



Ympäristö Terveys Turvallisuus
Sami Nikander

8.4.2010

Ympäristöministeriö
Kirjaamo
kirjaamo.ym@ymparisto.fi
riitta.levinen@ymparisto.fi

YM036:00/2007

Lausunto jätelakia valmistelewan työryhmän ehdotuksesta jätelaiksi ja laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Ympäristöministeriö asetti 3.10.2007 työryhmän valmistelemaan jätealan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Ryhmän toimikaudeksi määrättiin 15.10.2007 - 30.4.2010.

Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus jätealana lainsäädännöksi ottaen huomioon Suomen ja Euroopan unionin jätepolitiikan nykyiset painotukset, EU:n muuttuva jätelain-säädäntö ja perustuslain säännökset.

Työryhmä on saanut valmiiksi ehdotuksensa jätelaiksi ja laiksi ympäristönsuojelulain (86/2000) muuttamisesta. Ympäristöministeriö on pyytänyt Kemianteollisuus ry:n (KT ry) lausuntoa ehdotuksesta. Ehdotetussa muodossaan lakiuudistuksella tulee olemaan Suomen kemianteollisuuteen monitahoisia vaikutuksia. Kemianteollisuus ry lausuu työryhmän ehdotuksesta seuraavaa:

Yleistä

Jätelain kokonaisuudistuksella on tarkoitus saattaa voimaan vuonna 2008 hyväksytty jätehuollon uusi puitedirektiivi. Direktiivi tulee saattaa kansallisesti voimaan 12.12.2010 mennessä. Uudistustyö on viety läpi hyvin kireällä aikataululla, mikä on väistämättä heijastunut monien keskeisten asioiden valmisteluun. Nyt annetusta ehdotuksesta saa vaikutelman, että jätelaista pyritään luomaan kaikkia materiaalivirtoja säätelevää ja ohjaileva yleislaki. Lakiehdotus jättää kuitenkin huomioimatta materiaalivirtoihin liittyvien prosessien ja järjestelmien monimuotoisuuden ja se saattaa jopa vaikuttaa haitallisesti ympäristökuormitukseen.

Yleinen materiaalitehokkuuden parantaminen on keskeisessä roolissa myös kemianteollisuuden toimialalla. Omaehtoisen toiminnan mukanaan tuomien kokemusten perusteella olemme havainneet, että materiaalitehokkuuden tehostaminen vaatii asioiden kokonaisvaltaista tarkastelua. Yhden osa-alueen optimointi ei ole ratkaisu. Olemassa olevia ja toimiviksi osoittautuneita ratkaisuja tulee hyödyntää. Yksi esimerkki tällaisesta on hyvin toimiva ja kustannustehokas sekä EU:n kierrätysvaatimukset täyttävä osittainen tuotajavastuujärjestelmä.

Jätelain tavoitteena tulee olla jätehuollon säätely niin, että syntyvästä jätteestä mahdollisimman vähän päätyy kaatopaikoille ja muuhun hyödyntämättömään loppukäsittelyyn. Tämä merkitsee sitä, että laissa ei tule rajoittaa tämän tavoitteen saavuttamista eikä rajoittaa materiaalitehokkuutta parantavien innovaatioiden kehittymistä tai yksityisten toimijoiden toimintamahdollisuuksia.

Yksityiskohtaiset kommentit*1 § Lain tavoite*

Lakiehdotuksen ensisijaiseksi tavoitteeksi nostettu luonnonvarojen kestävä käyttö on myös kemianteollisuuden lähtökohta sen kehittäessä omia prosessejaan. Lakiehdotuksesta tai sen perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, mitä tässä yhteydessä luonnonvarojen kestävällä käytöllä tarkoitetaan ja miten jätelaki sitä voi edistää. Lisäksi ehdotuksessa asetettu tavoite poikkeaa jätepuitedirektiivin ensisijaisesta tavoitteesta, joka on jätteestä ja jätehuollosta aiheutuvien haitallisten terveys- ja ympäristövaikutusten minimointi. Luonnonvarojen kestävä käyttö on direktiivin toissijainen tavoite. Katsomme, että lain tavoitteen tulisi pitäytyä direktiivin tavoitteiden mukaisina.

2 § Soveltamisala

Jätepuitedirektiivi on ottanut lähtökohdakseen jätteen ja jätehuollon. Työryhmän ehdotuksen mukaan lakia sovellettaisiin toimintaan ja tuotteisiin, jossa syntyy jätettä. Näiden kahden lähestymistavan välillä on selvä ristiriita. Lakiehdotuksen perusteluissa on mainittu, että lakia on tarkoitus soveltaa tuotteeseen ja toimintaan käytännössä siltä osin kuin se on tarpeen laissa säädettyjen jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämistä, tuotteiden uudelleenkäyttöä, kierrätystä ja muuta jätehuoltoa koskevien säännösten toimeenpanemiseksi. Perusteluissa mainitusta huojennuksesta huolimatta nyt laadittu ehdotus menee tarpeettomasti EU:n linjaa laajemmaksi. Nyt ehdotetun soveltamisalan mukaisesta laista muodostuisi viranomaisvaltainen tuotantoa ja tuotteita koskeva yleislaki, jolla olisi päällekkäisyyksiä muuta toimintaa koskevan sääntelyn ja tuotelainsäädännön kanssa. Katsomme, että jätelain soveltamisalan tulee pitäytyä vain jätteessä ja jätehuollossa sekä roskaantumisessa, eikä sitä tule laajentaa tuotannon ja tuotteiden säätelyyn. Esimerkiksi pilaantumaton maa-aines, ja muu luonnosta peräisin olevat aines, kiinteät lietemäiset ja nestemäiset kaivannaisjätteet tulisi selkeästi rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle.

5 § Yleinen velvollisuus noudattaa ensisijaisuusjärjestystä

Ehdotuksessa mainittu ensisijaisuusjärjestys näyttää noudattavan jätepuitedirektiivissä esitettyä ensisijaisuusjärjestystä. Tämä on hyvä keino parantaa yhteiskunnan materiaali-tehokkuutta, mutta korostamme oikeutta poiketa tästä järjestyksestä teknis-taloudellis- ja ympäristöperustein. Katsomme kuitenkin, että 5 §:n sisältämä asetusvaltuussäännös tulee yksilöidä tarkemmin. Selvyttä kaipa erityisesti se, mitä toimijoita ja jätelajeita asetuksella säädettyvät velvollisuudet koskisivat.

Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 10) mainitaan ensisijaisuusjärjestyksen ja lupa- ja ilmoitusmenettelyn välinen yhteys. Ensisijaisuussäännös ohjaisi yritysten lupa- ja ilmoitusmenettelyä. Tämän merkitystä yritysten lupa- ja ilmoitusmenettelyyn on vaikea arvioida. Jätehierarkian tiukka noudattaminen ei kuitenkaan saa muodostua yritysten materiaali-tehokkuutta rajoittavaksi tekijäksi. Toiminnanharjoittajalla tulee olla mahdollisuus kehittää toimintaansaakin tältä osin niin, että liiketoiminnan edellytykset säilyvät.

Luku 6 Tuottajavastuu

Tuottajavastuu on ollut yksi jätelain uudistamisen keskeisimmistä kysymyksistä. Etenkin pakkausten tuottajavastuuta koskeviin säädöksiin ehdotetaan huomattavia kansallisia kirstytyksiä. Nämä vaikeuttavat ehdotetussa muodossaan monen toimijan tuotteiden markkinoille saattamista Suomessa ilma, että saavutetaan ympäristöllistä hyötyä. Nyt esitetty uudistettu malli saattaa romuttaa nykyisen kustannustehokkuuden ja voi johtaa kasvaan ympäristökuormitukseen mm. päällekkäisten keräysjärjestelmien syntyminen myötä.

Pakkausten jätehuollon kierrätyksen osalta on huomioitava mm. materiaali- ja sisältöjäämien heterogeenisyys, käyttäjämäärät sekä ero kuluttaja ja suurmääräpakkausten välillä. Pakkausten tuottajavastuu edellyttää pakkausjätteiden erityispiirteet huomioivia säännöksiä, kuten lakia valmistelleen työryhmän tuottajavastuujaoissa ja varsinaisessa työryhmässä on esitetty.

Katsomme, että lakiehdotusta tulee pakkausta koskevien osien osalta muokata EU:n jätepuitedirektiivin mahdollistamalla rationaalisella tavalla. Tuottajavastuuta koskevissa yksityiskohtaisissa muutosehdotuksissa tuemme sitä, mitä on lausuttu Elinkeinoelämän keskusliiton (EK), Pakkausalalan ympäristörekisterin (PYR Oy) ja Suomen Uusiomuovi Oy:n lausunnoissa.

72 § Kunnan jätehuoltomääräykset

Kunta valvoo jätehuollon toteutumista alueellaan, mutta yritysten elinkeinotoiminnan jätehuollon osalta kunnan määräykset eivät ole perusteltuja. Yritysten toiminnot poikkeavat toisistaan jätehuollon eri osa-alueilla. Mielestämme kunnille ei ole tarpeen säätää laajaa määräyksen antovaltaa.

105 § Tarkastusoikeus

Valvontaviranomaiselle ehdotetaan lähes yksilöimätöntä tarkastusoikeutta sekä valtuuksia tehdä tutkimuksia ja mittauksia toiminnanharjoittajan kustannuksella. Katsomme, että tarkastukset ja mittaukset tulee kohdentaa toiminnanharjoittajan maksettavaksi ainoastaan silloin, kun ne ovat aiheellisia. Lisäksi tarkastuksen kohteena olevalle yritykselle tulee taata oikeus tulla kuulluksi ennen tarkastusta ja yrityksen tulee saada riittävät tiedot tarkastuksen luonteesta ja sen tuloksista.

113 § Laiminlyöntimaksu

Uutena valvontakeinona ehdotetaan otettavaksi käyttöön laiminlyöntimaksu, joka laiminlyönnin lajista ja laiminlyöjän liikevaihdosta riippuen olisi 500 -500 000 euroa. Maksu olisi maksettava kuukauden kuluessa, huolimatta siitä onko se lainvoimainen vai ei. Lisäksi maksu voitaisiin määrätä vuosittain uudelleen. Katsomme, että tuottajavastuujärjestelmän vapaamatkustajien painostamiseksi maksu voi olla perusteltu. Maksua ei kuitenkaan tule soveltaa tiedonanto- ja kirjanpitovelvollisuuksien puutteisiin. Maksu tulisi rajata tilanteisiin, joissa toiminnanharjoittaja tarkoituksellisesti laiminlyö velvollisuutensa hakea tai ilmoittautua tuottajarekisteriin tai laiminlyö jätteensiirtoasetuksen edellyttämän siirtoasiakirjan laatimisen.

6 § Tuotteen valmistajan, markkinoille saattajan ja jakelijan huolehtimisvelvollisuudet

Tämä pykälä muodostaa ns. materiaalitehokkuuspykälän ja siihen on koottu tuotteita ja tuotantoa koskevaa sääntelyä, jonka on tarkoitus muodostaa perusta yksittäisiä tuotteita tai toimintaa koskevalle norminannolle ja hallinnollisessa hyväksymismenettelyssä annettaville lupamääräyksille. Säännökset on lakiehdotuksen perustelujen mukaan tarkoitettu joustaviksi. Pidämme joustavuutta edellytyksenä huolehtimisvelvollisuuden toimivuudelle.

Yleisesti tuotantoa ja tuotteita koskeviin määräyksiin liittyen toteamme, että tuotteita koskevien velvoitteiden säätämisessä ei tulisi poiketa tuotekohtaisten direktiivien minimivelvoitteista ja jätelaissa annettavien määräysten tulisi keskittyä vain jätehuoltokysymyksiin, eikä laajentaa niitä tuotannossa käytettäviä raaka-aineita ja niiden ominaisuuksia, tuotantomenetelmiä, tuotteen pakkaamista ja tuotteen ominaisuuksia koskevaa huolehtimisvelvollisuutta koskeviin kysymyksiin. Näiden osalta on olemassa elinkeinoelämän omaehtoisen toiminnan lisäksi muuta lainsäädäntöä sekä toimiva viranomais- ja markkinavalvontajärjestelmä.

Viranomaisvaltuudet laajat ja epämääräiset

Ehdotuksessa laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetaan 43 §:ssä lupaviranomaisille valtuuksia antaa ympäristöluvassa tuotteita ja tuotantoa koskevia vaatimuksia. Tämä käsittäisi mm. mahdollisuuden antaa jätteiden määrää ja haitallisuutta koskevien ehtoja ja määräyksiä sekä lupavelvoitteita materiaalien käytön tehokkuudesta. Käytännössä huolehtimisvelvollisuus sallisi lupaviranomaisen puuttumisen yksittäisen toiminnanharjoittajan prosesseihin ja tuotteisiin. Pidämme epätodennäköisenä, että lupaviranomaisella voisi olla parempi ymmärrys tuotantoon ja tuotteisiin liittyviin prosesseihin, kuin toiminnanharjoittajalla. Katsomme, että tuotannon materiaalitehokkuuden on jatkossakin kuuluttava yritysten oman toimintavallan piiriin. Tuotteiden valvonnan osalta sovelletaan tarpeen mukaan asiaan kuuluvaa tuotelainsäädäntöä.

24 § Jätteenhaltijan järjestämä jätekuljetus

Ehdotuksesta on havaittavissa pyrkimys kaventaa yksityisten ympäristöalan yritysten toimintamahdollisuuksia. Tämä aiheuttaisi huomattavia ongelmia kilpailuneutraliteettiin. Lainsäädännön tulee olla neutraalia. Tästä johtuen pidämme esitettyä vaihtoehtoa 2 parempana ja uusia innovaatioita paremmin mahdollistavana.

38 § ja 102 § Kirjanpitovelvollisuus

Lakiehdotuksen 38 ja 102 §:ssä olevat kirjanpitovelvollisuudet ovat laajat ja yksityiskohtaiset. Asetetut vaatimukset yksityiskohtaisesta kirjanpidosta voi muodostua toiminnanharjoittajasta riippuen täysin kohtuuttomaksi. Vaatimuksia tulee kohtuullistaa. Turhan byrokratian välttämiseksi, tulee varmistaa etteivät yksityiskohtaiset vaatimukset eivät johda päällekkäisraportointiin. Myös raportoitavien tietojen yksityiskohtaisuutta tulee harkita.

134 § Rangaistussäännökset

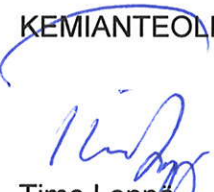
Lain noudattamisen kannalta on yleisesti hyvä, että laki sisältää myös rangaistussäännökset. Niitä ei kuitenkaan tule ulottaa rikkeisiin, jotka eivät täytä sakko- tai vankeusrangaistukseen johtavan rikoksen tunnusmerkkejä. Katsomme, että 134 §:stä tulisi poistaa ainakin kohdat 3, 7, 12, ja 17, koska näitä koskevien laiminlyöntien arviointi on suhteellista.

Toiminnalta vaadittava vakuus ja sen määrä

Ehdotuksessa laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetaan 42a §:ssä ehdotetaan lakisääteisten pakollisen vakuuden ulottamista kaikille toiminnanharjoittajille, jotka EU:n IPPC -direktiivin nojalla tarvitsevat ympäristöluvan. Vakuus määrittäisiin huolimatta siitä, käsitelläänkö toiminnassa jätettä tai pidetäänkö toiminnan yhteydessä kaatopaikkaa. Säännös myös kattaisi kaikki toiminnan lopettamiseen liittyvät toimenpiteet, ei ainoastaan jätehuoltoon liittyviä toimenpiteitä. Tarvittavia toimenpiteitä ei kuitenkaan ole yksilöity. Mielestämme huomattavaa on se, että IPPC -direktiivi tai EU:n jätelainsäädäntö eivät esitettyä vakuutta edellytä. Ehdotuksessa on lisäksi supistettu hyväksyttävien vakuuksien lajeja. Katsomme, että vakuuksia koskeva kysymys on laaja-alainen ja nyt esitettyä muutosta ei voi tehdä jätelainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Vakuusasi-an valmistelu on tehtävä erillisenä työnä ympäristölainsäädännön kokonaisuus ja taloudelliset seikat huomioiden.

Kunnioittavasti

KEMIANTEOLLISUUS RY



Timo Leppä
toimitusjohtaja