

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 35/2010 vp

Hallituksen esitys jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä lokakuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 199/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Oili Rahnasto, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö

- ympäristölakimies Leena Eränkö, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Pirjo Rytönen ja toimitusjohtaja Katri Penttinen, Ympäristöyritysten Liitto ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- ympäristöministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Vaasan hallinto-oikeus
- Kilpailuvirasto
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- JLY-Jätelaitosyhdistys ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi jätelaki ja tehtäväksi ympäristönsuojelulakiin jätteen ja jätehuollon sääntelyyn liittyviä muutoksia.

Uudistuksella ajanmukaistettaisiin jätealan lainsäädäntö Suomen ja Euroopan unionin jätepolitiikan nykyiset painotukset, Euroopan unionin uudistunut lainsäädäntö, muuttunut toimintaympäristö ja perustuslain säännökset huomioon ottaen. Tavoitteena on erityisesti ohjata jätettä tuottavaa toimintaa ja jätehuoltoa Euroo-

pan unionissa hyväksytyn jätehuollon etusijajärjestyksen mukaisiin toimintatapoihin. Keskeisenä tavoitteena on myös selkiyttää jätehuollon vastuunjakoa, täsmentää eri toimijoiden velvollisuuksia sekä tehostaa jätehuollon valvontaa. Näillä toimilla pyritään varmistamaan toimiva jätehuolto sekä asianmukaisten jätehuoltopalvelujen saatavuus kaikissa olosuhteissa.

Esityksellä pantaisiin täytäntöön jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Di-

rektiivi on pantava täytäntöön viimeistään 12 päivänä joulukuuta 2010.

Jätelainsäädännön soveltamisala sekä keskeiset periaatteet ja velvollisuudet säilyisivät jokseenkin ennallaan. Velvollisuuksista säädettäisiin kuitenkin laissa nykyistä täsmällisemmin. Lain terminologiaa ja määritelmiä täsmennettäisiin vastaamaan Euroopan unionin lainsäädäntöä. Muun muassa jätteen määritelmää ehdotetaan selvennettäväksi.

Ehdotetulla jätelaillla vahvistettaisiin noudattettavaksi jätehuollon etusijajärjestys ja säädettäisiin toimista, joilla tähdätään jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen, jätteen kierrätyksen ja muun hyödyntämisen lisäämiseen sekä jätteen kaatopaikkakäsittelyn vähentämiseen. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin muun muassa eri jätteiden kierrätys- ja hyödyntämistavoitteista sekä jätteen kaatopaikkakäsittelyä koskevista rajoituksista.

Etusijajärjestyksen noudattamiseksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi jätteen tuottajiin kohdistuvasta velvollisuudesta pitää kirjaa ominaisjättemääristä. Samoin ehdotetaan, että ympäristöluvan lupamääräyksiä annettaessa olisi otettava huomioon materiaalien käytön tehokkuus.

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

Kunnalla säilyisi mahdollisuus järjestää vastuulleen kuuluvien yhdyskuntajätteiden kuljetus kunnan tietyllä alueella siten, että kiinteistön

haltija sopii siitä jätteen kuljettajan kanssa. Kuljetusjärjestelmään liittyvän kunnan päätöksen teon edellytyksiä kuitenkin täsmennettäisiin. Lakiin lisättäisiin myös säännökset jätteenkuljetusten seurannan ja valvonnan tehostamiseksi.

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

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

Roskaantumisen ehkäisemiseen ja roskaantuneen alueen siivoamiseen liittyvät velvollisuudet säilyisivät pääosin ennallaan. Jätesuunniteluun liittyviin velvollisuuksiin ei myöskään ehdoteta olennaisia muutoksia. Jätteen kansainvälisten siirtojen sääntelyyn esitetään eräitä täsmennyksiä.

Ympäristönsuojelulain mukaista sääntelyä toiminnalta vaadittavasta vakuudesta tiukennettaisiin. Hyväksyttävät vakuuslajit vähenisivät ja toiminnanharjoittajien vakavaraisuuden arviointi poistuisi.

Esitys sisältää myös lähinnä teknisinä pidettäviä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden kuluttua niiden vahvistamisesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Yleistä*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi jätelaki ja tehtäväksi muutoksia eräisiin siihen liittyviin lakeihin. Tavoitteena on erityisesti ohjata jätettä tuottavaa toimintaa ja jätehuoltoa EU:ssa hyväksytyn jätehuollon etusijajärjestyksen mukaisiin toimintatapoihin. Keskeisenä tavoitteena on myös selkeyttää jätehuollon vastuunjako, täsmentää eri toimijoiden velvollisuuksia sekä tehostaa jätehuollon valvontaa. Esityksellä pantaisiin täytäntöön jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2008/98/EY).

Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotettu jätelaki on huomattavan laaja ja yksityiskohtainen siitä huolimatta, että lain säännöksiä on tarkoitettu täydentää lukuisten asetuksenantovaltuutusten nojalla. Vaarana on, että suhteellisen yksityiskohtaiset säännökset lukuisine määritelmien johtavat vaikeaselkoiseen kokonaisuuteen.

Kunnan järjestämä jätehuolto ja vastuu jätteen kuljetuksesta

Esityksen mukaan yhdyskuntajätteiden jätehuollon järjestämisen vastuunjako säilyisi suurin piirtein voimassa olevan jätelain mukaisena. Nykyisin kunnan järjestämisvastuulla on asumisessa ja julkisessa toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestäminen. Lakiehdotuksen mukaan kunnan järjestämisvastuun piiriin määriteltäisiin lisäksi yksityisissä terveys- ja sosiaalipalveluissa sekä koulutuksessa syntyvät yhdyskuntajätteet.

Joissakin asiantuntijalausunnoissa ehdotetun vastuunjaon on katsottu rajoittavan jätteen haltijan valinnanvapautta. Erityisesti ehdotetun vastuunjaon on arvioitu vaikeuttavan jätehuollon järjestämistä kokonaisuutena aloilla, joilla syntyy sekä kunnan että jätteen haltijan vastuulla olevaa jätettä.

Hallituksen esityksessä ehdotettu vastuunjako helpottaa kuitenkin valiokunnan mielestä ym-

päristön- ja terveydensuojelun toteuttamista ja antaa edellytykset kannattaville jätteen hyödyntämis- ja käsittelyinvestoinneille. Yhdyskuntajätehuollon pitkän aikavälin suunnittelu on tärkeää pitää kuntien käsissä. Siten varmistetaan yhdyskuntajätehuollon toimivuus kaikissa oloissa.

Kunnalla on velvollisuus järjestää jätehuolto myös toissijaisesti. Valiokunta pitää tätä oikeana ratkaisuna. On kuitenkin selvää, että kunnan tarjoama jätehuoltopalvelu yrityksille kuuluisi jätelakiehdotuksen 33 §:ssä tarkoitettun toissijaisen järjestämisvelvollisuuden piiriin vain, jos yksityisiä jätehuoltopalveluja ei ole alueella kohtuullisesti saatavilla. Hoitaessaan tällaisia palveluja kunta ei siten toimisi kilpailluilla markkinoilla eikä toiminta vääristäisi kilpailua.

Esityksen mukaan kunnalla olisi nykyiseen tapaan velvollisuus järjestää vastuulleen säädetyn jätteen kuljetus. Käytännössä kunnat hoitavat tämän hankkimalla palvelut yksityisiltä yrittäjiltä. Kunta voisi jätelakiehdotuksen 35 §:n nojalla huolehtia myös erilliskerätyn pakkausjätteen kiinteistöittäisen kuljetuksen järjestämisestä sellaisilta kiinteistöiltä, jotka 32 §:n nojalla kuuluvat muutoinkin kunnan järjestämän jätehuollon piiriin. Tällainen pakkausjäte olisi toimitettava tuottajan järjestämään jätehuoltoon.

Joissakin asiantuntijalausunnoissa on katsottu, että erilliskerätyn pakkausjätteen kiinteistöittäisen kuljetuksen järjestämisen uskominen kunnan vastuulle johtaa kilpailuneutraliteettiongelmiin yksityisten jätehuoltoyritysten ja kuntien jätehuoltoyhtiöiden välillä.

Hallintovaliokunta katsoo, että on lähettävä siitä, että 35 §:ssä on kysymys tuottajan järjestämää pakkausjätteen jätehuoltoa täydentävästä palvelusta. Kiinteistöittäisestä kuljetuksesta aiheutuvat kustannukset eivät näin ollen myöskään olisi päällekkäisiä tuottajalle aiheutuvien kustannusten kanssa eikä päällekkäistä kustannusten perimistä kuluttajalta tapahtuisi.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että kunnan jätelakiehdotuksen 36 §:n mukaisesti järjestämälle jätteenkulje-

tukselle on määritelty väljemmät ja suppeammat laatuvaatimukset kuin kiinteistön haltijan 37 §:n mukaisesti järjestämälle jätteenkuljetukselle. Eroja ovat tosin jossain määrin omiaan tasapainottamaan 34 §:ään sisältyvät yleiset laatuvaatimukset. Ne koskisivat sekä kunnan että kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta verraten yleisellä tasolla. Valiokunta katsoo kuitenkin, että laatuvaatimusten pitää sekä kunnan että kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen osalta olla yhdenmukaiset.

Kunnan jätemaksu

Kunnan jätemaksua on joissakin asiantuntijalausunnoissa kuvattu omalaatuiseksi julkisoikeudelliseksi rahasuorituksiksi, jossa on sekä kunnallisen maksun että kunnallisen veron piirteitä. Lakiesityksen perusteluissa korostetaan aiheuttamisperiaatetta maksun suuruuden määrittämisessä. Siltä osin kuin jätemaksu määrätään jätelakiehdotuksen 79 §:n 1 momentissa tarkoitettujen, aiheuttamisperiaatetta vastaavien perusteiden mukaisesti, sitä voidaan valiokunnan käsityksen mukaan pitää kunnallisena maksuna. Perusmaksu, jota kunta voi periä 78 §:n 3 momentin nojalla, on sen sijaan luonteeltaan lähellä kunnallista veroa, koska siltä puuttuu maksuluonteen edellyttämä yksilöitävissä oleva vastikesuhde.

Valiokunta huomauttaa, että tasasuuruinen perusmaksu ei kannusta jätteiden vähentämiseen eikä lajitteluun eikä ole siten sellaisenaan jätelain tavoitteiden mukainen. On kuitenkin todettava, että osa kunnan lakisääteisistä jätehuoltopalveluista, kuten jäteneuvonnasta ja jätteen alueellisten vastaanottoaikkojen ylläpidosta, aiheutuvista kustannuksista ei ole suoraan sidoksissa tuotettuun jätemäärään tai palvelun käyttöä tai kohdistumista yksittäiseen asiakkaaseen ei käytännössä ole mahdollista mitata eikä valvoa maksun määrittämiseksi. Tällaiset jätehuollon järjestämisestä aiheutuvat kiinteät kustannukset voidaan valiokunnan näkemyksen mukaan periä 78 §:n 3 momentissa tarkoitettuna perusmaksuna.

Jätehuoltorekisteri

Jätelakiesityksen 143 §:ssä säädetään kunnan jättehuoltoviranomaisen ylläpitämästä rekisteristä, johon merkitään 39 §:n 2 momentissa tarkoitettut tiedot.

Asiantuntijakuulemisissa tiedonantovelvoitetta on pidetty hallinnollisesti tarpeettoman raskeana siitä saatavaan hyötyyn nähden. On katsottu, että se johtaa erittäin tiukkaan ja epätaroituksenmukaiseen valvontaan. Jätehuoltorekisterin perustamis- ja ylläpitokustannuksia on myös pidetty korkeina rekisteristä saatavaan hyötyyn nähden ja katsottu, että erityisesti pienet yritykset tulevat kärsimään lisäkustannuksista eniten. Valiokunta yhtyy näihin näkemyksiin.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kunnan viranomaisten on ollut käytännössä vaikea valvoa kiinteistöjen liittymistä jätteen kuljetukseen sekä sitä, mihin jätteet kuljetetaan hyödynnettäviksi tai loppukäsiteltäviksi. Kuljetusyrityksiltä tai yksittäisiltä kotitalouksilta on kerrottu olevan vaikea saada luotettavia tietoja jätteen kuljetusmääristä ja -kohteista. Rekisteri tehostaisi kuljetusten seurantaa ja valvontaa sekä varmistaisi nykyistä paremmin kiinteistöjen jätetuollon ja jätteenkuljetusten toteutumisen lain edellyttämällä tavalla.

Hallintovaliokunta katsoo, että jätelakiesityksen 39 §:n 2 momentissa jätteen kuljettajalle säädetty tiedonantovelvoite on liian yksityiskohtainen, ja pitää välttämättömänä, että sitä väljennetään. Samalla valiokunta esittää, että ympäristövaliokunta harkitsee, voitaisiinko jätehuoltorekisteri korvata hallinnollisesti vähemmän raskealla järjestelmällä. Edelleen valiokunta katsoo, että mikäli kunnan viranomaisten tietojen saantioikeuksia yksityisten elinkeinonharjoittajien toimista lisätään edellä mainituilla säännöksillä, kuntien tulee toimia siten, ettei näitä tietoja saateta kunnallisten jäteyhtiöiden tietoon kilpailuneutraliteettia vahingoittavalla tavalla.

Muutoksenhaku

Joissakin asiantuntijalausunnoissa on pohdittu sitä, pitäisikö ympäristöluvanvaraiseen toimintaan liittyvissä hallintopakkoasioissa valitustienä alueellisesti toimivaltaisen hallinto-oikeuden

sijaan olla Vaasan hallinto-oikeus, joka on ympäristölupavalituksissa maanlaajuisesti toimivaltainen hallinto-oikeus. Rajanveto pykälätasolla saataisi olla vaikeaa, vaikka tietty synergia tällaista yhdistymistä voisikin puoltaa. Toisaalta on katsottu, että poikkeuksia hallinto-oikeuksien yleisestä alueellisesta toimivallasta tulee välttää.

Hallintovaliokunta katsoo, että muutoksenhakutietä olisi hyvä jatkossa ainakin tietyissä asiatyypeissä selvittää. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi hallintopakkomenettelyssä käsiteltävät jätelain roskaamista koskevat asiat, jotka ovat osin päällekkäisiä ympäristönsuojelulain pilaamista koskevien asioiden kanssa.

Muita huomioita

Kunnat velvoitetaan jätelakiehdotuksen 23 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa perustamaan yhteinen toimielin. Joissakin asiantuntijalausunnoissa katsotaan, että kuntia ei tulisi velvoittaa perustamaan ylikunnallisia jätelautakuntia.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan yksittäisissä kunnissa ei aina ole riittävästi asiantuntemusta eikä voimavaroja jätehuoltoviranomaisen tehtävien hoitamista varten. Valiokunta katsoo, että säännös on tarpeen jätehuollon järjestämisen ja tavoitteiden toteutumisen kannalta, vaikka velvoite poikkeaa siitä periaatteesta, että kunta päättää itse tehtävien järjestämisen tavasta ja hallinnostaan.

Jätelakiehdotuksen 39 §:n 1 momentin mukaan jätteen kuljettajan olisi tarvittaessa annettava kiinteistön haltijan tai kunnan nähtäväksi voimassa oleva ote jätehuoltorekisteristä tai muutoin osoitettava, että toiminta on hyväksytty jätehuoltorekisteriin. Hallintovaliokunta ehdottaa, että sana "tarvittaessa" korvataan sanalla "pyynnöstä".

Lakiehdotuksen 94 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on tehtävä hakemus toiminnan hyväksymiseksi jätehuoltorekisteriin pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa. Koska kyse on asiallisesti lupamenettelystä, valiokunta ehdottaa, että pykälässä käytetään muuta ilmaisua kuin "toiminnan-

harjoittaja". Pykälä voidaan muotoilla esimerkiksi niin, että käytettäisiin ilmaisua "se, joka aikoo harjoittaa jätteen ammattimaista kuljettamista".

Lakiehdotuksen 98 §:n 2 momentin mukaan toiminnanharjoittajan on viivytyksettä vastattava viranomaisen tekemään otteen tarkistamispyyntöön ja ilmoitettava muuttuneet ehdot. Hallintovaliokunta ehdottaa, että ilmaisun "viivytyksettä" sijasta pyynnössä asetetaan kohtuullinen määräaika.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä ympäristönsuojelulain muutosehdotuksessa edellytetään jätteen käsittelytoiminnan harjoittajilta lupavakuus. Nykyisin kunnallisten jätteenkäsittelylaitosten vakuudeksi voidaan hyväksyä kunnan sitoumus voimassa olevan ympäristönsuojelulain mukaisena muuna järjestelyinä. Hallituksen esityksessä on kuitenkin lähdetty siitä, että kunnan antamaa vakuussitoumusta ei enää pidettäisi hyväksyttävänä. Perusteluna on esitetty vaatimus eri toimijoiden välisen kilpailun neutraaliudesta. Ympäristönsuojelulakiin lisättävällä uudella 43 a §:llä toteutettaisiin kaatopaikkadirektiivin (1999/31/EY) artiklan 8 vaatimus, joka edellyttää vakuutta tai muuta vastaavaa järjestelyä kaikilta direktiivin soveltamisalaan kuuluvilta kaatopaikoilta.

Hallintovaliokunta katsoo, että muutos lisää tarpeettomasti kuntien, kuntayhtymien ja kuntien omistamien jätelaitosten kustannuksia, jotka peritään kuntalaisilta jätemaksuina. Koska kuntien luottokelpoisuuden on Suomen finanssi-ikäytännössä katsottu olevan sama kuin valtion eli korkein mahdollinen, valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 43 a §:n vaatimus vakuuden asettamisesta ei koskisi kuntia eikä kuntayhtymiä, vaan muu vastaava järjestely katsottaisiin niiden osalta riittäväksi.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

HaVL 35/2010 vp — HE 199/2010 vp

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Antti Rantakangas /kesk	Pietari Jääskeläinen /ps
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Oiva Kaltiokumpu /kesk
jäs.	Marko Asell /sd	Outi Mäkelä /kok
	Thomas Blomqvist /r	Petri Pihlajaniemi /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd (osittain)	Raimo Piirainen /sd
	Juha Hakola /kok	Lenita Toivakka /kok
	Heli Järvinen /vihr	Unto Valpas /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.