

Jätelainsäädännön uudistamistarpeita ja -mahdollisuuksia

Valtakunnallisen jätesuunnitelman
uudistamistyöryhmän mietintö

Jätelainsäädännön uudistamistarpeita ja -mahdollisuuksia

**Valtakunnallisen jätesuunnitelman
uudistamistyöryhmän mietintö**

Helsinki 2006

Suomen ympäristökeskus



SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN RAPORTTEJA 19 | 2006
Suomen ympäristökeskus (SYKE)
Tutkimusosasto

Taitto: Ritva Koskinen

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
www.ymparisto.fi/julkaisut

Edita Prima Oy, Helsinki 2006

ISBN 952-11-2453-9 (nid.)
ISBN 952-11-2454-7 (PDF)
ISSN 1796-1718 (pain.)
ISSN 1796-1726 (verkkoj.)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö asetti 13.5.2005 työryhmän valmistelemaan ehdotusta uudeksi valtakunnalliseksi jätesuunnitelmaksi. Toinen työryhmälle annetuista tehtävistä oli jätelainsäädännön uudistamistarpeiden arviointi ja kokonaisuudistuksen linjausten valmistelu. Tätä varten työryhmän sisälle perustettiin erillinen lakijaosto.

Lakijaoston puheenjohtajana on toiminut Olli Pahkala ympäristöministeriöstä, jäseninä Klaus Pfister ympäristöministeriöstä, Pirjo Salminen maa- ja metsätalousministeriöstä, Päivi Aalto sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksesta, Leena Eränkö Suomen Kuntaliitosta, Jukka Luokkamäki Elinkeinoelämän Keskusliitosta ja Matti Räsänen Suomen kaupan liitosta sekä Asta Asikainen Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksesta, Markku Salo Jätelaitosyhdistyksestä ja Katri Penttinen Ympäristöyritysten liitosta. Jaoston sihteerinä on toiminut Jussi Kauppila Suomen ympäristökeskuksesta.

Osaraportin laatimisessa johtavana ajatuksena on ollut muutamien sääntelyvaihtoehtojen ja niiden mahdollisten vaikutusten esiin tuominen, ei niinkään konkreettisten säädösehdoitusten tekeminen. Saman aikaisesti työryhmän työn kanssa Euroopan Unionissa on ollut vireillä jätestrategian ja jätteitä koskevan ns. puitedirektiivin uusiminen. Jätepuitedirektiivin uudistamisprosessi tulee merkittävästi vaikuttamaan kansallisen kokonaisuudistuksen sisältöön ja aikatauluun.

Työryhmä pitää jätelain kokonaisuudistuksen kannalta erityisen merkityksellisinä seuraavia teemoja:

- yhdyskuntajätehuollon vastuut, onko kyse julkisesta kunnallisesta peruspalvelusta ja vai yksityisestä liiketoiminnasta;
- tuottajavastuun soveltaminen pakkauksiin ja pakkausjätteisiin, tulisiko tuottajavastuun olla nykyistä huomattavasti kattavampi; sekä
- jätteen synnyn ehkäisy ja materiaalitehokkuus, missä määrin on kyse jätelainsäädännöllä ratkaistavista asioista ja missä määrin mm. yhdenmetystä tuotepolitiikasta

Jaosto ehdottaa, että yllä mainittuja teemoja selvitetään edelleen tavoitteena tuottaa lisätietoa ja -ideoita jätelainsäädännön uudistamistyötä varten. Erityisesti tulisi selvittää muiden maiden vastaavaa sääntelyä.

Tämä osaraportti on hyväksytty työryhmän kokouksessa 22.9.2006. Työryhmä luovuttaa sen kunnioittaen ympäristöministeriölle

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 2006

Työryhmän puheenjohtaja

Olli Pahkala

Työryhmän pääsihteeri

Raimo Lilja

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle	3
I Johdanto.....	7
1.1 Jätehuollon viimeaikainen kehitys	7
1.2 Raportin sisältö ja rakenne	7
2 Jätelainsäädännön soveltamisala ja tavoitteet	9
2.1 Mitä jätelainsäädäntö on?	9
2.2 Jätteen käsite	10
2.3 Jätelainsäädännön tavoitteet ja yleiset periaatteet	12
2.3.1 Jätepolitiikka ja jätelainsäädäntö.....	12
2.3.2 Jätelainsäädäntöä ohjaavat perusperiaatteet.....	13
2.3.3 Jätedirektiivin uudistamiseen liittyvät tavoite- ja periaatelinjaukset.....	13
2.3.4 Elinkaariajattelun mahdollinen merkitys ja toimeenpano jätessäntelyssä	14
2.4 Yhteenvedoa	15
3 Jätelainsäädännön tematiikka ja suhde eräisiin muihin lainsäädäntökokonaisuuksiin	16
3.1 Jätehuoltoa vai jotain muutakin?	16
3.2 Ympäristönsuojelu	16
3.2.1 Rinnakkainen soveltaminen.....	16
3.2.2 Jäte- ja ympäristönsuojelulainsäädännön päällekkäisyydet	17
3.2.3 Päätelmiä nykytilanteesta	18
3.3 Roskaantuminen.....	18
3.4 Terveystensuojelu	19
3.4.1 Taustaa.....	19
3.4.2 Terveystensuojelulainsäädäntö ja jätelainsäädäntö	19
3.4.3 Eläinsivutuotteet ja lannoitteet	20
3.4.4 Yhteenvedoa terveystensuojelun ja jätelainsäädännön suhteesta	21
3.5 Kemikaalit ja jätteet	21
3.5.1 Taustaa.....	21
3.5.2 REACH ja jätelainsäädäntö	22
3.5.3 Yhteenvedoa: kemikaalisäätelyn vaikutukset jätelainsäädäntöön ..	22
3.6 Vaihtoehtojen tarkastelua	23
4 Jätteen syntymisen ehkäiseminen	25
4.1 Voiko jätteen syntymiseen vaikuttaa jätessäntelyn keinoin?.....	25
4.2 Tuotantotoimintaa koskeva suora ohjaus jätelain ja ympäristönsuojelulain perusteella.....	26
4.3 Epäsuorat mekanismit jätelaissa ja ympäristönsuojelulaissa	27
4.4 Johtopäätöksiä ja sääntelyn kehittämisehdotuksia	29
5 Jätteen hyödyntäminen ja loppukäsittely	31
5.1 Jätehuollon hierarkia.....	31
5.2 Hyödyntämistä vai loppukäsittelyä?	31
5.3 Omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet	33

5.4 Jätehuoltoa koskevan sääntelyn kehityspiirteitä	34
5.5 Jätehuollon vakuudet	35
5.6 Yhteen vetoa	36
5.7 Sääntelyn kehittämistarpeiden arviointia	38
6 Yhdyskuntajätehuollon järjestäminen	39
6.1 Mitä yhdyskuntajätehuolto on?.....	39
6.2 Lainsäädännön nykytila ja ongelmat	39
6.2.1 Jätehuoltovastuun kohdentaminen.....	39
6.2.3 Jätehuollon kustannusten jako ja maksujen kerääminen	42
6.3 Lainsäädännöstä johtuvat rajat yhdyskuntajätehuoltovastuun järjestämiselle	43
6.4 Tuottajavastuujärjestelmä	43
6.4.1 Tuottajavastuu ja sen kansallinen sääntely	43
6.4.2 EU-sääntely.....	44
6.4.3 Tuottajavastuun toimivuus	45
6.4.4 Yhteen vetoa	46
6.5 Vastuun siirtyminen jätehuoltoketjussa.....	46
6.6 Julkisoikeudellinen päätöksentekovoima ja sen siirtäminen	47
6.7 Vaihtoehtojen tarkastelua	48
7 Jätelainsäädännön toimeenpano.....	50
7.1 Hyväksymismenettelyt.....	50
7.1.1 Taustaa	50
7.1.2 Kansallisen sääntelyn nykytila.....	50
7.1.3 EU:n lainsäädännön vaatimukset: luvanvaraisuus	51
7.1.4 EU:n lainsäädännön vaatimukset: rekisteröinti.....	53
7.1.5 Jätedirektiivin uudistaminen.....	53
7.2 Jätelainsäädännön valvonta ja täytäntöönpano.....	54
7.2.1 Valvontaviranomaisten toimivalta.....	54
7.2.2 Täytäntöönpanotoimet.....	55
7.2.3 Rikosoikeudelliset keinot.....	55
7.2.4 Yhdyskuntajätehuollon järjestämiseen liittyvän mallin vaikutus valvontaan.....	56
7.3 Jätehuoltomääräykset.....	57
7.4 Johtopäätöksiä ja sääntelyn kehittämis ehdotuksia	58
8 Jätehuollon suunnittelu	59
8.1 Taustaa.....	59
8.2 Jätehuollon suunnittelun instrumentit jätelaissa	59
8.3 EU:n lainsäädännön vaatimukset	60
8.4 Päätelmiä.....	61
8.5 Sääntelyn kehittämisehdotuksia.....	62
Haastattelut	63
Kirjallisuus	63
Kuvailulehdet.....	64

1 Johdanto

1.1

Jätehuollon viimeaikainen kehitys

Jätelaki (1072/1993) ja –asetus (1392/1993) tulivat voimaan 1.1.1994. Tämän jälkeen jätehuoltotoiminta on kokenut useita muutoksia. Jätteitä ja jätehuoltoa koskeva sääntely on lisääntynyt ja yksityiskohtaistunut EU-lainsäädännön vaikutuksesta. Toisaalta EU:ssa on vahvistumassa politiikan suuntaus, jossa pyritään ulottamaan ympäristönsuojelua koskevaa päätöksentekoa tuotteisiin.

Jätehuollosta on myös tullut osaa laajempaa materiaalitaloutta. Suomessa etenkin kaatopaikkoja koskevat uudet vaatimukset ja niitä seurannut kustannusten jyrkkä nousu ovat vaikuttaneet jätehuollon kehitykseen: erityisesti tuotannon jätteiden hyödyntämisepaineet ovat lisääntyneet. Teknologinen kehitys on omalta osaltaan lisännyt jätteiden hyödyntämismahdollisuuksia.

Yhdyskuntajätehuollon osalta merkittävä muutos on se, että ns. peruskunta ei ole enää keskeinen toimija. Kunnat ovat kustannustehokkuussyistä pyrkineet tekemään yhteistyötä operatiivisen jätehuollon yhteydessä. Käytännössä tämä on tarkoittanut yhteisesti omistettujen jätehuoltoyhtiöiden perustamista. Yhdyskuntajätteiden kuljetus ja hyödyntäminen on käytännössä kokonaan yksityisoikeudellisten palveluntuottajien hoitamaa. Kaatopaikat ovat kuntien ja niiden omistamien jätelaitosten ylläpitämiä.

Jätehuoltoon liittyvän liiketoiminnan taloudellinen arvo on kasvanut merkittävästi. Samalla jätehuoltopalvelujen yksityisten tuottajien piirissä on tapahtunut voimakasta keskittymistä.

1.2

Raportin sisältö ja rakenne

Raportti koostuu johdannon lisäksi seitsemästä pääluvusta. Jokaisessa luvussa kuvataan yhtäältä nykysääntelyn sisältöä ja siinä käytännössä havaittuja ongelmia sekä toisaalta EU:n tai kansallisesta oikeusjärjestyksestä seuraavia rajoituksia ja edellytyksiä sääntelyn uudistamiselle. Jokainen luku sisältää oman johtopäätösoSION. Luvuissa 3, 4, 6 ja 8 esitellään yleisten johtopäätösten lisäksi joitakin konkreettisempia sääntelyvaihtoehtoja tai ehdotuksia sekä arvioidaan näiden kohdalla tunnistettuja mahdollisia hyötyjä ja haittoja.

Luku 2 sisältää yleisluontoisen katsauksen jätelainsäädännön soveltamisen ja tavoitteiden kannalta keskeisiin kysymyksiin. Luvussa 3 tarkastellaan jätehuollon ja jätelainsäädännön suhdetta muutamiin lähellä oleviin sääntelykokonaisuuksiin. Ympäristönsuojelulain (86/2000) ja tulevan jätelain osalta arvioidaan sitä, tulisiko jätelain soveltamisala pyrkiä rajoittamaan jätehuollon operatiiviseen järjestämiseen. Luvussa 4 arvioidaan, mitä keinoja jätelainsäädännöllä on ollut ja tulee mahdollisesti

olemaan jätteen synnyn ehkäisemiseksi tai materiaalitehokkuuden edistämiseksi. Luku 5 keskittyy jätehuoltoa koskevan sääntelyn yleisempiin kehitystarpeisiin. Luvussa 6 tarkastellaan yhdyskuntajätehuollon järjestämiseen liittyviä keskeisiä lainsäädännöllisiä ongelmia ja vaihtoehtoja. Luvussa 7 arvioidaan jätelainsäädännön käytännön toimeenpanoon liittyviä uudistamistarpeita; lupa- ja ilmoitusmenettelyitä, valvontaa, pakkotoimia sekä norminantovaltaa. Viimeinen luku 8 käsittelee jätehuollon suunnittelun lainsäädännön nojalla tapahtuvaa julkista ohjausta: mitä suunnittelun instrumentteja tulisi olla käytettävissä ja mikä olisi suunnittelun vaikutus yksittäisiä jätehuollon toimintoja koskevaan päätöksentekoon.

2 Jätelainsäädännön soveltamisala ja tavoitteet

2.1

Mitä jätelainsäädäntö on?

”Jätelainsäädännöllä” tarkoitetaan yleensä sitä säädöskokonaisuutta, jonka soveltamisen kohteena on ”jätteeksi” määriteltyihin aineisiin ja esineisiin liittyvä inhimillinen toiminta. Jätedirektiivin (2006/12/EY) 1 artiklaan on alkuperäisen direktiivin¹ säätämistä lähtien sisällytynyt jätteen määritelmä. Suomessa jätehuoltolaki (673/1978) oli ensimmäinen säädös, jonka soveltaminen oli keskeisiltä osin sidottu laissa olleeseen jätteen määritelmään. Tosiasiallisesti jätteitä ja jätehuoltoa koskevaa sääntelyä on kuitenkin ollut jo huomattavasti ennen teollisen kulutusyhteiskunnan syntyä. Varhainen jätēsääntely sijoittui lakisystemaattisesti osaksi terveydensuojelulainsäädäntöä, joka koski muun ohella kaupunkien ja maaseudun puhtaanapitoa. Sittemmin jätteitä ja jätehuoltoa koskevan sääntelyn tavoitteet, soveltamisala ja sisältö ovat mukautuneet vastaamaan uusia yhteiskunnallisia tarpeita.

Kansallinen jätēsääntely on vahvasti sidoksissa Euroopan Unionin oikeusjärjestykseen. EU:n jätelainsäädäntö on totuttu jakamaan kolmeen pääluokkaan: ns. horisontaalinen tai puitelainsäädäntö määrittää jätelainsäädännön yleisesti sovellettavat periaatteet ja keskeiset määritelmät sekä asettaa tietyt menettelylliset ja aineellisoikeudelliset perusvaatimukset; jätteen käsittely- ja hyödyntämistoimintoja koskeva sääntely käsittää kaatopaikkoja ja jätteen polttoa koskevat direktiivit; lisäksi EU:ssa on säädetty lukuisia yksittäisiä jätevirtoja (jätelajeja) koskevia erityissäädöksiä. Unionin jätēsääntely elää kahden tehtävän välisessä jännitteessä: yhtäältä on pyrittävä edistämään tavaroiden vapaata liikkumista sisämarkkinoilla, mutta toisaalta on tunnistettu tarve suojella ympäristöä ja terveyttä jätteiden haitallisilta vaikutuksilta.

EU:ssa on käynnissä jätedirektiivin uudistamistyö Komission 23.12.2005 tekemän ehdotuksen pohjalta.² Komissio antoi samassa yhteydessä ehdotuksen EU:n uudeksi jätestrategiaksi.³ Komission ehdotuksia on käsitelty mm. Suomen puheenjohtajuuskaudella (1.7.2006–31.12.2006) useaan otteeseen. Aikanaan hyväksyttävän uuden jätedirektiivin sisältöä on mahdotonta ennustaa. Rakenteellisesti EU:n jätelainsäädännössä tapahtunee ainakin se muutos, että vaarallisia jätteitä koskeva direktiivi kumotaan ja vastaava sääntely sisällytetään uuteen ”puitedirektiiviin”.

Voimassaoleva kansallinen jätelainsäädäntömme käsittää - laskutavasta riippuen - kahdesta neljään laintasoista säädöstä sekä yli kaksikymmentä valtioneuvoston päätöstä tai asetusta.⁴ Keskeiset puitesäädökset jätelaki (1072/1993) ja jäteasetus (1390/1993) tulivat voimaan 1.1.1994. Osa säännöksistä on sittemmin siirretty ympäristönsuojelulakiin (86/2000) ja -asetukseen (169/2000), joissa mm. säädetään jätteitä ja jätehuoltoa koskevan toiminnan ympäristöluvista. Voimassa olevat valtioneuvoston

¹ Alkuperäinen direktiivi 75/442/ETY muutettiin direktiivillä 91/156/ETY ja kumottiin direktiivillä 2006/12/EY.

² KOM (2005) 667 lopullinen.

³ KOM (2005) 666 lopullinen.

⁴ Esimerkiksi ympäristöhallinnon verkkosivut ja Edilex - palvelin antavat tässä suhteessa hieman erilaiset tulokset.

päätökset ja asetukset on yhtä poikkeusta lukuun ottamatta säädetty jätelain nojalla.⁵ Valtaosa näistä säädöksistä liittyy EU-säätelyn voimaansaattamiseen. Laintasoisissa säädöksissä – eli jätelaissa ja ympäristönsuojelulaissa – on sekä kansallista alkuperää että EU:n lainsäädännöstä johtuvaa jätteitä ja jätehuoltoa koskevaa sääntelyä.

Taulukko 1. Suomen jätelainsäädäntö. (* ”Puhtaasti” kansallista perää olevat säännökset)

Jätteitä ja jätehuoltoa koskeva puitelainsäädäntö
Jätelaki (1072/1993) Jäteasetus (1390/1993) Ympäristönsuojelulaki (86/2000) Ympäristönsuojeluasetus (169/2000) Ympäristöministeriön asetus yleisimpien jätteiden sekä ongelmajätteiden luettelosta (1129/2001) Valtioneuvoston päätös ongelmajätteistä annettavista tiedoista sekä ongelmajätteiden pakkaamisesta ja merkitsemisestä (659/1996) Asetus jätetilastoista (2000/2150/EY) Asetus jätteensiirroista (1993/259/ETY)
Jätteen hyödyntämistä ja käsittelyä koskeva (yleinen) lainsäädäntö
Valtioneuvoston päätös kaatopaikoista (861/1997) Valtioneuvoston asetus jätteen polttamisesta (362/2003) Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa (591/2006)
Yksittäisiä jätevirtoja koskeva lainsäädäntö
Valtioneuvoston asetus romuajoneuvoista (581/2004) Valtioneuvoston asetus ajoneuvon romutusavustuksesta (582/2004) Valtioneuvoston asetus eräiden vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta ajoneuvoissa (572/2003) Valtioneuvoston päätös pakkauksista ja pakkausjätteistä (962/1997) Valtioneuvoston asetus sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (852/2004) Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa (853/2004) Valtioneuvoston päätös PCB:n ja PCT:n käytön rajoittamisesta (1071/1989) Valtioneuvoston päätös PCB:n ja PCB-laitteistojen käytöstä poistamisesta sekä PCB-jätteen käsittelystä (711/1998) Valtioneuvoston päätös otsonikerrosta heikentävistä aineista (262/1998) Valtioneuvoston päätös eräitä vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista (105/1995) *Valtioneuvoston päätös hammashoidon amalgaamipitoisista jätevesistä ja jätteistä (112/1997) Valtioneuvoston päätös öljyjätehuollosta (101/1997) Valtioneuvoston päätös puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyksessä (282/1994) *Valtioneuvoston päätös käytöstä poistettujen renkaiden hyödyntämisestä ja käsittelystä (1246/1995) *Valtioneuvoston päätös rakennusjätteistä (295/1997) *Valtioneuvoston päätös keräyspaperin talteenotosta ja hyödyntämisestä (883/1998) Ympäristöministeriön päätös eräistä poikkeuksista pakkausten raskasmetallipitoisuuksia koskeviin raja-arvoihin (273/2000). Asetus muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveys-säännöistä (1774/2002/EY)

2.2

Jätteen käsite

Vain ”jätteeksi” määritellyt aineet ja esineet kuuluvat jätelainsäädännön soveltamisen piiriin. Jätteen määrittelemisen on osoittautunut haasteelliseksi tehtäväksi. Määritelmän on ensinnäkin oltava riittävän laaja kattaakseen kaikki lainsäädännön perustehtävän kannalta keskeiset toiminnot. Toisaalta lainkäytön ennakoitavuuden ja yhtenäisyyden toteutuminen edellyttää määritelmältä tarkkuutta. Johtuen jättesäätelyn vahvasta kytkennästä sisämarkkinoiden toimintaan koko EU:n alueelle tulisi saada käyttöön harmonisoitu jätteen käsite. Jättesäätelyn määrällisen kasvun myötä jätteen käsite on noussut entistäkin merkityksellisemmäksi kysymykseksi.

⁵ Valtioneuvoston päätös PCB:n ja PCT:n käytön rajoittamisesta (1071/1989) on säädetty jätelain edeltäjän jätehuoltolain nojalla.

Jätelain (1072/1993) 3 §:n 1 momentin 1-kohdan mukaan jätteellä tarkoitetaan "ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä." Säännös on jokseenkin suora käänös jätedirektiivin (2006/12/EY) 1 artiklan vastaavasta määritelmästä. Jätelain määritelmää on täydennetty nimeämällä erilaisia jäteluokkia jäteasetuksen (1390/1993) liitteessä I ja erilaisia jätahuoltotoimintoja liitteessä 5.⁶ Liitteen I viimeisenä jäteluokkana on mainittu "muutkin materiaalit, aineet tai tuotteet, jotka niiden haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä." Yksikään aine tai esine ei siis ole suljettu jätteen määritelmän ulkopuolelle (pelkästään) sillä perusteella, että se ei esiinny luokituksessa. Jäteasetuksen liitteiden lisäksi jätteen määritelmää täydentää ns. Euroopan jäteluettelo, joka on Suomessa saatettu voimaan ympäristöministeriön asetuksella (1129/2001). Myöskään jäteluettelolla ei ole ehdotonta oikeusvaikutusta siinä mainittujen aineiden tai esineiden luokittelun kannalta. Lopullista ratkaisua on yksittäisissä tulkintatilanteissa haettava aina jätelain ja -direktiivin yleisen määritelmän pohjalta.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella (EYTI) on ns. tulkintamonopoli jätteen käsitteen suhteen. Kansallisten lainsoveltajien on omassa toiminnassaan noudatettava EYTI:n linjauksia. EYTI:n runsaasta jätteen käsitettä koskevasta käytännöstä on poimittavissa muutamia keskeisiä oikeusohjeita.

Milloin aine tai esine muuttuu jätteeksi (ns. before waste – kriteeri)?

- Myös taloudellisesti arvokas aine tai esine voi olla jäte (Vessosso ja Zanetti C 206-207/88).
- Aineen haitallinen koostumus ja / tai käsittelytapa indikoi jätteeksi luokittelemista. Toisaalta tuomioistuin on useampaan kertaan todennut, että haitallisuudella ei olisi vaikutusta jätetulkinnan kannalta, vaan lähinnä jätteeksi jo tulkittujen edelleen luokittelun (jäte/ongelmajäte) kannalta. Tämä näkemys on kuitenkin ristiriidassa sen kanssa, että jätetatuksen arvioinnissa on otettava huomioon puitedirektiivin tavoitteet, mm. ympäristönsuojelu. Käytännössä aineen tai sen käyttötavan haitallisuus on olennainen osa jätteen käsitteen tulkintaa (mm. ARCHO Chemie Nederland Ltd. C-418/97).
- Jos tuotantoprosessissa syntyvä aine ei ole tuotantoprosessin päätarkoitus, tämä on indisio siitä, että kyseessä on jäte (mm. Euro Tombesi C-304/94 ja Palin Granit C-9/00).
- Tuotantoprosessin sivutuote ei ole jätettä, jos sen hyödyntäminen ilman edeltäviä muuntamistoimia on varmaa tai erittäin todennäköistä. Hyödyntämisen taloudellinen kannattavuus vaikuttaa siihen, kuinka todennäköisenä hyödyntämistä voidaan pitää. (Saetti ja Frediani C-235/02 sekä Palin Granit C-9/00).

Milloin aine tai esine lakkaa olemasta jätettä (ns. end of waste - kriteeri)?

- Aine tai esine voi lakata olemasta jätettä, jos siihen kohdistetaan tietyt vähimmäisvaatimukset täyttävä hyödyntämisprosessi. Näistä vähimmäisvaatimuksista ei ole selkeää, yleistettävissä olevaa oikeusohjetta. Esimerkiksi teräsharkot, jotka valmistetaan jäteluokan 3 B kierrätysmetallipakkausjätteistä, eivät ole enää direktiiveissä 94/63/EY ja 75/442/ETY tarkoitettuja pakkausjätteitä. Sen sijaan samasta pakkausjätteestä valmistettu muussa tuotantoprosessissa käytettävä raaka-aine on EYTI:n mukaan edelleen jätettä (mm. Mayer Parry Recycling Ltd. C-444/00).

⁶ Direktiivissä liitteet I sekä II a ja II b.

Etsittäessä yksittäistapauksessa vastausta yllä oleviin kysymyksiin, on otettava huomioon, että

- Mikään seikka yksinään ei ratkaise aineen tai esineen jätestatusta, vaan kyse on useampien eri kriteerien kokonaisharkinnasta (mm. ARCHO Chemie Nederland Ltd. C-418/97 ja C-419/97).
- Jätteen käsittelyä ei voi tulkita suppeasti. Tulkinnassa on otettava huomioon erityisesti puitedirektiivin tavoitteet (mm. Vessoja ja Zanetti C 206-207/88 ja Van de Valle et al. C-1/03).

Yleisen tason johtopäätöksenä voidaan todeta, että EYTI on ollut pidättyväinen määrittämään täsmällisesti sitä, milloin aine tai esine ei ole jätettä (ns. negatiivinen määrittelykriteeri). Tämä koskee sekä "before waste" että "end of waste" kriteerien määrittämistä. Varovaisen linjan seurauksena tuomioistuimen ratkaisut eivät ole merkittävästi lisänneet oikeusvarmuutta jätteen käsitteen osalta. Määritystehtävä onkin käytännössä jäänyt kansallisille, alueellisille ja jopa paikallisille lakia soveltaville viranomaisille. Esimerkiksi Suomessa kunnan ympäristöviranomaiset ratkaisevat määrittämisestä merkittävän osan jätelainsäädännön soveltamis- ja tulkintakysymyksistä.

Komission ehdotuksessa uudeksi jättepuitedirektiiviksi ehdotetaan EU:n laajuista menettelyä yksittäisten aineiden tai esineiden jätestatuksen lopettamiselle. Ehdotuksen III luvun 11 artiklassa on kuvattu menettely ja määriteltä ne edellytykset, joiden perusteella jäte voi muuttua uusiotuotteeksi –materiaaliksi tai -aineeksi. Perusteissa olisi 11 artiklan mukaan "otettava huomioon kaikki riskit, joita aiheutuu uusiomateriaalin tai -aineen ympäristölle haitallisesta käytöstä tai kuljetuksista, ja niissä on vahvistettava taso, joka takaa ihmisten terveyden ja ympäristön korkean suojelutason." Menettelyn tarkka sisältö ja sen piiriin lopulta pääsevät jättejakeet ovat vielä epävarmuuden peitossa. Joka tapauksessa komission ehdottama uusi menettely ei tulisi poistamaan itse perusongelmaa, eli jätteen käsitteeseen liittyvää epäselvyyttä ja sen myötä heikosti toteutuvaa oikeusvarmuutta.

2.3

Jätelainsäädännön tavoitteet ja yleiset periaatteet

2.3.1

Jätepolitiikka ja jätelainsäädäntö

Jätelainsäädäntö on keskeinen jättepolitiikan väline. Jätelainsäädännön ja jättepolitiikan välinen suhde ei kuitenkaan tässä mielessä ole itsestään selvä. Jättepoliittisten tavoitteiden toteutuminen tai toteutumatta jääminen ei ole riippuvainen yksin jätelainsäädännön sisällöstä tai sen toimeenpanon tehokkuudesta. Lainsäädännön sijasta esimerkiksi informaatio-ohjauksen kautta voidaan vaikuttaa vaikkapa syntyvän jätteen määrään. Lisäksi esimerkiksi tuloverotusta, sosiaalisia etuuksia tai kuluttajan-suojaa koskevalla sääntelyllä voi olla merkittäviä jättepoliittisia vaikutuksia.

Jätelainsäädännön relevanssi jättepoliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta riippuu myös asetettujen tavoitteiden sisällöstä. Jotkut tavoitteet luontuvat paremmin jätelainsäädännön kautta toteutettaviksi kuin jotkut toiset. Eräänlaisena jätelainsäädännön ydinalueena on pidetty jättehuoltoa eli sen ohjaamista, mitä syntyneillä jätteillä tehdään. Tämän ohella jätelainsäädännölle on annettu muita arvokkaiksi koettuja tavoitteita, kuten jätteen synnyn ehkäiseminen, luonnonvarojen kestävän käytön ja kestävän kehityksen edistäminen.

2.3.2

Jätelainsäädäntöä ohjaavat perusperiaatteet

Viimeisen reilun kymmenen vuoden ajan jätepolitiikan ja -lainsäädännön keskeistavoite on ollut jätteen syntymisen ehkäiseminen. Tavoite on kirjattu jätelain (1072/1993) tavoite- ja soveltamisalasäännöksiin (1-2 §, 18 a §). Lain 1 §:ssä synnyn ehkäisemisen tavoite on kytketty edelleen – eräänlaisena keinona – luonnonvarojen kestävä käyttöön ja kestävä kehityksen periaatteiden toteuttamiseen. Kansallinen lainsäädäntömme perustuu tältä osin jätedirektiivin (2006/12/EY) 3 ja 4 artikloissa ilmaistuun ns. jätehierarkiaan: jätteen syntymisen ehkäisy on ensisijainen tavoite, jonka jälkeen pyritään jätteen hyödyntämiseen ja viimeiseksi turvalliseen loppukäsittelyyn. Jättehierarkia ohjaa EU:n ja samalla myös kansallisen jätelainsäädännön kehittämistä.

Jätelainsäädännön piiriin kuuluvia perusperiaatteita ovat jätepuitedirektiivin 5 artiklassa mainitut omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet. Omavaraisuusperiaatteen mukaan Euroopan yhteisön ja kunkin jäsenmaan on pyrittävä olemaan omavarainen jätteiden käsittelyssä. Läheisyysperiaatteen mukaan jätteet on pyrittävä käsittelemään mahdollisimman lähellä niiden syntypaikkaa.⁷ Näiden periaatteiden rooli on lähinnä ohjata lainsäädäntöä ja jätehuollon suunnittelua.

Jätteitä ja jätehuoltoa erityisesti koskevien periaatteiden lisäksi jätelainsäädäntö rakentuu yleisempien ympäristöoikeudellisten periaatteiden varaan. Ennalta ehkäisyn periaatteen mukaan jätteestä aiheutuvia haittoja pyritään ehkäisemään ja vähentämään ennalta. Pilaaja maksaa -periaatteen mukaan jätehuoltokustannuksista vastaa jätteen tuottaja ja/tai haltija. Varovaisuusperiaatteen (ennalta varautumisen periaate) mukaan jätteistä ja jätehuollosta mahdollisesti aiheutuvaa vaaraa tai haittaa tulee pyrkiä estämään ennakolta, vaikka haittoista ei olisi täyttä tieteellistä näyttöä. Nämä periaatteet on kirjattu ympäristönsuojelulakiin (86/2000), jota sovelletaan myös jätteisiin ja jätehuoltoon.

2.3.3

Jätedirektiivin uudistamiseen liittyvät tavoite- ja periaatelinjaukset

EU:n jätepolitiikan tavoitteet ja keinot ovat olleet viimeksi esillä komission luonnonvarastrategiaa ja jätestrategiaa koskevissa tiedonannoissa sekä ehdotuksessa uudeksi jätepuitedirektiiviksi.⁸ Komission puitedirektiiviehdotus ja sen taustalla olevat luonnonvara- ja jätestrategiat eivät sisällä muutosehdotuksia nykyiseen jätehierarkiaan ja muihin Unionin jätehuoltoa määrittäviin perusperiaatteisiin. Jättehierarkian osalta ehdotuksen tavoitteena näyttäisi kuitenkin olevan elinkaariajattelun soveltamisen korostaminen.⁹ Jätedirektiiviehdotuksen 1 artiklan mukaan ”direktiivissä säädetään toimenpiteistä, joilla vähennetään resurssien käyttöön liittyvän jätteen ja jätehuollon aiheuttamia kokonaisympäristövaikutuksia”. Jäsenvaltioilla olisi (ensisijaisesti) velvollisuus edistää puhtaampien teknologioiden käyttöönottoa ja tuotesuunnittelua.

Komission jätedirektiivin uudistamista koskevaan ehdotukseen sisältyvät jäsenvaltioita koskevat uudet velvoitteet ovat lähinnä suunnitelmien ja ohjelmien muodossa. Voimassa olevan jätedirektiivin 7 artiklan mukaisten *jättesuunnitelmien* lisäksi direktiiviehdotuksen VI luvun 2 jaksossa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus laatia *jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevia ohjelmia*, joko erillisenä tai jätehuoltosuunnitelmiin sisällytettynä. Ohjelmissa on vahvistettava määrällisiä ja laadullisia tavoitteita jätteen synnyn ehkäisemiselle. Komission luonnonvarastrategiaa koskevaan tiedonantoon

⁷ Periaatteiden sisällöstä tarkemmin luvussa 5.

⁸ Ks. luonnonvarastrategiaa koskeva ehdotus 21.12.2005 KOM (2005) 670, jätestrategiaa koskeva ehdotus 21.12.2005 KOM (2005) 666 sekä siihen liittyvä ehdotus jätedirektiiviksi KOM (2005) 667.

⁹ Ks. mm. direktiiviehdotuksen perusteluosa s. 2. Neuvosto sen sijaan on ehdottanut nykyisen jätehierarkian täsmenmistä viisiportaiseksi: jätteen synnyn ehkäisy – uudelleen käyttö – kierrätys (hyödyntäminen materiaalina) – muu hyödyntäminen – loppukäsittely. Ks. Neuvoston mielipide 15.6.2006 (10457/06).

sisältyy ehdotus, jonka mukaan jäsenvaltiot laatisivat *luonnonvarojen kestävästä käytöstä ohjelmia*. Ne sisältäisivät erilaisia toimenpiteitä ja toimenpide-ehdotuksia luonnonvarojen kestävästä käytöstä edistämiseksi. Tältä osin komissio ei ehdota uusia konkreettisia lainsäädäntötoimenpiteitä, vaan lähinnä kannustaa jäsenmaita omiin aloitteisiinsa kuten taloudellisen ohjauksen käyttöönottoon.¹⁰

2.3.4

Elinkaariajattelun mahdollinen merkitys ja toimeenpano jättesäätelyssä

Elinkaariajattelussa pyritään ottamaan huomioon tuotteen (palvelun tai tavarana) kokonaisympäristövaikutukset raaka-aineiden hankinnan, valmistamisen, käytön ja käytöstä poistamisen aikana.

Komission elinkaariajattelua korostavan direktiiviehdotuksen taustalla on pyrkimys sääntelyn joustavuuden lisäämiseen. Jätehierarkiaa on kritisoitu jäykyydestä mm. siksi, että se ei riittävästi ota huomioon alueellisia eroja erilaisten jätelajien jätehuollosta päätettäessä. Joustavuus ja alueellisten tai jopa paikallisten erojen huomioon ottaminen jätehuoltoa koskevassa päätöksenteossa ovat sellaisenaan hyviä tavoitteita. Elinkaariajattelun toimeenpanon kannalta on kuitenkin olennaista määrittää, millä päätöksenteon tasolla sitä halutaan harjoittaa.

Yksi vaihtoehto on elinkaariajattelun kirjaaminen kansallisen lain tavoitesäännöksiin – kuten se on komission direktiiviehdotuksessa tehty. Tavoitesäännökset *ohjaavat norminantia* eli vaikuttavat lain nojalla annettavien asetusten tai muiden alemmanasteisten säädösten sisältöön. Tällöin elinkaariajattelu tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että yksittäisiä jätevirtoja koskevien säädösten laatimisessa otettaisiin huomioon tiettyjä jäte- tai aluekohtaisia eroavaisuuksia. Säännöksiin ei itsessään sisältyisi mitään nimenomaista lain soveltamisen tasolle ulottuvaa elinkaariarviointivelvoitetta. Tapauksissa, joissa varsinaiset lain säännökset jättävät tilaa tulkinnalle, elinkaariajattelun tavoite/periaate saattaisi vaikuttaa myös esimerkiksi yksittäisten ympäristölupien harkintaan.¹¹

Elinkaariajatteluvelvollisuuden vieminen lain varsinaisiin säännöksiin ja sitä kautta lainkäytön tasolle olisi haasteellinen tehtävä. Lainsäätäjä voi törmätä kansallisen lainsäädännön rakenteellisiin ongelmiin. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (86/2000) mukainen ympäristölupaharkinta on pitkälti sidottu tietyn toiminnan tietyllä rajatulla alueella aiheuttamaan pilaantumisen vaaraan. Tämä rajoittaa väistämättä elinkaariajattelun soveltamismahdollisuuksia yksittäisiä jätehuoltotoimintoja koskevan päätöksenteon yhteydessä. Muiden jätehuoltoon liittyvien päätöksenteon välineiden, kuten alueellisten jätesuunnitelmien, ongelmana on niiden heikko oikeudellinen sitovuus.

Lainsäädäntöä voidaan tuki muuttaa ja uusia päätöksentekomekanismeja luoda. Elinkaariajattelun soveltaminen jokapäiväisessä jätehuollossa edellyttäisi kuitenkin lainsäätäjältä vastausta useisiin hankaliin kysymyksiin: Minkä kokoisista jäte-eristä elinkaariarviointi olisi tehtävä? Kenellä olisi velvollisuus tai toimivalta sen tekemiseen? Mitkä olisivat elinkaariarvioinnissa huomioon otettavat seikat ja millä menetelmillä eri seikkojen merkitystä arvioitaisiin? Kääntöpuolella piilisi väistämättä vaara uuden säännösten kääntymisestä alkuperäistä tarkoitustaan vastaan: ei saataisikaan joustavuutta, vaan lisää yksityiskohtaista (ja jäykkää) sääntelyä.

¹⁰ Ks. ehdotuksen s. 9.

¹¹ Esimerkiksi jätteen käsitettä koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2005:90 jätelain 1 §:ssäkin mainitun luonnonvarojen kestävästä käytöstä periaatteen/tavoitteen merkitys näyttää olleen lopputuloksen kannalta suuri. Tavoiteargumentointi on tavanomaista myös EYTI:n jätteitä ja ympäristönsuojelua koskevassa oikeuskäytännössä.

Yhteenvetoa

Jätelainsäädännön tavoitteet ja soveltamisalan kannalta keskeiset käsitteet ovat vahvasti sidoksissa EU:n lainsäädäntöön, joten kansallisella lainsäätäjällä ei tässä suhteessa ole merkittävästi liikkumavaraa. Jätepuitedirektiivin keskeiset tavoite- ja periaatesäännökset, kuten jätehierarkia, ovat normeina ja jäsenvaltioita koskevin velvoitteina sisällöltään epätäsmällisiä. Epätäsmällisyys antaa liikkumavaraa, mutta se on toisaalta myös epävarmuuden lähde direktiivin täysimääräisen täytäntöönpanon kannalta. Kansalliseen lainsäädäntöön kirjattavilla tavoitteilla ja muilla periaatetyypisillä säännöksillä ei ole välitöntä merkitystä jäsenvaltion velvoitteen täyttämisessä. Olennaisempaa on ottaa käyttöön mahdollisimman tehokkaita ohjauskeinoja niin, että jätehierarkia toteutuu käytännön jätehuollossa.

Komissio on jätestrategian ja jätedirektiivin uudistamisen yhteydessä korostanut elinkaariajattelun tärkeyttä jätehuollossa. Kotimaisessa keskustelussa jätteen syntymisen ehkäisemisen ja elinkaariajattelun rinnalle on tuotu materiaalitehokkuuden tavoite.¹² On kuitenkin vaikea ennustaa, mikä olisi eri tavalla muotoiltujen tavoitteiden oikeudellinen merkitys ja vaikutus jätehuoltoon. Tämä riippuu lopulta yleisten tavoitteiden ja periaatteiden operationalisoinnista – eli siitä, miten ne muutetaan jätehuollon eri toimijoita koskeviksi yksilöidyiksi oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi.

¹² Materiaalitehokkuus on mm. yksi VALTSU:n teemoista.

3 Jätelainsäädännön tematiikka ja suhde eräisiin muihin lainsäädäntökokonaisuuksiin

3.1

Jätehuoltoa vai jotain muutakin?

Jätehuollon operatiivinen järjestäminen mielletään usein jätelainsäädännön perustehtäväksi. Tällöin määritetään ns. jätehuoltoketjun (tuottaja - keräys - kuljetus - hyödyntäminen tai käsittely) osapuolten keskinäisiä vastuusuhteita ja näiden vastuusuhteiden muuttamista koskevaa päätöksentekoa. Esimerkiksi nykyisen jätelain (1072/1993) 3 luvun 10 §, jonka perusteella kunta päättää jätteen kuljetusjärjestelmästä, liittyy jätehuollon operatiiviseen järjestämiseen. Samoin jätelain 5 luvun kustannusvastuuta ja rahoitusta koskevat säännökset. Mainittujen säännösten pyrkimyksenä on luoda puitteet jätehuoltoketjun toimimiselle ts. sille, että eri puolilla syntyvät jätteet päätyvät lopulta johonkin hyödynnettäväksi tai käsiteltäväksi.

Jätehuollon operatiivisen järjestämisen lisäksi myös jätteiden ja jätehuollon ympäristöön ja terveyteen kohdistuvia vaikutuksia on koettu tarpeelliseksi säännellä. Jätelain 3 luku sisältää - jätehuollon järjestämistä koskevan sääntelyn lisäksi - merkittävää ympäristön- ja terveydensuojeluun tähtäävää sääntelyä.

Toisaalta säädöskokonaisuuden eri osien lokeroiminen niille annettujen päätehtävien tai tavoitteiden mukaan on sinällään ongelmallista. Esimerkiksi jätehuollon rahoituksen järjestämistä koskevilla säännöksillä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tässä luvussa arvioidaan jätelainsäädännön ja jätehuollon suhdetta joihinkin keskeisiin sääntelyteemoihin ja muutamiin lähellä oleviin lainsäädäntökokonaisuuksiin.

3.2

Ympäristönsuojelu

3.2.1

Rinnakkainen soveltaminen

Ympäristönsuojelulain (86/2000) säätämisen yhteydessä pyrittiin kokoamaan yhteen useassa laissa olleet ympäristönsuojelua koskevat säännökset ja poistamaan päällekkäisyydet. Jätelaista (1072/1993) siirrettiin lupasäännökset ja saastuneen maaperän puhdistamista koskeva sääntely ympäristönsuojelulakiin.¹³ Muutoksista huolimatta jätelaki on yhä keskeinen ympäristönsuojelusäädös, mikä käy ilmi jo tavoitesäännöksestä: jätelain tavoitteena on edistää kestävästä kehityksestä, luonnonvarojen järkevää

¹³ HE 84/1999 s. 21. Esimerkiksi vesilain (264/1961) vesien pilaantumisen torjuntaa koskevat normit siirrettiin kokonaisuudessaan ympäristönsuojelulakiin. Näin vesilaki on nykyisellään vesitaloushankkeiden yleislaki (ks. VL 1 luvun 19 §) , ympäristönsuojelulaissa säädetään pinta- ja pohjavesien pilaantumisen torjunnasta eli vesien suojelusta.

käyttöä sekä *ehkäistä jätteistä johtuvaa ympäristö- ja terveyshaittaa* (1 §). Ympäristönsuojelulain tavoitteena puolestaan on mm. *ehkäistä jätteen syntymistä ja jätteen haitallisia vaikutuksia* (1 §). Ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluu kaikki toiminta, jossa syntyy jätettä sekä jätteen hyödyntäminen ja käsittelytoiminta (2 §).

Ympäristönsuojelulain ja jätelain aineellisia säännöksiä sovelletaan rinnakkain. Käytännössä tämä tarkoittaa mm. sitä, että ympäristölupien harkinnassa otetaan huomioon sekä ympäristönsuojelulain että jätelain aineelliset velvoitteet. Ympäristönsuojelulain lupaharkintaa sääntelevä 7 luku sisältää useita viittauksia jätehuoltoon ja jättesäätelyyn. Lupamääräyksiä koskevan 43 § 1 mom. 2-kohdan mukaan luvassa on annettava tarpeelliset määräykset jätteistä sekä niiden synnyn ja haitallisuuden vähentämisestä. Nämä määräykset ovat sidottuja ympäristönsuojelulain mukaiseen pilaantumisen käsitteeseen. Lain 45 §:n 1 mom. mukaan luvassa on annettava tarpeelliset määräykset jätteistä ja jätehuollosta jätelain ja sen nojalla annettujen säädösten noudattamiseksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan jätteen hyödyntämistä tai käsittelyä koskeva lupa voidaan rajoittaa tietynlaisen jätteen hyödyntämiseen tai käsittelyyn, ja luvassa voidaan asettaa etusijalle tietyltä alueelta peräisin olevan jätteen käsittely. Ympäristönsuojelulain 50 §:n mukaan jätteen hyödyntämis- ja käsittelypaikan luvassa on otettava huomioon jätelain 40 §:n mukaiset suunnitelmat. Ympäristönsuojelulain 45 §:n ja 50 §:n taustalla on vahvasti jätehuollon järjestämiseen liittyvä sääntelyintressi, joka ei ole sidoksissa pilaantumisen määritelmään.

Jätelaki ja ympäristönsuojelulaki täydentävät toisiaan: jätelaki täydentää aineellisesti pilaantumisen torjuntaa koskevaa sääntelyä ja vastaavasti ympäristönsuojelulain nojalla voidaan antaa jätehuoltoon liittyviä lupamääräyksiä. Jätelain ja ympäristönsuojelulain rinnakkainen soveltaminen herättää toisaalta myös kysymyksen säädösten tarpeettomasta päällekkäisyydestä tai jopa mahdollisesta ristiriitaisuudesta joissain tilanteissa.

3.2.2

Jäte- ja ympäristönsuojelulainsäädännön päällekkäisyydet

Jätelain (1072/1993) 2 ja 3 luvuissa säädetään yleisistä huolehtimisvelvollisuuksista (4 §) ja jätehuollon järjestämisestä koskevista yleisistä huolehtimisvelvollisuuksista (6 §). Mainitut säännökset ovat kahdella tavalla yleisiä. Ensinnäkin ne koskevat kaikkia toimijoita ja kaikkea toimintaa, eli ovat soveltamisalaltaan yleisiä. Toiseksi huolehtimisvelvollisuudet ovat tarkkuustasoltaan yleisiä: säännösten kuvaaman terveydelle tai ympäristölle vaarallisen tai haitallisen toiminnan määrittely yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa jää pitkälti lainsoveltajan harkinnan varaan.

Jätelain yleiset huolehtimisvelvollisuudet rinnastuvat tässä mielessä ympäristönsuojelulain (86/2000) aineellisiin perussäännöksiin, maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltoihin (YSL 7 ja 8 §). Huolehtimisvelvollisuudet ja pilaamiskiellot ovat aineellisesti päällekkäisiä siltä osin kun kyse on maaperän tai pohjaveden pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta. Ympäristönsuojelulain 5 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on lisäksi noudatettava jätelain 4 ja 6 §:ssä säädettyjä yleisiä velvollisuuksia. Jos jätehuoltoon liittyvästä toiminnasta aiheutuu ilmapäästöjä, toimintaa säännellään tarkemmin jätelain ja ympäristönsuojelulain nojalla annetuissa alemmanasteisissa säädöksissä.

Jäteasetuksen (1390/1993) 2 luvussa säädetään jätehuoltoketjun eri vaiheita koskevista yleisistä velvollisuuksista. Säännökset on alun perin kirjoitettu tarkentamaan jätelain yleisiä huolehtimisvelvollisuuksia. Lukuun ottamatta jätteiden kuormausta ja kuljetusta koskevaa säännöstä (7 §) jäteasetuksen 2 luku on kuitenkin pitkälti menettänyt tarkentavan merkityksensä. Syynä tähän on se, että jätelain nojalla on annettu useita yksittäisiä jätelajeja tai toimintoja koskevia alemmanasteisia sää-

döksiä, joiden tarkkuusaste on huomattavasti suurempi kuin jätelain ja -asetuksen tai ympäristönsuojelulain säännösten.

Vaikka jätelainsäädäntö on monilta osin yksityiskohtaistunut, jätteitä ja jätehuoltoa koskevat konkreettiset velvoitteet määräytyvät kuitenkin edelleen usein ympäristölupaharkinnassa. Lupamääräyksillä voidaan asettaa toiminnanharjoittajalle vielä asetustakin yksityiskohtaisempia ja tiukempia velvoitteita ympäristönsuojelulain 51 §:n mukaisesti. KHO on mm. pitänyt ennakkopäätöksessään (KHO 2005:23) voimassa ympäristölupamääräyksen, joka oli tiukempi kuin valtioneuvoston kaatopaikkapäätöksen pohjarakennetta koskeva vähimmäisvaatimus.

3.2.3

Päätelmiä nykytilanteesta

Jätelainsäädäntö ja ympäristönsuojelulainsäädäntö ovat jossain määrin keskenään päällekkäisiä. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jätteitä tai jätehuoltoa koskeva ympäristölupamääräys voidaan usein perustaa sekä jätelakiin että ympäristönsuojelulakiin – tai vaihtoehtoisesti vain jompaankumpaan niistä. Tällainen päällekkäisyys ei kuitenkaan ole käytännössä osoittautunut ongelmaksi, vaan säädökset pikemminkin täydentävät toisiaan.¹⁴ Teoriassa lakien painotuserot voivat toki aiheuttaa myös tilanteita, joissa ne ovat ristiriidassa keskenään. Mahdolliset ristiriidat voidaan kuitenkin ratkaista tapauskohtaisesti.

Eri säännösten päällekkäisyys näyttäisikin olevan lähinnä jätelainsäädännön sisäinen ongelma, joka johtuu voimakkaasti kehittyneen EU:n jätesäätelyn voimaansaattamisesta. Tämän seurauksena osa jäteasetuksen (1390/1993) säännöksistä on menettänyt käytännön merkityksensä. Etenkin jäteasetuksen 2 luvun säännökset on lainsäädännön uudistuksen yhteydessä alistettava kriittiselle sisältöarvioinnille. Sen sijaan ympäristönsuojelua koskevien jätesäädännön lakisystemaattisen paikka ei ole käytännön lainsoveltamisen kannalta olennainen kysymys.

Jätesäätelyn ymmärtäminen olennaisena osana ympäristönsuojelua ei ole pelkästään kansallista perua. Jätedirektiivi (2006/12/EY) sekä jätteitä ja jätehuoltoa koskevat ns. tytärdirektiivit sisältävät pääosin juuri ympäristönsuojeluun tähtäävää säätelyä. Vahvan EU-kytkennän seurauksena myös kansallinen lainsäädäntö tulee vastaisuudessakin sisältämään ympäristösäätelyä, jonka soveltaminen on sidoksissa aineen tai esineen jätemäärittelyyn.

3.3

Roskaantuminen

Roskaantumisen säätely on hajautunut useisiin eri säännöksiin. Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978) uudistettiin 1.11.2005 voimaan tulleella muutoksella (547/2005). Laki sääntelee katujen ja muiden yleisessä käytössä olevien alueiden kunnossa- ja puhtaanapitotoimien vähimmäissisältöä ja -laatua sekä mainittuja toimenpiteitä koskevan vastuun jakautumista kiinteistön omistajien ja kaupungin välillä. Puhtaanapitoa koskevat säännökset ovat osittain päällekkäisiä jätelain (1072/1993) 20 §:n roskaantuneen alueen puhdistamisvelvollisuutta koskevan säännöksen kanssa. Säännöksiin ei kuitenkaan sisälly keskinäistä ristiriitaa. Jätelain roskaamiskiellon perusteella roskaaja vastaa aiheuttamastaan roskaantumisesta ja alueen haltija on toissijaisessa vastuussa. Jos roskaajaa ei saada vastuuseen, laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta ja jätelaki johtavat vastuullisen osalta samaan lopputulokseen: alueen haltija vastaa puhdistamisesta/puhtaanapitotoimista. Katujen osalta taas jätelain 20 §:ää ei sovelle-

¹⁴ Ilpo Havumäen Haastattelu 29.8.2006.

ta, joten niiden puhtaanapito määräytyy yksin lain kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta perusteella.

Jätelain 20 §:n roskaamiskieltosäännös on osittain päällekkäinen myös eräiden muiden säädösten kanssa. Esimerkiksi romuajoneuvo voidaan poistaa roskaamiskiellon lisäksi romuajoneuvoja koskevan jätelain 18 I §:n perusteella. Näiltä osin onkin aiheellista pohtia roskaamiskieltosäännösten tarkempaa rajaamista. Myös jätelain (1072/1993) roskaamiskiellon ja ympäristönsuojelulain (86/2000) maaperän pilaa-miskiellon välinen rajanveto on edelleen väistämättä joissain tapauksissa epäselvä. Lähtökohta on, että ympäristö- tai terveyshaitan vaaran yhteydessä sovelletaan pilaa-missäännöstä, mutta jos haitta on puhtaasti esteettinen, sovelletaan roskaamiskieltosäännöstä (KHO 2001 T 1863). Rajanvedon merkitys liittyy lähinnä viranomaisten toimivaltasuhteisiin. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on toimivaltainen roskaantumisen yhteydessä ja alueellinen ympäristökeskus pilaantumisen yhteydessä. Käytännössä molemmat voivat olla toimivaltaisia samassa tapauksessa.

Kuvatuista päällekkäisyyksistä ja hieman ongelmallisesta historiastaan huolimatta jätelain roskaamiskieltosäännöstö koetaan viranomaisissa tarpeelliseksi ja sitä sovelletaan edelleen. Viranomaisten näkökulmasta ongelmia on aiheuttanut lähinnä roskaamiskiellon käytännön toimeenpano. Toiminnanharjoittaja on käytännössä voinut vältellä toimeenpanoa pitkiäkin aikoja tekemällä ns. perustevalituksia, joissa hallintopakon peruste kiistetään. Myös valinta uhkasakon ja teettämisuhan välillä on aiheuttanut viranomaisille päänvaivaa. Roskaamiskiellon teettämistä vaikeuttaa viranomaisten käytössä olevien rahallisten resurssien vähäisyys.

3.4

Terveydensuojelu

3.4.1

Taustaa

Jätteitä ja jätehuoltoa koskeva sääntely on alun perin syntynyt välittömästä tarpeesta suojella yleistä terveyttä.¹⁵ Voimassaolevan terveydensuojelulain (763/1994) lisäksi terveydensuojelua koskevaa sääntelyä on useassa kansallisessa laissa. Osalla näistä säännöksistä on yhteys jätehuoltoon tai toimintaan, jossa syntyy jätettä. Terveydensuojelulain lisäksi jätelaki ja ympäristönsuojelulaki pyrkivät molemmat tahollaan suojelemaan terveyttä. Elinympäristön terveellisyys on yksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisen maankäytön suunnittelun tavoitteista. Elinympäristön terveellisyys on mainittu yhtenä sisältövaatimuksena mm. yleiskaavan (39 §) ja asemakaavan (54 §) laatimisessa. Lisäksi mm. lannoitelainsäädäntö ja eläinperäisiä sivutuotteita koskeva sääntely tähtäävät terveydensuojeluun ja sisältävät kytkentöjä jätelainsäädäntöön.

3.4.2

Terveydensuojelulainsäädäntö ja jätelainsäädäntö

Ennen ympäristölainsäädännön kokonaisuudistusta ja ympäristönsuojelulain säätämistä terveydensuojelulaki (763/1994), kuten myös en edeltäjä terveydenhoitolaki (469/1965), oli yksi ns. sektorilaeista, joita sovellettiin rinnakkain mm. ympäristölupamenettelyssä. Uudistuksen yhteydessä terveydensuojelulain ns. sijoituslupasäännöstö kumottiin, mutta keskeiset aineelliset säännökset sekä tiettyjen toimitilojen il-

¹⁵ Terveydensuojelua koskevat säädökset olivatkin pitkään eräänlaisia ympäristönsuojelun yleissäädöksiä. Niiden avulla on suojeltu varsinkin maaperää ja vesiä saastumiselta. Jätevesihuolto oli vuoden mm. 1879 terveydenhoitoasetuksen (31/1879) keskeisiä sääntelykohteita.

moitusvelvollisuus jäi terveydensuojelulakiin. Terveydensuojelulain mukaista ilmoitusta ei tehdä, jos toiminta edellyttää ympäristölupaa. Sen sijaan jätelain mukaisten hyväksymismenettelyjen ja ympäristönsuojelulain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden soveltuminen ei vaikuta terveydensuojelulain mukaisen ilmoituksen tarpeellisuuteen. Terveydensuojelulain mukaisen ilmoituksen perusteella voidaan antaa mm. jätehuoltoa koskevia määräyksiä terveyshaitan estämiseksi. Teoriassa on mahdollista, että samalta toiminnalta vaaditaan sekä ympäristönsuojelulain että terveydensuojelulain mukaista ilmoitusta. Käytännössä päällekkäisyyttä ei ole.

Terveydensuojelulaki on terveydensuojelua koskeva yleislaki, jossa säädetään muun muassa uima- ja talousvesistä, jätteistä ja jätevedestä sekä asuntojen ja muiden oleskelutilojen terveydellisistä vaatimuksista. Terveydensuojelulain tarkoituksena on "väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen sekä ennalta ehkäistä, vähentää ja poistaa sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa (terveydensuojelu)." Lakia sovelletaan rinnakkain muiden terveydensuojelua koskevien lakien, kuten jätelain, kanssa. Terveydensuojelulain 2 §:n yleiset periaatteet soveltuvat mm. kaikkien terveyshaittaa aiheuttavien teollisten toimintojen sijoittamiseen. Esimerkiksi tuotantotoiminta jossa syntyy jätteitä tai jätehuoltoon liittyvät toiminnot tulisi aina arvioida myös terveydensuojelulain säännösten perusteella. Lisäksi lain 6 luvussa on erityiset jätteitä ja jätevesiä koskevat säännökset: 22 §:n mukaan "jätteiden säilyttäminen, kerääminen, kuljettaminen, käsittely ja hyödyntäminen sekä jäteveden johtaminen ja puhdistus on tehtävä siten, ettei niistä aiheudu terveyshaittaa." Säännös kattaa kaiken jätteisiin ja jätehuoltoon liittyvän toiminnan.

Terveydensuojelulain muutoksella on hiljattain säädetty myös suuriin yleisötilaisuuksiin liittyvän jätehuollon järjestämisen laatuvaatimuksista. Lain 24 §:n mukaan jätehuolto ja hygieeniset olosuhteet tulee järjestää siten, ettei niistä aiheudu terveyshaittaa. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään tarkemmin suurten yleisötilaisuuksien jätehuollosta ja hygieenisistä järjestelyistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus voi antaa terveyshaittojen ehkäisemiseksi ohjeita jätteiden käsittelystä, jätevesien desinfioimisesta, kuolleiden luonnonvaraisten eläinten käsittelystä sekä käymälän rakentamiseen liittyvistä hygieenisistä vaatimuksista. Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen on ennen ohjeiden antamista kuultava muita viranomaisia tai tahoja, joiden toimintaa tai etua asia erityisesti koskee.

3.4.3

Eläinsivutuotteet ja lannoitteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveyssäännöistä (EY) 1774/2002 (ns. sivutuoteasetus) tarkoituksena on luoda eläimistä saataville sivutuotteille yhdet ai-noat säädöspuitteet, jotka suojaisivat paremmin kansanterveyttä ja eläinten terveyttä. Asetuksessa annetaan säännöt eläimistä saatavien sivutuotteiden keräämiselle, kuljetukselle, varastoinnille, esikäsittelylle, käsittelylle, käytölle ja hävittämiselle, jotta estetään eläinten terveydelle tai kansanterveydelle aiheutuvat riskit. Sivutuoteasetus vaikuttaa lähinnä kansainvälisessä liikenteessä syntyvän ruokajätteen, vähittäis- ja tukkukaupan eläinperäisiä tuotteita sisältävien entisten elintarvikkeiden sekä elintarviketeollisuudesta tulevien eläinten sivutuotteiden ja entisten eläinperäisten elintarvikkeiden sääntelyyn.

Uusi lannoitevalmistelaki (539/2006) tuli voimaan 1.7.2006. Lain tarkoituksena on uudistaa, yhdenmukaistaa ja selventää lannoitevalmisteita koskeva lainsäädäntö Suomessa ottaen huomioon kansalliset kehittämistavoitteet ja käytännössä esiin tulleet muutostarpeet. Laki käsittää yleiset maa, puutarha- ja metsätaloudessa sekä maisemoinnissa käytettäviä lannoitevalmisteita koskevat laatuvaatimukset, jotka

lannoitevalmisteiden on täytettävä, jotta niitä Suomessa saa valmistaa markkinoille saattamista varten, saattaa markkinoille, käyttää ja tuoda maahan. Koska lannoitevalmistelaissa säädetään myös lannoitevalmisteena sellaisenaan käytettävän sivutuotteen tai lannoitevalmisteen raaka-aineena käytetyn tuotteen sisämarkkinakaupasta, maastaviennistä ja maahantuonnista on niiden osalta otettava huomioon myös, mitä neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 259/93 Euroopan yhteisöstä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisössä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta (*jätteesiirtoasetus*) säädetään.

Ympäristönsuojeluasetuksen 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa on säädetty poikkeuksista tiettyjen lannoitelainsäädännön piiriin kuuluvien jättein hyödyntämisen luvanvaraisuuteen (jätevesi- ja sakokaivolietteen, lanta, tuhkan ja kuonan). Näiden jätejakeiden hyödyntämistä sääntelevät lannoitevalmistelaki, sivutuoteasetus, valtioneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesien pääsyn rajoittamisesta (931/2000) sekä valtioneuvoston päätös puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyksessä (281/1994). Vaikka jätelaki (1072/1993) soveltuu kaikkeen jätteiden hyödyntämiseen, lannoitelainsäädännön tarkemmat säännökset korvaavat yleensä jätelain säännökset lannoittamistarkoituksessa tapahtuvan hyödyntämisen yhteydessä.

3.4.5

Yhteenvetoa terveydensuojelun ja jätelainsäädännön suhteesta

Terveydensuojeluun tähtäävä sääntely on jätehuollon toimintojen yhteydessä kattavaa. Varsinaisen jätelainsäädännön – jossa terveydensuojelu on edelleen keskeinen tavoite ja velvoite – lisäksi terveydensuojelun erikoislainsäädäntö kattaa terveydensuojelun kannalta olennaisia jätehuollon toimintoja.

Terveydensuojeluviranomaisten keskuudessa koetaan, että jäte- ja ympäristölainsäädännön käytännön soveltaminen painottuu helposti ympäristöhaittojen sääntelyyn. Terveyshaittojen arviointi on jäänyt vähemmälle huomiolle. Keskeisenä syynä tähän on ollut se, että terveydensuojeluviranomaisten rooli ympäristölupien käsittelyssä on ollut jossain määrin vakiintumaton.

3.5

Kemikaalit ja jätteet

3.5.1

Taustaa

Kemikaalien käytöstä aiheutuvat päästöt kohdistuvat maaperään, vesistöön, ilmaan, työympäristöön, kotitalouksiin jne. Ongelman laaja-alaisuudesta johtuen kemikaalien kemikaaleja ja niiden käyttöä säännellään useissa mm. pilaantumisen torjuntaa, terveydensuojelua ja teknistä työturvallisuutta koskeissa säädöksissä. ”Varsinaiseksi kemikaalisääntelyksi” mielletään kuitenkin useimmiten ne säädökset, jotka koskevat kemikaaleja sisältävien tuotteiden markkinoille laskemista sekä markkinoilla olevien tuotteiden pakkaamista, merkitsemistä ja tuotteiden sisältämää kuluttajainformaatioita.¹⁶ EU:ssa valmisteilla oleva uusi kemikaaliasetus eli REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) tulee uudistamaan valtaosan kemikaalilainsäädännöstä. Kemikaaliasetus on parhaillaan valmisteilla EU:ssa ja osa jätehuollon kannalta tärkeistä kysymyksistä on vielä auki.

¹⁶ Nämä säädökset on EU:n säädösluettelossa listattu koodin 15.10.20.50 alle (Kemikaalit, teolliset riskit ja biotekniikka).

Kansallinen kemikaalilainsäädäntömme käsittää – hahmotustavasta riippuen – kahdesta kuuteen lain tasoista säädöstä ja n. 30-45 alemmanasteista säädöstä. Osa alemmanasteisista kemikaalisäädöksistä on annettu myös jätelain nojalla. EU:n kemikaaliasetuksen voimaantulo tulee käytännössä tarkoittamaan sitä, että valtaosa voimassa olevista säädöksistä kumotaan. Kemikaaliasetuksen lisäksi myös muu kemikalisoitumista koskeva EU:n erityislainsäädäntö saattaa vaikuttaa jätehuollon sääntelyyn.

3.5.2

REACH ja jätelainsäädäntö

EU:n kemikaaliasetus tulee koskemaan kemikaalien¹⁷ valmistusta, maahantuontia, markkinoille saattamista ja käyttöä sellaisenaan tai esineissä ja valmisteissa. Jätelainsäädännön ja kemikaalilainsäädännön kannalta keskeisin rajanveto tullaan tekemään asetuksen soveltamisalaa koskevassa 2 artiklassa: näyttää siltä, että kemikaaliasetusta sovellettaisi jätteisiin sellaisina kuin ne on määritelty jätepuitedirektiivissä (2006/12/EY). Jätteen käsitteeseen liittyvät rajanvedot olisivat näin ollen ratkaisevia kemikaaliasetuksen soveltamisen kannalta – päällekkäinen soveltaminen ei periaatteessa olisi mahdollista. Käytännössä jätteen käsitteen rajanvetoon liittyvät ongelmat saattavat kuitenkin johtaa siihen, että samaan aineeseen tai esineeseen sovellettaisiin sekä kemikaaliasetusta että jättesäännöksiä.

REACH tullee sisältämään useampia mekanismeja kemikaalien käytön rajoittamiseksi. Ensinnäkin komissio saanee valtuudet rajoittaa tai kieltää vaarallisten kemikaalien valmistuksen ja käytön kokonaan. Lisäksi komissio voisi asettaa jatkokäyttäjille tiettyjä velvoitteita. Keskeisimmät asetuksen velvoitteet tulisivat kuitenkin olemaan menettelyllisiä: rekisteröintivelvollisuus, velvollisuus tehdä turvallisuusarviointi ja lupamenettely. Lupamenettely tulisi koskemaan ainoastaan pientä osaa kemikaaleja – niitä, jotka ovat erityisen vaarallisia. Rekisteröinti tulisi olemaan keskeisin ja yleisimmin sovellettava velvoite. Lähtökohtaisesti rekisteröinti olisi edellytyksenä markkinoille saattamiselle. Rekisteröinnin yhteydessä kemikaalien valmistajat ja maahantuojat mm. laatisivat arvion liittyen kemikaalin riskeihin.

Yksi keskeinen ja kysymyksiä herättävä alue kemikaaliasetuksen ja jätelainsäädännön keskinäisyydessä on sellaisten materiaalien sääntely, jotka syystä tai toisesta vapautuvat jätetestuksesta. Kemikaaliasetusta sovellettaisiin lähtökohtaisesti mainittuihin materiaaleihin, koska ne eivät enää olisi jätteitä. Näin ollen edellä tarkoitettut aineet ja esineet tulisivat markkinoille laskettaessa lähinnä kemikaaliasetuksen mukaisen rekisteröintivelvollisuuden piiriin. Näin ei kuitenkaan välttämättä tapahdu, koska kemikaaliasetus tullee sisältämään velvoitekohtaisia soveltamispoikkeuksia. Rekisteröintivelvoitetta ei esimerkiksi välttämättä tulla soveltamaan mm. ”uusio-raaka-aineesta tuotettuun aineeseen jos aine on jo aikaisemmin rekisteröity”. Myös ”käyttöpaikalla erotetut välituotteet” jäisivät rekisteröintivelvollisuuden ulkopuolelle. Tosin näin muotoiltuina mm. teollisuuden sivutuotteina syntyvät uusiotuotteet tulisivat kemikaaliasetuksen rekisteröintivelvollisuuden piiriin, koska niihin ei tällöin sovellettaisi mitään muuta rekisteröintimenettelyä.

3.5.3

Yhteenvetoa: kemikaalisääntelyn vaikutukset jätelainsäädäntöön

Tuotantotoiminnassa pyritään minimoimaan jätteissä olevien haitallisten aineiden pitoisuuksia ja erityisesti estämään vaarallisten jätteiden synty. Kemikaalisääntely rajoittaa mm. tiettyjen aineiden käyttöä tuotantoprosesseissa. Ns. uusiomateriaalien osalta jäte- ja kemikaalisääntely näyttäisivät olevan vaihtoehtoisia toisilleen. REACH-asetuksen lopulliset rajaukset on kuitenkin tältä osin tekemättä.

¹⁷ Asetus ei sisällä varsinaisesti ”kemikaalin” määritelmää, vaan asetusta sovelletaan aineisiin, valmisteisiin ja esineisiin: ks. ehdotuksen 3 artikla.

Muista EU:n säädöksistä esim. pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskeva ns. POP asetus (850/2004/EY) asettaa vaatimuksia jätteen hyödyntämiselle ja käsittelylle. Asetuksen liitteessä V on lueteltu tyhjentävästi ne jätedirektiivin (2006/12/EY) mukaiset hyödyntämis- ja käsittelytoimet, jotka ovat sallittuja pysyviä orgaanisia yhdisteitä sisältävien jätteiden osalta. Varsinkin ongelmajätehuoltoa koskeva sääntely määrittyy osin kemikaalilainsäädännön kautta. Tulevassa jätelainsäädännön uudistuksessa on syytä pohtia mm. sitä vaihtoehtoa, että ongelmajätehuoltoa koskevan sääntelyn keskeiset aineelliset velvoitteet kootaan yhteen lukuun lain tasoisessa säännöksessä.

3.6

Vaihtoehtojen tarkastelua

Useiden yksittäisten säännösten tarpeellisuuden arvioinnin ja hienosäädön ohella lakijaostossa on keskusteltu jätelainsäädännön ympäristönsuojelua koskevan sääntelyn lakisystemaattisesta paikasta. Kysymys on käytännössä siitä, pitäisikö voimassaolevan jätelain ja -asetuksen ympäristönsuojeluun liittyvät säännökset siirtää ympäristönsuojelulakiin. On huomattava, että sääntelyn siirto saattaisi tämän ohella vaikuttaa myös muiden tässä jaksossa käsiteltävien säädösten ja jätēsääntelyn keskinäisyyteen. Siirron vaikutukset olisi tutkittava myös tältä osin.

Alla on tarkasteltu päävaihtoehtoja mahdollisine hyöty- ja haittapuolineen. Tarkastelussa edellä kappaleessa 3.1 kuvattu jätehuollon operatiivinen järjestäminen on ymmärretty jätelainsäädännön ydintehtäväksi.¹⁸ Edellä kappaleissa 3.2 käsitelty ympäristönsuojelua koskeva sääntely on puolestaan määritetty kokonaisuudeksi, jota voidaan ”siirrellä” laista toiseen.

Vaihtoehto 1: Jätelain ja ympäristönsuojelulain soveltamisalat ja tavoitteet säilyvät näiltä osin nykyisellään: jätelain tavoitteena on edelleen ehkäistä ja torjua jätteistä aiheutuvaa vaaraa terveydelle ja ympäristölle ja vastaavasti yhtenä ympäristönsuojelulain tavoitteena on ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Kaikki jätēsääntelyn kannalta keskeiset ja nykyiseen jätelakiin sisältyvät määritelmät, kuten ”jäte” ja ”jätteen haltija” ym. sisällytetään uuteen jätelakiin. Lisäksi jätelakiin tai ympäristönsuojelulakiin lisätään lakien soveltamisen kannalta keskeisiä määritelmiä. Ympäristönsuojelulain mukaiset lupa- ja valvontaviranomaiset soveltavat rinnakkain jätelaissa määritettyjä yleisiä velvollisuuksia ja ympäristönsuojelulain yleiskieltoja sekä jätteitä ja jätehuoltoa koskevia alemmanasteisia säädöksiä.

Jätelaki sisältää tarvittavat valtuutussäännökset EU:n jätēsääntelyn yksityiskohtien voimaansaattamiseksi.

Hyötyjä

- Jätelain ja ympäristönsuojelulain soveltamisessa voidaan hyödyntää rinnakkaissoveltamiseen liittyvää pitkää käytännön kokemusta. Tämän seurauksena nykyisinkin hyvin toteutuva lainkäytön ennakoitavuus säilyy.
- Toisaalta jätelain säilyminen myös ympäristönsuojelusäännöksenä mahdollistaa sen, että jätteisiin ja jätehuoltoon liittyvän toiminnan erityispiirteet voidaan ottaa huomioon ympäristönsuojeluun liittyvässä päätöksenteossa.

Haittoja/ongelmia

- Jätelain ja ympäristönsuojelulain rinnakkaissoveltamisen voi teoriassa synnyttää ristiriitatilanteita, vaikka nykykokemuksen perusteella sellaisesta ei ole tietoa. Sääntelyn ennakoitavuus kärsii ja aiheutuu turhia kustannuksia.
- Rinnakkainen soveltaminen on lainsäädännön selkeyttä ja ymmärrettävyyttä haittaava tekijä. Näin on varsinkin niiden toiminnanharjoittajien kannalta, jotka ovat taloudellisilta ja tiedollisilta resursseiltaan pienimpiä.

¹⁸ Jätehuollon järjestämiseen liittyvää sääntelyä käsitellään tarkemmin luvussa 6.

Vaihtoehto 2: Jätehuoltolaki + ympäristönsuojelulaki. Jätehuoltolaki keskittyy jätehuollon operatiiviseen järjestämiseen. Kaikki suoraan ympäristönsuojeluun liittyvä jätessäätely siirretään ympäristönsuojelulakiin. Roskaantumisen sääntely säilytetään jätehuoltolaissa.

Jätehuoltolakia sovelletaan jätehuoltoon (jätteen keräämiseen, kuljettamiseen sekä hyödyntämiseen ja loppukäsittelyyn) ja roskaamiseen. Lain tavoitteena on (tiedut laatuvaatimukset täyttävän) jätehuollon takaaminen sekä roskaantumisen ja siitä aiheutuvien haittojen ennaltaehkäisy. Jätehuoltolaki sisältää säännökset mm. jätehuoltovastuun jakautumisesta ja sisällöstä eri jätejakeiden osalta, jätehuollon suunnittelusta ja rahoituksesta sekä jätehuoltoviranomaisista.

Jätteisiin ja jätehuoltotoimintaan liittyvät synnyn ehkäisyä tai materiaalitehokkuutta ja pilaantumisen torjuntaa koskevat laintasoiset säännökset kirjataan ympäristönsuojelulakiin. Käytännössä tämä tarkoittaa nykyisten jätelain ja jäteasetuksen suoraan ympäristönsuojeluun liittyvien velvoitteiden siirtämistä uudelleen muotoiltuna ympäristönsuojelulakiin. Jätteitä ja jätehuoltoa koskevien säännösten soveltamisen kannalta keskeiset määritelmät sisällytetään ympäristönsuojelulain 3 §:ään.

Ympäristönsuojelulain 2 luvun valtuutussäännöksiä täydennetään siltä osin kuin EU:n tulevan jätessäätelyn yksityiskohtien voimaansaattaminen sitä vaatii.

Hyötyjä

- Jätelain ja ympäristönsuojelulain rinnakkaissoveltamiseen mahdollisesti liittyvät epäselvyydet ja ristiriidat poistuisivat. Tämä lisäisi entuudestaan lainkäytön ennakoitavuutta.
- Pitkällä tähtäimellä sääntelyn ymmärrettävyys ja hallittavuus sääntelyn kohteiden keskuudessa paranisi, mikä säästäisi kustannuksia.

Haittoja/ongelmia

- Yksittäisten säännösten siirtämiseen lainsäädäntökokonaisuudesta toiseen liittyy aina riski siitä, että alkuperäiseen säädöskokonaisuuteen (jätelainsäädännön) kuulunut merkityksellinen ominaisuus jää huomaamatta. Tällöin esimerkiksi ympäristönsuojelun taso saattaa laskea.
- Ympäristönsuojelulain vanhat säännökset ja uudet jätessäännökset saattavat osoittautua ristiriitaiseksi. Etenkin aluksi sääntelyn ymmärrettävyys pikemminkin heikkenee kuin paranee, jolloin mitään edellä mainittuja hyötyjä ei saavuteta. Lainsäädäntötekniset ongelmat: ”jätehuollon operatiivinen järjestäminen”, ”roskaantumisen estäminen” ja ”ympäristönsuojelu” on helppo erottaa toisistaan yleisellä periaatetasolla, mutta konkreettisten säännösten laatiminen ja sijoittaminen eri lakeihin mainittua jaottelua noudattaen osoittautunee erittäin hankalaksi tehtäväksi.
- Jos jätehuollon ja ympäristönsuojelun laintasoinen erottaminen toteutetaan, EU:n tulevat jätessäädökset on nykyistä useammin saatettava voimaan muuttamalla kahta kansallista lakia (jätehuoltolakia ja ympäristönsuojelulakia) yhden (jätelaki) sijaan.

4 Jätteen syntymisen ehkäiseminen

4.1

Voiko jätteen syntymiseen vaikuttaa jättesäätelyn keinoin?

Jätteet syntyvät kulutuksen ja sen edellyttämän tuotannon seurauksena. Näin ollen jätteen syntymisen ehkäisyyn ja materiaalitehokkuuteen vaikuttavat päätökset tehdään pääosin jo tuotteiden suunnitteluvaiheessa sekä kulutuskäyttäytymisessä. Jätteen syntymisen ehkäiseminen tarkoittaa *ennakoivia toimia*, jotka johtavat syntyvän jätteen *määrän tai haitallisuuden* vähenemiseen. Ehkäisytoimet voivat tällöin liittyä raaka-aineiden hankintaan, tuotesuunnitteluun, valmistusprosesseihin, henkilöstön osaamiseen, haitallisten aineiden käyttöön, pakkaamiseen ja varastointiin jne.¹⁹ Joi-takin teollisia tuotantoprosesseja lukuun ottamatta jätelainsäädäntö ei koske tällais-ta päätöksentekoa. Siksi jätteen synnyn ehkäiseminen jätelainsäädännön johtavana tavoitteena voidaan kyseenalaistaa.

Suoran hallinnollisen ohjauksen rajat jätteen synnyn ehkäisemisessä on tunnustettu myös EU:ssa, jossa on peräänkuulutettu taloudellisten ja informaatioon perustuvien ohjauskeinojen käyttöönottoa.²⁰ Suomessa kestävästä kulutuksesta ja tuotantoa pohtineen ns. KULTU-toimikunnan raportissa on yhtenä toimenpiteenä ehdotettu materiaalitehokkuuden palvelukeskuksen perustamista. Palvelukeskus tuottaisi materiaalitehokkuuteen tähtääviä asiantuntijapalveluja tuottajista kuluttajiin.²¹ VALTSU II-työryhmä on valinnut tuotannon ja kulutuksen materiaalitehokkuuden parantamiseksi useiden esitettyjen ohjauskeinojen joukosta muutamia parhaimmaksi koettuja. Tärkeimpänä ohjauskeinona työryhmä pitää materiaalitehokkuuden palvelukeskuksen perustamista. Tämän jälkeen tulevat materiaalitehokkuuden taloudellinen ohjaus ja toimi-alakohtaiset vapaaehtoiset sopimukset. Ensimmäinen jätelainsäädäntöön perustuva ohjauskeino – ympäristöluvut – mainitaan vasta neljäntenä. Samansuuntaisia päätelmiä voidaan tehdä materiaalitehokkuuden edistämisen keinoja koskevan vaikutusten arvioinnin perusteella.²²

EU:ssa on tehty myös lainsäädännöllisiä aloitteita kestävämmän kulutuksen aikaansaamiseksi. Vuonna 2005 säädettiin yhteisön yhdenmukaista tuotepolitiikkaa konkretisoiva ns. EuP-direktiivi (2005/57/EY).²³ Direktiivin 1 artiklan mukaan siinä ”säädetään energiaa käyttävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteet tavoitteena varmistaa tällaisten tuotteiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla” sekä ”edistetään kestävästä kehityksestä parantamalla energiatehokkuut-

¹⁹ Ks. Salmenperä (2004), s. 8.

²⁰ Komission jätestrategiaa koskeva tiedonanto 27.5.2003 KOM (2003) 301 lopullinen, s. 29.

²¹ Ks. mm. KULTU-toimikunnan raportissa olevat toimenpide-ehdotukset s. 12-36.

²² VALTSU II – työryhmän muistio ”VALTSUn tavoitteiden ja ohjauskeinojen priorisointi” (Hanna Salmenperä 16.6.2006) Ks. Kautto – Mela – Mickwitz, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 9/2006.

²³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi energiaa käyttävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista sekä neuvoston direktiivi 92/42/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/57/EY ja 2005/55/EY muuttamisesta. EUVL L 191, 22.7.2005, s.29.

ta ja ympäristönsuojelun tasoa ja samalla energiahuoltovarmuutta”. EuP-direktiivin avulla tuotteisiin liittyviä ympäristövaikutuksia pyritään vähentämään sisällyttämällä ympäristönäkökohdat tuotantoprosessiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.²⁴ EuP-direktiivi on eräänlainen puitedirektiivi, jonka pohjalta tullaan myöhemmin antamaan tuoteryhmäkohtaisia täytäntöönpanosäädöksiä, jotka velvoittavat näiden tuotteiden markkinoille saattajia. Tulevaisuudessa yhdennetty tuotepolitiikka saattaakin konkretisoida yksittäisiä tuoteryhmiä koskevaksi lainsäädännöksi, jossa annetaan materiaalitehokkuuteen liittyviä vaatimuksia tuotteiden valmistajille ja maahantuojille.

Uusien ohjauskeinojen käyttöönottoon kannustavista aloitteista huolimatta jätteen syntymisen ehkäisy tulee edelleen säilymään myös EU:n jätelainsäädännön johtavana tavoitteena. Jätedirektiivin uudistamistyössä pyritään jopa lisäämään konkreettisuutta tässä suhteessa. Komission direktiiviehdotuksen liitteessä IV luetellaan useita keinoja ehkäistä jätteen syntymistä tuotteiden elinkaaren aikana: toimenpiteet, joilla voidaan vaikuttaa jätteen syntymiseen; toimenpiteet, joilla voidaan vaikuttaa suunnittelu- ja valmistusvaiheeseen sekä toimenpiteet, joilla voidaan vaikuttaa kulutus- ja käyttövaiheeseen. Liite IV on suosituksenomainen, joten se ei velvoita jäsenmaita ottamaan käyttöön mitään siinä mainituista keinoista. Huomion arvoista komission ehdotuksessa on myös se, että siihen ei sisälly ainuttakaan ehdotusta hallinnollisen ohjauksen lisäämiseksi. Ehdotetut keinot voidaan poikkeuksetta lukea informaatio- tai taloudellisen ohjauksen piiriin. Tosin osa mainituista keinoista voidaan toteuttaa myös lakiin perustuvien velvoitteiden kautta.

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti voimassaolevassa jätelaissa (1072/1993) ja ympäristönsuojelulaissa (86/2000) olevia keinoja ehkäistä jätteiden syntymistä ja/tai edistää materiaalitehokkuutta. Lainsäädännölliset keinot voidaan karkeasti jakaa suoraan ja epäsuoraan ohjaukseen. *Suora ohjaus* kohdistuu vain tuotantotoimintaan ja se tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että laitoksessa syntyvälle jätteelle annetaan enimmäisraja. *Epäsuora ohjaus* ei velvoita suoraan vähentämään jätteen syntymistä tai hyödyntämään syntynyttä jätettä, mutta se voi tästä huolimatta tosiasiaissa vaikuttaa jätteen määrään tai laatuun.

4.2

Tuotantotoimintaa koskeva suora ohjaus jätelain ja ympäristönsuojelulain perusteella

Jätelain (1072/1993) 4 §:n 1 momentin 1-kohdan mukaan *tuotannon harjoittajan* on huolehdittava siitä, että tuotannossa käytetään säästeliäästi raaka-ainetta ja että raaka-aineen käyttöä korvataan jätteellä. Säännös konkretisoi lain 1 §:ssä mainittua luonnonvarojen järkevän käytön tavoitetta. Myös ympäristönsuojelulain (86/2000) 4 §:ssä mainitut ennalta ehkäisyn ja ympäristön kannalta parhaan käytettävissä olevan tekniikan periaatteet velvoittavat ehkäisemään jätteen syntymistä/edistämään materiaalitehokkuutta.

Jätelain ja ympäristönsuojelulain yleiset velvollisuudet, kiellot ja periaatteet toimenpannaan ympäristöluvassa. Lupamääräykset ovatkin käytännössä se keino, joilla tuotannon harjoittaja voidaan konkreettisesti velvoittaa jätteen synnyn ehkäisemiseen. Ympäristöluvan keskeisin tehtävä on säännellä toiminnan päästöjä. Myös jäte on ympäristönsuojelulain tarkoittamassa mielessä päästö, joten lupamääräykset voivat sisältää laitoksessa syntyvää jätettä koskevia määrällisiä ja laadullisia rajoituksia. Lupamääräykset voivat sisältää esimerkiksi prosenttimääräisiä velvoitteita alentaa

²⁴ KOM (2003) 453 lopull.

syntyvien jätteiden määrää vuosittain.²⁵ Sallittu laitoksella syntyvä jätemäärä voidaan sitoa myös tuotantomäärään. Luvassa ei sen sijaan voida rajoittaa tuotantomääriä eikä sitoa toiminnanharjoittajaa yksittäiseen tuotantotapaan. Esimerkiksi raaka-ainevalinnat liittyvät tuotantotapaan, joten toiminnanharjoittajaa ei voi velvoittaa esimerkiksi käyttämään jätteitä raaka-aineena.

Käytännössä jätteen syntymisen ehkäisemiseen velvoittavat lupamääräykset ovat tavanomaisia, mutta määräysten tarkkuustaso on useimmiten alhainen.²⁶ Jätteen syntymisen ehkäisemistä koskeva lupamääräys on usein tapa muistuttaa toiminnanharjoittajaa lain säännöksistä. Yksi syy lupamääräysten tarkkuustason alhaisuuteen lieenee se, että kovin tarkat lupamääräykset koetaan lupaviranomaisten keskuudessa joustamattomiksi tai kohtuuttomiksi. Toinen keskeinen syy on viranomaisten ulottuvilla olevan tiedon rajallisuus. Lupaviranomainen on tuotantoprosessin materiaalitehokkuuteen vaikuttavien seikkojen osalta on pitkälti toiminnanharjoittajan antamien tietojen varassa. Tämä johtaa helposti siihen, että tarkastikin muotoiltu lupamääräys asettuu toiminnanharjoittajan ja lupaviranomaisen välisissä neuvotteluissa sellaiselle tasolle, joka on saavutettavissa ilman merkittäviä ponnisteluja.²⁷ Toisaalta voidaan väittää, että halutessaan lupaviranomaisilla on mahdollisuus esimerkiksi määrääjoin kiristää tuotantolaitosten materiaalitehokkuuteen liittyviä lupaehtoja, jolloin vaikutavuus lisääntyisi.

Jätelain ja -asetuksen (1392/1993) sekä ympäristönsuojelulain velvoitteet koskevat myös niitä toiminnanharjoittajia, jotka eivät harjoita luvanvaraista toimintaa. Ei ole kuitenkaan ole realistista uskoa, että yleisesti muotoiluilla velvollisuuksilla olisi vaikutusta siihen, miten paljon jätettä näiden toimintojen yhteydessä syntyy. Suoran hallinnollisen ohjauksen vaikuttavuus jätteen syntymisen ehkäisemisessä voi toteutua lähinnä luvan ja muun ennakollisen valvonnan kautta.

4.3

Epäsuorat mekanismit jätelaissa ja ympäristönsuojelulaissa

Tuotantotoiminnan harjoittajaan kohdistuvien vähentämisvelvoitteiden lisäksi lain-säädäntö sisältää mekanismeja, joiden kautta voidaan epäsuorasti vaikuttaa jätteen synnyn ehkäisemiseen tai materiaalitehokkuuden edistämiseen. Esimerkiksi koko tuottajavastuujärjestelmän taustalla on jätteen synnyn ehkäisemisen tavoite. Lisäksi jätelaki (1072/1993) ja ympäristönsuojelulaki (86/2000) sisältävät säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä jätteen synnyn ehkäisemisen tai materiaalitehokkuuden kannalta, vaikka eivät siihen suoraan velvoitakaan.

Jätelain 4 §:n 1 momentin 2-kohdan mukaan *tuotteen valmistajan* on huolehdittava ja maahantuojan vastaavasti varmistauduttava siitä, että tuote on kestävä, korjattava ja uudelleen käytettävä tai jätteenä hyödynnettävä ja ettei tuotteesta jätteenä aiheudu edellä tarkoitettua vaaraa, haittaa tai vaikeutta. Jätelain 57 §:ssä on säädetty valvontakeinoista, joiden avulla mainitut tuotteen valmistajaa ja maahantuojaa koskevat velvoitteet voidaan panna toimeen. Jos tuote ei täytä tämän lain tai sen nojalla asetettuja vaatimuksia, voi ympäristöministeriö 1) velvoittaa tekemään tuotteeseen sellaiset muutokset, että se täyttää edellä mainitut vaatimukset, sekä osoittamaan ne

²⁵ Lindström et al. (2005) s. 39.

²⁶ Salmenperä (2004) s. 24.

²⁷ Sääntelyteoriaa käsittelevässä kirjallisuudessa tätä ilmiötä kuvataan sanoilla ”regulatory capture”. ks. esim. Driesen, (2003), s. 119.

tehdyiksi; 2) kieltää tilapäisesti tai pysyvästi tuotteen valmistuksen, maahantuonnin, välittämisen, myymisen, luovuttamisen tai käytön taikka määrätä ryhtymään tarvittaviin toimiin, jotka koskevat edellä mainituin tavoin markkinoille jo luovutettua tuotetta; sekä 3) määrätä, että tuote on käsiteltävä tai hyödynnettävä jätteenä. Säännös näyttäisi mahdollistavan voimakkaan puuttumisen markkinoilla oleviin tuotteisiin jätepoliittisin perustein. EU:n kilpailulainsäädäntö rajoittaa kuitenkin oleellisesti puuttumisen perusteita. Toinen keskeinen rajoitus säännöksen soveltamiselle on se, että ympäristöministeriöllä ei ole vaadittavaa kokemusta tai resursseja tuotevalvontaan, joka perinteisesti ei kuulu sen toimialaan. Tämän tyyppisten säännösten toimeenpano ja valvonta kuuluisikin luontevammin jollekin tuotevalvontaan erikoistuneelle viranomaiselle.

Jätelain 4 §:n 1 momentin 3-kohdan mukaan *viranomaisen* on huolehdittava siitä, että sen omassa toiminnassa edistetään edellä tarkoitettujen velvollisuuksien toteutumista ja käytetään kierrätettäviä tai kierrätetystä raaka-aineesta valmistettuja tuotteita. Velvoite koskee kaikkia valtiollisia ja kunnallisia viranomaisia silloin, kun ne suorittavat julkisia hankintoja. Ensisijaisesti lainkohta velvoittaa pidättäytymään turhista hankinnoista ja toissijaisesti hankkimaan sellaisia palveluja ja tuotteita, jotka tuottavat mahdollisimman vähän jätettä. Julkisia hankintoja sääntelevä ns. hankintalaki (1505/1992), joka edellyttää tietyn kynnyksarvon ylittävien julkisten hankintojen kilpailuttamista, sallii ympäristö- ja jätepoliittiset päämäärät kilpailuttamisen yhtenä laatukriteerinä. Hankintaa suorittava viranomainen ei kuitenkaan voi perustaa päätöksentekoaan pelkästään tarjouspyynnössä määriteltyihin laatukriteereihin. Hinnalla tulee olla merkittävä vaikutus.

Ympäristölupaprosessi kokonaisuutena voidaan nähdä epäsuorana mekanismina edistää jätteen syntymisen ehkäisemistä ja/tai materiaalitehokkuutta. Lupahakemuksen tekovaiheessa hakijalta edellytetään monenlaista tietoa luvan kohteena olevan toiminnan sisällöstä ja päästöistä. Hakijalle muodostuu tällöin myös käsitys toiminnan materiaalivirroista – käytettävistä raaka-aineista ja syntyvistä jätteistä. Lupaprosessi auttaa tällöin toiminnanharjoittajaa omaehtoisesti ja liiketaloudellisten edellytysten pohjalta parantamaan tuotantoprosessia. Tosin voidaan väittää, että materiaalitehokkuus ja jätteiden synnyn ehkäisy ko. tuotantolaitoksissa toteutuisi enemmän tai vähemmän ympäristölupamenettelystä riippumatta.²⁸

Ympäristönsuojelulain 5 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on oltava selvillä toimintansa vaikutuksista. Täsmällisemmän jätelain 51 §:n mukaan *tuotannon harjoittajan ja tuotteen valmistajan tai maahantuojan* on oltava selvillä mm. jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämisestä ja jätehuollosta sekä mahdollisuuksista kehittää tuotantoaan tai tuotettaan siten, että jätteen määrä ja haitallisuus vähenee. Lisäksi mm. ympäristöluvan haltijan ja ongelmajätteen tuottajan on pidettävä kirjaa toiminnassaan syntyneen jätteen määrästä, lajista, laadusta ja alkuperästä. Tämän ns. selvilläolo- ja kirjanpitovelvollisuuden merkitys jätteen synnyn ehkäisemisen kannalta perustuu niinikään siihen, että toiminnanharjoittajat saavat tietoa omasta toiminnastaan ja sen kehittämismahdollisuuksista. Lisäksi tieto on luonnollisesti myös viranomaisten käytössä, jotka voivat hyödyntää sitä esimerkiksi suoran lupaohjauksen tai jätehuollon suunnittelun kehittämisessä. Ympäristöluvanvaraisten toimintojen osalta laissa määritellyjä selvitys- ja kirjanpitovelvollisuuksia voidaan lupamääräyksillä vielä laajentaa ja täsmentää.

Jäteneuvontaa voidaan luonnehtia lakiin perustuvaksi informatiiviseksi ohjauskeinoksi, jolla voidaan edistää myös jätteen synnyn ehkäisyä ja materiaalitehokkuutta. Jäteneuvonta on jätelain 68 §:ssä säädetty kunnan tai tuottajan velvollisuudeksi. Neuvontavelvoite on lisännyt jäteneuvonnan määrää kunnissa ja kuntien omista-

²⁸ Kautto et al. (2000), s. 63.

missa jätehuoltoyrityksissä, mutta lisäys ei aina kohdistu jätteiden synnyn ehkäisyn neuvontaan.²⁹ Jätelain 68 § ei täsmennä kovinkaan pitkälle jäteneuvonnan sisältövaatimuksia. Käytännössä jäteneuvonnan sisältö ja siihen käytettävät resurssit ovatkin olleet pitkälti siihen velvoitettujen kuntien ja tuottajien määriteltävissä.

4.4

Johtopäätöksiä ja sääntelyn kehittämisehdotuksia

Keinot jätteiden syntymisen ehkäisemiseksi ja materiaalitehokkuuden edistämiseksi ovat pääosin muualla kuin jätehuollossa ja sitä ohjaavassa lainsäädännössä. Esimerkiksi tuotepolitiikka ja yleensäkin asenteisiin, kulutusmalleihin ja ostokäyttäytymiseen vaikuttaminen ovat jäteongelman ratkaisemisen kannalta keskeisessä asemassa.³⁰ Tuotantotoiminnanharjoittajilla on useimmiten puhtaasti liiketaloudellinen intressi välttää hukkamateriaalin eli jätteen syntymistä tuotannossaan.

Jätelainsäädäntö ei kuitenkaan ole kokonaan vailla merkitystä jätteen synnyn ehkäisemisessä ja materiaalitehokkuuden edistämässä. Tuotantotoimintaan kohdistuvan ohjauksen lisäksi mm. jätteisiin liittyvä kirjanpito- ja selvilläolovelvollisuus sekä jäteneuvonta voivat vaikuttaa mainittujen tavoitteiden saavuttamisessa. Suoran hallinnollisen ohjauksen vaikuttavuus on kuitenkin tältä osin asetettu kyseenalaiseksi.³¹

Alla on arvioitu muutamia esille nousseita lainsäädännön kehittämisehdotuksia ja niiden mahdollisia hyöty- ja haittapuolia. Ehdotukset eivät ole keskenään vaihtoehtoisia, vaan toisiaan täydentäviä.

1. Tarkennetaan jätelain 4 §:n 1. momentin 1-kohdan ja ympäristönsuojelulain 43 §:n 1. momentin 2-kohdan säännöksiä niin, että ne velvoittavat täsmällisemmin ja konkreettisemmin tuotantotoiminnan harjoittajat edistämään materiaalitehokkuutta ja ehkäisemään jätteen syntymistä.

Hyötyjä

- Laissa olevien velvoitteiden täsmentäminen antaa lupaviranomaisille nykyistä paremman työkalun konkreettisten lupamääräysten kirjoittamiseen. Konkreettisemmat lupamääräykset vähentävät syntyvien jätteiden määrää ja haitallisuutta.

Haittoja/ongelmia

- Lakitekniset vaikeudet: Miten säännös kirjoitetaan niin, että se on riittävän joustava mahdollistaakseen tapauskohtaisen liikkumavaran, mutta samalla riittävän täsmällinen ja konkreettinen, jotta se vaikuttaisi lupakäytännön tiukentumiseen?
- Vaikka jätteiden synnyn ehkäisemistä/materiaalitehokkuuden edistämistä koskeva velvoite pystyttäisiinkin täsmentämään, perusongelma ei ratkea. Suora hallinnollinen ohjaus on edellä kappaleessa 4.2 mainituista syistä lupakäytännössä vaikeasti toteutettavissa.
- Saattaa johtaa kohtuuttomuuksiin lupaharkinnassa.
- Läheskään kaikki tuotantotoiminnan harjoittajat eivät ole velvollisia hakemaan ympäristölupaa. Säännöksen tarkentaminen johtaisi käytännössä siihen, että uudet tiukemmat vaatimukset koskisivat vain luvanvaraisia toimintoja. Seurauksena olisi kilpailun vinoutuminen. Myös kotimaisten tuottajien kilpailuasema suhteessa ulkomaisiin voisi heikentyä, jos jätteiden synnyn ehkäisy ei toisi vastaavaa taloudellista etua..

²⁹ Lettenmeier 2006.

³⁰ Ks. mm. Kautto et al. 2006.

³¹ Kautto et al. (2000) s. 78-79.

2. Säädetään velvollisuudesta tehdä jätehuoltosuunnitelmia, joissa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota jätteen syntymisen ehkäisyyn ja materiaalitehokkuuden edistämiseen. Velvollisuus jätesuunnitelmien tekemiseen koskisi vain niitä erikseen määritettäviä tuotantolaitoksia, joissa syntyy merkittäviä määriä jätteitä ja jotka eivät ole ympäristöluvan piirissä.

Hyötyjä

- Tarjoaa nykyistä konkreettisemmän ohjauskeinon lupakynnyksen alapuolelle jäävien toimintojen suhteen. Näiden toimintojen synnyttämät jätteet vähenevät ja materiaalitehokkuus paranee.
- Tasapuolistaa kilpailunedellytyksiä luvanvaraisten ja muiden tuotantolaitosten kesken.

Haittoja/ongelmia

- Saattaa aiheuttaa byrokratiaa ja kustannuksia sekä yrityksille että viranomaisille.
- Käytännön vaikuttavuus voi olla kyseenalainen, koska suunnitelmien ”kunnianhimoisuutta” ei voida käytännössä valvoa.

3. Laajennetaan ja täsmennetään laissa olevaa neuvontavelvollisuutta: laajennetaan neuvontavelvollisuus kunnan ja tuottajayhteisöjen lisäksi koskemaan kulutustuotteiden valmistajia ja maahantuojia; määritetään jäteneuvonnan vähimmäissisältö ja neuvonnan antamisen tavat sekä säädetään velvollisuudesta käyttää tietty osuus kerättävistä maksuista ja tuotteen hinnasta jätteiden synnyn ehkäisyn neuvontaan.

Hyötyjä

- Kunnallisen jäteneuvonnan rinnalle syntyy yksityinen jäteneuvontapalvelu. Myös kunnan jäteneuvonnan laatu ja kattavuus paranee. Kaiken kaikkiaan jäteneuvonnan vaikuttavuus paranee, eli syntyvien jätteiden määrä vähenee.
- Yhtenäisen lainsäädännöllinen pohja vaikeuttaa osaltaan sellaisten maksujen keräämistä, joita vastaan ei todellisuudessa tuoteta mitään palvelua

Haittoja/ongelmia

- Säännösten valvonnan järjestäminen voi olla käytännössä vaikeaa ja lisää joka tapauksessa kustannuksia.
- Saattaa nostaa jätehuoltopalvelujen hintoja ja aiheuttaa konflikteja.

5 Jätteen hyödyntäminen ja loppukäsittely

5.1

Jätehuollon hierarkia

Jätehuoltoketju päättyy jokaisen jäte-erän osalta lopulta hyödyntämiseen tai loppukäsittelyyn. Jätedirektiivin (2006/12/EY) 3 artiklan mukaan syntynyt jäte on pyrittävä hyödyntämään. Loppukäsitteltäväksi - tai jäteluihdirektiivin suomenkielistä käännöstä seuraten *huolehdittavaksi* - päätyvät jätehierarchy mukaan ainoastaan ne jätteet, joita ei ole järkevää tai mahdollista hyödyntää. Jätedirektiivi ei aseta eri hyödyntämis- tai loppukäsittelytapoja keskenään normatiiviseen etusijajärjestykseen. Sen sijaan jätelaki (1072/1993) velvoittaa hyödyntämään syntyneen jätteen *ensisijaisesti materiaalina* ja *toissijaisesti energiana* (6 § 1 mom. 3-kohta). Eri loppukäsittelytavat ovat jätelainkin mukaan keskenään tasaveroisia vaihtoehtoja.

Jätedirektiivin väljästi muotoiltua hierarkiaa on joiltain osin täsmennetty jätelajikohtaisella sääntelyllä. Jäteöljyjä koskevan direktiivin (75/439/ETY) mukaan uudelleenkäyttö (regenerointi) on ensisijainen hyödyntämismuoto.³² Pakkausjätteitä koskevan direktiivin (94/62/EY) johdanto-osassa annetaan ymmärtää, että uudelleenkäyttö ja kierrättäminen olisivat ensisijaisia hyödyntämisen tapoja pakkausjätteille. Mainitut termit sulkevat nimenomaisesti jätteen energiahyödyntämisen sisältönsä ulkopuolelle.

Komission 20.12.2005 antama ehdotus ei sisällä muutoksia jätehuollon hierarkiaan. Sen sijaan neuvosto on 15.6.2006 ehdottanut viisiportaista hierarkiaa: synnyn ehkäisy – uudelleen käyttö – kierrätys – hyödyntäminen energiana – loppukäsittely.³³ Direktiiviehdotukseen uutena otetun tavoitesäännöksen (1 artikla) on määrä ilmentää elinkaariajattelua ja jätehierarchy joustavuutta. Komissio ehdotti lisäksi, että jäteöljyjä koskeva direktiivi kumottaisiin, koska sen vahvasti uusiokäyttöä edellyttävä hierarkia ei ole enää jättepoliittisesti perusteltavissa.³⁴

5.2

Hyödyntämistä vai loppukäsittelyä?

Jätteen hyödyntämisen ja loppukäsittelyn välinen rajanveto on pitkään ollut yksi keskeisimmistä epävarmuuden lähteistä EU:n jätelainsäädännössä.³⁵ Luokittelu vaikuttaa toimintaan kohdistetun sääntelyn määrään ja laatuun varsinkin jätteiden kansainvälisissä siirroissa. Jätteen loppukäsittelyn lähtökohtaisesti raskaampi sääntely on johdonmukainen seuraus jätehierarchyasta - raskas sääntely ohjaa omalta osaltaan

³² UK (C-424/02) ja Ruotsi (C-201/03) on tuomittu EYTL:ssä siitä, että hierarkia ei toteutunut niiden kannallisessa lain-säädännössä.

³³ Neuvoston mielipide 15.6.2006 (10457/06).

³⁴ Ks. direktiiviehdotuksen yleisperustelut.

³⁵ Kysymyksen tärkeydestä edelleen kertoo jotain se, että se on mainittu Komission ehdotuksessa jättestrategiaksi (KOM 2005 666 lopullinen).

kehittämään jätteen hyödyntämistä. Toisaalta on myös havaittu, että toiminnan luokittelu loppukäsittelyksi hyödyntämisen sijasta saattaa johtaa siihen, että ympäristönsuojelutavoite ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Ongelma on ollut esillä erityisesti jätteen polton kohdalla, jonka loppukäsittelyksi luokittelu on aikaisemmin saattanut ohjata jätteitä kaatopaikalle, mikä ei välttämättä ole ympäristön kannalta myönteinen asia.³⁶ Jätteenpolton päästövaatimukset eivät ole riippuvaisia toiminnan luokituksesta.

Yleisesti ottaen jätteen hyödyntämisellä tarkoitetaan jätteessä olevan materiaalin tai siitä saatavan energian ottamista talteen. Jätedirektiivin (2006/12/EY) johdannossa korostetaan jätteen hyödyntämisen olevan yhteydessä luonnonvarojen säästämiseen.³⁷ Jätteen loppukäsittelyyn ei liity hyötykäyttöä, vaan tavoitteena on poistaa jäte materiaalikierrosta ts. päästä siitä lopullisesti eroon. Käytännössä toiminnan oikeudellinen luokittelu hyödyntämiseksi tai käsittelyksi voi olla hankalaa ja se saattaa viime kädessä vaatia syvällistä teknistä asiantuntemusta.

Hyödyntämistoiminnot on lueteltu jäteasetuksen (1390/1993) liitteessä 5 (jätedirektiivin vastaava liite 2 B) ja käsittelytoiminnot liitteessä 6 (jätedirektiivin liite 2 A).³⁸ Vaikka liitteiden välisestä suhteesta ei ole nimenomaisesti säädetty, yksittäinen toiminto on joko hyödyntämistä tai käsittelyä, ei molempia yhtä aikaa.³⁹ Liitteissä mainitut toiminnot eivät ole tyhjentäviä, vaan niissä luetellaan yleisimmät hyödyntämis- ja käsittelymenetelmät. Liitteiden tarkoituksena on ts. toimia tulkinnallisena apuvälineenä toiminnan luokittelussa.⁴⁰ Käytännössä laitos tai toimintakokonaisuus saattaa käsittää useampia samaan jätteeseen kohdistuvia toimintoja, joista osa voi luokitua hyödyntämiseksi ja osa loppukäsittelyksi. Näin saattaa käydä esimerkiksi jos jätettä prosessoidaan hyötykäyttökelpoisen ja -kelvottoman jätteen erottamiseksi toisistaan. EYTI:n mukaan yksittäisen toiminnon luokittelu ei ole riippuvainen sitä seuraavan toiminnon luokittelumisesta loppukäsittelyksi.⁴¹

EYTI:n oikeuskäytännössä keskeisimmäksi yleiseksi luokittelukriteeriksi näyttäisi muodostuneen toiminnan suhde luonnonvaratalouteen: jos jätteeseen kohdistuva toiminto säästää luonnonvaroja, joita muussa tapauksessa käytettäisiin vastaavan hyödykkeen tuottamiseksi, tämä on vahva osoitus toiminnan hyödyntämisluonteesta.⁴² Jätteen polton osalta tuomioistuin on kuitenkin pitänyt ratkaisevana prosessin pääasiallista tarkoitusta: jos pääasiallinen tarkoitus on tuottaa energiaa, kysymys on hyödyntämisestä, mutta jos energiaa syntyy vain oheistuotteena, toiminta määrittyy käsittelyksi.⁴³

Komissio ehdottaa tarkennusta puitedirektiivin hyödyntämisen määritelmään. Direktiiviehdotuksen 3 artiklassa hyödyntäminen (recovery) on määritelty pitkälti vallitsevaa oikeuskäytäntöä mukaillen. Keskeisenä tunnusmerkkinä on luonnonvarojen korvaaminen jätteellä (ks. yllä). Lisäksi Komissio ehdottaa tarkennusta hyödyntämistoimintoja koskevan liitteen II (nykyinen liite II B) kohtaan R1 – ”käyttö pääasiassa polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi”. Ehdotuksen mukaan yhdyskuntajätteen polttolaitosten osalta toiminnan luokittelamisen perusteeksi tu-

³⁶ Ongelma on kuvattu mm. Komission jätestrategiaa koskevassa ehdotuksessa s. 14-15.

³⁷ Johdannon kohta 4.

³⁸ Hyödyntämisen ja käsittelyn välisen rajanvedon lisäksi direktiivin liitteissä 2 A ja 2 B mainittujen toimintojen tulkinta on EYTI:n oikeuskäytännössä ollut yhteydessä myös itse jätteen käsitteen tulkintaan: jonkin liitteissä mainitun toiminnan kohdistumista aineeseen tai esineeseen on pidetty indisiona sen jäteominaisuudesta.

³⁹ ASA C-6/00.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ C-116/01. EYTI ei ota päätöksessä kantaa siihen, sitooko toiminnan luokittelu hyödyntämiseksi sitä edeltävän toiminnan määrittelyä.

⁴² ASA C-6/00.

⁴³ Ks. tapaukset C-228/00 ja C-458/00.

lisi energiatehokkuutta ilmentävä laskentakaava. Muutoin jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoimintojen luettelot pysyisivät ennallaan.⁴⁴

Jätteitä koskeva ns. puitelainsäädäntö ei ole sisältänyt eri hyödyntämistapojen tarkempia määritelmiä. Sen sijaan jätelajikohtaisessa sääntelyssä on määritelty mm. *uudelleenkäyttö, kierrättäminen, uudelleen kierrättäminen, esikäsittely*⁴⁵, *uudistaminen*⁴⁶ ja *käyttö*⁴⁷. EU:n oikeusjärjestyksen osalta ns. tytärdirektiiveissä olevien määritelmien suhde puitedirektiivin liitteissä lueteltuihin toimintoihin on ainakin osittain ratkaistu EYTI:ssä. Tuomioistuimen mukaan esimerkiksi ns. pakkausjätedirektiivissä (94/62/EY) määritelty kierrätys rinnastuu puitedirektiivin toimintaan R4, jossa mainittu kierrätys ei voi pakkausjätteiden osalta poiketa pakkausjätedirektiivin kierrätyksen määritelmästä.⁴⁸

Komissio ehdottaa *uudelleen käytön* määritelmän ottamista uuteen puitedirektiiviin.⁴⁹ Säännöksen sanamuoto perustuisi lähinnä ns. pakkausjäte- ja romuajoneuvo-direktiiveissä oleviin määritelmiin. Uudelleen käyttö tarkoittaa jätteeksi muuttuneen tuotteen tai sen osan käyttöä (uudelleen) alkuperäiseen tarkoitukseensa.

5.3

Omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet

Jätedirektiivin (2006/12/EY) 5-artiklassa on ilmaistu jätteen loppukäsittelyä koskevat omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet. Jäsenvaltioiden on perustettava yhtenäinen ja riittävä jätteen loppukäsittelylaitosten verkosto ottaen huomioon parhaan käyttökelpoisen teknologian, jotta yhteisö voi omavaraisesti huolehtia jätteistään ja myös yksittäiset jäsenvaltiot voivat pyrkiä tähän tavoitteeseen (omavaraisuusperiaate). Verkoston avulla jätteet on pyrittävä käsittelemään mahdollisimman lähellä niiden syntypaikkaa siten, että varmistetaan korkeatasoinen ympäristön ja ihmisten terveyden suojele (läheisyysperiaate).

Omavaraisuus ja läheisyysperiaatteet koskevat ainoastaan jätteen loppukäsittelyä. Tämä on seurausta siitä, että jätteet ovat – paitsi haitallisia aineita – myös tavaroita, joiden vapaata liikkumista tulee rajoittaa mahdollisimman vähän. Hyödynnettäväksi tarkoitetut jätteet ovat liikkuvuuden rajoittamisen suhteen ilmeinen rajanveto, koska ne ovat lähtökohtaisesti vähemmän vaarallisia kuin loppukäsiteltäväksi päätyvät jätteet. EYTI:n oikeuskäytännön perusteella jäsenvaltioilla ei ole oikeutta laajentaa omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden soveltamista koskemaan jätteiden hyödyntämistä.⁵⁰

Jätelain 6 § 1 momentin 11-kohta ilmaisee omavaraisuusperiaatteen velvoittamalla suunnittelemaan jätehuoltoa niin, että maahan saadaan ”sopivasti erilaista käsittelyä edellyttäviä jätteen käsittelypaikkoja”. Velvoitteella on merkitystä lähinnä jätesuunnitelmien valmistelussa, mutta ympäristölupaviranomainen ei esimerkiksi voi perustella jätehuoltolaitoksen ympäristöluparatkaisua vetoamalla siihen. Sen sijaan ympäristönsuojelulain 45 §:n 2 momentin mukaan jätteen hyödyntämistä tai käsittelyä koskevassa ympäristöluvassa toiminta voidaan *rajoittaa tietynlaisen jätteen hyödyntämiseen* ja käsittelyyn. Luvassa voidaan myös *asettaa etusijalle tietyltä alueelta*

⁴⁴ Ks. Komission ehdotus uudeksi jätedirektiiviksi KOM (2005) 667 lopullinen.

⁴⁵ Pakkauksista ja pakkausjätteestä annettu valtioneuvoston päätös (962/1997) ja vastaava direktiivi (94/62/EY) lienevät ensimmäiset säädökset, joissa kierrättäminen ja uudelleen käyttö on määritelty. Siihen saakka sanat esiintyivät hyödyntämistoimintojen luettelossa eräänlaisina yleiskielen ilmauksina. Myöhemmin uudelleenkäyttö, kierrättäminen sekä mm. esikäsittely on määritelty sähkö- ja elektroniikkaromua (852/2004) ja romuajoneuvoja (581/2004) koskevissa valtioneuvoston asetuksissa sekä vastaavissa direktiiveissä.

⁴⁶ Uudelleenkäyttö (regenerointi) on määritelty öljyjätehuoltoa koskevassa valtioneuvoston päätöksessä (101/1997).

⁴⁷ Käyttö on määritelty puhdistamolietteen käyttöä koskevassa valtioneuvoston asetuksessa (282/1994).

⁴⁸ ARCO Chemie Nederland C-444/00.

⁴⁹ Direktiiviehdotuksen 3 artiklan h-kohta.

⁵⁰ Keskeinen tapaus tässä suhteessa on Dusseldorph C-203/96.

peräisin olevan jätteen käsittely. Etenkin jälkimmäinen normi antaa lupaviranomaiselle keinon toteuttaa läheisyysperiaatetta niin, että jätteen kuljettaminen kaukaa loppukäsiteltäväksi estyy.

Sen sijaan on vaikea perustella oikeudellisesti tuotantotoiminnan harjoittajan tai muun jätteen haltijan velvoittamista viemään jäte johonkin tiettyyn laitokseen – tai edes johonkin tietylle alueelle – loppukäsiteltäväksi. Vaikka esimerkiksi jätelain 6 §:n jätehuollon järjestämistä koskevista yleisistä velvollisuuksista löytyisikin tukea tällaiselle lupamääräykselle, ympäristölupa on oikeudellisenä instrumenttina vahvasti sidottu luvan kohteena olevan toiminnan aiheuttamaan päästöihin ja pilaantumisen vaaraan laitoksen fyysisellä vaikutusalueella. Läheisyysperiaatteen toteuttaminen näyttäytyy ympäristöluvan yhteydessä helposti jätepoliittisena argumenttina, jolla ei ole sijaa tuotantolaitoksen lupaharkinnassa.

Omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet ovat – kuten periaatteet yleensä – sisällöltään varsin epätäsmällisiä. Periaatteet asettavat jäsenvaltiolle velvoitteen huolehtia siitä, että alueellisesti *on käytössä* riittävä määrä riittävän laadukkaita jätteen käsittelylaitoksia. ”Käytössä oleminen” ei välttämättä edellytä kaikkien jätteiden käsittelyä kotimaassa, mutta käsittelyn tulee tapahtua riittävän lähellä jossain muussa EU-maassa. Toisaalta suurten välimatkojen maassa – kuten Suomessa – läheisyysperiaatetta voidaan tulla rikkoneeksi ilman, että jätettä kuljetetaan edes maan rajojen ulkopuolelle käsiteltäväksi. Suomessa esimerkiksi pilaantuneen maa-aineksen kuljetusmatkat saattavat joissain tapauksissa olla hyvinkin pitkiä.

Omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet on toteutettava sekä lainsäädännön että käytännön jätehuollon tasolla. Suomen lainsäädäntö ei sisällä mitään varmaa lainsäädännöllistä mekanismia periaatteiden toimeenpanemiseksi direktiivin edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi lupajärjestelmä mahdollistaa vain rajoitetusti läheisyysperiaatteen toimeenpanon yksittäisten jäte-erien osalta. Toisaalta jäsenvaltion joutuminen yhteisön kurinpitotoimenpiteiden kohteeksi pelkästään omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden rikkomisen vuoksi edellyttäneen laajamittaisia ongelmia jätteen käsittelyssä. EYTI:n oikeuskäytännössä jäsenvaltiota ei ole tuomittu pelkästään puitedirektiivin 5-artiklan rikkomisesta, vaan langettaviin tuomioihin on tällöin sisällynyt aina myös puitedirektiivin muiden velvoitteiden laiminlyönti.⁵¹

Käytännössä lainsäätäjä voi edesauttaa omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden toteutumista luomalla hyvät lainsäädännölliset puitteet jätehuoltoa koskevalle suunnittelulle. Vaihtoehtoisesti voidaan pyrkiä luomaan tasapuoliset kilpailunedellytykset (*level playing field*) jätteen loppukäsittelylaitoksille koko maassa. Jos valitaan julkista ohjausta painottava malli, EU:n oikeusjärjestelmä näyttäisi sallivan jopa sen, että kunta tai muu alueellisesta jätehuollosta vastaava julkinen taho rajoittaa tietyn jätteen osalta käsittelylaitosten määrää. Perusteena voi olla esimerkiksi se, että rakennettavalle tai jo olemassa olevalle suurelle laitokselle pyritään varmistamaan sen kapasiteettia vastaava jätemäärä. Huomionarvoista on, että mainittu kilpailunrajoitus voi koskea myös hyödynnettäväksi menevää jätettä kunhan se ei kiellä jätteen vientiä tai käytännössä estä sitä.⁵²

5.4

Jätehuoltoa koskevan sääntelyn kehityspiirteitä

Jätedirektiivin (2006/12/EY) 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava hyödyntäminen ja käsittely vaarantamatta terveyttä ja aiheuttamatta vahinkoa ym-

⁵¹ Esimerkkinä laajamittaisesta laiminlyönnistä, jossa jäsenvaltio tuomittiin myös puitedirektiivin 5-artiklan perusteella, on mm. Irlantia koskeva tapaus C-494/01.

⁵² Kööpenhaminan kuntaa koskeva tapaus C-209/98.

päristölle. Erityisesti on huolehdittava, ettei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasveja sekä eläimiä; ei tuoteta melu- tai hajuhaittoja; ei vahingoiteta maaseutua tai erityisalueita. Jätelain (1072/1993) jätehuollon järjestämistä koskevat yleiset huolehtimisvelvollisuudet (6 §) ja jäteasetuksen (1390/1993) jätehuoltoa koskevat yleiset laatuvaatimukset vastaavat olennaisilta osin direktiivin 4 artiklan vaatimuksia. Myös ympäristönsuojelulain (86/2000) maaperän (7 §) ja pohjaveden (8 §) pilaamiskiellot koskevat jätteen käsittelytoimintoja. Mainitut "puitesäännökset" koskevat kaikkea jätehuoltoa eräänlaisina vähimmäisvaatimuksina. Sääntely on kuitenkin kehittynyt viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana voimakkaasti, ja vain harvan jätehuoltoon liittyvän toiminnan sääntely on enää pelkästään jätelain tai ympäristönsuojelulain säännösten varassa.

Kaatopaikkojen sääntely perustuu keskeisiltä osin ns. kaatopaikkadirektiiviin (1999/31/EY). Direktiivissä säädetään mm. kaatopaikkojen luokituksesta (4 artikla), kaatopaikkoja koskevista teknisistä vaatimuksista (liite 1), kaatopaikan ympäristöluvan vähimmäissisällöstä sekä kaatopaikkaa koskevasta vakuudesta (8 artikla) sekä ns. kustannusvastaavuusperiaatteesta (10 artikla). Kaatopaikalle sijoitettavan jätteen vähimmäisvaatimuksista säädetään erikseen neuvoston päätöksessä (2003/33/EY).

Kaatopaikkadirektiivin säännökset on Suomessa saatettu voimaan kaatopaikoista annetussa valtioneuvoston päätöksessä (861/1997). Kaatopaikkatoimintaa koskevat edelleen myös jätelain (1072/1993) yleiset huolehtimisvelvollisuudet ja jäteasetuksen (1390/1993) jätehuollon järjestämistä koskevat yleiset laatuvaatimukset. Kaatopaikan ympäristölupahakemus käsitellään ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisessa järjestyksessä. Ympäristönsuojeluasetuksessa (169/2000) säädetään kaatopaikan lupahakemuksen sisällöstä ja lupapäätökseen sisällytettävistä seikoista. Lisäksi kaatopaikkoja koskevia säännöksiä on myös mm. ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (468/1994).

Jätteen polttoa koskeva sääntely perustuu EU:n direktiiviin. Uudistettu jätteen polttoasetus (362/2003) tuli voimaan 1.6.2006. Asetus korvasi yhdyskuntajätteiden poltosta (626/1994) ja ongelmajätteiden poltosta (842/1997) annetut asetukset. Lisäksi asetuksella kumottiin öljyjätehuollosta annetun valtioneuvoston päätöksen (101/1997) 7 §. Uusi jätteenpolttoasetus tuli kuitenkin käytössä olevien laitosten osalta voimaan vasta 29.12.2005. Ympäristönsuojeluasetuksen 6 §:n 1 momentin 12 b-kohdan mukaan kaikki polttolaitokset, joihin sovelletaan jätteenpolttoasetusta ovat luvanvaraisia. Jätteenpolttoasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle on suljettu koe-luotoisen toiminnan lisäksi muutamia erikseen mainittuja jätejakeita.

Edellisten lisäksi jätteen hyödyntämisestä ja käsittelystä säädetään lukuisissa yksittäisissä jätejakeita koskevissa tytärdirektiiveissä, jotka on Suomessa saatettu voimaan valtioneuvoston asetuksilla tai päätöksillä. Varsinaisen jättesääntelyn ohella jätteen käsittelytoimintaa määrittää myös pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annettu asetusta (850/2007/EY), jossa yksilöidään jättekoodikohtaisesti kullekin ns. POP-jätteelle sallitut hyödyntämis- ja käsittelymenetelmät.

5.5

Jätehuollon vakuudet

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 42 §:n 3 momentin mukaan jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat määräykset huomioonottaen riittävä vakuus tai esitettävä muu vastaava järjestely asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi. Muulta kuin kaatopaikkatoimintaa tai ongelmajätteen hyödyntämis- tai käsittelytoimintaa harjoittavalta voidaan jättää vakuus tai muu vastaava järjestely vaatimatta, jos tämä on riittävän vakavarainen ja kykenee muuten huolehtimaan asianmukaisesta jätehuollosta taikka jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminta on pienimuotoista." Vakuusvelvoite koskee

lähtökohtaisesti kaikkea jätteen hyödyntämistä ja loppukäsittelyä. Vakuusvaatimus on ehdoton kaatopaikkatoiminnan ja ongelmajätteen käsittelyn osalta. Muulle loppukäsittelylle ja jätteen hyödyntämiselle voidaan antaa vapautus vakuudesta lupaviranomaisen harkinnan perusteella.

Ympäristönsuojelulain vakuussäännöksen taustalla on ns. kaatopaikkadirektiivin (1999/31/EY) 8 artikla, jonka mukaan kaikilla kaatopaikoilla on oltava vakuus tai muu vastaava. Jäsenvaltiot voivat ilmoittaa oman harkintansa mukaisesti, että vakuusvaatimusta ei sovelleta pysyvän jätteen kaatopaikkoihin. Hiljattain säädetyssä ns. kaivannaisjätedirektiivissä (2006/21/EY) on säädetty kaatopaikkadirektiiviä yksityiskohtaisemmin hyväksyttävästä vakuustyyppistä sekä vakuuden laskemisen perusteista kaivannaistoiminnan osalta.

Ympäristönsuojelulain 42 § 3 momentin mukainen vakuusvelvoite kattaa myös kaivannaisjätedirektiivin säätämisen jälkeen kaikki ne jätehuoltotoiminnot, joihin on EU-sääntelyn mukaan sovellettava vakuusvelvoitetta. Sen sijaan on epäselvää, riittääkö ympäristönsuojelulain vakuussäännöksen tarkkuustaso vakuuden lajityypin ja sen laskemisperusteiden osalta saattamaan voimaan kaivannaisjätedirektiivin 14 artiklan vaatimukset kansallisessa lainsäädännössä. Lisäksi vakuussäännöksen epätarkkuus on aiheuttanut ongelmia käytännön lainsoveltamisessa ja tulkinnessa. Kaatopaikkojen osalta vakuudet on yleensä laskettu – ympäristönsuojeluasetuksen 20 § 2 momentin säännöstä seuraamalla – 30 vuoden jälkihoitovelvoitteen mukaan. Joissain tapauksissa jälkihoitovelvoitetta voidaan joutua jopa pidentämään tästä, mikä nostaa vastaavasti vakuuden määrää.

Koska vakuusvelvoitteiden taloudellinen merkitys toiminnan kannalta voi olla suuri, niiden yhtenäinen soveltaminen on sitäkin tärkeämpää. YSL 42 § 4 momentti sisältää valtuutuksen, jonka mukaan kaatopaikkatoiminnan vakuudesta tai muusta vastaavasta järjestelystä voidaan säätää tarkemmin asetuksella. Asetusta ei ole säädetty, sen sijaan ympäristöministeriö on julkaissut vakuuden soveltamista yleisemmin koskevan tulkintaohjeen.

5.6

Yhteenvetoa

Jätehuoltoa koskeva lainsäädäntö on jätelain (1072/1993) voimaantulosta 1.1.1994 muuttunut merkittävästi lähinnä EU:n vaikutuksesta. Sääntely on ensinnäkin muuttunut entistä yksityiskohtaisemmaksi. Etenkin kaatopaikkatoiminnan osalta ollaan siirrytty lain tasoisesta yleissääntelystä ns. kaatopaikkadirektiivin (1999/31/EY) edellyttämään yksityiskohtaiseen ja teknisluontoiseen normiohjaukseen. Yksityiskohtaistumisen ohella jätesääntely on myös erikoistunut. Tuore esimerkki erikoistumiskehityksestä on kaivannaisjätteitä koskeva direktiivi (2006/21/EY), joka koskee kaivannaisteollisuuden jätehuoltoa. Direktiivi sääntelee mm. kaivosteollisuuden jätealueiden rakentamista ja hoitoa (11 artikla) sekä jätealueiden käytöstä poistamista ja jälkihoitoa (12 artikla).

Komission ehdotuksessa (20.12.2005) uudeksi jätedirektiiviksi⁵³ jäsenvaltiot veloitetaan toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen turvaamiseksi, että jätteitä voidaan hyödyntää ja siten korvata niitä resursseja, joita olisi muussa tapauksessa käytetty kyseiseen tarkoitukseen (5 artikla). Jätteiden hyödyntäminen voi osaltaan edistää materiaalitehokkuutta ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä, mutta toisaalta hallitsematon hyödyntäminen voi aiheuttaa merkittäviä ympäristö- tai terveyshaittoja. Lainsäädännön tulisi mahdollisimman pitkälle mahdollistaa näiden hyötyjen ja haittojen tapauskohtainen punninta. Jätteen hyödyntämistä voidaan lainsäädäntöteitse toteuttaa yhtäältä keventämällä hyödyntämiseen kohdistuvaa sääntelyä ja toisaalta

⁵³ KOM (2005) 667 lopullinen.

lisäämällä loppukäsittelyyn kohdistuvaa sääntelyä ja sitä kautta loppukäsittelyn kustannuksia. Ohjaus on painottunut viimeksi mainittuun keinoon.

Jätelainsäädäntö vaikeuttaa ns. uusioraaka-aineen tai -tuotteen hyödyntämistä yhtäältä jätestatuksen ja toisaalta siitä seuraavien velvoitteiden kautta. Pelkästään jätteeksi määrittelyminen saattaa heikentää uusiomateriaalien kysyntää, koska jätteeseen liitetään helposti ympäristö- tai terveyshaitan mahdollisuus, vaikka esim. tutkimuksiin perustuva näyttö osoittaisi päinvastaiseen suuntaan. Jätteitä ei haluta omaan elinpiiriin. Komission jätedirektiiviehdotukseen sisällytetyn ns. ”end of waste”-menettelyn ajallinen kesto ja siinä hyödyntämiselle asetettavien vaatimusten taso ovat kuitenkin vielä epävarmuuden peitossa. Uusiomateriaalien käytön sääntelyn kannalta tilannetta sekavoittaa entisestään EU:ssa valmisteilla oleva uusi kemikaaliasetus: kun uusioraaka-aine tai -tuote lakkaa olemasta jäte, se saattaa tulla kemikaalisääntelyn soveltamisen piiriin ja näin joutua jopa entistä raskaamman sääntelyn kohteeksi.⁵⁴

Pääasiallinen lainsäädännöstä johtuva haittatekijä uusiomateriaalien käytölle on kuitenkin jätemäärityksestä konkreettisesti seuraavat velvoitteet, jotka heikentävät jätteen markkina-asemaa verrattuna muihin materiaaleihin. Erityisesti jätteiden hyödyntämisen ympäristöluvanalaisuus on tässä suhteessa koettu ongelmaksi. Toisaalta juuri sääntelyn avulla voidaan joissain tapauksissa edesauttaa hyödyntämistä. Sääntely luo luottamusta siihen, että jätteen hyödyntämisen riskit ovat hallinnassa. Näin on varsinkin silloin kun edellä esiin tuotu NIMBY-ilmiö on vahva. Verrattuna joihinkin muihin EU-maihin, kuten esimerkiksi Alankomaihin ja Tanskaan, Suomessa on vähän jätteen hyödyntämiseen tähtäävää erityissääntelyä.

⁵⁴ REACH-asetusehdotuksen sisällöstä tarkemmin edellä kappaleessa 2.5.

Sääntelyn kehittämistarpeiden arviointia

1. Tulevan jätehierarkian sisältö ja oikeudellinen luonne on epäselvä ja siitä käydään jätedirektiivin uudistamisen yhteydessä vilkasta keskustelua. Kansallisen lainsäädännön kannalta olennaista on se, miten jätehierarkia pannaan toimeen uudessa laissa. Onko hierarkia tarpeen mainita laissa yleisenä lainsäätöä ohjaavana tavoitesäännöksenä ja periaatteena, vai riittääkö se, että hierarkia pyritään toteuttamaan lain varsinaisissa oikeuksissa ja velvollisuuksissa määrittävissä säännöksissä?

2. Edellä kuvattu jätelainsäädännön erikoistumiskehitys on käytännössä johtanut siihen, että jätelain 6 §:n yleiset huolehtimisvelvollisuudet ja jäteasetuksen 2 luvun jätehuollon järjestämistä koskevat yleiset laatuvaatimukset ovat pitkälti menettäneet käytännön merkityksensä jätteenpolton ja kaatopaikkatoiminnan sääntelyssä. Jätehuolto ei kuitenkaan tyhjenny kaatopaikkatoimintaan ja poltoon. Tästä johtuen jätehuollon yleisistä perusvaatimuksista on tulevaisuudessaakin säädettävä laintasoisesti. Säännösten kohdentaminen ja tarkkuustaso verrattuna esimerkiksi nykyisen jätelain 6 §:n säännöksiin lienee arvioitava uudelleen. Yksi vaihtoehto on kirjata laintasoiset perusvaatimukset erikseen jätteen hyödyntämiselle ja loppukäsittelylle sekä mahdollisesti ongelmajätteen loppukäsittelylle.

3. Jätteen hyödyntämistä koskevan sääntelyn keventämiselle on voimassaolevassa lainsäädännössä riittävät perusedellytykset: luvanvaraisuus voidaan korvata kevyellä ilmoitusmenettelyllä ja toimintaa koskevilla yleisillä määräyksillä (ilmoitusmenettelyn sisällöstä ks. luku 7.4) Komission ehdotuksessa uudeksi puitedirektiiviksi tämä mekanismi on säilytetty ennallaan. Koska eri jätejakeet eroavat huomattavasti toisistaan sekä teknisiltä että ympäristöominaisuuksiltaan, lain tasolla ei ole tarkoituksenmukaista säätää muusta kuin keventämisen perusedellytyksistä. Yksittäisten jäte-erien hyödyntämisen täsmällisemmistä edellytyksistä tulee edelleen säätää asetuksella sen perusteella, mitä katsotaan yhtäältä hyödyntämisen ja toisaalta ympäristönsuojelun kannalta tarpeelliseksi.

4. Jätteitä ja jätehuollon vakuuksia koskevaa ympäristönsuojelulain säännöstä on täsmennettävä. Nykyinen säännös on kirjoitettu yleisesti koskemaan sekä hyödyntämistä että käsittelyä, vaikka vakuuden tarve ja sen laskemisen perusteet voivat eri toimintojen kohdalla poiketa olennaisesti toisistaan. Myös EU:n sääntely on tässä suhteessa erikoistunut. Jätteen käsittelytoimintoja koskevan vakuuden tarpeesta, vakuuden laskemisperusteista ja sallituista vakuusjärjestelyistä olisi syytä ottaa nykyistä täsmällisemmät ja mahdollisesti eri toimintoihin nähden porrastetut säännökset lakiin.

6 Yhdyskuntajätehuollon järjestäminen

6.1

Mitä yhdyskuntajätehuolto on?

”Yhdyskuntajäte” ei sellaisenaan kuulu voimassaolevan jätelain (1072/1993) terminologiaan. Yhdyskuntajäte on määritelty ympäristöministeriön asetuksessa yleisempien jätteiden sekä ongelmajätteiden luettelosta (1129/2001) kohdassa 20, joka käsittää kymmeniä erikseen lueteltuja ”asumisessa syntyviä ja niihin rinnastettavia kaupan, teollisuuden ja muiden laitosten jätteitä.” Jäteluettelolla ei ole välitöntä merkitystä yhdyskuntajätehuoltovastuun jakamisen kannalta, vaan vastuut määräytyvät useiden jätelain säännösten perusteella riippuen ko. jättejakeen alkuperästä.

Yhdyskuntajätehuolto on tavallisen kansalaisen ja kuluttajan näkökulmasta jätehuollon näkyvin osa-alue. Yhdyskuntajätehuollon järjestämiseen liittyy myös merkittäviä liiketaloudellisia intressejä. Tästä johtuen yhdyskuntajätteiden jätepoliittinen painoarvo on huomattavan suuri suhteutettuna siihen, että yhdyskuntajätteet käsittävät vain muutamia prosenttiyksikköjä kaikesta syntyvästä jätteestä.

6.2

Lainsäädännön nykytila ja ongelmat

6.2.1

Jätehuoltovastuun kohdentaminen

Jätehuoltovastuun kohdentaminen on keskeisin yhdyskuntajätehuoltoa koskeva lainsäädäntöstrateginen valinta. Voimassaolevan jätelain (1072/1993) mukaan jätteen *haltijan*⁵⁵ on huolehdittava jätehuollon järjestämisestä ja siitä aiheutuvista kustannuksista (6 § ja 27 §). Käytännössä jätteen haltija voi järjestää jätehuollon itse tai antaa sen korvausta vastaan toisen, esimerkiksi jätehuollon palveluyrityksen hoidettavaksi.

Poikkeuksena jätteen haltijan pääsääntöisestä vastuusta

- kunnan on järjestettävä asumisessa syntyvän jätteen sekä ominaisuudeltaan, koostumukseltaan ja määrältään siihen rinnastettavan teollisuus-, palvelu- tai muussa toiminnassa syntyvän muun kuin ongelmajätteen kuljetus, hyödyntäminen tai käsittely taikka asumisessa tai maa- ja metsätaloudessa syntyvän ongelmajätteen käsittely tai hyödyntäminen. Jätehuollon kustannuksien katteeksi kunnalla on oikeus periä jätemaksua jätteen haltijalta tai edelliseltä haltijalta; jätteen käsittelystä (loppusijoituksesta ja hävittämisestä) aiheutuvat kustannukset kunta on velvollinen perimään jätemaksuina (13 § ja 28 §).

⁵⁵ Jätteen haltijalla tarkoitetaan jätelain 3 §:n mukaan jätteen tuottajaa, kiinteistön haltijaa tai toiminnan järjestäjää taikka muuta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallinnassa jäte on.

- tuottaja on velvollinen järjestämään jätteenä käytöstä poistettavan tuotteen tai sen osan keräyksen, uudelleenkäytön, hyödyntämisen ja muun jätehuollon sekä vastaamaan siitä aiheutuvista kustannuksista (3 A luku).

Yhdyskuntajätehuollon toimijakenttä on moninainen ja jokaisella on omat intressinä liittyen jätehuoltovastuiden jakamiseen. Kansalaiset ja kuluttajat ovat kiinnostuneita siitä, mitkä ovat vastuun eri kohdentamisvaihtoehtojen vaikutukset jätehuollon palvelu- ja kustannustasoon. EU:n jätedirektiivi (2006/12/EY) ja voimassaoleva kansallinen lainsäädäntö puolestaan painottaa jätehuollon ympäristö- ja terveysvaikutusten huomioon ottamista.

Yhdyskuntajätehuollon järjestämistä vastuu kohdentamiseen liittyviä lainsäädäntökysymyksiä on käsitelty laajasti mm. Pelisääntötyöryhmän (PESÄ) raportissa⁵⁶ sekä VALTSU-työryhmän teettämässä vaikutusselvityksessä.⁵⁷ Keskustelu tiivistyy ennen muuta kysymykseen kunnan roolista tulevaisuuden jätehuollossa. Esiin on nostettu mm. mahdollisuus vähentää kunnan vastuita siirtämällä nykyistä suurempi osa yhdyskuntajätteestä jätteen tuottajan vastuulle ja siten käytännössä yksityisen palvelutarjonnan piiriin. Toisena ääripäänä on ehdotettu kunnan vastuun laajentamisesta koskemaan kaikkea yhdyskuntajätettä. Tällöin kunta voisi hoitaa jopa tuottajavastuun piiriin kuuluvan jätteen keräyksen tuottajan kuitenkin vastatessa kustannuksista.

Yhdyskuntajätehuollon käytännön ongelmat johtuvat osin vastuunjakoon liittyvien käsitteiden tulkinnanvaraisuudesta. Keskeinen tulkintakamppailu liittyy siihen, mitä fraktioita jätelain 13 §:ssä määritelty ”ominaisuudeltaan, koostumukseltaan ja määrältään” asumisessa syntyvään jätteeseen verrattava elinkeino- ja palvelutoiminnassa syntyvä jäte kattaa. Kyseinen lainkohta rajaa kunnan ja jätteen tuottajan välisen jätehuoltovastuun. Pelisääntötyöryhmä esitti tarkennusta, jossa kunta vastaisi ”asumisessa syntyvästä jätteestä ja julkisessa palvelutoiminnassa syntyvästä jätteestä” ja elinkeinoelämän jätteentuottajat vastaisivat omasta jätteestään. Tuottajat vastaisivat entiseen tapaan tuottajavastuun alaisesta jätteestä.

Jätelain 13 § ei ole ainoa jätelain säännös, jonka epäselvyys aiheuttaa hankaluuksia yhdyskuntajätehuollon järjestämisessä. Käsitteisiin liittyvät ongelmat ovat osittain korjattavissa lakiteknisesti, täsmentämällä vastuita määrittelevien säännösten sanamuotoa. Toisaalta juuri jätehuoltovastuun ”räätälöiminen” esim. jätteen alkuperän perusteella, kuten voimassaolevassa jätelaissa on tehty, edellyttää lainsäädännöllisiä rajoituksia, jotka tuovat väistämättä mukanaan myös käytännön tulkintaongelmia.

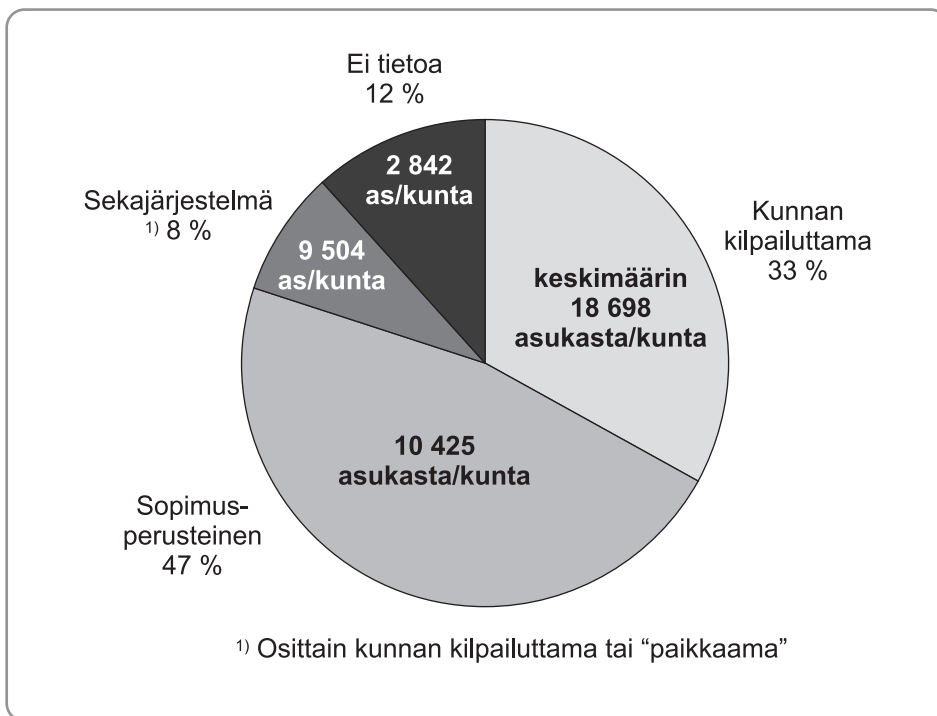
6.2.2 Jätteen kuljetus

Jätelain 10 §:n mukaan kunta voi järjestää jätteen kuljetuksen itse tai vaihtoehtoisesti siirtyä sopimusperusteiseen jätteenkuljetukseen. Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kunta kilpailuttaa yhdyskuntajätteen kuljetuksen alueellaan ja tekee tätä koskevat urakkasopimukset kuljetusyrittäjien kanssa. Asukkaat ja kiinteistönhaltijat keräävät ja luovuttavat jätteensä tähän jätteenkuljetukseen. Sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa kiinteistönhaltijat tilaavat kuljetuksen suoraan kuljetusyrittäjältä. Kansainvälisessä vertailussa lakiin perustuva mahdollisuus sopimusperusteiseen jätteenkuljetukseen lienee ainutlaatuinen.

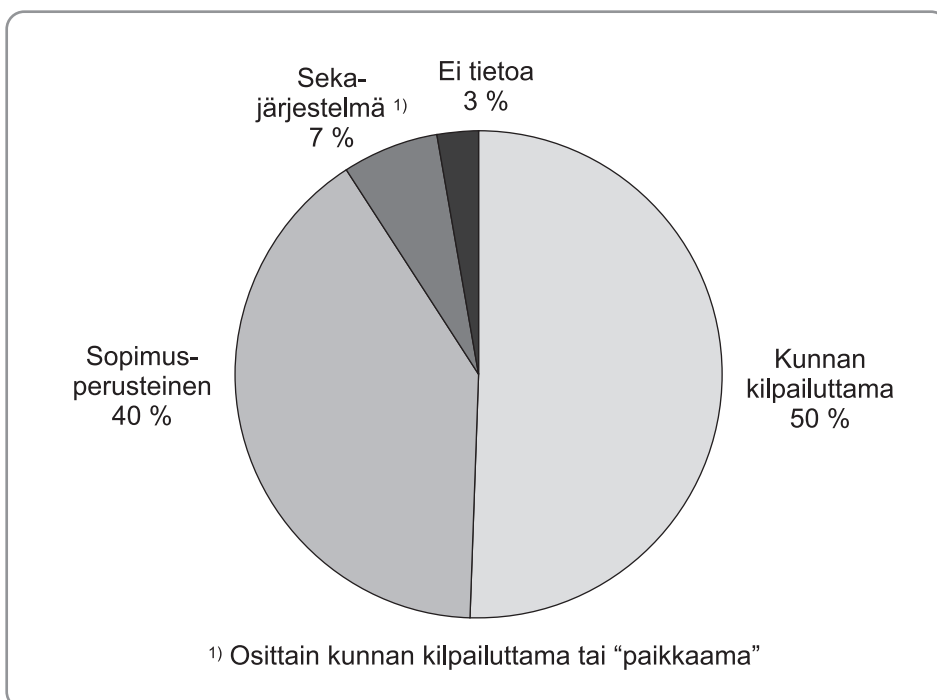
Tällä hetkellä sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen piirissä on yli puolet Suomen kunnista. Lisäksi joissain kunnissa on käytössä sekajärjestelmä, jossa osa kuljetuksista on sopimusperusteisen ja osa kunnan järjestämän jätteen kuljetuksen piirissä. Vaikka enemmistö kunnista on edelleen sopimusperusteisen järjestelmän piirissä, kansalaisten enemmistö on kuitenkin kunnan järjestämän jätteen kuljetuksen piirissä.

⁵⁶ Yhdyskuntajätehuollon vastuu- ja kilpailukysymykset. Ympäristöministeriön moniste 153/2005.

⁵⁷ Juha Kaila – Jukka Paavilainen – Riitta Kojo: Kuntien rooli tulevaisuuden jätehuollossa (26.7.2006).



Kuva 1. Yhdyskuntajätteen kuljetukset kuntamäärän mukaan. Sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetukset (kuntien lukumäärän mukaan). Koottu Kuntaliiton jätehuoltokyselyn 2005 vastauksista, päivitetty Jätelaitosyhdistyksen tiedoilla 28.8.2006.



Kuva 2. Yhdyskuntajätteen kuljetukset asukkaiden lukumäärän mukaan. Sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetukset (asukasmäärän mukaan). Koottu Kuntaliiton jätehuoltokyselyn 2005 vastauksista, päivitetty Jätelaitosyhdistyksen tiedoilla 28.8.2006.

Saatavilla olevan tutkimustiedon mukaan sopimusperusteinen jätteenkuljetusjärjestelmä näyttäisi olevan kuluttajalle kalliimpi kuin kunnan järjestämä jätteenkuljetus.⁵⁸ Osa kunnista on hiljattain siirtynyt tai siirtymässä sopimusperusteisesta kunnan järjestämään jätteen kuljetukseen. Kuntien päätöksenteko siirtymisen yhteydessä on kirvoittanut kuljetusyrittäjien keskuudessa väitteitä mm. huonosta valmistelusta ja avoimuuden puutteesta, jolloin yrittäjille ei ole jäänyt mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon ja aikaa valmistautua uuteen tilanteeseen.

Jätteenkuljetusjärjestelmää koskeva päätöksenteko ongelmineen on myös hidastanut kuntien yhteistyötä jätehuollossa. Jätehuollon toiminnallinen vastuu ja suunnittelu on siirretty kuntaa laajempaan yhteistyöyksikköön, mutta kuljetusjärjestelmän valinta on jäänyt kunnanvaltuustoille. Päätöksenteon hajautuminen on ollut omiaan hidastamaan yhteistyöalueen jätehuoltojärjestelmän kehittämistä.

Keskusteluissa on nostettu esille -intressitahosta riippuen -joko kunnan järjestämän tai sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen poistaminen laista. Toisaalta on esitetty myös sitä, että kuljetusjärjestelmää koskeva päätösvalta siirrettäisiin kunnilta niiden muodostamille yhteistyöelimille. Kuljetusjärjestelmä on jossain määrin sidoksissa myös yhdyskuntajätehuollon kokonaisvastuun järjestämiseen, jonka vaihtoehtoja on käsitelty jäljempänä luvussa 6.7. Kuntapainotteisen mallin omaksuminen edellyttäisi sitä, että mahdollisuus sopimusperusteiseen jätteen kuljetukseen poistettaisiin laista kokonaan.

6.2.3

Jätehuollon kustannusten jako ja maksujen kerääminen

Yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuusta seuraa myös vastuu jätehuollon kustannuksista. Kunnalla on jätelain 28 §:n mukaan oikeus kantaa järjestämästään jätehuollosta ja siihen liittyvistä tehtävistä jätemaksua. Kaatopaikkojen osalta maksua on pakko periä. Kunnan ei jätemaksun määräämisessä ja maksuunpanossa tarvitse noudattaa suoraa kustannusperusteisuutta. Jätelain 30 § 1 momentti näyttäisi jopa kehottavan kuntaa taloudellisen ohjauksen käyttöön: maksun tulee kannustaa jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen sekä hyödyntämiseen. Jätemaksu voi muodostua yhdestä tai useasta maksusta. Käytössä on mm. käsittelymaksuja, kuljetusmaksuja, ekomaksuja, palvelumaksuja ja yhteiskeräyspistemaksuja, mutta näistä ei ole laissa nimenomaisia säännöksiä. Jätemaksun yleiset perusteet on säädetty jätelain 29 §:ssä. Jätemaksun jakaminen osiin mahdollistaa jätehuollon kustannusten tarkemman kohdentamisen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Toisaalta maksun jakaminen heikentää maksukertymän ennalta laskettavuutta ja saattaa lisätä maksun keräämiseen liittyviä hallintokuluja.

Kuntien välisen yhteistyön lisääntyttyä erityisesti yhteisesti omistettujen jätehuoltolaitosten muodossa jätetaksan määräämiseen liittyvä päätöksenteko on käynyt hankalammaksi. Jätehuoltoyhtiö ei lain mukaan voi määrätä jätetaksaa koko toimialueelleen, vaan jokainen osakkaana oleva kunta päättää jätelain 30 §:n mukaan taksasta. Tällöin on myös olemassa riski, että jätetaksa ei kata kaikkia jätelaitoksen toiminnasta aiheutuvia kustannuksia, vaan toimintaa ikään kuin subventoidaan verovaroin. Tällaisesta ei ole kuitenkaan mitään konkreettista näyttöä. Kunnan perimä jätemaksu on julkisoikeudellinen maksu, jonka toimeenpanoon kansalaisten oikeusturvan kannalta välttämättömät oikeusturvakeinot. Käytännössä jätemaksun perusteista on valitettu usein – tosin valitukset ovat vähentyneet oleellisesti sen jälkeen kun mahdollisuus olla liittymättä järjestettyyn jätteen kuljetukseen poistettiin jätelaista. Kunta on kuitenkin mm. määrätty muuttamaan maksuperusteita ja palauttamaan kerättyjä maksuja takaisin silloin, kun maksut erilaiset maksuperusteet ovat merkinneet kuntalaisten asettamista eriarvoiseen asemaan.⁵⁹ Valitusprosesseista aiheutuneet hallintokustannukset heikentävät yhdyskuntajätehuollon kustannustehokkuutta.

⁵⁸ Kaipainen, J. (2006).

⁵⁹ Ks. mm. KHO 3.2.2004 187 taltio.

Lainsäädännöstä johtuvat rajat yhdyskuntajätehuoltovastuun järjestämiselle

Jätedirektiivin (2006/12/EY) 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen jätteen haltija antaa jätteen yksityisen tai julkisen jätteenkerääjän tai yrityksen käsiteltäväksi tai huolehtii jätteistä itse. Lisäksi edellä luvussa 5 käsitellyt omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet koskevat myös yhdyskuntajätteiden loppukäsittelyä. Jätedirektiivi ei kuitenkaan määritä sitä, keneen yhdyskuntajätehuollon operatiivista järjestämistä koskeva vastuu kansallisessa lainsäädännössä kohdennetaan.

Yhdyskuntajätehuollon kustannusvastuuta määrittää kaksi keskeistä EU-sääntelystä lähtöisin olevaa periaatetta: jätteuidirektiivin 15 artiklan mukaan jätteistä huolehtimisen kustannuksista vastaa jätteen haltija ja/tai jätteen aiemmat haltijat ja valmistaja, jonka tuotteesta jäte on peräisin (aiheuttamisperiaate); kaatopaikkadirektiivin mukaan kaatopaikan pitäjän on perittävä kaatopaikkamaksuna kaikki kaatopaikan ylläpitämisestä ja jätteen käsittelystä aiheutuvat kulut (kustannusvastaavuuden periaate). Kustannusvastaavuus on jätehuollon vähimmäisvaatimus: se ei estä säättämistä sellaisista maksuperusteista, jotka johtavat aiheutuvia kustannuksia ylittäviin maksuihin esim. ohjausmielessä.

Jätedirektiivin lisäksi EU:n kilpailu- ja hankintalainsäädäntö vaikuttavat keskeisesti yhdyskuntajätehuollon järjestämiseen. Ne eivät kuitenkaan sulje mitään jätehuollon lainsäädännöllisiä järjestämistapoja pois sellaisenaan, vaan asettavat kussakin vaihtoehtodossa tiettyjä perusvaatimuksia eri osapuolten toiminnalle. Hankintalainsäädännön yleisenä tavoitteena on turvata julkisten hankintojen avoin ja tehokas kilpailutaminen sekä palveluntarjoajien tasapuolinen kohtelu. Lakia julkisista hankinnoista (1505/1992) sovelletaan esimerkiksi kunnan jätteenkuljetushankintaan. Kilpailunrajoituslaki (480/1992) puolestaan sääntelee elinkeinonharjoittajien välisiä suhteita – se mm. kieltää määräävän markkina-aseman väärinkäytön. Kilpailusääntely siis määrittää kunnan vastuun ulkopuolella olevaan jätehuoltoon liittyvää liiketoimintaa. Myös kunta voi osallistua yksityiseen rinnastettavana palveluntarjoajana jätehuollon liiketoimintaan. Tällöin kuntaan sovelletaan samoja kilpailusääntöjä kuin muihinkin elinkeinonharjoittajiin. Markkinoilla toimiessaan kuntien yhtiöiden on noudatettava julkisia hankintoja koskevat ns. in house-vaatimuksia.⁶⁰

Tuottajavastuujärjestelmä

Tuottajavastuu ja sen kansallinen sääntely

Tuottajavastuu tarkoittaa tiettyjen tuoteryhmien *tuotteiden tuottajien* velvollisuutta huolehtia tuotteidensa uudelleenkäytöstä, näistä tuotteista syntyvien jätteiden uudelleenkäytöstä, kierrätyksestä ja muusta jätehuollosta sekä vastata näistä aiheutuvista kustannuksista. Tuottajilla tarkoitetaan pääsääntöisesti tuotteen valmistajaa tai maahantuoja.⁶¹ Tuottajavastuujärjestelmän luominen perustuu pitkälti siihen havaintoon, että tuotteiden valmistajilla on parhaat mahdollisuudet vaikuttaa tuot-

⁶⁰ Ks. PESÄ-työryhmän raportti, jossa on tarkemmin käsitelty hankinta- ja kilpailulainsäädännön asettamia rajoja jäte-huollolle.

⁶¹ HE 152/2003 vp, s. 2, 16.

teiden valmistuksessa käytettäviin raaka-ainesiin ja menetelmiin. Lisäksi tuottajilla on usein parhaat tiedolliset edellytykset järjestää tuotteiden uusiokäyttö; he tietävät tuotteidensa ominaisuudet ja mahdolliset uusiokäyttökohteet. Siksi on tehokasta kohdentaa vastuu tuotteen elinkaaren loppupäästä – eli jätehuollosta - tuottajiin. Oletuksena on, että tuottajavastuujärjestelmä edistää jätteen synnyn ehkäisemistä ja jätteiden kierrätystä.

Tuottajavastuuta koskeva kansallinen sääntely perustuu jätelain 3 a lukuun (18 a – 18 n §:t). Lisäksi tarkempia säännöksiä on annettu tuotekohtaisilla säädöksillä. Jätelain 18 d §:n mukaan tuottajat voivat huolehtia niille kuuluvista velvoitteista joko yksin tai yhdessä muiden tuottajien kanssa. Käytännössä jokaiselle alalle on muodostunut vähintään yksi tuottajayhteisö, johon yksittäiset tuottajat voivat liittyä. Liittyessään tuottajarekisteriin merkittyyn tuottajayhteisöön, tuottajille kuuluneet velvollisuudet siirtyvät suoritettavaa maksua vastaan tuottajayhteisön vastuulle. Käytännössä jokaiselle tuottajavastuuta soveltavalle alalle on perustettu yksi tai useampia tuottajayhteisöjä. Tuottajavastuujärjestelmän keskeinen piirre on myös se, että tuotteille asetetaan lainsäädännössä prosentuaaliset kierrätystavoitteet.

Jätelain 18 b §:n mukaan tuottajavastuuta sovelletaan Suomessa käytöstä poistettuihin renkaiisiin (1246/1995), keräyspaperiin (883/1998), romuajoneuvoihin (581/2004), sähkö- ja elektroniikkalaiteromuun (852/2004)) sekä osittain pakkauksiin ja pakkausjätteeseen (962/1997). Tuottajavastuun laajentaminen koskemaan uusia tuotteita edellyttää, että jätehuoltovastuun siirtäminen jätteen haltijalta tuotteen tuottajalle parantaa jätteen hyödyntämistä ja jätehuollon muuta järjestämistä, ehkäisee tai torjuu jätteestä aiheutuvaa vaaraa tai haittaa.⁶²

6.4.2

EU-sääntely

EU:ssa on annettu jätedirektiivin (2006/12/EY) lisäksi kolme tuottajavastuujärjestelmää määrittävää säädöstä: pakkauksista ja pakkausjätteistä annettu direktiivi (94/62/EY), romuajoneuvodirektiivi (2000/53/EY) ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromua koskeva ns. SER-direktiivi (2002/96/EY). Romuajoneuvodirektiivi ja SER-direktiivi velvoittavat nimenomaisesti jäsenvaltioita toteuttamaan jätehuollon tuottajavastuuseen perustuen. Sen sijaan pakkausjätedirektiivissä ei nimenomaisesti edellytetä tuottajavastuuta, vaan tavoitteiden saavuttamisen keinot on jätetty jäsenvaltioiden itsensä harkittavaksi. Sovellettava järjestelmä ei kuitenkaan saa syrjiä tuontituotteita.

Pakkausdirektiivi koskee kaikkia pakkauksia ja pakkausjätettä materiaalista riippumatta. Pakkausdirektiivissä (6 art.) säädetään pakkausten prosentuaalisista hyödyntämis- ja kierrätystavoitteista⁶³, mutta jäsenvaltiot voivat kansallisesti säätää myös tiukemmat tavoitteet, mikäli niillä on tarkoituksenmukainen kierrätys- ja hyödyntämiskapasiteetti, eikä se aiheuta sisämarkkinoiden vääristymistä. Jäsenvaltioiden on 7 artiklan mukaan toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joilla voidaan turvata käytettyjen pakkausten ja pakkausjätteen palautuminen kuluttajilta tai muilta loppukäyttäjiltä, jotta ne voitaisiin käsitellä tarkoituksenmukaisimpien jätehuoltoratkaisujen mukaisesti.

Romuajoneuvodirektiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ensinnäkin taloudelliset toimijat (= tuottajat, jakelijat, kerääjät, hyödyntäjät jne.) perustavat keräysjärjestelmiä kaikille

⁶² HE 152/2003 vp, s. 2.

⁶³ 31.12.2008 mennessä on hyödynnettävä aineena tai energiana vähintään 60 % pakkausjätteen painosta sekä kierrätettävä 55-80 % pakkausjätteiden painosta. Pakkausjätteessä olevien materiaalien kierrätyksen vähimmäistavoitteet: lasi 60 painoprosenttia, paperi & kartonki 60 p-%, metallit 50 p-%, muovit 22,5 p-% ja puu 15 p-%.

romuajoneuvoille. Toiseksi tuottajien on vastattava niistä kustannuksista, jotka aiheutuvat mahdollisuudesta toimittaa ajoneuvo valtuutettuun käsittelylaitokseen.

SER-direktiivin 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava muun muassa, että määräaikaan mennessä (13.8.2005) tuottajat tai heidän nimissään toimivat kolmannet osapuolet perustavat yhteisön lainsäädännön mukaisesti sähkö- ja elektroniikkalaiteromun käsittelyjärjestelmiä. Direktiivin 8 artiklan mukaan tuottajien on rahoitettava kotitalouksista palautettujen laitteiden jätehuolto.

6.3.3

Tuottajavastuun toimivuus

Tuottajavastuujärjestelmän vaikutukset ovat näkyneet lähinnä kierrätyksen edistymisenä. Tuottajavastuun ei katsota merkittävästi vaikuttaneen syntyvän jätteen määrään. Syitä tähän voi olla monia. Eri tuottajavastuujärjestelmillä on omat erityispiirteensä ja sen myötä myös osittain omat ongelmansa. Keskeisenä yleisenä ongelmana on pidetty tuottajavastuusäännösten valvonnan vaihtelevaa tasoa.

Tuottajayhteisöjen perustamisen mahdollisuus johtaa siihen, että ”pilaaja maksaa” – periaate ei sellaisenaan toteudu. Kustannukset jaetaan tuottajayhteisöissä materiaaliperusteisesti tai esim. liikevaihdon perusteella, jolloin maksuissa ei oteta huomioon tuotteista syntyvän jätteen kierrätettävyyttä. Tällainen järjestelmä ei välttämättä kannusta jätteiden synnyn ehkäisyyn. Tuottajayhteisöjen perustamisella tavoitellaan ennen muuta kustannustehokkuutta jätehuollon järjestämisessä. Monilla aloilla jätehuollosta vastaa useampi tuottajayhteisö, mikä saattaa jopa nostaa tuotteen jätehuollon kokonaiskustannuksia sen sijaan, että kilpailutilanne laskisi niitä. Tuottajayhteisöt voivat myös jakaa eri tuotteita koskevaa jätehuoltoa keskenään, jolloin niiden välille ei muodostu kilpailua. Samalla kuitenkin tuottajavastuun toteuttamiseen liittyviä kustannuksia voidaan pienentää jakamalla hallinto-, raportointi- ja tiedotustehtäviä yhteisöjen kesken.

Eräänä lainsäädännöllisenä ongelmana tuottajavastuun kannalta voidaan pitää myös sitä, että kuluttajilla ei ole selkeää velvollisuutta luopua kaikista tuottajavastuun alaisuuteen kuuluvista jätteistä. Toisaalta kuluttajan näkökulmasta kysymys on myös kierrätyksen käytännön helppoudesta. Tuottajayhteisöjen välisen yhteistyön puute keräysjärjestelmien rakentamisessa on ollut heikkoa. Kuluttajien olisi helpompaa luovuttaa tuotteet, jos keräyspisteitä olisi tarpeeksi ja sopivan matkan päässä.

Tuottajavastuujärjestelmille asetettujen prosentuaaliset hyödyntämistavoitteiden ongelmana pidetään sitä, että asetetut vähimmäisvaatimukset muodostuvat käytännössä myös enimmäisvaatimukseksi. Yksi keino välttää ilmiö on asettaa hyödyntämistavoitteiden rinnalla erilliskeräysvelvoitteiden tapaisia mekanismeja, kuten ns. SER-asetuksessa (852/2004) on tehty.

SER-romun osalta keskeiset ongelmat ovat liittyneet toiminnallisen tuottajavastuun toteuttamiseen, kun kyseessä ovat ennen tuottajavastuun voimaantuloa markkinoille saatetut tuotteet. Näiden tuotteiden osalta nykyiset tuottajat vastaavat myös sellaisten tuottajien tuotteista, jotka eivät enää ole toiminnanharjoittajia. Järjestelmä koetaan epäoikeudenmukaiseksi, mikä vähentää tuottajien intoa suunnitella tuotteitaan ympäristöystävälliseksi.⁶⁴ Lisäksi aina ei ole täysin selvää kuka on oikeasti tuotteen tuottaja, varsinkin kun tuote tuodaan EU:n ulkopuolelta.

Pakkausjätteen osalta jätelain 18 j §:n ”osittaisen tuottajavastuun” käsitettä on pidetty ongelmallisena vastuun käytännön jakamisen kannalta. Säännöksessä pakkausten hyödyntämiselle on asetettu 61 %:n vähimmäisvelvoite. Vastuu jätehuollosta jakautuu

⁶⁴ Peter Malmströmin haastattelu 11.5.2006.

pakkausteollisuuden, kunnan ja jätteen tuottajan välillä. Pakkausteollisuutta on syytetty siitä, että se ottaa vastuulleen vain sellaisen jätteen jätehuollon, joka on taloudellisesti kannattavalla tavalla hyödynnettävissä. Pakkaajat ovat käytännössä saavuttaneet kierrätys ja hyödyntämistavoitteet hoitamalla teollisuuden ja kaupan jätehuollon. Tällöin muu pakkausjäte on jäänyt jätteen tuottajan tai kunnan vastuulle.

6.4.4

Yhteenvetoa

Suomessa tuottajavastuuta sovelletaan viiteen erilaiseen tuoteryhmään. Kolmen tuottajavastuujärjestelmän taustalla on EU-direktiivi, joskin vain kahdessa niistä *edellytetään* tuottajavastuuta. Renkaiden ja keräyspaperin tuottajavastuujärjestelmät ovat puhtaasti kansallisia. Tuottajavastuuta tullaan todennäköisesti laajentamaan uusiin tuoteryhmiin tulevaisuudessa. Ainakin paristoja ja akkuja koskeva direktiiviehdotus on jo käsiteltävänä (KOM (2003) 723 lopull.).

Tuottajavastuun toimivuutta ja vaikutuksia tarkasteltaessa on hyödyllistä erottaa toisistaan toiminnallinen vastuu ja kustannusvastuu. Toiminnallinen vastuu sisältää jätehuollon käytännön järjestämisen ja kustannusvastuu jätehuollosta aiheutuvien kustannusten maksamisen. Tärkein eli kustannusvastuu on aina tuottajilla. Kustannusvastuun jakautumisperuste voi eri malleissa vaihdella ja tällä seikalla voi olla huomattava merkitys sen kannalta, missä määrin tuottajavastuu kannustaa ehkäisemään jätteen syntyä.

Lähtökohtaisesti tuottaja vastaa myös jätehuollon toiminnallisesta järjestämisestä. Lainsäädännöllä voidaan kuitenkin luoda sekamalleja, joissa esim. käytännön jätehuollon hoitaa kunta tuottajien tai tuottajayhteisöjen vastatessa vain kustannuksista. Tällainen mm. Belgian Flanderissa käytössä oleva malli saattaa olla perusteltu silloin, kun pääosa yhdyskuntajätehuollosta on lain mukaan kunnan vastuulla. Tällöin kunnalla on jo valmis infrastruktuuri jätehuollon hoitamiseksi kun taas ”puhtaassa” tuottajavastuumallissa tuottajilta edellytettäisiin erillisen jätehuoltojärjestelmän (keräyspisteet ym.) luomista. Jätelainsäädännön uudistamisen yhteydessä olisikin selvitettävä mm. ulkomaisten esimerkkien avulla erilaisten tuottajavastuumallien toimivuutta ja vaikutuksia.

6.5

Vastuun siirtyminen jätehuoltoketjussa

”Jätehuoltovastuu” tarkoittaa julkisoikeudellista velvollisuutta huolehtia jätteen hyödyntämisestä tai loppukäsittelystä – eli kaikista niistä jätehuoltotoimenpiteistä joihin lainsäädäntö kussakin yksittäisessä tilanteessa velvoittaa. Nykypäivän jätehuollon toimijakenttä on moninainen ja tällöin myös potentiaalisia jätehuoltovastuullisia on useita. Jätehuoltovastuu siirtyy ja muuttaa sisältöään logistisessa kokonaisuudessa, jota kutsutaan yleisesti ”jätehuoltoketjeksi”. Jätehuoltoketjun peruskoostumus on (tuottaja)- *kerääjä* – *kuljettaja* – *hyödyntäjä/käsittelijä*.

Teoriassa sama oikeushenkilö voi suorittaa kaikki edellä mainitut toimenpiteet, mutta yleensä ketjuun liittyy useampia toimijoita. Jätehuoltoketju voi joissain tapauksissa olla hyvin monivaiheinen - esimerkiksi jos siihen liittyy väliaikaista varastointia ja/tai esikäsittelyä, jonka jälkeen jäte mahdollisesti päättyy osin hyödynnettäväksi ja osin loppukäsiteltäväksi.

Jätehuoltoketjun ongelmatonta toimintaa voidaan pitää koko jätehuoltovastuun tehokkaan toteuttamisen edellytyksenä. Jätehuoltoketjun toiminta puolestaan edellyttää eri vaiheissa jätehuoltoketjua olevien toimijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien selkeää määrittelyä. Tällä hetkellä eri osapuolten vastuiden määrittäminen lainsää-

dännössä koetaan osin epätasälliseksi, mitä on aiheutunut käytännön ongelmia – yhtenä esimerkkinä osittaisen tuottajavastuun käsite jätelain 18 j §:ssä.

Jätehuollon sääntelyn erikoistumiskehitys, jossa eri toimintoja ja /tai jäte-eriä säännellään niihin kohdistuvien erityisten sääntelytarpeiden mukaan, vaikuttaa väistämättä myös jätehuollon vastuuketjuun ja sen sääntelyyn. Esimerkiksi jätehuollon erilaiset perusvastuumallit saattavat toimiakseen vaatia ainakin osittain räätälöityä sääntelyä, jossa jätehuoltoketjun eri vaiheiden ja eri osapuolten oikeudet ja velvollisuudet on määriteltävä erikseen kunkin perusvastuumallin mukaan.

Vastuiden selkiyttäminen ja jätehuoltoketjun toimivuuden takaaminen saattaa käytännössä merkitä tarvetta ottaa tulevaan lainsäädäntöön velvoitteita, jotka rajoittavat entistä voimakkaammin jätteen haltijan oikeutta määrätä jätteen kohtalosta itse (ns. disponointioikeus). Tällöin voi olla syytä tarkastella mainittujen velvoitteiden suhdetta perustuslain takaamaan omistusoikeuden suojaan.

6.6

Julkisoikeudellinen päätöksentekovalta ja sen siirtäminen

Voimassaolevan jätelain (1072/1993) säätämisessä lähdettiin siitä, että ns. peruskunta on keskeinen toimija jätehuollossa: yhdyskuntajätehuollon järjestäminen, jätetaksan määrääminen ja jätehuoltoa koskeva paikallinen norminanto säädettiin kunnan tehtäväksi. Viimeisen kymmenen vuoden aikana kunnat ovat perustaneet yhteisiä jätehuoltotoiminnasta vastaavia yksiköitä lähinnä jätehuoltoyhtiöiden muodossa. Näin kunnallinen päätöksenteko ja operatiivinen jätehuolto ovat eriytyneet toisistaan. Keskeiset päätökset on tehtävä jokaisessa kunnassa erikseen, mikä haittaa käytännön jätehuollon järjestämistä. Jätelainsäädännön uudistamisen yhteydessä on syytä tarkastella päätöksenteon perusteena olevien säännösten riittävyyttä ja tarpeellisuutta sekä erityisesti sitä, kuka päätöksiä tekee.

Julkisoikeudellisen päätöksenteon mahdollinen uudelleen järjestely sisältää perustuslaillisen ulottuvuuden. Perustuslain 124 §:n sisältämän ns. virkamieshallinnon periaatteen mukaan ”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jo se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.”⁶⁵

Perustuslain 124 §:n lähtökohtana on, että julkisia hallintotehtäviä suorittavat vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä ainoastaan laillisesti nimitetyt virkamiehet. Tästä voidaan poiketa ainoastaan säätämällä siitä suoraan lailla tai valtuuttamalla laissa viranomainen tietyin edellytyksin siirtämään päätöksentekovaltansa jollekin yksityiselle taholle. Säännöksen tarkoittama julkinen hallintotehtävä sisältää julkisen vallan käytön – joka tarkoittaa päättämistä yksilön *oikeuksista, velvollisuuksista tai eduista* – lisäksi myös laissa viranomaiselle annetut palvelutehtävät. Tällaiseksi palvelutehtäväksi on katsottu mm. tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoon kuuluva ns. tilatukineuvonta (PeVL 20/2006).

Toinen PL 124 §:n keskeinen rajausta koskee ”merkittävää” julkisen vallan käyttöä: sitä sisältävää päätöksentekoa voidaan siirtää ainoastaan viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä sellaiseksi päätöksenteoksi, joka voi sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä, on katsottu mm. rakennuslupien ja linjaliikennelupien myöntäminen (PeVL 11 a/2002 vp.) sekä erityisesti itsenäiseen harkintaan

⁶⁵ Uuden perustuslain säännös perustuu alkujaan perustuslakivaliokunnan käytäntöön, ks. PeVL 4/1989, 37/1992 ja 15/1994.

perustuvaan voimakeinojen käyttöä, kuten oikeutta poistaa ja ottaa kiinni henkilöitä (19/2005, 20/2002). Sen sijaan esimerkiksi opintotuen myöntämistä, epäämistä ja takaisinperintää koskeva päätöksenteko (PevL 14/2003) tai rutiininomaisten lupien myöntäminen (PeVL 47/2004) ei sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kunnan jätelain nojalla käyttämä julkisen vallan käytön merkittävyys vaihtelee tilanteittain. Jäteneuvonta lieene lähinnä palvelutehtävä. Sen sijaan päätöksenteko jätetaksasta tai jätteenkuljetusjärjestelmästä sekä jätehuoltomääräysten antaminen sisältävät selvästi julkisen vallan käyttöä jonka merkittävyys vaihtelee tilanteesta riippuen.

Julkisen vallan siirtämisen tulee edelleen olla tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaisuusharkinta on tapauskohtaista. Siinä voidaan ottaa huomioon mm. tehtävän hoitamisen kustannustehokkuuteen liittyviä tekijöitä. Tämä ei kuitenkaan ole ainoa tarkoituksenmukaisuusharkinnan peruste (PeVL 11/2006). Jos jätelainsäädännön uudistamisen yhteydessä kunnalle tai muulle viranomaiselle kuuluvaa julkisen vallan käyttöä halutaan siirtää muulle kuin viranomaiselle, yhtenä harkintaperusteena on se, kuinka tarpeellista tai välttämätöntä päätösvallan siirtäminen on jätehuollon käytännön järjestämisen kannalta.

Valittava yhdyskuntajätehuollon vastuunmalli (ks. alla luku 6.7) vaikuttanee olennaisesti siihen, kenelle valtaa voi siirtää. Jätteen tuottajan vastuuseen perustuvassa mallissa kunnalla ei olisi esimerkiksi jätetaksan liittyvää päätöksentekovaltaa, mutta kunta voitaisiin edelleen valtuuttaa antamaan jätehuoltomääräyksiä. PESÄ-mallissa julkisen vallan käytön siirtäminen kuntien jätehuoltoyhtiöille olisi hyvin ongelmallista, koska yhtiöt saattavat kilpailla muiden jätteyhtiöiden kanssa samoilla markkinoilla. Päätösvallan siirto vaatisi tällöin ainakin hyvin tarkkoja lainsäädännöllisiä rajoituksia. Kuntapainotteisessa mallissa mahdollisuus siirtää operatiiviseen jätehuoltoon liittyvää julkisen vallan käyttöä esim. kuntien jätehuoltoyhtiölle olisi vastaavasti hieman laajempi.

6.7

Vaihtoehtojen tarkastelua

Yhdyskuntajätehuollon järjestämisen (keräys, kuljettaminen, hyödyntäminen, käsittely) osalta voidaan hahmottaa kolme keskenään vaihtoehtoista lainsäädäntömallia: ”jätteen haltijan vastuu”, ”PESÄ” ja kuntapainotteinen malli.⁶⁶ Kaikissa esitetyissä malleissa jätehuollon toteuttaminen perustuu yksityisoikeudellisten toimijoiden tarjoamien palveluiden varaan. Eroa on lähinnä siinä, missä määrin toimintaa ohjataan julkisen vallan taholta.

Jokaiseen esitettyyn malliin sisältyy sama lainsäädäntötekniinen ja käytännön lainsoveltamisen haaste: jätehuoltovastuun siirtyminen jätehuoltoketjussa on pyrittävä määrittämään mahdollisimman tarkasti ja selkeästi. Riippuen toteutetusta mallista eri toimijoiden velvollisuudet määräytyisivät kuitenkin hieman eri tavalla ja eri tarkkuudella.

⁶⁶ VALTSu-työryhmän teettämässä vaikutus selvityksessä (Kaila ym. 26.7.2006) on kaksi skenaariota, yksityinen jätehuolto ja kunnallinen jätehuolto. Alla olevat vaihtoehdot 1 ja 3 vastaavat pääosin vaikutus selvityksen skenaarioita.

1. Jätteen haltijan vastuuseen perustuvassa mallissa yhdyskuntajätehuollon järjestäminen ei ole julkisoikeudellinen palvelutehtävä. Jätteen haltija on vastuussa jätehuollon järjestämisestä. Tuottajat vastaavat tuottajavastuun piiriin kuuluvan yhdyskuntajätteen jätehuollosta (keräyspaperi, pakkausjäte, SER sekä tulevaisuudessa paristot, huonekalut ym. tuottajavastuun alaiset jätelajit). Käytännössä jokainen yritys, kotitalous tai asunto-osakeyhtiö hoitaa itse jätehuoltonsa tai ostaa jätehuoltopalvelu niiltä tarjoavilta yrityksiltä. Kunta toimii puhtaasti viranomaisen roolissa: se antaa jätehuoltomääräyksiä ja valvoo niiden noudattamista.

2. PESÄ-mallissa asumisen ja elinkeinon yhdyskuntajätteet on erotettu toisistaan eri "putkiksi". Kunta vastaa asumisesta syntyneen jätteen jätehuollosta sekä julkisessa toiminnassa syntyvästä siihen rinnastettavasta jätteestä. Palvelu-, elinkeino- tai muussa vastaavassa toiminnassa syntyneestä jätteestä vastaa jätteen haltija. Tuottajat vastaavat tuottajavastuun piirissä olevan yhdyskuntajätteen jätehuollosta.

3. Kuntapainotteisessa -mallissa sekä asumisessa että elinkeinotoiminnassa syntyvän jätteen jätehuollon järjestäminen on kunnan vastuulla. Sopimusperusteinen jätteenkuljetus poistetaan jätelaista viiden vuoden siirtymäajalla. Kunnan vastuulla on myös yhdyskuntajätteenä syntyvän tuottajavastuujätteen keräyksen (ks. edellä vaihtoehto 1) järjestäminen. Tuottajayhteisöt maksavat kunnalle keräyksen kustannukset.

Eri vastuumallien tarkastelussa on kiinnitettävä huomiota mm. seuraaviin kysymyksiin

- Kuinka suureksi kuluttajien jätehuoltopalvelusta maksama hinta muodostuu?
- Kuinka suuret ovat jätehuollon järjestämisestä yhteiskunnalle aiheutuvat kokonaiskustannukset?
- Kuinka suuri on jätehuollon toimijoihin kohdistuva sääntely- ja valvontatarve sekä siitä seuraavat kustannukset?
- Mikä on jätehuoltopalvelujen kuluttajan saama palvelun laatu?
- Miten turvataan jätehuoltopalvelujen alueellinen kattavuus?
- Miten yksityinen yritystointa ja kilpailu rakentuu?
- Kuinka hyvin malli tukee investointeja ja alan pitkän tähtäimen kehittämistä?
- Mikä on mallin vaikutus ympäristön- ja terveydensuojelun tasoon?

7 Jätelainsäädännön toimeenpano

7.1

Hyväksymismenettelyt

7.1.1

Taustaa

Hyväksymismenettelyjen tarkoituksena on saattaa toiminta viranomaisten ennakkollisen valvonnan piiriin. Luvanvaraiset toiminnot edellyttävät lupaviranomaisen nimenomaisen hyväksymisen. Ilmoitusmenettelyssä lähtökohtana puolestaan on, että toiminnan saa aloittaa joko välittömästi tai tietyn vähimmäisajan kuluttua ilmoituksen tekemisistä, jos viranomainen ei reagoi ilmoitukseen.

Hyväksymismenettelyjen käyttöä voidaan perustella sääntelyn vaikuttavuudella. Suora normiohjaus ja (jälki)valvonta ei ole aina riittävää. Lupamenettelyyn liittyy myös tärkeä oikeusturvanäkökohta: niille osapuolille, joiden oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuihin toiminta saattaa vaikuttaa, tarjotaan mahdollisuus osallistua toiminnan edellytysten muotoilemiseen.

7.1.2

Kansallisen sääntelyn nykytila

Jätehuoltotoimintoja koskevista hyväksymismenettelyistä on säädetty jätelaissa (1072/1994) ja -asetuksessa (1390/1993) sekä ympäristönsuojelulaissa (86/2000) ja -asetuksessa (169/2000). Lisäksi Euroopan yhteisön alueella ja Euroopan yhteisön ulkopuolelle tapahtuvien jätesiirottojen valvontaa ja tarkastusta sääntelee neuvoston asetus ETY 259/93, joka sisältää omat ilmoitusmenettelyä koskevat säännökset.

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 28 §:n 2 momentin 4-kohdan mukaan jätteen *laitos- tai ammattimainen hyödyntäminen tai käsittely* vaatii ympäristöluvan. Tämän luvanvaraisuutta määrittävän yleissäännöksen lisäksi joidenkin toimintojen luvanvaraisuudesta on säädetty erikseen ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:ssä. Sen 1 momentin 13-kohdan mukaan mm. kaikki jätteenpolttolaitokset, joihin sovelletaan jätteenpolttoasetusta (362/2003), ovat luvanvaraisia. Jätteenpolttoasetus ei sisällä laitoksen kapasiteettiin perustuvia soveltamisalarajauksia, ainoastaan koeluontoinen toiminta ja erikseen luetellut jätejakeet on suljettu soveltamisen ulkopuolelle (1 §). Näistä jätejakeista määrällisesti merkittävin erä on puuperäiset jätteet. Ympäristöministeriössä on parhaillaan käynnissä hanke, jossa tarkastellaan mahdollisuuksia nostaa ns. lupakynnystä useampien eri toimialojen osalta.

Ympäristönsuojelulain 30 §:n 1 §:n nojalla toimintoja voidaan vapauttaa ympäristöluvanvaraisuudesta. Maa- ja metsätalouden kasviperäistä jätettä, pilaantumattoman maa- ja kiviainesjätteen hyödyntäminen ottamis- tai rakennuspaikalla sekä vaaratoman tuhkan, kuonan ja sakokaivolietteen käyttö maanparannukseen on tietyin edellytyksin vapautettu luvanvaraisuudesta. Lisäksi Suomessa tuli 15.7.2006 voimaan

eräiden jätteiden maarakennuskäyttöä koskeva asetus (591/2006), jonka soveltamisalaan kuuluvien jätteiden hyödyntämisen luvanvaraisuus korvattiin ilmoitusmenettelyllä. Jätelajeittain säädettävien poikkeusten lisäksi ympäristönsuojelulain 30 §:n 2 momentin mukaan jätteen koeluontoinen lyhytaikainen hyödyntäminen tai käsittely ei ole luvanvaraista, vaan siitä tehdään ilmoitus toimivaltaiselle lupaviranomaiselle 30 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista.

Ympäristönsuojelulain mukaiset hyväksymismenettelyt ovat keskenään vaihtoehtoisia. Tosin myös ympäristöluvan omaava toiminnanharjoittaja on velvollinen tekemään ilmoituksen koeluontoisesta toiminnasta jos sellainen ei sisälly ympäristölupaan. Jätelain mukaiset hyväksymismenettelyjä sen sijaan voidaan soveltaa samaan toimintaan riippumatta muista mahdollisista menettelyistä: jätteen keräämisestä ja kuljettamisesta sekä myymisestä tai välittämisestä ilmoitetaan jätetiedostoon (49 §); tuottajavastuuta koskeva ilmoitus liittyy tuottajavastuujärjestelmän toiminnalliseen järjestämiseen (50 b § ja 50 c §).

Taulukko 2: jätehuollon hyväksymismenettelyt

Hyväksymismenettely	Soveltamisala	Käsittely
Ympäristölupa (YSL 28 §) – lupahakemus kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, alueelliselle ympäristökeskukselle (AYK) tai ympäristölupavirastolle	– YSA:n I §:n 1 mom. 13-kohta ja I §:n 3 momentti: kaatopaikat, jätteen polttolaitokset, vesien puhdistamislaitokset – kaikki ”laitos- tai ammattimainen toiminta”	– vireille tulemisesta kuuluttaminen – lausunnot – kuulemiset – lupapäätös määräyksineen – kuuluttaminen – mahdollinen valitus
Ilmoitus (YSL 61-62 §) – kirjallinen ilmoitus toimivaltaiselle lupaviranomaiselle – viimeistään 30 vrk. ennen aloittamista, poikkeuksellisista tilanteista viipymättä	– koeluontoinen toiminta – poikkeustilanteet	– tarkastaminen – ”tarvittaessa” lisäselvitys ja kuulemiset – päätös hyväksymisestä – tiedottaminen
Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä (YSL 65 §) – ilmoitus AYK:lle – ei määräaika	– luvasta vapautetut toiminnot: eräiden jätteiden käyttö maarakennamisessa (591/2006) – sataman jätehuoltosuunnitelma	– merkintä tietojärjestelmään – sataman jätehuoltosuunnitelma tiedoksi kunnalle – tiedot valvontaviranomaiselle
Jätetiedostoon ilmoittaminen (JäteL 49 §) – AYK:lle 60 pv ennen toiminnan aloittamista – olennaiset muutokset ja toiminnan lopetus ilmoitettava	– ammattimainen kerääminen ja kuljettaminen – KV- myynti tai välitys	– päätös hyväksymisestä – voidaan liittää määräyksiä
Ilmoitus tuottajatiedostoon (JäteL 50 b) – ilmoitus Pirkanmaan AYK:lle – ilmoitus myös muutoksista ja tuottajayhteisön osapuolten muutoksista	– tuottajanvastuun piiriin kuuluvat tuotteet ja tuottajat (JäteL 18 b) – tuottajayhteisöt	– päätös tuottajatiedostoon merkitsemisestä – mahdollisuus asettaa tarpeellisia velvoitteita (liittyen mm. yhteisön sääntöihin)
Jätteen siirtoa koskevan ilmoitus (JäteL 45 §) – ilmoitus SYK:lle ja muiden ao. maiden toimivaltaisille viranomaisille – ei määräaika, käytännössä lupapäätös kestää n. 30 pv	– kv. jätteen siirrot: vienti, tuonti tai kauttakulku	– päätös luvan myöntämisestä ja vakuuden asettamisesta

7.1.3

EU:n lainsäädännön vaatimukset: luvanvaraisuus

Jätedirektiivin (2006/12/EY) 9 artiklan mukaan kaikilla jätteen loppukäsittelyä (huolehtiminen) harjoittavilla on oltava lupa. Sama pätee 10 artiklan mukaan niihin, jotka harjoittavat direktiivin liitteen II B mukaista hyödyntämistä. Jätehuoltoa koskevissa ns. tytärdirektiiveissä säädetään usein yksilöidymmin luvan edellytyksistä ja vähimmäissisällöstä, mutta niissä ei jätedirektiivistä poikkeavista menettelyistä tai

edes niiden soveltamiskynnyksestä. Poikkeuksena tästä on jäteöljyhuoltoa koskevan direktiivin (75/439/ETY) 6 artikla, jonka mukaan jäteöljyhuoltoa harjoittavien yritysten on saatava toimintaan lupa. Sama artikla säättää luvan myöntämisen vähimmäisedellytyksistä. Romuajoneuvodirektiivi (2000/53/EY) puolestaan edellyttää, että käsittelylaitokset ovat "valtuutettuja". Direktiivin 6 artiklan mukaan romuajoneuvojen käsittelyyn sovelletaan kuitenkin jätedirektiivin 9, 10 ja 11 artiklassa olevia hyväksymismenettelyjä koskevia säädöksiä.

Jätettä synnyttävän tuotantotoiminnan luvanvaraisuus määrittyy ensisijaisesti ympäristön pilaantumisen estämisen ja ehkäisemisen yhtenäistämistä koskevan direktiivin perusteella (96/61/EY). Keskeisimpien tuotantolaitosten ohella tämän ns. IPPC-direktiivin soveltamisalaan kuuluu muutamia erityisesti mainittuja jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoimintoja: ongelmajätteen hyödyntäminen ja käsittely, jos laitoksen kapasiteetti ylittää 10 tonnia päivässä; yhdyskuntajätteiden polttolaitokset, joiden kapasiteetti ylittää 3 tonnia tunnissa; jätteen biologinen ja fysikaalis-kemiallinen käsittely, jos laitoksen kapasiteetti ylittää 50 tonnia päivässä; sekä kaatopaikat, joihin tuodaan enemmän kuin 10 tonnia jätettä päivässä tai joiden kokonaiskapasiteetti on enemmän kuin 25 000 tonnia, lukuun ottamatta pysyvän jätteen kaatopaikkoja.⁶⁷

Jätedirektiivin 11 artiklassa on säädetty myös niistä edellytyksistä, joiden perusteella jäsenvaltio voi vapauttaa toimintoja luvanvaraisuudesta. Luvanvaraisuudesta vapauttaminen voi ensinnäkin koskea vain jätteen hyödyntämistä ja syntypaikalla tapahtuvaa käsittelyä. Ammattimainen käsittely on siis käytännössä aina luvanvaraista. Toiseksi, luvanvaraisuudesta vapauttamisen edellytyksenä on, että toimivaltaiset viranomaiset antavat toimintaa koskevat yleiset säännöt. Säännöissä on määriteltävä vähintään jätteen lajit ja määrät sekä ne (aineellisoikeudelliset) edellytykset, joiden perusteella toiminta voidaan vapauttaa luvanvaraisuudesta. Kolmas keskeinen edellytys luvanvaraisuudesta vapauttamiselle on, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset on "rekisteröivät" luvasta vapautetut laitokset tai yritykset.

Eräiden jäte-erien osalta on säädetty lisäedellytyksistä luvanvaraisuudesta poikkeamiselle. Romuajoneuvon osien hyödyntämistoiminta voidaan ns. romuajoneuvodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan vapauttaa luvasta vain sillä edellytyksellä, että romuajoneuvo on käynyt läpi tietyt käsittelytoimet.⁶⁸ Sähkö- ja elektroniikkaromua koskevan direktiivin (2002/96/EY) mukaan sähkö- ja elektroniikkalaiteromun hyödyntäminen voidaan vapauttaa luvanvaraisuudesta vain, jos toimivaltaiset viranomaiset suorittavat ennen rekisteröintiä tarkastuksen puitteiden direktiivin 4 artiklan noudattamisen varmistamiseksi. Tarkastuksessa on varmistettava: a) käsiteltävän jätteen laji ja määrä; b) noudatettavat yleiset tekniset vaatimukset; ja c) toteutettavat turvatoimet. Tarkastus on tehtävä vähintään kerran vuodessa, ja jäsenvaltioiden on toimitettava sen tulokset komissiolle.

⁶⁷ IPPC Direktiivin liitteen I kohdassa 5 on tyhjentävä luettelo jätehuoltotoiminnoista, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisen piiriin.

⁶⁸ Käsittelytoimista on säädetty direktiivin liitteen 1 kohdassa 3: akkujen ja nestemäisten polttoaineiden säiliöiden poistaminen; mahdollisesti räjähtävien osien poistaminen tai neutralisointi; polttoaineen, moottoriöljyn, vaihdelaatikkoöljyn, voimansiirtolaitteiden öljyn, hydraulikkaöljyn, jäähdytysnesteiden, jäätymisenestoaineen, jarrutusnesteiden, ilmas-tointijärjestelmän nesteiden tai minkä tahansa muun romuajoneuvoon sisältyvän nesteen poistaminen sekä erilliskeräys ja varastointi, jos niitä ei tarvita asianomaisten osien uudelleenkäyttöön; kaikkien elohopeaa sisältäviksi luokiteltujen osien poistaminen siinä määrin kuin on mahdollista.

EU:n lainsäädännön vaatimukset: rekisteröinti

Jätteen keräilyä, kuljetusta taikka kauppaa tai välittämistä ammattimaisesti harjoittavat yritykset on jätedirektiivin (2006/12/EY) mukaan ”rekisteröitävä” (12 artikla). Rekisteröintivelvoite kattaa kaikki mainittuja toimintoja harjoittavat yritykset jätteen määrästä tai laadusta riippumatta. Rekisteröintivelvoite koskee myös itse tuottamiaan jätteitä kerääviä ja kuljettavia yrityksiä. EYTI on tulkinnut rekisteröintivelvoitetta tiukan muodollisesti.

EYTI:n mukaan Italia ei noudattanut jätedirektiivin 12 artiklaa, kun se oli kansallisessa lainsäädännössään säätänyt poikkeuksista rekisteröintivelvollisuuteen. Poikkeukset koskivat yrityksiä, jotka keräsivät tai kuljettivat itse tuottamiaan tavanomaisia jätteitä tai korkeintaan 30 kiloa tai 30 litraa vaarallisia (omia tai muiden) jätteitä päivässä. Molemmat poikkeukset tuomittiin laittomiksi. Italia vetosi tapauksessa siihen, että jätedirektiivin 12 artiklan muotoilu ”ammattimaisesti” tarkoittaa, että omia jätteitään päätoimen ohella keräävät ja kuljettavat yritykset eivät kuuluisi rekisteröintivelvoitteen soveltamisen piiriin. Italia väitti edelleen, ettei pienien määrien kuljetuksia tarvitsisi mm. direktiivin tavoitteiden valossa rekisteröidä.⁶⁹

Direktiivin 12 artiklassa mainittujen toimintojen lisäksi rekisteröintivelvoitteen piiriin kuuluvat ne toiminnot, jotka on 11 artiklan mukaisesti vapautettu lupavelvollisuudesta.

Vaikka rekisteröintivaatimus sinällään on tiukka ja ehdoton, direktiivin tarkoitettaman rekisteröinnin sisältö on jossain määrin epäselvä. Ainoastaan ns. SER-romun hyödyntämisen osalta rekisteröintivelvoitteen sisällöstä on säädetty tarkemmin ao. tytärdirektiivissä (2002/96/EY). Kevyimmillään rekisteröinti voi tarkoittaa toiminnanharjoittajan ilmoitusta viranomaisen pitämään rekisteriin ilman, että siihen viranomaisen taholta liittyy muita toimenpiteitä kuin teknisluontoinen kirjaaminen. Raskaimmillaan rekisteröintivelvoite lähenee lupaa. Toinen tärkeä ulottuvuus rekisteröintivelvoitteen sisällössä on rekisteröitävän toimintakokonaisuuden määrittäminen. ”Yrityksen” rekisteröinti viittaa yksittäisen oikeushenkilön koko toimintaan. Tällöin yksittäisiä hyödyntämislaitoksia ei siis tarvitse rekisteröidä. ”Laitosten” rekisteröinti puolestaan tarkoittaa yritysten tietyllä paikalla olevien konkreettisten toimintojen rekisteröintiä. Jälkimmäisessä tapauksessa rekisteröintivelvollisuus muodostuu toiminnanharjoittajan kannalta yleensä kokonaisuutena raskaammaksi, koska rekisteröitäviä yksiköitä enemmän. Jätedirektiivin 11 (luvasta erikseen vapautetut) ja 12 (ei luvanvarainen toiminta) artiklojen rekisteröintivelvoite näyttäisi kuitenkin tässä suhteessa sallivan jäsenvaltiolle tiettyä harkintavaltaa rekisteröintivelvoitteen sisällön määrittämisessä: viranomaisten on rekisteröitävä ”laitokset *tai* yritykset”.

Jätedirektiivin uudistaminen

Komission jätedirektiiviä (2006/12/EY) koskevan muutosehdotuksen (21.12.2005) tavoitteena on mm. yksinkertaistaa jätteitä koskevaa lainsäädäntöä. Hyväksymismenettelyjen osalta on tarkoituksena poistaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä koskevan ns. IPPC-direktiivin (96/61/EY) ja jätedirektiivin säännösten päällekkäisyydet. Tosin päällekkäisyydet ovat komission mukaan johtuneet pääasiassa jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimista, ei siitä, että yhteisön lainsäädäntöön olisi sellaisenaan sisältynyt päällekkäisyyttä.⁷⁰ Direktiiviehdotuksen luku V (Luvat tai rekisteröinti) on omistettu hyväksymismenettelyille.

⁶⁹ C-270/03.

⁷⁰ Ks. Komission ehdotus s. 3.

Ehdotetun V luvun 19 artiklan lähtökohta on, että kaikilta hyödyntämis- ja huolehtimistoiminnoilta olisi edellytettävä lupaa. Lisäksi 19 artiklassa on luvan vähimmäissisältöä ja luvan myöntämisen edellytyksiä koskevia säännöksiä. Ehdotuksen 20 artiklan mukaan lupaa koskevaa säännöstä ei sovellettaisi niihin laitoksiin, joilla on ns. IPPC-direktiivin mukainen lupa. Jäsenvaltioiden mahdollisuudesta myöntää poikkeus lupamenettelyistä säädettäisiin kutakuinkin samansisältöisesti kuin nykyisessä direktiivissä: poikkeus voitaisiin myöntää hyödyntämiselle tai tuotantopaikalla tapahtuvalle käsittelylle (22 artikla), mutta ongelmajätteiden osalta ainoastaan hyödyntämiselle (24 artikla). Poikkeusten myöntämisen edellytyksenä olisi, että luvasta vapautetuille toiminnoille annettaisiin yleiset säännöt. Annettavien sääntöjen sisällystä säädettäisiin ongelmajätteiden osalta hieman voimassaolevaa jätedirektiiviä ja vaarallisista jätteistä annettua direktiiviä (91/689/ETY) tarkemmin (24 artikla).

Luvasta vapautettujen toimintojen rekisteröintivelvollisuus on ehdotuksessa säilytetty. Rekisteröinnin piiriin kuuluisivat kaikki yritykset, jotka ”keräävät tai kuljettavat jätettä ammattimaisesti, tai jotka kauppiaina tai välittäjinä järjestävät jätteiden käsittelyä muiden puolesta, ja joilta ei edellytetä 19 artiklan 1 kohdan mukaista lupaa”. Rekisteröinnin piirissä olevien toimintojen olisi oltava ”tiettyjen vähimmäisvaatimusten mukaisia”, jotka komissio hyväksyisi komitologiamenettelyssä.

7.2

Jätelainsäädännön valvonta ja täytäntöönpano

7.2.1

Valvontaviranomaisten toimivalta

Hyväksymismenettelyjen kautta toteutettavan ennakollisen valvonnan lisäksi jätelain 9 luvussa on säännökset yleisestä valvonnasta ja valvontakeinoista, eli ns. jälkivalvonnasta. Jätelain (1072/1993) ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonta kuuluu alueelliselle ympäristökeskukselle ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle (JäteL 37 ja 38 §). Erityiset valvontatehtävät on säädetty Suomen ympäristökeskukselle, joka valvoo jätteen kansainvälisiä siirtoja ja Pirkanmaan alueelliselle ympäristökeskukselle, joka valvoo tuottajavastuun toteutumista. Lisäksi jätelaissa on omat hallinnollisia pakkokeinoja koskevat säännökset sekä säännös jäterikkomuksesta.

Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontatehtäviä ei ole jätelaissa nimenomaisesti jaettu. Johtuen ympäristönsuojelulain (86/2000) valvontakeinojen käyttämistä koskevista säännöksistä (YSL 84 §), jätteisiin ja jätehuoltoon liittyvän ympäristöluvanvaraisen toiminnan valvonta on yleensä käytännössä asianomaisella lupaviranomaisella. Valvontatehtävän juridismuodollinen päällekkäisyys ei yleensä aiheuta käytännön ongelmia. Alueelliset ympäristökeskukset valvovat merkityksellisempiä ja vaikutusalueeltaan laajempia toimintoja silloinkin kun ne eivät ole ympäristöluvanvaraisia. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo paikallisesti rajoittuneempia toimintoja.

Epäselvyyttä saattaa kuitenkin syntyä esimerkiksi sen suhteen, mikä taho valvoo järjestettyä jätteenkuljetusta tai kuntien jäteyhtiöiden toimintaa yhdyskuntajätehuollossa. Käytännössä kunta on useimmiten valvontaviranomainen yhdyskuntajätteen keräilyn ja kuljetuksen osalta. Alueellinen ympäristökeskus puolestaan valvoo niitä toimintoja, joille se on myöntänyt ympäristöluvan kuten esim. suurempia jätehuoltoyhtiöitä. Valvonta suoritetaan usein yhteistyössä valvontaviranomaisten kesken. Koska varsinkin kuntien ympäristöviranomaisten resurssit saattavat olla vähäiset, valvontaviranomaisten toimivallan päällekkäisyys mahdollistaa sen, että alueellinen ympäristökeskus voi tarvittaessa ottaa aktiivisemman roolin valvonnassa.

Kunnan sisäisesti epäselvyyttä aiheuttaa jätelain mukaisena valvontaviranomaisena toimivan ympäristönsuojeluviranomaisen ja jätehuoltotehtävistä vastaavan viranomaisen välinen ero, joka on tärkeä esimerkiksi jätelain 52 §:ssä säädetyn tiedonsaantioikeuden kannalta. Jätehuoltoa suorittavalla viranomaisella ei ole oikeutta saada sellaista tietoa toiminnanharjoittajalta, joka liittyy valvontatehtävien suorittamiseen. Toisaalta kunnalla on jätehuollon tehtävien suorittamiseksi valvonnasta erillinen tiedonsaantioikeutensa, joka perustuu myös jätelain 52 §:ään. Jätehuollon suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyviä tehtäviä on joissain kunnissa annettu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tai sen alaiselle henkilöstölle, mitä ei voida pitää asianmukaisena.

Valvontatoimenpiteisiin johtavissa jätelain soveltamistilanteissa on usein kyse myös ympäristönsuojelulain mukaisesta pilaantumisen ehkäisemisestä. Tällöin valvontatoimenpide voidaan perustaa sekä jätelakiin että ympäristönsuojelulakiin. Ongelmana on kuitenkin se, että lakien mukaiset muutoksenhakutiet ovat erilaiset. Jätelain mukaisiin valvontapäätöksiin haetaan muutosta alueelliselta hallinto-oikeudelta ja ympäristönsuojelulain mukaisiin Vaasan hallinto-oikeudelta. Käytännössä päätös joudutaan kuitenkin perustamaan vain toiseen soveltuvista laeista, ja valitustie on tällöin riippuvainen viranomaiskäytännöistä.

7.2.2

Täytäntöönpanotoimet

Jätelain (1072/1993) nojalla annettavien valvontamääräyksien ja niihin liitettävien tehosteiden kuten keskeyttämis- ja teettämisuhan täytäntöönpano tapahtuu valvontaviranomaisen toimesta noudattaen jätelain 10 luvun säännösten ja hallintolain (434/2003) lisäksi mm. uhkasakkolain (1113/1990) ja ulosottolain (37/1895) säännöksiä. Jätelain 58 §:n mukaan valvontaviranomaiset voivat tehostaa lain säännöksen tai määräyksen noudattamista uhkasakon, teettämisen tai keskeyttämisen uhalla.

Uhkasakkolain 10 §:n ja 15 §:n mukaan päävelvoitteen asettaja vastaa myös sen täytäntöönpanosta. Tämä on aiheuttanut käytännössä ongelmia johtuen siitä, että ympäristönsuojeluviranomaisilla ei useinkaan ole täytäntöönpanoon liittyvää tietotaitoa. Erityisesti keskeyttämistoimien suorittamisessa on ilmennyt ongelmia. Täytäntöönpanoon liittyvistä toimenpiteistä vain teettämiskustannusten perintä voidaan antaa ulosottoviranomaisille, jolloin perintä tapahtuu lain verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin (367/1961) perusteella. Ulosottoviranomaisilla ei kuitenkaan ole muiden toimenpiteiden osalta ulosottooperustetta, koska jätelaissa ei ole viittausta ulosottolain 2 luvun 2 §:n 6-kohdan säännökseen, jossa ulosottooperusteet luetellaan.

7.2.3

Rikosoikeudelliset keinot

Hallinnollisten pakkotoimenpiteiden lisäksi jätelain 60 §:ssä on säädetty jäterikkomuksesta. Myös rikoslain 48 luvussa olevat säännökset ympäristön turmelemisesta (1 §), törkeästä ympäristön turmelemisesta (2 §), ympäristörikkomuksesta ja tuottamuksesta ympäristön turmelemisesta soveltuvat jätehuoltoon siinä missä muuhunkin toimintaan. Rikoslain säännökset kattavat melko hyvin kaikki jätelainsäädännön kannalta oleelliset tilanteet. Jätelain jäterikkomussäännös kohdistunee lähinnä sellaisiin pienehköihin laiminlyöntitilanteisiin, joissa olisi vaikea näyttää teosta seuraavan ympäristövaikutuksia.

Jätehuoltoa ja yleisemminkin ympäristörikoksia koskevat ongelmat ovatkin enemmän lain soveltamisen puolella – ympäristönsuojeluviranomaisten sekä poliisi- ja syyttäviviranomaisten resurssipulassa. Kysymys on osaksi myös ympäristöviranomaisten haluttomuudesta käyttää raskaaksi ja osin kohtuuttomaksikin keinoksi koettua tut-

kintapyyntöä. Tässä mielessä edellä todettu kunnallisen ja alueellisen valvontaviranomaisten päällekkäinen toimivalta saattaa jopa edesauttaa ympäristörikosten ilmituloa: jos on useampia toimivaltaisia viranomaisia, on todennäköisempää, että ainakin jollain viranomaista on resursseja ja myös halua puuttua rikolliseen toimintaan.

Jätelaissa ei ole säännöstä viranomaisten puhevallasta rikosasioissa. Tuoreen Korkeimman oikeuden ratkaisun (KKO 2006:74) perusteella viranomaisella ei ole puhevaltaa rikosasiassa, jos tästä ei ole nimenomaista säännöstä ao. laissa. Jäteasioissa viranomaisen puhevalta toteutuu yleensä ympäristönsuojelulain 94 §:n 2 momentin perusteella. Esimerkiksi tuottajavastuuasioissa ympäristönsuojelulaki ei kuitenkaan sovellu, koska niissä ei ole kysymys ympäristön pilaantumisesta.

7.2.4

Yhdyskuntajätehuollon järjestämiseen liittyvän mallin vaikutus valvontaan

Jätelainsäädännön valvontaa koskevan sääntelyn laajuus ja sisältö saattaa olla josain määrin riippuvainen yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuuta koskevasta sääntelystä – ts. siitä, mikä on tulevaisuudessa yhdyskuntajätehuollon perusmalli.⁷¹ Lähtökohtaisesti jätehuoltoa koskevat laatuvaatimukset ja niiden valvonta eivät ole riippuvaisia siitä, onko toteuttava yksikkö oikeudellisesta statuksestaan yksityinen vai julkinen. Etenkin alueellisten ja kunnallisten viranomaisten väliset toimivaltasuhteet kuitenkin muuttuvat vastuumallien mukaan, mikä vaikuttaa myös valvontaa koskevan sääntelyn sisältöön.

Haltijan vastuuseen perustuvassa mallissa kunta ei enää vastaa jätehuollon järjestämisestä, jolloin myös tähän liittyvät viranomaistehtävät poistuisivat. Tällöin kunnan jätehuoltoa ja mahdollisesti myös ympäristönsuojelua koskevat valvontatehtävät korostuisivat entisestään. Vastaavasti ns. PESÄ-mallissa, jossa kunta vastaisi edelleen osasta yhdyskuntajätehuoltoa ja toimisi edelleen myös ympäristönsuojeluviranomaisen roolissa, tulisi säätää nykyistä tarkemmin eri viranomaisten tiedonsaantioikeudesta. Valvontaviranomaisen ja jätehuollon viranomaistehtäviä hoitavan viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset olisi säädöstasolla erotettava toisistaan. Toinen mahdollisuus olisi siirtää jätelain ja ympäristönsuojelulain mukaiset valvontatehtävät kunnalta kokonaan alueelliselle ympäristökeskukselle.

Kunnan vahvaa roolia puoltavassa mallissa puolestaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota tuottajavastuun toteuttamiseen liittyvien jätehuoltomääräysten valvontaan. Jätehuollon käytännön järjestämisen valvonta tuottajavastuun alaisten jätteiden osalta kuuluisi tässä mallissa ehkä luontevimmin kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Pirkanmaan ympäristökeskuksella olisi kuitenkin edelleen erityisesti tuottajiin ja tuottajavastuun toteuttamiseen liittyvät valvontatoimivaltuudet.

⁷¹ Yhdyskuntajätehuoltomallin eri vaihtoehtoja käsitelty edellä luvussa 6.

Jätehuoltomääräykset

Jätelain 17 §:n mukaan kunta voi antaa lain 3 luvun säännösten tai niiden nojalla annettujen valtioneuvoston yleisten määräysten *täytäntöönpanon täsmentämiseksi* paikallisia yleisiä määräyksiä

- 1) jätteen keräyksestä, lajittelusta, säilyttämisestä, kuljetuksesta, edelleen välittämisestä, hyödyntämisestä tai käsittelystä ja näitä koskevista teknisistä vaatimuksista;
- 2) terveys- tai ympäristövaaran tai -haitan ehkäisemiseksi tarvittavista toimista; sekä
- 3) jätehuollon valvonnasta.

Kunnan jätehuoltomääräykset voivat kohdistua myös muuhun kuin kunnan vastuulla olevaan yhdyskuntajätteeseen eli ns. elinkeinojätteeseen ja tuottajavastuun piirissä olevaan jätteeseen. On kuitenkin huomattava, että jätehuoltomääräyksillä ei saa puuttua jätelain 3 a luvussa määritettyyn tuottajavastuuseen. Käytännössä kunta voi antaa määräyksiä kiinteistölle sijoitettavien keräilypisteiden ominaisuuksista, mutta ei esim. keräilyverkoston tiheydestä tai muusta logistisesta järjestämisestä. Raja ei kuitenkaan aina ole yksiselitteinen.

Jätehuoltomääräysten hyväksymistoimivalta järjestetään kunnan sisäisin päätösin. Jos muuta ei ole määrätty, toimivalta kuuluu valtuustolle. Toimivalta voidaan käytännössä antaa myös esim. tekniselle tai ympäristölautakunnalle. Käytännössä jätehuoltomääräykset on pyritty saattamaan kuntien yhteistoiminta-alueilla sisällöltään yhtenäisiksi.

Jätehuoltomääräyksiä vastaava norminanto on mitä ilmeisimmin tarpeellista myös tulevaisuudessa. Määräysten antamiseen liittyvä toimivalta tulee kuitenkin uudistuksessa selvittää. Perustuslain laillisuusperiaate saattaa vaatia jätehuoltomääräysten sisältöön nykyistä täsmällisempiä rajoituksia. Toinen keskeinen kysymys on se, mille taholle tulisi antaa toimivalta jätehuoltomääräysten antamiseen. Yksittäinen kunta ei käytännössä ole enää jätehuollon perusyksikkö ja jätehuollon toteuttamisen kannalta olisikin helpointa, jos kuntien yhteistyöelin antaisi jätehuoltomääräykset.

Johtopäätöksiä ja sääntelyn kehittämisehdotuksia

1. Ympäristönsuojelulain 28 § 2 momentin 4 kohdan mukaan jätteen laitos- tai ammattimainen hyödyntäminen tai käsittely on luvanvaraista. Laissa epä-täsmällisesti muotoiltu lupakynnys on käytännössä johtanut lupakäytännön epäyhtenäisyyden ohella siihen, että luvanvaraisuuden piirissä on toimintoja, joita ei ole tarkoituksenmukaista säännellä lupainstrumentin kautta. Samalla on kuitenkin todettava, että lupakynnyksen alentaminen ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 4-kohtaa muuttamalla johtaa helposti ristiriitaan jätedirektiivin (2006/12/EY) 10 artiklan kanssa, jonka mukaan kaikilta jätteitä hyödyntäviltä ja käsitteleviltä laitoksilta tai yrityksiltä on vaadittava lupa. Lupaviranomaisten keskinäisen kommunikaation ja koulutuksen kehittäminen onkin siten ensisijainen keino pyrittäessä täsmentämään ja/tai nostamaan lupakäytännössä toteutuvaa lupakynnystä.

2. Keskeinen sääntelyn keventämiskeino on jätedirektiivin 11 artiklassa ja ympäristönsuojelulain (86/2000) 30 §:ssä säädetty mahdollisuus siirtyä yksittäisten toimintojen osalta normiohjaukseen ja ilmoitusmenettelyyn. Ilmoitusmenettelyyn siirryttäessä tulee mahdollisuuksien mukaan suosia ympäristönsuojelulain 65 §:n mukaista ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitsemistä. Tällöin tulee tarvittaessa myös selvittää, antaako jätedirektiivi mahdollisuuden muotoilla ilmoitusvelvollisuuden kohde niin, että se koskee koko yritystä tai muuta yksittäistä toimintaa ("laitosta") laajempaa kokonaisuutta.

3. Jätelainsäädännön valvonnan osalta on syytä kiinnittää erityistä huomiota kunnan rooliin. Jos kunnan ympäristönsuojeluviranomainen säilyy myös uudessa laissa valvontaviranomaisena ja myös kunnan nykyinen rooli jätehuollon toteuttamisessa säilyy, valvontaviranomaisen ja kunnan jätehuoltoviranomaisen tiedonsaantioikeudesta on säädettävä eri säännöksillä. Jätelain ja ympäristönsuojelulain valvontaa koskevien päätösten muutoksenhaku keskitetään Vaasan hallinto-oikeuteen.

4. Jätelainsäädännön täytäntöönpanon helpottamiseksi on tarvetta muutamien jätelain yksityiskohtien tarkistukseen. Jätelakiin tulee mm. kirjata viittaus ulosottolain 2 luvun 2 §:n 6-kohtaan, jolloin hallintopakkotoimenpiteet (uhkasakko, teettämismuhka ja keskeyttämismuhka) voidaan lähettää ulosottoviranomaisen täytäntöön pantavaksi.

5. Jos Pirkanmaan ympäristökeskukselle - tai mahdollisesti muulle tuottajavastuun osalta toimivaltaiselle viranomaiselle - halutaan jatkossa taata asianomistajan asema jätelain tuottajavastuusäännösten rikkomista koskevassa asiassa, tästä pitäisi säätää erikseen tulevassa jätelaissa.

6. Jätehuoltomääräysten antamistoimivaltaa, sen siirtämistä ja jätehuoltomääräysten sisältöä koskevaa sääntelyä on mahdollisesti täsmennettävä nykyisestä.

8 Jätehuollon suunnittelu

8.1

Taustaa

Jätehuollon suunnittelulla on perinteisesti ollut julkisoikeudellinen leima: jätehuolto on koettu niin keskeiseksi yhteiskunnalliseksi toiminnoksi, että se on haluttu pitää yleistä etua edistävän tahon ohjauksessa. Etenkin yhdyskuntajätehuolto ja sen suunnittelu koskettaa konkreettisella tavalla ihmisten jokapäiväistä arkea. Tästä johtuen jätehuollon suunnitteluun liittyvän päätöksentekoon kohdistuu avoimuuteen, läpinäkyvyyteen ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin liittyviä vaatimuksia.

Nykeysysteemissä kunnilla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta osallistua jätehuollon alueelliseen suunnitteluun muuten kuin antamalla em. tietoja suunnitelmista vastaavien viranomaisten käyttöön. Käytännössä kunnat ovat kuitenkin enenevässä määrin laatineet vapaa-ehtoisesti jätepoliittisia ohjelmia mm. yhteistyössä keskenään ja omien jäteyhtiöidensä kanssa.

Yhdyskuntajätehuollon vastuumallilla (ks. luku 6) onkin jossain määrin vaikutusta jätehuollon suunnittelua koskevan sääntelyn sisältöön. Julkisen toimijan - eli käytännössä kunnan - mahdollinen rooli suunnittelussa on sidoksissa siihen, millä tavalla sen vastuu on määritelty itse jätehuollon järjestämisessä. Jokainen edellä 6 luvussa kuvattu vastuumalli jättää kuitenkin kunnan roolille suunnittelussa useampia mahdollisuuksia.

8.2

Jätehuollon suunnittelun instrumentit jätelaissa

Jätelain (1072/1993) 40 §:n mukaan ympäristöministeriön ja alueellisen ympäristökeskuksen on laadittava jätteitä ja jätehuoltoa koskeva suunnitelma. Ympäristöministeriö vastaa valtakunnallisesta jätesuunnitelmasta ja alueellinen ympäristökeskus alueellisesta suunnitelmasta. Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) velvoittaa tekemään sekä valtakunnallisesta että alueellisesta jätesuunnitelmasta laissa tarkoitetun vaikutusten arvioinnin. Kunnilla on velvollisuus luovuttaa tietoja jätesuunnitelmien tekemistä varten.

Suunnitelmien sisältöä koskeva sääntely on niukkaa ja yleisluontoista: jätelain 40 §:n 2 momentin mukaan ”jätesuunnitelmassa on esitettävä jätteitä ja jätehuollon nykytilaa koskevat tiedot sekä asetetut kehittämistavoitteet ja niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet.” Käytännössä valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa esitetään keskeiset jätepoliittiset tavoitteet ja ohjauskeinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Alueellinen jätesuunnitelma sisältää konkreettisia toimenpide-ehdotuksia tietyn alueen jätehuollon järjestämiseksi. Se voi myös toimia apuna maankäyttö- ja rakennuslain (1999/132) mukaisen maakuntakaavan (MRL 25 §) laatimisessa: jätesuunnitelma on otettava huomioon osoitettaessa maakuntakaavassa tarvittavia jätteiden käsittelypaikkoja. Jätesuunnitelman ja maakuntakaavan vuorovaikutus on molemmiin puo-

leista. Maakuntakaavan ja siinä olevien kaavamääräysten tulisi puolestaan osaltaan ohjata jätesuunnitelmien laatimista.

Jätesuunnitelmat on mielletty ohjeellisiksi päätöksenteon välineiksi lukuun ottamatta jätteiden siirtoa koskevaa osaa, jonka ympäristöministeriö voi jätelain 40 §:n 3 momentin mukaan määrätä sitovaksi. Ympäristönsuojelulain (86/2000) 50 §:n mukaan jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoiminnan luvassa ”on otettava huomioon” jätelain 40 §:n mukaiset jätesuunnitelmat. Ympäristönsuojelulain mukainen lupaharkinta on perinteisesti sidottu luvan kohteena olevan laitoksen paikallisiin ympäristövaikutuksiin. Jätesuunnitelmissa esiin tuotujen seikkojen sisällyttäminen lupaharkintaan on tällöin vaikeaa. Esimerkiksi jätteen käsittelylaitoksen ympäristölupahakemusta olisi vaikea hylätä sillä perusteella, että se ei ole jätesuunnitelman mukainen. Ympäristönsuojelulain 50 §:n ohella myös lain 45 § sisältää jätepoliittisen elementin: hyödyntämistä tai käsittelyä koskevassa luvassa voidaan mm. antaa etusija tietyltä alueelta peräisin olevalle jätteelle. Tällaisen lupamääräyksen taustalla lienee juuri jätesuunnitelman toteuttaminen.

Jätesuunnitelmien merkitys jätepolitiikan välineinä on kiistanalainen. Varsinkin alueellisten jätesuunnitelmien (ALSU) on koettu sitovan runsaasti hallinnon resursseja verrattuna siihen, mitä suunnitelmilla voidaan saada aikaan. ALSUjen vaikutavuutta yhdyskuntajätehuoltoon vähentävät osaltaan kuntien jätehuoltoyhtiöiden tekemät omat jätehuoltostrategiat, joiden laatimisen yhteydessä AYK:n rooli on pieni. Alueellinen jätesuunnitelman laadintaprosessin yhteydessä tulisi nykyistä laajemmin keskustella alueellisesti keskeisistä jätehuollon kysymyksistä ja ratkaisuvaihtoehdoista. Siten alueellinen jätesuunnitelma voisi lisätä vuorovaikutusta eri jätehuollon toimijoiden ja viranomaisten välillä ja se voisi olla tehokas keino edistää kansalaisten osallistumista strategiseen suunnitteluun.

8.3

EU:n lainsäädännön vaatimukset

Voimassaolevan jätedirektiivin (2006/12/EY) 7 artikla velvoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset laatimaan yhden tai useampia jätesuunnitelmia. Suunnitelmien on *vähintään käsitettävä*: jätehuollon piirissä olevien jätteiden määrät, lajit ja alkuperä; yleiset tekniset vaatimukset; tietyt jätteitä koskevat erityisjärjestelyt sekä sopivat loppukäsittelypaikat ja laitokset. Suunnitelmat *voivat lisäksi koskea*: luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, joilla on jätteenkäsittelyyn tarvittava pätevyys; jätteiden hyödyntämis- ja huolehtimistoiminnan kustannuksia sekä sopivia keinoja jätteiden keräilyyn, lajittelun ja käsittelyn järjeistämisen edistämiseksi.

Jätehuoltosuunnitelmat on direktiivissä sidottu erityisesti 3 artiklan mukaisen jätehierarkian, 4 artiklassa säädettyjen jätehuollon yleisten vähimmäisvaatimusten sekä 5 artiklassa määriteltyjen omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden toteuttamiseen. Keskeinen kysymys on, ovatko suunnitelmat vain yleisellä tasolla jätehuoltoa ohjaavia instrumentteja, vai voiko niillä olla vaikutuksia yksittäisiä jätehuollon toimintoja koskevaan päätöksentekoon. Jätehuoltosuunnitelmien sisältöä ja normatiivista luonnetta on käsitelty EYTI:n 1.4.2004 antamassa tuomiossa.

EYTI:n mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on sisällytettävä jätehuoltosuunnitelmaan *joko maantieteellinen kartta tai muuten riittävän täsmälliset kriteerit* jätehuoltolaitosten sijoittamisesta, *jotta luvan myöntämiseen toimivaltainen viranomainen voi päättää*, kuuluuko kyseessä oleva paikka tai laitos suunnitelmassa tarkoitettun jätehuollon piiriin.⁷²

Ratkaisun mukaan jätehuoltosuunnitelman on loppukäsittelylaitosten sijoittamisen osalta oltava riittävän täsmällinen, jotta lupaviranomainen *voi* ottaa sen huomioon

⁷² Yhdistetyt asiat C-53/02 ja C-217/02.

lupaharkinnassa. Tuomioistuin ei kuitenkaan tuomiolauselmassa tai tuomion perusteluissa nimenomaisesti ota kantaa siihen, mikä merkitys suunnitelmalle voidaan tai tulee antaa lupaharkinnassa. Tältä osin on huomattava, että kaatopaikkoja koskevan direktiivin (1999/31/EY) 8 artiklan b-kohdassa kaatopaikkahankkeen yhtenä luvandedellytyksenä on selvästi jätesuunnitelmanmukaisuus: kaatopaikan on siis joko toteutettava jätesuunnitelmaa tai se ei ainakaan saa estää sen toteutumista. Selostetussa EYTI:n ratkaisussa ei sovellettu kaatopaikkadirektiiviä, koska lupa oli myönnetty ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan täyttymistä.

Komission jätedirektiiviehdotuksessa on säilytetty jäsenvaltioiden velvollisuus tehdä yksi tai useampia jätesuunnitelmia. Ehdotuksen 26 artiklan mukaan suunnitelmat olisi uudistettava viiden vuoden välein. Ehdotuksessa on jossain määrin täsmennetty jätesuunnitelman sisältöä koskevaa sääntelyä – ottaen mm. huomioon EYTI:n em. tuomiossa antaman oikeusohjeen. Komissio ehdottaa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille myös velvollisuutta tehdä jätteen synnyn ehkäisyn suunnitelmia, jotka tosin voidaan sisällyttää jätesuunnitelmiin.⁷³

8.4

Päätelmiä

EU:n lainsäädäntö vaatii jäsenvaltioilta jatkossakin jätehuollon suunnittelua ja sitä koskevaa sääntelyä. Komission ehdotuksen valossa näyttäisi siltä, että jätelain (1071/1993) nykyisiä säännöksiä voidaan tältä osin joutua täsmentämään. Jätesuunnitelmien merkitys esimerkiksi ympäristölupaharkinnassa on – kaatopaikkoja lukuun ottamatta – EU-oikeuden valossa epäselvä. Suunnitelmien on oltava riittävän täsmällisiä, jotta lupaviranomaisen voi niitä hyödyntää. Epäselvää on kuitenkin se, kuinka pitkälle ja millä tavalla jätesuunnitelma lopulta sitoo ja ohjaa lupaviranomaisen päätöksentekoa.

Suomessa jätesuunnitelmat – niin valtakunnalliset kuin alueelliset – on ymmärretty lähinnä ohjeellisiksi eikä niiden perusteella ole asetettu konkreettisia toiminnanharjoittajia koskevia velvoitteita. Osin tästä syystä etenkin alueelliset jätesuunnitelmat on koettu tehottomiksi jätepoliittisen ohjauksen välineiksi. Jätesuunnitelmien velvoittavuuden ja merkityksen vahvistaminen lupakäytännössä merkitsisi myös jossain määrin nykyisen ympäristölupadoktriinin muuttamista: lupaharkinnassa siirryttäisiin laitospohjaisesta pilaantumisen arvioinnista laajempien jätepoliittisten seikkojen huomioon arviointiin. Näin siitä huolimatta, että ympäristönsuojelulaissa (50 §) on yksiselitteinen säännös, jonka mukaan jätesuunnitelmat on otettava huomioon luvandedellytysten harkinnassa.

Jätesuunnitelmien vaikuttavuus on joka tapauksessa olevan riippuvainen niiden sisällöstä. Epätäsmällinen jätesuunnitelma ei ohjaa päätöksentekoa, vaikka sen muodollinen asema tunnustettaisiinkin. On esitetty, että alueellisissa suunnitelmissa pitäisi keskittyä alueellisesti tärkeisiin painopisteisiin eikä hajottaa resursseja jätehuollon koko kenttään. Alueelliset suunnitelmat voitaisiin tehdä myös yhdistämällä useamman alueellisen ympäristökeskuksen toiminta-alueet.⁷⁴ Voimassaoleva lainsäädännön jätesuunnitelmia koskevat sisältövaatimukset mahdollistavat kuvatus kaltaisen resurssien keskittämisen. Sen sijaan voisi olla tarpeen säätää nykyistä tarkemmin alueellisten jätesuunnitelmien laatimisen menettelytavoista: kuka on päävastuussa laatimisesta, millä tahoilla on oikeus tai velvollisuus osallistua laatimiseen, kuinka usein suunnitelma on laadittava jne.

⁷³ KOM (2005) 667 lopullinen.

⁷⁴ Näkemykset perustuvat lähinnä vuoden 2006 valtakunnallisilla jätehuoltopäivillä esiin tuotuihin mielipiteisiin.

Säätelyn kehittämisehdotuksia

1. Jatketaan nykyisessä jätelaissa määritellyllä tavalla, jossa on kaksi suunnittelun perusinstrumenttia, valtakunnallinen ja alueellinen jätesuunnitelma. Säädetään nykyistä tarkemmin ALSU:n laatimisen prosessista: AYK olisivat edelleen päävastuussa ja ne velvoitettaisiin tarvittaessa laatimaan yhteisiä suunnitelmia toimialueelleen. Samalla säädettäisiin jätehuollon toimeenpanosta vastaavien yksiköiden velvollisuudesta edesauttaa suunnitelmien tekoa mm. luovuttamalla tietoja suunnitelmien tekoa varten. Säännökseen tulisi nimenomainen maininta siitä, että jätesuunnitelma voisi koskea vain jotain tiettyä jätehuollon osa-aluetta.

Hyötyjä

- Mahdollistaa alueellisen ohjauksen jätehuollon suunnittelussa. Nykyiseen verrattuna uusi säännös kannustaisi kustannustehokkaampaan suunnitteluun.
- Mahdollistaa kansalaisten osallistumisen jätehuollon suunnitteluun.

Haittoja/ongelmia

- Aiheuttaa kustannuksia. Suunnittelun vaikuttavuus kyseenalainen.

2. Poistetaan alueelliset jätesuunnitelmat jätelaista. Valtakunnallisen jätesuunnitelma olisi ainoa jätehuollon suunnittelun instrumentti.

Hyötyjä

- Säästetään kustannuksia.

Haittoja/ongelmia

- Menetetään mahdollisuus keskitettyyn, toimijoista (kunnat, yhtiöt) riippumattomaan alueelliseen suunnitteluun, joka järkevästi toteutettuna voi olla keskeinen keino esim. materiaalitehokkuuden edistämisessä.
- Jätehuollon suunnitteluun liittyvän päätöksenteon avoimuus ja kansalaisten osallistumismahdollisuudet heikkenevät.

3. Säädetään kunnan tai niiden muodostamien yhteistyöelinten velvollisuudeksi tehdä alueellisia jätehuoltosuunnitelmia/strategioita yhdyskuntajätteiden osalta. Suunnitelman tekemiseen sovellettaisiin ns. SOVA-lakia (200/2005). Huom ! Ehdotuksen voi liittää molempiin yllä mainittuihin vaihtoehtoihin.

Hyötyjä

- Päätöksenteon avoimuus kasvaa ja kuntalaisten mahdollisuudet osallistua jätehuollon suunnitteluun paranevat.

Haittoja/ongelmia

- Mahdollinen käytännön päällekkäisyys ALSUjen kanssa.
- Kustannukset.

Haastattelut

Ilpo Havumäki, esittelijäneuvos, Korkein hallinto-oikeus, 29.8.2006.
Peter Malmström, Teknologiateollisuus ry, 11.5.2006.

Kirjallisuus

- Driesen, D. (2003) *The Economic Dynamics of Environmental Law*. The MIT press, Cambridge, Massachusetts, London, England.
- Euroopan Unionin neuvoston mielipide komission jätestrategiaa koskevasta tiedonannosta 15.6.2006 (10457/06).
- Ilomäki, M. (1999). *Materiaalitehostaminen ja jätteen synnyn ehkäisyn mahdollisuudet pkt-yrityksissä – yritysten näkökulma*. Pirkanmaan ympäristökeskus. Suomen ympäristö 369. ISBN 952-11-0622-0.
- Kaila, J. & Paavilainen, J. & Kojo, R. (2006). *Kuntien rooli tulevaisuuden jätehuollossa*. Valtakunnallisen jätesuunnitelman vaikutusselvitys 26.7.2006.
- Kaipainen, J. (2006) *Kuntien roskasota*. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisut 55. ISBN 952-5514-42-0.
- Kautto, P. & Mela, H. & Mickwitz, P. (2006). *Materiaalitehokkuuden edistämisen vaikutusten arviointi*. Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016. Taustaselvitys osa II. Suomen ympäristökeskus. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 9/2006. ISBN 952-11-2330-3.
- Kautto, P. & Melanen, M. & Saarikoski, H. & Ilomäki, M. & Yli-Kauppila, H. (2000). *Suomen jätepolitiikan ohjauskeinot – vaikutukset, vaikuttavuus ja kehittämistarpeet*. Suomen ympäristökeskus. Suomen ympäristö 430. ISBN 952-11-0760-X.
- Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnan (KULTU) ehdotus kansalliseksi ohjelmaksi 2005. Vähemmästä enemmän ja paremmin. (2005) Ympäristöministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö. Edita, Helsinki.
- Komission jätestrategiaa koskeva tiedonanto 27.5.2003 KOM (2003) 301 lopullinen.
- Komission jätestrategiaa koskeva tiedonanto 23.12.2005 KOM (2005) 666 lopullinen.
- Komission jätedirektiivin uudistamista koskeva ehdotus 23.12.2005 KOM (2005) 667 lopullinen.
- Komission luonnonvarastrategiaa koskeva ehdotus 21.12.2005 KOM (2005) 670 lopullinen.
- Lettenmeier, M. (2006) *Vaikututiko jätelaki neuvontaan? Jätteiden synnyn ehkäisyn näkyvyys kuntien jätehuollon materiaaleissa 1990-luvun alussa ja 10 vuotta myöhemmin*. Pro gradu-tutkielma. Bio- ja ympäristötieteiden laitos, Helsingin yliopisto.
- Lindström, M. & Attila, M. & Fitch, T. & Pennanen, J. & Salmenperä, H. & Siberil, T. (2005). *Waste –related conditions in Environmental permits*. Finnish Environment Institute. The Finnish Environment 761.
- Salmenperä (2004), H. (2004). *Jätteen synnyn ehkäisy ympäristölupamenettelyssä*. Suomen ympäristökeskus. ympäristöopas 116.
- Yhdyskuntajätehuollon vastuu- ja kilpailukysymykset. Työryhmän mietintö. (2005) Ympäristöministeriö. Ympäristöministeriön moniste 153.

KUVAILULEHTI

<i>Julkaisija</i>	Suomen ympäristökeskus (SYKE)			<i>Julkaisu-aika</i> Marraskuu 2006
<i>Tekijä(t)</i>				
<i>Julkaisun nimi</i>	Jätelainsäädännön uudistamistarpeita ja -mahdollisuuksia Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2006			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>	Julkaisu on saatavana myös Internetistä www.ymparisto.fi/julkaisut			
<i>Tiivistelmä</i>	Uutta valtakunnallista jätesuunnitelmaa valmistelevan työryhmän (VALTSU II) yhtenä tehtävänä oli pohtia jätelainsäädännön uudistamistarpeita. Työryhmän erillinen lakijaosto kokoontui elokuun 2005 ja syyskuun 2006 välisenä aika yhteensä kaksikymmentä kertaa. Lakijaoston työn pääkohdat on kirjattu tähän raporttiin, jonka koko työryhmä hyväksyi kokouksessaan 22.9.2006. Raportissa käsitellään mm. jätteen synnyn ehkäisyn oikeudellisia ohjauskeinoja, yhdyskuntajätehuollon järjestämistä ja jätehuollon suunnittelua koskevaa sääntelyä. Kansallisen jätelainsäädännön uudistaminen on vahvasti sidoksissa Euroopan Unionin jätedirektiivin (2006/12/EY) uudistamistyöhön, joka on jatkunut mm. Suomen puheenjohtajuuskaudella (1.7.2006-31.12.2006). Jätelainsäädännön soveltamisen kannalta keskeiset käsitteet ja jätehuollon järjestämisen kannalta keskeiset periaatteet määritetään tulevassa jätedirektiivissä. Näiden säännösten lopullinen sisältö ja merkitys kansalliselle sääntelylle selviää vasta kun uusi jätedirektiivi lopullisesti hyväksytään.			
<i>Asiasanat</i>	Jätelainsäädäntö, valtakunnallinen jätesuunnitelma			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>				
	ISBN 952-11-2453-9 (nid.)	ISBN 952-11-2454-7 (PDF)	ISSN 1796-1718 (pain.)	ISSN 1796-1726 (verkkok.)
	<i>Sivu</i> 66	<i>Kieli</i> Suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> Julkinen	<i>Hinta (sis.alv 8 %)</i>
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	Suomen ympäristökeskus (SYKE), asiakaspalvelu, PL 140, 00251 Helsinki puh. 020 490 123, faksi 020 490 2190 e-mail: neuvonta.syke@ymparisto.fi			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Suomen ympäristökeskus, PL 140, 00251 Helsinki			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Edita Prima Oy, Helsinki 2006			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Finlands miljöcentral (SYKE)			Datum November 2006
Författare				
Publikationens titel	Jätelainsäädännön uudistamistarpeita ja -mahdollisuuksia (Behovet och möjligheter att förnya avfallslagstiftningen)			
Publikationsserie och nummer	Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2006			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt	Publikationen finns tillgänglig också på internet www.ymparisto.fi/julkaisut			
Sammandrag	Arbetsgruppen som förberedde den riksomfattande avfallsplanen hade som en av sina uppgifter att dryfta behovet att förnya avfallslagstiftningen. Arbetsgruppens lagdelegation samlades mellan augusti 2005 och september 2006 tjugo gånger. Huvudpunkterna i delegationens arbete finns i denna rapport, som arbetsgruppen godkände i sitt möte den 22 September 2006. Delegationen har behandlat bl.a. rättsliga styrmedel för att hindra uppkomsten av avfall, hur hanteringen av kommunalt avfall skall skötas och regleringen beträffande planeringen av avfallshanteringen. Förnyandet av den nationella avfallslagstiftningen är starkt bundet till reformeringen av Europeiska Unionens avfallsdirektiv (2006/12/EG), som har fortsatt bl.a. under Finlands ordförandeskap (1.7.2006-31.12.2006). De för tillämpningen av avfallslagen centrala begreppen och för organiseringen av avfallshanteringen centrala principerna definieras i det kommande avfallsdirektivet. Innehållet av och betydelsen hos dessa stadganden för nationell reglering blir klara först när det nya avfallsdirektivet godkänns.			
Nyckelord	Avfallslagstiftning, riksomfattande avfallplan			
Finansiär/ uppdragsgivare				
	ISBN 952-11-2453-9 (hft.)	ISBN 952-11-2454-7 (PDF)	ISSN 1796-1718 (print)	ISSN 1796-1726 (online)
	Sidantal 66	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	Finlands miljöcentral (SYKE), kundservice, PB 140, 00251 Helsingfors Tel. +358 20 490 123, Fax +358 20 490 2190 e-mail: neuvonta.syke@ymparisto.fi			
Förläggare	Finlands miljöcentral, PB 140, 00251 Helsingfors, Finland			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2006			

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Finnish Environment Institute (SYKE)			<i>Date</i> November 2006
<i>Author(s)</i>				
<i>Title of publication</i>	Jätelainsäädännön uudistamistarpeita ja -mahdollisuuksia (The needs and possibilities to revise waste legislation)			
<i>Publication series and number</i>	Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2006			
<i>Theme of publication</i>				
<i>Parts of publication/ other project publications</i>	This publication is also available in the Internet www.ymparisto.fi/julkaisut			
<i>Abstract</i>	The working group preparing a new national waste plan (VALTSU II) was assigned, among other issues, to analyse the need to revise Finnish national waste legislation. The section formed for this particular assignment held twenty meetings between August 2005 and September 2006. The main outcomes from the sections work are written in this report, accepted by the working group in its meeting in 22.9.2006. The report touches upon - among other issues - legal instruments for waste prevention, organization of municipal waste management and regulation of waste management planning. Revision of national waste legislation is tightly bound to the revision of the European Union waste framework directive (2006/12/EC), a work which has continued during the Finnish presidency (1.7.2006-31.12.2006). The key concepts and principles of waste legislation are defined in the forthcoming waste directive. Final substance and meaning of these provisions with regard to national regulation will become clear only after the new directive has been accepted.			
<i>Keywords</i>	Waste legislation, national waste plan			
<i>Financier/ commissioner</i>				
	ISBN 952-11-2453-9 (pbk.)	ISBN 952-11-2454-7 (PDF)	ISSN 1796-1718 (print)	ISSN 1796-1726 (online)
	<i>No. of pages</i> 66	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> Public	<i>Price (incl. tax 8 %)</i>
<i>For sale at/ distributor</i>	Finnish Environment Institute, Custom service, P.O. Box 140, FIN-00251 Helsinki, Finland Tel. +358 20 490 123, Fax +358 20 490 2190 e-mail: neuvonta.syke@ymparisto.fi			
<i>Financier of publication</i>	Finnish Environment Institute, P.O.Box 140, FIN-00251 Helsinki, Finland			
<i>Printing place and year</i>	Edita Prima Ltd, Helsinki 2006			



ISBN 952-11-2453-9 (nid.)

ISBN 952-11-2454-7 (PDF)

ISSN 1796-1718 (pain.)

ISSN 1796-1726 (verkkokj.)