

**Ympäristövaliokunnan mietintö n:o 11 hallituksen esityksestä
jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta**

Eduskunta on 18 päivänä toukokuuta 1993 lähettänyt ympäristövaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 77.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös eduskunnan 12 päivänä kesäkuuta 1991 valiokuntaan lähettämän ed. Paloheimon ym. lakialoitteen n:o 61/1991 vp laiksi pakkausten jätehuollosta ja valmistamisesta sekä laiksi jätehuoltolain 1 §:n muuttamisesta. Lisäksi valiokunta on ottanut käsiteltäväkseen eduskunnan 7 päivänä kesäkuuta 1991 valiokuntaan lähettämät ed. Louvon toivomusaloitteen n:o 1681/1991 vp jätehuollon suunnittelun ja valvonnan tehostamisesta, ed. Louvon toivomusaloitteen n:o 1682/1991 vp jätteiden hyötykäytön edistämisestä ympäristöhaittojen vähentämiseksi, ed. Rinteen toivomusaloitteen n:o 1734/1991 vp materiaalien uusi käytön järjestämisestä, ed. Rinteen toivomusaloitteen n:o 1735/1991 vp jätemuovien uusi käytön järjestämisestä, ed. Törnqvistin ym. toivomusaloitteen n:o 1774/1991 vp jätteiden kierrätyksen edistämisestä, ed. Kääriäisen ym. toivomusaloitteen n:o 366/1992 vp jätteiden hyödyntämisen ja kierrätyksen tehostamisesta ja ed. P. Leppäsen ym. toivomusaloitteen n:o 371/1992 vp peltitölkkien kierrätyksen tehostamisesta.

Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä valiokunnan pyytämän lausunnon. Lausunto (PeVL 15) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina kanslia-päälikkö Lauri Tarasti, toimistopäälikkö Matti Vehkalahti, ylitarkastaja Klaus Pfister ja ylitarkastaja Juha Koponen ympäristöministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Urpo J. Salo kauppa- ja teollisuusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Raimo Salonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, diplomi-insinööri Juhani Puolanne ja vanhempi suunnittelija Auli Kilpeläinen vesi- ja ympäristöhallituksesta, jaostopäälikkö Seppo Simola Ilmailulaitoksesta, ylitarkastaja Matts

Finnlund Uudenmaan lääninhallituksesta, erikoistutkija Aino Nevalainen Kansanterveyslaitoksesta, ympäristöpäälikkö Pekka Jalkanen ja lakimies Tuomas Lehtonen Suomen Kuntaliitosta, apulaisyhteistyöjohtaja Juhani Paaanen YTV — Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta, filosofian maisteri Ilkka Viitasalo Helsingin kaupungin ympäristökeskuksesta, valvontainsinööri Yrjö Lundström Helsingin kaupungin vesi- ja viemärlaitoksesta, ympäristösihteeri Harri Kallio Tampereen kaupungin ympäristövalvonnasta, ympäristösihteeri Michael Hagström Kokkolan kaupungin kierrätyskeskuksesta, osastopäälikkö Jukka Luokkamäki Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, toimialajohtaja Anssi Sipilä Yleisestä Teollisuusliitosta, varatuomari Inga Koskinen Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, toimitusjohtaja Pertti Koskelainen Jätehuoltoliitosta, toimitusjohtaja Risto Saarinen Panimoliitosta, tutkimusjohtaja Mauri Marttila Suomen Kiinteistöliitosta, toiminnanjohtaja Juhani Nenonen ja hallituksen jäsen Kalevi Taavila Suomen Pienkiinteistöliitosta, pääsihteeri Esko Joutsamo Suomen Luonnonsuojeluliitosta, apulaisjohtaja Pekka Huttula Öljyalan Keskusliitosta, kuljetusinsinööri Sakari Backlund Suomen Kuorma-autoliitosta, hallituksen puheenjohtaja Christer Lindroos ja apulaisjohtaja Risto Laiho Suomen Pakkausyhdistyksestä, puheenjohtaja Raimo Matikainen ja johtaja Antti Mikkonen Vuorimiesyhdistyksestä, toiminnanjohtaja Gun Väyrynen Kuluttajary:stä, kierrätysneuvoja Eija Koski Kierrätysliikkeestä, ympäristönsuojelu- ja turvallisuusjohtaja Matti Koponen Outokumpu Oy:stä, jakelupäälikkö Seppo Ylänen Kesko Oy:stä, johtaja Aarno Kavonius Ekokem Oy:stä, aluepäälikkö Harri Juvonen Waste Management Oy:stä, toimitusjohtaja Pauli Rantanen Rejtex Oy:stä sekä toimitusjohtaja Laurie Witham ja kehityspäälikkö Pekka Uskali Mar-Con Yhtiöstä. Lisäksi valiokunta kävi tutustumassa Nurmijärven ja Hyvinkään kaatopaikkoihin.

Hallituksen esitys ja eduskunta-aloitteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi jätelaki, joka korvaisi nykyisen jätehuoltolain. Lain yleisenä tavoitteena olisi tukea kestävä kehitystä edistämällä luonnonvarojen järkevää käyttöä sekä ehkäisemällä ja torjumalla jätteistä aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle.

Laki sisältäisi säännökset jätteiden hyödyntämisen edistämisestä, jätehuollon muusta järjestämisestä, roskaantumisen ja maaperän saastumisen ehkäisemisestä sekä roskaantuneen ja saastuneen alueen puhdistamisesta samaan tapaan kuin nykyinen jätehuoltolaki. Lain säännökset olisivat kuitenkin nykyistä yksityiskohtaisemmat. Näiden lisäksi laissa säädettäisiin ennalta ehkäisevistä toimista, kuten jätteen syntymisen ehkäisemisestä ja sen määrän vähentämisestä sekä jätteen vaarallisen ja haitallisen ominaisuuden vähentämisestä.

Lakia ei sovellettaisi räjähdystarvikkeen jätteeseen, ydinjätteeseen, radioaktiiviseen jätteeseen eikä jätteen luvalliseen mereen sijoittamiseen. Myöskään eräisiin muihin jätteisiin, joista on säädetty muualla lainsäädännössä, ei lakia näiltä osin sovellettaisi.

Laki ei toisi olennaisia muutoksia nykyisen jätehuoltolain viranomaisorganisaatioon. Kokonaan uutta olisi sen sijaan ympäristöministeriötä ja lääninhallituksia koskeva lakisääteinen jätteitä ja jätehuoltoa koskeva suunnitteluvollisuus. Suunnittelujärjestelmää edellytetään EY:n uusissa jätteistä annetuissa direktiiveissä.

Jätehuollon lupajärjestelmään tulisi niin ikään huomattavia muutoksia. Jätehuoltosuunnitelma ja ongelmajätteiden käsittelylupa jäisivät pois laista ja niitä korvaamaan tulisi jätelupa, joka olisi osa yhtenäistä ympäristölupaa. Tästä syystä olisi ympäristölupamenettelylakia eräiltä osin tarkistettava.

Valtioneuvosto saisi ehdotuksen mukaan nykyistä laajemmat valtuudet yleisten määräysten antamiseen. Jätteitä koskevat EY:n erityisdirektiivit toimeenpantaisiin myös pääosin valtioneuvoston ehdotetun jätelain nojalla antamin yleisin määräyksiin.

Lait liittyvät Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen (ETA-sopimus) ja ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samanaikaisesti sopimuksen kanssa. Voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella.

Lakialoitteessa n:o 61/1991 vp ehdotetaan säädettäväksi laki, jolla vastuu pakkausjätteistä

säädetään viime kädessä tuotteen valmistajalle tai maahantuojalle sekä kaupalle. Pakkauksien valmistajan tai maahantuojan olisi lisäksi aina kerrottava pakkauksessa se, miten pakkaus tai sen materiaalit ovat kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti kierrätettävissä tai hävitettävissä. Samalla kiellettäisiin sellaisten pakkausten valmistaminen ja maahantuonti, joita ei voida kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti kierrättää tai hävittää.

Toivomusaloitteessa n:o 1681/1991 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi kiireellisesti toimenpiteisiin jätehuollon suunnittelun ja valvonnan sekä jätteiden hyötykäytön tehostamiseksi erityisesti orgaanisten jätteiden osalta sekä lintujen epäselektiivisen myrkyttämisen ja huumaimisen kieltämiseksi kaatopaikoilla ja orgaanisten aineiden käsittelypaikoilla.

Toivomusaloitteessa n:o 1682/1991 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi välittömiin ja riittäviin toimenpiteisiin edistääkseen valistus-, verotus- ja tukitoimin teollisuus- ja yhdyskuntajätteiden lajittelua ja talteenottoa hyötykäyttöön ympäristöhaittojen vähentämiseksi.

Toivomusaloitteessa n:o 1734/1991 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi konkreettisiin toimiin materiaalien uskaytön ja keräilytoiminnan järjestämiseksi.

Toivomusaloitteessa n:o 1735/1991 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin jätemuovien uskaytön tehokkaaksi hyödyntämiseksi.

Toivomusaloitteessa n:o 1774/1991 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvion laadinnan yhteydessä ryhtyisi toimiin jätteiden kierrätyksen tekemiseksi nykyistä kannattavammasi suosimalla kierrätystä verotuksellisin keinoin sekä lisäämällä jätehuollon hallinnointiin, tutkimukseen ja tiedotukseen tarvittavia määrärahoja.

Toivomusaloitteessa n:o 366/1992 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin jätteiden kierrätyksen ja käytön tehostamiseksi tuotannollisessa toiminnassa, asutustaajamissa ja maaseudulla.

Toivomusaloitteessa n:o 371/1992 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi pikaisesti valmistelemaan sellaista lainsäädäntöä, että peltitölkkit on palautettava keräyspisteisiin.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

Ympäristövaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Ehdotetun kaltaisella lainsäädännöllä voidaan paitsi toteuttaa ETA-sopimuksesta johtuvat velvoitteet myös edistää kestävästä kehityksen periaatteen toteutumista, mitä valiokunta pitää tärkeänä. Kestävästä kehityksen periaatteen mukaisesti uudella lainsäädännöllä pyritään vähentämään jätteiden määrää ja niiden haitallisia ominaisuuksia, kierrättämään ja hyödyntämään jätteitä ja näin säästämään luonnonvaroja sekä suojelemaan ihmisen terveyttä ja ympäristöä.

Asiaa käsitellessään valiokunta on voinut myös todeta, että esitys on huolella valmisteltu. Valiokunta puoltaakin hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä eräin piehekköin täsmennyksin ja tarkistuksin. Esittämensä muutosten lisäksi valiokunta kiinnittää mietinnön yleisperusteluissa huomiota vielä seuraaviin seikkoihin.

Ensinnäkin valiokunta korostaa sitä, että ympäristöministeriön tulee seurata uuden lainsäädännön toteutumista ja toimivuutta, sillä kysymyksessä on yksi merkittävimmistä ympäristölaittamme. Erityisesti valiokunnan mielestä on seurattava

— jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämistä sekä jätteen hyödyntämistä ja näihin toimiin kannustavaa maksujen porrastuksen ja jäteneuvonnan toteutumista;

— tuotteen elinkaarivastuuperiaatteen toteutumista;

— jätelupajärjestelmän kattavuutta;

— jätteitä ja jätehuoltoa koskevan suunnitellujärjestelmän toimivuutta kiinnittäen huomiota varsinkin kuntatason suunnittelutarpeeseen ja tietojen saamiseen sellaisesta toiminnasta, johon ei tarvita jätelupaa; sekä

— jätemaksun tasoa kiinnittäen huomiota muun muassa siihen, antaako lainsäädäntö riittävät mahdollisuudet kilpailuttamiseen jätehuollon järjestämisessä.

Toiseksi valiokunta toteaa, että uutta jätelain-säädäntöä jouduttaneen muuttamaan varsin pian sen hyväksymisen jälkeen valmisteilla olevan ympäristöhallinnon organisaatiouudistuksen takia. Tämä ei ole hyvään lainsäädäntöön kuuluvaa. Kun jätelaki kuitenkin liittyy Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen, jonka kaavaillaan tulevan voimaan vuoden 1994 alus-

ta, ei esitystä ole voitu jättää odottamaan organisaatiouudistuksen toteuttamista.

Kolmanneksi valiokunta kiinnittää huomiota saastuneista maa-alueista ja muista ympäristövahingoista aiheutuvien kustannusten korvaamiseen. Lakiehdotuksessa on kunnille säädetty velvollisuus selvittää saastuneen maa-alueen puhdistamistarve ja velvollisuus puhdistaa alue, jos saastuneen maa-alueen haltijaa ei lakiehdotuksessa mainituissa tapauksissa voida kohtuudella velvoittaa tekemään sitä. Puhdistamisvastuu olisi kunnalla, vaikka sen toiminnalla ei olisi mitään yhteyttä saastumistapaukseen. Valtio voisi kuitenkin lakiehdotuksessa tarkoitettuihin edellytyksiin osallistua saastuneen alueen selvittämisestä ja puhdistamisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin valtion talousarvion rajoissa.

Ongelmallisia ympäristövahinkojen korvaamistilanteita voi syntyä paitsi edellä mainituissa maaperän saastumistapauksissa myös yleensä sellaisissa tapauksissa, joissa vahingot tulevat ilmi vasta vuosia itse tapahtuman jälkeen. Jotta vahinkojen korjaamisesta voitaisiin kaikissa tapauksissa huolehtia, ympäristövaliokunta edellytti lakivaliokunnalle ympäristövahinkojen korvaamista koskevasta lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (YmVL n:o 8/1992 vp) erillisen vakuutus- tai rahastojärjestelmän luomista, josta korvauksia voitaisiin toissijaisesti maksaa. Ympäristövaliokunta toistaa kannanottonsa ja *edellyttää*,

että hallituksen tulee kiireellisesti valmistella ja antaa eduskunnalle esitys erityisen vakuutus- tai rahastojärjestelmän luomisesta ympäristövahinkojen korvaamista varten.

Tärkeänä valiokunta pitää edelleen sitä, että valtion tulo- ja menoarvioon varattaisiin riittävät varat lakiehdotuksen 35 §:n mukaisesti valtion jätehuoltotoihin niin, että kunnan velvollisuudeksi säädetty saastuneen maa-alueen puhdistaminen voidaan ennen rahaston tai muun ympäristövahinkojen toissijaisen korvausjärjestelmän käyttöönottoa rahoittaa pääosin valtion varoin.

Neljänneksi valiokunta haluaa puuttua ulkomaisen ydinjätteen mahdolliseen tuontiin Suomeen, vaikka käsiteltävänä oleva jätelakiehdotus ei koskekaan ydinjätehuoltoa. Eduskunta on vastatessaan valtioneuvoston selontekoon EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle edellyttänyt, että Suomi voi säilyttää asiassa oman päätösvalan. Valiokunta toistaa eduskunnan kannanoton ja *edellyttää*,

että hallitus huolehtii eduskunnan tahdon toteutumisesta neuvotellessaan Suomen jäsenyydestä Euroopan yhteisöissä ja sopii siitä, että Suomi voi säilyttää nykyisen oikeutensa vapaasti harkita, salliiko se alueellaan ulkomaisten ydinjätteen kuljettamisen, varastoimisen ja lopuksi jättämisen, sekä tarvittaessa lisäksi valmistelea ja antaa eduskunnalle esityksen, jolla kielletään ydinjätteen tuonti Suomeen.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Jätelaki

2 §. *Soveltamisala.* Ympäristövaliokunnan perustuslakivaliokunnalta pyytämässä lausunnossa puututaan pykälän 4 momenttiin, jonka mukaan lain soveltamisesta säädetään tarkemmin asetuksella. Perustuslakivaliokunta katsoo, että tällainen valtuutus on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton, jos asetuksenantovallan ymmärretään olevan alisteinen suhteessa soveltamisalaltaan täsmäntävän lain sisältöön. Asetuksella ei voida säätää laajemmasta asiapiiristä. Hallituksen esityksen perusteluista kuitenkin ilmenee, että 2 §:n 4 momentille on tarkoitettu laajempi valtuuttava sisältö. Perustelujen mukaan asetuksella voitaisiin säätää yksityiskohtaisesti jätelain ja usean muun lain välisestä suhteesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä näin ei voida menetellä.

Ympäristövaliokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen perustelujen maininta on liian pitkälle menevä eikä perusteluissa tarkoitettuna kaltaiseen lakien keskinäisestä soveltamisesta säätämiseen ole tarvetta. Asetuksella on tarkoitus ainoastaan tarkentaa soveltamisalaa eräiden jätteiden osalta lieventävään suuntaan sekä selvittää sitä, mistä tilanteesta tai mistä hetkestä lähtien jätelain säännöksiä sovelletaan eräisiin muissa laeissa tarkoitettuihin jätteisiin. Jotta 4 momentin tarkoitus tulisi selväksi, ympäristövaliokunta ehdottaa säännöksen muutettavaksi muotoon: ”Tarkempia säännöksiä lain soveltamisalasta voidaan antaa asetuksella.”

Valiokunnan huomiota on tämän pykälän yhteydessä kiinnitetty myös kaivostoiminnassa syntyviin jätteisiin. EY:n jätedirektiivin (91/156/ETY) 2 artiklan mukaan jätedirektiiviä ei sovelleta mineraalivarojen etsimisessä, louhimisessa, käsittelyssä ja varastoinnissa sekä louhoksen

toiminnassa syntyviin jätteisiin, milloin ne kuuluvat muun lainsäädännön alaan. Valiokunnalle on esitetty, että jätelain soveltamisalaan tulisi tehdä vastaava raja.

Suomen kaivoslaissa (503/65) ei kuitenkaan ole jätteitä koskevia aineellisia säännöksiä. Tämä merkitsee sitä, että EY-direktiiviä vastaavasta soveltamisalarajauksesta huolimatta kaivostoiminnan jätteisiin tulisivat sovellettavaksi jätelain säännökset. Ympäristövaliokunnan mielestä ei ole selkeää lainsäädäntöä ottaa ehdotetun kaltaista rajausta nyt jätelakiin. Sellainen säännös antaisi harhaanjohtavan kuvan tilanteesta, koska kaivostoiminnan jätteistä ei ole muualla säädetty. Ympäristövaliokunta kuitenkin edellyttää,

että hallitus selvittää, onko kaivostoiminnan jätteistä tarkoituksenmukaista säätää erikseen kaivoslaissa, jolloin jätelain soveltamisalaan voitaisiin tehdä EY:n jätedirektiivin mukainen raja.

Tällaista ratkaisua puoltaisi muun muassa se, että kaivostoimintaan liittyvät asiat pysyisivät silloin pääasiassa yhden viranomaisorganisaation alaisuudessa. Jos erillissääntelyyn päädytään, on valiokunnan mielestä välttämätöntä, että kaivostoiminnan jätteistä koskevat ympäristönsuojelun kannalta jätelakia vastaavat aineelliset säännökset.

4 §. *Yleiset huolehtimisvelvollisuudet.* Pykälän johdantolauseen mukaan kaikessa toiminnassa on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että jätettä syntyy mahdollisimman vähän ja ettei jätteestä aiheudu merkityksellistä haittaa tai vaikeutta jätteenhuollon järjestämiselle eikä vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Kun sanonta ”mahdollisuuksien mukaan” sisältyy jo pykälän johdantolauseeseen, ei valiokunta pidä enää tarpeellisenä sen toistamista pykälän 1—3 kohdissa ja ehdottaa siksi kyseiset sanat poistettaviksi. Edelleen valiokunta ehdottaa korjattavaksi 3 kohdassa sanan ”kierrätettyjä” sanaksi ”kierrätettäviä”, sillä tarkoituksena on myös ennalta vaikuttavien toimenpiteiden tavoitteiden saavuttamista.

5 §. *Valtioneuvoston yleiset määräykset.* Pykälässä annettaisiin valtioneuvostolle valta antaa tuotetta koskevia yleisiä määräyksiä. Tältä osin perustuslakivaliokunta toteaa, että vakiintuneen ja varsin yleisen käytännön mukaan valtioneuvostolle voidaan delegoida säädösvaltaa lakiin otettavalla erityisellä valtuutuksella. Pykälän 1 momentin 3 ja 4 kohdassa ehdotetut valtuudet ovat kuitenkin sisällöltään poikkeuksellisia väl-

yydessään ja yleisluonteisuudessaan. Valtuuk-sien avoimuus on valtiosääntöoikeudellisesti merkitsevää, koska valtioneuvoston säädösvalta voisi kohdistua tuotteiden vaihdantaan ja käyt-töön eli sellaisiin omaisuudensuojakysymyksiin, joihin nähden kansalaiset ovat hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin mukaan turvattuja lain mukaan. Perustuslakivaliokunta katsookin, että lakiehdotus on 5 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdan vuoksi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä sää-detyssä järjestyksessä. Jotta lakiehdotus voitai-siin näiltä osin käsitellä tavallisessa lainsäädän-töjärjestyksessä, tulisi ainakin valtioneuvoston säädösvallan peruskriteerit ja käyttötilanteet määritellä lain tasolla.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoa pohties-saan ympäristövaliokunta on todennut, että val-tioneuvosto voisi antaa pykälässä tarkoitettuja yleisiä määräyksiä vain lakiehdotuksen 4 §:n mukaisten huolehtimisvelvollisuuksien toteutta-miseksi. Huolehtimisvelvollisuutta koskevat säännökset määrittelevät valtioneuvoston sää-dösvallan lähtökohdat. Lisäksi 1 momentin 3 kohdassa määritellään valtioneuvoston kieltoa, rajoitusta tai ehtoa koskevan määräyksen edelly-tykseksi jätteen syntyminen, jonka on todettu tai voidaan odottaa aiheuttavan merkityksellistä haittaa tai vaikeutta jätehuollon järjestämiselle taikka vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäris-tölle. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viita-ten valiokunta kuitenkin ehdottaa 3 kohtaa tiukennettavaksi siten, että siinä mainitulta odo-tukselta vaadittaisiin perusteltavuutta. Tällöin valtioneuvoston toimivalta perustuisi aina selvi-tettyihin tosiasioihin. Määräykset voitaisiin silti antaa jo ennen tuotteen markkinoille tuloa odot-tamatta sitä, että haitta, vaikeus tai vaara on kyseisen tuotteen osalta käytännössä todettu.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan täysin avoin valtuutussäännös on tarkoitettu lähinnä Euroo-pan yhteisöjen direktiivien toimeenpanemiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnon huomioon ottaen on ympäristövaliokunnan mielestä pai-kallaan kirjoittaa tässä kohdassa selvästi näky-viin, että siinä tarkoitettuja määräyksiä valtio-neuvosto voi antaa vain Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpanemi-seksi.

Edelleen valiokunta ehdottaa 1 momentin 3 kohdan luetteloon lisättäväksi markkinoille luovuttamisen. EY:n direktiiveissä sen kaltaiset vaa-timukset, joista puheena olevassa kohdassa sää-dettäisiin, kohdistetaan usein myös markkinoille luovuttajaan. Vastaava täydennys tehtiin äsket-

täin tällä perusteella myös kemikaalilakiin (744/89).

6 §. *Jätehuollon järjestämistä koskevat yleiset huolehtimisvelvollisuudet.* Pykälän 1 kohdan mukaan jätteen haltijan on huolehdittava jätehuol-lon järjestämisestä, jollei 18 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla toisin määrätä. Kyseisen 5 koh-dan nojalla valtioneuvosto voisi yleisillä mää-räyksillä siirtää jätehuollon järjestämistä koske-van huolehtimisvelvollisuuden joko kokonaan tai osittain tuotteen valmistajalle, maahantuoja-le, välittäjälle, myyjälle tai käyttäjälle, jonka tuotteesta jäte syntyy. Ehdotus perustuu ajatuk-seen, jonka mukaan taloudellista toimintaa har-joittavien vastuuta voidaan laajentaa koske-maan periaatteessa koko tuotteen elinkaarta. Vastaava periaate on omaksuttu myös EY:n jätepolitiikkaan.

Ympäristövaliokunta pitää koko tuotteen elinkaarta koskevan vastuun sisällyttämistä uu-teen jätelakiin varsin tärkeänä. Perustuslakiva-liokunta on lausunnossaan kiinnittänyt tässä kohden huomiota siihen, ettei valtioneuvoston valtaa siirtää jätehuollon järjestämistä koskevaa huolehtimisvelvollisuutta ole sidottu ehdotuk-sessa mihinkään edellytyksiin. Siten myös tämä valtuutus on laadultaan niin avoin ja täsmenty-mätön, että lakiehdotus olisi käsiteltävä perus-tuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ympäristövaliokunta ehdottaa 6 §:n 1 kohtaa täsmennettäväksi siten, että valtioneuvoston määräyksenantovallan kriteerit määriteltäisiin lain tavoitteista lähtien. Valiokunta ehdottaa kohdan muuttamista seuraavasti: ”1) jätteen haltijan on huolehdittava jätehuollon järjestä-misestä, jollei 18 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla toisin määrätä jätteen hyödyntämisen tai jäte-huollon muun järjestämisen parantamiseksi taikka jätteestä aiheutuvan vaaran tai haitan ehkäisemiseksi tai torjumiseksi;”.

Pykälän 8 kohdan mukaan erilaatuisia ongel-majätteitä ei saa sekoittaa keskenään eikä mui-hin jätteisiin tai aineisiin, paitsi jos se voidaan tehdä aiheuttamatta terveydelle tai ympäristölle vaaraa tai haittaa ja jos jätteiden hyödyntämisen tai käsittelyn turvallisuus siten paranee.

Kohdan sanamuoto mahdollistaisi ongelma-jätteiden laimentamisen ja jätteen jatkamisen, mikä on nykyisellään yleistä etenkin onnetto-muustapauksissa. Laimentamis- tai sekoittamis-kiellon selventämiseksi valiokunta ehdottaa 8 kohdan loppuosan kuulumaan ”... jos se on jätteiden hyödyntämisen tai käsittelyn kannalta

välttämätöntä ja se voidaan tehdä aiheuttamatta terveydelle tai ympäristölle vaaraa tai haittaa”.

18 §. *Valtioneuvoston yleiset määräykset jätehuollon järjestämisestä koskevien säännösten täytäntöönpanosta.* Valiokunta ehdottaa pykälän 5 kohdan luetteloon lisättäväksi ”markkinoille luovuttajan” ja ”luovuttajan” samoin perustein kuin lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 3 kohtaan.

25 §. *Selontekovelvollisuus saastuneesta alueesta.* Pykälän mukaan maa-alueen myyjän tai muun luovuttajan taikka vuokralle antajan on esitettävä alueen uudelle haltijalle hallussaan olevat tiedot siitä, mitä toimintaa alueella on harjoitettu ja mitä jätaineita alueella on, sekä onko maaperän todettu saastuneen taikka onko maaperässä jätteitä tai aineita, jotka voivat aiheuttaa maaperän saastumista.

Maaperän saastuminen johtaa aina huomattaviin puhdistamiskustannuksiin. Yleistä onkin, että saastumista koetetaan peitellä ja puhdistamista vältellä. Tämän vuoksi kiinteistön luovuttajan selontekovelvollisuutta on syytä hieman laajentaa ehdotetusta. Valiokunta esittää, että sanonta ”hallussaan olevat tiedot” korvataan sanonnalla ”käytettävissä olevat tiedot”. Tällöin alueen haltijan olisi esitettävä myös esimerkiksi viranomaisten hallussa olevat hänen käytettävissään olevat tiedot alueen uudelle haltijalle.

26 §. *Valtioneuvoston yleiset määräykset roskaantumista ja maaperän saastumista koskevien säännösten täytäntöönpanosta.* Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan pykälän 4 kohtaan sisältyvällä valtioneuvoston valtuudella antaa yleisiä määräyksiä saastuneen maa-alueen eristämisestä on yhtymäkohtia hallitusmuodon 7 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen, jonka rajoituksista on säädettävä laissa.

Ympäristövaliokunnan saaman selvityksen mukaan saastuneen maa-alueen eristämällä ei ole tarkoitettu kansalaisten liikkumisvapauden rajoittamista, vaan saastumisen leviämisen estämiseksi tehtävää maaperän saastuneen osan eristämistä saastumattomasta osasta käyttäen erilaisia maanalaisia eristerakenteita tai muita teknisiä menettelytapoja. Jotta lainkohta olisi oikein ymmärrettävissä, valiokunta ehdottaa siinä selvästi todettavaksi eristämisen tarkoittavan saastumisen leviämisen estämistä.

29 §. *Kunnan jätemaksun määräämisperusteet.* Pykälän 2 momentin mukaan jätemaksun määräämisperusteena voidaan käyttää myös kiinteistön kerrosalaa, henkilöiden lukumäärää tai muuta vastaavaa perustetta, jos jätteen määrää tai laatua ei voida vaikeudetta luotettavasti sel-

vittää tai jos se ympäristön suojelun tai jätehuollon järjestämisen kannalta on tarpeellista. Esityksen perustelujen mukaan momentti on tarkoitettu sovellettavaksi esimerkiksi silloin kun haja-asutusalueella usealle jätteen haltijalle on järjestetty yhteinen jätteiden keräyspiste. Yhteiseen keräyspisteeseen tuodun jätteen jatkokuljuksesta ja käsittelystä voitaisiin momentin nojalla maksu kohdentaa keräyspisteen käyttäjille ilman, että keräyspisteeseen tuotujen yksittäisten jäte-erien määrää tarvitsisi erikseen mitata. Valiokunta pitää ehdotettua säännöstä tältä osin perusteltuna ja kannatettavana.

Sen sijaan valiokunta ei hyväksy sitä, että kyseisen momentin nojalla ryhdyttäisiin perimään kiinteää perusmaksua jätehuollon erityispalveluista. Esimerkkinä tällaisesta palvelusta mainitaan perusteluissa kattavasti kaikille kunnan asukkaille järjestetty asumisessa syntyneen ongelmajätteen tai hyödynnettävän jätteen kerääminen.

Valiokunta katsoo, että tällaiset erityispalvelut tulee järjestää yleisin verovaroin eikä perimällä kiinteää jäteperusmaksua. Valiokunta edellyttää,

hallituksen huolehtivan siitä, ettei lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin nojalla kunnissa ryhdytä perimään kiinteää perusmaksua jätehuollon erityispalveluista.

40 §. *Valtakunnallinen ja läänin jätesuunnitelma.* Perustuslakivaliokunta puuttuu lausunnossaan esityksen perusteluihin, joista se toteaa ilmenevän, että pykälässä tarkoitetuille jätesuunnitelmille on ajateltu luoda oikeusvaikutuksia ohi 3 momentissa tarkoitettua tilanteen. Tämä riippuisi nähtävästi viime kädessä ETA-sopimuksen välityksellä EY:n direktiiveistä. Jos tämä on tarkoitus, tulisi jätesuunnitelmien näistään oikeusvaikutuksista säätää laissa.

Ympäristövaliokunta toteaa, että esityksen perusteluissa on tällä kohtaa epätasällinen maininta. Sen mukaan direktiiveissä tarkoitetuilla jätesuunnitelmilla voi olla oikeusvaikutuksia siten, että jätteiden siirto voitaisiin kieltää tai lupa kaatopaikan perustamiseen evätä, jos toimenpide tai hanke olisi ristiriidassa hyväksytyn suunnitelman kanssa. Kaatopaikan perustamisen osalta on kuitenkin kyseessä vasta direktiiviehdotus. Jos direktiivi hyväksytään ehdotetussa muodossaan ja se sisällytetään ETA-sopimukseen, on jätelakia tältä osin myöhemmin muutettava. Perustuslakivaliokunnan lausunto ei näin ollen anna tältä osin aihetta lakiehdotuksen tarkentamiseen.

Pykälän 3 momentissa on sitä vastoin perusteltua säätää jätteiden kansainvälisten siirtojen asemesta jätteiden siirrosta. Näin säännös vastaisi EY:n jätedirektiiviä.

42 §. *Jätelupa*. Pykälän 2 momentin mukaan lääninhallitus ja ympäristönsuojelulautakunta voisivat tietyin edellytyksin yksittäistapauksissa laajentaa omaa toimivaltaansa ja edellyttää jäteluvan hakemista tilanteissa, joissa sitä ei vaadita lain tai asetuksen nojalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällainen järjestely olisi ennen kuulumaton hallitusmuodon 92 §:n 1 momentista ilmenevän hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta. Perustuslakivaliokunta pitääkin välttämättömänä, ettei lakiin sisällytetä tällaista säännöstä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ympäristövaliokunta ehdottaa 2 momentin poistettavaksi.

45 §. *Jätteen kansainvälisen siirron hyväksyminen*. Pykälän 2 momentin mukaan vesi- ja ympäristöhallitus voi asettaa yksittäistapauksessa ehtoja jätteen kansainväliselle siirrolle. Valiokunta ehdottaa momentista poistettavaksi sanan ”yksittäistapauksessa”. Sellaisille jätteiden siirtäjille, jotka aikovat viedä Suomesta tai tuoda Suomeen huomattavia määriä jätteitä useissa erissä, on tarkoituksenmukaista asettaa koko jätemäärän siirtoa koskevia yleisiä määräaikaisia ehtoja.

Vesi- ja ympäristöhallitus joutuu käytännössä tekemään jokaisen jätteen kansainvälistä siirtoa koskevan ilmoituksen johdosta päätöksen. Tämän tulisi ilmetä laista. Valiokunta ehdottaa myös 2 momentin täsmentämistä tältä osin.

49 §. *Toiminnan ilmoittaminen jätetiedostoon*. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi pykäläviittauskorjaus lakiehdotukseen ehdotettavan uuden 68 §:n johdosta.

59 §. *Asian vireille saattaminen*. Pykälän mukaan rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka pääasiallisena tarkoituksena on sääntöjensä mukaan ympäristönsuojelun edistäminen, on toimintaluonteellaan oikeus saattaa 21 §:n mukaista roskaantuneen alueen puhdistamista, 24 §:n mukaista saastuneen maa-alueen puhdistamista ja 57 §:n 1 momentin mukaista kieltoa, määräystä, uhkasakkoa taikka teettämis- tai keskeyttämisuhkaa koskeva asia vireille ympäristönsuojelulautakunnassa tai lääninhallituksessa. Vireillepanon tarkoituksena tulee kuitenkin olla ympäristön pilaantumisen, roskaantumisen tai maaperän saastumisen ehkäiseminen taikka pilaantumisen, roskaantumisen tai saastuneen alueen puhdistaminen.

Valiokunta pitää pykälää varsin tarpeellisenä. Sitä on kuitenkin tarpeen täsmentää kahdessa suhteessa. Ensinnäkin on perusteltua antaa myös yksittäiselle haitan kärsijälle vastaavanlainen pakkokeinoasian vireillepano-oikeus kuin mitä ehdotetaan rekisteröidylle yhdistykselle. Toiseksi valiokunta katsoo, että pakkokeinoasian vireillepanoon oikeutettujen yhdistysten piiriä tulee laajentaa. Valiokunta ehdottaa, että vireillepano-oikeus ulotettaisiin rekisteröityyn yhdistykseen, jonka tarkoituksena on sääntöjensä mukaan edistää ympäristönsuojelua, asuin- ja ympäristön viihtyisyyttä, ympäristöterveydenhuoltoa tai muutoin kestävä kehitystä. Kestävä kehitys edistävällä yhdistyksellä tarkoitettaisiin paitsi tällaisen tarkoituksen sääntöihinsä kirjanneita yhdistyksiä myös esimerkiksi perinne- ja kotiseutuyhdistyksiä.

60 §. *Jäterikkomus*. Pykälää ehdotetaan tarkistettavaksi edellä 6 ja 42 §:iin ehdotettujen muutosten johdosta. Niin ikään ehdotetaan viitasta 43 §:ään tarkennettavaksi.

63 §. *Salassapitovelvollisuuden rikkominen*. Pykälän 1 momenttiin sisältyvää pykäläviittausta olisi tarkistettava lakiehdotukseen ehdotettavan uuden 68 §:n johdosta.

68 §. *(uusi)*. *Jäteneuvonta*. Uuden jätelain säätäminen lisää tarvetta saada tietoja, ohjausta ja neuvontaa muun muassa jätelain periaatteista ja tavoitteista, valtioneuvoston määräyksistä, kunnallisista jätehuoltomääräyksistä, jätteiden syntymisen ehkäisemisestä, kannustavan taksan määräytymisperusteista, omatoimisesta jätteen käsittelystä sekä seka-, hyöty- ja ongelmajätteiden keräilystä kunnassa. Neuvonnan ja tietojen saannin tarvetta on sekä yksittäisillä kuntalaisilla että yrityksillä ja muilla yhteisöillä. Nykyisistä kiinteistöjen jätehuoltosuunnitelmista luopuminen vaikeuttaa valiokunnan saaman selvityksen mukaan varsinkin monen pienyrityksen tiedon- saantia jäteasioista. Suunnitelman tekemiseen ovat nimittäin liittyneet viranomaisten omatoimiset yhteydenotot ja tiedottaminen.

Kun jätehuolto on yksi ympäristöpolitiikan painopistealueita, on tärkeää, että uuden lain tavoitteet toteutuvat mahdollisimman hyvin myös käytännössä. Neuvonnalla ja opastuksella voidaan tavoitteiden toteutumista edistää. Näistä syistä valiokunta ehdottaa lakiin lisättäväksi uuden pykälän, jonka mukaan kunnan on huolehdittava tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanemiseksi tarpeellisista neuvonta-, tiedotus- ja valistustehtävistä.

69 § (68 §). *Tutkimuslaboratorion määrääminen.* Pykälän mukaan tutkimuslaboratorio, jossa lain edellyttämä tuotteen tai jätteen ominaisuuksia sekä terveys- ja ympäristövaikutuksia koskeva tutkimus voidaan tehdä, on viranomaisen määrättävissä. Valiokunnan mielestä ei ole tarpeellista antaa viranomaiselle esitetyntaista yksinomaista määräysvaltaa. Myös jätteen haltijalla on oltava oikeus ehdottaa, mitä tutkimuslaboratoriota käytetään. Viranomaisen tehtävänä tulee olla vain valvoa, että ehdotettu laboratorio on hyväksyttävä. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa sanan "määräämässä" muutettavaksi sanaksi "hyväksymässä".

73 § (72 §). *Kustannusten ja maksujen periminen.* Pykälän viittaussäännös ehdotetaan tarkistettavaksi uuden 68 §:n johdosta.

75 § (74 §) *Ympäristöministeriön valtuudet.* Ympäristöministeriö voi pykälän 6 kohdan mukaan sopia toiminnan harjoittajien tai viranomaisten taikka näitä edustavien järjestöjen kanssa toimista, joilla edistetään tässä laissa tarkoitettujen tavoitteiden, tehtävien ja velvollisuuksien toteutumista.

Ehdotetun kaltaisesta sopimusmahdollisuudesta ei ole välttämätöntä säätää jätelaissa, koska hallintosopimuksia voidaan pitää sallittuina, ellei ole olemassa nimenomaista perustetta sopimuksen tekemisen kieltämiseen. Jätehuollon alalla ei tällaista kieltoa ole. Sopimusmenettelyä säätäminen olisi muutoinkin tässä yhteydessä ongelmallista.

Nimenomaiset säännökset sopimusvallasta tekevät hallintosopimuksesta viranomaisopijapuolta vahvasti sitovan sopimuksen. Vahvasti sitoviin sopimussuhteisiin on vaikeata puuttua, vaikka olosuhteet sopimuksen solmimisen jälkeen muuttuisivat sellaisiksi, ettei sopimuksessa pysyminen enää olisi yleisen edun — ympäristönsuojelun — mukaista. Ehdotetun kaltaiset sopimukset jouduttaisiin lisäksi käytännössä solmimaan tarvittavan kattavuuden saavuttamiseksi yrityksiä edustavien keskusjärjestöjen kanssa, jolloin yksittäiset yritykset eivät olisi oikeudellisesti sidottuja sopimuksiin. Vahva sitovuus asettaisi sopimuksen varsinaiset osapuolet eriarvoiseen asemaan. Keskusjärjestö voisi vaatia sopimuksen mukaista suoritusta ympäristöministeriöltä, mutta tämä ei voisi kohdistaa vastaavaa suositusta keskusjärjestön jäsenyrityksiin, jollei sopimuksia säädettäisi tietynasteisesti yleissoviksi. Tämä edellyttäisi todennäköisesti perustuslainsäätämisympäristöstä.

Kun myös ehdotetun kaltaisen sopimusmenet-

telyn suhde ETA-sopimukseen ja EY-oikeuteen vaatisi vielä selvittämistä, ympäristövaliokunta ehdottaa 6 kohdan poistettavaksi pykälästä.

77 § (76 §). *Aikaisempien säännösten soveltaminen.* Pykälän 2 momentin mukaan roskaantumiseen ja maaperän saastumiseen, joka on tapahtunut ennen uuden lain voimaantuloa, sovelletaan jätehuoltolain säännöksiä. Aiemmin voimassa olleita säännöksiä sovellettaisiin myös sellaiseen kaatopaikkaan ja muuhun jätteen käsittelypaikkaan, jonka toiminta on päättynyt ennen lain voimaantuloa. Valiokunnan mielestä on perusteltua, että näissäkin tapauksissa lääninhallitus määräisi saastuneen alueen puhdistamisesta uuden lain mukaisesti. Valiokunta ehdottaa tällaista täsmennystä 2 momenttiin. Samalla momentista olisi poistettava kolmas virke.

Edelleen valiokunta katsoo, että uuden jätelain 25 §:n säännöksiä selontekovelvollisuudesta saastuneesta maa-alueesta sekä 26 §:n säännöksiä valtioneuvoston yleisistä määräyksistä roskaantumista ja maaperän saastumista koskevien säännösten täytäntöönpanosta tulee myös soveltaa vanhoihin saastumistapauksiin. Valiokunta ehdottaa asiasta otettavaksi pykälään uuden 3 momentin.

78 § (77 §). *Siirtymäsäännökset.* Ympäristölupamenettelylain (735/91) mukaan ympäristölupaviranomainen on kunnassa kunnan ympäristölupaviranomainen eikä ympäristönsuojelulautakunta. Tämän vuoksi pykälän 4 momentin toisessa virkkeessä ehdotetaan puhuttavaksi kunnan ympäristölupaviranomaisesta.

Valiokunnan mielestä pykälään on vielä tarpeen lisätä epäselvyyksien välttämiseksi uusi 6 momentti jätteen haltijan velvollisuudesta liittyä jätelakiehdotuksen edellyttämään järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Kuljetusta koskevien säännösten uudistamisen johdosta kunnissa joudutaan harkitsemaan järjestelmän soveltamista kokonaisuudessaan uudelleen. Tällöin on perusteltua lähteä siitä, että kaikki aikaisemman lain nojalla järjestetyn jätteenkuljetuksen ulkopuolelle jätetyt kiinteistöt liittyvät järjestettyyn jätteenkuljetukseen, jos kunta niin päättää. Tällainen säännös antaisi kunnalle mahdollisuuden harkita vapautuksen tarvetta uudessa laissa olevien säännösten pohjalta. Säännös on tarpeen myös käsitteellisten epäselvyyksien välttämiseksi, sillä jätelakiesityksen mukaan liittymisvelvollinen on kiinteistön haltijan asemesta jätteen haltija.

Ehdotetun uuden 6 momentin nojalla kunta voisi ratkaista järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisen samalla päätöksellä useiden kiinteis-

töjen osalta. Näin tehty päätös ei kuitenkaan estäisi sitä, että jätteen haltija voisi saattaa asian jätelakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin mukaiseen tapauskohtaiseen käsittelyyn.

2. Laki ympäristölupamenettelylain muuttamisesta

Voimaantulosäännös. Yhdenmukaisesti jätelakiehdotuksen kanssa valiokunta ehdottaa 1 momenttiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat käsitellään aiemmin voimassa olleiden säännösten mukaisesti, jollei jätelain nojalla toisin säädetä tai valtioneuvosto toisin määrää.

Valiokunta ehdottaa lisäksi, että voimaantulosäännöksen 3 momentissa viitattaisiin jätehuoltolain 21 §:ään jätelain 78 §:n 4 momentin sijasta. Viittaus jätelain 78 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin jätehuoltosuunnitelmiin on liian

suppea, sillä säännöstä olisi voitava soveltaa myös ennen ympäristölupamenettelylain muutosta koskevan lain voimaantuloa vireille pantuihin jätehuoltosuunnitelmiin.

3. Eduskunta-aloitteet

Koska valiokunta on hyväksynyt hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset esityksen pohjalta, lakialoitteeseen sisältyvä lakiehdotus ehdotetaan hylättäväksi.

Toivomusaloitteissa ehdotetut toivomukset ovat pitkälle yhdensuuntaiset hallituksen esityksen sisällön kanssa. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi nekin hylättäviksi.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Jätelaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Soveltamisala

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tarkempia säännöksiä lain soveltamisalasta voidaan antaa asetuksella.

3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Jätteen syntymisen ehkäiseminen sekä sen määrän ja haitallisuuden vähentäminen

4 §

Yleiset huolehtimisvelvollisuudet

Kaikessa toiminnassa on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, että jätettä syntyy

mahdollisimman vähän ja ettei jätteestä aiheudu merkityksellistä haittaa tai vaikeutta jätehuollon järjestämiselle eikä vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Tällöin on erityisesti:

1) tuotannon harjoittajan huolehdittava siitä, että tuotannossa käytetään säästeliäästi raaka-ainetta ja että raaka-aineen käyttöä korvataan (*poist.*) jätteellä;

2) tuotteen valmistajan (*poist.*) 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; sekä

3) viranomaisen huolehdittava siitä, että sen omassa toiminnassa edistetään edellä tarkoitettujen velvollisuuksien toteutumista ja käytetään (*poist.*) kierrätettäviä tai kierrätetystä raaka-aineesta valmistettuja tuotteita.

5 §

Valtioneuvoston yleiset määräykset

Valtioneuvosto voi antaa tämän luvun säännösten täytäntöönpanemiseksi yleisiä määräyksiä:

(1 ja 2 kohta kuten hallituksen esityksessä)

3) kiellosta, rajoituksesta tai ehdosta valmistaa, maahantuoda, maastaviedä, *luovuttaa markkinoille*, välittää, myydä, luovuttaa tai käyttää tuotetta, jos sitä valmistettaessa, käytettäessä tai käytöstä poistettaessa syntyy jätettä, jonka on todettu tai voidaan *perustellusti* odottaa aiheuttavan merkityksellistä haittaa tai vaikeutta jätehuollon järjestämiselle taikka vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle; sekä

4) *Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpanemiseksi tarpeellisesta* muusta näihin rinnastettavasta (*poist.*) seikasta.
(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Jätehuollon järjestäminen

6 §

Jätehuollon järjestämistä koskevat yleiset huolehtimisvelvollisuudet

Jätehuolto on järjestettävä siten, että:

1) jätteen haltijan on huolehdittava jätehuollon järjestämisestä, jollei 18 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla toisin määrätä *jätteen hyödyntämisen tai jätehuollon muun järjestämisen parantamiseksi* taikka *jätteestä* aiheutuvan vaaran tai haitan ehkäisemiseksi tai torjumiseksi;

(2—7 kohta kuten hallituksen esityksessä)

8) erilaatuisia ongelmajätteitä ei saa sekoittaa keskenään eikä muihin jätteisiin tai aineisiin paitsi, jos se on *jätteiden hyödyntämisen tai käsittelyn kannalta välttämätöntä* ja se voidaan tehdä aiheuttamatta terveydelle tai ympäristölle vaaraa tai haittaa (*poist.*);

(9—11 kohta kuten hallituksen esityksessä)

7—17 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

18 §

Valtioneuvoston yleiset määräykset jätehuollon järjestämistä koskevien säännösten täytäntöönpanosta

Valtioneuvosto voi antaa tämän luvun säännösten täytäntöönpanemiseksi yleisiä määräyksiä:

(1—4 kohta kuten hallituksen esityksessä)

5) tuotteen valmistajan, maahantuojan, *markkinoille luovuttajan*, välittäjän, myyjän, *luovuttajan* tai käyttäjän velvollisuudesta joko osittain

tai kokonaan huolehtia jätehuollon järjestämisestä tai vastata siitä aiheutuvista kustannuksista sekä jätteen tuottajan velvollisuudesta toimittaa jäte näin järjestettyyn jätehuoltoon; sekä

(6 kohta kuten hallituksen esityksessä)

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Roskaantumisen ja maaperän saastuminen

19—24 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

25 §

Selontekovelvollisuus saastuneesta alueesta

Se, joka myy tai muutoin luovuttaa taikka vuokraa maa-alueen, on velvollinen esittämään alueen uudelle haltijalle *käytettävissä* olevat tiedot siitä, mitä toimintaa alueella on harjoitettu ja mitä jätteitä tai aineita alueella on, sekä onko maaperän todettu saastuneen taikka onko maaperässä jätteitä tai aineita, jotka voivat aiheuttaa maaperän saastumista.

26 §

Valtioneuvoston yleiset määräykset roskaantumista ja maaperän saastumista koskevien säännösten täytäntöönpanosta

Valtioneuvosto voi antaa tämän luvun säännösten täytäntöönpanemiseksi yleisiä määräyksiä:

(1—3 kohta kuten hallituksen esityksessä)

4) saastuneen maa-alueen eristämisestä *saastumisen leviämisen estämiseksi*, alueen tarkkailusta ja valvonnasta sekä puhdistamistoimille asetettavista teknisistä vaatimuksista ja puhdistamisen menetelmistä; sekä

(5 kohta kuten hallituksen esityksessä)

5 luku

Kustannusvastuu ja rahoitus

27—35 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 luku

Viranomaiset

36—39 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 luku

Jätteitä ja jätehuoltoa koskeva suunnittelu

40 §

Valtakunnallinen ja läänin jätesuunnitelma

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jätteiden (*poist.*) siirtoja koskevan valtakunnallisen jätesuunnitelman osan ympäristöministeriö voi määrätä sitovasti noudatettavaksi.

41 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 luku

Hyväksymismenettelyt

42 §

Jätelupa

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(2 mom. *poist.*)

(2 mom. kuten 3 mom. hallituksen esityksessä)

43 ja 44 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

45 §

Jätteen kansainvälisen siirron hyväksyminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Vesi- ja ympäristöhallituksen on tehtävä ilmoituksen johdosta päätös, jossa se voi asettaa (poist.) ehtoja jätteen kansainväliselle siirrolle sen varmistamiseksi, että jätteen kansainvälinen siirto on järjestetty tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten edellyttämällä tavalla ja että siirto on vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevan Baselin yleissopimuksen (SopS 45/92) tai sen salliman muun järjestelyn mukainen.

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

46—48 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

49 §

Toiminnan ilmoittaminen jätetiedostoon

Lääninhallitukselle on tehtävä 70 §:ssä tarkoitettuun jätetiedostoon merkitsemistä varten ilmoitus:

(1—3 kohta kuten hallituksen esityksessä)
(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

50 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 luku

Tiedonhankinta, tarkastus ja valvonta

51—56 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 luku

Pakkokeinot ja seuraamukset

57 ja 58 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

59 §

Asian vireille saattaminen

Haittaa kärsivällä henkilöllä on (poist.) oikeus saattaa tämän lain 21 ja 24 §:ssä sekä 57 §:n 1 momentissa tarkoitettua kieltoa, määräystä, uhkasakkoa taikka teettämis- tai keskeyttämisuhkaa koskeva (poist.) asia vireille ympäristönsuojelulautakunnassa tai lääninhallituksessa, jos viireillepanon tarkoituksena on ympäristön pilaantumisen, roskaantumisen tai maaperän saastumisen ehkäiseminen taikka pilaantuneen, roskaantuneen tai saastuneen alueen puhdistaminen.

Rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on sääntöjensä mukaan edistää ympäristönsuojelua, asuin ympäristön viihtyisyyttä, ympäristöterveydenhuoltoa tai muutoin kestävä kehitystä, on niin ikään toiminta-alueellaan oikeus 1 momentissa tarkoitettun muun kuin merkityksellään vähäisen asian vireille panoon.

60 §

Jäterikkomus

Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta

1) rikkoo 5 §:ssä, 6 §:n 1 momentin 6 tai 8 kohdassa, 7 §:n 4 momentissa, 13 §:n 1 momentissa, 17—19 §:ssä, 22 §:n 1 momentissa, 26 §:ssä, (*poist.*) 43 §:n 2 momentissa, 44 §:n 2 tai 3 momentissa, 45 §:n 2 tai 3 momentissa, 50 §:ssä, 55 §:n 2 tai 3 momentissa tai 57 §:ssä tarkoitettua kieltoa taikka mainittujen säännös-

ten nojalla annettua kieltoa tai määräystä taikka

(2 kohta kuten hallituksen esityksessä)
on tuomittava, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta, *jäterikkomuksesta* sakkoon.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

61 ja 62 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

63 §

Salassapitovelvollisuuden rikkominen

Joka rikkoo 71 §:n 1 momentissa säädettyä kieltoa, on tuomittava *jätelaissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

64 ja 65 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

11 luku

Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

66 ja 67 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

12 luku

Erinäiset säännökset

68 § (uusi)

Jäteneuvonta

Kunnan on huolehdittava tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanemiseksi tarpeellisista neuvonta-, tiedotus- ja valistustehtävistä.

69 § (68 §)

Tutkimuslaboratorion määrääminen

Tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten edellyttämä tuotteen tai jätteen ominaisuuksia sekä terveys- ja ympäristövaikutuksia koskeva tutkimus voidaan edellyttää tehtäväksi viranomaisen *hyväksymässä* laboratoriossa.

70—72 §

(Kuten 69—71 § hallituksen esityksessä)

73 § (72 §)

Kustannusten ja maksujen periminen

Kunnan jätemaksu sekä 54 §:n 2 momentissa tarkoitetut kustannukset ja 72 §:ssä tarkoitetut maksut saadaan periä ilman tuomiota tai päätöstä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin säädetään.

74 §

(Kuten 73 § hallituksen esityksessä)

75 § (74 §)

Ympäristöministeriön valtuudet

Ympäristöministeriö voi:

(1—3 kohta kuten hallituksen esityksessä)

4) antaa tarkempia määräyksiä tämän lain nojalla annettavan asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta taikka myöntää poikkeuksia niistä asetuksessa säädetyissä tai valtioneuvoston päätöksessä määrätyissä tapauksissa; *sekä*

5) antaa ohjeita tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanemiseksi ja soveltamiseksi (*poist.*).

(6 kohta *poist.*)

13 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

76 §

(Kuten 75 § hallituksen esityksessä)

77 § (76 §)

Aikaisempien säännösten soveltaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Roskaantumiseen ja maaperän saastumiseen, joka on tapahtunut ennen tämän lain voimaantuloa, sekä kaatopaikkaan ja muuhun jätteen käsittelypaikkaan, jonka toiminta on päättynyt ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, *kuitenkin siten, että lääninhallitus määrää saastuneen alueen puhdistamisesta. Edellä tarkoitettuihin säännöksiin perustuvien velvollisuuksien noudattamiseksi annettavista määräyksistä on lisäksi soveltuvin osin voimassa, mitä tämän lain 57, 58 ja 66 §:ssä säädetään. (Poist.)* Rikokseen sovellettavasta laista säädetään (*poist.*) rikoslain voimaannpanemisesta annetun asetuksen 3 §:ssä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettuun roskaantumiseen ja maaperän saastumiseen sovelletaan lisäksi tämän lain 25 ja 26 §:n säännöksiä.

78 § (77 §)

Siirtymäsäännökset

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jätehuoltosuunnitelmaa tai ongelmajätteiden käsittelylupaa voidaan hakemuksesta tai viranomaisen aloitteesta muuttaa noudattaen soveltuvin osin tämän lain 46 ja 47 §:n säännöksiä.

Toimivalta jätehuoltosuunnitelmaa koskevassa asiassa kuuluu lääninhallitukselle, jos se on hyväksynyt asianomaisen suunnitelman, ja muussa tapauksessa *kunnan ympäristölupaviranomaiselle*. Toimivalta ongelmajätteiden käsittelylupaa koskevassa asiassa kuuluu lääninhallitukselle.

(5 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos kiinteistö on jätehuoltolain 14 §:n nojalla jätetty järjestetyn jätteenkuljetuksen ulkopuolelle, on jätteen haltijan liityttävä tässä laissa tarkoitettuun järjestettyyn jätteenkuljetukseen, jos kunta niin päättää.

2.

Laki

ympäristölupamenettelylain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 19 päivänä huhtikuuta 1991 annetun ympäristölupamenettelylain (735/91) 4 §:n 2 momentti sekä

muutetaan 1 §, 2 §:n 2 momentti ja 3 § seuraavasti:

1—3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. *Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat käsitellään tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mu-*

kaisesti, jollei jätelain (/) nojalla toisin säädetä tai valtioneuvosto toisin määrää.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos ympäristölupaan, joka annetaan tämän lain tultua voimaan, sisältyy vain *jätehuoltolain 21 §:n* mukainen jätehuoltosuunnitelman hyväksymispäätös, toiminta saadaan aloittaa tai sitä jatkaa odottamatta lupapäätöksen antamista.

Edelleen ympäristövaliokunta ehdottaa,

että lakialoitteeseen n:o 61/1991 vp sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Vielä ympäristövaliokunta ehdottaa,

että toivomusaloitteisiin n:ot 1681/1991 vp, 1682/1991 vp, 1734/1991 vp, 1735/1991 vp, 1774/1991 vp, 366/1992 vp ja 371/1992 vp sisältyvät toivomukset hylättäisiin.

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 1993

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Seppänen, varapuheenjohtaja Vanhanen, jäsenet Hautala, Ihmäki, Jääskeläinen, Karhunen (osittain),

Kautto, Korkea-aho, Kuuskoski (osittain), Markkula, Myller, Rask, J. Roos, Takala, Virrankoski ja Vuorensola (osittain) sekä varajäsen Puhakka (osittain).

Vastalause

Uusi jätelaki parantaa nykytilannetta selkeästi, koska se tukee monin tavoin ekologisesti kestävästä kehityksestä. Sen tavoitteena on luonnonvarojen järkevä käyttö ja jätteen synnyn ehkäiseminen. Lain perusteella taloudellisen toiminnan harjoittajan vastuu voidaan laajentaa koskemaan koko tuotteen elinkaarta. Tällaista periaatetta noudatetaan jo EY:n piirissä. Sen varmistamiseksi, että lain tavoitteet myös toteutuvat, valiokunnan olisi pitänyt esittää tehokkaita keinoja.

Uuteen jätelakiin olisi tullut sisällyttää valtion jätemaksujärjestelmä. Tämä olisi ollut, kuten eräissä asiantuntijalausunnoissa on todettu, ehdotetun lain keskeisten periaatteiden, jätteen syntymisen ehkäisemisen sekä jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämisen, jätteiden hyödyntämisen edistämisen ja haitattoman käsittelyn järjestämisen kannalta olennaisen tärkeää.

Valtion jätemaksujärjestelmä on ollut käytössä Tanskassa jo vuodesta 1987 lähtien. Nykyisin valtio perii siellä ylimääräistä valtiolle tilitettävää maksua kaatopaikoille sijoitettavista jätteistä 195 DKr tonnilta. Tämä tekee jätteiden tuottamisen ja niiden hyödyttömän hävittämisen kaatopaikoilla kalliiksi ja vältettäväksi vaihtoehdoksi. Kertyneillä varoilla (tänä vuonna n. 800 milj. DKr) voidaan edistää jätteiden hyödyntämistä ja niiden entistä laadukkaampaa loppukäsittelyä. Järjestelmällä on siis hyvin monia etuja. Samantyyppinen järjestelmä on käytössä Ranskassa ja Itävallassa sekä suunnitteilla myös Ruotsissa, Norjassa ja Saksassa. Mietinnön yleisperusteluihin olisi tullut ottaa lausuma, jonka mukaan valiokunta *edellyttää*,

että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin valtion jätemaksujärjestelmän ottamiseksi käyttöön mahdollisimman pian.

Jätelakia laadittaessa ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota ETA-sopimuksen tuomiin muutoksiin eikä parhaallaan valmisteltaviin EY/ETA-säädöksiin kuten pakkausdirektiiviin. ETA-sopimuksen tullessa voimaan on erityisesti

ryhdyttävä toimiin, jos Suomessa ainutlaatuisen tehokas, panttiin perustuva palautuspullojärjestelmä vaarantuu yhä uusien juomapakkausten tullessa markkinoille.

Lain tavoitteissa (1 §) olisi tullut täsmentää luonnonvarojen järkevää käyttöä mainitsemalla materiaalien ja jätteiden kierrätys ja hyödyntäminen.

Valtioneuvostolle olisi tullut antaa lakiehdotuksen aikaisemmissa versioissa esitetty mahdollisuus antaa määräyksiä myös tuotteen hyväksymisestä käyttöön ja tuotteen koostumuksesta, rakenteesta tai muusta ominaisuudesta (5 §). Tämä olisi ollut tarpeen erityisesti siksi, että markkinoille tulee edelleen hyvin hankalasti kierrätettäviä tai hyödynnettäviä pakkauksia, jotka on valmistettu esimerkiksi useasta eri materiaalista.

Uusi jätelaki on tarkoitettu pitkälti kunnissa toteutettavaksi. Siitä syystä on hyvin erikoista, että laki edellyttää valtakunnallista ja läänin jätesuunnitelmaa, mutta ei kunnan jätesuunnitelmaa. Kunnan jätesuunnitelmasta on luovuttu kuntien keskusjärjestöjen nimenomaisesta vaatimuksesta. Kyse ei kuitenkaan ole suunnitelmataloudesta vaan jätehuollon järkevästä kehittämisestä, jotta kierrätys, pienkompostointi ym. uudet asiat toteutuisivat nopeammin. Kunnan jätesuunnitelmaa olisikin tullut laissa edellyttää (41 §). Teknisenä muutoksena olisi valtakunnallista ja läänin jätesuunnitelmaa koskevat määräykset pitänyt tällöin siirtää 40 §:än.

Edellä esittämäni perusteella ehdotan,

että 1. lakiehdotuksen pykälät 1, 5, 40 ja 41 hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1 §

Lain tavoite

Tämän lain tavoitteena on tukea kestävästä kehityksestä edistämällä luonnonvarojen järkevää käyttöä *kuten materiaalien ja jätteiden kierrätys-*

tä ja hyödyntämistä sekä ehkäisemällä ja torjumalla jätteistä aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle.

5 §

Valtioneuvoston yleiset määräykset

Valtioneuvosto voi antaa tämän luvun säännösten täytäntöönpanemiseksi yleisiä määräyksiä:

(1 ja 2 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

3) *tuotteen hyväksymisestä käyttöön, tuotteen koostumusta, muotoa, rakennetta tai muuta ominaisuutta koskevasta kiellosta, rajoituksesta tai ehdosta;*

(4 ja 5 kohta kuten 3 ja 4 kohta valiokunnan mietinnössä)

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

40 §

Valtakunnallinen ja läänin jätesuunnitelma

(1—3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Kunnan on annettava lääninhallitukselle ja sen edelleen ympäristöministeriölle jätesuunnitelman laadintaa varten tarpeelliset tiedot kunnassa syntyvistä jätteistä, jätehuollon järjestämisestä ja valvonnasta sekä niitä koskevista kehittämistoimiteista.

41 §

Kunnan jätesuunnitelma

Tässä laissa ja sen nojalla säädettyjen ja määrättyjen tehtävien hoitamiseksi ja kehittämiseksi on kunnan laadittava jätteitä ja jätehuoltoa koskeva suunnitelma (kunnan jätesuunnitelma).

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 1993

Heidi Hautala

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä
16 päivänä syyskuuta 1993
Lausunto n:o 15

Ympäristövaliokunnalle

Ympäristövaliokunta on kirjeellään 28 päivästä toukokuuta 1993 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esitykseen n:o 77 jätelakiin ja laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta sisältyvän jätelakiehdotuksen 5 §:stä.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina kansliapäällikkö Lauri Tarasti ja vanhempi hallitussihteeri Hannu Karjalainen ympäristöministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori oikeusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyräki, professori Olli Mäenpää, professori Ilkka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Jätteitä ja jätehuoltoa koskevien säännösten yhtenäistämiseksi EY:n säännösten kanssa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi jätelaki, joka korvaisi nykyisen jätehuoltolain. Jätelain yleisenä tavoitteena olisi tukea kestävästä kehityksestä edistämällä luonnonvarojen järkevää käyttöä sekä ehkäisemällä ja torjumalla jätteistä aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle. Esitykseen sisältyy myös ehdotus ympäristölupamenettelylain muuttamisesta.

Lait liittyvät ETA-sopimukseen ja ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samanaikaisesti sen kanssa. Lakien voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään jätelakiehdotuksen 5 §:ää, jonka nojalla valtioneuvosto voi antaa yleisiä täytäntöpanomääräyksiä. Koska lakiehdotuksen valmistelun aikana on esitetty eri käsityksiä tämän pykälän vaikutuksesta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen, hallitus on esittänyt harkittavaksi perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä

ehdotuksesta tältä osin. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Jätelakiehdotuksessa on monia valtuussäännöksiä. Valtiosääntöoikeudellisesti huomion arvoisina valiokunta on tarkastellut 2 §:n 4 momenttia, 5 §:ää, 18 §:ää ja 26 §:ää. Näistä ensiksi mainittu säännös tarkoittaa lain soveltamisalan täsmentämistä asetuksella. Muut koskevat valtioneuvoston valtaa antaa yleisiä määräyksiä eri seikoista.

Vakiintuneeksi muodostuneessa lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla, että jokin lain piiriin sinänsä kuuluva asia järjestetään osittain asetuksella tai vielä tätäkin alemmanasteisella säädöksellä. Perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa on toisaalta katsottu (esim. PeVL 17/1985 vp), että kokonaisen oikeusalan siirtäminen lain tasosta alemmanasteisten säädösten varaan voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokuntakäytännössä ei tosin ole juurikaan täsmentynyt, millainen delegointi olisi niin laaja, että sitä olisi luonnehdittava kokonaista oikeusalaan koskevaksi. Vaikeutettua säätämisyjärjestystä on pidetty niin ikään välttämättömänä, jos lailla valtuutettaisiin antamaan alemmanasteisella säädöksellä esimerkiksi sellaisia säännöksiä, jotka kajoavat kansalaisten perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin.

Viimeaikaisessa käytännössään valiokunta on delegoinnin sallittavuutta arvioidessaan kiinnittänyt enenevästi huomiota kulloinkin ehdotetun valtuutuksen sisältöön yleisluonteisella täsmällisyys — avoimuus -perusteella. Valiokunta on esimerkiksi luonnehtinut hyvin poikkeukselliseksi sellaista säännöstä, joka olisi antanut val-

tioneuvostolle mahdollisuuden rajoittaa lakisääteisen etuuden (aikuisopintoraha) saajien määrää. Valiokunta pitikin ehdotetun valtuutuksen täsmentämistä välttämättömänä (PeVL 14/1992 vp). Lisäksi valiokunta on päätenyt pitämään perustuslainsäätämijärjestystä vaativana säännöstä sillä perusteella, että se merkitsi avoimen ja seurauksiltaan epämääräisen valtuuden antamista valtioneuvostolle puuttua sellaisiin perusteisiin, joiden mukaan viime kädessä määräytyy, ketkä ovat oikeutettuja saamaan asumistukea ja kuinka suuri asumistuki eri tapauksissa on (PeVL 25/1992 vp). Perustuslainsäätämijärjestystä edellyttävänä valiokunta on pitänyt myös sellaista avointa valtuutusta, joka olisi saattanut johtaa siihen, että henkilöltä voitaisiin asetuksen nojalla evätä työttömyyspäiväraha hänen harjoittamansa vapaaehtoistyön takia (PeVL 6/1993 vp).

Delegoimisäännökset

Ehdotuksen 2 §:n 4 momentin mukaan lain soveltamisalasta säädetään tarkemmin asetuksella. Tällaisessa lain soveltamisen järjestelmissä on asiallisesti kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista, koska asetuksenantaja saa päättää lain soveltamisalasta (PeVL 16/1992 vp). Valtuutus on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton, jos asetuksenantovallan ymmärretään olevan alisteinen suhteessa soveltamisalaltaan täsmennettävän lain sisältöön. Asetuksella ei siten voida säätää laajemmasta asiapiiristä.

Esityksen perusteluista ilmenee, että 2 §:n 4 momentille on kuitenkin tarkoitettu edellä mainittua laajempi valtuuttava sisältö. Perustelujen mukaan asetuksella voitaisiin säätää yksityiskohtaisesti jätelain ja usean muun lain välisestä suhteesta. Näin pyrittäisiin välttämään päällekkäistä sääntelyä. Koska lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin sanamuoto ei kuitenkaan kata tällaista valtuutusta, ei tarkoitettujen lakien keskinäis-suhteita voida järjestää kaavailtuun tapaan asetuksella. Valiokunnan käsityksen mukaan on välttämätöntä, että tällainen kysymys tarvittaessa ratkaistaan nimenomaisesti laintasoin säännösin (ks. myös PeVL 6/1970 vp).

Jätelain 5 §:n nojalla valtioneuvostolla olisi valta antaa lain 2 luvun säännösten täytäntöönpanemiseksi yleisiä määräyksiä erinäisistä seikoista. Säännökset, joiden täytäntöönpanosta valtioneuvoston valtuudessa olisi kysymys, sisältyvät lakiehdotuksen 4 §:ään ja koskevat yleisiä huolehtimisvelvollisuuksia.

Hallitusmuotoon ei 28 §:n mainintaa lukuun ottamatta sisälly säännöksiä valtioneuvoston säädösvallasta. Vakiintuneen ja varsin yleisen käytännön mukaan valtioneuvostolle voidaan delegoida säädösvaltaa lakiin otettavalla erityisellä valtuutuksella. Valtioneuvostolle nyt 5 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa ehdotetut valtuudet ovat kuitenkin sisällöltään poikkeuksellisia väljyydessään ja yleisluonteisuudessaan. Valtuuden avoimuus on valtiosääntöoikeudellisesti merkitsevää, koska valtioneuvoston säädösvalta voisi kohdistua tuotteiden vaihdantaan ja käyttöön eli sellaisiin omaisuudensuojakysymyksiin, joihin nähdessä kansalaiset ovat hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin mukaan turvattuja lain mukaan.

Momentin 3 kohta näyttää antavan mahdollisuuden säännellä esimerkiksi tavanomaisessa päivittäiskäytössä olevia mutta jätetuollollisesti vaikeasti käsiteltäviä tuotteita, kuten jääkaappeja ja autoja kielloin, rajoituksin ja ehdoin, joita ei ensinkään rajata laissa. Valtioneuvostolle siirrettäisiin näin mahdollisuus määrätä tuntuvasti yksityisten velvollisuuksista ilman, että niiden perusteita määritellään laissa. Valtiosääntöisen järjestelmämme tärkeä perusedellytys on, että yksilöiden oikeusaseman perusteet säädetään laissa. Tältä kannalta 5 §:n 1 momentin 3 kohta merkitsee niin avoimen ja täsmentämättömän valtuuden antamista valtioneuvostolle, että lakiehdotus on kyseisen kohdan vuoksi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Jotta lakiehdotus voitaisiin tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, tulisi ainakin valtioneuvoston säädösvaltan peruskriteerit ja käyttötilanteet määritellä lain tasolla.

Momentin 4 kohdan mukaan valtioneuvosto voisi antaa yleisiä määräyksiä ”muusta näihin rinnastettavasta tämän luvun säännösten täytäntöönpanemiseksi tarpeellisesta seikasta”. Kun otetaan huomioon 4 §:n mukaisten huolehtimisvelvollisuuksien yleisluonteisuus ja mainitun 4 kohdan sisällön avoimuus, valtioneuvosto saisi ehdotetulla perusteella hyvin itsenäisen ja laajan vallan asettaa yleisiä normeja. Valtuutus on momentin 3 kohtaa vastaavasti sillä tavoin avoin ja täsmentymätön, että sekin aiheuttaa lakiehdotuksen käsittelemisen perustuslainsäätämijärjestyksessä.

Jätelain 6 §:n 1 kohdasta näkyvän jätetuollon peruseriaatteen mukaan jätteen haltija huolehtii jätetuollon järjestämisestä. Valtioneuvosto saisi kuitenkin 18 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella antaa yleisiä määräyksiä, joilla tämä

velvollisuus voitaisiin siirtää muille. Valtioneuvoston valtaa ei ole sidottu ehdotuksessa mihinkään edellytyksiin. Siten tämäkin valtuutus on laadultaan niin avoin ja täsmentymättömä, että myös tästä syystä lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Jätelakiehdotuksen 26 §:n 4 kohtaan sisältyvällä valtioneuvoston valtuudella antaa yleisiä määräyksiä saastuneen maa-alueen eristämisestä on yhtymäkohtia hallitusmuodon 7 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen. Kyseisen perusoikeussäännöksen sisältönä on muun muassa se, että poikkeukset liikkumisvapaudesta kuuluvat lain tasoon. Tämän vuoksi perussäännökset lakiin pohjautuvista liikkumisrajoituksista on välttämätöntä sijoittaa itse lakiin.

Muita seikkoja

Jätelain 40 §:ssä säädettäisiin jätesuunnitelmasta. Esityksen perusteluista ilmenee, että suunnitelmille on ajateltu luoda oikeusvaikutuksia ohi 3 momentissa tarkoitettun tilanteen. Tämä riippuisi nähtävästi viime kädessä ETA-sopimuksen välityksellä EY:n direktiiveistä. Jos tämä on tarkoitus, tulisi suunnitelmien oikeusvaikutuksesta säätää laissa.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö sekä jäsenet Jansson, Kaarilahti, Kekkonen, Laine,

Ehdotuksen 42 §:n 2 momentin mukaan jätelupaviranomaisina toimivat lääninhallitus ja ympäristönsuojelulautakunta voisivat yksittäistapauksissa laajentaa omaa toimivaltaansa ja edellyttää luvan hakemista tilanteissa, joissa sitä ei vaadita lain tai asetuksen nojalla. Valiokunnan mielestä tällainen järjestely olisi ennen kuulumaton hallitusmuodon 92 §:n 1 momentista näkyvän hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan onkin välttämätöntä, ettei lakiin sisälly tällaista säännöstä.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota tarpeeseen tarkistaa jätelain rangaistussäännösten sisältö ja lakisysteemaattinen paikka rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsiteltävän rikoslain ja eräiden muiden lakien muutosten kannalta (HE 94).

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että ensimmäinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että toinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö.