnassa on sopimusperusteinen jätteenkuljetus, tulee se muuttaa tai tehdä päätös tarkastelujakson aloittamisesta. Tarkastelujakso tulee aloittaa viimeistään 2 vuoden kuluttua päätöksestä. Tätä ennen paikkaava keräys tulee saattaa lain vaatimalle tasolla (purkaa). Vuoden tarkastelujakson aikana tulee kunnassa ja riittävän asukkaille suunnatuin kyselyin varmistaa, että jätelain ehdot täyttyvät (minimi 100 kyselyä/kunta). Tarkastelujakson päätyttyä tulee sekä ko. kunnan teknisen lautakunnan että jätelautakunnan todeta yksimielisesti ehtojen täyttyminen, jotta kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta voidaan jatkaa. Mikäli kyselyn vastaajista yli 20% kokee että jätehuollon ehdot eivät täyty tulee järjestelmä muuttaa kunnalliseksi.” (Erään vastaajan esimerkki riittävän kattavasta tarkastelusta).

Jätehuoltoviranomaisten kyselyn avovastauksissa mainitaan muun muassa seuraavia selvennystarpeita:

- Kohtuulliset ja syrjimättömät ehdot: Avaaminen esimerkin avulla olisi tarpeen.
- Kohtuullisuus ja syrjimättömyys: Mitkä hintaerot ovat kohtuullisia? Osan mielestä tarkoitetaan myös tasahintaa.
- Jätehuollon toimijat: Esimerkinomainen kuvaus olisi tarpeen.
- Kattavuus: Tarkoittaako tietojen puute yrityksiltä myös puutetta kattavuudessa?
- Kattavuus: Kun valvontaa ei tehdä, voidaanko ”kattavuutta” todeta tai perustella?
- Kokonaisuutena myönteisyys: Kuinka laajaa arviointia tarkoitetaan ja mitä tässä pitäisi huomioida? Onko esimerkkejä kvantitatiivisista mittareista?
- Jätehuollon toimivuus: Mitä tämä käytännössä tarkoittaa ja kenen näkökulmasta?
- Alueellinen kehittäminen: Keitä kaikkia tulisi huomioida?

Valtaosa jätelaitoksista katsoi, että kuljetusjärjestelmään tulisi ottaa yksiselitteinen kanta lain tasolla. Jätelaitokset esittivät vain muutamia ehdotuksia kriteerien selkeyttämiseksi, kuten:

- kriteerien esimerkkiperustelut tai esimerkkien tarjoaminen siitä, milloin kriteerit täyttyvät ja milloin ei:
- kuntalaisten ja asiakkaan edun vahvempi painottaminen

- vaikutusten arvioinnissa tulisi erottaa vaikutukset kotitalouksiin ja vaikutukset kustannuksiin
- yritysvaikutusten osalta erottelu kuljetusyritysten ja muiden yritysten välillä
- Viranomaisvaikutusten osalta näkemykset vaihtelevat. Esimerkiksi tietojen saatavuuden arviointia tulisi painottaa.

Case: Pirkanmaa

Pirkanmaalla alueella toimiva Alueellinen jätehuoltojaosto on 17 kunnan yhteinen toimielin, jonka vastuulla ovat jätehuoltoon liittyvät viranomaistehtävät. Jätehuoltojaoston toimialue kattaa Hämeenkyrön, Ikaalisten, Juupajoen, Kangasalan, Lempäälän, Mänttä-Vilppulan, Nokian, Oriveden, Parkanon, Pirkkalan, Pälkäneen, Ruoveden, Sastamalan (entisen Mouhijärven ja Suodenniemen osalta), Tampereen, Vesilahden, Virtain ja Ylöjärven kunnat. Toimialueella on noin 420 000 asukasta ja noin 38 000 vapaa-ajan asuntoa. Jätehuoltojaostossa on 12 jäsentä, joista seitsemän on Tampereelta ja viisi seudun muista kunnista.

Pirkanmaan Jätehuolto Oy toimii alueellisena kuntien omistamana jätehuoltoyhtiönä. Sen toimintaperiaatteena on ollut toimia osinkoa jakamattomana yhtiönä. Valtaosa sen toiminnasta muodostuu lakisääteisistä tehtävistä. Markkinaehtoisien palvelujen osuus on n. 12 % vuonna 2012. Pirkanmaan jätehuolto toteuttaa jonkin verran jätehuoltopalvelua toissijaisen jätehuoltovastuun mukaan. Sen osuus on parhaillaan selvityksen alla. Jätehuoltoyhtiö toimii alueella aktiivisena palvelujen tilaajana. Alueen yritysten ja jätelaitoksen välillä on perinteisesti ollut kohtuullisen hyvät yhteistyösuhteet ja pahimmilta vastakkainasetteluilta on välttytty esim. erilaisen yhteiskehittelyn kautta.

JäteJ 24.4.2014 pöytäkirjan mukaan alueellisen jätehuoltojaoston toimialueella toimii noin 60 sako- ja umpi-kaivolietteen kuljetusyrittäjää. Tämän lisäksi alueella toimii myös useita ELY-keskuksen jätehuoltorekisteriin ilmoittautumattomia toimijoita. Näitä toimijoita voi alueellisen jätehuoltojaoston saamien tietojen mukaan olla kunnasta riippuen muutamasta miltei kymmeneen. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2012 alueella toimi kaikkiaan 40 jätteen keruu, käsittely ja loppusijoitustoimialan (luokka 38) yritystä, jossa aloittaneita yrityksiä vuonna 2012 oli 3 ja lopettaneita 2. Useat yritykset toimivat muissa toimialaluokissa.

Jätelautakunta on analysoinut hinnoitteluja ja todennut, että hinnoittelussa on eroja niin kuntien välillä kuin yksittäisen kunnan sisällä, eikä hintaeroja ei voida selittää pelkästään luonnollisin perustein. Laskutusperusteet vaihtelevat, eikä asiakkaalle toimitetussa laskussa aina eritellä maksuperusteita, joka on jätelain 85 §:n mukainen lakisääteinen velvollisuus. Tyhjennyshinnat vaihtelevat yksittäisen kunnan sisällä jopa 20-200 €. Rekisteröimättömät toimijat tarjoavat palveluitaan huomattavasti alhaisemmillä hinnoilla kuin rekisteröidyt yrittäjät.

Ennen uutta jätelakia alueella on ollut kiinteiden yhdyskuntajätteen osalta kuntien järjestämä jätteenkuljetus. Toimialueella uuden jätelain aiheuttama merkittävin ponnistelu on liittynyt tarpeeseen tehdä päätös sako- ja umpikaivolietteiden sopimusperusteisen jätteenkuljetusjärjestelmän tarkistamisesta. Päätös siirtymisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen sako- ja umpikaivolietteiden osalta tehtiin 24.4.2013.

Alueellinen jätehuoltojaosto on 26.9.2012 § 20 päätti aloittaa selvitys-työn sako- ja umpikaivolietteen kuljetusjärjestelmän tarkistamisesta uuden jätelain (646/2011) nojalla. Jätejaoston pöytäkirjassa (JäjeJ 24.4.2013) päätöksen valmistelua on luonnehdittu seuraavasti: ”Tämän päätöksen valmistelussa on huomioitu uuden jätelainsäädännön ja jätelakia koskevan hallituksen esityksen perustelut jätteenkuljetusjärjestelmää koskevasta päätöksenteosta sekä Suomen Kuntaliiton 29.1.2013 päivätty yleiskirje ”Jätehuoltoviranomaisen päätös jätteenkuljetusjärjestelmästä”. Selvityksen johtopäätöksissä todetaan, että Pöyry Finland Oy:n näkemyksen mukaan jätelain 37.1 §:n edellytykset eivät kokonaisuudessaan täyty alueellisen jätehuoltojaoston toimialueella.

Alueellisen jätehuoltoviranomaisen pyytäessä 5.2.2013 päivätyllä kirjeellään jätelain 39 §:n ja jäteasetuksen 26 §:n mukaisia tietoja jätteenkuljetusrekisteriin merkitsemiseksi, kävi kuitenkin ilmi, ettei pääosalla kuljetusyrittäjistä ole kirjanpidossaan lainsäädännön edellyttämiä tietoja. Ainoastaan 16 kuljetusyrittäjien kirjanpidosta saatiin lain edellyttämät tiedot. Osa kuljetusyrittäjistä ei myöskään käytä lietteen kuljetuksissa jätelain 121 §:n ja jäteasetuksen 24 §:n edellyttämiä siirtoasiakirjoja.

Jätelautakunnan päätös, siitä käyty keskustelu ja valmistelu ovat dokumentteina pisimpiä ja seikkaperäisempiä (eniten tietoa sisältäviä), joita arvioinnin yhteydessä on tarkasteltu. Päätöksenteon yhteydessä jaosto on kuitenkin käynyt aktiivista keskustelua, eikä päätösprosessi itsessään ollut helppo.

Yhdyskuntajätehuollossa kiinteiden yhdyskuntajätteiden kohdalla alueen jätehuollon konsepti on perustunut vahvaan syntypaikkalajitteluun sekä materiaalivirtojen hallintaan. Kustannuksiltaan asiakkaille Pirkanmaan jätehuollon alue on ollut maan edullisimpia, ainakin jätelaitosten keskinäisessä vertailussa. Uuden jätehuoltoviranomaisen ja jätelaitoksen yhteistyö on ollut luontevaa ja uusi viranomainen nähdään selkeänä parannuksena. Tulevaisuuden eräänä haasteena nähdään jätehuollon palvelutasosta päättäminen, jossa jätehuoltoviranomaisen ja kunnan ympäristöviranomaisen tai jätelaitoksen omistajaohjaukselliset roolit eivät välttämättä ole selkeitä.

Alueella on lisäksi aiemmin käyty keskustelua ns. Tammervoimahankkeen toteutuksesta. Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n ja Tampereen Sähkölaitos Oy:n omistaman Tammervoima Oy:n hallitus teki 14.8.2013 hankintapäätöksen hyötyvoimalaitoksen päälaitehankinnoista. Tammervoima-hankkeen kanssa kilpaili yritysveloitetty, Metson, BMH Technologyn ja muiden kumppaneiden suunnittelema Tammerpower-hanke. Se olisi perustunut Metson kaasutusteknologiaan. Liiketoimintajaosto pyysi omistajaohjauksena näistä kahdesta hankkeesta vertailevat selvitykset, ennen kuin se antoi nyt tukensa arinateknologialle. Jaosto äänesti ratkaisusta. Tammervoima voitti äänin 5-2. Jaoston mukaan kustannukset olisivat nousseet liian suuriksi, jos jätteen energiakäytön teknologiaratkaisu olisi vaihdettu kesken valmistelun Tammervoiman arinateknologiasta Tammerpowerin kaasutusratkaisuun.

2.5

Vaikutukset alan elinkeinotoimintaan

Lähtökohtia

Lakiesityksen ennakoarviossa (HE 199/2010 vp, s. 44) todetaan, että laki lisäisi jossain määrin yritysten hallinnollisia velvoitteita ja niistä aiheutuvia kustannuksia sekä vastuiden selkeyttämisen kautta edistäisi tasapuolista kilpailua. Muutoin esityksellä ei arvioitu olevan merkittäviä suoria vaikutuksia yritysten liiketoiminnan edellytyksiin taikka niiden asemaan kotimaisilla tai kansainvälisillä markkinoilla.

Uudessa jätelaissa kunnan vastuu ja yksinoikeus laajenee vain kohdistuen 1.6.2014 alkaen myös yksityisen sosiaali- ja terveystalouden sekä koulutustoiminnan yhdyskuntajätteeseen, jonka osuus kunnan vastuulla olevasta jätteestä on noin 1-2 %. Uudessa jätelaissa on edelleen lähtökohtana kunnan velvollisuus ja yksinoikeus järjestää vastuulleen säädetty yhdyskuntajätehuolto, mikä sellaisenaan edelleen rajoittaa markkinaehtoista liiketoimintaa vastaavaan tapaan kuin vanhan jätelain aikana. Yksityiset elinkeinonharjoittajat eivät siten edelleenkään voi tarjota jätehuoltopalveluita suoraan kunnan vastuun piirissä oleville jätteen haltijoille lukuun ottamatta jätteenkuljetusta alueilla, joilla on voimassa kiinteistönhaltijan järjestämä jätteenkuljetus. Tällöinkin jäte on kuljetettava kunnan määräämään käsittelypaikkaan.

Jätehuoltoon liittyvien alojen yhteinen liikevaihto oli vuonna 2007 noin 1 750 miljoonaa euroa, mikä on noin 7 % rakentamistoimialan liikevaihdosta (YMra 12/2010). Sako- ja umpikaivolietteiden kuljetusten luvut eivät ole tässä mukana. Valitettavasti arvioinnissa ei ole ollut tiedossa edellä mainitun arvon tarkempi laskutapa. Tilastokeskuksen yritysvoositilaston toimialatilaston (38) mukaan jätehuoltoon liittyvien alojen avainluvut ovat olleet seuraavat:

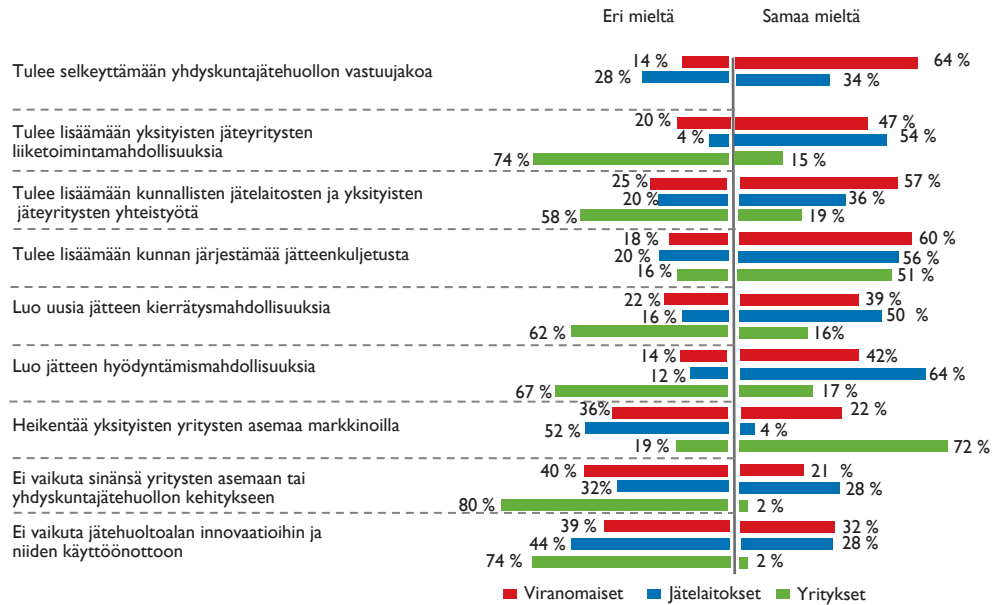
Taulukko 9. Jätealan yrityskannan kehitys (Lähde: Tilastokeskus).

Yritykset toimialalla 38 - Jätteen keruu, käsittely ja loppusijoitus; materiaalien kierrätys (TOL 2008) vuosina 2007-2012			
	Yrityksiä	Henkilöstö	Liikevaihto 1.000 €
2007	533	4 448	1 856 754
2008	539	4 449	1 984 991
2009	494	4 775	1 300 027
2010	490	4 999	1 575 937
2011	484	5 037	1 814 484
2012	485	4 694	1 735 230

Vaikutuksia alan elinkeinotoimintaan on arviointihetkellä vielä vaikea havaita. Vaikutuksista on kerätty tietoa monipuolisesti tiedustelemalla alan yritysten näkemyksiä ja kokemuksia jätelain vaikutuksista sekä tarkastelemalla aiempia tehtyjä selvityksiä yritysvaikutuksista ja kysymällä muilta viiteryhmiltä arvioita vaikutuksista elinkeinotoimintaan.

Jätehuoltoalalla toimivien yritysten liiketoimintaedellytykset ovat keskeisesti riippuvaisia jätehuollon palvelumarkkinoiden kokonaisliikevaihdon kehityksestä. Muiden kuin jätehuoltoalalla toimivien yritysten kannalta tärkeintä on riittävän laadukkaiden ja hinnaltaan kohtuullisten jätehuoltopalveluiden turvaaminen (SYKE 4/2010). Vastaavasti on arvioitu olevan epätodennäköistä, että esitys vaikuttaisi kuntien käytäntöihin yksityisen liiketoiminnan mahdollisuuksia vähentävästi. Hallituksen esityksessä tehty oletus onkin ollut, että vaatimukset entistä laadukkaimmista jätehuoltopalveluista loisivat yksityisille jätealan yrityksille entistä enemmän mahdollisuuksia tarjota palvelujaan. Vastaavasti pienet alan yritykset ovat protestoineet hankinnan keskittämisen johtavan suurien yritysten dominointiin.

Kuvassa 7 on esitetty kyselyyn vastanneiden viiteryhmien näkemyksiä väittämiin vaikutuksista elinkeinotoimintaan.



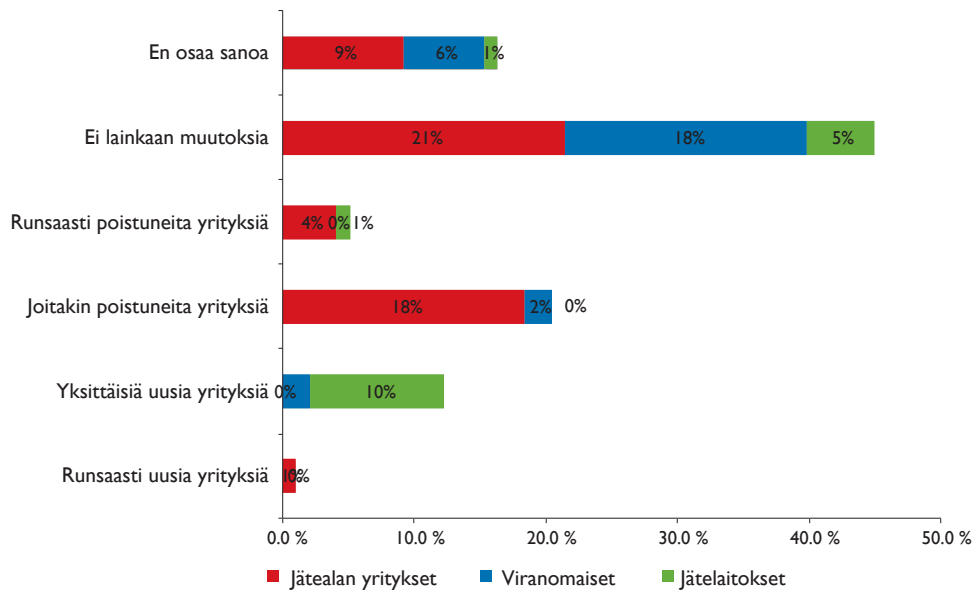
Kuva 7. Eri viiteryhmiä näkemyksiä jätelain elinkeinotoiminnan vaikutuksia koskeviin väittämiin.

Vaikutus yritysten määrään

Niillä alueilla, joilla on siirrytty kunnan järjestämään (eli käytännössä kilpailuttamaan) jätteenkuljetukseen, pienet yritykset pelkäävät suurten toimijoiden vahvistuvan samalla kun pienet poistuvat. Eri viiteryhmiä vastauksissa on selkeästi havaittavissa, että joitakin yrityksiä on jo poistunut tai jättänyt tarjoamatta jätteenkuljetuksen kilpailutuksissa niillä alueilla, joilla on ollut kunnan järjestämä kilpailutus jo aiemmin. Kilpailutilanteesta sopimusperusteisilla alueilla esitetään ristiriitaisia arvioita. Suuremmilla kaupunkiseuduilla kilpailua esiintyy, mutta pienempien kaupunkialueiden ja syrjäseutujen toimijoiden haastatteluissa korostuu alueen suhteellisen rajattu toimijajoukko. Alueen liiketoimintapotentiaalın vuoksi myöskään uusia toimijoita ei välttämättä esiinny alueella. Kiinteistöiltä tai taloyhtiöiltä ei ole kerätty tässä arvioinnissa asiaan liittyvää yksityiskohtaista palautetta.

Yksittäisiä esimerkkejä uusien yritysten tulosta markkinoille on huomattavissa kuntien toteuttaman kilpailutuksen myötä. Tällöin kysymyksessä on ollut joko jätteenkuljetusten tai muiden jätehuoltopalvelujen kilpailutus. Tapaustutkimuksissa on esiintynyt myös esimerkkejä, joissa uusi kuljetusyrittäjä on voittanut kilpailutuksen ilman kalustoa tarjouksessa esittämänsä hankintasuunnitelman pohjalta.

Osa suuremmista yrityksistä näkee, että uusi jätelaki ei itsessään suoranaisesti ole aiheuttanut merkittävää muutosta heidän liiketoimintaansa.



Kuva 8. Eri viiteryhmien näkemyksiä vaikutuksista yritysten määrään ja kokoon.

Merkittäviä muutoksia ei vielä ole havaittavissa. Jätteen keruun, käsittelyn ja loppusijoituksen toimialalla (38) oli vuonna 2011 aloittaneita yrityksiä 37 ja lopettaneita 25. Vuonna 2012 vastaavasti aloittaneita oli 31 ja lopettaneita 36.

Yritysten ja eri viiteryhmien näkemykset jätelain elinkeinovaikutuksista

Jätelaki nähdään usein erityisoikeuden tai yksinoikeuden luomisena kunnalle. Käytännössä kunnan yksinoikeus vastuullaan olevan yhdyskuntajätehuollon järjestämiseen on jätelain lähtökohta. Näin ollen osassa kommentteja nähdään jätelain lähtökohdan olevan ongelmallinen.

Lain toimeenpanovaiheen muutostilanteet, erityisesti sopimusperusteisten kuljetusjärjestelmien arviointi, ovat luoneet epävarmuuden ja epäjatkuvuuden tunnetta. Tämä on johtanut useilla toimijoilla investointien ja kehittämisen jäädyttämiseen.

Edellä esitettyjen näkökohtien lisäksi yrityskyselyssä ja –haastatteluissa kartoitettiin yritysten näkökulmia jätelain jo nyt realisoituneista tai tulevista vaikutuksista omaan liiketoimintoihin.

Käytännössä nyt havaittavina toistuvina vaikutuksina nostetaan esiin muun muassa seuraavia:

- Investointien vähentäminen sekä kuljetus- että käsittelysektoreilla
- Eräillä alueilla julkisten maksujen nouseminen
- Yksittäiset maininnat kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden jätehuoltopalvelujen markkinoinnista yrityksille, mikä on johtanut sopimuksien solmimiseen yhtiön kanssa; tämä on vaatinut yrityksiltä voimakkaita markkinointiponnisteluja näiden asiakkaiden takaisin saamiseksi tai uusien asiakkuuksien etsimistä
- Epätietoisuus ja epävarmuus siitä, miten liiketoiminta jatkossa kehittyy ja millaisia määräyksiä alan yrityksiin vielä kohdentuu
- Monipuolisia jätehuoltopalveluja tarjoavat yritykset kokevat tarjottavan palveluvalikoiman kaventuneen tai arvioidaan sen kaventuvan tulevaisuudessa
- Raportointivelvollisuuden ja tätä kautta hallinnollisten kustannusten lisääntyminen erityisesti jätteen kuljetuspalveluja tuottavien yritysten keskuudessa.

Tulevina vaikutuksina mainitaan muun muassa:

- Yhteistyön heikkeneminen tai katoaminen kunnallisten jätehuoltolaitosten kanssa
- Raportointivelvollisuuksien ja tätä kautta hallinnollisten kustannusten nousu
- Hyötyjätteen siirtyminen kuntien tai kuntien jätelaitosten haltuun⁴
- Liikevaihdon lasku tulevaisuudessa kuntayhtiöiden toimiessa aktiivisesti myös markkinaehtoisen jätteen osalta käyttäen hyväksi 33 tai 42 pykälää
- Suurten toimijoiden vahvistuminen ja kasvu suhteessa pieniin yrityksiin erityisesti kuntien toteuttamissa kuljetus- ja muissa kilpailutuksissa.

Edellä kuvatuista teemoista erityisesti epävarmuus ja investointien lopettaminen sekä arvio investointimahdollisuuksien heikkenemisestä tulevaisuudessa toistuvat vahvasti haastatteluissa.

Kyselyissä ja haastatteluissa nousi esiin myös väitteitä siitä, että joillain alueilla kunnallinen jätelaitos kerää yritysten jätettä, vaikka palvelua olisi tarjolla yksityisen jätteenkuljetus- ja jätehuoltoyrityksen joukosta (25 yritystä esitti tämän näkemyksen). Toisaalta useilla alueilla vastaavaa ilmiötä ei kyselyjen ja haastattelujen perusteella esiinny.

Jätelaitokset yritysten kilpailijoina tai tilaajina

Edellä esitetyissä havainnoissa korostuu yritysten kokemus ja näkemys kunnallisista jätelaitoksista heidän kilpailijoinaan. Tämä korostuu erityisesti erilaisia jätteen kiertäytymisen ja hyödyntämisen palveluja tarjoavien yritysten joukossa. Teknisesti ottaen jätelaitokset eivät voi kuitenkaan olla kilpailijoita siinä jätehuollossa, joka on yksinoikeudella säädetty kunnan vastuulle ja johon liittyvät operatiiviset palvelutehtävät kunta on siirtänyt laitoksen hoidettavaksi. Asiaan palataan vielä kilpailuneutraliteetin ja kilpailun edistämisen analyysin yhteydessä.

Jätelaitokset ovat yrityksille myös merkittävä tilaaja. Kyselyihin vastanneista jätelaitoksista osa on kilpailuttanut jätteen kuljetusta (sekä usein myös käsittelyä) ja useat kyselyihin vastanneet yritykset ovat osallistuneet kilpailuihin eri puolilla Suomea. Kilpailutuksiin osallistuu vastausten mukaan 3-8 (keskimäärin 5) yritystä kilpailtavaa teemaa ja asiaa kohden. Jätelaitokset pystyvät myös tunnistamaan jonkin verran sellaisia alueella toimivia yrityksiä, jotka ovat jättäytyneet kilpailutuksen ulkopuolelle, mutta joiden odottaisivat osallistuvan kilpailutuksiin.

Yrityskyselyn ja haastattelujen perusteella erityisesti pienet yritykset (liikevaihto alle 1 miljoona euroa) katsovat, että omat resurssit osallistua tarjouskilpailuihin ovat vähäiset. Nämä yritykset näkevät ylipäättään, että suuntaus kuntien ja yritysten välisessä yhteistyössä on menossa kuljetusten osalta suurempia yrityksiä suosivaksi. Vastaavasti jätelaitosten laajentuessa pelätään, että jätelaitosten tilaajarooli pienenee, vaikka useiden haastatteltujen jätelaitosten näkökulmasta tilanne on päinvastainen. Tämä voi perustua oletukseen siitä, että jätelaitosten hankintaosaamisen vahvistuessa jätehuoltoa kilpailutetaan entistä enemmän pienemmissä osissa ja osakokonaisuuksissa, mikä ei välttämättä ole palvelun tuottajien näkökulmasta toivottava kehitys.

Jätelaitosten antamien kilpailutusmerkkinen perusteella jätehuollon ostopalvelusopimukset ovat usein kestoltaan viisivuotisia ja sisältävät optioita eri toimista. Sekä kuljetus- että käsittelypalvelun osalta nykyisessä lain toimeenpanovaiheessa hankaluutena ovat esimerkiksi tuottajavastuuseäädösten muuttuvat aikataulut ja

⁴ On huomattava, että tämä näkemys hyötyjätteen siirtymisestä jätehuoltoyrityksille on esimerkki vastuunjaon epäselvyyksistä. Hyötyjätteet ovat olleet jo aikaisemman jätelain aikana kunnan järjestämisvastuulla ja jäte on tullut toimittaa kunnan määräämään ja hankintalain mukaisin menettelyin tämän valitsemaan jätteen hyödyntämislaitoksiin.

kuljetusjärjestelmäpäätöksiin liittyvät epävarmuudet, jotka puolestaan vaikeuttavat sopimusten solmimista.

Case-esimerkki: Kymen alue

Kymen jätelautakunta on yhdeksän kunnan yhteinen (Hamina, Iitti, Kotka, Kouvola, Lapinjärvi, Miehikkälä, Mäntyharju, Pyhtää ja Virolahti). Lautakunnassa päätetään yhdessä niistä jätehuollon järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä, jotka ennen päätettiin jokaisessa teknisessä lautakunnassa erikseen. Jokaisella kunnalla on jätelautakunnassa nimeämänsä edustaja/edustajat.

Kymen jätelautakunnan toimialueella on kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus Haminassa, Virolahdella, Miehikkälässä, Lapinjärvellä ja Pyhtäällä sekä Kouvolan kaupungin alueella entisten Anjalankosken ja Kuusankosken kaupunkien alueilla. Kouvolan muissa kaupunginosissa sekä Kotkassa, Iitissä ja Mäntyharjulla on kunnan järjestämä jätteenkuljetus. Kouvolan kaupungin alueella entisten Anjalankosken ja Kuusankosken kaupunkien alueet siirtyvät kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen 1.1.2014 (Tela 14.12.2010 § 387).

Kymen jätelautakunta on käsitellyt 23.5.2013 kokouksessaan kiinteiden yhdyskuntajätteiden kuljetusjärjestelmää niissä kunnissa, joissa on kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus, eikä voimassa olevaa päätöstä ole kunnan järjestelmään siirtymisestä. Valmistelussa toteutettiin kattava esityö ja kuuleminen. Kokouksessa linjattiin, että Kymen jätelautakunta päättää helmikuun 2014 kokouksessa kunnailta vuoden 2013 loppuun mennessä saadun lisäselvityksen perusteella, täyttääkö kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus jätelain vaatimukset. Näitä selvityksiä ei vielä ollut arviointivaiheessa. Päätöksen siirto perustui yhden jäsenen tekemään ehdotukseen. Tämän jälkeen on jätelautakunnan jäseniin sekä peruskuntien virkamiehiin ja luottamusmiehiin kohdennettu voimakasta lobbausta, jossa on argumentoitu totuutta vääristellen ja Kymenlaakson Jäte Oy:n roolia ja toimintaa mustamaalaten sopimusperusteisen kuljetusjärjestelmän puolesta.

Osakassopimuksen mukaan kunnat antavat jätehuollon palvelutehtäviä yhteisen jäteyhtiön, Kymenlaakson Jäte Oy:n hoidettavaksi. Palvelutason määrittely tehdään yhdessä jätelautakunnan kanssa, ja lautakunta päättää sen perusteella jätetaksasta. Jäteyhtiö hoitaa mm. hyötyjätepisteitä ja jäteasemia, antaa jäteneuvontaa ja hoitaa laskutusta. Osa kunnista järjestää itse osan palveluista ja hoitaa laskutuksen niiden osalta. Yhtiö on perustettu vuonna 1997 ja sen toiminta-alueella asuu noin 191 000 asukasta. Yhtiö on alun perin perustettu EU-säädökset täyttävän jätteenkäsittelyn järjestämistä varten, mikä tarkoitti uuden kaatopaikan perustamista ja kotitalousjätteen optisen lajittelulaitoksen ja murskauslinjaston rakentamista. Optinen lajittelu jatkui vuoteen 2005 saakka. Toiminnan lopettamisen syy oli jätteen rinnakkaispoltoasetuksen täytäntöönpano, joka tyrehytti kotitalousjäteperäisen huonolaatuisen kierrätyspoltoaineen kysynnän. Yhtiö toimi sen jälkeen lähinnä kaatopaikkayhtiönä ja jätteen hyödyntämisen lisääminen on alkanut sen jälkeen.

Vakituista henkilöstöä yhtiöllä on 36. Yhtiön omistusosuudet määräytyvät omistajakuntien asukaslukujen mukaan. Yhtiön jätekeskus otti vuonna 2012 jätteitä vastaan yhteensä noin 102 000 tonnia. Loppujätteen määrä oli 35 300 tonnia – kasvua edellisvuoteen oli noin 5 %. Loppujätteestä ohjattiin polttoon Kotka Energia Oy:n Hyötyvoimalaan yhteensä 32 300 tonnia, jonka hankintarenkaaseen alue on kuulunut 2000-luvulla. Alueella on pyrkimys pienentää energiahyödyntämiseen menevää osuutta ja lisätä materiaalina kierrätettävää osuutta. Etusijajärjestystä on käytetty urakoiden kilpailutuksessa ohjaavana tekijänä.

Yhtiön liikevaihto on 13,9 miljoonaa euroa. Noin 90 % yhtiön liikevaihdosta muodostuu lakisääteisistä palveluista ja noin 10 % markkinaehtoisesta. Liikevaihdon kasvu johtui toiminnan volyymin kasvusta ja asiakaskunnan laajentumisesta, kun kunnat ovat siirtäneet jätekuljetusten hoitoa ja laskutusta yhtiön hoidettavaksi. Markkinaehtoisen toiminnan osuuden vähentäminen on nähtävissä yhtiön strategiassa sekä rekrytointiin liittyvissä ratkaisuissa. Yhtiöllä on myös merkittävä tilaajarooli suhteessa jätealan yrityksiin. Toissijaisen vastuun osuus on varsin pieni: sopimuksia on noin 30. Yrityksasiakkaille on viestitty varsin selkeästi, miten heidän tulee hankkia jätehuoltopalvelunsa jätealan yrityksiltä.

Jätelaitos hankkii noin 60 % palveluistaan ulkopuolelta. Näitä ovat kiinteistöittäinen jätteenkuljetus, jätelaitoksen muut jätteenkuljetukset, jätelaitoksen omien käsittelylaitosten huolto- ja kunnossapito sekä biojätteen käsittelypalvelujen hankinta ulkopuolisista laitoksista. Lisäksi ulkopuolilta laitoksilta hankitaan energiahyödyntämispalveluja sekä hyötyjätteiden keräysverkoston hoito ja vaarallisen jätteen keräystä ja käsittely. Kuljetuksissa yhteistyöyritysten määrä on noin 15 kappaletta vuositasolla. Kaikkiaan alihankinta- ja urakointisopimuksia on noin 80 kappaletta. Yhtiön sopimukset ovat yleensä viisivuotisia ja sisältävät optiot. Kuljetusten ja hyötyjätteenverkoston osalta jätelain pakkausten tuottajavastuun siirtymäajat ja epätietoisuudet tarkoittavat myös hankaluuksia sopimushallinnassa sekä pahimmassa tapauksessa purkumenettelyjä.

Uuden jätelain mukaisesti yhtiön omistuspohja on muuttunut siten, että yksityinen omistus on loppunut kun Kotka ja Kouvola ostivat teollisuusyhtiöiden omistamat osakkeet itselleen. Uuden jätelain 43 §:n mukaiset tehtävien siirtopäätökset tehtiin kunnissa vuosien 2011–2012 aikana niissä kunnissa, joissa oli kunnan järjestämä jätteenkuljetus. Kouvolan ja Iitin osalta oli jo aiemmin palvelusopimuksilla hoidettu jätteen kuljetusten hallinnointi ja laskutus, hyötyjätehuolto sekä palvelutason määrittely ja taksan valmistelu.

Aluetta tarkasteltaessa on syytä muistaa, että alueella on ollut pitkään hyvää yhteistoimintaa alueen kuntien, jätelaitoksen ja jätealan yritysten kanssa.

Jätealan yritysten hallinnolliset kustannukset

Kyselyssä kerättiin tietoa raportointivelvollisuuksien yrityksille aiheuttamasta hallinnollisesta kustannuksesta raportointivelvollisuuksittain. Kyselyn tulosten perusteella standardoidut arviot jätelaissa edellytetyjen hallinnollisten tehtävien vaatimasta työmäärästä yrityksissä on esitetty taulukossa 10.

Taulukko 10. Yritysten käyttämä työmäärä jätelaissa edellytettyihin hallinnollisiin tehtäviin (tuntia / hakemus tai ilmoitus).

”Kuinka monta tuntia arvioitte ilmoituksen laatimisen vievää aikaa yritykseltänne tunteina /ilmoitus tai hakemus.”						
Ilmoitus / hakemus	Pienet (alle 10 työntekijää)		Keskikokoiset (11-49 työntekijää)		Isommat (50-työntekijää)	
	Paperi	Sähköinen	Paperi	Sähköinen	Paperi	Sähköinen
Jätteen kuljettajan tai välittäjän hakemus jätehuoltorekisteriin hyväksymiseksi	Ei tietoja, alle 3 tuntia	2 tuntia	Toimittaneet vain sähköisesti	1 tunti	10 tuntia	4 tuntia

Jätteen kuljettajan ilmoitus kiinteistöjen määrästä, josta jätettä on noudettu sekä jäteastioiden tyhjennyskierrosta jätelajeittain	4 tuntia	4 tuntia	Toimittaneet vain sähköisesti	4 tuntia	100 tuntia	4 tuntia
Jätteen kuljettajan tiivistelmä kiinteistöiltä kerätyn jätteen määrästä ja toimituspaikoista	4 tuntia	2 tuntia	Toimittaneet vain sähköisesti	4 tuntia	30 tuntia	5 tuntia

Aineistossa esiintyy myös yrityksiä, jotka ovat laskeneet koko yritykseltä kuluvan tuntimäärän perustuen ilmoitusten määrään. Tässä ei ole kuitenkaan huomioitu näitä laskelmia vaan esitetään niin sanottu standardoitu tuntimäärä.

2.6

Vaikutukset kotitalouksiin ja jätteen haltijoihin

Kotitalouksien näkökulma

Tässä arvioinnissa ei ole toteutettu ensisijaista tiedonkeruuta kotitalouksille tai jätteen haltijoille. Arvioinnissa ei myöskään ole tehty mittavia kustannustarkasteluja jätehuollon kustannuksista jätteen haltijoille tai kotitalouksille. Aiemmat selvitykset ovat osoittaneet sen olevan teknisesti hankalaa ja vaativan tilastoinnin kehittämistä. Näitä kaikkia ei kuitenkaan vielä ole toteutettu (YmRa 12/2010, s. 149).

Seuraavassa esitetyt näkemykset pohjautuvat kotitalouksia edustavien järjestöjen haastatteluihin sekä arvioinnin tapaustutkimushaastatteluisia tehtyihin kunta- ja yrityshaastatteluihin. Lähtökohtaisesti vaikutukset kotitalouksiin eivät ole vielä nähtävissä, mutta tässä luvussa tarkastellaan myös vaikutusten mahdollista syntylogiikkaa jatkoseurannan helpottamiseksi.

Kotitalouksia edustavat järjestöt ovat tehneet omaan toimintaansa liittyviä selvityksiä, joita jätealan muut toimijat ovat käyttäneet argumentteina täysin vastakkaisten intressien ajamiseksi. Esimerkkinä näistä voi olla yksittäisellä alueella kotitalouksille teetetty kysely siitä, millaisia jätteen kuljetuspalveluita he haluaisivat. Valtakunnalliset järjestöt eivät ole ottaneet kantaa esimerkiksi kuljetusjärjestelmiin, vaan liittojen jäsenyhdistykset voivat tehdä niin haluamallaan tavalla.

Kotitalouksien näkemykset jätelain vaikutuksista vaihtelevat hyvin paljon eri alueilla. Kotitalouksien intresseissä on lähtökohtaisesti saada mahdollisimman kustannustehokasta ja kattavaa palvelua. Kotitalouksilta ei ole toistaiseksi tiedusteltu esimerkiksi kierrätykseen tai syntypaikkalajitteluun liittyviä näkemyksiä. Eräillä rajatuilla alueilla Kiinteistöliiton toteuttamissa kyselyissä noin 60 % taloyhtiöiden edustajista on ilmoittanut, että kierrätystä tulee lisätä.

Haastattelujen perusteella muodostuu kuva, että sellaisilla kiinteistön haltijan järjestelmään kuuluvilla alueilla, joissa kiinteistöt kokevat olevansa vahvoja ja aktiivisia toimijoita, ollaan yleensä tyytyväisiä jätehuoltoon, vaikka vaihtelua näkemyksissä esiintyy. Koska siirtymävaihe uuden jätelain mukaisiin jätteenkuljetusjärjestelmäpäätöksiin on vielä meneillään, eivät lopulliset vaikutukset näillä alueilla ole vielä nähtävissä. Vastaavasti sellaisilla alueilla, joissa taloyhtiöt ovat organisoituneet laajemmin alueelliseksi ja kilpailuttaneet kuljetuksia laajempina alueina, ovat nähneet laajemmassa kilpailutuksessa mahdollisuuksia hintojen laskuun kotitalouksille. Tällaiset kilpailutuksen tavat ovat kuitenkin vielä hyvin poikkeuksellisia.

Muita haastatteluissa mainittuja tärkeitä tekijöitä kotitalouksien näkökulmista ovat esimerkiksi jäteasemien aukioloajat ja noutopalvelut sekä näistä kotitalouksille aiheutuvat kustannukset sekä jätteen poltto/lämmöntuotanto, jonka toivotaan näkyvän jollakin tavalla myös jätteenpalvelujen hinnoissa.

Jätelain edellyttämän uuden jätehuoltoviranomaisen roolin ja sen menettelytapojen ja prosessien ymmärtäminen on kotitalouksille välillä vaikeaa. Samoin esimerkiksi viranomaistoiminnan rahoitukseen liittyvät perusmaksut ja jätemaksujen kohtuullistamiset ovat asioita, joiden viestiminen kotitalouksille sekä varsinkin loma-asukkailla on ollut työlästä ja hankalaa. Juuri yksityishenkilöt ja kotitaloudet ovat usein aktiivisia toimijoita esimerkiksi jätehuoltoviranomaisen jätetaksaan sekä jätemaksupäätöksiin liittyvissä oikaisuvaatimuksissa ja muissa valituksissa.

Kotitalouksille koituvista kustannuksista ei myöskään ole olemassa vertailukelpoisia tietoja, jotka ottaisivat huomioon eri alueiden tilanteen. Jätelaitosyhdistys on kyselyin kerännyt tietoa kotitalouksien jätehuoltokustannuksista. Tämän lisäksi kuljetusjärjestelmäpäätöksiä yhteydessä on selvitetty myös hintatietoja, mutta tietojen saaminen on ollut vaikeaa, kuten aiemmin on todettu.

Noin puolet JLY:n toteuttamiin kyselyihin vastanneista kunnista (45 %, 85/185) kerää perusmaksuja, joilla katetaan kotitalouksien maksuttomat vaarallisen jätteen ja hyötyjätteen palvelut sekä jäteneuvonta. Keskimääräinen perusmaksun suuruus vuonna 2013 arvolisäveroineen oli omakotitalokiinteistöillä 25,8 €/vuosi. JLY:n keräämien tietojen mukaan omakotitalon keskimääräinen perusmaksu on laskenut 2000-luvun alkupuolen tasosta, mutta kääntynyt viime vuosina nousuun (JLY 2013, s. 14).

JLY toteaaakin, että jatkossa jätelautakuntien kautta voidaan toivottavasti saada tarkempaa ja vertailukelpoisempaa tietoa jätehuollon kustannuksista erityyppisissä erilliskeräys- ja kuljetusjärjestelmissä.

Jätelaitokset ovat viime vuosina lisänneet jätteiden vähentämiseen ja kierrättämiseen tähtäävää neuvontaa tai neuvontayhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Uusi jätelaki on haastattelujen perustella osaltaan myös vahvistanut tätä. Ajatuksena on, että lisäämällä viestintää voidaan jätteen vähenemiseen vaikuttaa vähintään pienessä mittakaavassa.

3 Vaikutukset etusijajärjestyksen toteutumiseen ja ympäristönsuojelun tasoon

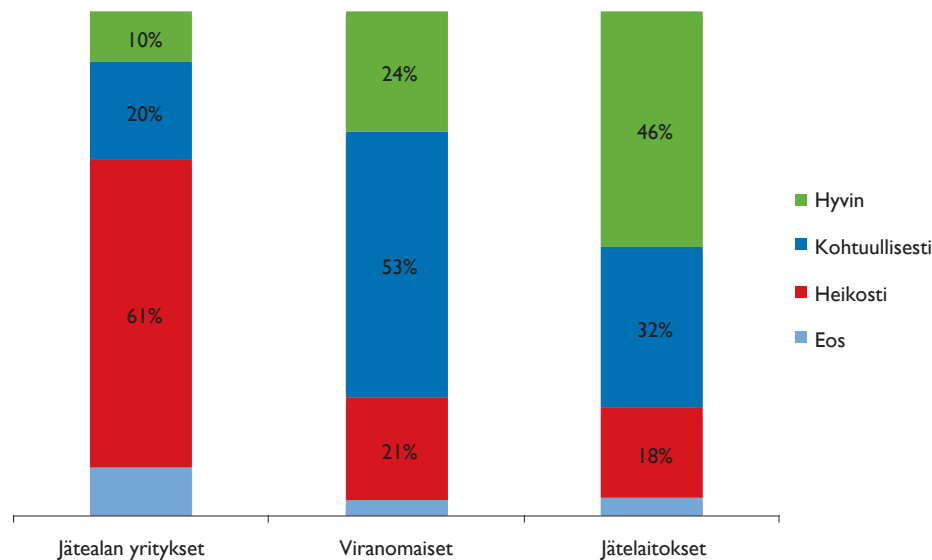
3.1

Etusijajärjestyksen toteutuminen

Etusijajärjestys lähtökohtana

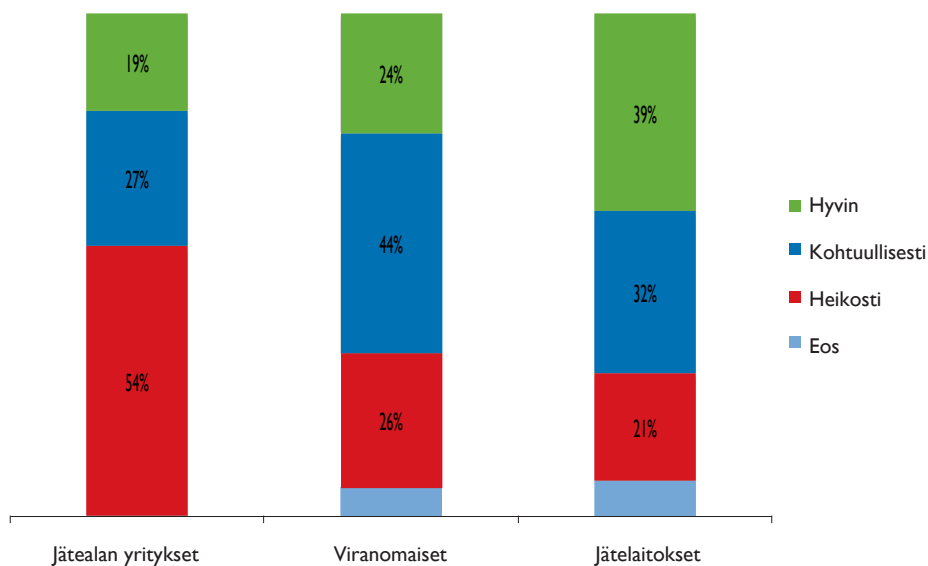
Uuteen jätelakiin on otettu uudistuneen EU-lainsäädännön mukainen viisiportainen jätehierarkia eli jätehuollon etusijajärjestys. Jätehierarkian toteuttamiseksi ehdotetaan toimia, joilla tähdätään jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen, jätteen kierrätyksen ja muun hyödyntämisen lisäämiseen sekä jätteen kaatopaikkakäsittelyn vähentämiseen. Tässä arvioinnissa tarkastelu perustuu vastaajien arvioihin. Todellisia vaikutuksia ei sinänsä arviointihetkellä voi vielä merkittävästi olla havaittavissa, koska jätelaki on ollut voimassa vasta kaksi vuotta ja etusijajärjestyksen täytäntöönpanoon liittyvä päätöksenteko on vielä osin kesken.

Arvioinnin yhteydessä on etusijajärjestyksestä käyty paljon keskustelua. Kyselyjen perusteella etusijajärjestyksen toteutumiseen suhtaudutaan ristiriitaisesti. Tätä on havainnollistettu kuvassa 9.



Kuva 9. Kyselyyn vastanneiden viiteryhmiä näkemyksiä uuden jätelain vaikutuksesta etusijajärjestyksen tehostamiseen.

Kuvassa 10 on lisäksi kuvattu kyselyyn vastanneiden viiteryhmiä näkemyksiä siitä, missä määrin uuden lain myötä kierrätystä on onnistuttu edistämään.



Kuva 10. Kyselyihin vastanneiden viiteryhmiä näkemyksiä siitä, missä määrin jätelain uudistuksen tavoite kierrätysten edistämisestä onnistui.

Eri viiteryhmiä perusargumentaatio edellä kuvatuissa ristiriitaisissa kysymyksissä on seuraava: Etusijajärjestys on periaatteena hyvä, mutta nykyään etusijajärjestyksen mukaisessa hierarkiassa ylempänä olevat uudelleenkäytön valmistelu ja kierrätys jäävät energiahyödyntämisen ja muun hyödyntämisen jälkeen. Yritykset väittävät, että jätelaitokset painottavat energiahyödyntämistä ja tässä mielessä muut mahdollisuudet jäävät hyödyntämättä. Toisaalta jätelaitokset ovat enenevässä määrin lähteneet kehittämään kierrätystä ja uudelleenkäyttöä, ja orgaanisen jätteen kaatopaikkakielto tulee viimeistään muuttamaan tilannetta.

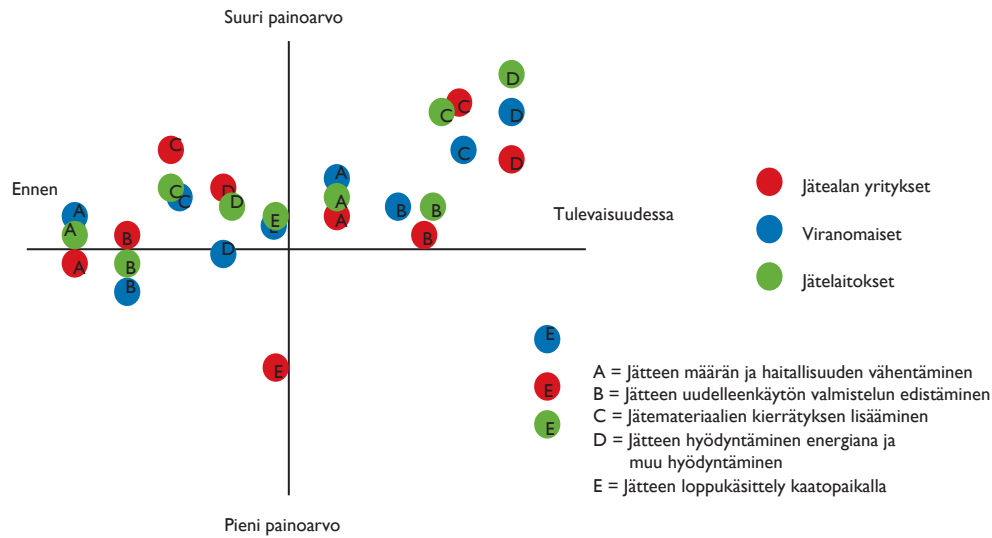
Etusijajärjestyksen toteutuminen yhdyskuntajätehuollossa

Jätelaitokset arvioivat jätteen käsittelyn jakautumista etusijajärjestyksen eri tasoille toimialueellaan karkeasti prosenttiosuutena koko yhdyskuntajätteen jätemäärästä vuonna 2012. On syytä huomata, että kyseessä on arvio, joka perustuu jätelaitosten omiin tilastoihin. Useat jätelaitokset eivät uskaltaneet esittää tällaista kokonaisarviota. Osa jätelaitoksista puolestaan esitti hyvinkin tarkan ja perustellun arvion. Kuten aiemmissa selvityksissä on tuotu esiin, jätteen kokonaismäärää on vaikea arvioida. Jätelaitosten (mukaan lukien yksittäisten kuntien) antamien vastausten perusteella laitosten vastaanottamasta yhdyskuntajätteestä kierrätettiin keskimäärin 19 %, mutta vastauksissa esitettyjen arvioiden vaihteluväli oli varsin suuri. Saatujen vastausten suuren vaihteluvälin vuoksi ei ole mielekästä esittää keskimääräistä arviota yhdyskuntajätteen käsittelyn jakautumisesta muille etusijajärjestyksen tasoille.

Etusijajärjestyksen eri osa-alueiden merkitys ennen jätelakia ja tulevaisuudessa

Kyselyissä kysyttiin kaikilta viiteryhmillä, miten he näkevät etusijajärjestyksen eri osa-alueiden painoarvon omassa toiminnassaan ennen uutta jätelakia sekä uuden jätelain jälkeen. Yhteenveto kyselyn tuloksista esitetään kuvassa 11.

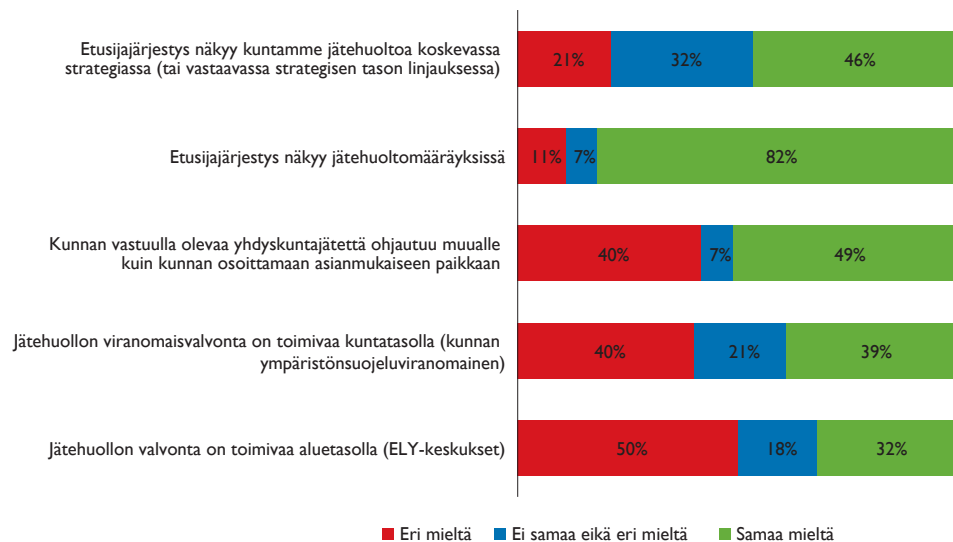
Asiaa käsiteltiin lisäksi arvioinnin työpajassa sekä haastatteluissa. Uusi jätelaki on ainakin jossain määrin nostanut eri toimijoiden tietoisuutta ja kiinnostusta uudelleenkäyttöön ja sen analysointiin. Tämä näkyy myös haastatteluissa kommentteina uudelleenkäytön ottamisesta entistä vahvemmin suunnittelun agendalle. Toiseksi loppukäsittely kaatopaikalla tulee tulevaisuudessa vähenemään ja tässä yhteydessä kiitellään jätelainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä toteutettua orgaanisen jätteen kaatopaikkakieltoa. Kolmantena voidaan todeta, että jätteen hyödyntäminen energiana tai muu hyödyntäminen on painoarvoltaan selkeästi lisääntymässä tulevaisuudessa.



Kuva 11. Kyselyihin vastanneiden viiteryhmiä etusijajärjestyksen painottumisesta ennen ja tulevaisuudessa.

Vastaajatyypeittäin merkittäviä eroja erityyppisten jätelaitosten, jätehuoltoviranomaisien tai yritysten välillä ei löytynyt, vaan mahdolliset erot selittyivät paikallisilla tavoilla ratkaista jätehuollon kysymyksiä yhdyskuntajätehuoltoa laajemmin.

Kyselyssä jätehuoltoviranomaisille kysyttiin heidän suhtautumista etusijajärjestyksensä ja viranomaisvalvontaa kuvaaviin väittämiin. Kuten kuvasta 12 nähdään, näkyy etusijajärjestys viranomaisvalvontamääräyksissä. Useilla tapaustutkimusalueilla on jätehuoltomääräysten uudistamisen yhteydessä otettu etusijajärjestys aikaisempaa paremmin huomioon. Tilanne ei sinänsä välttämättä johdu uudesta jätelaista, sillä jättehierarkian mukainen ajattelu on ohjannut jo aiemmin eri toimijoiden toimintaa. Valvonnan toimivuuteen jätehuoltoviranomaiset suhtautuvat sen sijaan kriittisemmin.



Kuva 12. Jätehuoltoviranomaisten näkemyksiä etusijajärjestystä ja jätehuollon valvontaa kuvaavista väittämistä.

Erilliskeräys ja hyötyjätepisteet

Kunnat ja jätelaitokset ovat järjestäneet eri jätelajien erilliskeräystä varsin paljon jo ennen uutta jätelakia. Erilliskeräyksen järjestämistä on useiden jätelaitosten alueella edelleen lisätty ja laajennettu uuden jätelain voimaan tultua.

Taulukossa 11 on kuvattu jätelaitoskyselyyn vastanneiden antamia tietoja erilliskeräyksen tilanteesta eräiden jätelajien osalta (ainakin osa kiinteistöistä tai aluekeräys).

Taulukko 11. Kyselyyn vastanneiden jätelaitosten erilliskeräyksen tilanne ja valmistelu.

Jätelaitosten määrä	Erilliskeräystä ennen uutta jätelakia	Valmisteilla tai toteutettu uuden jätelain voimaantulon jälkeen
Biojäte	24	8
Keräyskartonki	20	9
Lasijäte	23	11
Metallijäte	23	11
Energijätee	14	9
Muovi	6	4
Muu	2	–

Kyselyssä tiedusteltiin jätelaitoksilta myös, kuinka monta hyötyjätteen vastaanotto-paikkaa (kierrätyspisteet ja jäteasemat) kullakin jätelaitoksella on. Kyselyyn vastanneiden 30 jätelaitoksen alueella on vastausten perusteella yhteensä noin 3480 hyötyjättepistettä. Yhden jätelaitoksen alueella on yleensä 4-15 jäteasemaa ja keskimäärin 139 kierrätyspistettä. Mikäli pienimmät laitokset poistetaan aineistosta (3 laitosta, joilla on alle 10 pistettä) on hyötyjätteen vastaanottopisteitä keskimäärin 157 jätelaitosta kohden. Muutamilla jätelaitoksista on myös mobileja keräysyksiköitä.

Etusijajärjestyksen kehittämiseen vaikuttavat tekijät sekä etusijajärjestyksen edistäminen

Haastattelujen ja avovastausten perusteella etusijajärjestyksestä pidetään hyvänä ja oikeasuuntaisena periaatteena. Eri intressitahojen näkemyksissä korostuvat erilaiset näkökulmat lain vaikutuksista etusijajärjestyksen toteutumiseen. Näitä ovat:

- Yritysten ja elinkeinoelämän näkökulmasta etusijajärjestys ei näy hankinnoissa tai se ei kytkeydy hankintoihin liittyviin asiakirjoihin. Vastaavasti hankintoja tekevät tuovat esiin, että mitään yksittäisiä teknologioita ei ole rajattu hankintojen ulkopuolelle. Tässä arvioinnissa ei ole käyty kattavasti läpi meneillään olevia tai aiemmin tehtyjä hankintoja.
- Jätealan yritykset tuovat esiin, että etusijajärjestyksen eri hierarkiaa kuvaavat muotoilut ovat suhteellisen yleisellä tasolla, eivätkä luo mahdollisuuksia erilaisen teknologisten ratkaisujen analysointiin tai arvottamiseen etusijajärjestyksen perusteella.
- Etusijajärjestyksen painoarvo viimekätisessä harkinnassa on eräiden jätehuoltoviranomaisten ja ELY-keskusten haastattelujen perusteella suhteellisen vähäinen tai ainakin alisteinen taloudellisille reunaehdoille.

Etusijajärjestyksen toteutuminen on kytköksissä elinkeinotoimintaan kohdistuviin vaikutuksiin siten, että etusijajärjestys ei yritysten sekä eräiden valvontaviranomaisten haastattelujen ja kyselyjen mukaan itsessään "pakota" tai "kannusta" uusien tai vaihtoehtoisten ratkaisujen kokeiluun tai toteuttamiseen. Vastaavasti hankinnoissa ei suoranaisesti ole suljettu pois mitään ratkaisuja, mutta etusijajärjestyksen eräänlaisen laveuden vuoksi hyvin monet erilaiset ratkaisut voidaan perustella etusijajärjestyksen mukaisiksi tai parannuksiksi lähtötilanteeseen. Haastatteluissa ja kyselyn tulosten analyysissä erityisesti materiaalihyötykäytön ratkaisut jäävät pienelle painoarvolle.

Toinen jätelaitosten haastatteluissa esittämä näkökulma liittyy etusijajärjestyksen yhdistämiseen elinkaaritarkasteluun ja jätehuollon kokonaisuuden tarkasteluun tästä näkökulmasta. Ainoastaan muutamat jätelaitoskyselyyn vastanneista laitoksista ilmoittivat käyttävänsä etusijajärjestyksen toteuttamisessa elinkaaritarkastelua. Esimerkkejä näistä tarkasteluista ovat:

- Erilliskeräyksen ilmastovaikutusten analyysi (ml. kasvihuonekaasupäästöjen analyysi)
- Biojättekeräyksen laajuuden tai vaikutusten arviointi.

Elinkaaritarkasteluun koetaan ylipäätään tarvittavan enemmän apuvälineitä.

Myös tuottajayhteisöt korostivat haastatteluissaan elinkaaritarkastelun tärkeyttä. Tämä liittyy erityisesti kierrätykseen ja siihen, miten elinkaaritarkastelua tulisi kierrätyksen osalta soveltaa. Tuottajayhteisöt kokevat, että elinkaaritarkastelun mahdollisuutta ei ole juurikaan viestitty, eikä siitä aktiivisesti keskustella.

Jätealan yritykset ja viranomaiset nostivat esiin, että etusijajärjestyksestä huomioidaan entistä paremmin myös ympäristöluvuissa ja tämä kehitys voi vahvistua tulevaisuudessa.

Etusijajärjestyksen edistäminen on kaikkien viiteryhmiä kyselyjen ja haastattelujen perusteella tärkeää jatkossa. Jätelaitokset ovat kehittämässä yhdessä muiden kanssa muun muassa seuraavia toimenpiteitä:

- Lajitteluasemien perustaminen
- Materiaalien hyötykäyttö (erityisesti muovi, joskin myös vaikea materiaali)
- Kiinteistökohtaisen erilliskeräyksen laajentaminen tai aluekeräyksen kehittäminen: Biojäte (pilotti), lasi, metalli
- Kierrätyspihat/kierrätysverkostot
- Energiahyödyntäminen (useita mainintoja).

Kyselyissä tiedusteltiin myös eri toimijoiden toimia etusijajärjestyksen edistämiseksi sekä ajatuksia etusijajärjestyksen edistämisen keinoista tulevaisuudessa. Tyypillisim-

pinä, ja samalla usein toivottuina keinoina, kyselyjen avovastauksissa ja haastatteluisissa nostetaan esiin muun muassa seuraavia:

- Jätelaitosten ja yritysten mielestä jätteen haltijoihin tulee kohdistaa entistä enemmän kierrätykseen liittyvää jäteneuvontatyötä sekä vahvistaa syntypaikkalajittelua ja lajittelua tukevaa valistusta, tiedotusta tai neuvontaa (eri alueilla käytetään eri termejä).
- Yritykset ja eräät viranomaiset esittävät toiveen kierrätyksen liiketoiminta-alueella toimivien yritysten toimintamahdollisuuksien edistämisestä ja paremmasta kehittämiskumppanuudesta ja vuoropuhelusta julkisen sektorin ja julkisen palvelutuotannon kanssa. Tämä edellyttäisi myös vastakkainasettelusta luopumista.
- Yritykset esittävät toiveen jätelaitoksille kierrätysmateriaalien tai kierrätystä tukevien ratkaisujen erityisestä kannustamisesta julkisissa hankinnoissaan sekä kierrätykseen tähtäävien toimien ja hankkeiden yhteisestä ideoinnista.
- Jätelaitokset ja jätehuoltoviranomaiset katsovat, että kierrätysneuvonta (esimerkiksi kierrätysseivustot) ovat olleet toimivia ratkaisuja etusijajärjestyksen edistämiseksi
- Jätelaitosten mukaan hyvä palvelupiste / hyötyjätepisteverkosto on tukenut etusijajärjestyksen toteuttamista.
- Jätehuoltoviranomaiset ovat lisänneet lajitteluvaihtoehtoja jätehuoltomääräyksissä. Toisaalta osa viranomaisista ja jätelaitoksista mainitsee, että tätä työtä tarvitaan edelleen.

3.2

Ympäristönsuojelun taso

Arvioinnin yhteydessä ei ole esitetty merkittäviä havaintoja siitä, että uusi jätelaki olisi vielä vaikuttanut ympäristönsuojelun tasoon. Valtaosa kyselyihin vastanneista on sitä mieltä, ettei lailla ole toistaiseksi ollut merkittäviä vaikutuksia ympäristön tasoon. Muun muassa suunnittelua, lupamenettelyä sekä jätehuoltomääräysten ajantasaisista koskevan päätöksenteon ollessa vielä kesken, ei havaintoa voida pitää yllättävänä. Merkittäviä todellisia vaikutuksia ei ole siten vielä voinut syntyä. Seuraavassa käsitellään tällä hetkellä havaittavia muutoksia, joiden kautta voidaan lailla ajatella olevan vaikutuksia ympäristönsuojelun tasoon.

Jätelain mukanaan tuomat rekisteröitymisvelvoitteet tulevat lisäämään toimijoiden tietoisuutta yhdyskuntajätehuoltoon kuulumisesta. Tämä tarkoittaa erityisesti tietojen keräämistä kiinteistön haltijan jätteenkuljetusjärjestelmästä. Joillakin alueilla tehdyt selvitykset kuljetusjärjestelmäpäätösten yhteydessä ovat jo lisänneet kuntien ympäristöviranomaisten sekä jätehuoltoviranomaisten tietoisuutta alueen tilanteesta. Vaikutuksia on nähtävissä erityisesti sako- ja umpikaivolietteiden osalta, joita koskevat tarkastelut ovat tuoneet tietoisuuteen tilanteita, joissa kiinteistöt eivät ole järjestäneet lietekaivojen asianmukaista tyhjentämistä.

Toinen vaikutus ympäristönsuojeluun tapahtuu orgaanisen jätteen kaatopaikkakiellon kautta. Useiden alueiden jätehuoltoviranomaisten ja jätelaitosten vastausten mukaan tämä on jo ohjannut jätehuollon suunnittelua pois loppusijoituksesta kohti hyödyntämistä energiana ja muilla tavoin. Useilla alueilla on nähtävissä kehitys, jossa kaatopaikoille päättyä entistä vähemmän jätettä ja jätteistä aiheutuva ympäristökuormitus pienenee. Käytännössä kaatopaikkojen poistuminen on trendi, johon haastatteluissa yleisesti viitataan.

Kolmantena kategoriana kyselyissä ja haastatteluissa mainitaan se, että jätehuoltoviranomaisen myötä jätehuollon kehittämisen kokonaisuuteen tulee lisää resursseja, vaikkakin valvonnan vastuu on edelleen kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilla sekä ELY-keskuksilla.

4 Jätelain vaikutukset kilpailuneutraliteettiin ja kilpailun edistämiseen

4.1

Lähtökohdat

Selvityksen olennaisena teemana on ollut jätelain vaikutukset kilpailuneutraliteettiin sekä kilpailuun jätehuoltoalalla. Tähän liittyen uuden jätelain osalta vastuita on pyritty selkeyttämään. Arviointitoimeksiannon luonne on tärkeä tiedostaa: toimeksiannossa tarkastellaan muuttuneen jätelain vaikutuksia kilpailuneutraliteettiin ja kilpailuun jätehuollon osalta. Vaikka kunnan tehtävät ja yksinoikeuden piiriin kuuluvat palvelut muuttuvat 1.6.2014 vain vähän, tarkasteluun vaikuttavat vääjäämättä myös vanhan jätelain aikaiset käytännöt ja kokemukset. Lähtökohtana oleva kunnan velvollisuus ja yksinoikeus järjestää vastuulleen säädetty yhdyskuntajätehuolto rajoittaa edelleen markkinaehtoista liiketoimintaa. Kilpailuneutraliteetin ongelmaa ei ole silloin, kun kilpailu on jo lähtökohtaisesti poissuljettu esimerkiksi lainsäädännöllä. Yritykset ovat luonnollisesti tilanteeseen tyytymättömiä ja kokevat kunnallisen jätehuollon yksinoikeuden loukkaavan kilpailuneutraliteettia, vaikka se ei sitä tosiasiallisesti voikaan tehdä. Käytännössä kilpailuneutraliteetin ongelmia voi kuitenkin syntyä lain soveltamiskäytännöistä, joita käsitellään seuraavassa.

Lähtökohtana voidaan siis todeta, että uusi jätelaki ei ole ”kilpailuneutraali sinänsä”, vaan laissa on säädetty tiettyjen jätteiden osalta yksinoikeus kunnille. Tässä arvioinnissa on arvioitu sitä, miten nykyinen laki vaikuttaa kilpailun toteutumiseen ja kilpailuneutraliteettiin muilta osin. Tämä tarkoittaa nykyisen vastuunjaon (32, 33, 35–37 ja 42 §) mukaista jätelain soveltamisen tarkastelua, jossa selvitetään millaisia vaikutuksia jätelailla on sen ”nykyisessä kontekstissa” kilpailuneutraliteetin kannalta. Kuluttaja- ja kilpailuvirastolla on ollut menossa samaan aikaan oma selvityksensä, jossa on aluehallintovirastojen kautta selvitetty jätelain soveltamiskäytäntöjen kilpailuneutraliteetin eräitä ongelmakohtia. Selvitys on edelleen käynnissä.

Uudella jätelailla on pyritty selkeyttämään yhdyskuntajätteeseen yksinoikeuden omaavien kunnallisten toimijoiden rooleja ja vastuita. Arvioinnin havainnoissa tähän liittyy kaksi näkökulmaa:

1. Käsitteellinen ja oikeudellinen selkeys
2. Eri toimijoiden kokemus tästä selkeydestä

Tässä arvioinnissa ei tehdä varsinaista oikeudellista arviointia, vaan nostetaan esiin keskeisiä rajapintoja ja kipupisteitä, jotka koetaan ongelmallisiksi ja jotka näkyvät vaikutuksina kilpailuneutraliteettiin ja kilpailun toteutumiseen. Tällöin otetaan tarvittaessa kantaa käsitteellisiin ja oikeudellisiin seikkoihin.

Seuraavassa esitetään kyselyissä ja haastatteluissa esiin nousseet keskeiset havainnot sekä analysoidaan näitä.

Keskeiset havainnot ja niiden analyysi

Kunnan yksinoikeus kunnan vastuulle säädetyn yhdyskuntajätehuollon järjestämiseen

Avovastauksissa ja haastatteluissa monet yritykset kritisoivat voimakkaasti jätelain lähtökohtana olevaa kunnalle säädettyä yksinoikeutta tiettyjen yhdyskuntajätteiden jätehuollon järjestämiseen.

Haastatteluissa on myös tuotu esiin, että kunnalla olisi lain mukaisen järjestämisvelvollisuutensa puitteissa mahdollisuus järjestää alueellista jätehuoltoa eri tavoin ja esimerkiksi määrätä jätteen käsittelystä jätehuoltomääräyksillään siten, että jätettä ei määrättäisi toimitettavaksi vain yhteen tiettyyn käsittelylaitokseen, vaan sallittaisiin jätteen toimittaminen useampaan vaihtoehtoiseen ympäristöluvan saaneeseen yksityiseen jätteenkäsittelylaitokseen.

Useat yritykset ovat myös esittäneet näkemyksensä, että jätteen haltijalla tulisi aina olla mahdollisuus valita vaihtoehto julkisen ja yksityisen jätehuoltopalvelun tarjoajan välillä. Nämä ovat keskustelussa esiintyviä näkemyksellisiä linjoja, joita käsitellään seuraavaksi tarkemmin.

Jätehuoltoviranomaisilla on jätelain mukaan oikeus määrätä kunnan vastuulle kuuluvan yhdyskuntajätteen vastaanottopaikasta jätehuoltomääräyksissä. Jätehuoltoyhtiön perustamisasiakirjoissa tai jätelaitoksen johtosäännössä voi myös olla määräyksiä siitä, että yhdyskuntajäte toimitetaan jätelaitoksen käsittelyyn. Eräissä tapauksissa yritykset ovat katsoneet, että käsittelymahdollisuuksia tulisi ”avata kilpailuille”. Vastaavasti tällaisissa tilanteissa kunnat ovat katsoneet näiden pyrkimysten olevan ”kunnallisen jätehuollon murentamista”. Jätelaitokset ovat puolestaan esittäneet vastauksissaan kritiikkiä sen johdosta, että kunnan vastuulla olevaa jätettä on päätyntä jätteenkuljetuksessa muualle kuin kunnan määräämään käsittelypaikkaan. Yritykset ovat eräissä tapauksissa perustelleet tätä paremmalla etusijajärjestyksellä ja kierrätyksen edistämällä. Eräin paikoin tilanne on johtanut valvontamääräyksiensä vireillepanoon ja rikosilmoitusten tekemiseen.

Yritykset esittävät näkemyksiä siitä, että jätelain nykyinen toteutuminen on vaikuttanut tai vaikuttaa siihen, että elinkeinotoiminnalta poistuu jätteen käsittelymahdollisuuksia tai uusia tähän liittyviä mahdollisuuksia ei synny silloin, kun kunnat jätehuoltomääräyksillään tai muilla heitä sitovilla päätöksillä tai säännöillä määräävät kunnan vastuulle kuuluvan jätteen käsittelypaikat, eivätkä näitä käsittelyvaihtoehtoja etsiessään esimerkiksi hyödynnä jätealan yritysten tarjoamia palveluita tai mahdollisuuksia. Toisaalta on huomattava, että kunnalla on ollut vastaava oikeus määrätä kunnan vastuulle kuuluvan jätteen hyödyntämis- tai loppukäsittelypaikka myös aiemmin voimassa olleen jätelain nojalla. Tässä yhteydessä on lisäksi huomautettu siitä, että jätelaitosten tekemät sopimukset tai ratkaisut ovat niin pitkäaikaisia, etteivät ne tarjoa mahdollisuuksia uusien vaihtoehtojen väliselle kilpailulle.

Jätteen energiahyödyntämiseen liittyen yritykset syyttävät kunnallisia jätelaitoksia siitä, että ne pyrkivät varmistamaan riittävän jättemäärän sekajätteen polttolaitoksiin ja siten estävät kilpailevien kierrätykseen tai energijätteen rinnakkaispolttoon perustuvien ratkaisujen syntymisen tai kehittymisen. Toisaalta jätelaitokset katsovat yksityisten yritysten suosiman rinnakkaispolton johtavan etusijajärjestyksen vastaisesti kierrätyskelpoisen jätteen hyödyntämisen energiana. Vastaavasti arvioinnin aikana eräillä alueilla käydään hyvin vilkasta keskustelua ja vaikuttamistyötä erilaisten hyödyntämisratkaisujen tasavertaisuudesta kilpailutilanteissa ja siitä, toteutuuko tämä tasavertaisuus vai ei.

Tämän arvioinnin tarkoituksena ei ole ottaa kantaa näihin keskusteluihin. Kunnilla on jätelain mukaiseen jätehuoltopalvelun järjestämistä vastuuseen ja yksinoikeuteen liittyvä tehtävä järjestää jätehuollon organisaatio, joka huolehtii palvelujen toteuttamisesta tai niiden hankinnasta. Jätelaki itsessään ei ohjaa ratkaisuja siitä, hoitaako kunta jätehuoltoa omana toimintana vai hankintana yksityisiltä. Kunnat ajattelevat usein, että jätehuoltoa ei voida kilpailuttaa suurina kokonaisuuksina.

Kuntien jätehuoltoyhtiöille on yleensä perustamisasiakirjoissa annettu varsin avoimet valtakirjat hoitaa tehtävät kuntien puolesta kuntalaisten edun kannalta parhaalla tavalla. Ratkaisut jätehuollon strategisista linjoista ja käsittelyvaihtoehtojen valinnasta tehdään pitkälti jätelaitosten operatiivisessa toiminnassa, jota omistajakunnat ohjaavat. Hankintaprosessit on määritelty varsin tarkkaan hankintalainsäädännössä. Jätehuollon julkisia hankintoja toteuttavat toimijat kokevat, että esimerkiksi etusijajärjestyksen parempaa huomioimista ei voida suoraan pitää hankintalaissa hankinnan kriteerinä, mutta etusijajärjestykseen liittyviä asioita voitaisiin nostaa ylipäätään paremmin jätehuollon suunnitteluun.

Keskustelut yhdyskuntajätteen energiahyödyntämisen tavasta liittyvät eri intressiryhmien välisiin eturistiriitoihin. Yritysten kannalta olisi edullista päästä hallinnoimaan energiahyödyntämistä ilman voimakkaan kuntatoimijan asettamia rajoituksia. Kuntien jätehuoltoyhtiöt puolestaan kokevat suuret muutokset uhaksi vakiintuneelle kunnalliselle jätehuollolle. Kuntien jätehuoltoyhtiöillä on pitkäaikaisia sopimuksia jätehuollon palveluista kuten jätteen energiahyödyntämisestä myös yksityisten toimijoiden kanssa, eikä käsittelymahdollisuuksia voida heidän näkökulmastaan ilman perusteellista valmistelua avata uudelle kilpailulle.

Kunnan jätehuoltoviranomainen ja jätelaitos samassa organisaatiossa

Jätehuoltoviranomaisen tehtävät ja rooli on määritelty laissa lähtökohtaisesti entistä selvemmin. Tästä huolimatta kyselyn tuloksissa ilmenee epäluottamusta tehtävien hoitamisen ja päätöksenteon asianmukaisuuteen. Yritysten vastausten perusteella kilpailuneutraliteettiongelmana pidetään sitä, että kuntayhtymien ja kuntien yhteisten kuntayhtymämuotoisten jätelaitosten kohdalla sama toimija toimii kunnan jätehuoltoviranomaisena ja vastaa jätehuollon operatiivisesta toiminnasta jätelaitoksena. Yritykset kokevat, että tällaisessa mallissa jätehuoltoviranomainen ei toimi neutraalisti esimerkiksi käsitellessään jätteen haltijan hakemusta saada poikkeus liittymisvelvollisuudesta kunnan järjestämään jätehuoltoon. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että jätelain mukaiset edellytykset poikkeuksen myöntämiselle ovat varsin tiukat ja hakemukset eivät aina ole olleet kovinkaan hyvin perusteltuja.

Kuntalain 2 §:n nojalla kunta saa itsehallintonsa johdosta päättää itse, miten se järjestää sille määrätyt tehtävät. Jätelain 26 §:n säännökset jätehuoltoviranomaisen nimeämisestä ja yhteisestä jätehuoltoviranomaisesta yhtiötapauksessa ovat poikkeuksia tästä pääsäännöstä. Kunnat organisoituvat usein ns. tilaaja-tuottajamallin mukaisesti. Jätehuoltoviranomainen ei kuitenkaan ole tilaaja, vaan jätehuollon viranomainen, joka toimii operatiivista palvelutehtävää toteuttavan toimijan yhteistyötahona tehden sille laissa asetetut viranomaispäätökset. Tilaaja-tuottajamalli on saattanut johtaa eräillä alueilla sellaisiin järjestelyihin, joissa viranomainen toimii samassa organisaatiossa.

Kunnallisoikeudessa ei koeta syntyvän riippumattomuusongelmaa siitä, että sama toimielin tekee viranomaispäätökset ja hoitaa operatiivisen toiminnan järjestämisen. Jätehuollon viranomais tehtävissä ei ole kyse valvontatehtävistä, joissa saattaa syntyä riippumattomuus- ja esteellisyysskysymyksiä, mutta nekin hoidetaan käytännössä samassa yhteisessä jätelautakunnassa eräin paikoin. Kunnissa on jossain määrin jaettu organisaatiota niin sanotun tilaaja-tuottaja -mallin mukaisesti. Tilaaja-tuottaja

-malli ei kuitenkaan sellaisenaan sovellu tehtävien eriyttämiseen eikä jätehuoltoviranomainen ole luonteeltaan tilaaja.

Jätelain 26 §:ssä säädetään siitä, että jätehuollon viranomaistehtävät voi hoitaa myös yhteinen toimielin tai kuntayhtymä. Säännöksessä ei ole mainintaa, että viranomaistehtävät pitäisi eriyttää palvelutehtävistä.

Kommenttina on esitetty, että jätelakiin ei ole syytä harkita lisättäväksi säännöstä jätehuollon lakisääteisten viranomais- ja palvelutehtävien eriyttämisestä. Tämä vaatisi perusteellisen kunnallisoikeudellisen tarkastelun, joka voi tapahtua lähinnä kuntalain uudistuksessa.

Tyytymättömyys jätehuoltoviranomaisen kiinteään suhteeseen kunnan jätehuolto-yhtiöön perustuu ajatukseen siitä, että kunnan jätehuolto-yhtiö olisi yksityisen yrityksen kilpailija. Juridisesti näin ei voi olla niiden tehtävien osalta, joihin sille on säädetty lain mukaan oikeus.

Jätelaitosten toiminta markkinoilla, toissijainen vastuu elinkeinotoiminnan jätehuollosta

Arvioinnin yhteydessä yrityksen ovat esittäneet näkemyksiä siitä, että jätelaitokset toimivat ”yritysten kilpailijoina” sekä siitä, että jätelaitokset ”ovat aktivoituneet myös elinkeinotoiminnan jätteen osalta” tai ”toissijaisen vastuun nojalla pyritään haalimaan elinkeinotoiminnan asiakkaita”. Yritykset näkevät jätelaitosten perustelevan markkinaehtoisena pidettävää toimintaa jätelain 33 §:n mukaisena kunnan toissijaisella jätehuollon järjestämistä vastuulla. Kuntien tai jätelaitosten väitetään näin varmistavan, että kunnan järjestämään jätehuoltoon saadaan riittävästi jätettä.

Arvioinnin yhteydessä on myös tuotu esiin esimerkkejä siitä, että tarjotessaan elinkeinotoiminnan harjoittajalle kaatopaikkakäsittelyä toissijaisen jätehuoltovastuun nojalla, jätelaitos on tulkinnut myös järjestämänsä jätteen kuljetuksen kaatopaikalle kuuluvan toissijaisen vastuun piiriin, vaikka alueella onkin saatavilla yksityistä palvelua jätteen kuljetuksen osalta.

Käytännössä edellä kuvatut kokemukset saattavat syntyä tyytymättömyydestä 33 ja 42 §:n soveltamiseen. Vastaavasti on alueita, joissa edellä mainittuihin säännöksiin liittyviä epäselvyyksiä ei esiinny. Jätehuollon toissijainen vastuu muodostaa joissakin tapauksissa merkittävän rahoitusvirran erälle jätelaitoksista, mikä saattaa olla omiaan herättämään kilpailuneutraliteettiväitteitä.

Kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen alueella kuljetusyrittäjät ovat tuoneet esille yksittäisiä esimerkkejä siitä, että jätelaitos on vaatinut sisällytettäväksi jätteen kuljetukseen myös jätelaitoksen markkinaehtoisten asiakkaiden jätteet, vaikka näistä ei ole ollut erikseen mainintaa kuljetusten kilpailutusta koskevassa tarjouspyynnössä.

Yritysten mukaan kuntien jätelaitokset tarjoavat joissain yksittäisissä tapauksissa markkinaehtoisia palveluja sellaisella hinnalla, johon yritykset eivät pystyisi. Vastakohtana todettakoon, että pääsääntöisesti jätelaitosten markkinaehtoisten palvelujen hinnoittelu on joko samaa tai kalliimpaa kuin yksityisillä.

Kuntien jätelaitokset toimivat selvityksen mukaan myös markkinaehtoisesti. Yhtiömuotoiset jätelaitokset voivatkin harjoittaa rajoitetusti markkinaehtoista toimintaa ilman, että menettävät hankintalain mukaisen sidosyksikköasemansa. Useat seikat tulevat entisestään rajoittamaan kuntien jätelaitosten markkinaehtoista toimintaa lähitulevaisuudessa. Kuntalain muutos edellyttää ei-yhtiömuotoisten jätelaitosten markkinaehtoisesta toiminnasta luopumista tai sen yhtiöittämistä vuoden 2014 loppuun mennessä. Yhtiömuotoisiin jätelaitoksiin sovelletaan hankintalain sidosyksikkörajoja, jotka tulevat täsmentymään uuden hankintalain myötä. Direktiivin mukainen prosenttiraja on 20, mutta tuleva kansallinen lainsäädäntö saattaa olla tiukempi ja asettaa muitakin rajoituksia.

Kuntien jätelaitosten tulee eritellä markkinaehtoinen toimintansa kirjanpidossa sekä julkaista ja pitää tätä koskevat laskelmat netissä. Tämä tapahtuu ensimmäisen kerran vuoden 2013 kirjanpidossa, jonka perusteella tilinpäätökset tehdään kevään 2014 kuluessa. Kuntalain muutos, jätelain säännökset ja kirjanpidon erittelyn avoimuus on jo kyselyyn saatujen vastausten mukaan rajoittanut kuntien jätelaitosten markkinaehtoista toimintaa.

Todettakoon, että jätetaksojen ja jätemaksujen osalta on Kuntaliitosta ja JLY:stä korostettu sitä, ettei jätelain 33 §:n toissijaisen jätehuollon kustannusten subventoiminen asukkaiden jätemaksukertymällä ole asianmukaista. Ympäristölupalainsäädännön muutoksilla kunnallisten jätelaitosten lupavakuudet on saatettu samaan asemaan yritysten lupavakuuksien kanssa. Käytännössä kuntaomistajat perivät jätehuoltoyhtiöiltä käypää vuokraa ja käyviä hintoja kiinteistöistä ja varustuksista siltäkin osin kuin on kyse lakisääteisten tehtävien hoitamisesta, joissa kilpailuneutraliteettia ei edellytetä. Jätelain mukaan omistajille voidaan kerätä jätemaksuilla kohtuullista tuottoa niiden sijoittamalle pääomalle, mikä osaltaan lisää kilpailuneutraliteetin vapaaehtoista soveltamista, joskin useiden jätehuoltoyhtiöiden perustamisasiakirjoissa todetaan, että osinkoa ei jaeta.

Kommenttina on esitetty, että tässä vaiheessa ei ole tarpeen muuttaa nykyisiä säännöksiä, vaan seurata hankintalain uudistamista sekä tiedottaa kilpailuneutraliteetin ja sidosyksikköaseman kannalta tarpeellisista markkinaehtoisesta toiminnan rajoituksista kuntien jätelaitoksille, joiden ensisijainen tehtävä on hoitaa lakisääteistä yhdyskuntajätehuoltoa.

Oletuksena on, että kuntien jätehuoltoyhtiöiden markkinaehtoinen toiminta vähenee lähiaikoina huomattavasti ilman uusia säännöksiä tai toimenpiteitä. Myös jätelain 33 §:n mukainen toissijainen jätehuollon järjestämisvelvollisuus lienee väistytävä tapa hoitaa elinkeinotoiminnan jätettä kaatopaikkakäsittelyn vähetessä, jolloin siihen kohdistuva tyytymättömyys ja tulkintaongelmat väistyvät.

Jäteviranomaisen toiminta myöntäessään poikkeuksia velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon (42 §)

Arvioinnin yrityskyselyssä sekä -haastatteluissa esiintyy näkemys siitä, että jätehuoltoviranomaiset ovat "suhtautuneet nuivasti" institutionaalisten jätteen haltijoiden hakemuksiin poikkeuksen myöntämiseksi liittymisvelvollisuudesta kunnan järjestämään jätehuoltoon. Osa yrityksistä katsoo, että kyseisen pykälän tulisi olla enemmän "vapaaseen harkintaan perustuva pykälä", joka tarjoaa näille institutionaalisille toimijoille "valinnanvapauden". Toinen kritiikki ja näkemys on, että osassa päätöksistä perustelut kielteiselle päätökselle eivät ole pitäviä. Kolmas näkökulma liittyy siihen, että niissä organisaatioissa, joissa jätehuoltoviranomainen ja operatiivinen palvelutehtävä on samassa organisaatioissa, päätöksenteon neutraalius on vaarantunut.

Yritykset ovat tyytymättömiä jätelain 42 §:n soveltamiseen, kun poikkeuksia ei juurikaan ole myönnetty. Arvostelussa on esitetty moitetta myös jätehuoltoviranomaisten heikkoudesta ja sidoksista jätehuoltoyhtiöihin.

Jätelain 42 §:n soveltamiseen liittyvä tyytymättömyys johtunee säännöksen edellytysten tiukkuudesta, joka on tullut yrityksille yllätyksenä. Kuntaliitto on ohjeistanut pykälän soveltamisessa noudatettavaa menettelyä. Jätehuoltoviranomaiset ovat valmistelleet ja tehneet päätökset yleensä ohjetta soveltaen. Kuntaliiton ohjauksessa on korostettu jätehuoltoviranomaisen roolia laillisuusharkintaa käyttävänä riippumattomana päätöksentekijänä. Ohjeistuksessa todetaan, että siltä osin kuin harkinnan mahdollisuutta jää, sitä tulee käyttää hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen nojalla jätehuollon toimivuuden eduksi.

Hakemuksiin ei yleensä liene sisältynyt riittävää tarkastelua asianomaisen kiinteistön muusta jätehuollosta. Yritykset ja hakemuksen tehneet jätteenhaltijat eivät liene

hahmottaneet riittävästi, että poikkeaminen on mahdollista paremman etusijajärjestyksen lisäksi vain silloin, kun sitä on pidettävä myös kiinteistön muun jätehuollon järjestämisen kannalta perusteltuna.

Kommenttina on todettu, että nykyistä neutraalimpi vaihtoehto olisi säätää jätelain 42 §:n mukainen päätöksenteko valtion valvontaviranomaisen eli ELY-keskuksen tai lupaviranomaisen eli aluehallintoviraston (AVI) tehtäväksi. Tätä ei kuitenkaan voida pitää arvioinnin muiden havaintojen, esimerkiksi valvontaviranomaisten resurssien puutteen, näkökulmasta toimivana ratkaisuna.

Alueellisen ja paikallisen kilpailun edistäminen

Arvioinnin haastatteluissa sekä jätelaitosten ja jätehuoltoviranomaisten kyselyissä esittämissä avovastauksissa on nostettu esiin alueellisen ja /tai paikallisen kilpailun lisääminen, jota jätelailta toivotaan. Tätä ei vielä ole ollut merkittävästi nähtävissä, mutta toimijat uskovat, että kilpailutuksen kautta voisi syntyä uusia kuljetusyrityksiä alueille, joissa jätteen kuljetusta tarjoo vain muutama yritys.

Toteutetuissa tapaustutkimuksissa sekä niihin liittyvissä haastatteluissa on tunnistettu muutamia esimerkkejä tästä kehityksestä. Vastaavasti yritysten haastatteluissa ja kyselyn vastauksissa on tunnistettavissa se, että esimerkiksi tietyillä haja-asutusalueilla, joilla on käytössä kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus, kuljetukset jakaantuvat alueellisesti toimivien yrittäjien kesken. Kuntien toteuttaman kilpailutuksen ei arvioida vaikuttavan tähän aluejakoon. Alueiden kuljetuskustannuksista johtuen uusien kuljetusyrittäjien ei välttämättä ole mahdollista tarjota palvelujaan niillä alueilla, joilla ne eivät ole jo toimineet. Kilpailuoikeudellisesti alueet ovat kuitenkin sellaisia, että niihin teoriassa voisi syntyä uutta kilpailua uusien yritysten aloittaessa toiminnan.

Jätehuollon maksut ja sidosyksikköasema

Täydentävänä teemana kilpailuviranomainen on kiinnittänyt huomiota yrityksiin kohdistuviin jätehuollon maksuihin, jotka liittyvät jätteen käsittelyyn, TSV-palvelun tai markkinaehtoisen palvelun hinnoitteluun. Kyseisiin asioihin on kiinnitetty huomiota arvioinnin yksittäisissä kommentteissa ja usein asiaan liittyvien epäselvyyksien taustalla voi olla erilaisten hinnoittelujen tapauskohtaisuus. Maksuja koskevia havaintoja käsitellään erikseen Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksessä, mutta maksupolitiikan läpinäkyvyydessä lienee yleisesti ottaen kehitettävää. On kuitenkin huomattava, että 70 % kyselyyn vastanneista jätelaitoksista mainitsee, että hinnoittelupolitiikka on yhteneväinen kaikkien asiakkaiden kohdalla, tai siihen on pyritty.

Haastatteluissa on esitetty väite sidosyksikköaseman kiertämisestä sekä tästä aiheutuvista haitallisista elinkeino- ja kilpailuvaikutuksista. Näiden väitteiden mukaan jätelaitokset kiertävät markkinaehtoista toimintaansa rajoittavia säädköksiä perustamalla tytäryhtiöitä ja kotiuttamalla voitot osinkoina säilyttäen samalla in-house- asemansa. Kuten on aiemmin todettu, tämä ei kuitenkaan käytännössä ole juridisesti mahdollista.

Arvioinnin analyysin pohjalta oletuksena on, että kuntien jätehuoltoyhtiöiden markkinaehtoinen toiminta tulee ylipäättään vähenemään ilman uusia säännöksiä tai toimenpiteitä. Tytäryhtiöjärjestelyillä ei ole mahdollista järjestää tehtäviä laillisesti niin, että kilpailuneutraliteettia ei olisi tarpeen ottaa huomioon. Kuntien jätehuoltoyhtiöiden varsinainen tehtävä on huolehtia lakisääteisestä yhdyskuntajätehuollosta. Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisilla on kilpailulain muutoksen nojalla entistä tehokkaammat keinot valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista. Tämä ei kuitenkaan poisulje sitä, etteikö jätehuollon institutionaalisia järjestelyjä ja asiaan liittyviä säännöksiä voitaisi tarvittaessa kehittää.

5 Esitettyjä kehittämisehdotuksia havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi

Keskeiset teemat

Sidosryhmien vaihtelevista intresseistä johtuen aineistossa esiintyy hyvin erilaisia toiveita ja ratkaisuehdotuksia siitä, miten jätelainsäädäntöä, sitä tukevaa informaatio-ohjausta tai viestintää haluttaisiin kehitettävän. Näkemyksiä voi tarkastella sen mukaan, esitetäänkö niissä nykyisen lain säännösten uudistamista joko vähän (esimerkiksi yksittäisten säännösten täsmentäminen), radikaalisti (esimerkiksi kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmän poistaminen) tai uusien sisältöjen luomista, kuten etusijajärjestyksen ”vielä tarkempaa avaamista”. Osa esitetyistä toiveista saattaa kohdistua asioihin, joita laissa ei itse asiassa ole (eli kommentissa viitataan pykälään, joka on ollut ainoastaan lakiesitystä koskevassa luonnoksessa).

Taulukkoon 12 on koottu sidosryhmien esiin nostamia seikkoja, joihin jätelainsäädännön tai sitä tukevan ohjauksen kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota.

Taulukko 12. Kyselyissä ja haastatteluissa esitettyjä kehittämisehdotuksia.

	Jätehuoltoviranomaiset	Jätelaitokset	Yritykset
Lainsäädäntöön liittyviä ideoita	<ul style="list-style-type: none"> Pakkausjätteisiin liittyvien ratkaisujen nopeat päätökset. Kuljetusjärjestelmää koskevien ”kriteerien selkeyttäminen”. Kaksi eri näkemystä: 1. kokonaisuudistus, jossa arvioidaan uudelleen, onko kunta ainoa mahdollinen järjestäjä ja 2. niin selkeät kriteerit edellytyksistä, että tulkinnan varaa ei jää. 137.3 §:n sanamuoto yksiselitteiseksi (kuuluuko muutoksenhakuun oikaisuvaatimus vai ei; eriävät tulkinnat eri hallinto-oikeuksilla). Valvontavastuun vahvistaminen alueetasolla ja vähentäminen paikallistasolla. Viranomaisten ”pehmeiden pakkokeinojen lisääminen”, koska valvontaviranomaisten toimet eivät joko toteudu tai ovat liian hitaita. 	<ul style="list-style-type: none"> Suurin kommenttikokonaisuus liittyy kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmän poistamiseen laista. Vahvemmat sanktiot tai velvoitteet jätevirtoja koskevan tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin osalta sekä kierrätyksen ja hyödyntämisen laskennan parantaminen. Valvontaan liittyvien resurssien vahvistaminen. ”Kunnan” aukikirjoittaminen laissa (milloin omistajakunnat, milloin viranomaiset, milloin jätelaitos). 	<ul style="list-style-type: none"> Pakkausjätteen vastuiden selkeyttäminen jatkossakin. Kierrätystavoitteiden saaminen sitovimmiksi. Vastaanoton ja käsittelyn osalta yritysten toimintaedellytysten vahvistaminen lainsäädännön avulla. Mahdollisuus tarkastella tiedonantovelvoitteiden päällekkäisyyksien karsimista ja valtakunnallisten sähköisten työkalujen hyödyntämistä.

<p>Informaatio-ohjaukseen liittyviä ideoita</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ”Opas jätelain tulkinnasta ja kuntajätehuollon järjestämisestä”. • Koulutusta tai olemassa olevan T&K&I-tietämyksen suuntaamista kuntapäätäjien kannalta relevantteihin asioihin: esim. 42 §:n mukaiset poikkeukset tai jätehuoltomääräykset – mitä tietopohjaa olemassa ja saatavilla. • Tiedotusta ajankohtaisista asioista tiiviissä ja informatiivisessa muodossa. • ”Materiaalitehokkuuden ja jätehuollon neuvottelukunta eri sidosryhmien kesken”, asioiden ja ongelmakohtien läpikäymiseksi. • Hallinto-oikeuksien päätösten yhteen kokoaminen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Jätenimikkeiden yhtenäistäminen eri jätelaitosten alueilla. • Neutraalia viestintää ministeriön taholta suoraan jätehuoltoviranomaisille (”tiedotuskanava, kuukausittain”). • Viranomaistehtävien asiantuntijaresurssoinnin lisääminen. • Ohjeistus/opas lain tulkintaan. • ”Palvelutason” määrittäminen (kuuluisiko jätelaitoksille, eikä kunnalle). 	<ul style="list-style-type: none"> • Kiinteistönhaltijan järjestelmässä ”koordinaattori”-toimija, joka pitää huolta sopimusten olemassaolosta jätteyritysten kanssa. • Etusijajärjestyksen tarkempi määrittely ja avaaminen sekä ”asetustasolle vieminen”.
<p>Muita ideoita</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kommentaari tai muu ohjaus tulkintaan. • Verkkoviestinnän kattavampi hyödyntäminen • Jätevero myös polttolaitoksiin kuljetettavalle jätteelle, mutta kuljetuskustannukset ja tuhkan käsittely vähennykelpoiseksi. 	<ul style="list-style-type: none"> • EWC-koodiston selkeyttäminen ja purkaminen. • Vahti-järjestelmän kehittäminen vuorovaikutteiseksi ja uudistaminen. • TYVI-Vahti -tietojen julkistaminen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elinkeinotoiminnan mahdollisuuksien lisääminen ylipäättään kuntayhtiöiden painoarvoa pienentämällä. • Julkiset hankinnat tukemaan kierrätysmateriaaleja ja etusijajärjestystä.

Kaikista merkittävien viiteryhmiä läpäisevä toive on informaatio-ohjauksen ja tiedottamisen lisääminen. Tätä kaipaavat erityisesti jätehuoltoviranomaiset ja jätelaitokset, mutta myös yritykset. Informaatio-ohjausta toivotaan erityisesti aiemmin tässä raportissa esitetyistä tulkinnallisesti haastavista tai epäselvistä lain kohdista.

Laajemmista tai radikaaleimmista kehittämistarpeista esimerkkejä ovat joidenkin jätelaitosten ja joidenkin jätehuoltoviranomaisten esittämä toive kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmästä luopumisesta lain tasolla, mikä tarkoittaisi nykyisen jätelain avaamista uudelleen keskusteluun. Yritysten esittämissä toiveissa korostuu erityisesti etusijajärjestyksen velvoittavuuden lisääminen ja etusijajärjestyksen toteuttamiseen liittyvien käytäntöjen ja ratkaisujen tarkentaminen, joiden kautta yrityksille voisi syntyä uusia ja uudentyyppeisiä liiketoimintaratkaisuja.

Tietojärjestelmien osalta keskustelu liittyy helposti esimerkiksi tietojärjestelmien yleiseen toimivuuteen tai toimimattomuuteen tai rajapintojen puutteisiin.

Eräitä muita teemoja

Jätteen kansainväliseen siirtoon liittyviä asioita on myös nostettu esiin. Erityisesti jätehuoltoviranomaisen tulkintakäytäntöä tiettyjen jätteiden siirtoihin sovellettavasta

jätelain 109 §:n 3 kohdan mukaisesta hyväksymisedellytyksestä ”kokonaiskustannuksiltaan olennaisesti edullisempi” ei pidetä yritysten näkökulmasta kohtuullisena (Suomen ympäristökeskus on käytännössä edellyttänyt, että kokonaiskustannukset ovat 60 % edullisempia).

Haastatteluissa esitettiin myös toiveita jätealan tilastoinnin parantamiseksi. Jätteen haltijat kokevat jätelakiin tulleen sivutuotteen määritelmän jääneen vähälle huomiolle, vaikka yritykset puhuvat paljon sivuvirroista. Nyt esimerkiksi sivutuotetta tai sivuvirtoja ei kuitenkaan kyetä eksplisiittisesti tilastoissa erittelemään. Sivutuotteiden sisällyttäminen jätetilastoihin on ongelmallista, sillä jätelain nojalla voidaan edellyttää raportointia ainoastaan jätteistä. Jätetilastoinnilta toivotaan myös muuta yleistä kehittämistä.

Kyselyissä sekä haastatteluissa nostetaan esiin myös jäteverotukseen liittyviä epäkohtia ja kehittämisehdotuksia. Näitä ovat erityisesti jätteen polttoon/energiahyödyntämiseen liittyvän jäteverotuksen sekä materiaalikierrätyksen verokohtelu. Erityisesti toivottiin jäteverotuksen laajentamista jätteen energiahyödyntämiseen. Myös yksi maininta materiaalikierrätyksen verohelpotuksista mainittiin. Mikäli kokonaiskierrätystavoitteeseen halutaan päästä, edellyttäisi tämä esimerkiksi jätteen polton sekä poltosta syntyvien rejektien verottamista. Vastaavasti on esitetty, että verotus tulisi kohdistua progressiivisesti siten, että verotus ”kovenisi” aina etusija-järjestyksessä ”alaspäin” mentäessä.

Ennakoimattomat ja yllättävät vaikutukset

Arvioinnin kyselyissä ja haastatteluissa kartoitettiin myös muita tunnistettavia tai yllättäviä vaikutuksia. Yritysten kyselyissä tai haastatteluissa näitä ei juuri noussut esiin. Suurimpana yllätyksenä on koettu ylipäätään ”epävarmuus”, joka tarkoittaa sekä jätehuoltoviranomaisten tulkintaa lain pykälistä, omaa epävarmuutta siitä, mitä laki tulee oman liiketoiminnan näkökulmasta tarkoittamaan tai esimerkiksi kuljetusjärjestelmäpäätösten mahdollisten tulevien vaikutusten mukanaan tuomaa liiketoiminnallista epävarmuutta. Ainoana selkeänä yksittäisenä yllätyksenä on kyselyissä ja haastatteluissa nostettu esiin jätehuoltoviranomaisen ”kriittinen” tai ”kielteinen” suhtautuminen institutionaalisten jätteen tuottajien hakemuksiin poikkeuksen myöntämiseksi velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon (JäteL 42 §).

Näiden lisäksi esimerkiksi tuottajavastuuseen liittyen arvioidaan, että tämä voi tuoda mukanaan lukuisia ennakoimattomia vaikutuksia, koska lähtötiedot ovat arviointihetkellä epävarmat.

Eri kokoisten alueiden jätehuoltoviranomaisten vastaukset poikkeavat toisistaan. Pienemmillä alueilla tai yksittäisen kunnan jätehuoltoviranomaisten tehtävien määrä sekä tätä kautta myös niiden vaatima työmäärä on tullut selkeästi yllätyksenä. Kyselyssä korostuu myös viranhaltijoiden (esittelijät/valmistelijat) yllätys päätöksiin liittyvien oikaisuvaatimusten/kunnallisvalitusten määrästä sekä tehtävän ”henkisesti kuormittavuudesta”.

Kolmantena kokonaisuutena mainitaan erityisesti jätteenkuljetusrekisterin ylläpitämiseen liittyvät yllätykset. Näitä ovat erityisesti tietojen saannin vaikeus yrityksiltä sekä se, että rekisterin teknistä ylläpitoa ei ole arviointihetkellä voitu siirtää jätelaitosten ylläpidettäväksi. Tämä on tullut joillekin yllätyksenä. Joillekin jätehuoltoviranomaisista on tullut yllätyksenä myös, kuinka paljon kiinteistöjä on ollut haja-asutusalueilla järjestetyn jätteenkuljetuksen ulkopuolella.

Vain osa jätelaitoksista kokee jätelaille olleen yllättäviä tai ennakoimattomia vaikutuksia. Jossain määrin valitusten ja ristiriitojen määrä on yllättänyt myös jätelaitokset. Osa mainitsee myös jätteenkuljetusrekisterin teknistä ylläpitoa koskevan tulkinnan epäselväksi. Jätehuoltoviranomaisesta on eräillä alueilla odotettu entistä vahvempaa

kumppania tai jätehuoltoviranomaiselta odotetaan ”jämakämpää otetta” tai vahvempaa perehtymistä alueen jätehuollon tilanteeseen.

6 Johtopäätökset ja suositukset

6.1

Jätelain keskeiset vaikutukset

Jätelain yhdyskuntajätehuoltoa koskevat keskeiset vaikutukset ovat vasta osin nähtävissä. Vaikutukset ovat luonteeltaan paikallisia tai alueellisia ja osin erilaisia eri puolella Suomea. Johtopäätöksissä tiivistetään esitetyt keskeiset havainnot ja asetetaan ne arviointihetken kontekstiin. Arvioinnin havaintoja voi tulkita eri suuntiin ja arvioinnissa kuulluilla sidosryhmillä on toimintaan hyvin erilaiset intressit. Näissä johtopäätöksissä analysoidaan keskeisiä havaintoja neutraalisti ottamatta kantaa intressilähtöisiin näkemyksiin.

Vaikutukset jätehuollon etusijajärjestyksen toteutumiseen

Johtopäätökset

Lainmuutos on parantanut etusijajärjestyksen toteutumista sellaisten toimijoiden osalta, joiden toimintaa etusijajärjestyksestä vastaavat periaatteet eivät aiemmin ole ohjanneet voimakkaasti. Etusijajärjestyksestä on toteutettu ennen kaikkea energiahyödyntämisen lisäämisen ja jätteen loppusijoituksen vähentämisen kautta. Etusijajärjestyksen muilla osa-alueilla, jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentämisessä sekä kierrätyksen lisäämisessä, kehitys on yleisesti ottaen vähäisempää. Arvioinnin havaintojen perusteella organisen jätteen kaatopaikkakielto ohjaa toimintaa.

Keskeiset havainnot

- Etusijajärjestys tulee entistä selkeämmin esille kuntien jätehuoltomääräyksissä sekä eri toimijoiden strategioissa.
- Etusijajärjestyksen toteutumisen osalta jätelaitokset tekevät ajoittain kokonais-tarkastelua, mikä on hyvin vaikeaa ja siihen koetaan olevan käytössä suhteellisen vähän työkaluja.
- Etusijajärjestyksen toteutumisen katsotaan edellyttävän erityisesti kierrätyksen tehokkaampaa edistämistä ja seurantaa, mikä vaatisi nykyistä tarkempaa tietoa erityisesti kunnallisesta jätehuollosta muualle toimitettavan jätteen käsittelystä.
- Etusijajärjestyksen edistämistä tukevat kokeiluhankkeet koetaan eri toimijoiden näkökulmasta usein haastaviksi yleensä kustannustensa tai teknisen luotettavuuden puutteiden vuoksi.
- Jätteen määrän vähentämiseksi on toistaiseksi tehty vain vähän toimenpiteitä.
- Etusijajärjestyksellä koetaan olevan suhteellisen vähän merkitystä päätöksentekoa ohjaavana velvoitteena, sen sijaan taloudellisten argumenttien koetaan usein ohjaavan päätöksentekoa.
- Etusijajärjestyksestä on kritisoitu siitä, että se ei ohjaa vielä tarpeeksi jätehuollon kokonaisuuden suunnittelua tai hankintoja. Etusijajärjestys voisi näkyä käytännössä vahvemmin jätealan hankintojen kriteereissä.

Vaikutukset ympäristönsuojelun tasoon

Johtopäätökset

Yhdyskuntajätehuoltoa koskevien säännösten muutoksilla on ollut toistaiseksi hyvin vähän vaikutusta ympäristönsuojelun tasoon. Yhdyskuntajätehuoltoa koskevien ra-

portointivelvollisuuksien johdosta valvonnan mahdollisuudet ovat jatkossa hieman paremmat.

Keskeiset havainnot

- Jätelailalla on ollut vain vähän tunnistettavia vaikutuksia ympäristönsuojelun tasoon eri sidosryhmien tai haastateltujen ympäristövalvontaviranomaisten näkemysten mukaan.
- Kuljetusjärjestelmien arviointi on joillakin alueilla tuonut esiin laiminlyöntejä kiinteistön haltijan velvollisuudessa liittyä kunnan järjestämään jätehuoltoon; laiminlyönnit on todettu kuljetusjärjestelmäpäätösten yhteydessä tehdyissä selvityksissä sekä jätehuoltoviranomaisten ja ympäristöviranomaisten lausunnoissa.
- Raportointivelvollisuudet lisäävät toiminnan valvonnan mahdollisuuksia, joskin samanaikaisesti ne lisäävät myös eri toimijoiden hallinnollisia kustannuksia.
- Valvonnan resurssit on koettu varsin rajallisiksi sekä kunta- että ELY-keskustasolla.

Vaikutukset kilpailuneutraliteettiin ja kilpailun edistämiseen jätehuoltoalalla

Johtopäätökset

Yhdyskuntajätehuoltoa koskevien säännösten muutokset ovat selkeyttäneet juridisesti toimijoiden rooleja. Yritykset pitävät kilpailuneutraliteettiongelmana asetelmaa, jossa kuntayhtymissä sama taho toimii kunnan jätehuoltoviranomaisena ja vastaa jätehuollon operatiivisesta toiminnasta jätelaitoksena. Yritykset kokevat, että tällaisessa mallissa päätöksentekijä ei toimi neutraalisti esimerkiksi käsitellessään jätteen haltijan hakemusta saada poikkeus velvollisuudesta liittyä kunnan järjestämään jätehuoltoon (42 §). Jätelain 26 §:ssä säädetään siitä, että jätehuollon viranomaistehtävät voi hoitaa myös yhteinen toimielin tai kuntayhtymä. Säännöstä viranomaistehtävien eriyttämisestä palvelutehtävistä ei sen sijaan ole.

Jätehuoltoviranomaisen resurssit ovat käytännössä usein pienet ja esimerkiksi kuntayhtymissä poikkeuksia koskeva päätöksenteko on saatettu delegoida jätehuollon palvelutehtävää toteuttavalle taholle. Kilpailuviranomaiset ovat kiinnittäneet vahvasti huomiota siihen, että jätehuoltoviranomainen ja operatiivinen palvelujen tuottaja eivät voi toimia samassa organisaatiossa. Jatkossa tähän tulee kiinnittää erityistä huomiota ja jätehuoltoviranomaista koskevia säännöksiä tulisi kilpailuviranomaisten mielestä tarkistaa tältä osin.

Vastakommenttina on esitetty, että jätelakiin ei ole syytä harkita lisättäväksi säännöstä jätehuollon lakisääteisten viranomais- ja palvelutehtävien eriyttämisestä. Tämän katsotaan vaativan perusteellisen kunnallisoikeudellisen tarkastelun, joka voi tapahtua lähinnä kuntalain uudistuksessa. On myös huomautettu, että Kuluttaja- ja kilpailuvirastolla on jatkossa mahdollisuudet valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista entistä paremmin.

Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto toissijaisen vastuun perusteella on kilpailuneutraliteetin näkökulmasta ongelma silloin, kun toissijaisella vastuulla toteutetaan palvelua, jota olisikin markkinaehtoisesti saatavilla. Kunnan toissijaista jätehuollon järjestämistä koskevan jätelain säännöksen (33 §) soveltaminen on käytännössä vaikeaa. Erityistä huomiota kuitenkin tulee jatkossa kiinnittää siihen, miten toissijaisesta vastuusta kunnassa ja jätelaitoksissa viestitään. Jätteen kaatopaikkakäsittelyn vähetessä kunnan toissijainen jätehuoltovelvollisuus lienee väistyvä tapa hoitaa elinkeinotoiminnan jätehuoltoa, minkä vuoksi siihen kohdistuva tyytymättömyyden vähentyminen tulevaisuudessa.

Kunnan oikeus määrätä kunnan järjestämisvastuulle kuuluvan jätteen vastaanottoaikoista ja käsittelystä on johtanut tilanteisiin, joissa yrittäjät katsovat, että kilpailu jätteen vaihtoehtoista käsittelytavoista ei ole mahdollista. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että jätettä on viety muualle kuin kunnan määräämään paikkaan.

Keskustelu jätteen energiahyödyntämisen tavoista on eriytynyt ja kärjistynyt ja johtanut ristiriitoihin ja yhteistyön heikentymiseen kuntien jätelaitosten ja yritysten välillä. Uusien innovaatioiden ja kilpailumahdollisuuksien paraneminen edellyttäisi nykyistä enemmän jätealan toimijoiden välistä vuoropuhelua sekä rakenteita tai foorumeita tämän vuoropuhelun edistämiseksi. Ilmapiiiriä voitaneen parantaa jossain määrin paremmalla tulkintaohjeistuksella ja tulkintaohjeistuksen yhteisellä läpikäymisellä. Keskeisen tiedon kerääminen ja välittäminen erityisesti yhdyskuntajätehuollon todellisesta tilanteesta voisi auttaa.

Keskeiset havainnot

- Jätehuoltoviranomainen ei käytännössä tee päätöksiä aina itsenäisesti jätehuoltoviranomaisena, vaan on sidottu paikalliseen toimintarakenteeseen ja toimintaympäristöön. Jätehuoltoviranomaisen ja operatiivista palvelutoimintaa harjoittavien toimijoiden kuuluminen samaan organisaatioon koetaan kilpailuneutraaliteetin näkökulmasta ongelmallisena.
- Esitettyjen toiveiden mukaan kilpailuneutraaliteettia selkiyttäisi selkeämpi tulkinta ja ohjeistus elinkeinoelämän ja kunnan vastuulle kuuluvista jätteistä ja säännösten soveltamisesta (33 ja 42 §).
- Kuntien velvollisuus ja oikeus määrätä jätteen vastaanottoaikoista ja käsittelystä rajoittaa kilpailua ja voi vaikuttaa yritysten elinkeinotoiminnan mahdollisuuksiin, mutta tämä asia perustuu jätelaissa säädettyyn yksinoikeuteen, joka on perusteltu jätelakia koskevassa hallituksen esityksessä, eikä ole muutos verrattuna aiemmin voimassa olleeseen jätelakiin.
- Nykyinen vastakkainasettelu ei edistä kuntatoimijoiden ja yritysten yhteistä suunnittelua jätehuollon innovaatioiden ja kilpailun edistämiseksi.
- Erällä seuduilla jätteenkuljetuspalvelujen tarjontaa on niin vähän, että kilpailua ei käytännössä esiinny, vaikka alueet ovat teoriassa avoimia kilpailulle.
- Kuntien kilpailutukset jätteen kuljetuksen ja käsittelyn osalta ovat joissain tilanteissa lisänneet kilpailua.

Vaikutukset jätehuollon viranomaistehtävien järjestämiseen kunnissa

Johtopäätökset

Yhdyskuntajätehuoltoa koskevien säännösten muutokset ovat luoneet uuden viranomaistahon. Jätehuoltoviranomaiset ovat arviointihetkellä järjestäytyneet ja ne ovat tehneet laissa edellytetyt päätökset, joskin päätösten määräaikoja ei ole voitu noudattaa.

Jätehuoltoviranomaisen rooli eri alueilla hakee vielä osin paikkaansa. Jätehuoltoviranomaisen toimintaa ovat rajoittaneet käytössä olevat resurssit sekä päätöksenteossa käytössä oleva puutteellinen tietopohja. Päätöksenteossa on merkkejä siitä, että jätehuoltoviranomaiset eivät aina tunnista sitä, onko jätelain tietyissä kohdin kysymys laillisuusharkinnasta vai muusta harkinnasta.

Jätehuoltoviranomaisen itsenäistä päätöksentekoa ovat rajoittaneet myös viranomaisen perustamisasiakirjoihin liittyvät rajoitteet tai jätehuollon paikallinen toimintaympäristö. Tilanne kuvastaa sitä, että jätehuoltoviranomainen ei ole vielä kaikilla alueilla muodostunut itsenäiseksi vahvaksi toimijaksi.

Eräissä tilanteissa jätehuoltoviranomaiset ovat pyrkineet ottamaan jätehuoltoyhtiöiden omistajaohjauksessa roolin, joka ei sille jätelain mukaan kuulu.

Viranomaistehtävät sisältävät hallinnollisia kustannuksia, joista osan voi arvioida pienenevän ajan kuluessa ja jätehuoltoviranomaisen työmäärän helpottuessa.

Keskeiset havainnot:

- Useimmissa kunnissa jätehuoltoviranomaisen toiminnan käynnistäminen oli arviointihetkellä onnistunut, mutta se oli vienyt aikaa.
- Jätehuoltoviranomaisilla on käytössä suhteellisen vähän resursseja viranomais-tehtävien hoitamiseen. Työmäärä on ajoittain yllättänyt jätehuoltoviranomaiset. Vähäisten resurssien vuoksi jätehuoltoviranomaiset nähdään usein "heikoksi" ja vaikuttimille alttiiksi.
- Hallinnolliset kustannukset ovat kohtuullisen merkittävät.
- Eri alueiden jätehuoltoviranomaisilla on erilaisia näkemyksiä jätehuollon kehittämistä sekä jätelain toimivuudesta.
- Jätehuoltoviranomaiset ovat kokeneet hankalaksi erityisesti kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta koskevan päätöksenteon kriteerit (37 §) sekä kunnan järjestämään jätehuoltoon liittymisvelvollisuudesta annettaviin poikkeuksiin liittyvät kriteerit (42 §).

Vaikutukset kuntien jätehuoltoyhtiöiden tehtäviin (sekä jätelaitoksiin)

Johtopäätökset

Yhdyskuntajätehuoltoa koskevien säännösten muutokset ovat vaikuttaneet vain vähän jätelaitosten tehtäviin. Tiettyjä tehtäviä on siirtynyt jätehuoltoviranomaisille, jätehuoltoviranomaisen kanssa on ryhdytty tekemään yhteistyötä sekä lain edellyttämät toimet esimerkiksi lakisäätöistä ja markkinaehtoista toimintaa koskevan kirjanpidon eriyttämiseksi suhteen on toteutettu.

Keskeiset havainnot

- Vaikutukset jätelaitosten toimintaan ovat olleet suhteellisen vähäisiä.
- Osa jätelaitoksista on muuttanut (osin jo ennen uutta jätelakia) oman toiminnan profiilia tilaajarooliin.
- Jätelaitoksilla on merkittävää asiantuntemusta, jota jätehuoltoviranomaiset hyödyntävät.
- Yhteistyö jätehuoltoviranomaisen kanssa on sujunut pääasiassa hyvin. Kokeemukset yhteistyön mielekkyydestä vaihtelevat.
- Osa jätehuoltoyhtiöistä kohtaa toiminnassaan "operatiivista ohjausta" jätehuoltoviranomaisen suunnalta, mikä koetaan ongelmaksi.

Vaikutukset yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoon

Johtopäätökset

Yhdyskuntajätehuoltoa koskevien säännösten muutokset ovat periaatteessa selkeyttäneet yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoja. Vastuunjako on juridisesti selkeä siten kuin se jätelaisissa on määritelty kunnan ja elinkeinoelämän vastuulle kuuluvaksi. Vastuunjaon ei kuitenkaan aina koeta toteutuvan käytännössä, muun muassa tilanteissa, joissa kunnalle kuuluvaa yhdyskuntajätettä on väitetty ohjautuvan kunnan järjestämän jätehuollon ulkopuolelle tai tilanteissa, joissa yritykset kokevat kunnan toissijaiselle vastuulle kuuluvien jätteiden sisältävän markkinoille kuuluvaa jätettä.

Kunnilla on jätelain 33 §:n mukaan toissijainen vastuu myös elinkeinotoiminnan jätehuollosta, mutta kyseistä säännöstä voidaan käytännössä tulkita monin tavoin. Eri intressiryhmillä on myös eriävät intressit lain tulkintaan.

Yhdyskuntajätehuollon vastuunjaossa tapahtuviin vähäisiin muutoksiin (esimerkiksi yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutuspalvelujen yhdyskuntajät-

teiden siirtyminen kunnan vastuulle) on vielä arviointihetkellä varauduttu heikosti. Jätelaitoksilla ei aina ole suurilla alueilla edes tietämystä kyseisistä toimijoista.

Keskeiset havainnot

- Laissa säädetty jätehuollon perusvastuu samoin kuin vastuujakoa koskevat jätelain pykälät koetaan pääasiassa käsitteellisesti selkeiksi. Näiden pykälien soveltaminen käytäntöön saa osakseen kritiikkiä.
- Vain osa on käynnistänyt valmistelutyön sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutustoiminnan (yksityiset) yhdyskuntajätteen vastuun siirtämistä kunnille.
- Vastuiden keskeisimmät tulkinnanvaraisuudet liittyvät niin sanottuihin poikkeuspykäliin 33 § ja 42 §.

Vaikutukset kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden kuljetusten järjestämiseen; erityisesti tähän liittyvä kunnan päätöksenteko ja kuljetusten valvonta

Johtopäätökset

Jätelain yhdyskuntahuoltoa koskevien säännösten muutosten myötä useimmat jätehuoltoviranomaiset ovat joutuneet tekemään kiinteistön haltijan jätteenkuljetusjärjestelmää koskevan tarkastelun. Suurin osa jätehuoltoviranomaisista on tehnyt tämän tarkastelun. Tarkastelun valmistelumateriaalin perusteella päätöksentekoprosessi on vaihdellut alueittain ja päätösten perustelut ovat olleet ajoittain vähäisiä. Useilla alueilla jätehuoltoviranomaisen päätöksestä on valitettu, joten osa tehdyistä päätöksistä voi vielä palautua jätehuoltoviranomaisten käsittelyyn.

Valtaosassa päätöksistä alueen/kunnan nykytilanne on säilytetty eikä päätöstä siirtymisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ole tehty. Osassa tapauksia päätökset ovat sisältäneet selvitys- ja valmistelutyötä, mutta usein päätöksestä ei käy selkeästi ilmi perusteita, joiden pohjalta jätelain 37 §:n asettamien edellytysten katsotaan täyttyneen.

Kuljetusten seurantaan ja valvontaan liittyen jätehuoltoviranomaiset eivät ole vielä saaneet laissa säädettyjä rekistereitä kaikilta osin ajan tasalle. Jätteenkuljetusrekisterien osalta voidaan ajatella, että jätehuoltoviranomaisella on jatkossa paremmat mahdollisuudet seurata ja olla tietoinen kuljetusten valvonnan kannalta olennaisista asioista. Lain mukaan kuljetusten valvonta kuuluu edelleen kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille.

Keskeiset havainnot

- Jätteen kuljetusjärjestelmää koskevat päätökset on arviointihetkellä tehty suuressa osassa niistä alueista/kunnista, joissa tällainen päätös on pitänyt tehdä.
- Päätöksenteon valmistelutyö sekä perustelut ovat hyvin vaihtelevia, ja perusteluja ei ole aina esitetty pöytäkirjoissa.
- Jätelaissa säädetty kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta koskevat kriteerit koetaan ristiriitaisiksi ja niihin sisältyy tulkinnanvaraisuuksia.
- Jätehuoltoviranomaisilla on eriäviä näkemyksiä siitä, onko selvitys laillisuus-harkintaa vai jotain muuta.
- Valmistelussa ei kaikilla alueilla ole saatu riittäviä tietoja vallitsevasta tilanteesta, eikä muilta tahoilta, kuten valvontaviranomaisilta, kunnilta tai yrityksiltä ole aina saatu tukea tilanteen selvittämiseksi.
- Kuljetusten valvonta jatkuu saman luonteisena kuin ennen lain muutostakin. Ongelmana nähdään edelleen kiinteistöt, jotka ovat laiminlyöneet velvollisuutensa liittyä kunnan järjestämään jätehuoltoon.

Vaikutukset alan yksityiseen elinkeinotoimintaan

Johtopäätökset

Jätelain yhdyskuntahuoltoa koskevien säännösten muutosten vaikutukset alan yksityiseen elinkeinotoimintaan eivät ole ainakaan vielä merkittäviä. Suurin vaikutus lailla on ollut alan investointihalukkuuteen sekä epävarmuuteen. Yritysten määrässä ei ole vielä tapahtunut merkittäviä muutoksia. Tällä hetkellä ei voida vielä verrata jätealan yritysten rakenteessa tapahtuvia muutoksia yleiseen suhdannekehitykseen, koska jätelain siirtymäsäännökset ovat monelta osin vielä voimassa.

Jätteenkuljetusjärjestelmän muuttamista koskevien päätösten vaikutukset ovat nähtävissä vasta päätöksessä säädettyjen siirtymäaikojen päättymisen jälkeen. Toisaalta päätökset eivät ole myöskään merkinneet suurta muutosta nykyisiin käytäntöihin, joten suuria vaikutuksia ei tämän osalta ole odotettavissa, elleivät päätökset muutu myöhemmin näitä koskevien muutoksenhakujen perusteella.

Keskeiset havainnot

- Yrityshaastattelujen sekä yritysten esittämien ennusteiden ja laskelmien mukaan uusi jätelaki on vähentänyt alaan liittyvää investointihalukkuutta. Tämä epävarmuus voi liittyä sekä yleiseen taloudelliseen tilanteeseen että ajatukseen siitä, että nykyinen järjestelmä ei mahdollista uusien palveluiden kehittymistä.
- Eräissä yksittäistapauksissa kuntien jätehuoltoviranomaiset ovat tehneet päätöksiä jätteen käsittelyn järjestämisestä siten, että se on vaikuttanut olemassa olevien yritysten elinkeinotoiminnan pienenemiseen.
- Toisaalta kuntien eri jätehuollon palvelujen kilpailutukset voivat jatkossa myöskin lisätä liiketoimintamahdollisuuksia. Näistä on havaittavissa tällä hetkellä joitakin yksittäisiä esimerkkejä.
- Toiset näkevät, että alan elinkeino- ja innovaatiotoimintaan ja uusien teknologioiden ja kokonaisratkaisujen kokeiluun on olemassa suhteellisen vähän välineitä, eivätkä julkiset hankinnat yksinään pysty niitä tukemaan.
- Koska uusi jätelaki ei merkittävästi muuttanut yritysten juridista asemaa jätehuoltopalvelujen tarjoamisessa – esimerkiksi osoittamalla yrityksille enemmän oikeuksia yhdyskuntajätehuollon suhteen – on osa esitetyistä havainnoista tulkittavissa yleisemmäksi kritiikiksi jätelaissa säädettyä vastuunjakoa kohtaan.

Vaikutukset kotitalouksien ja muiden jätteen haltijoiden jätehuoltokäytäntöihin

Johtopäätökset

Jätelain yhdyskuntahuoltoa koskevien säännösten muutosten vaikutukset alan kotitalouksien ja muiden jätteen haltijoiden jätehuoltokäytäntöihin ovat olleet toistaiseksi vähäisiä. Kiinteistöittäinen erilliskeräys on lisääntynyt jonkin verran, mutta vaikutus ei ole ollut suoraan jätelaista johtuvaa. Kuljetusjärjestelmäpäätösten siirtymäajat ovat vielä voimassa, joten tämän osalta vaikutuksia ei voida vielä havaita.

Kotitalouksien ja kuluttajien näkökulman huomioiminen ja analyysi jätehuollon eri toimijoiden parissa on vielä osin puutteellista ja jätelain vahvempi tarkastelu kuluttajan ja kansalaisen näkökulmasta vaatii tulevaisuudessa panostusta.

Keskeiset havainnot

- Kotitalouksia edustavat tahot eivät katso jätelailla ainakaan toistaiseksi olleen merkittäviä havaittavia vaikutuksia kotitalouksiin.
- Eri jättejakeiden erilliskeräys kiinteistöillä on lisääntynyt jonkin verran ja lainmuutos voi johtaa perusmaksun perimisen aloittamiseen tai perusmaksun korottamiseen eri alueilla; tästä on tuotu esiin yksittäisiä esimerkkejä.

Suosituksset

Johdanto

Seuraavassa esitetyt arvioitsijoiden suositukset perustuvat arvioinnissa esiin nousseisiin havaintoihin ja niistä arvioinnin kuluessa eri tahojen kanssa käytyihin keskusteluihin. Suositukset esiteltiin ja niitä käsiteltiin myös 5.2.2014 järjestetyssä työpajassa. Suositusten laatimisessa on otettu huomioon, että osa esiin nousseista havainnoista johtuu suoraan jätelaista ja osa muista yhteiskunnallisista tekijöistä. Osa esitetyistä epäkohdista ja kehittämisehdotuksista voi myös johtua eri toimijoiden erilaisista intresseistä ja vuoropuhelun vähäisyydestä.

Arvioinnin toimeksiannossa on tarkasteltu jätelakia ja sen vaikutuksia nykyisessä viitekehyksessään. Tässä mielessä esitetyt suosituksetkin liittyvät lainsäädännön pienimuotoiseen kehittämiseen, eikä radikaaleja vaihtoehtoja esimerkiksi yhdyskuntajätehuollon perusvastuiden muuttamiseksi ole tässä yhteydessä käsitelty.

Teema I: Soveltamisohje/opas

Laissa on koettu olevan runsaasti tulkinnanvaraisia tai epäselviä kohtia. Osa tästä voi johtua itse lainsäädännöstä (teksti on epäselvä), intresseistä (toimijoilla on intressi tulkita lain kohtaa eri tavoin) tai puutteellisesta tietopohjasta (ei yksinkertaisesti tiedetä kaikkia asiaan liittyviä näkökohtia). Ainoa yhteinen näkemys on ollut toive siitä, että lainsäädännöstä valmisteltaisiin yhtenäisempi soveltamisohje tai opas, johon koottaisiin esimerkkejä eri alueilta ja joiden kautta epäselviä asioita selkeytettäisiin.

Työpajassa kannatettiin soveltamisohjeen ja oppaan laatimista ja siihen liittyen esitettiin seuraavia toiveita:

- Soveltamisohjeen/oppaan tulisi olla ”neutraali” ja ”tiedottamiseen pyrkivä” ja se voitaisiin toteuttaa Suomen ympäristökeskuksen oppaana tai vastaavana.
- Ohjeessa/oppaassa tulisi käsitellä seuraavia teemoja:
 - Jätehuoltoviranomaisen nimeäminen ja jätehuoltoviranomaisena toimiminen.
 - 37 §: Käytännön esimerkit kuljetusjärjestelmäpäätöksiä koskevien laissa säädettyjen kriteerien soveltamisesta, ei kuitenkaan kriteerien tarkempaa määrittelyä.
 - 33 §: Kunnan toissijaisen jätehuollon järjestämisvastuun avaaminen ja käytännön esimerkit sen toteuttamisesta erilaisissa tilanteissa.
 - 42 §: Velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon myönnettäviä poikkeuksia koskevien edellytysten selvittäminen
 - Kilpailuneutraliteettiin liittyvien asioiden käsittely yhteistyössä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa; mitä kilpailuneutraliteetti uuden jätelain kontekstissa tarkoittaa.
 - Etusijajärjestyksen tulkintaan apua siinä, milloin sitä pitää noudattaa ja milloin siitä puolestaan saa tai pitää poiketa
- Ohjeen/oppaan laatimiseen liittyen esitettiin seuraavat reunaehdot:
 - Resurssien rajallisuus: Ympäristöministeriöllä on ollut meneillään vastaavan tyyppisen soveltamisohjeen/oppaan valmistelu eräiden muiden kuin yhdyskuntajätehuoltoa koskevien säännösten osalta. Tämä on osoittautunut erittäin työlääksi. Resurssit vastaavan ohjeistuksen laatimiseen yhdyskuntajätehuoltoa koskien voivat olla rajalliset.
 - Toimivallan rajallisuus: ohjeen/oppaan laatimisessa on otettava huomioon, että ministeriön toimivalta lain tulkintaa koskevien ohjeiden antamiseen on rajallinen.

Suositus 1: Ympäristöministeriön tulee yhdessä Suomen ympäristökeskuksen, Kulluttaja- ja kilpailuviraston sekä muiden valtakunnallisten sidosryhmien kanssa laatia välittömästi ”Jätelain soveltamisopas” tai muu ohjeistus, joka tarjoaisi jätelain soveltamiseen liittyviä esimerkkejä ja käytäntöjä ja avaisi edellä kuvattuja epäselviä kohtia ympäristöministeriön toimivallan puitteissa.

Ministeriön tulisi kuitenkin lisäksi harkita eräiden epäselvien lain kohtien tarkistamista niiden tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi (ks. suositus 3).

Teema 2: Informaatio-ohjaus ja koulutus

Arvioinnissa kuullut sidosryhmät kaipaavat vahvaa informaatio-ohjauksellista otetta erityisesti ympäristöministeriöltä ja ympäristökeskukselta sekä ELY-keskuksilta. Erityisesti informaatio-ohjausta kaipaavat jätehuoltoviranomaiset, mielellään vielä ”suoraan ministeriöstä”. Tämän lisäksi nostettiin esiin aiemmin toimineita yhteistyörakenteita, jotka voisivat toimia informaatio-ohjauksen sisällön tuottamisen lisäresursseina sekä jätealan jäteliittisenä tai strategisena keskustelufoorumina. Tällaisena on aiemmin toiminut esimerkiksi jätehuollon neuvottelukunta (nykyinen jätealan yhteistyöryhmä), mutta haastatteluissa on esitetty sen roolin muuttamista.

Työpajassa teemaa käsiteltiin ja se nähtiin yleisesti tärkeäksi. Siihen liittyen kiinnitettiin huomiota muun muassa seuraaviin asioihin:

- Katsottiin, että jätelain osalta tarvitaan tiedottamisyhteistyötä ja yhteistä viestinnän ja tiedottamisen suunnittelua. Jätealalla löytyy hyviä www-pohjaisia viestintämateriaaleja, mutta sivustojen keskinäinen linkitys ja verkkojulkaisemisen yhteinen koordinointi on tärkeää.
- Kuntaliitto on koonnut jätehuoltoviranomaisten yhteystiedot ja on perustamassa viranomaisten verkostoa. Tämän hyödyntäminen viestinnän yhteisessä suunnittelussa nähtiin jatkossa tärkeäksi.
- Jätelautakuntien koulutus nähtiin myös jatkossa tärkeäksi. Erityisesti pienten alueiden lautakunnilla ei ole ympäristöalan osaamista ja uusille valtuutetuille myös lautakuntatyön sekä hallintokäytäntöjen koulutus on tarpeellista.
- Jätealan yhteistyöryhmän roolin ja mandaatin sekä nimen muuttaminen nähtiin tärkeäksi. Sen roolia tulisi muuttaa erityisesti strategisempaa keskustelua ja yhteistä konkreettista suunnittelua tukevaksi.
- Edellä esitetyn lisäksi tarvitaan kohderyhmäkohtaista tietotusta ja suunnittelua (esimerkiksi mitä jätelaki tarkoittaa rakentamistoimialan näkökulmasta).

Suositus 2: Ympäristöministeriön tulisi edistää jätealan eri toimijoiden välistä vuoropuhelua luomalla strategisen tason foorumeita, joiden tehtäviin kuuluu muun muassa analysoida jätehuollon tulevaisuutta, tuottaa viestintäaineistoja jätelain tulkinnan helpottamiseksi sekä pyrkiä tunnistamaan jätealan uusia yhteistyömahdollisuuksia.

Teema 3: Yksittäisten epäselvien lain säännösten selkeyttäminen

Arvioinnissa on tunnistettu jätelaissa epäselviä kohtia. Esimerkkejä epäselvyyksistä ovat muun muassa:

- Kunta-sanana tulkinta jätelain eri säännöksissä.
- Kunnan toissijaista jätehuoltovastuuta koskevan 33 §:n epäselvät sanamuodot, kuten ”jätteen haltija”, jota voidaan tulkita monin tavoin. Tämän lisäksi eri toimijat kokevat 33 §:n soveltamisen olevan ylipäätään erittäin vaikeaa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi vaikeutta todentaa jätehuoltopalveluiden saatavuus

alueella eli se, milloin toimijat ovat tehneet riittävästi toimenpiteitä asiantilan todentamiseksi.

- 42 §:ssä säädetty edellytykset poikkeuksen myöntämiselle velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon sekä se, perustuuko jätehuoltoviranomaisen päätös laillisuusharkintaan vai muuhun harkintaan.
- Mahdollisuus jätteenkuljetusrekisterin tekniseen ylläpitoon jätelaitoksessa.
- Valvontatoimivallan jako ELY-keskuksen sekä kuntien valvovien viranomaisten suhteen.

Työpajassa keskusteltiin myös ”periaatteellisemmista” kysymyksistä, kuten 32 §:n mukaisen vastuunjaon muuttamisesta. Tähän ei kuitenkaan tällä hetkellä juuri liity juridisia epäselvyyksiä, vaan kyse on enemmän kunnan jätehuollon järjestämisvastuun laajuutta koskevista näkemuseroista.

Useat edellä mainituista kohdista voidaan sisällyttää suosituksessa 1 tarkoitettuun ohjeeseen tai oppaaseen sekä muuhun informaatio-ohjaukseen.

Suositus 3: Ympäristöministeriön tulee selkeyttää jätehuoltoviranomaiseen liittyviä säännöksiä joko informaatio-ohjauksella tai tekemällä tarvittavat tarkistukset jätelakiin. Tässä yhteydessä tulisi myös tarkastella havaittuja ongelmia tapauksissa, joissa jätehuoltoviranomainen ja jätehuollon operatiivista palvelutehtävää toteuttava toimija toimivat samassa organisaatiossa.

Ympäristöministeriön tulee harkita jätelain 37 ja 42 §:n tarkistamista niihin liittyvien tässä arvioinnissa esille tuotujen lukuisten tulkinnanvaraisuuksien vähentämiseksi.

Teema 4: Jätealan innovaatio- ja kehittämistoiminnan edistäminen

Osa jätelain vaikutuksista elinkeinotoimintaan näkyy selkeämmin vasta tulevaisuudessa. Tällaisia vaikutuksia voivat olla uusien teknologioiden kokeilu- ja kehittämismahdollisuuksien vähäisyys sekä pienten kuljetusyritysten poistuma markkinoilta. Tässä yhteydessä käsitellään ensiksi mainittua.

Jätealan yritykset ovat katsoneet arvioinnissa, että tulevaisuuden epävarmuus ja kuntien jätelaitosten hankinnoissaan käyttämät kriteerit eivät ole edistäneet uusien ratkaisujen kehittämistä markkinoille sillä tavoin kuin se voisi olla mahdollista. Vastavuoroisesti on argumentoitu, ettei hankintalainsäädäntö mahdollista tällaisten ratkaisujen asettamista etusijalle tai että tämäntyyppinen riskinotto ei välttämättä sovellu kuntien omistamien yhtiöiden toimintaan.

Arvioinnissa muodostuu kuitenkin käsitys, että kyseessä ei välttämättä ole jätelain ongelma, vaan kysymys on siitä, millaisia julkisia T&K&I-instrumentteja on käytössä jätehuoltoon liittyvien Cleantech-teknologioiden kehittämiseen ja testaamiseen. Tällä hetkellä ulkopuoliselle muodostuu myös kuva, että kysymys on yhteisen keskustelun haasteista, eikä varsinaisesti lainsäädännöstä johtuvista epäkohdista. On selvää, että monin paikoin yleiset vastakkainasettelut esimerkiksi kuljetusjärjestelmää ja jätteen hyödyntämislaitosten valintaa koskevissa päätöksissä estävät tällä hetkellä avointa keskustelua ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä jätehuollon kehittämisessä.

Suositus 4: Ympäristöministeriön tulee yhdessä jätealan sidosryhmien sekä innovaatiotoiminnan rahoittajien kanssa käydä vuoropuhelua jätealan innovaatioiden edistämiseksi ja luoda tämän vuoropuhelun kautta konkreettisia jätehuollon kehitystä tukevia T&K&I-hankkeita.

Teema 5: Etusijajärjestystä tukevien ratkaisujen kehittäminen, testaaminen ja etusijajärjestyksen avaaminen

Uudessa jätelaissa etusijajärjestys on kirjattu entistä selkeämmin. Etusijajärjestystä pidetään hyvänä periaatteena. Intressien näkökulmasta siihen kohdistuu monenlaisia odotuksia. Orgaanisen jätteen kaatopaikkakielto tulee johtamaan etusijajärjestyksen parempaan huomioimiseen, sillä jätteen hyödyntäminen eri muodoissa tulee lisääntymään. Vastaavasti monet eri toimijat ovat kiinnittäneet huomiota myös jätteen määrän vähentämiseen eri tavoin. Yritykset ja elinkeinoelämä puolestaan katsovat, että energiahyödyntäminen painottuu tällä hetkellä liiaksi.

Etusijajärjestys on siis periaatteena hyvä, mutta monitulkintainen. Havaintoja etusijajärjestyksen tähänastisesta toteutumisesta ja sen edistämisestä on esitetty aiemmin tässä arvioinnissa. Työpajassa esitettiin seuraavia ajatuksia siitä, miten etusijajärjestystä voitaisiin edistää:

- Kehitetään yhdessä eri toimijoiden kanssa toimialakohtaisia ohjelmia kierrätyksen edistämiseksi niillä aloilla, joilla on potentiaalia lisätä kierrätystä, myös muun kuin yhdyskuntajätteen osalta.
- Kartoitetaan jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämisen keinoja yhdyskuntajätehuollon osalta sekä koordinoidaan valtakunnallisesti näihin liittyviä toimenpiteitä.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi on ilmeistä, että etusijajärjestyksen edistäminen vaatii tehokkaampaa tiedonkeruuta muun muassa kunnallisessa jätehuollossa erilliskerätyn ja muualle kierrätettäväksi toimitetun hyötyjätteen kierrätyksestä, jota koskevaa tietoa ei nykyään ole. Jätetilastointi ei nykyisellään palvele riittävästi etusijajärjestyksen edistämistä.

Tässä arvioinnissa ei suositella etusijajärjestyksen velvoittavuuden lisäämistä asetustasolla tai muilla lainsäädäntökeinoilla. Ehdotetuilla suosituksilla luodaan edellytyksiä etusijajärjestyksen entistä parempaan huomioimiseen.

Suositus 5: Ympäristöministeriön tulee yhdessä muiden toimijoiden kanssa kehittää jätteitä koskevaa seuranta- ja tilastointia etusijajärjestyksen mukaisen jätehierarkian seuraamiseksi.

Lisäksi ympäristöministeriö voisi osana informaatio-ohjauksen ja ohjeistuksen/oppaan kehittämistä kerätä yhdessä toimijoiden kanssa, tai erillisenä T&K-hankkeena, hyviä käytäntöjä etusijajärjestyksen edistämiseksi yhdyskuntajätteen osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön tulee yhteistyössä tutkimuslaitosten ja muiden sidosryhmien kanssa edistää etusijajärjestyksen toimeenpanoa tukevien uusien teknologioiden kehittämistä sekä innovatiivisten hankintojen toteutusta.

Etusijajärjestyksen huomioimista yhdyskuntajätehuollon kokonaissuunnittelussa ja hankintojen suunnittelussa tulisi vahvistaa kaikkien jätealan hankintoja suunnittelevien toimijoiden toimesta.

Teema 6:Valvonta ja tietojärjestelmät

Jätelain tarkoituksena on ollut tehostaa ja selkeyttää valvontaa. Käytännössä valvonnan resurssit ovat kaikkien toimijoiden mielestä puutteelliset suhteessa sen tarpeisiin. Toiminta on ELY-keskusten näkökulmasta ”tulipalojen sammuttamista”, eikä kaikkiin jätehuoltoviranomaisilta tai muilta tulleisiin toimenpidepyyntöihin kyetä nykyisellään vastaamaan. Toisaalta jätehuoltoviranomaiset näkevät, että kuntien ympäristöviranomaisilla ei ole aina riittävästi tietoa siitä, mihin yhdyskuntajätehuollon jätteet kulkeutuvat.

Toiseksi uuteen jätelakiin on kirjattu osin ”rinnakkainen” valvontavastuu kunnan ympäristösuojeluviranomaisten ja ELY-keskusten kesken. Tämä on johtanut osin edellä mainittuun tilanteeseen sekä osin siihen, että osa valvontapyynnöistä jää vastaamatta, mikäli pyyntö ei tule oikealta toimijalta (esimerkiksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta).

Arvioinnin työpajassa keskusteltiin jonkin verran myös valvonnasta sekä siihen liittyvistä tietojärjestelmistä. Keskustelu painottui resurssitarpeisiin ja tietojärjestelmien rajapintojen kehittämiseen. Kovin yksilöityjä kehittämistarpeita ei tunnistettu. Voidaan kuitenkin arvioida, että jätelain toimivuuden kannalta on tarpeen kehittää tietojärjestelmiä teknisesti toimivammiksi, mutta samalla tulee kiinnittää erityistä huomiota seurannan kannalta olennaisten tietojen keräämiseen ja hallintaan, mihin nykyiset tilastointitavat eivät kaikilta osin vastaa.

Lain vaikutusten seuranta tulevaisuudessa

Tämä arviointi luo tilannekuvan siitä, miten jätelain soveltaminen on käytännössä edennyt. Lisäksi tarkoituksena on tarkastella sitä, millaisia asioita tulisi jatkossa seurata lain vaikutusten analysoimisessa.

Yhtenä vaihtoehtona voi olla myös seurantatutkimus, jossa vertaillaan kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen siirtyvää aluetta sekä vastaavan tyyppistä kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä pitäytynyttä aluetta. Näin saadaan seurantatutkimuksen kautta vertailukelpoista tietoa edellä mainituista järjestelmistä.

Seuraavaan taulukkoon on koottu kuhunkin teemaan liittyvä ajatuksia siitä, millaisia muuttujia tai asioita voitaisiin jatkossa seurata.

Taulukko 13. Yhdyskuntajätehuollon seuranta jatkossa

Teema yhdyskuntajätehuollossa	Mitä seurata jatkossa	Perustelut
Etusijajärjestys	<p>Yhdyskuntajätehuollon määrän jakautuminen etusijajärjestyksen mukaisilla tasoille. Erityisesti lisätietoa kunnallisesta jätehuollosta muualle toimitettujen yhdyskuntajätteiden kierrätyksestä, jota ei tilastoida jätelaitoksissa.</p> <p>Jätteenkuljetusrekisteritietoja jätevirroista.</p> <p>Etusijajärjestyksen edistämiskeinojen käytön seuranta ja tiedottaminen hyvistä käytännöistä (jätehuollon lupaehdot, jätehuoltomääräykset, jätetaksan ohjaus, jätelaitoksen suunnittelu ja hankinnat, yksityisten palveluntuottajien suunnittelu ja palvelut, jätestrategiset linjaukset, kuntien omistajaohjaus.) Jätteen vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet.</p>	<p>Tässä arvioinnissa on kysytty karkealla tasolla yhdyskuntajätteen keräyksestä, mutta esim. kierrätyksestä ei ole riittävästi tietoa. Tätä tietoa ei saada tulevaisuudessa jätteenkuljetusrekisteristä, joten se edellyttää uudenlaista tiedonkeruuta kierrätystä tekeville yrityksiltä, mikäli halutaan eritellä kunnallisesta jätehuollosta peräisin olevan jätteen jakautuminen etusijajärjestyksen mukaisille tasoille. Jätteenkuljetusrekisterin avulla voisi saada lisätietoa etusijajärjestyksen edistämiseen liittyvistä seikoista, jos siihen saataisiin kattavasti tietoja. Lisäksi tarvitaan edellä todettua muuta tiedonkeruuta kierrätyksestä.</p> <p>Mallien ja suositusten yhteinen laatiminen seurannan perusteella (vrt. Kuntaliiton jätehuoltomääräysohje, tai Kuntaliiton ja Ympäristöyritysten yhteiset ohjeet jätelain tiedonantovelvoitteisiin liittyen jne.).</p>
Ympäristönsuojelun taso	<p>Kuntien ympäristöviranomaisten kokemus lain vaikutuksista tulevaisuudessa. Jätehuoltoviranomaisilta kerättävä tieto siitä, kuinka suuri osuus kiinteistöistä on liittynyt kunnan järjestämään jätehuoltoon.</p>	<p>Jätehuoltoviranomaisille muodostuu jatkossa parempi käsitys yhdyskuntajätehuollon liityntäasteesta eri kunnissa.</p>

Teema yhdyskunta-jätehuollossa	Mitä seurata jatkossa	Perustelut
<p>Kilpailuneutraliteetti ja kilpailun toteutuminen</p>	<p>Ei-yhtiömuotoisten jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan kieltä / kirjanpidon erittelyjen tarkastelu, nettitiedot.</p> <p>Jätehuoltoyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan osuus ja neutraliteetti / kirjanpidon erittelyjen tarkastelu, nettitiedot.</p> <p>Jätehuoltoyhtiöiden kunnille maksamat osingot/tuotto sijoitetulle pääomalle (kilpailuneutraliteetin valvonta).</p> <p>TSV-jätteen osuuden kehitys jätehuoltoyhtiöiden liikevaihdosta (selvittää markkinoiden toimivuutta ja palvelujen lisäämisen tarvetta ja säännöksen soveltamista).</p> <p>Jätehuoltoyhtiöiden tytäryhtiöjärjestelyjen määrä ja maksettujen osinkojen määrä.</p> <p>Jätteenkuljetustarjouskilpailuihin osallistuminen ja tarjousten hintatasot kunnan järjestämässä kuljetuksessa (kartellivalvonta).</p> <p>Jätteenkuljetuspalvelujen antajien ja tarjoajien alueellinen jakautuminen ja hintatasot kiinteistönhaltijan järjestämässä kuljetuksessa (kartellivalvonta).</p>	<p>Arvioinnissa on nostettu eräitä kilpailuneutraliteetin kannalta keskeisiä väitteitä. Kilpailuviranomaisten tehtävä on seurata alan kilpailuolosuhteita, ja tässä on esitetty joitakin esimerkkejä siitä, mihin asioihin seuranta tulisi tehdä.</p>
<p>Viranomaistehtävät</p>	<p>Hallinnollisten kustannusten määrä "normaalitilanteessa" eli toimintavuotena, jolloin jätehuoltorekisteri on luotu ja kuljetusjärjestelmäpäätökset tehty.</p> <p>Viranomaisten päätösten taso/muutoksenhaut/muuttuneet päätökset.</p>	<p>Viranomaiset ovat arviointihetkellä olleet vielä osin "ylösajovaiheessa". Tämän vuoksi jatkossa tulisi seurata esimerkiksi hallinnollisten kustannusten määrää sekä kokemuksia viranomaistehtävistä esimerkiksi kyselyin silloin, kun jätehuoltoviranomaiset ovat päässeet "normaalityöskentelyyn" ja kun paljon työllistäneet vaiheet, kuten kuljetusjärjestelmäpäätösten tekeminen tai jätteenkuljetusrekisterin luominen on toteutettu.</p>

Teema yhdyskunta-jätehuollossa	Mitä seurata jatkossa	Perustelut
Jätelaitosten tehtävät	<p>Jätelaitosten markkinaehtoisen palvelun osuuden kehityksen seuranta (sinänsä jo laissa).</p> <p>TSV-jätteen osuuden kehitys jätelaitosten liikevaihdosta (suositus, että asiaa seurattaisiin).</p> <p>TSV-palvelun kohdistuminen.</p> <p>Markkinoilta hankittavien palvelujen osuus ja kehitys tehtävien toteuttamisessa ja hankintojen vaikutus seudun palvelutarjontaan.</p>	<p>Lain kirjanpitovelvoitteet mahdollistavat markkinaehtoisen palvelun osuuden kehityksen seurannan tavalla, jota tässä arvioinnissa ei ole ollut mahdollista tehdä.</p> <p>Myös ns. TSV-jätteen osuuden seuranta voi olla jatkon kannalta kiinnostava kuvaamaan sitä, kuinka paljon tätä toissijaista jätteen palvelua annetaan.</p> <p>TSV-palvelun kohdistumisen seurannalla voidaan pyrkiä selvittämään, millä aloilla ko. seuduilla on palvelutarjonnan puutetta, ohjata yrityksiä luomaan markkinoita ja edistää kilpailua.</p> <p>Tieto markkinoilta hankittavien palvelujen osuudesta ja kehityksestä auttaa yrityksiä toiminnan suunnittelussa ja edistää kilpailua.</p>
Kuljetukset ja kuljetusten valvonta	<p>Kiinteistöittäisen kuljetuksen toimivuus ja liittyminen järjestelmään.</p> <p>Kiinteistöinhaltijan järjestämän kuljetuksen edellytysten täyttymisen seuranta.</p> <p>Kuljetusjärjestelmäpäätösten uudelleenkäsittelyn määrä.</p> <p>Valvontaviranomaisten kokemus kuljetusten valvonnan mahdollisuuksista.</p>	<p>Keskeisiä paikallisen, seudullisen ja valtakunnallisen valvonnan kohteita, jotka vaikuttavat kilpailun edistämiseen; vaativat hyvää tietopohjaa ja seurantaa.</p> <p>Kuljetuspäätökset on arvioitihetkellä tehty, mutta esitettyjen näkemysten mukaan näitä tulee palautumaan tarkasteluun.</p> <p>Kuntien ympäristösuojeluviranomaisten näkemyksiä kuljetusten valvonnan mahdollisuuksien paranemisesta voi olla kiinnostava seurata jatkossa esim. erityyppisissä järjestelmissä. Näitä toimijoita ei myöskään ole laajamittaisesti kuultu tässä arvioinnissa.</p>
Alan yksityinen elinkeinotoiminta	<p>Alkavien ja lopettavien alan yritysten määrä alueittain.</p> <p>Yritysten palvelutarjontatietojen ylläpito ja päivittäminen.</p> <p>Alan kokonaisliikevaihdon ja henkilöstömäärän kehitys.</p> <p>Uusien yhteistyöhankkeiden ja pilottien määrä (yksityinen elinkeinotoiminta, julkiset rahoittajat sekä jätelaitokset).</p>	<p>Jätealan alkavien ja lopettavien yritysten määrää sekä perustietoja tulisi seurata pidemmällä aikajänteellä ja alueittain.</p> <p>Jätehuoltorekisterin tiedot eivät ole käyttökelpoisia, kilpailun edistäminen vaatii ajantasaisempaa tietoa palvelutarjonnasta.</p> <p>Toinen kiinnostava näkökulma voi liittyä arvioinnin suosituksiin uusien T&K&I-hankkeiden syntymisestä eri toimijoiden välille.</p>

Teema yhdyskunta-jätehuollossa	Mitä seurata jatkossa	Perustelut
Vaikutukset kotitalouksiin	<p>Jätehuollon maksujen ja erityisesti perusmaksujen kehitys alueittain.</p> <p>Kotitalouksien kokemus jätehuollon palvelutason muutoksista niillä alueilla, joilla on tapahtunut muutos kuljetusjärjestelmässä.</p> <p>Jätteenkuljetusjärjestelmän muutoksen vaikutus kotitalouksien kustannuksiin.</p> <p>Kotitalouksiin suuntautuva pilttikysely yhteistyössä omakotitaloliiton ja kiinteistöliiton kanssa noin kolmen vuoden kuluttua.</p>	<p>Jätehuollon maksujen kehitystä tulisi jatkossa edelleen seurata, koska sillä on vaikutuksia kotitalouksiin. Perusmaksujen käytön seuraamisella seurataan jätemaksun ohjaavuuden käyttöä.</p> <p>Tämän arvioinnin puitteissa ei ole ollut mahdollista kuulla laajamittaisesti kotitalouksia. Kotitalouksien edustajilla on kuitenkin käytössään verkostot, joiden kautta vastaavaa tietoa voitaisiin kerätä jatkossa silloin, kun mahdolliset vaikutukset ovat jo konkreettisemmin näkyvissä.</p>

VIITATUT LÄHTEET

- Aho & al. 2013. Arvoa ainekierron – teollisten symbioosien globaali markkinakatsaus. Sitran selvityksiä 70.
- FCG Finnish Consulting Group Oy, 2011. Jätteenkuljetuksen kilpailutuksen hyvät käytännöt. Jätehuollon hinnat ja tyytyväisyys 2011. Jätelaitosyhdistys.
- JLY. 2013. Tietoa kuntien jätehuollosta 2013. Jätelaitosyhdistyksen julkaisu.
- JLY. 2012. Jätehuollon etusijajärjestyksen noudattaminen – Suositus elinkaaritarkastelun toteutukseen. Timo Hämäläinen ja Esa Nummela, Jätelaitosyhdistys ry.
- Länsirannikon jätehuoltosektorin vaihtoehtoisten ratkaisujen yritys-, alue- ja kansantaloudelliset vaikutukset. Gaia Consulting Oy.
- Oulun jätehuolto. 2008. Järjestetyn jätteenkuljetuksen vaihtoehtojen vertailu.
- VATT. 2010. Jätteenkuljetuksen sopimusmallien yritysvaikutukset.
- Ympäristöministeriö. 2010. Jätehuollon taloudellinen merkitys ja kustannukset. Ympäristöministeriön raportteja 12/2010.

KUVAILEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Ympäristönsuojeluosasto	Julkaisu-aika	Toukokuu 2014
Tekijä(t)	Mikko Valtakari, Olli Oosi, Mikko Wennberg, Toni Riipinen		
Julkaisun nimi	Jätelain toimivuuden arviointi: yhdyskuntajätehuoltoa ohjaavat säännökset		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 12/2014		
Julkaisun teema			
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut			
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä arvioidaan 1.5.2012 voimaan tulleen jätelain (646/2011) soveltamiskäytäntöjä ja toimivuutta erityisesti yhdyskuntajätehuoltoa koskevien säännösten osalta. Arvioinnin keskeisiä teema-alueita ovat uuden lain vaikutus jätehuollon etusijajärjestyksen toteutumiseen, ympäristönsuojelun tasoon sekä kilpailuneutraaliteetin toteutumiseen ja kilpailun edistämiseen jätehuoltoalalla.</p> <p>Jätelaki on parantanut etusijajärjestyksen toteutumista sellaisten toimijoiden osalta, joiden toimintaa etusijajärjestyksestä vastaavat periaatteet eivät aiemmin ole ohjanneet voimakkaasti. Etusijajärjestyksestä on toteutettu ennen kaikkea energiahöydyntämisen lisäämisen ja jätteen loppusijoituksen vähentämisen kautta.</p> <p>Yhdyskuntajätehuoltoa koskevien säännösten muutokset ovat selkeyttäneet juridisesti yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoja ja eri toimijoiden rooleja. Jätelain eräisiin säännöksiin liittyy kuitenkin tulkintaongelmia ja lain soveltamiskäytäntöjen katsotaan johtaneen osin kilpailuneutraaliteettiongelmiin. Esitettyjen toiveiden mukaan tilannetta selkiyttäisi selkeämpi tulkintaohjeistus elinkeinoelämän ja kunnan vastuulle kuuluvista jätteistä ja eräiden säännösten soveltamisesta (33 ja 42 §) sekä kunnan jätehuoltoviranomaisen roolin vahvistaminen. Arvioinnissa suositellaan laadittavaksi jätelain soveltamisopas tai vastaavaa ohjeistusta, jossa esiteltäisiin jätelain soveltamiseen liittyviä esimerkkejä ja käytäntöjä ja avattaisiin arvioinnissa todettuja epäselviä kohtia ympäristöministeriön toimivallan puitteissa. Lisäksi suositellaan harkittavaksi eräiden epäselvien lain kohtien (37 ja 42 §) tarkistamista niiden tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi.</p> <p>Kunnan jätehuoltoviranomaiseen liittyviä säännöksiä suositellaan selvennettäväksi joko informaatio-ohjauksella tai tekemällä tarvittavat tarkistukset jätelakiin. Tässä yhteydessä tulisi myös tarkastella havaittuja ongelmia tapauksissa, joissa jätehuoltoviranomainen ja jätehuollon operatiivista palvelutehtävää toteuttava toimija toimivat samassa organisaatiossa.</p> <p>Jätelain yhdyskuntajätehuoltoa koskevien säännösten muutosten vaikutukset alan yksityiseen elinkeinotoimintaan eivät ole ainakaan vielä merkittäviä. Suurimpana vaikutuksena on toistaiseksi havaittavissa lain toimeenpanovaiheen muutostilanteista johtuva epävarmuus ja tästä aiheutuva alan yritysten heikentynyt investointihalukkuus. Jätelaille ei ole ollut toistaiseksi merkittäviä vaikutuksia ympäristönsuojelun tasoon tai kotitalouksien ja muiden jätteen haltijoiden jätehuoltokäytäntöihin.</p> <p>Arvioinnissa suositellaan lisäksi jätealan eri toimijoiden välisen vuoropuhelun vahvistamista perustamalla strategisen tason keskustelufoorumeita. Näiden avulla voitaisiin luoda nykyistä paremmat edellytykset uusille tutkimus- ja kehityshankkeille sekä jätealan innovaatioiden kehittämiseksi. Kaikkien yhdyskuntajätehuollon toimijoiden tulisi vahvistaa etusijajärjestyksen huomioimista yhdyskuntajätehuollon kokonaissuunnittelussa sekä hankintojen suunnittelussa.</p>		
Asiasanat	Jätelaki, vaikutukset, arviointi, yhdyskuntajäte		
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö		
		ISBN (PDF) 978-952-11-4303-8	ISSN (verkkoj.) 1796-170X
	Sivuja 85	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ymp.fi/julkaisut		
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2014		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Miljövårdsavdelningen	Datum Maj 2014
Författare	Mikko Valtakari, Olli Oosi, Mikko Wennberg, Toni Riipinen	
Publikationens titel	Jätelain toimivuuden arviointi: yhdyskuntajätehuoltoa ohjaavat säännökset (En bedömning av hur avfallslagen fungerar: bestämmelser som styr hanteringen av kommunalt avfall)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 12/2014	
Publikationens tema		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	<p>Utredningen bedömer tillämpningsförfaranden i fråga om avfallslagen (646/2011) som trädde i kraft den 1 maj 2012 och hur lagen fungerar särskilt när det gäller bestämmelserna om hantering av det kommunala avfallet. De centrala temaområdena i bedömningen är hur den nya lagen påverkar prioriteringsordningen i avfallshanteringen, nivån på miljöskyddet samt konkurrensneutraliteten och främjandet av konkurrens inom avfallshanteringsbranschen.</p> <p>Avfallslagen har förbättrat genomförandet av prioriteringsordningen för sådana aktörers del vilkas verksamhet inte tidigare har styrts så kraftigt av principer som motsvarar en prioriteringsordning. Prioriteringsordningen har framför allt genomförts genom en ökning av energiutnyttjandet och en minskning av avfallsets slutförvaring.</p> <p>Ändringarna av bestämmelserna om hanteringen av kommunalt avfall har gjort ansvarsfördelningen och de olika aktörernas roller juridiskt klarare inom hanteringen av det kommunala avfallet. Vissa bestämmelser i avfallslagen är visserligen förknippade med tolkningsproblem och tillämpningsförfarandena i fråga om lagen anses delvis ha lett till problem med konkurrensneutraliteten. Enligt önskemål som har förts fram skulle situationen bli klarare av tydligare anvisningar om tolkningen av vilket avfall som hör till näringslivets respektive kommunens ansvar och om tillämpningen av vissa bestämmelser (33 och 42 §) samt av att den kommunala avfallshanteringsmyndighetens roll stärktes. I bedömningen rekommenderas att man utarbetar en handbok eller motsvarande instruktioner för hur avfallslagen ska tillämpas, med exempel på och praxis för tillämpningar. Instruktionerna skulle också gå in på sådana oklara punkter inom ramen för Miljöministeriets befogenheter som konstateras i bedömningen. Dessutom rekommenderas att man överväger att justera vissa oklara lagrum (37 och 42 §) för att minska tolkningsproblemen.</p> <p>Vi rekommenderar att bestämmelserna om den kommunala avfallshanteringsmyndigheten förtydligas antingen genom informationsstyrning eller genom att man gör behövliga justeringar i avfallslagen. I det här sammanhanget bör man också granska de observerade problemen i fall där avfallshanteringsmyndigheten och den aktör som sköter den operativa servicen i avfallshanteringen verkar inom samma organisation.</p> <p>Konsekvenserna av de ändrade bestämmelserna i avfallslagen om den kommunala hanteringen för den privata näringsverksamheten är åtminstone ännu inte betydande. Den största konsekvensen kan man tills vidare se i den osäkerhet som beror på förändringssituationerna i lagens verkställighetsfas och den minskade viljan hos företagen inom branschen att investera. Avfallslagen har tills vidare inte haft några betydande effekter på miljöskyddets nivå eller på hushållens och andra avfallsinnehavares avfallshanteringsförfaranden.</p> <p>I bedömningen rekommenderas dessutom att de olika aktörerna inom avfallshanteringen stärker sin dialog genom att grunda diskussionsforum på ett strategiskt plan. Med hjälp av dem kan man skapa bättre förutsättningar för nya forsknings- och utvecklingsprojekt och för utveckling av innovationer inom avfallsbranschen. Alla aktörer inom den kommunala avfallshanteringen bör stärka iakttagandet av prioriteringsordningen i helhetsplaneringen och i planeringen av anskaffningar.</p>	
Nyckelord	avfallslagen, effekter, konsekvenser, bedömning, kommunalt avfall	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN (PDF) 978-952-11-4303-8	ISSN (online) 1796-170X
	Sidantal 85	Språk Finska
	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2014	

Selvityksessä arvioidaan 1.5.2012 voimaan tulleen jätelain (646/2011) soveltamiskäytäntöjä ja toimivuutta erityisesti yhdyskuntajätehuoltoa koskevien säännösten osalta. Arvioinnin keskeisiä teema-alueita ovat uuden lain vaikutus jätehuollon etusijajärjestyksen toteutumiseen, ympäristönsuojelun tasoon sekä kilpailuneutraliteetin toteutumiseen ja kilpailun edistämiseen jätehuoltoalalla.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4303-8 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkok.)