

*KIVO – Kirjallinen lausunto ympäristövaliokunnalle / HE 209/2022 vp /
Asiantuntijapyyntö*

KIVO kiittää valiokuntaa mahdollisuudesta jättää asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä. KIVO kannattaa esitystä ja lausuu siitä tarkemmin seuraavaa:

32 a § Yhdyskuntajätehuollon järjestäminen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen yhteydessä

KIVO pitää esityksessä ehdotettua siirtymäaikaa ehdottoman tarpeellisena, jotta hyvinvointialueiden jätehuolto ja terveydenhuollon jätteiden terveysturvallinen käsittely voitaisiin varmistaa, kun hyvinvointialueiden toiminta alkaa vuoden 2023 alussa. Terveydenhuollon jätehuollon järjestäminen on vaativa prosessi, jonka suunnittelu ja läpivienti vaatii huomattavasti aikaa. Kaikilla tai lähes kaikilla hyvinvointialueilla tämä prosessi on vielä kesken. Jollei siirtymäaikaa säädetä, mitä todennäköisimmin hyvinvointialueiden jätehuolto putoaisi 2023 alussa tyhjän päälle.

Terveydenhoidossa syntyy tavanomaisen jätteen lisäksi sekä sekajätettä että terveydenhuollolle ominaisia jätteitä. Terveydenhuollon sekajätteissä voi olla esimerkiksi terveys- ja hygieniariskin omaavia, eritteillä kontaminoituneita kuitu- ja muovimateriaaleja, suojavaatteita ja -tekstiileitä sekä muita kierrätyskelvottomia materiaaleja, jälkimmäisessä luokassa taasen pistäviä ja viiltäviä jätteitä sekä biologisia (eettisiä) jätteitä kuten elimiä ja kudoksia. Neulat sekä muut viiltävät ja pistävät jätteet pakataan yleensä jo syntypaikallaan erilleen muovisiin säiliöihin. Terveydenhoidon jätteitä ei voida hygieni- ja terveyssyistä varastoida. Lisäksi niiden käsittely voi aiheuttaa työturvallisuus- ja ympäristöriskin. Erityiskäsittelyn tarve aiheuttaa näin lisävaatimuksia ja sitä kautta korkeampia kustannuksia koko näiden jätteiden jätehuoltoketjussa. Terveydenhoidossa syntyvän jätteen orgaanisen aineksen pitoisuus vaihtelee 50–90 % välillä, eli niiden kaatopaikalle sijoittaminen ei ole mahdollista ilman poikkeuslupaa johtuen orgaanisen jätteen kaatopaikkakiellosta. Tällainen orgaaninen, materiaalihyödyntämiseen kelpaamaton jäte tulee siten käsitellä termisesti, esimerkiksi ao. tyyppisen jätteen käsittelyyn luvitetussa polttolaitoksessa. On kuitenkin huomattava, että

terveydenhuollossa syntyvien orgaanista ainesta sisältävien seka- ja eritysjätteiden polttoon luvitettuja jätteenpolttolaitoksia on Suomessa vain muutamia.¹

Jätteen tuottaja on vastuussa jätteensä asianmukaisesta käsittelystä. Jätteen tuottajan tulee tuntea jätteidensä koostumus, laatu ja määrät toteuttaakseen jätehuoltovastuunsa asianmukaisesti, ja tämä korostuu, kun kyseessä on terveydenhuollolle ominaiset vaikeasti käsiteltävät jätteet.

Kuten esityksessäkin todetaan, jätteenhuollon kilpailutukset olisi käytännössä jo pitänyt aloittaa hyvinvointialueilla, mihin suurimmassa osassa hyvinvointialueita ei ole ehditty varautua. Kilpailutusten läpivienti jätehuollossa käytännössä edellyttää vähintään kuusi kuukautta kestävä prosessin. Lisäksi kuten esityksessä on mainittu, jätteiden erilliskeräysvaatimusten voimaantuloajat lisäävät oman haasteensa hyvinvointialueiden jätehuollon lainmukaiselle järjestämiselle.

Lisäksi tulee vielä huomioida, että kuntien jätelaitosten jätteenkuljetussopimukset urakoitsijoiden kanssa tehdään useimmiten 3–5 vuoden ajaksi. Ilman siirtymäaikaa useilla alueilla moni jätteenkuljetusurakka pienenee oleellisesti, **joka tarkoittaisi sekä haittoja jätteenkuljetusyrityksille että sopimusrikkomuksia kunnallisille jätelaitoksille**. On huomioitava, että SOTE-uudistuksen edistymistä on ollut erittäin vaikeaa ennakoida (tämän voi huomata esimerkiksi HE 195/2017:sta, jossa ei otettu huomioon mahdollisuutta SOTE-uudistuksen viivästyneisyydestä useilla vuosilla). Lisäksi 21.6.2022 YM:n järjestämän sidosryhmätilaisuuden perusteella näyttää myös siltä, että **hyvinvointialueet pitävät siirtymäajan säätämistä laajasti tarpeellisena**. Nämä kaikki seikat huomioiden KIVO katsoo, että on kriittistä säätää siirtymäaika hyvinvointialueiden jätehuoltovastuun siirtymiselle.

Lisäksi kuten esityksessä todetaan, hyvinvointialueita koskevan uudistuksen vaikutukset jätehuoltoon ovat moninaiset, ja näihin myös sisältyy useita monimutkaisia jätehuoltovastuuta koskevia tulkintakysymyksiä, jotka ovat ratkaistava kiinteistökohtaisesti. Näitä kiinteistöjä on tuhansia kappaleita, joten kyseinen selvitystyö vaatii huomattavat määrät aikaa, jotta osapuolet ja etenkin hyvinvointialueet voisivat noudattaa jätelain mukaisia velvoitteitaan.

Huomioon tulee myös ottaa se, että useampi eri jätelaitos voi huolehtia saman hyvinvointialueen eri kunnissa sijaitsevien toimipisteiden yhdyskuntajätehuollosta. Sen vuoksi siirtymäajan aikana mahdollisesti tapahtuva hyvinvointialueen irtautuminen kunnallisesta jätehuollosta tarkoittaa toiminnan uudelleenjärjestämistä vaativia toimia useiden eri jätelaitosten alueella. Katsomme, että ehdotus tarkoittaa käytännössä joustavaa yhdestä kolmeen vuotta pitkää portaattaista siirtymäaikaa, mikä huomioi myös kunnallisen jätehuollon asiakasnäkökulman erittäin hyvin.

Lopuksi KIVO huomauttaa, että HE 195/2017:ssä säädettiin, että ”Kunta, joka on järjestänyt ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla vastuulleen kuuluneen muun kuin tämän lain 32 §:n 1 momentissa tarkoitetun jätteen kuljetuksen 36 §:n mukaisesti, voi jatkaa järjestelyä asianomaisen yhteisön tai yrityksen kanssa tehdyn sopimuksen voimassaolon ajan, kuitenkin enintään kolmen vuoden ajan tämän lain voimaantulosta.” Kyseinen siirtymäaika oli tarkoitettu koskemaan myös hyvinvointialueiden vastuulle kunnilta siirtyvää jätehuoltoa, mutta se ehti umpeutumaan hyvinvointialueuudistuksen lykkääntymisen myötä. Esitys on siis KIVOn

¹https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160946/SY_03_3018_Orgaanisen_jatteen_kaatopaikkakielto.pdf?sequence=4&isAllowed=y Liite 6. Luvitetut laitokset: Tammervoima Oy, Tampere; Westenergy Oy, Vaasa; Vantaan Energia Oy, Vantaa.

näkemyksen mukaan palauttamassa jätelain uudistuksessa alun perinkin tarkoitetun siirtymäajan hyvinvointialueiden jätehuoltovastuun osalta.

145 a § Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset

KIVO pitää välttämättömänä, että kunnallisia jätelaitoksia koskevan sidosyksiköiden ulosmyyntiraja pysytetään 10 prosenttiin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti. KIVO muistuttaa, että EU:n laajuisesti yleinen ulosmyyntiraja sidosyksiköille on hankintadirektiivin sallimat 20 prosenttia, josta poikkeavat ainoastaan Suomi ja Puola, myös jätehuollon osalta. EU:n jäsenmaissa on tunnistettu julkisten toimijoiden rajatun markkinoilla toimimisen tarpeellisuus, joka jätealalla realisoituu etenkin **jätteenkäsittelykapasiteetin turvaamisella kaikissa tilanteissa kaiken tyyppisille jätteille, sekä kapasiteetin tehokkaana käyttönä**. Pitkäjänteiset jätteenkäsittelyn investoinnit edellyttävät ennakoitavuutta ja lainsäädäntökehikon vakautta.

KIVO katsoo, että 10 prosentin ulosmyyntiraja on minimiraja, jolla jätteenkäsittelyjärjestelmän toimivuus kaikissa tilanteissa voidaan turvata. Ulosmyyntirajalla on suora yhteys jätteenkäsittelyjärjestelmän joustavuuteen ja sopeutuvuuteen, ja KIVO painottaa, että alhaisempi ulosmyyntiraja johtaisi tilanteeseen, jossa jätteenkäsittelyjärjestelmän joustavuus ja sopeutuvuus poikkeustilanteisiin ja muutoksiin käytännössä katoaisi. KIVO katsoo, että jätealan ulosmyyntirajan nostoa yli kymmenen prosentin on arvioitava lähitulevaisuudessa tarkemmin etenkin jätteenkäsittelykapasiteetin turvaamisen ja huoltovarmuuden edistämisen näkökulmasta, joiden merkitys on viime aikoina korostunut ja konkretisoitunut.

Esityksen vaikutustenarvioinnissa sidosyksikkösääntelyn osalta nojaututaan suurelta osin KKV:n tuottamaan selvitykseen, joka keskittyy ulosmyyntirajan vaikutusten arviointiin kilpailuneutraliteetin näkökulmasta, mutta sen sijaan **ulosmyyntirajan vaikutuksia jätehuoltojärjestelmän toimivuuteen, terveysturvallisuuden varmistamiseen, ympäristönsuojelun tason säilymiseen, kiertotalouden edistämiseen ja huoltovarmuuden turvaamiseen ei ole selvityksessä lainkaan arvioitu**.

Esityksen mukaan:

”[E]sityksen suorat vaikutukset jäisivät melko pieniksi. Epäsuorien vaikutusten arviointi todetaan vaikeaksi, mutta epäsuorien vaikutusten arvioidaan olevan kuitenkin suoria suurempia. Sidosyksiköiden ulosmyyntirajalla pyritään turvaamaan kilpailuneutraliteettia, eli tässä yhteydessä mahdollisimman tasapuolista kilpailuasetelmaa yksityisten jäteyhtiöiden ja kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden välillä. Jätealaa koskevan erityissääntelyn ja yleisestä poikkeavan ulosmyyntirajan on tarkoitus osaltaan edistää kiertotaloutta. Tutkimuksen mukaan vaikuttaa selvältä, että ulosmyyntirajan sääntelyllä ei voida merkittävässä määrin vaikuttaa kummankaan tavoitteen saavuttamiseen. Kyseisen tutkimuksen ja toisen KKV:n tutkimuksen

perusteella ei voida sanoa, vaikuttaisiko sidosyksiköiden ulosmyyntirajan nostaminen keskimäärin kilpailuun myönteisesti vai haitallisesti.”

Selvityksen mukaan yksistään ulosmyyntirajalla ei ole keskeistä vaikutusta kilpailuneutraliteetin toteutumiseen. Lisäksi esitetyn ulosmyyntirajan aluetason vaikutukset kilpailuneutraliteettiin mitä todennäköisimmin tulevat vaihtelevaan alueittain, riippuen muun muassa alueen yksityisen ja julkisen sektorin jätehuoltopalvelutarjonnasta, saatavilla olevasta ympäristöluvitetusta jätteenkäsittelykapasiteetista sekä jätehuoltopalveluja käyttävien yritysten koosta, tarpeista ja toimintatavoista. **Näitä alueellisia vaikutuksia ei tunneta.** Sidosyksiköiden ulosmyyntirajan alueellisten vaikutusten arviointi vaatisi alueittain toteutettavia lisäselvityksiä. KIVO katsoo tilanteen puutteelliseksi, sillä **aluetason vaikutusten syvälinen ymmärtäminen on olennaista vaikutusten ymmärtämiseksi valtakunnallisella tasolla.**

KIVO katsoo, että mikäli ulosmyyntiraja ei itsessään ole kriittinen kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta, olisi tulevaisuudessa tarkasteltava, mikäli esitettyä korkeampi ulosmyyntiraja edistäisi jäte- ja ympäristölainsäädännön tavoitteiden toteutumista, joita listataan jätelain 1 §:ssa: *kiertotalous ja luonnonvarojen käytön kestävyys, jätteen määrän ja haitallisuuden vähentäminen, jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvan vaaran ja haitan terveydelle ja ympäristölle ehkäiseminen, ja jätehuollon toiminnan varmistaminen.* Lisäksi vaikutukset ympäristönsuojelulain 1 §:ssa lueteltujen tavoitteiden toteutumiselle olisi arvioitava. **Näitä näkökohtia ei KIVOn näkemyksen mukaan ole esityksessä juurikaan käsitelty, vaikka ne ovat olennaisen tärkeitä jätehuoltojärjestelmän kokonaisuuden kannalta.**

Erityisesti olisi toivottavaa, että vaikutusten arvioinnissa tarkasteltaisiin laajemmin myös sitä, miten eri sidosyksiköiden ulosmyyntirajat, kuten 20 % tai 10 %, vaikuttavat lyhyellä ja pitkällä aikavälillä **ympäristönsuojelun tasoon poikkeustapauksetkin huomioiden, jätteenkäsittelykapasiteetin saatavuuteen sekä läheisyysperiaatteen toteutumiseen.** Kiertotalouden ja kierrätyksen edistäminen on tärkeää, mutta jätehuollon, joka on yksi kriittisistä infrastruktuuripalveluista, tulee toimia häiriöttä ja ympäristöturvallisesti kaikissa tilanteissa ja koko Suomen alueella. Tätä näkökulmaa ei esityksessä ole arvioitu.

KIVO katsoo, että 5 % ulosmyyntiraja, joka tulisi voimaan 2030 alkaen mikäli esitys jäisi toteutumatta, **rajoittaisi merkittävästi kaikkien jätealan toimijoiden mahdollisuuksia ylläpitää ja kehittää kaikissa tilanteissa kustannustehokkaasti toimivaa jätehuoltojärjestelmää, mukaan lukien jätteenkäsittelykapasiteettia.** Lisäksi tämä vaikuttaisi merkittävästi jätehuoltopalveluita tarvitsevien tahojen toimintaan palvelujen saatavuuden heikkenemisenä ja kasvavana epävarmuutena. Näistä syistä KIVO myös katsoo, että tämän seurauksena olisi myös kansantaloudellisia haittoja ja tehottomuutta, johtuen esityksessä mainituistakin seikoista: **jätelaitokset eivät muun muassa enää voisi myydä satunnaisesti vapaana olevaa jätekesittelykapasiteettiaan sitä tarvitseville tahoille, mukaan lukien yksityisille yrityksille.** Yksityisen kilpailun puute joillain alueilla aiheuttaisi jätehuollon keskittymistä pienelle toimijajoukolle, ja mielessä on myös pidettävä pienten jätealan yritysten tarve kunnallisten jätelaitosten ylläpitämille käsittelypalveluille. Tämä kasvattaisi myös alueellista epätasa-arvoisuutta jätehuollon palvelujen saatavuuden osalta. **On muistettava, että toimiva jätehuolto osaltaan toteuttaa perustuslain mukaista ympäristöperusoikeutta.**

Lisäksi jätealan innovaatiotoiminnassa on yhä enenevässä määrin yleistynyt uusien ratkaisujen kehittäminen kuntien jäteyhtiöiden ja yksityisten yritysten yhteistyönä. Viime vuosina onkin voimakkaasti yleistynyt toimintamalli, jossa kuntien omistama jäteyhtiö tarjoaa yksityisille yrityksille toiminta-alustan kokeilu- ja kehittämistoimintaa varten. Tällöin yrityksellä on suuren laitoksen infrastruktuuri ja muut palvelut käytettävissään, esimerkiksi jätteenkäsittelykeskuksen vastaanottopalvelut (ajoneuvojen punnitus- ja rekisteröintipalvelut). Samalla alueella voi olla useita yrityksiä kehittämässä omia ratkaisujaan, mikä on synergiamielessä hyödyllistä erityisesti alan pk-yrityksille. Tämänkaltaisen toiminnan jatkamisen kannalta ulosmyyntirajalla on suuri merkitys. **Alhainen ulosmyyntiraja tekisi mahdolltomaksi julkisen ja yksityisen erilaiset yhteistyömallit ja symbioosit, aiheuttaen osaltaan resurssitehottomuutta – tiukan ulosmyyntirajan vuoksi voisi syntyä nykyistä enemmän tilanteita, jossa molemmiin puolin hyödyllistä yhteistyötä ei voida toteuttaa tai laajentaa johtuen ulosmyyntirajan asettamista reunaehdoista.**

Lopuksi KIVO huomauttaa, että jätehuolto on yksi ympäristöhallinnonalan kriittisistä toiminnoista. Näin ollen Tanskan 2022 maaliskuussa ehdotetun lakimuutoksen esille nostaminen vaikutusten arvioinnin yhteydessä on erikoista, ottaen huomioon sen, että kyseisen muutoksen aiheuttamia vaikutuksia ei voida vielä pitkään aikaan arvioida, eikä esityksessä myöskään käsitellä muutoksen ennakoitavissa olevia vaikutuksia jätehuoltojärjestelmän toimivuuteen. Sama koskee Ruotsissa ehdotettujen muutosten käsittelyä. **On myöskin huomioitava, että eri maiden jätehuoltojärjestelmän yksittäisiä piirteitä ei voida mielekkäästi tarkastella ilman, että otetaan huomioon kyseisten maiden jätehuoltojärjestelmä kokonaisuutena, sillä muutoin tilannekuva jää puutteelliseksi. Lisäksi kummankaan maan lakimuutosten vaikutusta jätehuoltokapasiteetin saatavuuteen pitkäjänteisesti kaikissa tilanteissa ei ole arvioitu. KIVO pitää tätä keskeisen tärkeänä osana jätehuollon kokonaisuutta, mutta jota ei esityksen vaikutusarvioinnissa ole juurikaan huomioitu.**

Yhteenveto

Lopuksi KIVO haluaa nostaa esiin varautumista ja huoltovarmuutta koskevat teemat. Terveysterveystenhuollossa, mutta myös monella muulla yhteiskunnan alalla, tarvittavan jätehuollon toiminta normaali- ja poikkeustilanteissa on kriittistä, ja lainsäätäjän on aina pyrittävä varmistamaan, että tarvittava jätteiden käsittelykapasiteetti on turvattu. Esityksen kontekstissa tämä korostuu terveydenhuollon jätteiden kohdalla, ottaen huomioon niiden erityisen laadun. **KIVOn näkemyksen mukaan jätehuoltojärjestelmän tärkeyttä kriittisenä toimialana ei ole kansallisella tasolla hahmotettu ja huomioitu sen vaatimalla laajuudella, ja toivoo että riittävän jätehuoltokapasiteetin ylläpito ja turvaaminen kaikissa tilanteissa nousisi mahdollisimman pian keskiöön arvioitaessa jätelainsäädäntöä sekä sen muutostarpeita.**