



31.3.2010

Ympäristöministeriö

YM036:00/007

**LAUSUNTO JÄTELAINSAÄDÄNNÖN UUDISTAMISESTA**

Valtiovarainministeriö toteaa otsikon lakiehdotuksesta lausuntonaan seuraavaa.

**1. Yleistä**

Jätelain kokonaisuudistus on ehdotuksessa esitetyillä syillä perusteltua. Lausuntopyynnössä tarkoitetun työryhmän tehtävänä on ollut laatia ehdotus jätealan lainsäädännön uudistamiseksi ottaen huomioon Suomen ja EU:n jätepolitiikan nykyiset painotukset, EU:n muuttuva jätelainsäädäntö, muuttunut toimintaympäristö samoin kuin perustuslain asetamat vaatimukset. Tavoitteena on ohjata jätehuoltoa sen ensisijaisuusjärjestyksen mukaisesti toimintatapoihin eli jätteen määrän vähentämiseen sekä jätteen kierrätykseen ja hyödyntämiseen loppukäsittelyn sijasta. Ehdotuksen avulla myös selkeytettäisiin jätehuollon vastuunjakoa, täsmennettäisiin velvollisuuksia ja tehostettaisiin valvontaa. Pyrkimyksenä on myös parantaa jätehuollon sääntelyn selkeyttä ja yhtenäisyyttä.

Esitysehdotuksen mukaan kuntien vastuu jätehuollon järjestämisestä säilyisi pääosin ennallaan. Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna säilyttää kunnilla kokonaisvastuu yhdyskuntajätteen käsittelyn organisoimisessa. Voimassa olevan lain mukaan kunnan vastuulla on järjestää asumisessa ja julkisessa toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto.

Lakiehdotus on pitkälti puitelaki. Se sisältää useita valtuutussäännöksiä, joiden nojalla valtioneuvosto voisi antaa tarkentavia asetuksia. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valtuus laissa määritellään riittävän täsmällisesti, yksilöidysti ja tarkkarajaisesti. Perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuutussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä lain alaan muutenkaan kuuluvista asioista. Lakiehdotuksen yhtenä tavoitteena on ollut saattaa lakiin sisältyvät asetuksenantovaltuudet täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta perustuslain mukaisiksi. Tätä osin lakiluonnoksissa ehdotettu olisi parannus voimassa olevaan.



Valtiovarainministeriö ehdottaa, että lakiluonnoksen 32 §:n viimeinen virke valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan jätehuollon tehtävien järjestämisessä poistetaan. Valtioneuvoston toimivalta on muotoiltu niin avoimeksi, ettei sitä voida pitää asianmukaisena kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Jos valtioneuvostolle halutaan säätää toimivalta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan, tulisi toimivalta yksilöidä samalla tavalla kuin on menetelty muodostettaessa pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita.

Lausuntopyyntöön sisältyviin asiakirjoihin ei vielä sisälly arviota esityksen vaikutuksista kuntien talouteen ja hallintoon. Tässä vaiheessa ei siten ole mahdollista antaa lausuntoa jätelain keskeisimmistä esityksistä kuntien kannalta. Asiaan tulee palata mahdollisimman pian vaikutusarviointien valmistuttua.

Esitysehdotus tulee aikanaan käsitellä kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa ennen asian käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

## 2. Juomapakkauksiin liittyvistä ehdotuksista

Ehdotuksessa ei suoraan puututa jäteverotukseen eikä juomapakkauksiverotukseen. Välillisesti juomapakkauksiverotusta kuitenkin sivutaan pakkausmerkintävaatimuksella (jätelain 124 §) ja jakelijoiden vastaanottovelvoitteella (125 §).

Pantillisten juomapakkausten kierrätysjärjestelmät toimivat erinomaisesti ja palautusasteet ovat korkeat. Pakkauksen pantillisuus tunnistetaan pakkauksen profiilin perusteella. Ehdotuksen mukaan pakkaukseen tulisi laittaa merkintä pantin määrästä ja siitä, että pakkaus kuuluu Suomessa hyväksytyyn pantilliseen palautusjärjestelmään. Vaatimus on kuluttajan ja myös juomapakkausten verovalvonnan näkökulmasta perusteltu. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin varmistaa sen soveltuvuus sisämarkkinoille samoin kun siitä saatavan hyödyn suhteellisuus toimijoille aiheutuvaan taloudelliseen rasitteeseen nähden.

Juomien myyjien ja muiden jakelijoiden velvollisuus ottaa vastaan juomien ostajilta samaan järjestelmään kuuluvat tyhjät juomapakkaukset on niin ikään kuluttajan näkökulmasta perusteltu. Jatkossa merkittävä osa virvoitusjuoma- ja alkoholijuomapakkauksista kuuluisi samaan palautusjärjestelmään. Rajoittamaton vastaanottovelvollisuus saattaa tämänkin takia muodostua kohtuuttomaksi esimerkiksi juomien pienille myyntipisteille.

## 3. Kuntien velvollisuuksista ja maksuista

Ehdotuksessa täsmennettäisiin kunnan perimään jätemaksuun liittyviä säännöksiä maksukäytäntöjen selkeyttämiseksi ja läpinäkyvyyden parantamiseksi. Vakiintuneen käytännön mukaisesti mahdollistettaisiin erillisen kiinteän perusmaksun periminen osana kunnan jätemaksua. Kiinteällä maksulla katettaisiin muun muassa jäteneuvonnasta ja hyödynnettävien jätteiden keräyspaikkojen perustamisesta ja ylläpidosta aiheutuvat kustannukset, joista palveluista on käytännössä mahdotonta periä jätteen aiheuttamisperiaatteen mukaista palvelun määrään perustuvaa maksua. Kiinteän perusmaksun periminen kaikilta jätteen tuottajilta olisi perusteltua, jos palvelut järjestetään kattavasti koko kuntaa koskevana ja jätteen haltijoilla on halutessaan tilaisuus käyttää hyväkseen kunnan jätepalveluja. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että jätehuollon maksujen määrittelyssä tulee sulkea pois mahdollisuus siltä, että maksu katsottaisiin veroluonteiseksi suoritukseksi. Tämän takia laissa tulee riittävästi yksilöidä, mitä kuluja jätemaksuilla voidaan kattaa. Maksuperusteiden tulee lisäksi olla siinä määrin yksityiskohtaisia, etteivät ne mahdollista ylikompensoivien, veroiksi tulkittavissa olevien maksujen kantamista.

Esitysehdotuksessa kunnan järjestämisvastuuta laajennettaisiin koskemaan yksityisissä terveys- ja sosiaalipalveluissa sekä koulutuksessa syntyviä yhdyskuntajätteitä sekä elinkeinotoiminnassa syntyviä jätteitä silloin, kun yksityistä jätehuoltopalvelua ei tietyllä alueella ole kohtuullisesti saatavilla ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi ja käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Toisaalta kunta ei enää olisi velvollinen järjestämään maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanottoa ja käsittelyä, vaan tällaisen jätteen jätehuollosta huolehtisivat maa- ja metsätaloudessakin elinkeinonharjoittajat.

Mainitut kuntien järjestämisvastuuseen ehdotetut muutokset vaikuttavat perustelluilta ja ne selkeyttäisivät vastuunjakoja laadultaan ja määrältään samanlaisen jätteen jätehuollossa. Valtiovarainministeriön mielestä olisi ollut perusteltua pohtia myös järjestelmää, jossa kunnan kokonaisvastuu jätehuollon järjestämisestä olisi ollut elinkeinotoiminnassa syntyvän jätteen osalta ehdotettua laajempikin.

Esitysehdotukseen sisältyy kaksi vaihtoehtoista ehdotusta kunnan oikeudesta päättää, missä tapauksissa ja millä edellytyksillä kunta voi päättää olla järjestämättä jätteen kuljetusta. Tällöin jätteen haltijan olisi järjestettävä jätteen kuljetus ja sovittava siitä jätteen kuljettajan kanssa. Edellä todetun kunnan kokonaisvastuuta korostavan ajattelun mukaisesti valtiovarainministeriö pitää parempana ratkaisua, jossa kunnan oikeus olla järjestämättä jätteen kuljetusta rajoitettaisiin vain erikseen säädettyihin jätteisiin. Valtiovarainministeriö pitää jätehuollon kokonaisvastuun ja selkeyden kannalta ongelmallisena ratkaisumallia, jossa kunta voisi päättää olla järjestämättä jätteen kuljetusta ja jätteen kuljettaja olisi vain raportointivelvollinen kunnan jätehuoltoviranomaiselle. Tältä osin valtiovarainministeriö viittaa myös esityksen perusteluissa mainittuun selvitykseen kunnan järjestämän jätehuollon vähäisemmistä kasvihuonekaasupäästöistä verrattuna sopimusperusteiseen jätteenkuljetusjärjestelmään.

Laissa on selkeästi erotettu kunnan roolit toisaalta jätehuoltoviranomaisena ja toisaalta jätehuoltoon liittyvien palvelutehtävien järjestäjänä. Lakiluonnoksen 14 §:n 1 momentin mukaan jätehuollon viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä kuntalaissa tarkoitettu kunnan toimielin. Lakiluonnoksen 16 §:n mukaan kunta voi järjestää sille kuuluvat jätehuollon viranomaistehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muiden kuntien kanssa tai olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä. Sääntely vastaa tältä osin täysin kuntalaissa säädettyä ja on jätelakiin erikseen otettuna vain informatiivinen.

Lakiluonnoksen 14 §:n 2 momentissa on selkeytetty viranomaistehtävien hoitaminen tilanteessa, jossa kunta on siirtänyt jätehuollon palvelutehtävät useamman kunnan yhteisesti omistamalle osakeyhtiölle. Tällöin kunnan jätehuoltoviranomaisena toimisi yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin tai kuntayhtymä. Jokaisen kunnan ei enää tulisi erikseen tehdä viranomaispäätöksiä yhteistoiminta-alueen kuntien jätehuollosta. Valtiovarainministeriö pitää ehdotusta perusteltuna.

Lakiluonnoksen 29 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sille säädetty jätehuollon palvelutehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muiden kuntien kanssa tai olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä. Sääntely vastaa tältäkin osin kuntalaissa säädettyä ja on jätelakiin erikseen otettuna lähinnä informatiivinen. Tämän lisäksi kunta voisi järjestää jätehuollon palvelutehtävät hankkimalla jätehuollon palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä, kuntien osakeyhtiöltä tai muulta julkiselta



taikka yksityiseltä palveluiden tuottajalta siten kuin julkisista hankinnoista annetussa laissa säädetään. Viimeksi mainitussa tapauksessa on kyse hankintalain mukaisesta kilpailun perustuvasta hankinnasta.

Lakiluonnoksen 29 §:n 2 momentissa puolestaan on kyse järjestelystä, jossa kunta siirtää jätehuollon palvelutehtäviä koskevan toimivallan tehtäviä varten perustetulle kuntien omistamalle ja hallitsemaalle osakeyhtiölle, jonka osakkaana kunta on. Tällainen osakeyhtiö voi tällöin hankkia palveluita muilta palveluntuottajilta hankintalain mukaisesti. Säännös vastaa kuntien tarpeita ja monin paikoin jo käytössä olevia järjestelyitä. Säännös myös täyttää perustuslaissa viranomaistehtävän siirrolle yksityisoikeudelle yhteisölle säädetyt edellytykset. Säännökseen sisältyvä kunnan velvoite yksilöidä, missä määrin yhtiö voi osallistua muiden kuin kunnan velvollisuudeksi säädettyjen jätehuoltopalveluiden tuottamiseen, ei sen sijaan liene tarpeen. Lakiluonnoksen 31 §:ään sisältyvä velvoite kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä eriyttää kunnan velvollisuudeksi säädetty jätehuolto muusta toiminnasta riittää.



Raimo Sailas

Valtiosihteeri  
kansliapäällikkönä



Hannu Mäkinen

Osastopäällikkö,  
budjettipäällikkö

Tiedoksi

BO/Pelkonen, VO, HKO, Kuntaosasto