Suomen Kiertovoima ry KIVOn lausunto ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 257/2026

KIVO edustaa Suomen kunnallisia jätelaitoksia, ja sen jäsenet hoitavat 5,6 miljoonan asukkaan jätehuollon ympäristö- ja terveysturvallisesti yhteistyössä yksityisten yritysten ja tuottajayhteisöjen kanssa.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimusta koskeva poikkeama ja muut hankintaoikeudelliset ehdotukset

Hankintalain mukaisesta sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimuksesta ehdotetaan säädettäväksi kunnallista jätehuoltoa koskeva poikkeama. Poikkeaman säätäminen on välttämätöntä. Kuten esityksessä todetaan, jätehuolto on osa yhdyskunnan kriittistä infrastruktuuria ja välttämättömyyspalvelu, jonka on toimittava kaikkina aikoina ja kaikissa olosuhteissa. Ilman kyseistä poikkeusta kunnallisen jätehuollon ylikunnalliseen yhteistyöhön perustuva järjestelmä ja infrastruktuuri tulisi monin paikoin rakentaa alusta saakka uudestaan, jossa häviäjinä olisivat erityisesti pienet kunnat, ja muutosvaiheessa ympäristö- ja terveysvahinkojen riski olisi todellinen.

Ylikunnalliseen yhteistyöhön perustuva jätehuoltojärjestelmä on rakennettu vuosikymmeniä ennen kuin sidosyksikkösääntelyä on ollut olemassa. Vähimmäisomistukseen perustuva vaatimus jätehuollon sidosyksikön omistamisesta soveltuu logiikaltaan erityisen huonosti jätehuoltoon välttämättömyyspalveluna, missä kunnilla on joka tapauksessa tietyt lakisääteiset tehtävät ja vastuut jätehuollon järjestämisessä, ja jonka lisäksi jätehuollossa vallitsee ns. suuruuden ekonomia – suuremmat yksiköt tuovat merkittäviä tehokkuusetuja. Kuntien lakisääteinen asukkaiden jätehuolto rahoitetaan kokonaan kuntien asukkailta perittävin maksuin. Näiden seikkojen lisäksi kunnalla on toissijainen ja viimesijainen vastuu jätehuollosta, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että jollei mikään muu taho kykene hoitamaan jätehuoltoa esimerkiksi poikkeustilanteessa, kunta on ainoa toimija, joka voi ja jolla on kyky ottaa vastuu tilanteessa.

Tämän kyvyn ylläpito edellyttää infrastruktuuri-investointeja ja jatkuvaa infrastruktuurin ylläpitoa, joihin yksittäisillä kunnilla ei ole resursseja. Jätehuollon kokonaisvastuuta ei myöskään voida ajatella jätettäväksi markkinoiden hoidettavaksi, sillä välttämättömyyspalvelut on turvattava kaikissa tilanteissa ja olosuhteissa. Yksityiset toimijat voivat valita, millä jätehuollon osamarkkinalla kulloinkin toimivat ja miten, ja niillä on aina vapaus olla tarjoamatta palvelua tai lopettaa jätehuoltokapasiteetin ylläpitäminen, jos se ei niiden näkökulmasta ole kannattavaa. Kunnalla ja kunnan jätelaitoksella sen sijaan on kokonaisvastuu järjestelmän toiminnasta ja varautumisesta poikkeustilanteisiin riippumatta markkinoiden tilanteesta kunakin hetkenä. Lakisääteisen välttämättömyyspalvelujärjestelmän on toimittava aina ja kaikkialla Suomessa kaikissa olosuhteissa. Tämän vuoksi kunnilla on yhteisesti omistettuja jätehuollon asiantuntijaorganisaatioita, jotka hoitavat järjestelmän

kehittämistä ja ylläpitoa. Näiden organisaatioiden pilkkominen ei edistäisi jätelain tarkoitusta[1] taikka hankintalain tavoitteita,[2] pikemminkin sillä olisi päinvastainen vaikutus. Kuntien jäteyhtiöt ovat myös hankintayksiköitä, eli niitä koskee täsmälleen sama hankintalainsäädäntö kuin niiden omistajakuntiakin. Jäteyhtiöillä on tämän vuoksi sektorikohtainen hankinta-asiantuntemus, ja niiden pilkkominen johtaisi ainoastaan siihen, että ko. hankintaosaaminen dilutoituisi useampaan pienempään yksikköön.

Lisäksi esityksessä on huomioitu EU:ssa käynnissä oleva hankintalainsäädännön uudistus sekä tuore EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka vuoksi jätealan niin kutsuttu ulosmyyntiprosentti pysyy 10 %:ssa. Asiassa on pidettävä mielessä muun muuassa se, että hankintalain uudistuksen yhteydessä 2016 Suomen äärimmäisen tiukkaa, EU-lainsäädännöstä merkittävästi poikkeavaa ulosmyyntirajaa sidosyksiköille perusteltiin sillä, että ne voivat ulkoistaa ulosmyynnin piiriin laskettavan toimintansa markkinaehtoiseen tytäryhtöön, jota ei lasketa ulosmyynniksi.[3] EU-tuomioistuimen päätös C-23/692 kumosi tämän tulkinnan, jolloin sellaisten sidosyksiköiden, jotka ovat perustaneet tytäryhtiöitä, on laskettava toteutunut ulosmyyntinsä uudelleen.

Lisäksi EU:ssa on käynnissä hankintalainsäädännön uudistus, joka astuessaan voimaan tulee edellyttämään kansallisen hankintalain uudistamista lähivuosina. Lain systematiikan uudelleenarviointi onkin järkevää siirtää tehtäväksi tuolloin. Mikäli muutoksia tehtäisiin nyt, niiden riskinä olisi jäädä lyhytaikaisiksi.

Kuntien toissijaista jätehuoltovastuuta koskevat ehdotukset

Kuntien toissijaista jätehuoltovelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä ehdotetaan tarkennuksia jätteen haltijan perusteluvelvollisuuteen, ja lisäksi jätelaitosten on jatkossa eroteltava kyseinen toiminta kirjanpidossaan ja sen hinnoitteluun on sisällyttävä kohtuullinen tuotto pääomalle. KIVO pitää muutoksia kohtuullisina.

KIVO katsoo, että materiaalitorin kynnysrajan nostaminen 2000 eurosta 2400 euroon on hyvä mutta riittämätön toimenpide. 2000 € kynnysraja asetettiin vuonna 2019, ja raja oli tuolloiseenkin kustannustasoon nähden erittäin matala. Kustannukset ovat noussut merkittävästi viimeisen seitsemän vuoden aikana. KIVO katsookin, että raja tulisi nostaa vähintään 10 000 euroon byrokratian vähentämiseksi.

---

[1] Jätelaki 1 §: ”*Tämän lain tarkoituksena on edistää kiertotaloutta ja luonnonvarojen käytön kestävyyttä, vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle, varmistaa toimiva jätehuolto sekä ehkäistä roskaantumista*.”

[2] Hankintalaki 2 §: ”*Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä*”.

[3] https://api.eduskunta.fi/documents/fi/81C8359B-21B5-C3D8-9A43-7D8722800006.pdf TEM:n lausunto talousvaliokunnalle, jonka TaVM otti osaksi omaa lausuntoaan: “*[S]idosyksiköiden on aina mahdollista eriyttää markkinoilla oleva toimintansa eri oikeushenkilöön (esimerkiksi toinen yhtiö), jolloin varsinainen sidosyksikkö pysyy ainoastaan hankintayksiköitä palvelevana yksikkönä. Sidosyksiköstä eriytetty oikeushenkilö voi harjoittaa kansainvälistäkin yhteistyötä varsinaisen sidosyksikön aseman vaarantumatta.”* Valiokunnan mietintö TaVM 31/2016 vp. https://api.eduskunta.fi/documents/fi/779AC2C0-C783-C56B-A890-794C1B700003.pdf

Lisäksi KIVO nostaa esiin seuraavat asiat sääntelyn jatkokehitystä silmällä pitäen:

Ehdotuksen mukaan materiaalitoria käyttävän jätteen haltijan tulisi, mikäli tämä hylkää Materiaalitorissa saamansa tarjouksen, kuvata hylkäyksen syyt ”*yksilöidysti perustellen siten, että perustelut ovat jälkikäteen valvovan viranomaisen arvioitavissa ja valvottavissa*”.

Keskeinen Materiaalitorin ongelma on, että jätteen tuottajalta/haltijalta edellytetään jätteensä koostumuksen ja ominaisuuksien eli jätteen käsittelytarpeen tuntemista sekä sitä kautta jätteen ohjaamista asianmukaiseen käsittelyyn. Asianmukaiseen käsittelyyn ohjaaminen, toisin sanoen palvelupyynnön jättäminen Materiaalitoriin, edellyttää, että jätteen tuottaja/haltija tunnistaa jätehuoltopalvelutarpeensa ja sen, miten ao. jäte tulisi asianmukaisesti käsitellä. Jätteen vastaanottaja ja käsittelijä, esimerkiksi kunnan jätelaitos, taas voi ottaa vastaan ja käsitellä jätteitä vain ympäristölupansa mukaisesti. Jätteen käsittelyä jätelaitoksilla luvittaa ja valvoo pääsääntöisesti LVV. Jätteen käsittelyä koskeva lainsäädäntö ei tunne markkinapuutteen käsitettä eikä sen valvontaan siten ole olemassa asianomaista viranomaistahoa.

Kuntien lakisääteiseen jätehuoltoon kohdistuva osingonmaksukielto

Kuntien lakisääteisen jätehuollon jätemaksuista ehdotetaan säädettäväksi osingonmaksukielto. Osingonmaksun oli tarkoitettu jo aiemmin olevan kiellettyä, mutta sitä ei oltu kirjattu eksplisiittisesti lakiin. Lain esitöissä oli tähän asti todettu jätelain 78 § 4. momentin kohdalla, että “*säännös ehkäisisi ennalta myös jätehuollosta perittävien maksujen käyttöä piiloverotukseen*.”[4] Kirjaus ilmensi lainsäätäjän tahtoa, mutta koska asiaa ei oltu kirjattu riittävän selkeästi lakitasolla, on joissain kunnissa herännyt kiusaus tyhjentää jätehuoltoyhtiönsä tase kuntatalouden tilkitsemiseksi. Tämä on ollut ongelmallista muun muassa siksi, koska jäteyhtiön taseen rakennetta ei ole ymmärretty kovinkaan hyvin. Jäteyhtiön taseessa on oltava merkittävät puskurit esimerkiksi vanhojen kaatopaikkojen lakisääteisten jälkihoitomaksujen vuoksi.

Kuntien omistamia vesilaitoksia ja energiayhtiöitä käytetään joissain kunnissa nk. “piiloverotukseen”, eli ne maksavat omistajakunnilleen merkittäviä osinkoja joka vuosi. Ottamatta kantaa siihen, ovatko ko. toiminnot oikeita väyliä kohentaa kunnan taloutta, on todettava että jätehuolto poikkeaa niistä kolmella tavalla. Ensinnäkin, jätehuolto on nimenomaan ympäristön- ja terveydensuojeluun kohdistuva lakisääteinen välttämättömyyspalvelu, joka muodostaa perustuslain 124 § mukaisen julkisen hallintotehtävän, mitä energiantuotannon ja vesihuollon ei ole katsottu olevan. Toinen ero syntyy siitä, että “aiheuttaja maksaa”-periaate on kirjattu EU-oikeuteen, joka on oikeushierarkisesti korkeimmalla tasolla ja velvoittaa yli Suomen kansallisen lainsäädännön. “Aiheuttaja maksaa”-periaate tarkoittaa sitä, että jätehuollon kustannukset asumisen jätehuollossa asukkaan näkökulmasta on vastattava toiminnasta syntyviä kustannuksia (investoinnit mukaanlukien), ei enempää eikä vähempää. **Lakisääteistä jätehuoltoa ei saa subventoida julkistaloudesta, eikä julkistaloutta saa subventoida lakisääteisellä**

[4] HE 199/2010 s. 110.

jätehuollolla. Kolmanneksi, toisin kuin vesi- ja energiamaksujen kohdalla, jätemaksut ovat julkisoikeudellisia maksuja. Julkisoikeudelliset maksut ovat muun muuassa suoraan ulosottokelpoisia, eivätkä ne perustu yksityisoikeudelliseen sopimukseen. Tällaisten maksujen käyttö piiloverotuksen välineenä on moraalisesti väärin.

Nämä kaikki seikat huomioon ottaen KIVO pitää kirjausta erittäin tärkeänä, jotta jätehuollon infrastruktuurin kehitys ja korjaus on turvattu jatkossakin. Lakisääteisiä, julkisoikeudellisia jätemaksuja ei tule käyttää kuntien talouden tilkitsemiseen, ja se on myös EU-ympäristöoikeuden periaatteiden vastaista. Jätteen tuottajille kohdistuvien kustannusten lakisääteisessä jätehuollossa tulee vastata jätehuollon järjestämisestä koituvia kustannnuksia – ei enempää eikä vähempää.

Muita asioita

Ehdotetusta kiellosta kunnille tuottaa jätteenkuljetuspalveluita omana työnään luovuttiin, koska sen katsottiin olevan kuntien perustuslaissa turvatun itsemääräämisoikeuden vastaista. KIVO pitää linjausta periaatteellisesti oikeana ja tärkeänä, vaikka jätteenkuljetuspalvelut hankitaankin jätelaitoksissa pääasiallisesti markkinoilta. Jätteenkuljetusten järjestäminen on kuntien lakisääteinen velvollisuus, jonka kustannukset katetaan suoraan kuntien asukkailta perittävin maksuin. Kunnallisen itsehallinnon ydintä on päättää kunnalle lakisääteisesti määrätyn tehtävän järjestämistavasta.

KIVO pitää ehdotettua kierrätyskelpoisen energiajätteen keräyskieltoa keskeisenä osana suomalaisen yhdyskuntajätehuollon kokonaistoimintavarmuuden varmistamisessa ja tärkeänä askeleena kohti Suomen yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteiden saavuttamista. Silloin, kun energiajätteen kysyntä markkinoilla on ollut heikkoa, toimijoilla on ollut insentiivi ylivarastoida jätettä, koska toimijalle maksetaan jätteen vastaanotosta silloinkin, kun toimija ei saa käsiteltyä jätettä taloudellisesti sitä hyödyttävällä hinnalla. Tällöin on syntynyt tapauksia, jolloin jätettä on ylivarastoitu ja jäte on lopulta syttynyt palamaan, aiheuttaen merkittäviä ympäristöhaittoja.[5] Lisäksi kierrätyskelpoisen energiajätteen keräyskielto on olennaisen tärkeä muutos pakkausjätteen kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi. Selvitysten perusteella energiajätteenä on kerätty merkittäviä määriä kierrätyskelpoista jätettä. Tämän jätteen keräyskielto lienee tällä hetkellä yksi kustannustehokkaimmista tavoista kasvattaa Suomen kierrätysastetta.[6]

[5] Aiheesta esim. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/530636ba-f574-4e58-8f72-ecf6f7d9b50c/content

[6] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/6347306a-e34c-414a-bbb4-83b54d88e154 Hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnan yhdyskuntajätetiedot: Jätetietojen parantaminen, kokoaminen ja hallinta Ympäristöministeriön julkaisuja 2025:39