

IV

SIHTEERISTÖN ALUSTAVA LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEN YLEISPERUSTELUIKSI (8.3.2010)

Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksen tarkoituksena on jätelainsäädännön uudistaminen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi jätelaki ja tehtäväksi ympäristönsuojelulakiin jätteiden ja jätehuollon sääntelyyn liittyviä muutoksia.

Uudistuksella ajanmukaistettaisiin jätealan lainsäädäntö Suomen ja Euroopan unionin jätepolitiikan nykyiset painotukset, Euroopan unionin uudistunut lainsäädäntö, muuttunut toimintaympäristö ja perustuslain säännökset huomioon ottaen. Tavoitteena on erityisesti ohjata jätettä tuottavaa toimintaa ja jätehuoltoa Euroopan unionissa hyväksytyn jätehuollon ensisijaisuusjärjestyksen mukaisiin toimintatapoihin. Keskeisenä tavoitteena on myös selkiyttää jätehuollon vastuunjakoa, täsmentää eri toimijoiden velvollisuuksia sekä tehostaa jätehuollon valvontaa. Näillä toimilla pyritään varmistamaan toimiva jätehuolto sekä asianmukaisten jätehuoltopalvelujen saatavuus kaikissa olosuhteissa. Kokonaisuudistuksen taustalla on myös pyrkimys sääntelyn selkeyden ja yhtenäisyyden parantamiseen.

Esityksellä pantaisiin täytäntöön jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2008/98/EY). Direktiivi on pantava täytäntöön viimeistään 12 päivänä joulukuuta 2010.

Jätelainsäädännön soveltamisala sekä keskeiset periaatteet ja velvollisuudet säilyisivät jokseenkin ennallaan. Velvollisuuksista säädettäisiin kuitenkin laissa nykyistä täsmällisemmin. Lain terminologiaan ja määritelmiin tehtäisiin täsmennyksiä sääntelyn yhdenmukaistamiseksi yhteisölainsäädännön kanssa.

Esityksessä vahvistettaisiin noudatettavaksi yhteisölainsäädännön mukainen jätehuollon ensisijaisuusjärjestys. Tämän toteuttamiseksi ehdotetaan säädettäväksi useista toimista, joilla tähdätään jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen, jätteen kierrätyksen ja muun hyödyntämisen lisäämiseen sekä jätteen kaatopaikkakäsittelyn vähentämiseen. Laissa ehdotetaan myös säädettäväksi jätteen määritelmän soveltamista selventävistä säännöksistä sekä jätteen tuottajiin kohdistuvasta velvollisuudesta pitää kirjaa ominaisjättemääristä. Ympäristönsuojelulakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan ympäristöluvan lupamääräyksiä annettaessa otettaisiin huomioon materiaalien käytön tehokkuus. Ehdotetun jätelain nojalla annettavilla asetuksilla olisi tarkoitus säätää muun muassa eri jätteiden kierrätys- ja hyödyntämistavoitteista sekä jätteen kaatopaikkakäsittelyä koskevista rajoituksista.

Yhdyskuntajätteiden sekä tuottajavastuujärjestelmään kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuollon järjestämiseen liittyviä vastuuta ja velvollisuuksia muutettaisiin eräiltä osin ja niistä säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin. Kunnan eri tehtäviä viranomaisena ja palveluntuottajana selvennettäisiin. Kuntien lakisääteisten palvelutehtävien hoitamista varten perustettujen kuntien yhteisesti omistamien jätehuoltoyhtiöiden asemaa täsmennettäisiin nykyisestä ja velvollisuutta kuntien omistajaohjaukseen vahvistettaisiin. Sääntelyä pakkausjätteiden tuottajavastuusta yhdenmukaistettaisiin muita tuottajavastuujärjestelmään kuuluvia tuotteita koskevan sääntelyn kanssa.

Esityksessä on useita jätelainsäädännön valvonnan tehostamiseen tähtääviä ehdotuksia. Uutena valvonnan keinona ehdotetaan otettavaksi käyttöön hallinnollinen laiminlyöntimaksu, jonka valvontaviranomainen voisi määrätä toiminnanharjoittajan maksettavaksi selkeissä jätelainsäädännön laiminlyönneissä. Nykyiseen lakiin verrattuna ehdotetaan lisäksi laajennuksia ja täsmennyksiä toiminnanharjoittajien kirjanpito-, siirtoasiakirja- ja tiedonantovelvollisuuksiin samoin kuin jätteen kuljettajien ja välittäjien sekä tuottajavastuujärjestelmään kuuluvien tuottajien ja tuottajayhteisöjen hyväksymismenettelyihin. [Esitykseen sisältyy myös ehdotuksia toiminnanharjoittajien oman toiminnan seurannan ja tarkkailun järjestämisestä.]

Kunnan jätemaksuun liittyviä säännöksiä täsmennettäisiin nykyisestä maksukäytäntöjen selkiyttämiseksi ja läpinäkyvyyden parantamiseksi. Ehdotuksessa mahdollistettaisiin vakiintuneen käytännön mukaisesti erillisen perusmaksun periminen kunnan jätemaksun osana.

Roskaantumisen ehkäisemiseen ja roskaantuneen alueen siistimiseen liittyvät velvollisuudet säilyisivät pääosin ennallaan. Jätesuunnitteluun liittyviin velvollisuuksiin ei myöskään ehdoteta olennaisia muutoksia. Jätteen kansainvälisten siirtojen sääntelyyn esitetään eräitä täsmennyksiä sen yhdenmukaistamiseksi yhteisölainsäädännön kanssa ja hyödynnettävien jätteiden siirtoihin liittyvien menettelyjen helpottamiseksi. Nykyiseen viranomaisjärjestelmään ei ehdoteta muutoksia.

Esitys sisältää myös lähinnä teknisinä pidettäviä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan kahdeksan kuukauden kuluttua niiden vahvistamisesta.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomen nykyisen jätelainsäädännön muodostavat 1.1.1994 voimaan tulleet jätelaki (1072/1993) ja –asetus (1390/1993) sekä yli kaksikymmentä jätelain nojalla annettua valtioneuvoston ja ympäristöministeriön päätöstä tai asetusta ja muutama sellaisenaan sovellettava Euroopan yhteisön asetus. Jätelainsäädäntöön liittyvät olennaisesti myös 1.3.2000 voimaan tulleet ympäristönsuojelulaki (86/2000) ja –asetus (169/2000), joissa säädetään muun muassa jätteitä ja jätehuoltoa koskevan toiminnan ympäristöluvista. Lainsäädäntö perustuu suurelta osin Euroopan unionin vastaaviin säädöksiin.

Jätelainsäädännön kokonaisuudistus on tullut ajankohtaiseksi useasta syystä. Jätelain voimaantulon jälkeen jäte- ja ympäristöpolitiikan painotukset ovat muuttuneet, vaikka perusperiaatteet ovatkin säilyneet pitkälti ennallaan. Vaatimukset ovat tiukentuneet ja yksityiskohtaistuneet paljolti Euroopan unionin sääntelyn seurauksena. Kuntien jätehuoltoyhteistyön tiivistyminen, tuottajavastuujärjestelmien käyttöönotto eräiden tuotteiden jätehuollon järjestämisessä sekä alalla lisääntynyt liiketoiminta ja kilpailu ovat muuttaneet jätehuollon perinteisiä toimintamalleja. Myös tarve lainsäädännön toimeenpanon seurannan ja valvonnan tehostamiseen on lisääntynyt. Jätelainsäädännön uudistaminen on tarpeen myös sen varmistamiseksi, että säädöshierarkia ja lain asetuksenantovaltuudet ovat kauttaaltaan nykyisen perustuslain mukaisia. Jätelain rakennetta ja jäsentelyä on myös tarpeen tarkistaa, sillä lakiin tehdyt lukuisat muutokset ovat rikkoneet lain rakennetta ja heikentäneet sen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.

Ehdotettavalla uudella lainsäädännöllä saatettaisiin voimaan jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19 päivänä marraskuuta 2008 annettu direktiivi (2008/98/EY). Uusi jätedirektiivi on

saatettava voimaan jäsenmaissa viimeistään 12 päivänä joulukuuta 2010.

Jätelain kokonaisuudistuksen tarpeellisuuteen ovat eduskunta ja sen ympäristövaliokunta kiinnittäneet viime vuosina toistuvasti huomiota jätelain muuttamisesta annettujen hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä. Eduskunta on erityisesti kiinnittänyt huomiota jätteen määritelmän epäselvyyteen, tuottajavastuusäntelyn keskeneräisyyteen ja vakiintumattomuuteen, tarpeeseen selventää pakkauksia koskevaa osittaista tuottajavastuuta sekä yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevan lainmuutoksen täytäntöönpanon seurantaan etenkin jätekuljetusten valvonnan riittävyyden varmistamiseksi.

Nykyisen lain keskeisiä periaatteita ja soveltamisalaa ei ole tarpeen muuttaa. Lain ajanmukaistamiseksi tarpeelliset uudistukset ovat kuitenkin niin merkittäviä, ettei niiden toteuttaminen osittaisuudistuksella ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kokonaan uusi laki, joka korvaisi nykyisen jätelain.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

2.1.1 Jätelaki ja sen nojalla annetut säädökset

Jätelaki

Nykyisellä jätelailla siirrettiin Suomen lainsäädäntöön pääosa 1990-luvun alussa voimassa olleista jätteitä koskevista Euroopan yhteisöjen säädöksistä. Jätelailla korvattiin vuoden 1978 jätehuoltolaki (673/1978). Jätelain yleisenä tavoitteena on tukea kestävästä kehitystä edistämällä luonnonvarojen järkevää käyttöä sekä ehkäisemällä ja torjumalla jätteistä aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle.

Jätelaki sisältää säännökset jätteiden hyödyntämisen edistämisestä, jätehuollon muusta järjestämisestä, roskaantumisen ehkäisemisestä sekä roskaantuneen alueen puhdistamisesta. Näiden lisäksi laissa säädetään ehkäisevistä toimista, kuten jätteen syntymisen ehkäisemisestä ja sen määrän vähentämisestä sekä jätteen vaarallisen ja haitallisen ominaisuuden vähentämisestä. Jätteestä aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä säädetään myös ympäristönsuojelulaissa.

Lakia ei sovelleta räjähdystarvikkeen jätteeseen, ydinjätteeseen, radioaktiiviseen jätteeseen eikä jätteen luvalliseen mereen sijoittamiseen. Myöskään eräisiin muihin jätteisiin, joista on säädetty muualla lainsäädännössä, ei lakia näiltä osin sovelleta.

Laissa määritellään alan keskeiset käsitteet. Määrittelyissä seurataan jätteistä annetuissa EY:n direktiiveissä olevia vastaavia määrittelyjä. Jätteellä tarkoitetaan ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä. Ongelmajätteellä tarkoitetaan jätettä, joka kemiallisen tai muun ominaisuutensa takia aiheuttaa erityistä vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Jätelain mukaan jokaisen on omalta osaltaan omassa toiminnassaan mahdollisuuksien mukaan pyrittävä ehkäisemään jätteen syntymistä tai vähentämään sen määrää sekä huolehtimaan siitä, ettei jätteestä aiheudu vaaraa tai haittaa. Yleistä huolenpitovelvollisuutta yksilöidään lisäksi niissä tapauksissa, jolloin kysymyksessä olisi tuotannon harjoittaja, tuotteen valmistaja ja maahantuoja tai

viranomainen. Silloin kun jätteen syntymistä ei voida ehkäistä, on syntynyt jäte pyrittävä hyödyntämään tai järjestämään sille muutoin asianmukainen jätehuolto siten, ettei jätteestä ja jätehuollosta aiheudu vaaraa tai haittaa. Ensisijaisesti on pyrittävä hyödyntämään jätteen sisältämä aine ja toissijaisesti sen sisältämä energia. Jätehuollossa on käytettävä parasta taloudellisesti käyttökelpoista tekniikkaa sekä mahdollisimman hyvää terveys- ja ympäristöhaitan torjuntamenetelmää. Jätettä ei saa hylätä tai käsitellä hallitsemattomasti. Erilaiset jätteet on tietyin edellytyksin kerättävä ja pidettävä toisistaan erillään jätehuollon kaikissa vaiheissa. Ongelmajätteitä ei saa sekoittaa keskenään tai muihin jätteisiin tai aineisiin.

Tuotannon harjoittajan on oltava riittävän hyvin selvillä tuotannossaan tai tuotteestaan syntyvästä jätteestä, sen terveys- ja ympäristövaikutuksista sekä sen määrän ja haitallisuuden vähentämisestä ja jätehuollosta sekä mahdollisuuksista kehittää tuotantoaan tai tuotettaan siten, että jätteen määrä ja haitallisuus vähenee. Jätteen haltijan on oltava riittävän hyvin selvillä hallinnassaan olevan jätteen määrästä, lajista, laadusta, alkuperästä ja jätehuollon kannalta merkityksellisistä ominaisuuksista sekä terveys- ja ympäristövaikutuksista. Ympäristöluvan haltijan, ongelmajätteen tuottajan, kotitaloutta lukuun ottamatta sekä ongelmajätteen ammattimaisen kuljetuksen suorittajan ja jätteen välittäjän on pidettävä kirjaa jätteestä sekä toimittaessa jäte muualle, sen syntypaikasta samoin kuin toimituspaikasta ja eräistä muista seikoista.

Jätteen haltijan on pääsääntöisesti huolehdittava jätehuollon järjestämisestä. Eräissä tapauksissa jätehuollosta huolehtii kuitenkin kunta tai tuotteen tuottaja. Kunta järjestää joko omana toimintanaan taikka muuta yhteisöä tai yksityistä yrittäjää käyttäen asumisessa syntyneen jätteen sekä ominaisuudeltaan, koostumukseltaan ja määrältään siihen rinnastettavan valtion, kunnan, seurakunnan sekä julkisoikeudellisen yhteisön ja yhdistyksen julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyneen muun jätteen kuin ongelmajätteen kuljetuksen. Kunnan on myös järjestettävä tällaisen jätteen käsittely tai hyödyntäminen. Jätehuollon järjestämisvelvollisuus ja siitä aiheutuvat kustannukset on jätelaissa osittain tai kokonaan siirretty jätteen haltijalta tuotteen tuottajalle seuraavien tuotteiden osalta: renkaat, ajoneuvot, paperituotteet, pakkaukset, sähkö- ja elektroniikkalaitteet sekä paristot ja akut.

Jätelaissa on säännökset järjestetystä jätteenkuljetuksesta. Järjestetyllä jätteenkuljetuksella tarkoitetaan kunnan järjestämää ja sopimusperusteista jätteenkuljetusta. Sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa kunnalla on oikeus asettaa toteuttamiselle tarkentavia ehtoja. Kunta voi määrätä, mihin keräyspaikkaan jäte on toimitettava järjestettyä jätteenkuljetusta varten. Jätteen haltija tai edellinen haltija vastaa pääsääntöisesti jätteestä aiheutuvista kustannuksista, jollei tuottajavastuusäännöksistä muuta johdu. Kunta voi myös kantaa järjestämästään jätehuollosta ja siihen liittyvistä tehtävistä sille aiheutuvien kustannusten kattamiseksi jätemaksua.

Jätelaissa säädetään myös viranomaistehtävistä. Ympäristöministeriö johtaa, ohjaa ja kehittää laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamista. Lain säännösten noudattamisen yleisestä valvonnasta vastaavat toimialueellaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Suomen ympäristökeskus on kansainvälisten jätesiirtojen toimivaltainen viranomainen. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on tuottajavastuuasioissa valtakunnallinen valvontaviranomainen.

Ympäristöministeriö laatii valtakunnallisen jätesuunnitelman ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaavasti toimialuettaan koskevan jätesuunnitelman. Jätesuunnitelmassa on esitettävä jätteitä ja jätehuollon nykytilaa ja niiden koskevat tiedot sekä asetetut kehittämistavoitteet ja niiden saavuttamiseksi tarpeelliset toimet.

Eräät jätehuollon kannalta keskeiset muut toiminnot, jotka eivät edellytä ympäristölupaa, on ilmoitettava jätelaissa säädettyyn jätetiedostoon. Tällaisia toimintoja ovat jätteen ammattimainen kerääminen ja kuljettaminen sekä jätteen myyjänä tai välittäjänä toimiminen, jos jäte on tarkoitettu hyödynnettäväksi tai käsiteltäväksi Suomen ulkopuolella. Ympäristöluvasta säädetään ympäristönsuojelulaissa.

Tuottajavastuun piiriin kuuluvan tuottajan ja tuottajayhteisön on tehtävä Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ilmoitus tuottajatiedostoon, joka hyväksyy tuottajayhteisön mainittuun tiedostoon. Myös eräistä juomapakkausten palautusjärjestelmistä on tehtävä ilmoitus tuottajatiedostoon. Osalle jätteiden kansainvälisistä siirroista on haettava lupaa Suomen ympäristökeskukselta.

Valtioneuvosto antaa asetuksia edellä tarkoitettujen yleisten säännösten täsmentämiseksi. Näitä voidaan antaa jätehuollon järjestämisen ja valvonnan lisäksi jätteiden syntymisen ehkäisemiseksi sekä niiden määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi. Jätteitä koskevat EY:n erityisdirektiivit on pantu täytäntöön pääosin valtioneuvoston jätelain nojalla antamin asetuksin.

Jätelaissa on myös säännökset kielloista, rajoituksista ja muista määräyksistä, uhkasakosta sekä teettämis- ja keskeyttämisuhasta, jäterikkomuksesta sekä muutoksenhausta ja päätöksen täytäntöönpanosta.

Jäteasetus ja muut yleiset säädökset

Jäteasetuksella (1390/1993) on annettu jätelakia täsmentäviä säännöksiä muun muassa jätteen ja ongelmajätteen luokittelusta, jätteen hyödyntämisen ja käsittelyn määrittämisestä, jätehuollon järjestämisen yleisistä laatuvaatimuksista, jätelain hyväksymismenettelyistä, jätehuoltotoista sekä eräiden viranomaisten tehtävistä.

Ympäristöministeriön asetuksella yleisimpien jätteiden sekä ongelmajätteiden luettelosta (1129/2001) on pantu täytäntöön vastaavat EU-säädökset. Luetteloa käytetään muun muassa luokittelemaan jätelajit lupa- ja ilmoitusmenettelyssä, jättekirjanpidossa ja tilastoissa. Maininta jäteluettelossa ei ratkaise sitä, onko esine tai aine jätettä, vaan jätelain mukainen jätteen määritelmä. Jos esine tai aine on määritelmän mukaan jätettä, se luokitellaan jäteluettelon mukaisesti. Jäteluettelon mukaan määräytyy kuitenkin lähtökohtaisesti se, onko jäte ongelmajätettä vai ei. Yksittäistapauksissa voidaan kuitenkin päättää poikkeuksesta jäteluettelon mukaisesta määrittelystä.

Valtioneuvoston päätös ongelmajätteistä annettavista tiedoista sekä ongelmajätteiden pakkaamisesta ja merkitsemisestä (659/1996) sisältää säännökset tiedoista, jotka ongelmajätteestä on annettava luovutettaessa jäte toiselle jätelain 15 §:n mukaisesti. Päätös sisältää myös määräykset ongelmajätteiden pakkaamisesta ja pakkauksen merkinnöistä. Päätöksellä on pantu täytäntöön asianomaiset vaarallisista jätteistä annetun direktiivin ja EY:n jätteesiirtoasetuksen valtion sisäisiä siirtoja koskevat säännökset.

Jätteen käsittely ja hyödyntäminen

Kaatopaikoista annetulla valtioneuvoston päätöksellä (861/1997) on pantu täytäntöön neuvoston direktiivi kaatopaikoista 1991/31/EY. Päätöksen tavoitteena on pintaveden, pohjaveden, maaperän ja ilman pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä ilmastonmuutoksen ja muiden siihen rinnastettavien laaja-alaisen haitallisten ympäristövaikutusten torjumiseksi ohjata kaatopaikkojen suunnittelua, perustamista, rakentamista, käyttöä, hoitoa, käytöstä poistamista ja jälkihoitoa sekä jätteiden

sijoittamista niille siten, ettei niistä pitkänkään ajan kuluessa aiheudu vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Jätteen polttamisesta annetulla valtioneuvoston asetuksella (362/2003) on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteenpoltosta 2000/76/EY. Asetusta sovelletaan poltto- tai rinnakkaispolttolaitokseen, jossa poltetaan kiinteää tai nestemäistä jätettä. Poltto- tai rinnakkaispolttolaitoksen toiminnanharjoittajan on toteutettava jätteen toimittamiseen ja vastaanottoon liittyvät varotoimet siten, että ehkäistään ympäristölle aiheutuvat haitat ja erityisesti ilman, maaperän sekä pinta- ja pohjavesien pilaantuminen samoin kuin haju- ja meluhaitat ja ihmisten terveydelle aiheutuvat välittömät vaarat, taikka vähennetään niitä niin paljon kuin se on käytännössä mahdollista. Asetuksella annetaan tarkemmat säännökset muun muassa jätteen vastaanotosta, poltto-olosuhteista, päästöistä ilmaan ja veteen sekä polttojätteistä.

Eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa annetun valtioneuvoston asetuksen (591/2006) tarkoituksena on edistää jätteiden hyödyntämistä määrittelemällä edellytykset, joiden täyttyessä asetuksessa tarkoitettujen jätteiden käyttöön maarakentamisessa ei tarvita ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaista ympäristölupaa. Maarakennuskohteet on asetuksessa rajattu. Ympäristölupavelvollisuudesta vapautumisen edellytyksenä on, että hanke toteutetaan määrättyjen vaatimusten mukaisesti ja että siitä ilmoitetaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

Jätelaji-, tuote- ja toimialakohtaiset säädökset

Osaksi jätelain ja osaksi muiden lakien nojalla on annettu suuri joukko säädöksiä tietystä jätelajista, tuotteesta tai tietystä toimialasta. Osassa tuotekohtaisista säädöksistä kielletään tai rajoitetaan tietyn vaarallisen aineen käyttämistä tuotteissa tai tuotannossa tai annetaan säännöksiä tiettyä ainetta sisältävän jätteen huollosta. Vaarallisten aineiden rajoittaminen tuotteissa helpottaa myös tuotteen hyödyntämistä tai loppukäsittelyä jätteenä. Osassa säädöksiä annetaan myös säännöksiä tietyn jätelajin keräyksestä ja hyödyntämisestä tai loppukäsittelyssä. Useassa säädöksessä asetetaan talteenottotavoitteita.

Jätelaji-, tuote- ja toimialakohtaisia säädöksiä ovat seuraavat:

- Valtioneuvoston asetus paristoista ja akuista (422/2008), jolla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/66/EY;
- Valtioneuvoston asetus romuajoneuvoista (581/2004), jolla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/53/EY;
- Valtioneuvoston asetus eräiden vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta ajoneuvoissa (572/2003), jolla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/53/EY;
- Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa (853/2004), jolla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/95/EY;
- Valtioneuvoston päätös käytöstä poistettujen renkaiden hyödyntämisestä ja käsittelystä (1246/1995);
- Valtioneuvoston päätös öljyjätehuollosta (101/1997), jolla on pantu täytäntöön neuvoston direktiivi 75/439/ETY;
- Valtioneuvoston päätös hammashoidon amalgaamipitoisista jätevesistä ja jätteistä (112/1997);
- Valtioneuvoston päätös rakennusjätteistä (295/1997);
- Valtioneuvoston päätös pakkauksista ja pakkausjätteistä (962/1997), jolla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY;

- Valtioneuvoston päätös otsonikerrosta heikentävistä aineista (262/1998), jolla on pantu täytäntöön komission direktiivi 96/55/EY;
- Valtioneuvoston päätös PCB:n ja PCB-laitteistojen käytöstä poistamisesta sekä PCB-jätteen käsittelystä (711/1998), jolla on pantu täytäntöön neuvoston direktiivi 96/59/EY;
- Valtioneuvoston päätös keräyspaperin talteenotosta ja hyödyntämisestä (883/1998);
- Valtioneuvoston päätös puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyssä (282/1994), jolla on pantu täytäntöön neuvoston direktiivi 86/278/ETY;
- Valtioneuvoston asetus sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (852/2004), jolla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/96/EY;
- Valtioneuvoston asetus eräiden juomapakkausten palautusjärjestelmistä (180/2005), jolla on osaksi pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY;
- Valtioneuvoston asetus kaivannaisjätteistä (379/2008), jolla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/21/EY.

2.1.2 Ympäristönsuojelulaki (86/2000)

Ympäristönsuojelulain tavoitteena on ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia vahinkoja, turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, ehkäistä jätteiden syntyä ja haitallisia vaikutuksia, tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena, parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon, edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä torjua ilmastonmuutosta ja tukea muuten kestäväää kehitystä.

Ympäristönsuojelulaki sisältää muun ohella säännökset maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellosta, merta koskevista yleisistä kielloista, ympäristöluvasta sekä pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta. Ympäristölupa on tarpeen myös käsiteltäessä ja hyödynnettäessä jätettä ja ongelmajätettä laitos- tai ammattimaisesti sekä lisäksi muussakin jätehuollon kannalta merkityksellisessä toiminnassa.

Ympäristönsuojelulailla on pantu täytäntöön neuvoston direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (96/61/EY).

2.1.3 Terveydensuojelulaki (763/1994)

Terveydensuojelulain tarkoituksena on väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen sekä ehkäistä ennalta, vähentää ja poistaa sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa (terveydensuojelu). Terveydensuojelulaissa tarkoitetaan terveyshaitalla ihmisessä todettavaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä.

Terveydensuojelulain mukaan jätteet on säilytettävä, kerättävä, kuljetettava, käsiteltävä ja hyödynnettävä siten, ettei niistä aiheudun terveyshaittaa. Laissa on erityissäännökset kuolleiden eläinten hautaamisesta ja suurten yleisötilaisuuksien jätehuollosta ja hygieenisistä olosuhteista.

Terveydensuojelulain mukaan yleisellä alueella, jossa ihmisiä tilapäisesti tai pysyvästi oleskelee, on oltava riittävä määrä asianmukaisesti varustettuja ja hoidettuja käymälöitä. Kunnan terveydensuojeluviranomainen voi tarvittaessa määrätä käymälän rakennettavaksi yleiselle alueelle.

Terveydensuojelulaki antaa kunnan terveydensuojeluviranomaiselle jätehuollon terveyshaittojen ehkäisemiseen liittyvää toimivaltaa. Terveyshaitan ehkäisemiseksi ja poistamiseksi kunnan

terveydensuojeluviranomaisella on terveydensuojelulain 51 §:n nojalla oikeus antaa yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä. Kunnan terveydensuojeluviranomainen voi antaa myös yleisiä määräyksiä terveyshaitan ehkäisemiseksi ja terveydellisten olojen valvomiseksi.

2.1.4 Jäteverolaki (495/1996)

Kaatopaikalle toimitettavasta jätteestä suoritetaan valtiolle veroa 30 euroa tonnilta tai vastaavasta kertoimella määräytyvästä painosta. Laissa tarkoitettu kaatopaikka on jätteen käsittelypaikka, jonne jätettä sijoitetaan maan päälle tai maahan ja jota pitää yllä kunta tai joku muu kunnan lukuun. Kaatopaikkana pidetään myös edellä tarkoitettua käsittelypaikkaa, jota pidetään yllä pääasiassa toisten tuottamien jätteiden sijoittamista varten, ei kuitenkaan milloin on kyse samaan konserniin kuuluvan yrityksen tuottamasta jätteestä. Kaatopaikkana ei pidetä aluetta, jossa säilytetään muista jätteistä erotettuna jätettä väliaikaisesti kolmea vuotta lyhyemmän ajan ennen sen käsittelyä tai hyödyntämistä.

Jäteverolakia ei sovelleta alueeseen, jonne sijoitetaan yksinomaan maan ja kallioperän aineksia. Lakia ei myöskään sovelleta alueeseen, jossa muista jätteistä erotettuna kompostoidaan tai muutoin biologisesti käsitellään erilliskerättyä biojätettä ja jäteveden puhdistamon lietettä. Lakia ei sovelleta paikkaan, jossa jäte hyödynnetään.

Verosta ovat vapautetut saastunut maa-aines, joka voidaan sijoittaa kyseiselle kaatopaikalle, keräyspaperin puhdistuksessa syntyvä siistausjäte, voimalaitoksen rikinpoistojäte ja lentotuhka sekä jäte, joka hyödynnetään kaatopaikalla sen perustamisen, käytön, käytöstä poistamisen tai jälkihoidon kannalta välttämättömissä rakenteissa.

2.1.5 Muu lainsäädäntö

Roskaantumiseen liittyvät lait

Kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annettu laki (669/1978) velvoittaa tontinomistajan ja kunnan laissa säädettyjen periaatteiden mukaan huolehtimaan kadun puhtaanapidosta, joka käsittää myös kadulle kerääntyneen lian, lehtien, roskien ja irtonaisten esineiden poistamisen ajoradalta ja jalkakäytävältä. Kunnan on pidettävä kunnan hallinnassa oleva tori, katuaukio, puisto ja muu niihin verrattava yleinen alue siistinä ja terveydellisesti tyydyttävänä. Säännökset täydentävät jätelain mukaisen jätteen haltijan velvollisuutta huolehtia jätehuollosta ja roskaajan velvollisuutta huolehtia roskaantuneen alueen puhdistamisesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1992) 22 luvussa säädetään rakennetun ympäristön hoidosta. Lain 166 §:n mukaan rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Lain 166 § edellyttää, että rakennettu ympäristö on pidettävä rakennusluvan mukaisessa käytössä ja siistissä kunnossa. Säännösten perusteella rakennusvalvontaviranomaiset voivat puuttua rakennusten ympäristön ja rakennetun ympäristön epäsiisteyteen ja antaa määräyksiä myös roskaantuneen ympäristön saattamiseksi lain edellyttämää kuntoon.

Laki ajoneuvojen siirtämisestä (828/2008) sääntelee romuajoneuvon siirtoa. Laki täydentää jätelain säännöksiä romuajoneuvon haltijan vastuusta toimittaa ajoneuvo asianmukaiseen vastaanottopaikkaan. Kunta on laiminlyöntitapauksessa velvollinen huolehtimaan romuajoneuvon siirtämisestä. Yksityiseltä piha-alueelta, varastoalueelta tai muulta yksityiseen käyttöön tarkoiteltua alueelta kunta kuitenkin siirtää romuajoneuvon vain yksityisen alueen haltijan perustellusta pyynnöstä, jolloin alueen haltija vastaa myös siirtokustannuksista.

Vesilaki (264/1961)

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 277 /2009 vp.). Esitykseen sisältyvän uuden vesilain tavoitteena olisi edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä, ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja ja parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa.

Uudessa vesilaissa säädettäisiin muun muassa ruoppauksesta ja ruoppausmassojen sijoittamisesta veteen tai toisen maalle. Osa toimista edellyttäisi ilmoitusta omistajalle tai valtion valvontaviranomaiselle tai lupaa.

Vesihuoltolaki (119/2001)

Vesihuoltolain tavoitteena on turvata sellainen vesihuolto, että kohtuullisin kustannuksin on saatavissa riittävästi terveydellisesti ja muutoinkin moitteetonta talousvettä sekä terveyden- ja ympäristönsuojelun kannalta asianmukainen viemäröinti. Vesihuoltolaki sääntelee vesihuollon järjestämistä ja vesihuoltolaitosten toimintaa.

Kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti tämän lain tavoitteiden toteuttamiseksi sekä osallistua vesihuollon alueelliseen yleissuunnitteluun. Kunnan tulee yhteistyössä alueensa vesihuoltolaitosten kanssa laatia ja pitää ajan tasalla alueensa kattavat vesihuollon kehittämissuunnitelmat. Kehittämissuunnitelmia laatiessaan kunnan tulee olla riittävässä yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Kiinteistön omistaja tai haltija vastaa kiinteistönsä vesihuollosta sen mukaan kuin vesihuoltolaissa ja muussa laissa säädetään. Jos suurehkon asukasjoukon tarve taikka terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat, kunnan tulee huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi, vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiseksi tai muun tarpeellisen vesihuollon palvelun saatavuuden turvaamiseksi.

Vesihuoltolaki sääntelee yhdessä ympäristönsuojelulain kanssa jätevesihuoltoa ja jätevesien haitallisia terveys- ja ympäristövaikutuksia.

Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009)

Merenkulun ympäristönsuojelulaki sääntelee aluksen tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumista ja tavanomaisessa toiminnassa syntyvien jätteiden vastaanottoa satamissa. Lain mukaan sataman pitäjän tulee huolehtia siitä, että satamassa on laitteet, jotka riittävät vastaanottamaan satamaa käyttäviltä aluksilta tulevat jätteet. Aluksen, joka tulee suomalaiseen satamaan, tulee jättää jätteensä satamassa oleviin vastaanottolaitteisiin. Tästä nk. jättopakosta voi kuitenkin saada poikkeuksen, jolloin jätteet voidaan jättää muuna aikana ja antaa jätehuollon hoitaminen pätevän jätehuoltoalan yrittäjän hoidettavaksi. Lain mukaan kiinteän jätteen, käymäläjätteen, öljyjätteen ja haitallisten nestemäisten jätteiden päästäminen aluksesta veteen on pääsääntöisesti kielletty. Merenkulun ympäristönsuojelulla on pantu täytäntöön alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehty kansainvälinen yleissopimus (Marpol 73/78) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi aluksella syntyvän jätteen ja lastijäämien vastaanottolaitteista satamissa 2000/59/EY.

Öljyvahinkojen torjuntalaki (1673/2009)

Lakia sovelletaan maa-alueella tapahtuvien öljyvahinkojen sekä Suomen vesialueella ja talousvyöhykkeellä aluksista aiheutuvien öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan ja torjuntaan varautumiseen sekä vahinkojen seurausten korjaamiseen. Muun vaarallisen aineen kuin öljyn maa-alueella ympäristölle aiheuttamien vahinkojen torjuntaan sovelletaan pelastuslakia (468/2003).

Laissa säädetään muun muassa öljyvahinkojen torjuntasuunnitelmista, öljyn varastojen ja sataman pitäjän velvollisuuksista, öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjunnasta sekä torjuntakustannuksista.

Laissa säädetään välittömien torjuntatoimien lisäksi jälkitorjunnasta. Jälkitorjunnalla tarkoitetaan niitä toimia, joita tehdään öljyn pilaaman maaperän, pohjaveden ja rannikon puhdistamiseksi ja kunnostamiseksi sen jälkeen, kun välttämättömät torjuntatoimet vahingon rajoittamiseksi ja öljyn keräämiseksi on tehty. Jätelainsäädännön suhteesta öljyvahinkojen torjuntasäännöksiin säädetään nykyisin jäteasetuksessa.

Kemikaalilainsäädäntö

Kemikaalilainsäädännön yhtenä päätavoitteena on ehkäistä kemikaaleista aiheutuvia ympäristöhaittoja. Toiminnanharjoittajan tulee kemikaalilain (744/1989) valintavelvollisuuden mukaisesti valita käyttöön, milloin mahdollista, pienintä vaaraa aiheuttava kemikaali tai kokonaan muu menetelmä.

Euroopan unionin kemikaaliasetus (REACH-asetus (EY)N:o 1907/2006) velvoittaa kemikaaleja valmistavat ja maahantuovat yritykset arvioimaan aineiden käytöstä aiheutuvat riskit ja antamaan ohjeet kemikaalien turvallisesta käytöstä. Nämä ohjeet kattavat kemikaalin koko elinkaaren mukaan lukien jätevaiheen. Vastuu kemikaalien turvallisuuden todistamisesta on siirretty viranomaisilta teollisuudelle. Euroopan kemikaaliviraston ylläpitämään REACH-järjestelmän tietokantaan rekisteröidään kaikki aineet, joita valmistetaan tai tuodaan maahan vuosittain yksi tonni tai enemmän. Rekisteröimättömiä aineita ei saa valmistaa eikä tuoda maahan, jos yhden tonnin raja ylittyy.

Turvallisuutta koskevat tiedot täytyy välittää läpi toimitusketjun, jotta esimerkiksi kemikaaleja omassa tuotannossaan käyttävät yritykset voisivat toimia turvallisesti ja vastuullisesti.

Rajoitusmenettelyllä EU:n komissio voi säätää ehtoja tai kieltoja aineen valmistukselle, käyttötavoille ja markkinoille saattamiselle, jos aineesta aiheutuu merkittävä riski terveydelle tai ympäristölle. REACH-asetuksen mukaisia rajoituksia on yli 50 aineelle tai aineryhmälle.

Syöpävaarallisten, perimää vaurioittavien ja lisääntymiselle vaarallisten sekä pysyvien, kertyvien ja myrkyllisten aineiden, tai vastaavan huolen aiheuttavien aineiden käyttö voidaan saattaa luvanvaraiseksi.

REACH-asetus koskee aineita sellaisinaan, valmisteissa ja esineissä niiden koko elinkaaren ajan. Asetusta sovelletaan aineiden valmistukseen, maahantuontiin, markkinoille saattamiseen sekä käyttöön. REACH-asetusta ei sovelleta jätteisiin. Sen sijaan asetusta saatetaan soveltaa sellaisiin aineisiin, jotka ovat lakanneet olemasta jätettä, esimerkiksi hyödyntämistoimen tuloksena ja jotka saatetaan markkinoille. Uusiotuotetta ei kuitenkaan tarvitse rekisteröidä, jos aine, jota tuote sisältää on aiemmin rekisteröity. Hyödyntäjän asiakkaat ovat tällöin REACH-asetuksen mukaisia jatkokäyttäjiä, joiden saatavilla tulee olla edellä mainittu tiedote tai muut vaaratiedot. Jätedirektiivin mukaiset sivutuotteet sen sijaan tulee rekisteröidä, mikäli niitä luovutetaan markkinoille. Kokonaan

rekisteröintivelvoitteen ulkopuolella ovat esimerkiksi komposti ja biokaasu, malmit, mineraalit ja luonnossa esiintyvät aineet, jos ne eivät ole vaaralliseksi luokiteltuja eikä niitä ole kemiallisesti muunneltu. REACH-asetuksen rekisteröintiä koskevat velvoitteet ja rekisteröintien määrääjät vaihtelevat aineen ja markkinoille saatettavan määrän mukaan.

Aineiden ja seosten luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista koskeva niin sanottu CLP-asetus ((EY) N:o 1272/2008) tulee asteittain voimaan 20.1.2009 lähtien ja sillä kumotaan siirtymäaikojen jälkeen, viimeistään 1.6.2015, nykyisen, lähes vastaavan lainsäädännön. CLP-asetuksessa säädetään niistä kriteereistä, joiden perusteella kemikaali luokitellaan vaaralliseksi sekä siitä, kuinka vaarallinen kemikaali pitää merkitä ja pakata jotta sen käyttö olisi turvallista. CLP-asetuksella Euroopan unioni toimeenpanee YK-tasolla maailmanlaajuisesti hyväksytyn kemikaalien luokitus- ja merkintäjärjestelmän, ns. GHS:n (Globally Harmonised System for classification and labelling of chemicals). Kemikaalien luokitustietoja käytetään perustana vaarallisten jätteiden luokittelussa.

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (390/2005)

Lain tarkoituksena on ehkäistä ja torjua vaarallisten kemikaalien sekä räjähteiden valmistuksesta, käytöstä, siirrosta, varastoinnista, säilytyksestä ja muusta käsittelystä aiheutuvia henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää yleistä turvallisuutta.

Vaarallisella kemikaalilla tarkoitetaan kemikaalilaissa palo- ja räjähdysvaaralliseksi tai terveydelle tai ympäristölle vaaralliseksi määriteltyä kemikaalia sekä muuta palavaa nestettä. Räjähteellä tarkoitetaan räjähdysainetta ja räjähdysainetta sisältävää esinettä tai välinettä sekä muuta ainetta, esinettä tai välinettä, joka on valmistettu tuottamaan räjähdyskykyä tai pyroteknisen ilmiön.

Laissa säädetään muun muassa vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnista, siirrosta sekä säilytyksestä ja räjähteille asetettavista vaatimuksista sekä räjähteiden valmistuksesta, maahantuonnista, käytöstä, siirrosta, kaupasta, luovutuksesta, hallussapidosta, varastoinnista, säilytyksestä ja hävittämisestä. Laki koskee siten myös räjähteiden jätehuoltoa. Räjähdystarvikkeen jäte on rajattu nykyisestä jätelaista.

Laki ympäristövaikutusten arvioinnista (468/1994) ja laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005)

Lakia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA) sovelletaan hankkeisiin, joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu asetus (713/2006) sisältää ne hankkeet, joihin on aina sovellettava YVA-menettelyä. Jätehuollossa tällaisia hankkeita ovat muun muassa asetuksessa säädetyn kokoluokan ylittävät ongelmajätteiden käsittelylaitokset, jätteiden polttolaitokset, jätteiden fysikaalis-kemialliset käsittelylaitokset, biologiset käsittelylaitokset sekä kaatopaikat.

YVA-menettelyä voidaan lisäksi soveltaa alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä yksittäistapauksissa muihin jätehuoltohankkeisiin, vaikka laitosten kapasiteetti alittaa asetuksessa säädettyt rajat.

Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien arvioinnista annetun lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä, parantaa yleisön tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia sekä edistää kestävästä kehityksestä. Lakia sovelletaan muun muassa alueellisten jätehuoltosuunnitelmien valmistelussa.

Säteilylaki (592/1991) ja ydinenergialaki (990/1987)

Säteilylain tarkoituksena on estää ja rajoittaa säteilystä aiheutuvia terveydellisiä ja muita haittavaikutuksia. Ydinenergialaissa säädetään muun muassa ydinenergian tuvallisesta käytöstä. Nykyistä jätelakia ei sovelleta säteilylaissa tarkoitettuun radioaktiiviseen jätteeseen eikä ydinenergialaissa tarkoitettuun ydinenergiajätteeseen.

Lannoitevalmistelaki (539/2006)

Lannoitevalmistelain tavoitteena on kasvintuotannon sekä elintarvikkeiden ja ympäristön laadun turvaamiseksi edistää hyvälaatuisten, turvallisten ja kasvintuotantoon sopivien lannoitevalmisteiden tarjontaa, sellaisiksi soveltuvien sivutuotteiden hyötykäyttöä sekä riittävien tietojen antamista lannoitevalmisteista niiden ostajille ja käyttäjille.

Lakia sovelletaan lannoitevalmisteiden ja soveltuvin osin niiden raaka-aineiden valmistukseen markkinoille saattamista varten, markkinoille saattamiseen, käyttöön, kuljettamiseen, maahantuontiin sekä maastaviintiin. Laki koskee soveltuvin osin myös lannoitevalmisteiden valmistusta omaan käyttöön.. Lannoitevalmistelakia sovelletaan myös lannoitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2003/2003 ja muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveyssäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1774/2002 noudattamisen valvontaan ja muuhun niiden edellyttämään täytäntöönpanoon siltä osin kuin asetus koskee lannoitevalmisteita.

Lannoitevalmisteita ovat lannoitteet, kalkitusaineet, maanparannusaineet, kasvualustat, mikrobivalmisteet sekä lannoitevalmisteena sellaisenaan käytettävät sivutuotteet (teollisuus-, poltto- tai tuotantolaitosten, biokaasu- tai kompostointilaitosten taikka muiden laitosten sekä jätevedenpuhdistamojen tai muun vastaavan toiminnan yhteydessä syntyvät tuotteet). Markkinoille saa saattaa vain sellaisia lannoitevalmisteita, joiden tyyppinimi kuuluu kansalliseen tyyppinimiluetteloon tai vastaavaan EU:n luetteloon. Laissa säädetään muun muassa toiminnanharjoittajan ilmoitus- ja omavalvontavelvollisuudesta sekä tiettyjen laitosten hyväksymismenettelyistä.

Laki tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista (1005/2008)

Lain mukaan energiaa käyttävä tuote on suunniteltava niin, että tuotteella on mahdollisimman korkea ympäristönsuojelullinen taso koko sen elinkaaren ajan. Energiaa käyttävän tuotteen saa lain mukaan saattaa markkinoille tai ottaa käyttöön, jos se täyttää ekologisen suunnittelun yleiset ja erityiset vaatimukset.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin energiaa käyttävän tuotteen ekologisen suunnittelun yleisiin vaatimuksiin kuuluvista suunnittelun perustiedoista, tietojen antamisesta ja valmistajan muista arviointiperusteista seuraavien tuoteryhmien osalta: 1) kotitalouksissa ja toimistoissa käytettävät sähkö- ja elektroniikkalaitteet; 2) valaisimet, valon lähteet ja virranrajoittimet; 3) sähkömoottorit, pumput ja teollisuuden energiaa käyttävät laitteet; 4) jääkaapit, pakastimet, jäähyttimet ja kylmäsäilytyslaitteet; 5) astianpesu- ja pyykinpesukoneet, kuivausrummut sekä pölynimurit; 6) lepovirta; 7) energiaa käyttävät työkoneet ja työkalut; 8) energiaa käyttävät rakennustuotteet.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin edellä mainittujen tuoteryhmien osalta ekologisen suunnittelun erityisiin vaatimuksiin kuuluvista teknisistä, ympäristöllisistä ja taloudellisista seikoista. Ympäristöministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin energiaa käyttävien rakennustuotteiden ekologisen suunnittelun erityisiin vaatimuksiin kuuluvista teknisistä, ympäristöllisistä ja taloudellisista seikoista.

Hankintalaki (348/2007)

Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa hankintalain mukaisesti. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Laki koskee myös jätelain mukaista kunnan jätehuoltoa silloin, kun kunta ei toteuta sitä omana toimintanaan.

Julkisissa hankinnoissa hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Jos tarjouskilpailussa ehdokkaana tai tarjoajana on hankintayksikön omistama yhteisö tai laitos taikka toinen hankintayksikkö, sitä on kohdeltava samalla tavoin kuin muita ehdokkaita ja tarjoajia.

Hankintayksikön myöntäessä muulle kuin hankintayksikölle erityis- tai yksinoikeuden julkisen palvelutoiminnan harjoittamiseen sen on määrättävä, että yksikön on kyseiseen palvelutoimintaan liittyvissä hankinnoissaan noudatettava kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa.

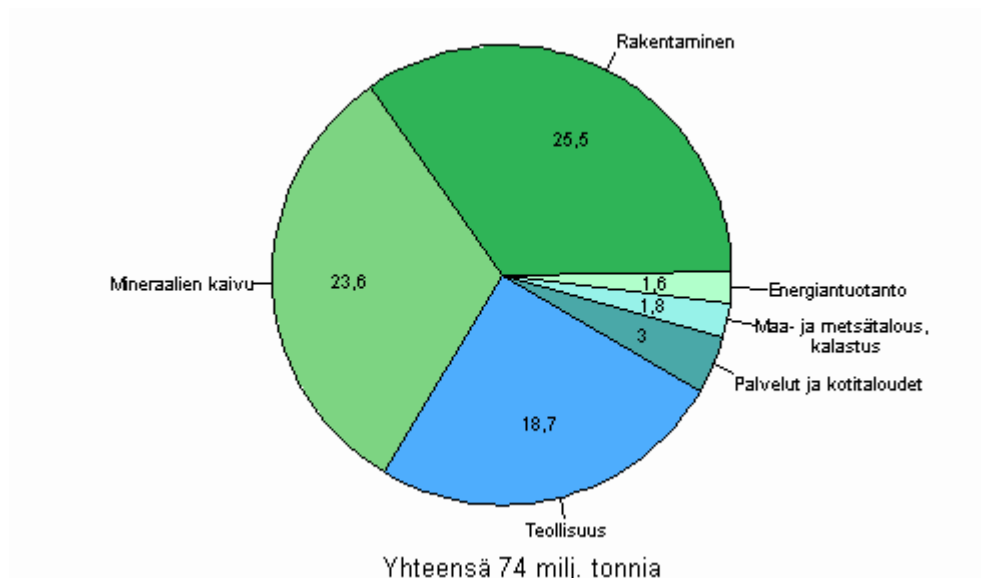
Hankintalakiin sisältyy Euroopan yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (tapaukset Teckal, C-107/98 ja Stadt Halle, C-26/03) perustuen säännös ns. sidosyksikköhankinnoista (in house). Sen mukaan lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

2.2 Käytäntö

2.2.1 Jätteiden määrä ja käsittely

Tilastokeskuksen jätetilastojen mukaan jätteiden kokonaiskertymä oli vuonna 2007 noin 74 miljoonaa tonnia. Kaivosten osuus jätekertymästä oli kolmannes, louhostäyttö pois lukien 24 miljoonaa tonnia. Saman verran kertyi jätemaata rakennussektorilla. Teollisuudesta jätteitä kertyi lähes 19 miljoonaa tonnia. Palvelusektorilla ja kotitalouksissa syntyvien jätteiden määrä oli yhteensä noin 3 miljoonaa tonnia.

Jätemäärät sektoreittain vuonna 2007, miljoonaa tonnia (Tilastokeskus)



Jätteestä hyödynnettiin vuonna 2007 materiaalina tai energiana lähes 40 prosenttia. Mineraalisten maamassojen käytön lisäksi hyödynnettiin tehokkaasti metalli- ja puujätteitä. Puujätteitä käytettiin energiantuotannossa ja metsäteollisuudessa yhteensä yli 12 miljoonaa tonnia. Kotitalouksien ja palvelujen sekajätteistä suurin osa vietiin kaatopaikoille.

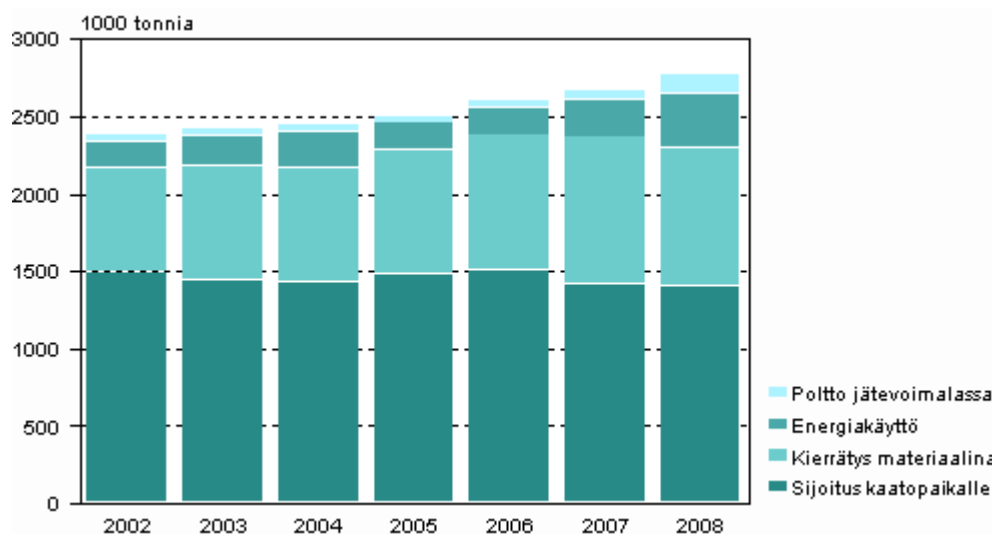
Jätteiden käsittely vuonna 2007, 1000 tonnia vuodessa (Tilastokeskus)

Jätelaji	Käsittelytapa				
	Käsittely yhteensä	Aineskäyttö	Energiakäyttö	Muu poltto	Kaatopaikka
Kemialliset jätteet	994,0	77,9	7,1	76,4	832,6
Metallijätteet	1 306,0	1 304,0	0,0	0,0	2,0
Lasijätteet	126,1	119,2	0,0	..	6,9
Paperi ja pahvijätteet	799,3	736,0	37,6	0,1	25,5
Muovi ja kumijätteet	63,7	58,8	2,9	0,0	2,0
Puujätteet	12 457,8	4 145,0	8 280,0	8,3	24,5
Romuaajoneuvot	30,3	30,2	0,0	0,0	0,1
Sähkö- ja elektroniikkaromu	49,4	39,3	0,0	0,3	9,8
Eläin- ja kasvijätteet	458,0	397,4	9,3	0,1	51,2
Kotitalous ja muut sekalaiset jätteet	1 841,7	87,2	76,0	74,0	1 604,5
Lietteet	643,6	111,6	243,4	21,3	267,3
Mineraalijätteet	53 712,0	13 421,0	7,6	19,4	40 264,0
Muut jätteet	14,7	0,0	0,0	0,3	14,4
Yhteensä	72 496,6	20 527,6	8 663,9	200,2	43 105,0
- josta ongelmajätettä	1 871,9	337,8	37,4	125,0	1 371,7

Ongelmajätteitä kertyi vuonna 2007 noin 2 miljoonaa tonnia. Suurimmat ongelmajättemäärät syntyivät mineraalien kaivussa, teollisuudessa ja rakentamisessa. Ongelmajätteistä suurin osa loppusijoitettiin kaatopaikalle tai allastettiin.

Tilastokeskus on selvittänyt tarkemmin vuoden 2008 yhdyskuntajätteiden kertymää ja käsittelyä. Jätetilastojen mukaan yhdyskuntajätteiden määrä on kasvanut 2000-luvulla 1–4 prosentin vuosivauhdilla. Määrä oli vuonna 2008 noin 2,8 miljoonaa tonnia. Kaatopaikalle toimitettiin 51 prosenttia yhdyskuntajätteestä. Loppu hyödynnettiin materiaalina tai polttamalla.

Yhdyskuntajätteen määrä käsittelytavoittain vuosina 2002-2008 (Tilastokeskus)



Yhdyskuntajätettä kertyi vuonna 2008 noin 520 kiloa asukasta kohden. Suurimmat jäte-erät olivat elintarvikejätettä, keräyspaperia, pahvia ja kartonkia. Niiden osuus oli noin puolet yhdyskuntajätteestä. Kaikkiaan 80 prosenttia yhdyskuntajätteestä oli biohajoavaa ainesta. Kotitaloudet tuottivat noin 60 prosenttia yhdyskuntajätteestä. Palvelualoilla suurimmat jätteen tuottajat olivat kauppa ja terveydenhuolto.

Yhdyskuntajätteen käsittely vuonna 2008, tonnia (Tilastokeskus)

	Jättemäärä	Käsittely			
		Kierrätys	Energia- käyttö	Poltto jäte- voimalassa	Sijoitus kaatopaikalle
Sekajäte yhteensä	1 625 632	41 575	104 828	120 285	1 358 944
Erilliskerätyt yhteensä, josta	1 142 571	842 729	242 118	10 563	47 161
Paperi- ja kartonkijäte	384 394	382 894	1 500	0	0
Biojäte	306 613	276 770	5 333	16	24 494
Lasijäte	82 295	81 958	0	0	337
Metallijäte	47 238	47 220	0	17	1
Puujäte	95 603	1 131	90 322	3 252	898
Muovijäte	34 891	1 885	32 424	20	562
Sähkö- ja elektroniikkaromu	53 326	44 600	2 100	26	6 600
Muut ja erittelemättömät	138 211	6 271	110 439	7 232	14 269
Kaikki yhteensä	2 768 203	884 304	346 946	130 848	1 406 105

2.2.2 Jätehuollon järjestäminen

Jätteen keräyksestä, kuljetuksesta, käsittelystä ja sijoittamisesta vastaa pääsääntöisesti jätteen tuottaja. Asutuksen ja eräiden muiden toimintojen jätehuollosta vastaa kuitenkin kunta. Lisäksi seuraavien tuoteryhmien tuottajille on säädetty jätehuoltovastuu: henkilöautot ja niihin rinnastettavat muut ajoneuvot, moottorikäyttöisen ajoneuvon ja laitteen renkaat, sähkö- ja elektroniikkalaitteet, paristot ja akut, paperituotteet sekä pakkaukset.

Teollisuusyritykset ovat järjestäneet tuotantoprosessiensa jätteiden kuljetuksen ja käsittelyn sekä loppusijoituksen joko itse tai antaneet jätehuoltotehtävät yksityisten yritysten hoidettavaksi. Asumisessa syntyvän jätteen kaltaisen jätteen käsittelystä ja loppusijoittamisesta teollisuusyritykset ovat voineet sopia kunnan kanssa, jos tällä on ollut siihen kapasiteettia.

Yhdyskuntajätteiden kuljetuksen hoitavat lähes poikkeuksetta yksityiset yritykset joko kunnan järjestämän kilpailutuksen tai suoraan asiakkaiden kanssa tehtyjen sopimusten perusteella. Jätteenkuljetus on järjestetty kaikilta kiinteistöiltä taajaan asutuilla alueilla. Haja-asutuksen, veneilyn ja loma-asutuksen jätehuolto perustuu aluekeräyspisteisiin. Kunnan yleisvastuulla olevat jätteet on tullut toimittaa kunnan osoittamaan paikkaan hyödyntämistä tai loppusijoitusta varten.

Yritykset ja muut yhteisöt ovat sopimalla voineet toimittaa jätteensä kunnan järjestämään käsittelyyn tai hyödyntämiseen. Kunnat ovat järjestäneet alueellisia vastaanottopaikkoja tuottajavastuun piiriin kuuluville jätteille. Suomessa oli vuonna 2009 käytössä noin 400 kaatopaikkaa: maankaatopaikkoja 167, ongelmajätteen kaatopaikkoja 27, pysyvän jätteen kaatopaikkoja 37, tavanomaisen jätteen eli yhdyskuntajätteen kaatopaikkoja 137 ja muita kaatopaikkoja 29 kappaletta. Kuntien ja kuntien omistamien jätehuoltoyhtiön tavanomaisen jätteen kaatopaikkoja oli enää 50 kappaletta. Niiden lukumäärä on vähentynyt voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana kaatopaikkojen pohjarakenteille asetettujen aiempaa tiukempien vaatimusten johdosta.

Suomessa on käytössä kolme jätevoimalaa, joissa poltetaan sekalaista yhdyskuntajätettä sekä muuta jätettä arinatekniikalla. Sen lisäksi noin kymmenessä rinnakkaispolttolaitoksessa poltetaan kierrätyspolttoainetta muun polttoaineen rinnalla. Yhdessä laitoksessa on jätettä ja biopolttoaineita käyttävä kaasutusprosessi, jossa siinä syntyvä kaasu poltetaan tavanomaisessa voimalaitoskattilassa. Suomessa on lisäksi yksi ongelmajätteiden polttoon erikoistunut laitos.

Jätevoimaloissa poltettiin vuonna 2009 arviolta 300 000 tonnia pääosin yhdyskuntajätettä. Rinnakkaispolttolaitoksiin toimitetusta yhdyskuntajätteestä valmistetun kierrätyspolttoaineen määrä on markkinatilanteesta riippuen vaihdellut viime vuosina 100 000–200 000 tonnin välillä, mikä on vastannut noin 5–7 prosenttia kiinteästä yhdyskuntajätteestä.

Kompostointiin ohjautui vuonna 2008 noin 6 prosenttia ja mädätykseen eli biokaasun tuotantoon noin 2 prosenttia kiinteästä yhdyskuntajätteestä.

Jätteiden kansainvälisistä siirroista annetun EU:n asetuksen ja Baselin sopimuksen mukaan jätteitä voidaan säädetyin edellytyksin siirtää maasta toiseen hyödynnettäväksi tai loppusijoitettavaksi. Jätteiden siirtoon tarvitaan toimivaltaisten viranomaisten hyväksyntä. Ilman hyväksyntää on mahdollista siirtää hyödynnettäviksi eräitä vaarattomaksi katsottuja jätteitä. Näin ollen suomalaiset toimijat käsittelevät ja loppusijoittavat myös muissa maissa tuotettuja jätteitä. Samoin Suomessa tuotettuja jätteitä viedään muualle. Toiminnasta vastaavat enimmäkseen yksityiset jätehuoltoyritykset. Jonkin verran sekalaista yhdyskuntajätettä kuljetetaan rajojen yli Suomen, Ruotsin ja Norjan raja-alueilla sijaitsevien kuntien yhteistyönä.

Kaatopaikka- ja jätteenpolttoinvestointien pääomakustannusten vuoksi jätehuollon kustannukset ovat viime vuosina kasvaneet. Jätteraaka-aineiden kierrättäminen materiaalina aiheuttaa myös kustannuksia. Jättemateriaalit on esikäsiteltävä tuotantoprosessien vaatimusten edellyttämällä tavalla eikä materiaaleista yleensä saada merkittäviä tuloja kustannusten katteeksi. Jätehuollon liiketoiminnassa tuloja saadaan jätteen vastaanottomaksuista sekä materiaalien ja energian myynnistä.

Viime vuosina raaka-aineiden maailmanmarkkinahinnat ovat vaihdelleet voimakkaasti. Tämä on heijastunut myös jätesektorille. Yhtäältä jätemateriaaleille on ollut kysyntää, kun raaka-ainehinnat ovat nousseet ja investoinnit etenkin Kaukoidässä ovat olleet korkealla tasolla. Toisaalta talouslaman myötä raaka-aineiden hinnat ovat laskeneet lähemmäs aiempaa tasoa ja raaka-aineiden tarve on investointien hiipumisen vuoksi romahtanut. Näin kierrätysraaka-aineiden kysyntä ja tarjonta sekä sitä myöten hintataso on vaihdellut voimakkaasti. Tähän liittyy myös Suomessa teollisuuden rakennemuutos, jonka seurauksena etenkin metsäteollisuuden tuotantokapasiteetti on vähentynyt. Tällä on vaikutus niin teollisuuden energian tarpeeseen kuin puupohjaisen jätemateriaalin määräänkin.

Jätevirrat ovat muuttuneet laadultaan viimeisen kymmenen vuoden aikana. Eri jätelajeja kerätään aikaisempaa enemmän ja jätteille on kehitetty tehokkaampia hyödyntämistapoja. Tuottajien vastuu markkinoille toimittamiensa tuotteiden jätehuollosta on kasvanut. Vaikka vain pieni osa jätteestä on sellaisenaan taloudellisesti arvokasta materiaalia, jätealasta on tullut kiinnostava taloudellinen toimiala, jossa on syntynyt kilpailua jätteestä. Raaka-aineiden ja energian odotettavissa oleva hinnannousu sekä ilmastonmuutoksen hillintään liittyvät ohjauskeinot lisäävät edelleen kiinnostusta alaan. Jätehuollon palvelutoiminnan tulot ovat noin 1,5 miljardia euroa (ml. 22 prosenttia arvonlisävero), mikä on noin 3 prosenttia kotitalouksien kulutukseen käytettävistä tuloista. Tällä summalla katetaan kotitalouksien jätehuollon lisäksi koko elinkeinotoiminnan, siis myös kaupan ja teollisuuden, jätehuollon palvelutoiminnan menot. Mikäli vertailu tehdään vain suoraan kotitalouksien omaan jätehuoltoon kohdistuviin menoihin, on vastaava osuus kulutukseen käytettävistä tuloista noin 1 prosentti. Tilastokeskuksen yritysrekisterin vuosirekisterin perusteella arvioituna jätehuoltoon liittyvien alojen yhteinen liikevaihto oli vuonna 2007 noin 1 750 miljoonaa euroa ja henkilöstön määrä yhteensä noin 4 300. Luvuissa ei ole mukana pilaantuneiden maiden eikä lietteiden jätehuollon osuus, koska käytettävissä olevan tilastotiedon perusteella niiden osuutta ei ollut mahdollista arvioida.

2.2.3 Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016

Valtioneuvoston hyväksymässä valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa vuoteen 2016 (Suomen ympäristö 32/2008) asetetaan tavoitteita jätehuollon kehittämiseksi sekä esitetään niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet ja niiden toteuttamisesta vastuussa olevat tahot. Tavoitteet ja toimet koskevat useimpia jätehuollon sektoreita kuten yhdyskuntajätehuoltoa, teollisuuden ja kaivannaistuotannon, rakentamisen, maatalouden, kaupan ja palveluiden jätehuoltoa. Materiaalitehokkuuden tavoitteet koskevat vielä laajemminkin yhteiskunnan eri toimintoja.

Suunnitelman mukaan tavoitteena on yhdyskuntajätteen määrän vakiinnuttaminen 2000-luvun alun tasolle ja sen jälkeen jätemäärän kääntäminen laskuun vuoteen 2016 mennessä. Tavoitteena on lisäksi, että yhdyskuntajätteestä kierrätetään materiaalina 50 prosenttia ja hyödynnetään energiana 30 prosenttia. Loppusijoitettavaksi kaatopaikoille päätyisi enintään 20 prosenttia jätteistä.

Tavoitteena on myös, että:

- kaikki maaseudun elinkeinotoiminnassa syntyvä lanta hyödynnetään;
- 90 prosenttia haja-asutusalueiden lietteistä ohjautuu käsittelyyn jäteveden puhdistuslaitoksille ja 10 prosenttia maatilojen biokaasulaitoksiin;
- rakentamisen jätteistä hyödynnetään 70 prosenttia materiaalina ja energiana;
- maanrakentamisessa korvataan luonnonsoraa ja kalliomursketta teollisuuden ja kaivannaistuotannon jätteillä;
- kaikki yhdyskuntajätevesiliete hyödynnetään maanparannuskäytössä tai energiana.

Suunnitelmassa esitetään lisäksi, että teollisuuden toimialat asettaisivat toimialakohtaisissa materiaalitehokkuussopimuksissa tavoitteita ominaisjättemääriensä vähentämiseksi ja kierrätyksen lisäämiseksi.

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.3.1 Lainsäädäntö eräissä maissa

[Eräiden Euroopan Unionin jäsenmaiden jätelainsäädäntöä on tarkasteltu erillisessä taustaselvityksessä (Ympäristöministeriön raportteja xx/2009, kts. www.ymparisto.fi/jatelainuudistus). Useimpien EU-maiden jätelainsäädäntöä uudistetaan parhaillaan jätedirektiivin voimaansaattamisen vuoksi. Päivitetty katsaus muiden maiden jätelainsäädäntöön on tarkoitus sisällyttää lopulliseen esitykseen.]

2.3.2 Euroopan unioni

Jätedirektiivi

Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä korvattiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä (2006/12/EY), joka oli ns. kodifioitu versio vuoden 1975 neuvoston direktiivistä jätteistä (75/442/ETY) ja siihen tehdyistä muutoksista. Uuteen jätedirektiiviin on sisällytetty tarpeellisin osin säännöksiä kumotuista neuvoston direktiivistä vaarallisista jätteistä (91/690/ETY) ja neuvoston direktiivistä jäteöljyhuollosta (75/439/ETY).

Uudella direktiivillä pyritään edistämään jätteen synnyn ehkäisyä, uudelleenkäyttöä ja kierrätystä sekä yksinkertaistamaan EU:n nykyistä jätessäätelyä. Sillä vahvistetaan niin sanottu viisiportainen ensisijaisuusjärjestys (jätehierarkia), jonka mukaan jätepolitiikassa on noudatettava seuraavaa tärkeysjärjestystä: jätteen synnyn ehkäisy, valmistelu uudelleenkäyttöön, kierrätys, muu hyödyntäminen, loppukäsittely.

Uudessa jätedirektiivissä jäsenmaat veloitetaan edistämään jätteen kierrätystä niin, että syntyvästä paperi- metalli-, muovi- ja lasijätteestä kierrätettäisiin vuonna 2020 vähintään puolet ja rakennus- ja purkujätteestä vähintään 70 prosenttia. Jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi jäsenmaat muun muassa veloitetaan laatimaan ja toimeenpanemaan tätä koskevia ohjelmia.

Uusi direktiivi selventää jätteen määritelmää ja pyrkii sitä kautta yhdenmukaistamaan jäsenmaiden jätepolitiikkaa. Direktiivissä säädetään muun muassa arviointiperusteista, joiden mukaan voidaan päättää, milloin tietty jäte lakkaa olemasta jätettä tai onko tietty materiaali sivutuotetta vai jätettä. Myös yhdyskuntajätteen polton määrittelyä ja sääntelyä selvennetään. Direktiivissä on säännöksiä vaarallisten jätteiden turvallisen jätehuollon edistämiseksi.

Jätedirektiivissä on seuraavat luvut ja artikkelit:

- *I luku Kohde, soveltamisala ja määritelmät:* kohde ja soveltamisala, poikkeukset soveltamisalasta, määritelmät, jätehierarkia, sivutuotteet, jätteeksi luokittelun päättymisen ja jäteluettelo;
- *II luku Yleiset vaatimukset:* laajennettu tuottajan vastuu, jätteen syntymisen ehkäiseminen, hyödyntäminen, uudelleenkäyttö ja kierrätys, loppukäsittely, ihmisen terveyden ja ympäristön suojeleminen ja kustannukset;

- *III luku Jätehuolto:* vastuu jätehuollosta, omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet, vaarallisen jätteen valvonta, vaarallisen jätteen sekoittamiskielto, vaarallisen jätteen merkinnät, kotitalouksien tuottamat vaaralliset jätteet, jäteöljyt ja biojäte;
- *IV luku Luvat ja rekisteröityminen:* lupien myöntäminen, poikkeukset luvanvaraisuudesta, poikkeuksia koskevat edellytykset, rekisteröinti ja vähimmäisvaatimukset;
- *V luku Suunnitelmat ja ohjelmat:* jätehuoltosuunnitelmat, jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevat ohjelmat, suunnitelmien ja ohjelmien arviointi ja uudelleentarkastelu, yleisön osallistuminen, yhteistyö ja komissiolle toimitettavat tiedot;
- *VI luku Tarkastukset ja asiakirja-aineisto:* tarkastukset, kirjaaminen, täytäntöönpano ja seuraamukset;
- *VII luku Loppusäännökset:* kertomukset ja uudelleentarkastelu, tulkinta ja mukauttaminen tekniseen kehitykseen, komiteamenettely, saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä, kumoaminen ja siirtymäsäännökset, voimaantulo ja osoitus;
- *Liitteet:* loppukäsittelytoimet, hyödyntämistoimet, vaarallisten jätteiden vaaraominaisuudet ja esimerkkejä jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevista toimenpiteistä.

Jätteen kansainväliset siirrot

Jätteiden kansainvälisissä siirroissa sovelletaan EY:n jätteesiirtoasetusta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1013/2006 jätteiden siirrosta). Se on sellaisenaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Asetuksessa säädetään yksityiskohtaisesti jätteiden viennin, tuonnin ja kauttakuljetuksen valvonnasta ja niihin tarvittavista luvista.

Jätteesiirtoasetuksen säännöksiä on täydennetty kolmella erillisellä EY:n asetuksella, jotka koskevat jätteesiirtoasetuksen liitteessä III ja IIIA lueteltujen ns. vihreän luettelon jätteiden vientiä muihin kuin Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) jäsenmaihiin. Asetuksissa on säädetty maakohtaisesti, millaista valvontamenettelyä on sovellettava tietyn vihreän luettelon jätteen vientiin hyödynnettäväksi OECD:n ulkopuoliseen maahan. Jätteesiirtoasetuksen liitteessä III ja IIIA mainittujen jätteiden viennissä muihin kuin OECD:n jäsenmaihiin sovellettavista valvontamenettelyistä säädetään komission asetuksissa (EY) N:o 1418/2007, N:o 740/2008 ja N:o 967/2009.

Eläinperäisistä sivutuotteista annettu EY-asetus

Muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveyssäännöistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1069/2009) säädetään siinä tarkoitettujen sivutuotteiden keräämisestä, kuljetuksesta, varastoinnista, esikäsittelystä, käsittelystä, käytöstä, hävittämisestä, markkinoille saattamisesta, tuonnista, viennistä ja kauttakuljetuksesta. Eläimistä saatavia sivutuotteita ovat muut kuin ihmisravinnoksi käytettävät eläimistä saatavat sivutuotteet ja niistä johdetut tuotteet. Näitä ovat esimerkiksi kuolleet eläimet, tuotantoeläinten lanta, entiset eläinperäiset elintarvikkeet, kompostointilaitoksiin menevä ruokajäte sekä teurastamon jäte. Asetuksen tavoitteena on suojata kansanterveyttä ja eläinten terveyttä. Jätedirektiivin mukaan sen soveltamisalaan eivät kuulu eläimistä saatavat sivutuotteet, lukuun ottamatta niitä, jotka on tarkoitettu poltettaviksi, kaatopaikalle sijoitettaviksi tai käytettäväksi biokaasu- tai kompostointilaitoksissa.

2.3.3 Kansainväliset sopimukset

Jätteitä koskevia kansainvälisiä sopimuksia ovat muun muassa Vaarallisten jätteiden maan rajan ylittäviä siirtoja ja niiden valvontaa koskeva Baselin yleissopimus (1989), alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehty kansainvälinen yleissopimus (Marpol 73/78) ja alusten turvallista ja ympäristön kannalta asianmukaista purkamista koskeva Hong Kongin sopimus (2009), joka ei ole vielä tullut voimaan. OECD:n neuvosto on antanut jäsenmaita sitovia päätöksiä hyödynnettävien jätteiden siirroista.

2.4 Nykytilan arviointi

Jätelain voimaantulon jälkeen on tapahtunut ja tapahtumassa monia muutoksia niissä perusteissa, joille nykyinen jätelainsäädäntömme rakentuu. Siksi jätealan lainsäädännön kokonaisuudistus on tullut ajankohtaiseksi. Jätelain kokonaisuudistuksen tarpeellisuuteen on eduskunta ja sen ympäristövaliokunta kiinnittänyt viime vuosina huomiota useassa yhteydessä. Nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu jätelain kokonaisuudistuksen toteuttaminen. Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jätelainsäädännön uudistamistarpeeseen vaikuttaneita syitä.

Jätelain voimaantulon jälkeen Euroopan unionin ja Suomen *jäte- ja ympäristöpolitiikan painotukset* ovat jossain määrin muuttuneet. Jätepolitiikassa korostetaan yhä enemmän elinkaariajattelun tärkeyttä ja jätteen synnyn ehkäisyn ensisijaisuutta sekä painotetaan tarvetta säännellä ja ohjata tuotteiden materiaali- ja energiatehokkuutta. Vaikka nämä seikat todetaankin johtavina periaatteina jo nykyisessä jätelaissa, on jätealan lainsäädännön uudistuksen yhteydessä selvitetty mahdollisuuksia uusien lainsäädännöllisten ohjauskeinojen käyttöönottoon jätteen synnyn ehkäisyn ja materiaalitehokkuuden edistämiseksi.

Jätteitä ja jätehuoltoa koskevat vaatimukset ovat tiukentuneet ja muuttuneet entistä yksityiskohtaisemmiksi paljolti EU:n sääntelyn seurauksena. Jätelain voimaantulon jälkeen EU:ssa on annettu parikymmentä jätteisiin tai jätehuoltoon liittyvää säädöstä, joiden täytäntöönpano on erityisten valtioneuvoston asetusten ohella vaatinut myös muutoksia jätelakiin ja -asetukseen. Varsinkin tuottajavastuuta koskevien säädösten täytäntöönpano on johtanut varsin mittavien ja yksityiskohtaisten jätelajikohtaisten säännösten sisällyttämiseen jätelakiin, mikä on rikkonut jätelain alkuperäistä rakennetta. Sääntelyä on tarpeen selkiyttää ja yhtenäistää sekä sen ymmärrettävyyttä parantaa.

Myös *jätehuollon toimintaympäristössä* on tapahtunut monia muutoksia. Jätehuollosta on tullut osa laajempaa materiaalitaloutta. Suomessa etenkin kaatopaikkoja koskevat uudet vaatimukset ja niitä seurannut kustannusten jyrkkä nousu ovat vaikuttaneet jätehuollon kehitykseen ja lisänneet erityisesti tuotannon jätteiden hyödyntämispaineita. Teknologinen kehitys on osaltaan lisännyt jätteiden hyödyntämismahdollisuuksia. Jätteiden käsittelystä ja hyödyntämisestä on tullut monissa tapauksissa kannattavaa liiketoimintaa. Jätehuoltoalalle onkin perinteisten toimijoiden rinnalle tullut uusia palveluntarjoajia, mikä on myös lisännyt kilpailua eri toimijoiden välillä. Jätehuoltopalvelujen yksityisten tuottajien piirissä on viime aikoina tapahtunut myös voimakasta keskittymistä.

Tiukentuneista vaatimuksista ja teknologian kehittymisestä huolimatta *jätteiden hyödyntäminen aineena tai energiana ei ole edistynyt tavoitteiden mukaisesti*. Esimerkiksi kaatopaikoille sijoitetaan edelleen suuria määriä biohajoavaa ja muuta hyödyntämiskelpoista jätettä, mitä ei voida pitää kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamisen, materiaalitehokkuuden eikä muutoinkaan ympäristönsuojelullisesti asianmukaisena. Lainsäädännön valmistelun yhteydessä on pyritty

selvittämään, millaisin lainsäädännöllisin keinoin jätteen asianmukaista hyödyntämistä aineena ja energiana voitaisiin edistää.

Jätehuollon perinteistä toimintaympäristöä on merkittävästi muuttanut *tuottajavastuujärjestelmien* käyttöönotto eräiden käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuollon järjestämiseen. Suomessa tuottajavastuuta sovelletaan nykyisin käytöstä poistettuihin renkaisiin, keräyspaperiin, romuajoneuvoihin, sähkö- ja elektroniikkalaitteisiin, paristoihin ja akkuihin sekä osittain pakkauksiin ja pakkausjätteisiin. Tuottajavastuujärjestelmien toimivuudesta on esitetty erilaisia näkemyksiä. Varsinkin pakkauksia koskeva osittainen tuottajavastuu on aiheuttanut tulkintaepäselvyyksiä ja ristiriitoja eri toimijoiden välillä. Jätelainsäädännön uudistuksen yhteydessä on kartoitettu tuottajavastuujärjestelmien tähänastisia kokemuksia ja ongelmia sekä selvitetty tarvittavia toimenpiteitä tuottajavastuujärjestelmien toimivuuden tehostamiseksi.

Yhdyskuntajätehuollon totuttuja toimintatapoja on merkittävästi muuttanut se, että monet kunnat ovat kustannustehokkuussyistä perustaneet *yhteisesti omistettuja jätehuoltoyhtiöitä* operatiivisten jätehuoltotehtäviensä hoitamista varten. Jätehuoltoyhtiöiden käytännön toimintaa on vaikeuttanut ja hidastanut se, että nykyisen jätelain mukaan yhdyskuntajätehuoltoon liittyvät päätökset on tehtävä jokaisessa kunnassa erikseen. Jätelain uudistamisen yhteydessä on pyritty selvittämään tarvittavia toimenpiteitä alueellisen jätehuoltoyhteistyön edellytysten parantamiseksi.

Yhdyskuntajätehuoltoon liittyvien vastuiden ja tehtävien jako on jo pitkään aiheuttanut epäselvyyksiä ja ristiriitoja kuntien ja kuntien jätehuoltoyhtiöiden sekä yksityisten jätehuoltopalveluja tarjoavien yrittäjien välillä. Vastuiden selventämiseksi jätelakia muutettiin vuonna 2007 siten, että kunnan vastuulle säädettiin asumisessa syntyvän ja siihen rinnastettavan julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän jätteen kuljetus, keräily, käsittely ja hyödyntäminen. Vastuu elinkeinotoiminnan yhdyskuntajätteiden jätehuollosta siirtyi kokonaisuudessaan jätteen haltijalle. Hyväksyessään lain eduskunta edellytti, että hallitus seuraa lain täytäntöönpanon vaikutuksia kiinnittäen erityistä huomiota jätekuljetusten valvonnan riittävyteen. Jätelain kokonaisuudistuksen yhteydessä on selvitetty muutettujen säännösten vaikutuksia yhdyskuntajätehuollon toimivuuteen ja mahdollisesti tarvittavia lisätoimia.

Jätelainsäädännön toimeenpanon valvonta on todettu puutteelliseksi. Jätelain ja ympäristönsuojelulain mukaiset valvonta- ja pakkokeinot eivät ole riittäviä lainsäädännön täysimääräisen noudattamisen ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi. Valvontaviranomaisten käytössä ei ole riittävän monipuolisia valvonta- ja pakkokeinoja, joilla voitaisiin oikea-aikaisesti ja tehokkaasti puuttua todettuihin laiminlyönteihin. Esimerkiksi tuottajavastuujärjestelmien valvonnassa ei ole riittäviä ja varoittavia keinoja vapaamatkustajaongelman ehkäisemiseksi. Tämä antaa kohtuutonta kilpailuhyötyä velvoitteiden laiminlyöjille velvoitteensa hoitaviin nähden. Valvonnan tehostaminen on tarpeen, jotta lainvastaisesta toiminnasta kiinni jäämisen riski olisi riittävän suuri ja jotta vastuullisille toiminnanharjoittajille voitaisiin siten taata tasapuoliset kilpailuedellytykset.

Eduskunnan lakivaliokunta pyysi joulukuussa 2008 valtioneuvostolta selvityksen ympäristörikoksista. Asian käsittelyn yhteydessä tuotiin esille muun muassa ennakollisen viranomaisvalvonnan merkitys ympäristörikosten ehkäisemisessä. Myös eduskunnan ympäristövaliokunta kiinnitti huomiota jätelain valvonta- ja pakkokeinojen tehostamistarpeeseen käsitellessään EU:n paristo- ja akkudirektiivin täytäntöönpanoon liittyvää jätelain muuttamisesta annettua hallituksen esitystä (YmVM 2/2008 –HE176/2007 vp).

Vuonna 2000 voimaan tullut Suomen uusi *perustuslaki* muutti olennaisesti laissa säädettävien asetuksenantovaltuuksien perusteita. Perustuslain mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Asetuksella voidaan ainoastaan antaa lakia täsmäntäviä säännöksiä ja asetuksenantovaltuuden on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen. Jätelain asetuksenantovaltuuksia on tarkasteltu ja täsmennetty uuden perustuslain mukaisiksi vain osittain vuoden 2000 jälkeen toteutettujen lainmuutosten yhteydessä. Jätelain kokonaisuudistuksen yhteydessä on jätelainsäädäntöä tarkasteltu kauttaaltaan sen varmistamiseksi, että säädöshierarkia ja jätelain asetuksenantovaltuudet ovat perustuslain mukaisia.

Euroopan unionin jätepolitiikan perussäädös, *jätteistä annettu direktiivi* uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2008. Direktiivi on tarkoitus panna täytäntöön uudistettavalla jätelainsäädännöllä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot

Uudistuksen tavoitteena on ajanmukaistaa jätealan lainsäädäntö vastaamaan niitä muutoksia, joita nykyisen jätelain säätämisen jälkeen on tapahtunut Suomen ja Euroopan unionin jätepolitiikan painotuksissa, kansallisessa ja yhteisöläinsäädännössä, jätealan toimintaympäristössä sekä yhteiskunnassa yleisesti. Säännösten aineellisen tarkistamisen ohella lainsäädännön systematiikkaa ja rakennetta on tarpeen uudistaa vastaamaan tarkasti perustuslain vaatimuksia. Lisäksi sääntelyä pyritään selkiyttämään ja sen ymmärrettävyyttä parantamaan.

3.1.1 Lakisystematiikka

Lain ajantasaistamiseksi tarpeelliset uudistukset ovat niin merkittäviä, ettei niiden toteuttaminen ole osauudistuksella mahdollista tai tarkoituksenmukaista.

Lain valmistelussa selvitettiin mahdollisuutta sulauttaa jätelainsäädäntö osaksi muuta ympäristönsuojelulainsäädäntöä. Yhdistämistä puoltaisi jäte- ja ympäristönsuojelulain osittainen päällekkäisyys. Yhtenäinen lainsäädäntö parantaisi sääntelyn selkeyttä, hallittavuutta, ymmärrettävyyttä ja johdonmukaisuutta, vähentäisi päällekkäiseen sääntelyyn liittyviä säädösteknisiä ongelmia sekä siirtymäajan jälkeen parantaisi myös oikeusvarmuutta. Yhdistäminen merkitsisi kuitenkin myös voimassa olevan ympäristönsuojelulain käsitteistön ja soveltamisalan muutosta. Laajaa ympäristönsuojelulainsäädännön uudistusta ei jätelain kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi ollut mahdollista toteuttaa johtuen muun ohella jätedirektiivin täytäntöönpanolle asetetusta määräajasta.

Valmistelun yhteydessä harkittiin myös mahdollisuutta erottaa jätelain ympäristösääntely osaksi ympäristönsuojelulakia ja antaa jätehuollon operatiivisesta järjestämisestä erillinen "jätehuoltolaki". Tällaista erottelua ei kuitenkaan pidetty mahdollisena eikä mielekkäänä toteuttaa. Se ei johtaisi sääntelyn olennaiseen selkiytymiseen eikä ymmärrettävyyden tai hallittavuuden paranemiseen.

Esityksessä ehdotetaan jätelainsäädäntö uudistettavaksi nykyisen jäte- ja ympäristönsuojelulainsäädännön rinnakkaisen soveltamisen pohjalta. Nykyistä lakisystemaattista rakennetta ei ole tarpeen olennaisesti muuttaa, sillä sen on käytännössä todettu olevan varsin toimiva. Rakenne niveltyy hyvin myös EU:n jätesääntelyn rakenteeseen. Sääntelyn ja hallintomenettelyjen yhdenmukaisuuden parantamiseksi ehdotetaan kuitenkin täsmennyksiä

erityisesti valvontaa ja hallintopakkoa koskeviin säännöksiin. Aineellisten säännösten sijoitteluun jäte- ja ympäristönsuojelulain välillä ei esitetä olennaisia muutoksia. Näin ollen esimerkiksi jätelaissa nykyisin olevat hyväksymismenettelyt säilyisivät täsmennettyinä edelleen jätelaissa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi jätelaki, joka korvaisi nykyisen jätelain. Valtion jätehuoltotöitä koskeva nykyisen jätelain 35 § sekä siihen liittyvät jäteasetuksen säännökset jäisivät kuitenkin toistaiseksi voimaan. Asiaa koskevat säännökset on tarkoitus uudistaa lähivuosina erikseen. Tällöin tulee harkittavaksi, siirretäänkö sääntely esimerkiksi osaksi ympäristönsuojelulakia vai erilliseen valtion ympäristönsuojelun tukitoimenpiteistä annettavaan säädökseen. Lähiaikoina aloitettavan perusteellisen uudistustyön vuoksi jätehuoltotöitä koskevien säännösten siirtämistä ehdotettavaan lakiin sellaisenaan tai vähäisin muutoksin ei pidetty tarkoituksenmukaisena.

3.1.2 Ensisijaisuusjärjestys

Esityksessä vahvistettaisiin noudatettavaksi yhteisölainsäädännön mukainen jätehuollon ensisijaisuusjärjestys, jolla määritetään jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämistä ja jätehuoltoa koskevien toimien ensisijaisuusjärjestys yhteisön ja jäsenmaiden jätepolitiikassa ja -lainsäädännössä. Ensisijaisuusjärjestykseen sisältyisi viisi porrasta: 1) jätteen määrän ja haitallisuuden vähentäminen (ehkäiseminen), 2) uudelleenkäytön valmistelu, 3) kierrätys, 4) muu hyödyntäminen ja 5) loppukäsittely.

Sisällöllisesti ensisijaisuusjärjestys ei merkitsisi olennaista muutosta nykyiseen sääntelyyn, sillä jätelain yleisiin huolehtimisvelvollisuuksiin sisältyy mainittu ensisijaisuusjärjestys uudelleenkäytön valmistelua lukuun ottamatta. Ensisijaisuusjärjestyksen painoarvo lainsäädännössä ja sen soveltamisessa kuitenkin vahvistuisi. Ensisijaisuusjärjestyksestä voitaisiin tietyin edellytyksin poiketa tuotteen ja jätteen koko elinkaaren aikaisten vaikutusten perusteella. Ensisijaisuusjärjestys ohjaisi norminantoa ja jätesuunnitelmien laatimista sekä muuta lain perusteella tapahtuvaa päätöksentekoa ja ohjausta.

Ensisijaisuusjärjestyksen toteuttamiseksi esityksessä olisi useita ehdotuksia, joilla tähdätään jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen, jätteen kierrätyksen ja muun hyödyntämisen lisäämiseen sekä jätteen kaatopaikkakäsittelyn vähentämiseen. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi tarkempia säännöksiä siitä, milloin valmistusprosessissa syntyvä aine tai esine ei ole jätettä, vaan sivutuote. Samoin säädettäisiin valtioneuvoston valtuudesta antaa jätteen määritelmää selventäviä säännöksiä siitä, milloin hyödyntämistoimen läpikäynyt jäte ei enää olisi jätettä. Laissa säädettäisiin myös nykyistä täsmällisemmin tuotteen valmistajan, markkinoille saattajan ja jakelijan sekä julkisyhteisöjen velvollisuuksista ensisijaisuusjärjestyksen noudattamiseksi.

Ensisijaisuusjärjestyksen toteuttamiseksi laissa määritellyt kirjanpitovelvolliset jätteen tuottajat veloitettaisiin pitämään kirjaa muun ohella myös toiminnassaan syntyvän jätteen ominaisjättemäärästä. Tämä ohjaisi jätteen tuottajia seuraamaan syntyvän jätteen määrää ja toimintansa materiaalitehokkuutta. Ympäristönsuojelulakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan ympäristöluvan lupamääräyksiä annettaessa voitaisiin energian käytön tehokkuuden ohella ottaa huomioon myös materiaalien käytön tehokkuus. Lain valtuussäännösten nojalla annettavilla asetuksilla voitaisiin säätää muun muassa eri jätteiden uudelleenkäyttö-, kierrätys- ja hyödyntämistavoitteista, jätteen lajitteluelvoitteista sekä jätteen kaatopaikkakäsittelyä koskevista rajoituksista. Ensisijaisuusjärjestyksen toteuttamista pyrittäisiin edistämään myös jätesuunnittelua ja jäteneuvontaa koskeviin säännöksiin ehdotettavin nykyisten säännösten täsmennyksin.

Valmistelun yhteydessä arvioitiin myös muita sääntelyvaihtoehtoja jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi, kuten jätettä tuottaviin yrityksiin kohdistettavaa velvollisuutta erillisen materiaalitehokkuussuunnitelman laatimiseen. Tätä ei kuitenkaan ehdoteta sisällyttäväksi lakiin, koska siitä aiheutuva hallinnollinen kuorma arvioidaan olevan hyötyyn nähden liian suuri. Samasta syystä lakiin ei myöskään ehdoteta sisällytettäväksi eräissä maissa käytössä olevaa velvollisuutta nimetä yrityksissä erityinen vastuuhenkilö, jonka tehtävänä olisi huolehtia materiaalien käytön tehokkuuteen ja jätehuoltoon liittyvien velvollisuuksien noudattamisesta yrityksessä. Eräitä materiaalitehokkuuden ja jätteen synnyn ehkäisyn ohjauskeinoja on arvioitu yksityiskohtaisemmin Suomen ympäristökeskuksen tekemässä vaikutusarviossa (kts. www.ymparisto.fi/jatelainuudistus).

3.1.3 Jätehuollon vastuut

Ehdotuksen mukaan vastuu jätehuollon järjestämisestä säilyisi pääpiirteissään ennallaan. Jätettä tuottavan toiminnon tai jätelajin mukaan vastuu olisi joko jätteen haltijalla, kunnalla tai tuotteen markkinoille saattavalla tuottajalla. Lakiin ehdotetaan kuitenkin eräitä muutoksia ja täsmennyksiä nykyisen lain mukaisen vastuunjaon selkiyttämiseksi ja jätehuollon toimivuuden parantamiseksi. Muutokset liittyvät yhdyskuntajätehuollon järjestämisen vastuunjakoon, kunnan järjestämisvastuulla olevan jätteen kuljettamiseen sekä pakkausten tuottajavastuuseen.

Vastuu yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä

Yhdyskuntajätteiden jätehuollon järjestämisen vastuunjako säilyisi pääosin sellaisena kuin se on jätelain 10 ja 13 §:ien muuttamisesta vuonna 2007 annetussa laissa (411/2007). Ehdotettavilla säännöksillä vastuunjakoon tehtäisiin eräitä pienehköjä tarkistuksia, joilla pyritäisiin selkiyttämään vastuunjakoa ja vähentämään siihen liittyviä tulkintavaikeuksia ja ristiriitoja. Nykyisen lain mukaan kunnan järjestämisvastuulla on asumisessa ja julkisessa toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestäminen. Ehdotuksella kunnan järjestämisvastuulle siirrettäisiin yksityisissä terveys- ja sosiaalipalvelussa sekä koulutuksessa syntyvät yhdyskuntajätteet. Muutoksella siirtyisi kunnan vastuulle arviolta 1–2 prosenttia syntyvästä yhdyskuntajätteestä, eikä sillä olisi suurta taloudellista merkitystä. Ehdotuksen seurauksena tarve rajanvedon tekemiseen julkisen ja yksityisen toiminnan välillä kuitenkin poistuisi, mikä vähentäisi käytännön toimintaa vaikeuttavia tulkintaongelmia.

Kunnan velvollisuudeksi ehdotetaan säädettäväksi myös jätehuollon järjestäminen elinkeinotoiminnan jätteen tuottajille silloin, kun yksityistä jätehuoltopalvelua ei tietyllä alueella ole kohtuullisesti saatavilla ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Ehdotuksen tavoitteena on turvata jätehuollon toimivuus mainituissa tilanteissa.

Kunta ei ehdotuksen mukaan olisi enää velvollinen järjestämään maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanottoa ja käsittelyä, vaan tällaisen jätteen jätehuollosta huolehtisivat maa- ja metsätalouden elinkeinonharjoittajat vastaavasti kuin muutkin elinkeinonharjoittajat.

Kunnan eri tehtäviä viranomaisena ja palveluntuottajana selvennettäisiin. Kuntien lakisääteisten palvelutehtävien hoitamista varten perustettujen kuntien yhteisesti omistamien jätehuoltoyhtiöiden asemaa täsmennettäisiin ja velvollisuutta kuntien omistajaohjaukseen vahvistettaisiin. Tavoitteena olisi selventää kunnan jätehuollon asianmukaisia järjestämistapoja ja varmistaa eri toimijoiden tasapuoliset edellytykset jätehuoltopalvelujen tuottamiseen.

Esityksen valmistelun yhteydessä selvitettiin perusteellisesti eri vaihtoehtoja yhdyskuntajätehuollon vastuiden määrittämiseksi. Tätä edellytti myös eduskunta hyväksyessään vastuunjakoa muuttaneen jätelain muutoksen (EV 304/2006 vp). Vaihtoehtoina arvioitiin muun muassa koko yhdyskuntajätehuollon kunnallistamista tai yksityistämistä. Samoin arvioitiin kunnan vastuun rajaamista ainoastaan kotitalousjätteisiin sekä vaihtoehtoa, jossa nykyisen vastuunjaon lisäksi myös elinkeinotoiminnassa syntyvän sekalaisen yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestäminen kuuluisi kunnan vastuulle. Eräiden mainittujen vaihtoehtojen vaikutuksia arvioitiin myös erillisessä Suomen ympäristökeskuksen selvityksessä (kts. www.ymparisto.fi/jatelainuudistus).

Vaihtoehtojen arvioinnissa yhdyskuntajätehuollon keskeisimmiksi tavoitteiksi tunnistettiin 1) ympäristönsuojelun ja jätehuollon ensisijaisuusjärjestyksen mukaiset vaatimukset täyttävän infrastruktuurin varmistaminen, 2) jätehuoltopalvelun saatavuuden ja jatkuvuuden turvaaminen sekä 3) jätealan yritystoiminnan ja innovaatioiden edistäminen. Kokonaan yksityistetyn jätehuollon ei arvioitu ainakaan ilman laajaa ja nykyisiin käytäntöihin nähden täysin uudenlaisia vakuus-, valvonta- ja muita järjestelyjä täyttävän yhdyskuntajätehuollon sääntelyn kahta ensimmäistä tavoitetta. Tällainen järjestelmä asettaisi myös kohtuuttomia vaatimuksia kotitalouksille ja muille pienille jätteen tuottajille asianmukaisen jätehuollon järjestämisessä.

Kokonaan kunnan järjestämisvastuuseen perustuvan jätehuollon arvioitiin täyttävän yhdyskuntajätehuollon sääntelyn ensisijaiset tavoitteet verrattain hyvin. Sen sijaan sitä ei varsinkaan elinkeinotoiminnan hyödynnettävien jätteiden osalta voitaisi pitää julkisen edun kannalta välttämättömänä kunnan tehtävänä, koska markkinat pystyvät tällaisen jätteen osalta usein tuottamaan vastaavia palveluja tehokkaasti. Kunnallisella jätehuollolla voi myös olla yksityiseen jätehuoltoon nähden rajallisemmat valmiudet asiakaslähtöisten palvelujen tuottamiseen elinkeinotoiminnalle. Tämä vaihtoehto vastaisi käytännössä ennen mainittua jätelain osittaisuudistusta vallinnutta tilannetta. Paluu lain muutosta edeltävään tilanteeseen vain muutama vuosi vastuunjaon muutoksen jälkeen ei toteuttaisi paremman sääntelyn periaatteiden mukaista vaatimusta lainsäädännön ennakoitavuudesta.

Kaikki kotitalousjätteiden (pl. tuottajavastuujärjestelmiin toimitetut jätteet) säilyttäminen kunnan vastuulla arvioitiin tarpeelliseksi, koska kotitalouksilta olisi kohtuutonta edellyttää tuottamiensa jätteiden ympäristövastuullisen jätehuollon järjestämistä. Kotitalouksilla on oltava oikeus palvelun helppouteen, saatavuuteen ja toimivuuteen kaikkina aikoina ja kaikissa olosuhteissa. Kunnan vastuuta kotitalousjätteistä puoltaa myös mahdollisuus jätemaksujen tasaamiseen eri alueiden välillä ja jätehuollon ohjaamiseen esimerkiksi kannustavien jätetaksojen avulla.

Kunnan vastuun rajaamista pelkästään kotitalousjätteisiin ei mainittujen ensisijaisten arviointikriteerien perusteella arvioitu tarkoituksenmukaiseksi. Vastaavasti kuin kotitalouksille, myös useimmille julkisille toimijoille ja muille yleisen hallinto- ja palvelusektorin toimijoille samoin kuin pienille yrityksille on keskeisintä palvelun helppous, saatavuus ja toimivuus kaikkina aikoina ja kaikissa olosuhteissa. Siksi tällaiset jätteet olisi perusteltua kuulua kunnan järjestämisvastuun piiriin. Kuntien palveluntarjonnassa niin kotitalouksille kuin hallinto- ja palvelutoiminnallekin tulisi kuitenkin ottaa riittävässä määrin huomioon asiakkaiden yksilölliset tarpeet, kuten halukkuus ensisijaisuusjärjestyksen mukaisen mahdollisimman korkeatasoisen jätehuollon toteuttamiseen.

Nykyisen lainsäädännön mukainen vastuunjakomalli arvioitiin ongelmalliseksi eräiden ensisijaisten arviointiperusteiden kannalta. Vastuun hajaantuminen samantyyppistä käsittelyä edellyttävien jätteiden jätehuollon järjestämisessä osittain kunnalle, osittain yksittäisille jätteen haltijoille heikentää mahdollisuuksia varmistaa riittävä ja ympäristönsuojellisesti korkeatasoinen

jätehuollon infrastruktuuri. Tämä johtaa myös samalla alueella päällekkäisiin jätteenkuljetus- ja käsittelyjärjestelmiin, mikä vastaavasti heijastuu kuljetusten ympäristöpäästöihin sekä niistä aiheutuviin turvallisuus- ja viihtyvyyshaittoihin. Mallissa ei myöskään voida välttämättä taata jätehuoltopalvelujen saatavuutta haja-asutusalueilla toimiville elinkeinotoiminnan jätteille.

Nykyinen malli mahdollistaa kuitenkin elinkeinotoiminnalle jätehuoltopalvelujen itsenäisen hankinnan ja asiakaslähtöisen palvelun. Sen myös arvellaan edistävän elinkeinoelämän jätepalveluihin erikoistuvaa yritystoimintaa ja innovaatioita paremmin kuin kunnan järjestämä jätehuolto. Vuonna 2007 tehdyn lainmuutoksen jälkeen ei toistaiseksi kuitenkaan ole näyttöä yksityisten investointien merkittävästä lisääntymisestä elinkeinotoiminnan yhdyskuntajätteiden jätehuoltopalveluissa. Tämä voi johtua siitä, että nykyisen vastuunjaon toimeenpano on osin vielä kesken. Tehtyjen arvioiden mukaan vastuunjaolla on ylipäätään vain vähäinen vaikutus yritystoiminnan edellytyksiin taikka mahdollisuuksiin edistää innovaatioita tai kehittää teknologiaa. Muilla sääntelyyn liittyvillä tekijöillä, kuten selkeydellä ja ennakoitavuudella sekä asetettavien aineellisten vaatimusten ankaruudella ja vaatimusten toteuttamistapojen joustavuudella arvioidaan olevan innovaatioiden kehittymisen kannalta selvästi vastuunjakoa suurempi merkitys.

Edellä mainituilla perusteilla vastuunjakoon ehdotetaan tehtäväksi vain edellä kuvatut verrattain vähäiset tarkistukset vastuunjaon selkeyttämiseksi ja jätehuollon toimivuuden varmistamiseksi.

Tuottajavastuu

Myös tuottajavastuuta koskevassa sääntelyssä ehdotetaan muutoksia eri toimijoiden väliseen vastuunjakoon. Pakkausjätteitä koskeva tuottajavastuu ei olisi enää osittaista hyödyntämisvastuuta, kuten nykyisen jätelain mukaan. Tuotteen pakkaajat ja pakatun tuotteen maahantuoja (tuottajat) vastaisivat pakkausten koko jätehuoltoketjusta riippumatta siitä, päätyykö pakkausjäte kierrätettäväksi, hyödynnettäväksi energiana tai mahdollisesti kaatopaikalle. Näin ollen pakkausten tuottajavastuuta koskisivat samat laintasoiset perussäännökset kuin muitakin tuottajavastuun piirissä olevia jätteitä. Pakkausjätehuoltoa koskevan ehdotetun muutoksen lisäksi tuottajien ja tuotteiden jakelijoiden välistä vastuunjakoa sähkö- ja elektroniikkalaitteiden sekä käytöstä poistettuja ajoneuvojen renkaiden jätehuollossa selkiytettäisiin vastaavalla tavalla kuin nykyisin säädetään kannettavien paristojen ja akkujen vastuun jaosta. Mainittujen tuotteiden jakelija olisi velvollinen ottamaan käytöstä poistetut tuotteet vastaan kuluttajilta ja kokoamaan ne kuljetuksen kannalta tarkoituksenmukaisiksi eriksi. Tuottajan olisi puolestaan järjestettävä kuljetus jakelijalta käsittelyyn.

Lakiesityksen valmistelun aikana selvitettiin eri vaihtoehtoja pakkausjätteitä koskevan tuottajavastuun järjestämiseksi. Asiaa arvioitiin myös erillisessä Suomen ympäristökeskuksen tekemässä selvityksessä (kts. www.ymparisto.fi/jatelainuudistus). Vaihtoehtoina arvioitiin muun muassa muiden tuottajavastuualojen kaltaista täyttä tuottajavastuuta, nykyisen lain mukaista osittaista tuottajavastuuta sekä mallia, jossa pakkausten tuottajat huolehtisivat vain elinkeinoelämän pakkausten jätehuollosta ja kunta pakkausjätteistä niiden toimintojen osalta, joista se muutoinkin vastaa yhdyskuntajätehuollossa. Nykyisen osittaisen tuottajavastuun keskeisiksi epäkohdiksi arvioitiin epäselvät vastuut ja oikeusvarmuuteen liittyvät ongelmat.

Vaihtoehtojen keskeiseksi eroksi arvioitiin jätehuoltokustannusten kohdentuminen eri toimijoille. Täyden tuottajavastuun mallissa kustannukset kohdistuisivat tuottajille täsmälleen tuottajavastuun perustarkoituksen mukaisesti. Kunnan järjestämässä pakkausjätteiden jätehuollossa asukkaat joutuisivat käytännössä maksamaan jätehuollosta sekä pakkausten hinnassa että kunnan jätemaksuissa. Näin on asianlaita myös nykyisen lain mukaisessa osittaisessa tuottajavastuujärjestelyssä.

Kokonaiskustannuksissa malleilla ei ole merkittävää eroa, vaan kokonaiskustannukset riippuvat lähinnä pakkausjätteiden keräykselle, kierrätykselle ja hyödyntämiselle asetettavista vaatimuksista. Ehdotetussa mallissa tuottajien olisi laajennettava vastaanottopaikkojen verkostoaan, sillä tuottajien nykyinen verkosto ei riittäisi täyttämään lain vaatimusta tuotteen viimeisen käyttäjän oikeudesta toimittaa jäte kohtuullisella etäisyydellä sijaitsevaan vastaanottopaikkaan. Toisaalta joillakin paikkakunnilla, joilla kuntien vastaanottopaikkoja on nykyään paljon, ehdotettu malli voisi johtaa vastaanottopalvelujen heikentymiseen. Kaiken kaikkiaan sääntelyn tavoitteena on palvelutason parantaminen. Tämä johtaa väistämättä myös kokonaiskustannusten nousuun.

Kunnan vastuulla olevan jätteen kuljetuksen järjestäminen

Työryhmän ehdotukseen kunnan vastuulla olevien jätteiden kuljetuksen järjestämisestä on sisällytetty kaksi toisiinsa nähden vaihtoehtoista sääntelymallia. Näkemykset ovat työryhmässä jakautuneet kahden vaihtoehdon kesken. Asiaa on tarpeen arvioida vielä lausuntokierrokselta saadun palautteen perusteella.

Vaihtoehdot on esitetty kahtena vaihtoehtoisena muotoiluna siitä, missä tapauksissa ja millä edellytyksillä kunta voisi päättää olla järjestämättä kuljetusta 23 §:n mukaisesti. Tällöin jätteen haltijan olisi järjestettävä jätteen kuljetus ja sovittava siitä jätteen kuljettajan kanssa.

- Vaihtoehdossa 1 kunnan oikeus olla järjestämättä jätteen kuljetus rajoitettaisiin vain säännöksessä erikseen mainittuihin jätteisiin. Jätteen kuljettaja veloitettaisiin antamaan säännöksessä luetellut tiedot jätteen kuljetuksesta kunnan jätehuoltoviranomaiselle kalenterivuosittain.
- Vaihtoehdossa 2 kunnan oikeus koskisi kaikkia lain 22 §:n nojalla sen järjestämisvastuulle kuuluvia jätteitä. Jätteen kuljettaja veloitettaisiin antamaan säännöksessä luetellut tiedot jätteen kuljetuksesta kunnan jätehuoltoviranomaiselle neljännesvuosittain.

Ensimmäisessä mallissa luovuttaisiin pääosin nykyisestä niin sanotusta sopimusperusteisesta jätteen kuljetuksesta, jossa kiinteistön haltija itse tilaa jätteen kuljetuspalvelun suoraan kuljetusyrityltä. Toisessa mallissa säilytettäisiin nykytila, jossa kunta voisi valita kunnan järjestämän ja kilpailuttaman jätteen kuljetuksen ja jätteen haltijan järjestämään kuljetukseen siirtymisen välillä.

Nykyisen jätelain 10 §:n mukaan pääsääntönä on, että kunta järjestää vastuullaan olevan jätteen kuljetuksen. Tämä tehdään käytännössä hankkimalla palvelut yksityisiltä kuljetusyrityksiltä hankintalainsäädännön mukaisesti kilpailuttamalla. Kunta voi myös päättää järjestää jätteenkuljetuksen kunnassa tai sen osassa kunnan päätöksellä sopimusperusteisesti, jolloin jokainen jätteen haltija sopii kuljetuksesta erikseen jätteen kuljetuksen suorittajan kanssa. Kunnan päätöksenteko siirtymisestä jätehuoltojärjestelmästä toiseen on monin paikoin osoittautunut erittäin vaikeaksi ja ristiriitaiseksi kysymykseksi, jonka käsittely vaatii kuntien hallinnossa ja päätöksenteossa huomattavan paljon voimavaroja.

Vuonna 2007 jätelain säännöksiä täsmennettiin sen selventämiseksi, että myös sopimusperusteisesti kuljetettavat jätteet on toimitettava kunnan järjestämään hyödyntämisen ja loppukäsittelyn. Aiemman lain mukaan kunnan vastuu jätteen hyödyntämisen järjestämisestä oli epäselvä. Muutos oli tarpeellinen, jotta kunnan velvollisuudet ja oikeudet olisivat tasapainossa ja että kunnalla olisi käytännössä mahdollisuus suunnitella ja mitoittaa tarvittavaa jätteen käsittelykapasiteettia ja varmistaa vastuulleen kuuluvien jätteiden asianmukainen käsittely.

Nykyisten säännösten mukaan kunnan tulee siis määrätä vastuulleen kuuluvan jätteen hyödyntämis- ja käsittelypaikka ja tarvittaessa valita hyödyntämis- ja käsittelypalvelu hankintalainsäädännön mukaisesti kilpailuttamalla. Määräysvalta ja omistusoikeus jätteeseen säilyvät kunnalla myös sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa. Kuljetusyritykset kuitenkin ovat katsoneet saavansa sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa omistusoikeuden jätteeseen. Osin tästä syystä kuljetusyrittäjät pitävät sopimusperusteista jätteenkuljetusta olennaisena liiketoiminnan kehittämisen kannalta. Kuten edellä on todettu, lain mukaan tässä tarkoitettu jäte on kuitenkin toimitettava kunnan järjestämään käsittelyyn tai hyödyntämiseen.

Yhdyskuntajätehuollon vastuiden jakaminen vuonna 2007 johti käytännössä siihen, ettei kuljetuksia voida suunnitella ja järjestää logistisesti tehokkaimmalla tavalla, kun kotitalouksien ja julkisen toiminnan jätteet kuuluvat kunnan järjestämän ja elinkeinotoiminnan jätteet jätteen haltijan itse tilaaman kuljetuksen piiriin. Vastuun hajautuminen aiheuttaa ongelmia niin yksityiselle kuin julkiselle jätehuoltopalvelulle. Kuljetusyrittäjien mukaan pelkästään elinkeinotoiminnan jätteiden kuljetukseen ja käsittelyyn keskittyvä liiketoiminta voidaan toteuttaa taloudellisesti kannattavasti lähinnä vain pääkaupunkiseudulla. Muualla Suomessa toiminta saadaan taloudellisesti kannattavaksi usein vain yhdistämällä kunnan vastuulla olevien ja elinkeinotoiminnan jätteet samaan kuljetukseen. Sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa toimitaan käytännössä näin. Lainsäädännöllistä estettä näin toimimiseen ei ole, jos kunnan vastuulla oleva jäte ja muu jäte voidaan kuormissa kirjanpidollisesti pitää erillään.

Kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen alueella puolestaan monet jätettä tuottavat yritykset olisivat halukkaita edelleen käyttämään hyväkseen kunnan tai kunnan jätehuoltoyhtiön järjestämiä kuljetuspalveluja. Hankintalainsäädäntö ja kilpailuneutraaliteettivaatimukset kuitenkin rajoittavat kunnan jätehuoltoyhtiön tai -laitoksen mahdollisuuksia tällaisen palvelun tarjoamiseen. Varsinkaan haja-asutusalueilla yksityisiä kuljetuspalveluja ei välttämättä ole aina kohtuudella tai kohtuulliseen hintaan saatavissa. Periaatteessa tarjouskilpailun voittanut kuljetusyritys voisi urakka-alueellaan kuitenkin ottaa samaan kuljetukseen myös elinkeinotoiminnan jätteitä, jos jätteet voidaan kirjanpidollisesti eriyttää.

Vaikeus valvoa toiminnan lainmukaisuutta on sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen merkittävä heikkous. Kunnan viranomaisille on käytännössä hyvin vaikeaa ja työlästä valvoa kiinteistöjen liittymistä jätteen kuljetukseen sekä sitä, mihin jätteet kuljetetaan hyödynnettäviksi tai loppukäsiteltäviksi. Kuljetusyrityksiltä tai yksittäisiltä kotitalouksilta on ollut vaikea saada luotettavia tietoja jätteen kuljetusmääristä ja -kohteista. Tällaiseen runsaasti aikaa vaativaan valvontaan ei kuntien viranomaisilla käytännössä ole mahdollisuuksia. Valvonnan puute johtaa vapaamatkustukseen kuten jätteiden omatoimisen polton ja laittomien kaatopaikkojen yleistymiseen sekä alueellisten vastaanottopaikkojen ja tienvarsien levähdyspaikkojen jätteenkeräyspaikkojen väärinkäyttöksiin. Kuntien siirryttyä sopimusperusteisesta jätteenkuljetuksesta kunnan järjestämään kuljetukseen on käytännössä havaittu, että merkittävä osa alueen kiinteistöistä ei ollut järjestänyt jätteenkuljetusta lain edellyttämällä tavalla.

Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kiinteistöjen liittyminen ja jätteen määränpää varmistuvat ilman erityisiä toimenpiteitä kuljetusten järjestämisen yhteydessä. Kuljetusten kilpailuttaminen vaatii voimavaroja ja asiantuntemusta, mutta kunta voi siirtää tällaiset operatiiviset tehtävät omistamiensa jätehuoltoyhtiöiden hoidettavaksi, jolloin myös kilpailutuksen kustannukset siirtyvät täyskatteisesti jätemaksuihin.

Ilman runsaasti lisävoimavaroja edellyttäviä valvonnan olennaisia tehostamistoimia on kyseenalaista, täyttääkö sopimusperusteinen jätteenkuljetus jätedirektiivin 15 artiklan 4 kohdan

mukaista vaatimusta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niiden alueella ammattimaisesti jätteitä keräävät tai kuljettavat yritykset toimittavat kerätyt ja kuljetetut jätteet asianmukaisiin käsittelylaitoksiin.

Jätteen haltijan järjestämän kuljetuksen (sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen) valvonnan tehostamiseksi laissa ehdotetaan säädettyä jätteen kuljettajalle velvollisuus toimittaa kunnan jätehuoltoviranomaiselle vuosittain/neljännesvuosittain tiedot jätteen kuljetuksesta kiinteistöltä. Viranomaisen velvoitettaisiin merkitsemään tiedot erityiseen jätteen kuljetuksia koskevaan rekisteriin. Tietojen antamisen laiminlyönnistä viranomaisen voisi määrätä laiminlyöntimaksun.

Kunnan keskitetysti järjestämä kuljetus tehostaisi kuljetusten logistiikkaa ja vähentäisi kuljetuksista aiheutuvia turvallisuus- ja viihtyvyyshaittoja. Se myös vähentäisi kuljetuksesta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä verrattuna sopimusperusteiseen järjestelmään. Tehdyn selvityksen (viite) mukaan kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen kasvihuonekaasupäästöt ovat noin 14 prosenttia pienemmät kuin sopimusperusteisessa jätteenkuljetusjärjestelmässä. Kasvihuonekaasujen kokonaispäästöihin nähden jätteen kuljetusjärjestelmien muutoksista aiheutuvat ilmastovaikutukset olisivat kuitenkin verrattain vähäiset.

Eri jätteenkuljetusvaihtoehtojen vaikutuksia kuljetuspalvelujen hintatasoon on vaikea luotettavasti arvioida, koska sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen nykyisistä hinnoista ei ole käytettävissä kattavaa tietoa. Jätteenkuljetusjärjestelmien yritysvaikutuksia arvioitiin erikseen Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen selvityksessä. Sen mukaan kunnan järjestämä jätteenkuljetus on jätteen haltijalle sopimusperusteista jätteenkuljetusta selvästi edullisempi (hintavaikutus noin -40 %). Kunnan keskitetysti järjestämästä kuljetuksesta hyötyvät erityisesti kotitaloudet ja pienet toimijat, joilla ei yksinään ole suuren tilaajan neuvotteluvoimaa markkinoilla. Toisaalta siirtyminen kunnan keskitetysti järjestämään kuljetukseen johti tutkimuksen mukaan keskimäärin 0,39 yrityksen poistumiseen asuinkiinteistöjen jätteenkuljetuksen toimialalta. Selvityksen mukaan kunnan kilpailuttama kuljetus ei näyttäisi johtavan saalistushinnoitteluun eikä se myöskään näyttäisi suosivan suuria yrityksiä pienten yritysten kustannuksella.

Selvityksen mukaan keskitetty kilpailuttaminen lisää taloudellista toimintaa koko toimialalla ja on toimialan kehittymisen kannalta kannatettavaa, vaikka yritysten määrä vähentyisikin. Keskitetystä kilpailuttamisesta johtuvien yritysvaikutusten merkitys korostaa kuitenkin kuntien vastuuta jätekuljetusmarkkinoiden suunnittelijana. Kuljetusten järjestäminen vaatii kunnilta kilpailutusmenettelyjen hallitsemista siten, että estetään markkinoiden liiallinen keskittäminen. Jos jokin yritys saa määräävän markkina-aseman laajalla alueella, markkinoiden uudelleenjakaminen jälkikäteen on yhteiskunnan kannalta huomattavasti kalliimpaa ja vaikeampaa kuin markkinoiden pitäminen kilpailullisena huolellisesti suunniteltujen kilpailutusten avulla. Kuljetusten kilpailutuksen asianmukaisuuden varmistamiseksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös kuljetusten kilpailuttamiseen liittyvistä vähimmäisvaatimuksista.

Sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen etuna voidaan pitää keskitettyä järjestelmää parempi mahdollisuus asiakaslähtöisten kuljetuspalvelujen tuottamiseen. Sopimusperusteisella jätteenkuljetuksella voidaan myös joissakin tapauksissa luoda asiakkaiden toivomaa joustavuutta kiinteistön jätehuoltojärjestelyihin. Joissakin kunnissa, joissa on käytössä kunnan järjestämä jätteenkuljetus, on kiinteistöille tarjottu mahdollisuutta järjestää omalla kustannuksellaan tiettyjen hyödynnettävien jätelajien kuljetus sopimusperusteisesti.

3.1.4 Valvonnan tehostaminen

Esityksessä on useita jätelainsäädännön valvonnan tehostamiseen tähtääviä ehdotuksia. Uutena valvonnan keinona ehdotetaan otettavaksi käyttöön hallinnollinen laiminlyöntimaksu, jonka valvontaviranomainen voisi määrätä toiminnanharjoittajan maksettavaksi selkeissä jätelainsäädännön laiminlyönneissä. Ehdotuksella tehostettaisiin toiminnanharjoittajien kirjanpitoa, raportointia, ilmoituksen tekemistä ja rekistereihin hakemista koskevien velvoitteiden täytäntöönpanoa. Toimivaltainen valvontaviranomainen määräisi sanktioluonteisen maksun hallintomenettelyssä. Maksu voitaisiin panna täytäntöön ennen sen lainvoimaiseksi tuloa. Laiminlyöntimaksun soveltamisen piirissä olevat rikkeet poistettaisiin vastaavasti jätelain rangaistussäännöksen soveltamisalasta. Samasta teosta ei toisin sanoen voisi seurata sekä laiminlyöntimaksua että sakkoa.

Valvonnan tehostamiseksi laissa ehdotetaan myös jätteitä ja jätehuoltoa koskevan kirjanpitovelvollisuuden laajentamista ja täsmentämistä. Uusia kirjanpitovelvollisia olisivat muun kuin vaarallisen jätteen kuljettajat ja kerääjät sekä eräät jätteen tuottajat. Jätteen kuljettajien ja välittäjien sekä tuottajavastuujärjestelmään kuuluvien tuottajien ja tuottajayhteisöjen hyväksymismenettelyjä vahvistettaisiin. Toimintaa ei saisi aloittaa ennen toimintaa koskevan hakemuksen hyväksymistä. Velvollisuutta pitää siirtoasiakirjaa jätteen kuljetuksen mukana laajennettaisiin myös sako- ja umpikaivolietteiden, rasvan- ja hiekanerotuskaivojen lietteiden, rakennus- ja purkujätteiden sekä pilaantuneiden maa-ainesten kuljetukseen.

Jätteen kuljettajien velvollisuuksia antaa säännöllisesti tietoja viranomaisille lisättäisiin. Viranomaisten tiedonsaantioikeutta täsmennettäisiin. Lisäksi tuottajavastuusäännösten valvonnan tehostamiseksi ehdotetaan tiettyjen tuotteiden jakelijoille velvollisuutta valvoa ennen tuotteen jakeluun ottamista, että tuottaja on rekisteröitynyt asianmukaisesti tuottajarekisteriin. Vastaavasti tuottajan velvollisuutena olisi ilmoittaa jakelijalle kuulumisestaan tuottajarekisteriin. Näin ehkäistäisiin ennalta sitä, että tuottajat välttävät jätehuoltovastuunsa jättämällä hakemuksen tuottajavastuurekisteriin tekemättä. [Esitykseen sisältyy myös ehdotuksia toiminnanharjoittajien järjestämän oman toiminnan seurannan ja tarkkailun lisäämiseksi.]

3.1.5 Jätehuollon vastuunjako ja EU:n oikeusjärjestys

Useimmissa maissa jätehuolto on osittain kunnan tai muun julkisyhteisön tehtävä ja osittain tehtävä on jätetty jätteen tuottajalle tai haltijalle. EU:ssakin käyttöön otettu tuottajavastuujärjestelmä on tuonut jätehuollon järjestämisvelvollisten piiriin uuden toimijaryhmän. Tuottajavastuussa tuotteen valmistaja tai maahantuoja veloitetaan järjestämään jätteenä käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuolto. Jätehuollon operatiivista vastuunjakoa on tarkasteltava yhtäältä suhteessa uuteen jätedirektiiviin ja tuottajavastuuta koskeviin direktiiveihin sekä toisaalta EY:n perussopimuksen sisämarkkinoiden toimintaa koskevaan sääntelyyn.

EY:n perussopimuksen – joka nyttemmin on korvattu Lissabonin sopimuksella - näkökulmasta lakiehdotuksen vastuunjakoa koskevat 4–6 luvun säännökset saattavat olla jännitteisiä erityisesti suhteessa sopimuksen 86 artiklaan (kielletyt kilpailuun vaikuttavat valtion toimet), 87–89 artikloihin (kielletyt valtion tuet) sekä julkisia hankintoja koskevaan sääntelyyn.¹ Lakiehdotuksen valmistelussa keskustelua on herättänyt ennen muuta kunnan rooli jätehuollossa sekä tuottajien ja muiden toimijoiden välisen tehtäväjaon määrittely tuottajavastuujärjestelmässä. Suomessa

¹ Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta on tullut voimaan 1.1.2009. Se korvaa EY:n perussopimuksen. Vastaavat valtion toimia koskevat artikkelit Lissabonin sopimuksessa ovat 108-109.

jätehuollon kilpailukysymyksiä on jo aiemmin tarkasteltu niin sanotussa PESÄ-työryhmässä². EU:n oikeusjärjestyksen kannalta kysymys on yleisellä tasolla kiteytettynä siitä, onko jätehuolto ja miltä osin yleishyödyllinen palvelu, jonka turvaamistarve luo oikeusperustan kilpailua koskeville rajoituksille. Lissabonin sopimuksessa on yleishyödyllisiä palveluita koskeva pöytäkirja. Komissio on 2007 antamassaan tiedonannossa luokitellut jätehuollon yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi, johon sovelletaan julkisia hankintoja, ympäristöä ja kuluttajansuojaa koskevaa lainsäädäntöä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että kilpailunrajoitusten on oltava oikeassa suhteessa saavutettavaan etuun (palvelun turvaaminen) nähden. Toiseksi rajoitusten on liityttävä myös EU:n perussopimuksen tunnustamien tavoitteiden (intressien), kuten ympäristönsuojelun turvaamiseen (C-393/92). Jäsenvaltiot eivät toisin sanoen voi itse määrittää, mikä on sellainen yleishyödyllinen intressi, joka oikeuttaa kilpailunrajoitukset. Edelleen keskeisen EY-oikeudessa määritellyn rajauksen mukaan yleishyödyllisestä palvelusta on erotettava sellaiset osat, joiden erottaminen ei vaaranna yleishyödyllisen palvelun tuottamista kokonaisuutena (C-320/91).

Uuden jätedirektiivin 14 artiklan mukaan jäsenmaiden on kansallisessa lainsäädännössään toteutettava aiheuttamisperiaatetta, jonka mukaan jätehuollon kustannukset on kohdennettava jätteen alkuperäiseen tuottajaan tai tätä seuraaviin jätteen haltijoihin. Jätehuollon operatiivista järjestämistä koskevan 15 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että jätteen alkuperäinen tuottaja tai haltija järjestää jätehuollon itse tai antaa jätehuollon yksityisen tai julkisen toimijan hoidettavaksi. Lisäksi jäsenvaltiot voivat 15 artiklan 3 kohdan mukaan päättää, että niin sanottua laajennettua tuottajavastuuta sovelletaan joihinkin jätejakeisiin kokonaan tai osittain. Keskeisin jätedirektiivistä johdettava vaatimus jätehuollon järjestämisen kansallista vastuunjakoa koskevalle sääntelylle liittyy kuitenkin jätehuollon laatutasoon. Direktiivin 15 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa jätehuoltoketjun toimivuus siten, että 4 artiklan mukainen ensisijaisuusjärjestys sekä 13 artiklan mukaiset terveyden- ja ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset toteutuvat. Myös vastuunjakoa koskevaa sääntelyä on siis ensisijaisesti tarkasteltava direktiivin terveyden- ja ympäristönsuojelutavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Tästä on pääteltävä, että jätedirektiivin edellä mainitut säännökset eivät aseta jätehuollon vastuutahoja edes lähtökohtaisesti noudatettavaan etusijajärjestykseen, vaan jäsenvaltioilla on toimivalta päättää itse siitä, keneen jätehuollon järjestämistä koskevat velvoitteet kansallisessa lainsäädännössä kohdennetaan. Pääasia on, että vastuunjako käytännössä toteuttaa direktiivin keskeisiä tavoitteita ja velvoitteita, jotka liittyvät terveyden ja ympäristön suojeluun.

Ehdotetun 18 §:n pääsäännön mukaan jätteen haltija olisi vastuussa jätehuollon järjestämisestä. Tästä poiketen kunnalla olisi lain 22 §:n mukaan velvollisuus asumisessa syntyvien ja tiettyjen siihen rinnastettavien yhdyskuntajätteiden jätehuollon järjestämiseen. Lisäksi kunnalla olisi vastuu kaiken muun jätteen jätehuollosta, jos yksityistä palvelutarjontaa ei ole saatavilla ja jäte soveltuu teknisesti kunnan jätehuoltojärjestelmään. Kunnan toissijaisella jätehuollon järjestämisvelvollisuudella turvataisiin se, että jätteet tulevat käsitellyksi jätedirektiivin terveyden ja ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten mukaisesti myös silloin, kun markkinaehtoinen palvelutarjonta ei toimi. Edellä kuvattu toissijainen jätehuoltovastuu soveltuu parhaiten julkioikeudelliselle toimijalle. Suomessa – kuten useimmissa muissa EU:n jäsenmaissa – kunnalla on ollut perinteisesti laajahko vastuu yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä ja kunnat ovat tätä varten kehittäneet jätehuollon infrastruktuuriaan. Kuntien omistamat jätelaitokset ovat käytännössä jo pitkään tarjonneet muun palvelutarjonnan puuttuessa palveluja myös laissa määritellyn kunnan perusvastuualueen ulkopuolella. Nämä tehtävät eivät ole erotettavissa kunnan yleispalvelutehtävästä mielekkäällä tavalla. Ehdotettu sääntely täsmentää jätehuollon vastuutahojen oikeuksia ja

² Yhdyskuntajätehuollon pelisäännöt. Ympäristöministeriön moniste 153/2005.

velvollisuuksia ja luo ennakoitavuutta kunnan ja elinkeinonharjoittajien toimintaan. Kunnan monopolin kilpailua rajoittavaa vaikutusta vähentää edelleen se, että julkisyhteisönä kunta on velvollinen kilpailuttamaan kaikki ulkopuolelta tehtävät hankinnat hankintalainsäädännön mukaisesti.

Kuntien jätehuoltoyhtiöiden roolia määriteltäessä on lähdetty siitä, että ne hoitavat kuntien julkisoikeudellista palvelutehtävää, jonka hallinnon ulkopuolelle siirtämisen edellytyksiä säännellään perustuslain 124 §:ssä. Ehdotetussa 29 §:ssä on säännökset siitä, mitä tehtäviä kunta voi jätehuoltoyhtiöille siirtää ja millä edellytyksin. Säännöksillä pyritään turvaamaan viranomaishallinnon periaatteen soveltaminen kunnan vastuualueella. Samalla ehdotettu siirtämistä koskeva sääntely myös selkeyttäisi kuntien jätelaitosten asemaa julkisia hankintoja koskevassa laissa tarkoitettuna sidosyksikkönä, jolta omistajakunnat voivat hankkia tarvitsemansa palvelut ilman kilpailutusta.

Tuottajavastuussa tuotteen jätehuoltokustannukset pyritään kohdentamaan tuotteen valmistajaan, jotta tällä olisi kannuste suunnitella mahdollisimman helposti uudelleenkäytettäviä tai kierrätettäviä tuotteita. Edellä mainittu jätedirektiivin 15 artikla antaa jäsenvaltioille toimivallan laajentaa tuottajavastuujärjestelmän käyttöä myös muille aloille kuin tuottajavastuuta koskevissa direktiiveissä on tehty. Kansallinen tuottajavastuusäätelymme on ajoneuvojen renkaita, pakkauksia ja paperituotteita koskevia säännöksiä lukuun ottamatta seurausta EU:n vastaavan lainsäädännön voimaansaattamisesta. Tuottajavastuun täytäntöönpanossa on direktiivin 8 artiklan 3 kohdan mukaan otettava huomioon muun ohella EU:n sisämarkkinoiden toimivuuden edistäminen. Ehdotuksessa tämä on pyritty turvaamaan velvoittamalla tuottajat ja tuottajayhteisöt jätehuoltopalveluja hankkiessaan ottamaan tasapuolisesti huomioon eri palveluntarjoajat siten, että kilpailua vääristäviä vaikutuksia ei synny.

Tuottajavastuujärjestelmän peruslähtökohtana on tuottajien yksinoikeus jätehuollon järjestämiseen. EU:n tuottajavastuusäädökset sisältävät muun ohella jäsenvaltiota sitovia käytöstä poistettujen tuotteiden keräystä ja muuta jätehuoltoa koskevia määrällisiä tavoitteita. Jäsenvaltioilla on myös velvollisuus raportoida näiden tavoitteiden toteutumisesta EU:lle, joka valvoo niiden täytäntöönpanoa. Velvoitteiden tehokas täytäntöönpano edellyttää sitä, että tuottajavastuujätteitä ohjataan tuottajien järjestämään jätehuoltoon. Tämä on joidenkin tuottajavastuujätteiden osalta haasteellista, koska jätevirrat sekoittuvat käytännössä jätteen haltijan tai kunnan järjestämän jätehuollon kanssa. Tuottajavastuujärjestelmän tehokasta toimintaa on joidenkin jätteiden osalta häirinnyt se, että muut kuin tuottajat keräävät positiivisen arvon omaavia jätteitä ja toimittavat niitä korvausta vastaan eteenpäin käsiteltäväksi. Nämä jätteet eivät koskaan päädy tuottajien järjestelmiin ja niiden jätehuoltoa koskevia tietoja ei myöskään ole voitu toimittaa komissiolle.

Edellä mainituista syistä tuottajavastuun tehokas täytäntöönpano edellyttää myös muita jätehuollon toimijoita koskevia velvollisuuksia. Ehdotuksen 41 §:n mukaan käytöstä poistetun tuotteen haltija on velvoitettu ensisijaisesti luovuttamaan tuotteen tuottajavastuujärjestelmään. Lisäksi ehdotuksen 45 §:n 1 momentissa muita toimijoita on säännöksessä mainituin edellytyksin kielletty järjestämästä tuottajavastuun piiriin kuuluvan jätteen jätehuoltoa. Näiden säännösten kilpailua rajoittavaa merkitystä arvioitaessa on huomattava, että ne koskevat vain *jätteenä* käytöstä poistettuja tuotteita. Säännökset eivät siten estä esimerkiksi sitä, että tuotteiden haltijat luovuttavat käytetyt tuotteet niitä korjaaville ja myyville elinkeinonharjoittajille tai yhteisöille. Säännösten tarkoituksena on varmistaa tuottajalle yksinoikeus vain ja ainoastaan *jätehuollon* järjestämiseen. Tämä on myös EU:n tuottajavastuusäätelyssä omaksuttu lähtökohta.

Ehdotetun lain 4–6 luvuissa olevan jätehuollon operatiivista vastuunjakoa koskevan sääntelyn tavoitteena on jätehuoltoketjun (keräys-kuljetus-käsittely) häiriöttömän toiminnan turvaaminen ja jätelainsäädännön keskeisten terveyden ja ympäristönsuojelua koskevien velvoitteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen. Säännöksiin sisältyy väistämättä myös kilpailua rajoittavia elementtejä. EU:n kilpailuviranomaiset päättävät viime kädessä siitä, ovatko rajoitukset tarpeellisia ja oikeasuhtaisia ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi, vai onko niitä pidettävä Unionin perussopimuksen mukaan kiellettyinä.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Nykyinen jätelaki ehdotetaan kumottavaksi ja sen tilalle säädettäväksi uusi jätelaki. Lain nimeämiseen voimassa olevan lain tavoin liittyy väärinkäsitysten vaara siirtymäkauden ajan. Jätelaki on kuitenkin nimenä ytimekäs, selkeä ja kattava. Se kattaa jätehuollon ohella myös jätelainsäädännön kannalta keskeiset jätteen syntymisen ehkäisemiseen tähtäävät toimet, minkä vuoksi jätehuoltolaki ei nimenä kuvaisi kattavasti lain sisältöä. Lain nimen muuttaminen materiaalitalouslaiksi tai jätteen synnyn ehkäisemisen mainitseminen lain nimessä taas painottaisi liikaa näiden asiakokonaisuuksien osuutta lain pääsisältöön nähden.

Lain 1 luvussa olisi yleiset säännökset lain tavoitteesta, soveltamisalasta ja määritelmistä. Lain tavoitteeseen ei ehdoteta tehtäväksi olennaisia muutoksia.

Lain soveltamisalaan, terminologiaan ja määritelmiin ehdotetaan tehtäväksi joitakin täsmennyksiä sääntelyn yhdenmukaistamiseksi yhteisölainsäädännön kanssa. Soveltamisalaan ei kuitenkaan tehtäisi kaikkia jätedirektiivin sallimia rajoituksia. Esimerkiksi hyödynnettävien puhtaiden maa-ainesten ja maahan kiinteässä yhteydessä olevien rakennusten rajaaminen soveltamisalasta olisi tarpeetonta sen vuoksi, että nämä eivät ole yleensä jätettä ja ne rajautuvat näin ollen jätelain soveltamisalasta muutoinkin. Eräitä lannoitevalmisteina tai energiantuotannossa käytettäviä maa- ja metsätalouden jätteitä ei rajattaisi kokonaisuudessaan lain soveltamisalasta, vaan niiden jätehuoltoon sovellettaisiin lain yleisiä velvollisuuksia sen varmistamiseksi, ettei käsittelystä aiheudu direktiivissä tarkoitettua vaaraa tai haittaa terveydelle. Sen sijaan näiden jätteiden hyödyntäminen rajattaisiin jätteen käsittelytoimintana ympäristölupa- ja kirjanpitovelvollisuuden ulkopuolelle.

Jätelain käsitteisiin tulisi joitakin ammattialan kielenkäyttöön olennaisesti vaikuttavia muutoksia. Nykyisin käytetty termi ongelmajäte korvattaisiin yhteisölainsäädännössä vakiintuneella termillä vaarallinen jäte. Jätteen käsittelyllä olisi nykyisestä jätelainsäädännöstä poikkeava merkitys. Ehdotuksen mukaan käsittely olisi yhteistermi hyödyntämiselle ja laissa määriteltävälle loppukäsittelylle. Loppukäsittely vastaisi nykyisen lainsäädännön käsitettä käsittely. Käsitteistön yhtenäistäminen yhteisölainsäädännön mukaisten ja kansainvälisesti yleisessä käytössä olevan terminologian kanssa on tarpeen mahdollisista siirtymävaiheen sekaannuksista huolimatta. Lakiin ehdotetaan lisättäviksi uusina määritelminä muun muassa asumisessa syntyvän jätteen, yhdyskuntajätteen, sekalaisen yhdyskuntajätteen sekä uudelleenkäytön, uudelleenkäytön valmistelun ja jätteen kierrätyksen määritelmät.

Lain 2 luvussa säädettäisiin jätteitä ja jätehuoltoa sääntelevistä yleisistä velvollisuuksista ja periaatteista. Nämä ehdotetaan säilytettäväksi jokseenkin ennallaan. Velvollisuuksista säädettäisiin kuitenkin laissa nykyistä täsmällisemmin, jotta lain säännökset muodostaisivat riittävän perussäännöksen valtioneuvoston asetuksella tietyistä jätelajeista tai jätteenkäsittelymenetelmistä tai muista vastaavista seikoista annettaville säännöksille. Vastaavasti voimassaolevista asetuksista siirrettäisiin sääntelyä lakiin.

Lain 3 lukuun sisältyisi säännökset viranomaisista. Viranomaisten tehtävät säilyisivät pääosin ennallaan. Eräät valvonnan tehostamiseen tähtäävät ehdotukset saattaisivat kuitenkin lisätä viranomaisten työmäärää käytännössä jonkin verran. Toisaalta ehdotukset parantaisivat olennaisesti viranomaisten edellytyksiä lakisääteisen valvontavelvollisuutensa toteuttamiseen.

Kuntien viranomaistehtävien selventämiseksi laissa ehdotetaan säädettäväksi kunnan jätehuoltoviranomaisen tehtävistä sekä näiden tehtävien järjestämisestä. Kuntien lakisääteisten viranomaistehtävien hoitamista varten perustettujen osakeyhtiöiden omistajaohjauksen tehostamiseksi lakiin esitetään myös säännöstä, jonka mukaan näissä tapauksissa kunnan jätehuoltoviranomaisena toimii yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin tai näiden perustama kuntayhtymä.

Luvussa 4 säädettäisiin jätehuollon järjestämisen yleisestä vastuusta ja vastuun siirtymisestä. Vastuuihin liittyviin pääperiaatteisiin ei ehdoteta olennaisia muutoksia. Jätteen haltija olisi ensisijaisesti velvollinen järjestämään jätehuollon. Vastuu olisi kokonaisvastuuta jätehuollosta ja siihen sisältyisi myös vastuu kustannuksista. Kunnan järjestämä jätehuolto ja tuottajavastuu muodostaisivat poikkeuksen jätteen haltijan vastuun pääsäännöstä.

Luvussa 5 säädettäisiin kunnan järjestämästä jätehuollosta. Kunnan vastuuseen yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä ehdotetaan vähäisiä laajennuksia vastuunjaon selkeyden parantamiseksi ja jätehuollon toimivuuden turvaamiseksi. Jätteen kuljetusten järjestämisestä ehdotukseen sisältyy kaksi vaihtoehtoa, joita on kuvattu tarkemmin edellä kohdassa 3.1. Lakiin lisättäisiin säännökset kunnan jätehuoltopalveluja koskevista laatuvaatimuksista. Lisäksi täsmennettäisiin sääntelyä kunnan jätehuollon palvelutehtävien järjestämisestä, jätteenkuljetuspalvelujen hankinnasta sekä jätehuoltopalvelujen taloudellisesta kirjanpidosta. Muutoin säännökset vastaisivat pääosin nykyistä sääntelyä.

Lukuun 6 koottaisiin tuottajavastuuta koskevat säännökset. Säännösten jäsentely ja muotoilu poikkeaisi nykyisestä. Tuottajien velvollisuudet säilyisivät kuitenkin pääosin nykyisenkaltaisina. Nykyisen lain mukaisesta pakkausten tuottajien osittaisesta tuottajavastuusta ehdotetaan luovuttavaksi. Ehdotuksen mukaan pakkausjätteiden tuottajavastuuta koskisivat samat laintasoiset perussäännökset kuin muitakin tuottajavastuun piirissä olevia jätteitä. Tuotteen jakelijan velvollisuuksia laajennettaisiin jonkin verran. Tuottajavastuun suhdetta muiden toimijoiden järjestämään jätehuoltoon ja tuottajayhteisöjen asemaa täsmennettäisiin tuottajavastuujärjestelmien toimivuuden varmistamiseksi.

Luvussa 7 säädettäisiin roskaantumista ja roskaantuneen alueen siistimisestä. Velvollisuudet säilyisivät pääosin ennallaan. Sääntelyä kuitenkin selvennettäisiin ja sen ymmärrettävyyttä parannettaisiin. Lisäksi ehdotetaan kunnalle lisävaltuuksia välittömiin toimiin ryhtymisestä roskaantuneen alueen siistimiseksi eräissä erikseen määritellyissä tapauksissa.

Luvussa 8 säädettäisiin kunnan jätemaksuista ja muista jätehuollon maksuista. Kunnan jätemaksuun liittyviin säännöksiin esitetään täsmennyksiä maksukäytäntöjen selkiyttämiseksi ja läpinäkyvyyden parantamiseksi. Ehdotuksessa mahdollistettaisiin vakiintuneen käytännön mukaisesti erillisen perusmaksun periminen kunnan jätemaksun osana. Lakiin ehdotetaan myös säännöstä kuluttajansuojalainsäädännön mukaisesta kuluttajan oikeudesta saada hinnanalennus jätehuoltopalvelussa tapahtuneesta virheestä. Säännöstä sovellettaisiin sekä julkisoikeudellisiin että yksityisoikeudellisiin palveluihin.

Lukuun 9 sisältyisi säännökset valtakunnallisesta ja alueellisista jätesuunnitelmista, kunnan jätehuoltomääräyksistä ja jäteneuvonnasta. Jätesuunnitteluun liittyviin velvollisuuksiin ei ehdoteta olennaisia muutoksia. Kunnan jätehuoltomääräysten soveltamisalaa ehdotetaan rajoitettavaksi nykyisestä niin, että eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta jätehuoltomääräyksiä voitaisiin antaa vain kunnan järjestämisvastuulle säädettyistä jätteistä. Samoin rajoitettaisiin kunnan vastuu jäteneuvonnan antamiseen sen järjestämisvastuulla oleviin jätteisiin. Lisäksi esitetään, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulisi perustehtävänsä kuuluvaa neuvonta- ja valistustehtävää hoitaessaan edistää elinkeinonharjoittajien edellytyksiä toteuttaa toimia jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi ja jätteen kierrätyksen ja hyödyntämisen edistämiseksi.

Luvussa 10 säädettäisiin jätteen ammattimaisten kuljettajien, välittäjien, kerääjien sekä tuottajavastuujärjestelmään kuuluvien tuottajien, tuottajayhteisöjen ja juomapakkausten palautusjärjestelmien ylläpitäjien hyväksymisestä tai merkitsemisestä jätehuolto- tai tuottajarekistereihin. Nykyisiä säännöksiä ehdotetaan selkiytettäväksi menettelyn toimivuuden ja yhtenäisyyden sekä toiminnanharjoittajien oikeusturvan parantamiseksi sekä toimintojen viranomaisvalvonnan tehostamiseksi. Jätteen kuljettajien ja välittäjien hyväksyminen jätehuoltorekisteriin muuttuisi nykyistä selvemmin ennakkoluvan kaltaiseksi toiminnan hyväksymiseksi. Toisaalta jätteen ammattimaisen keräyksen hyväksymiseen liittyviä menettelyjä kevennettäisiin. Niiden osalta riittäisi pelkkä ilmoittautuminen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen pitämään rekisteriin.

Luvussa 11 olisi EU:n jätteensiirtoasetusta täydentävät säännökset jätteen kansainvälisten siirtojen valvonnasta. Nykyisen lain mukaiseen sääntelyyn esitetään eräitä täsmennyksiä sen yhdenmukaistamiseksi yhteisölainsäädännön kanssa. Jätteen hyödyntämisen edistämiseksi lakiin ehdotetaan uutta jätteensiirtoasetuksen mukaista menettelyä jätettä hyödyntävien laitosten ennakkohyväksynnästä, jonka perusteella laitos voisi tuoda hyväksynnässä tarkoitettua jätettä toisesta maasta tavanomaista kevyemmän ilmoitusmenettelyn perusteella.

Luvussa 12 säädettäisiin valvontaan ja hallintopakeroon liittyvistä säännöksistä. Luvussa ehdotetaan lukuisia säännöksiä viranomaisvalvonnan edellytysten parantamiseksi ja valvonnan tehostamiseksi. Näitä on yksityiskohtaisemmin käsitelty kohdassa 3.1. Menettelyjä myös yhtenäistettäisiin ympäristönsuojelulain vastaavien menettelyjen kanssa.

Luvussa 13 olisi muutoksenhakua ja täytäntöönpanoa koskevat säännökset. Valitusoikeutta laajennettaisiin vastaamaan tarkemmin ympäristönsuojelulain vastaavia säännöksiä. Myös viranomaisten valitusoikeutta laajennettaisiin nykyisestä.

Luvun 14 erinäisiin säännöksiin sisältyisi muun muassa säännökset juomapakkausten valmisteverolaissa tarkoitettujen pantillisten juomapakkausten palautusjärjestelmään liittyvistä vaatimuksista. Ehdotetut velvollisuudet säilyisivät pääosin nykyisenkaltaisina, mutta sääntelyä täsmennettäisiin selvästi nykyisestä. Palautusjärjestelmään kuuluvat juomapakkaukset velvoitettaisiin merkitsemään siten, että merkinnästä ilmenee pakkauksen kuuluminen panttijärjestelmään ja pantin määrä. Viranomainen voisi tietyissä tapauksissa myöntää merkintävelvollisuudesta poikkeuksen.

Luvussa 15 säädettäisiin lain voimaantulosta ja siirtymäajoista. Laki tulisi voimaan kahdeksan kuukauden kuluttua sen vahvistamisesta. Valtion jätehuoltotöitä koskeva nykyisen jätelain 35 § sekä siihen liittyvät jäteasetuksen säännökset jäisivät kuitenkin toistaiseksi voimaan. Asiaa koskevat säännökset on tarkoitus uudistaa lähivuosina erikseen. Tuottajavastuuta koskevia säännöksiä

sovellettaisiin yleisesti vuoden kuluttua lain voimaantulosta, mutta pakkausjätteiden vastaanottovaatimusta kuitenkin vasta kahden vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

Ympäristönsuojelulakia ehdotetaan muutettavaksi terminologialtaan ja viittauksiltaan yhtenäiseksi muutettavan jätelain kanssa. Jätteen käsittelytoimintojen luvanvaraisuutta koskeviin poikkeuksiin ehdotetaan tehtäväksi täsmennyksiä, joilla ei kuitenkaan olisi olennaista vaikutusta lupakäytäntöihin. Jätteen käsittelijän ja eräiden muiden toiminnanharjoittajien vakuusvaatimuksia koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi sääntelyn selkiyttämiseksi sekä vakuusjärjestelmän toimivuuden ja tasapuolisuuden parantamiseksi. Toiminnanharjoittajan vakavaraisuuden arvioimisesta luovuttaisiin ja hyväksyttyjä vakuustyyppisiä rajattaisiin nykyistä tiukemmin. Lupamääräyksiä koskevaan säännökseen ehdotetaan lisäystä, jonka mukaan lupaviranomaisen tulisi lupamääräyksiä antaessaan ottaa tarpeen mukaan huomioon energian käytön tehokkuuden ohella myös materiaalien käytön tehokkuus.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Vaikutusten arvioinnin toteuttaminen

[Ehdotuksen vaikutusten lopullinen arviointi tulee perustumaan osin JÄLKI-työryhmän teettämiin arviointeihin ja muihin selvityksiin sekä osin sihteeristön tekemiin arviointeihin. Osa selvityksistä ja arvioinneista on vielä kesken. Vaikutusten arviointi jatkuu muun muassa työryhmän esityksestä saatavan lausuntopalautteen analysoinnilla ja yleisölle suunnatun kuulemistilaisuuden järjestämisellä. Lopullinen vaikutusten kokonaisarviointi valmistuu ennen lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyä.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on työryhmän toimeksiannosta arvioinut jätteenkuljetuksen eri sopimusmallien yritysvaikutuksia. Suomen ympäristökeskus SYKE on arvioinut eräiden jätteen synnyn ehkäisykeinojen, yhdyskuntajätehuollon sääntelyvaihtoehtojen ja pakkausjätehuollon sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksia. Joensuun yliopisto on yhdessä Turun yliopiston kanssa selvittänyt jätteen synnyn ehkäisyn oikeudellisia ohjauskeinoja. Teknillisen korkeakoulun (Aalto-yliopisto) Talousoikeuden yksikkö on selvittänyt jätehuollon vakuusvaatimuksia ja niihin liittyvien ympäristönsuojelulain säännösten kehittämisehdotuksia. Suomen ympäristökeskus on selvittänyt tuottajavastuujärjestelmän toimivuutta. Lisäksi sihteeristössä on laadittu erillinen raportti jätelainsäädännön ja perustuslain suhteesta. Pohjois-Pohjanmaan elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskus on selvittänyt jätehuoltorekisteriin ilmoittamista koskevan sääntelyn kehittämistä. Lisäksi on laadittu selvitys jätehuollon taloudellisesta merkityksestä ja kustannuksista. Selvitykset on saatavissa internet-osoitteessa www.ymparisto.fi/jatelainuudistus.

Ehdotuksen vaikutuksia on arvioitu myös kohdassa 3.1.]

4.2 Taloudelliset vaikutukset

[täydennetään myöhemmin]

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

[täydennetään myöhemmin]

4.4 Ympäristövaikutukset

[täydennetään myöhemmin]

4.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

[täydennetään myöhemmin]

4.5.X Vaikutukset perusoikeuksiin

Jätteiden ja jätehuollon terveys- ja ympäristöhaittojen ennalta ehkäisemiseksi ehdotetulla lailla puututaan siihen, *miten jätteitä käsitellään, kuka niitä saa käsitellä ja millä edellytyksin.*

Ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) turvaaminen edellyttää eräiden muiden perustuslain (731/1999) 2 luvun mukaisten perusoikeuksien rajoittamista. Jätelainsäädännöllä on kytkentöjä useimpiin perustuslain 2 luvun perusoikeuksiin, mutta lakiehdotuksen valmistelun aikana eniten keskustelua on herättänyt jätelainsäädännön suhde omaisuuden suojaan (PL 15 §) ja työ- ja elinkeinovapauteen (PL 18 §).

Jätelainsäädännön perustehtävä on suojella ihmisten terveyttä ja ympäristöä jätteiden ja jätehuollon haitallisilta vaikutuksilta. Ehdotuksen 8 §:n mukaan jätettä ei saa hylätä (dumpauskielto) ja jätteestä on ehdotuksen 2 luvun muiden säännösten mukaan muutenkin huolehdittava asianmukaisesti. Jätehuoltoa koskeva sääntely on pääosin EU:n vaikutuksesta lisääntynyt jatkuvasti. Jätedirektiivin lisäksi EU:n jätėsääntely käsittää parisenkymmentä muuta jätteiden käsittelytapoja ja yksittäisiä jätelajeja koskevaa säädöstä. Sääntely rajoittaa merkittävästi jätteen alkuperäisen tuottajan ja muun jätteen haltijan määräysvaltaa eli niin sanottua disponointioikeutta jätteeseen (PeVL 14/1982, 18/1983, 2/1986 vp).

Jätteitä ja jätehuoltoa koskevien aineellisoikeudellisten vaatimusten ohella myös jätehuollon vastuunjako ja sen toteuttamiseen liittyvät säännökset määrittävät erityisesti jätteen alkuperäisen haltijan omistusoikeutta. Joidenkin jätelajien osalta vastuu jätehuollon järjestämisestä on ollut haltijan sijasta kunnalla taikka tuotteen valmistajalla tai maahantuojalla (tuottajavastuu). Tällöin jätteen haltijalla on useissa tapauksissa velvollisuus luovuttaa jäte jätehuoltoa varten. Ehdotuksen mukaan yhdyskuntajätteen tuottajalla olisi 26 §:n 2 momentin velvollisuus toimittaa jäte kiinteistön haltijan järjestämään keräykseen tai kunnan järjestämään alueelliseen vastaanottopaikkaan. Samoin haltijan olisi 41 §:n mukaan luovutettava tuottajavastuun piiriin kuuluva jätteenä käytöstä poistettu tuote ensisijaisesti tuottajan järjestämään tai tuotteen jakelijan järjestämään vastaanottopaikkaan. Perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojasäännöksen näkökulmasta edellä mainitut jätteen haltijan luovutusvelvollisuudet merkitsevät käytännössä velvollisuutta luopua jätteen omistusoikeudesta. Kun otetaan huomioon jätteen haltijan disponointioikeutta oleellisesti rajoittava aineellisoikeudellinen jätėsääntely, luovutusvelvollisuuksien omistusoikeutta rajoittava (lisä)merkitys on tähän suhteutettuna vähäinen.

Jätteellä voi olla haltijalleen positiivinen taloudellinen arvo. Jätelainsäädännön omistusoikeuteen kohdistuvan rajoituksen merkittävyys kasvaa sitä mukaan kun jätteen arvo nousee. Tämänkaltaiset tilanteet ovat olleet toistaiseksi harvinaisia, mutta tulevaisuudessa jätteiden arvon raaka-aineena on arvioitu nousevan. Samalla on kuitenkin pidettävä mielessä, että jätteen tai sen käsittelyn mahdollisista haitoista johtuva sääntelytarve ei ole riippuvainen jätteen taloudellisesta arvosta. Omistusoikeuteen kohdistuvan rajoituksen merkittävyyttä arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon lakiehdotuksen sisältämät osittain uudet oikeudelliset mekanismit hyödynnettävien jätteiden

sääntelyn keventämiseksi. Ehdotuksen mukaan aineen tai esineen jätestatus voi lakata, jos 3 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät. Jätestatuksen lakkaamista koskeva menettely mahdollistaa hyötykäyttöön tarkoitettujen ja tietyt terveyden- ja ympäristönsuojeluvaatimukset täyttävien jätteiden poistamisen jätelainsäädännön soveltamisalasta. Keventämismekanismeilla voidaan ennalta ehkäistä ja vähentää jätesääntelyn mahdollisesti kasvavia jännitteitä suhteessa omaisuudensuojasäännökseen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut luvan merkitsevän rajoitusta perustuslain 18 §:n suojaamaan työ- ja elinkeinovapautteen (PeVL 62/2002 ja 24/2000 vp). Jätteen käsittely on muutamia tarkoin säänneltyjä poikkeuksia lukuun ottamatta ympäristönsuojelulain tai jätelain mukaisen hyväksymismenettelyn (lupa, rekisteröinti, ilmoitus) piirissä. Ehdotus uudeksi jätelaiksi ja ympäristönsuojelulakiin ehdotetut muutokset eivät muuta nykytilannetta merkittävästi. Nykyisen jätelain 49 §:n jätetiedostoon ilmoittamiseksi nimetty menettely muuttuisi ehdotuksessa jätehuoltorekisteriin hakemiseksi, joka olisi entistä selkeämmin lupamenettely. Toimintaa ei saisi ehdotetun 78 §:n 1 momentin mukaan aloittaa ennen hakemuksen hyväksymistä. Ehdotettu lupasääntely on kuitenkin pääosin välttämätöntä jätedirektiivin 23–26 artiklojen voimaansaattamiseksi ja samalla sen varmistamiseksi, että jätteet käsitellään terveyden- ja ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten mukaisesti. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut jätehuollon hyväksymismenettelyihin liittyviä velvoitteita ankarasti, eikä kansallinen keventäminen ole juurikaan mahdollista (C-270/03). Lupasääntelystä aiheutuvan perusoikeusrajoituksen merkittävyyden arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon, että jätehuoltoalan huonon yleisen maineen vuoksi viranomaisen antama lupa on käytännössä pikemminkin elinkeinon harjoittamisen edellytys kuin rajoitus.

On nostettu esille myös jätehuollon operatiivisen vastuunjaon mahdollinen työ- ja elinkeinovapautta rajoittava merkitys. Yhteen toimijaan kohdistuva jätehuollon järjestämisvelvollisuus – ja samalla oikeus siihen – sulkee muut potentiaaliset toimijat vastaavan velvollisuuden ja oikeuden ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ei kuitenkaan löydy tukea sille, että viranomaiselle annetulla julkisella hallintotehtävällä olisi työ- ja elinkeinovapautta rajoittava vaikutus. Kunnat ovat velvollisia kilpailuttamaan jätehuoltopalvelujen hankinnat hankintalain (348/2007) säännösten mukaisesti. Näin on poikkeuksetta tehty muun ohella jätteen kuljetuksia järjestettäessä. Tällöin kuljetusyrittäjien oikeus harjoittaa elinkeinoaan toteutuu mahdollisuutena tarjota kunnalle palveluja kilpailutuksen yhteydessä.

Tuottajavastuuta koskevassa 45 §:n 1 momentissa muita jätehuollon toimijoita on nimenomaisesti kielletty järjestämästä tuottajavastuun piiriin kuuluvan jätteen jätehuoltoa. Ehdotetulla säännöksellä pyritään täsmentämään ja korostamaan tuottajien (yksin) oikeutta jätehuollon järjestämiseen ja siten tehostamaan tuottajavastuujärjestelmän toimintaa. Muiden jätehuollon toimijoiden oikeus harjoittaa elinkeinoaan toteutuu siis lähinnä tuottajien ja tuottajayhteisöjen palvelunhankinnan kautta. Tuottajilla ei tosin ole – toisin kuin kunnalla – velvollisuutta noudattaa hankintalainsäädäntöä.

5 Asian valmistelu

[täydennetään myöhemmin]

6 Riippuvuus muista esityksistä

[täydennetään myöhemmin]