

5.3.2019

Kunnan- ja kaupunginhallituksille
Kuntayhtymien hallituksille

Kunnan jätehuollon järjestämisvastuu muuttui vuoden 2019 alussa

Jätelain muutokset

Jätelaki muuttui 1.1.2019 lukien. Muutoksia tehtiin jätelain (646/2011) kahteen pykälään, 32 §:n 1 momenttiin ja 42 §:n 1 momenttiin sekä lisättiin lakiin uusi 145 a §.

Jätelain muutoksessa supistettiin kuntien jätehuoltovastuuta. Kunnan vastuu yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä rajattiin asumisessa syntyvään jätteeseen ja kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvään yhdyskuntajätteeseen. Muutokset astuivat voimaan heti vuoden 2019 alusta lukien kiinteistönhaltijan jätteenkuljetusjärjestelmäalueilla. Kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen alueilla ne astuvat voimaan enintään kolmen vuoden siirtymäajalla lain voimaantulosta (viimeistään 1.1.2022). Lakiin tehtiin myös vastuunjaon rajauksesta johtuvat muutokset poikkeusmahdollisuuteen velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon.

Poikkeamana hankintalakiin jätelaissa säädetään vuodesta 2019 lukien myös kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettavasta markkinaehtoisen toiminnan ulosmyyntirajasta. Kuntaomisteisiin jätehuoltoyhtiöihin ei sovelleta markkinaehtoista toimintaa rajoittavaa 500 000 euron euromääräistä rajaa lainkaan. Jäteyhtiön ulosmyyntiraja on 10 prosenttia vuoden 2029 loppuun saakka, jonka jälkeen se laskee viiteen prosenttiin.

Taustaa

Laissa jätelain muuttamisesta (445/2018) on kyse jätelain 1. vaiheen muutoksista. Toisen vaiheen muutokset ovat eduskunnan käsiteltävänä ja koskevat jätteiden ja sivuvirtojen tietoaalustasta säätämistä.

Jätelain muutoksen taustalla on pääministeri Sipilän hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan jätelakia (646/2011) muutetaan siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden. Muutoksessa on otettu huomioon myös Lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) eli ns. hankintalain säätämisen yhteydessä eduskunnan kirjaamat seuraavat lausumat:

1. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto varmistaa julkisyhteisöjen omistuksessa tai määräysvallassa olevien sidosyksiköiden mahdollisuudet täyttää velvoitteensa hankintalainsäädännön tavoitteiden mukaisella tavalla.
3. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaessa toimialakohtaisiin lainsäädäntöä täsmentäviin toimiin, pitäen erityisesti silmällä jätetoimialan ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toimintaedellytyksiä.

Lain valmistelussa nostettiin esille myös kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun säännösten tarkentamistarve. Muutosta valmisteltaessa ympäristöministeriö päätti kuitenkin jakaa jätelain muutoksen kahteen erilliseen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa muutetaan yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa sekä täsmennetään hankintalain säännöksiä. Toisessa vaiheessa tarkennetaan kunnan toissijaiseen jätehuoltoon sekä kirjanpitoon liittyviä säännöksiä sekä säädetään jätteiden ja sivuvirtojen kehitettävästä tietoaalustasta.

Tässä kirjeessä tarkastellaan jätelain muutoksen vaikutuksia kunnalliseen jätehuoltoon. Tarpeen mukaan soveltamisohjeita valmistellaan lisää.



Kunnan jätehuoltovastuun muutokset

Muutetun jätelain 32 §:n mukaan kunnan vastuu yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä rajataan

- asumisessa syntyvään jätteeseen
- kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvään yhdyskuntajätteeseen
- liikehuoneistossa syntyvään yhdyskuntajätteeseen, joka kerätään yhdessä muiden kiinteistöllä syntyvien kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien jätteiden kanssa sekä
- muuhun yhdyskuntajätteeseen, joka kerätään yhdessä kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien jätteiden kanssa alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä.

Jätelain 32 §:n 2-4 momentit pysyvät ennallaan. Kunnan on edelleen järjestettävä asumisessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely. Maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely kuuluu kunnan vastuulle, jollei kysymys ole kohtuuttomasta määrästä jätettä.

Lakimuutoksen myötä kunnan vastuulta poistuu yksityisten sosiaali- ja terveystalouden ja yksityisen koulutustoiminnan yhdyskuntajäte sekä muiden julkisten toimijoiden kuin kuntien, mm. valtion ja seurakuntien hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte. Näiden jätteiden jätehuollon järjestämisestä vastaa jatkossa jätteen haltija itse jätelain 28 §:n mukaisesti.

Kunnan vastuulle jää nykyiseen tapaan kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutustoiminnan yhdyskuntajätteet, koska toiminnat ovat osa kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa. Kunnalla jätehuollon järjestämisvastuu on niin kauan kuin kunta toimii kyseessä olevien palvelujen järjestäjänä.

Kunnalla säilyy myös velvollisuus kapasiteettinsa puitteissa järjestää jätehuolto toissijaisesti, mikäli yksityisessä palvelutarjonnassa ilmenee puutteita (JL 33 §). Kunnan toissijainen palveluvelvoite koskee muita kuin jätelain 32 §:ssä tarkoitettuja jätteitä. Siten kunnan perusvastuun supistumisen myötä kunnan toissijainen jätehuollon palveluvelvoite laajenee entisestään ja ulottuu jatkossa myös muiden julkisten toimijoiden kuin kuntien yhdyskuntajätteisiin sekä yksityisiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutustoiminnan yhdyskuntajätteisiin.

Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon

Jätelain 42 §:n 1 momentti on muutettu vastaamaan kunnan jätehuoltovastuuseen tehtyjä muutoksia (32 §:n 1 momentin muutokset). Samalla poikkeuksen myöntämisen edellytyksiä lievennetään jonkin verran nykyisestä. Poikkeusmahdollisuus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon koskee vain kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvää yhdyskuntajätettä. Kyseeseen poikkeuksen hakijana saattaisi tällöin tulla esimerkiksi sellainen kunnan pieni sivutoimipiste, joka sijaitsee vuokralla yksityisessä liikekiinteistössä, jossa pääasiassa syntyy elinkeinotoiminnan jätteitä ja jossa kiinteistön omistaja huolehtii jätehuoltopalveluista.

Jätehuoltoviranomainen voi myöntää poikkeuksen, mikäli ko. jätteen jätehuolto kokonaisuutena arvioiden on perusteltua kiinteistön jätehuollon järjestämiseksi ja johtaa etusijajärjestyksen toimeenpanon kannalta vähintään yhtä hyvään lopputulokseen kuin kunnallinen jätehuolto eikä siitä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle eikä terveydelle. Poikkeus voitaisiin pykälässä säädetyin edellytyksin vastedes myöntää myös sellaiselle kiinteistölle, jolla syntyy vain yhdyskuntajätettä, kun aiemmin myöntämisen edellytyksenä oli myös muun kuin yhdyskuntajätteen syntyminen kiinteistöllä.

Jätteen haltijan tulee hakea poikkeusta kiinteistökohtaisesti yksilöitynä ja sen myöntämisen edellytykset arvioidaan kiinteistökohtaisesti. Päätös tehdään määräajaksi enintään viideksi vuodeksi.

Kuten nykyisinkin, vapautuksen saaneen jätteen haltijan on annettava tietoja vuosittain kunnan jätehuoltoviranomaiselle toiminnassa syntyneen jätteen lajista ja määrästä sekä jätteen toimituspaikoista ja käsittelytavasta. Vapautuksen saaneella jätteen haltijalla on oikeus milloin tahansa liittyä takaisin kunnan järjestämään jätehuoltoon ja kunta on tällöin velvollinen jätehuoltopalvelua antamaan.

Huomattava on, että poikkeusmahdollisuus ei ulotu asumisessa syntyvään jätteeseen. Siten kunnan hallinto- ja palvelutoimintaan kuuluvat asumispalvelut, kuten esimerkiksi erilaiset

koulujen tai sosiaalitoimen asuntolat ja palveluasumisen yksiköt, rajautuvat ulos poikkeamisen piiristä.

Kunnan sidosyksikkönä toimivan jätehuoltoyhtiön markkinaehtoinen myynti

Jätelakiin lisätään uusi 145 a §: Sidos- ja hankintayksiköitä koskevat erityiset säännökset. Poikkeamana hankintalakiin jätelaissa säädetään vuodesta 2019 lukien myös kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin (=käytännössä kuntien omistamat jätehuoltoyhtiöt) sovellettavasta markkinaehtoisen toiminnan ulosmyyntirajasta.

Kuntaomisteisten jätehuoltoyhtiöiden ulosmyyntiraja on 10 prosenttia 1.1.2019 lukien aina vuoden 2029 loppuun saakka. Ulosmyyntiraja laskee viiteen prosenttiin vuoden 2030 alusta lähtien. Jätehuoltoyhtiöihin ei sovelleta hankintalaissa säädettyä markkinaehtoista toimintaa rajoittavaa 500 000 euron rajaa lainkaan. Ulosmyyntirajoja sovelletaan kunnan järjestämiin jätteen keräys-, kuljetus-, hyödyntämis- ja loppukäsittelypalveluihin.

Kunnan palvelutehtäviä hoitavan jätehuoltoyhtiön tulee olla kunnan sidosyksikkö, jotta yhtiö voi jätelain 43 §:n mukaisesti toimia kunnalle jätelaissa säädettyjen lakisääteisten jätehuollon palvelutehtävien palveluntuottajana. Siten kunnallisen jätehuoltoyhtiön ulosmyyntiin on pysyttävä alle enimmäisrajojen. Mikäli kunnan jäteyhtiö ylittää sallitun ulosmyyntirajan ja menettää sidosyksikköasemansa, palautuvat jätelain mukaiset jätehuollon kaikki palvelutehtävät omistajakunnan itsensä tehtäväksi tai kilpailutettavaksi ostopalveluina hankintalain mukaisesti. Palvelutehtäviin kuuluvat jätteen keräyksen, kuljetuksen ja käsittelyn järjestämisen lisäksi jätemaksujen laskuttaminen ja jäteneuvonta sekä muut näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät.

Ulosmyyntirajoja lukuun ottamatta kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovelletaan hankintalain säännöksiä. Sidosyksikkösuhteen ja hankintayksiköiden välisen yhteistoiminnan muut edellytykset samoin kuin jätelakiin kirjattujen ulosmyyntirajojen laskemisen perusteet määräytyvät kuitenkin hankintalain 15 §:n ja 16 §:n perusteella. Prosenttiosuuksia määritettäessä perusteena on käytettävä sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden keskimääräistä kokonaisliikevaihtoa tai muuta vastaavaa toimintaan perustuvaa määrää. Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo sidosyksikkösäännösten noudattamista hankintalain 15. luvun nojalla.

Muutosten voimaantulo ja vastuun muutoksen siirtymäaika

Laki tulee voimaan 1.1.2019. Siirtymäsäännöksen mukaan kunta, jossa on käytössä kunnan järjestämä jätteenkuljetus, voi jatkaa ennen lain voimaantuloa tehdyn kuljetussopimuksen mukaista jätteenkuljetusta myös sen vastuun piiristä pois siirtyvän jätteen osalta sopimuksen voimassaolon ajan, mutta kuitenkin enintään kolmen vuoden ajan muutoksen voimaantulosta. Kunnan näin menetellessä asianomaista jätteen haltijaa eivät tuona aikana koske 28 §:ssä säädetty velvollisuudet jätehuollon järjestämisessä.

On huomattava, että jätelain siirtymäaika koskee vain kunnan järjestämän kuljetuksen alueita. Niissä kunnissa, joissa on käytössä kiinteistönhaltijan järjestämä jätteenkuljetusjärjestelmä, lakimuutos supistaa kunnan vastuuta heti vuoden 2019 alusta lukien. Se tarkoittaa, että kunnan jätelaitos ei voi enää vastaanottaa kunnan perusvastuulle kuuluvana, jätelain 32 §:n mukaisena jätteenä yksityisten sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluiden järjestäjien tai valtion, seurakuntien ja muiden julkisten toimijoiden kuin kuntien sellaisia yhdyskuntajätteitä, jotka eivät synny asumisessa. Em. julkisten toimijoiden (muiden kuin kuntien) tulee jatkossa kilpailuttaa yhdyskuntajätehuoltonsa itse hankintalain säännösten mukaan, mikäli tarvittavan jätehuoltopalvelun arvo ylittää hankintalain kynnysarvot. Kunnan järjestämän kuljetuksen alueilla toimijoiden on kilpailutettava sekä kuljetus- että käsittelypalvelut ja kiinteistönhaltijan järjestämän kuljetuksen alueilla jo aiemmin kilpailuttamansa kuljetuksen lisäksi yhdyskuntajätteen käsittelypalvelut. Julkisilla toimijoilla on kuitenkin jätelain 33 §:n suoma mahdollisuus pyytää kunnan jätelaitokselta toissijaista jätehuoltopalvelua, mikäli yksityisessä palveluntarjonnassa on puutetta. Säännöstä ollaan muuttamassa eikä muutoksen tarkka sisältö ole vielä tiedossa. Ehdotuksen mukaan julkisen toimijan tulisi kirjautua jätteiden ja sivuvirtojen tietosalustaan vuoden 2021 alusta lukien, mikäli ne haluavat jätehuoltopalvelua kunnalta.

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa siirtymäaika koskee kunnan ja kunnan kilpailuttaman kuljetusryttäjän välistä kutakin urakka-aluetta koskevaa sopimusta, joka on laadittu ennen lain voimaantuloa eli ennen 1.1.2019 ja joka voi jatkaa sellaisenaan sopimuskauden loppuun tai enintään jätelaissa määritellyn siirtymäajan loppuun eli 31.12.2021 saakka. Siirtymäajan tarkoituksena on osittain suojata kuntaa joutumasta sopimuksen rikkojaksi. Monet kuljetusso-

pimukset ovat viisivuotisia, joten kaikilta osin laissa säädetty suoja ei ole riittävä ja sopimus-sanktioita saattaa tulla kuntien jätelaitosten maksettaviksi. Kuljetusurakat joudutaan useissa tapauksissa suunnittelemaan ja kilpailuttamaan uudelleen sopimusten perusteiden muuttumisen johdosta. On tärkeää, että kuntien jätelaitosten kuljetuspalvelun hankinnat voidaan tehdä asianmukaisesti kilpailua edistävällä porrastetulla aikataululla. Jätelaki jättää siirtymäajan käyttämisen mahdollisuuden kunnan jätelaitoksen harkintaan.

Kuljetussopimuskaudet päättyvät eri aikoina ja niiden päättymisestä saa tietoa omasta kunnallisesta jäteyhtiöstä. Sopimuskauden voimassa ollessa urakka-alueella sijaitseva kiinteistö, esim. yksittäinen seurakunta ei voi yksipuolisesti irtautua määritellystä urakka-alueesta vaan heidän on velvollisuus jatkaa kunnan asiakkaina kuljetussopimuksen loppuun, enintään 31.12.2021 saakka. Kun tietty kuljetussopimus koskien jotain urakka-aluetta päättyy, kiinteistön, joka on kuulunut urakkaan ja joka ei enää jätelain perusteella kuulu kunnan 32 §:n mukaiselle jätehuoltovastuulle, tulee järjestää jatkossa oma jätehuoltonsa. Laki siis tarkoittaa, että kuljetussopimuksen voimassaoloaikana valtion tai seurakunnan kiinteistö tai vaikkapa yksityinen terveysasema eivät voi itse päättää järjestää jätehuoltoaan toisin. Toisaalta kuljetussopimuksen päättyttyä ennen siirtymäajan loppua kunta ei voi velvoittaa kuntavastuulta lainmuutoksen mukaan poistuvaa asiakasta olemaan jätelaitoksen asiakkaana.

Kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen alueilla asiakas yleensä tilaa palvelun jätelaitokselta, jolloin sen kiinteistöt liitetään osaksi jätelaitoksen olemassa olevia urakka-alueita. 1.1.2019 lukien ei ole tarvetta laatia erillisiä sopimuksia kuntavastuulta siirtymäajan jälkeen poistuvien asiakkaiden kanssa siirtymäajaksi, vaan heidän on velvollisuus jatkaa kunnan asiakkaina kuljetussopimuksen loppuun, enintään 31.12.2021 saakka.

Kuntavastuulta poistuvilla asiakkailla saattaa olla useita eri kiinteistöjä saman jätelaitoksen eri urakka-alueilla sekä myös eri jätelaitosten alueilla. Muutosta on siten tarkasteltava jopa kiinteistökohtaisesti, ei vain asiakaskohtaisesti. Kuntavastuulta poistuvien asiakkaiden kiinteistöjä poistuu kunnan järjestämän kuljetuksen urakka-alueista sitä mukaa, kun urakkasopimukset päättyvät välillä 1.1.2019-31.12.2021, ja sitten kolmen vuoden siirtymäajan päättyessä 31.12.2021 kunnan jätelaitos on velvoitettu poistamaan loputkin kiinteistöt.

Mikäli maakuntauudistus toteutuu ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu siirtyy kunnilta maakunnille, siirtyy myös yksiköiden jätehuollon järjestämisen vastuu kunnalta maakunnalle lukuun ottamatta palveluiden piiriin kuuluvaa asumisen jätettä. Maakunta on muu julkinen toimija kuin kunta ja kilpailuttaa itse jätehuoltonsa jätelain 28 §:n mukaisesti. Kuitenkin siirtyvän yksikön kuuluessa kuljetusten osalta ennen jätelain muutoksen voimaantuloa 1.1.2019 kilpailutettuun kuntaurakkaan, joka jatkuu yli maakuntien toiminnan aloitusajankohdan, sovelletaan siihen jätelaissa määritettyä siirtymäaikaa ja yksikkö kuuluu kunnan vastuulle enintään 2021 vuoden loppuun saakka.

Lisätietoja:

Tuulia Innala, erityisasiantuntija, p. 040 572 2120, tuulia.innala@kuntaliitto.fi
Marko Nurmikolu, lakimies, p. 050 406 9494, marko.nurmikolu@kuntaliitto.fi

Laki jätelain muuttamisesta (445/2018) (Finlex) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180445>,
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta (HE 195/2017)

SUOMEN KUNTALIITTO



Timo Reina
varatoimitusjohtaja



Jarkko Huovinen
johtaja, Alueet ja yhdyskunnat