



Ympäristöministeriö
PL 35
00023 Valtioneuvosto +
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Asia: YM036:00/2007

LAUSUNTO EHDOTUKSESTA UUDEKSI JÄTELAIKSI JA LAIKSI YMPÄRISTÖN-SUOJELULAIN MUUTTAMISESTA

Rakennusteollisuus RT ry kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä lausunnolla olevaan ehdotukseen uudeksi jätelaiksi ja ehdotuksista ympäristönsuojelulakiin.

RT yhtyy EK:n heti ehdotuksen valmistumisen jälkeen eriävissä mielipiteessään esittämiin kommentteihin ja esittää lisäkommentteinaan alla olevia näkemyksiä ehdotuksen jatkokehittämiseksi.

Yleistä

Jätelain kokonaisuudistuksella on tarkoitus saattaa voimaan vuonna 2008 hyväksytty jätehuollon uusi puitedirektiivi. Direktiivi tulee panna kansallisesti voimaan 2010 loppuun mennessä. RT on tietoinen, että EU:n asettama aikataulu loi äärettömän tiukat raamit kansalliselle valmistelutyölle. Sen seurauksena eräiden säädösehdotusten vaikutusten arvioinnille ja siihen liittyville keskusteluille jäi valmistelun loppuvaiheissa vain niukasti aikaa, jolloin lakipykälien ja niiden perustelujen viimeistely jäi osittain keskeneräiseksi. Tämä puolestaan heijastuu useana eriävänä mielipiteenä.

Nyt annettu ehdotus näyttää tähtäävän siihen, että jätelaista pyritään luomaan kaikkia materiaalivirtoja säätelevä ja ohjaileva yleislaki. Lakiehdotus jättää kuitenkin huomioimatta materiaalivirtojen monimuotoisuuden ja -ulotteisuuden niihin sisältyvien erilaisten prosessien kannalta. RT:n edustaman sektorin esimerkissä tähän kokonaisuuteen kuuluu ketju suunnittelusta raaka-aineiden hankinnan, rakennustuotteiden valmistuksen, eri palveluiden ja rakentamisprosessin kautta aina rakennusten pitkään käyttöön ja lopulta purkamiseen. Kuvatun ketjun kaikilla osilla on vaikutusta toisiinsa ympäristökuormituksen kannalta ja marginaalinen hyöty ketjun yhdessä osassa saattaa jopa vaikuttaa haitallisesti ympäristökuormitukseen koko rakennusprosessi ja erityisesti rakennuksen pitkä elinkaari huomioiden.

Materiaalitehokkuuden parantaminen on keskeistä myös rakennussektorilla. Jo nyt saatujen käytännön kokemusten perusteella voidaan todeta, että materiaalitehokkuuden tehostaminen vaatii asioiden kokonaisvaltaista tarkastelua. Yhden osa-alueen optimointi ei ole ratkaisu edellä kuvatun kokonaisuuden kannalta.

Jätelain tavoitteena tulee olla jätehuollon säätely niin, että syntyvästä jätteestä mahdollisimman vähän päätyy kaatopaikoille ja muuhun hyödyntämättömään loppukäsittelyyn. Laissa ei näin ollen tule rajoittaa tavoitteen saavuttamista eikä etenکään rajoittaa materiaalitehokkuutta parantavien innovaatioiden kehittymistä tai yksityisten toimijoiden toimintamahdollisuuksia.

RT katsoo, että teknisiä ja taloudellisia näkökohtia tulisi painottaa laissa huomattavasti enemmän kuin ehdotus nyt tekee, sillä kestävä kehitys perustuu ennen kaikkea kolmeen samanarvoiseen pilariin. Tämä henki on sisällytetty myös EU:n jätepuitedirektiivissä. Luonnonvarojen kestävää käyttöä ja jätteen määrän vähentämistä tuetaan parhaiten siten, että se johtaa yritysten kannalta taloudellisesta parhaaseen lopputulokseen. Mikään yritys ei tuota jätettä tahallaan; hukka maksaa samoin kuin turha raaka-aineiden käyttö.

Ehdotukseen sisällytetty lisääntyvä viranomaisvalvonta, raportointi ja seuranta vaativat paljon resursseja, jotka on myös käytännössä järjestettävä. RT katsoo, että vaarana on vääristynyt kilpailutilanne, jos kaikki yritykset eivät noudatakaan vaatimuksia valvontamekanismin puutteiden vuoksi.

Ehdotuksen perusteella viranomaiset voivat puuttua yritysten tuotantoprosesseihin, jotta jätteen määrää tai laatua saadaan pienennettyä. RT katsoo, että käytännössä on mahdotonta resursoida riittävästi sellaisia koulutettuja viranomaisia, jotka hallitsevat kaikkien teollisuudenhaarojen tuotantoprosessit ja ovat päteviä antamaan ohjeita prosessien hallintaan.

Viranomaisvaltuuksien liiallinen laajuus

RT on todennut, että ehdotukseen esitetyt tuotteita ja elinkeinoelämän toimintoja koskevat jätelain viranomaisvaltuudet ovat suhteettoman laajat ja epämääräisesti yksilöidyt. Ehdotuksen 6§:ssä esitetään lain tavoitteiden saavuttamiseksi tuotteen valmistajille, maahantuojille ja kaupalle tuotannossa käytettäviä raaka-aineita ja niiden ominaisuuksia, tuotantomenetelmiä, tuotteen pakkaamista ja tuotteen ominaisuuksia koskevaa huolehtimisvelvollisuutta. RT katsoo, että lähtökohtana tässä ehdotuksessa tulisi olla se, että valmistajat ja maahantuojat ovat vastuussa tuotteistaan ja niiden ominaisuuksista omaehtoisesti ja muun lainsäädännön nojalla. Viranomais- ja markkinavalvonnan tehtävänä puolestaan on vastata siitä, että määräyksiä noudatetaan. RT katsoo, että jätelaissa tulee pitäytyä vain jätehuoltokysymyksiin.

Ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen 43 §:ssä lupaviranomaisille ehdotetaan valtuuksia antaa ympäristöluvassa tuotteita ja tuotantoa koskevia vaatimuksia. Toiminnanharjoittajille voitaisiin antaa ehtoja ja määräyksiä mm. jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä. Lisäksi lupamenettelyssä voitaisiin ottaa huomioon myös lupavelvollisen materiaalien käytön tehokkuus. Esitetty huolehtimisvelvollisuus antaisi käytännössä lupaviranomaiselle varsin laajat valtuudet vaikuttaa yksittäisen toiminnanharjoittajan tuotantotekijöihin ja tuotteisiin. RT katsoo, että tuote- ja tuotantopolitiikka kuuluu perinteisesti yritysten omaan toimintavaltaan. Tarpeen vaatiessa valvontaan sovelletaan mm. tuotelainsäädäntöä.

Viranomaiselle ehdotetaan jätelain 108 §:ssä valtuuksia antaa tilapäinen tai pysyvä kielto valmistaa, maahantuoda, myydä tai käyttää tuotetta, jos valtioneuvoston asetuksessa säädettäviä vaatimuksia ei täytetä. Vaatimukset ovat kuitenkin vielä yksilöimättä, saatikka säätämättä ja tietoa ei ole siitä, miten laajat valtuudet voivat olla. Jo oikeusturvan kannalta valtuuksien tulee olla kohtuullisia toiminnanharjoittajille, tarkoin yksilöityjä ja suhteutettuja tavoiteltavaan hyötyyn. RT katsoo, että tällaisten

valtuuksien sisällyttämistä lakiin ei tulisi tehdä ennen kuin asianomaiset asetukset on annettu.

Näkemyksiä ja kommentteja ehdotuksen eri kohtiin

1 § Lain tavoite

Lakiehdotuksen ensisijaiseksi tavoitteeksi on nostettu luonnonvarojen kestävä käyttö. Tämä on jo asetettu rakennusteollisuuden ja rakennustuoteteollisuuden tavoitteeksi eri toimintojensa kehityksessä. Lakiehdotuksesta tai sen perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, mitä luonnonvarojen kestävällä käytöllä tässä yhteydessä tarkoitetaan, ei myöskään sitä miten jätelaki tavoitetta voisi edistää. Lisäksi ehdotuksessa asetettu tavoite poikkeaa jätepuitedirektiivin ensisijaisesta tavoitteesta, joka on jätteestä ja jätehuollosta aiheutuvien haitallisten terveys- ja ympäristövaikutusten minimointi. Luonnonvarojen kestävä käyttö on selvästi direktiivin toissijainen tavoite. RT katsoo, että lain tavoitteiden tulisi pitäytyä direktiivin tavoitteiden mukaisina.

2 § Soveltamisala

Jätepuitedirektiivin lähtökohtana on jäte ja jätehuolto. Tämän ehdotuksen mukaan lakia sovellettaisiin taas toimintaan ja tuotteisiin, jossa syntyy jätettä. Näiden kahden lähestymistavan välillä on selvä ristiriita. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, 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. Huolimatta perusteluissa mainitusta huojennuksesta nyt laadittu ehdotus näyttää olevan EU:n lähtökohtaa laajempi. Tämän ehdotuksen soveltamisala huomioiden laista muodostuisi viranomaisvaltainen tuotantoa ja tuotteita koskeva yleislaki, jolla olisi päällekkäisyyksiä usean muuta toimintaa koskevan sääntelyn ja tuotelainsäädännön kanssa.

RT katsoo, 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 aine, kiinteät lietemäiset ja nestemäiset kaivannaisjätteet tulisi selkeästi rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle; näin myös maaperään pysyvässä yhteydessä olevat rakennukset.

RT haluaa painottaa, että maa- ja kallioperän ainekset eivät koskaan poistu käytöstä, joten niitä ei tule käsitellä jätteinä. Mikäli maa- ja kallioperän aineksia luetaan jätteiksi, tulee se aiheuttamaan käytännössä suuria ongelmia normaalissa kiviainestuotannossa ja maarakentamisessa sekä toiminnanharjoittaja- että viranomaispuolella. Tällaisella tulkinnalla aiheutetaan turhaan kustannuksia ja todennäköisesti lisää hallinnollisia esteitä jotka ovat vastoin EU:n palveludirektiivin tavoitetta. Lakiehdotuksessa on esitetty, ettei soveltamisala koske kaivamatonta pilaantunutta maa-ainesta. Kyseiseen kohtaan 5) lain soveltamisalan kuulumattomaksi tulee kirjoittaa ”Maa- ja kallioperän ainekset”. Perusteluina tälle RT esittää seuraavat näkökohdat:

a. Puhtaat mineraaliset ainekset (maa- ja kiviaines) eivät häviä, pala, mätäne eivätkä aiheuta vaaraa tai haittaa ihmisille tai ympäristölle sellaisenaan. Ne eivät materiaalina ole koskaan jätettä. Niistä voi olla haittaa tai vaaraa lakiehdotuksen esittämällä tavalla ainoastaan silloin, kun ne varastoidaan tai läjitetään väärin. Tämä ei kuitenkaan tee tuotteesta jätettä. Mineraalisten aineiden käyttöä säädellään muissa laeissa, kuten

maa-aineslaissa, ympäristönsuojelulaissa sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Mikäli mineraalisten ainekset sellaisenaan otetaan mukaan jätelakiin, tulee se aiheuttamaan ristiriitatilanteita ja tulkintavaikeuksia. Näin vaarannetaan mm. toiminnanharjoittajien tasavertainen kohtelu.

b. Jäte on aine tai esine, jonka sen haltija on poistanut käytöstä, aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä. Puhtaita mineraalisia maa-aineksia tullaan käyttämään rakentamiseen tai maisemointiin. Ne eivät täytä jätteen määritelmää.

c. Osa mineraalisista aineksista (nk. ylijäämämaat tai kaivannaisjäte) saattavat olla varastoituna paikoillaan yli kolme vuotta. Tämä ei kuitenkaan tee massoista likaisia, haitallisia tai ympäristön tai terveyden kannalta vaarallisia. Ylijäämämaa tai kaivannaisjäte ei ole jätettä, sillä ne eivät täytä lain määritelmää tältäkin osin.

d. Mineraalisilla aineksilla on aina käyttötarkoitus tai jollain aikavälillä markkinat ja kysyntää. Ne ovat lain mukaan näin ollen aina tuotteita tai sivutuotteita.

5 § Yleinen velvollisuus noudattaa ensisijaisuusjärjestystä

Ehdotuksessa mainittu ensisijaisuusjärjestys näyttää noudattavan jätepuitedirektiivissä esitettyä ensisijaisuusjärjestystä. Tämä on hyvä keino parantaa yhteiskunnan materiaalitehokkuutta mutta RT haluaa korostaa oikeutta poiketa tästä järjestyksestä teknis-taloudellis- ja ympäristöperustein. Tärkeää olisi yksilöidä 5 §:n sisältämä asetustaloussäännös tarkemmin. Selvyyttä kaipaavasti erityisesti se, mitä toimijoita ja jätelajeita asetuksella säädettävät velvollisuudet koskisivat.

Lakiehdotuksen perusteluissa on mainittu 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 materiaalitehokkuutta rajoittavaksi tekijäksi, vaan toiminnanharjoittajalla tulee olla mahdollisuus kehittää toimintaansa tältä osin niin, että liiketoiminnan edellytykset säilyvät.

6 § Tuotteen valmistajan, markkinoille saattajan ja jakelijan huolehtimisvelvollisuudet

RT katsoo, että tähän materiaalitehokkuutta käsittelevään pykälään tulee sisällyttää joustavuutta huolehtimisvelvollisuuden toimivuuden parantamiseksi ja takaamiseksi; tämä ajatus ja tavoite ovat lakiehdotuksen perusteluistakin luettavissa.

RT katsoo, että tuotteita koskevien velvoitteiden säätämisessä ei tulisi poiketa tuotekohtaisten direktiivien minimivelvoitteista ja jätelaissa annettavien määräysten tulisi keskittyä vain jätehuoltokysymyksiin. Määräyksiä ei tulisi laajentaa koskemaan 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 markkinavalvonjärjestelmä.

Viranomaisvaltuuksien laajuus ja epämääräisyys

Ehdotuksessa laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (43 §) annetaan 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. RT pitää epätodennäköisenä, että lupaviranomaisella voisi olla parempi ymmärrys tuotantoon ja tuotteisiin liittyviin prosesseihin, kuin toiminnanharjoittajalla. RT katsoo, että tuotannon materiaalitehokkuuden on jatkossakin kuuluttava yritysten oman toimintavallan piiriin. Tuotteiden valvonnan osalta sovelletaan tarpeen mukaan asiaan kuuluvaa tuotelainsäädäntöä.

9§ Selvilläolo- ja suojelevollisuudet

Ensimmäisessä momentissa määrätään, että ”jätteen haltijan on oltava riittävästi selvillä jätteen alkuperästä, määrästä, lajista, laadusta ja muista jätehuollon järjestämiselle merkityksellisistä ominaisuuksista sekä jätteen ja jätehuollon ympäristö- ja terveysvaikutuksista ja tarvittaessa annettava näitä koskevat tiedot muille jätehuollon toimijoille”. Vaatimuslista on pitkä ja vaativa mutta mitä tarkoitetaan vaatimuksella ”riittävästi selvillä” jää tyystin selvittämättä.

Maiseman rumentuminen, jonka rinnastamista muihin kohdan huolehtimisvaatimukseen on vaikea ymmärtää ja perustella, on maa-aineslaissa määritelty asia, ei ympäristönsuojelulaissa. Tämän takia asiaa ei tule ottaa huomioon jätelaissa.

11§ Vaarallisten jätteiden pakkaamis- ja merkitsemisvelvollisuus sekä sekoituskielto

Ehdotuksen vaarallisten jätteiden pakkaamis- ja merkitsemisvelvollisuutta sekä sekoituskieltoa koskevat määräykset ovat yleisiä ja jäävät epämääräisiksi siltä osin onko vaarallinen jäte aina pakattava, millä ohjeistuksella, miten ja kenen valvonnassa tapahtuvaksi. Huomioiden ehdotuksessa annettu vaarallisen jätteen määritelmä ja sen kattavuus ensimmäisessä momentissa annettuja vaatimuksia on käytännössä mahdotonta noudattaa (vrt. esimerkiksi eri purkujätteet).

38 § ja 102 § Kirjanpitovelvollisuus

Lakiehdotuksen 38 ja 102 §:ssä olevat kirjanpitovelvollisuudet ovat laajat ja yksityiskohtaiset. Käytännössä asetetut vaatimukset yksityiskohtaisesta kirjanpidosta voivat muodostua toiminnanharjoittajasta riippuen täysin kohtuuttomaksi, joten vaatimuksia tulee kohtuullistaa. Turhan byrokratian välttämiseksi tulisi varmistaa, etteivät yksityiskohtaiset vaatimukset johda turhaan päällekkäisraportointiin. Myös raportoitavien tietojen yksityiskohtaisuutta tulee harkita todellisen käytännön hyöty silmälläpitäen.

105 § Tarkastusoikeus

Valvontaviranomaiselle ehdotetaan lähes yksilöimätöntä tarkastusoikeutta sekä valtuuksia tehdä tutkimuksia ja mittauksia toiminnanharjoittajan kustannuksella. Tämä voi johtaa kohtuuttomaan toiminnanharjoittajan taakkaan. Ehdotusta tulisi täsmentää siten, että tarkastukset ja mittaukset tulevat toiminnanharjoittajan maksettavaksi ainoastaan silloin, kun ne ovat aiheellisia. Tarkastuksen kohteena olevalle yritykselle tulee lisäksi 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 laiminlyöntitapauksesta 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. Tuottajavastuu-

järjestelmän vapaamatkustajien painostamiseksi maksu voi olla perusteltu. Maksua ei kuitenkaan tule soveltaa tiedonanto- ja kirjanpitovelvollisuuksien puutteisiin. RT katsoo lisäksi, että maksu tulee rajata tilanteisiin, joissa toiminnanharjoittaja tarkoituksellisesti laiminlyö velvollisuutensa hakea tai ilmoittautua tuottajarekisteriin tai laiminlyö jätteen siirtoasetuksen edellyttämän siirtoasiakirjan laatimisen.

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

42§ a (uusi) Toiminnalta vaadittava vakuus ja sen määrä

Lakiehdotuksessa ehdotetaan lakisääteisen pakollisen vakuuden ulottamista kaikille toiminnanharjoittajille, jotka EU:n IPPC -direktiivin nojalla tarvitsevat ympäristöluvan. Tämä vakuus määrättäisiin huolimatta siitä, käsitelläänkö toiminnassa jätettä tai pidetäänkö toiminnan yhteydessä kaatopaikkaa. Säännös myös kattaisi kaikki toiminnan lopettamiseen liittyvät toimenpiteet, ei ainoastaan jätehuoltoon liittyviä toimenpiteitä. Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole yksilöity tarvittavia toimenpiteitä. IPPC -direktiivi tai EU:n jätelainsäädäntö eivät tällaista esitettyä vakuutta edellytä. RT katsoo, että vakuuskysymys on laaja ja moniulotteinen. Vakuusasian valmistelu vaatii siten erillisen valmistelun ympäristölainsäädännön kokonaisuus ja taloudelliset seikat huomioiden ja nyt esitettyä muutosta ei voi tulisi tehdä jätelainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

Yrityksiltä vaadittavia vakuuksia ei tule laajentaa normaalitoimintaan. Ympäristölupaa ja vakuusvaatimuksia ei missään tapauksessa tule yhdistää. Ympäristöluvanvarainen toiminta sisältää paljon sellaisia toimia, joissa vakuuksia ei tarvita. Esimerkiksi kaivannaisjätteiden varastointialue (jätehuoltoalue) ei vaadi vakuuksia. Vakuusvelvoitteen kytkeminen "kaivannaisjätteen jätealueeseen" aiheuttaa epätietoisuutta siitä, miltä osin asetustasolla käyttöön otetut poikkeukset vakuuden soveltumisalaan on edelleen tarkoitus pitää voimassa. Maa-ainelain mukaan lupaviranomainen voi vaatia, että luvanhakija antaa ennen maa-aineksen ottamista hyväksyttävän vakuuden kaikkien lupamääräyksissä vaadittujen toimenpiteiden suorittamiseksi. Vakuus arvioidaan tapauskohtaisesti maisemoinnin ja muiden MAL 11§:n edellyttämien toimenpiteiden kustannusten perusteella. Maa-ainesten otossa maisemointi suoritetaan kaivannaisjätteellä eli puhtailla pintamailla. Mikäli kaivannaisjätteen jätealueelta vaadittaisiin vakuutta, tulisi toiminnanharjoittajan antaa vakuus kahteen kertaan samasta asiasta.

RAKENNUSTEOLLISUUS RT RY


Tarmo Pipatti
toimitusjohtaja