Ympäristöministeriö 2.6.2021

Ympäristöministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle (HE 40/2021)

1. Esityksen pääsisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi jätelakia, ympäristönsuojelulakia, kemikaalilakia ja rikoslakia. Osa muutoksista on välttämättömiä EU:n jätesäädöspaketin ja pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annetun asetuksen täytäntöön panemiseksi, osa johtuu kansallisista tarpeista. Ehdotuksilla pantaisiin täytäntöön myös tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä annettuun direktiiviin (SUP-direktiivi)[1] sisältyvät tuotekiellot ja merkintävaatimukset. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2021.

Hallituksen esityksen päätavoitteena on edistää toimia, joilla Suomi saavuttaa uudistetussa *jätedirektiivissä*[2] jäsenvaltioille asetetut kierrätystavoitteet. Niiden mukaan yhdyskuntajätteestä valmisteltaisiin uudelleenkäyttöön tai kierrätettäisiin 55 painoprosenttia vuonna 2025, 60 painoprosenttia vuonna 2030 ja 65 painoprosenttia vuonna 2035. Myös *pakkausdirektiivin*[3] mukaiset pakkausjätteiden kierrätystavoitteet kiristyisivät. Kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi esitetään uusia, nykyistä selvästi tiukempia kuntiin, jätteen haltijoihin ja pakkausten tuottajiin kohdentuvia jätteiden erilliskeräysvelvoitteita. Jätteitä ammattimaisesti keräävii velvoitettaisiin edistämään jätteiden uudelleenkäytön valmistelua.

Kunnan järjestämisvastuulla olevien *erilliskerättävien jätteiden* kuljettamisen osalta ehdotetaan nykyisen kaksoisjärjestelmän lakkauttamista ja siirtymistä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Kunta ei näiden jätteiden osalta voisi enää valita kunnan järjestämän jätteen kuljetuksen ja kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen välillä, vaan kunnan olisi järjestettävä kuljetukset. *Sekalaisen yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölietteen* osalta kunta voisi edelleen laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä päättää, että kiinteistön haltijan on järjestettävä kuljetus.

Pakkausten tuottajien ja kuntien olisi järjestettävä asumisessa syntyvän pakkausjätteen erilliskeräys yhteistoiminnassa. Tuottajat ja kunnat velvoitettaisiin sopimaan yhteistoiminnasta sekä korvauksista, jotka tuottajat maksavat kunnille pakkausjätteen kiinteistöittäisestä erilliskeräyksestä ja kuljetuksesta tuottajien järjestämään jätehuoltoon. Pakkausten tuottajien tulisi jätedirektiivin 8 a artiklassa säädetyn mukaisesti vastata vähintään kahdeksastakymmenestä prosentista koko pakkausjätehuollon kustannuksista.

Tuottajavastuujärjestelmiä koskevia vähimmäisvaatimuksia lisättäisiin ja täsmennettäisiin jätedirektiivin uusien vaatimusten (8 a artiklan) mukaisesti. Lisäksi uusilla säännöksillä pyrittäisiin saamaan kansainvälistä etäkauppaa harjoittavat toimijat nykyistä paremmin osallistumaan tuottajavastuujärjestelmiin.

2. Kierrätystavoitteiden ja -velvoitteiden säädöstaso

Hallituksen esityksessä jätteen kierrätystavoitteita ja -velvoitteita koskeva sääntely on keskeisessä asemassa. EU:n jätedirektiivin ja pakkausdirektiivin edellyttämänä esitys sisältää ehdotuksia yhtäältä yleisten kierrätystavoitteiden säätämisestä tietyille jätelajeille, ja toisaalta myös yksittäisiin toimijoihin tai toimijajoukkoon kohdennetuista sitovista kierrätysvelvoitteista. Yleiset kierrätystavoitteet olisivat lähinnä ohjelmaluontoisia.

---

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 904/2019, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, tiet-tyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/851, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/852, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta

Niitä käytettäisiin perusteluna esimerkiksi uusien erilliskeräysvelvoitteiden antamiseen valtioneuvoston asetuksella. Sitovat kierrätysvelvoitteet voisivat johtaa esimerkiksi entistä tiukempien keräysvelvoitteiden asettamiseen pakkaustuottajille (tuottajayhteisölle).

Ehdotuksen mukaan kierrätystavoitteita ja -velvoitteista säädettäisiin *valtioneuvoston asetuksella* voimassa olevan jätelain 8 §:ssä säädetyn etusijajärjestyksen ja siihen kytketyn valtuuden nojalla. Etusijajärjestyksen 2 momentti on ammattimaisia jätteen käsittelijöitä sitova ja pykälän 3 momentin mukainen asetuksenantovaltuus kattaa jätehuoltoa koskevien määrällisten tavoitteiden ja velvoitteiden antamisen. Jätelain 8 § on aikanaan laadittu perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellyttämän mukaiseksi.[4]

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan on todennäköistä, että jatkossa EU-sääntely ja kiertotalouden edistäminen tulee edellyttämään uusia jätelajikohtaisia määrällisiä tavoitteita tai –velvoitteita kansallisessa sääntelyssä. Jätedirektiivin 11 artiklan 6 kohdan mukaan komission on viimeistään 31.12.2024 tarkasteltava jätteen kierrätys- ja hyödyntämistavoitteiden asettamista useammille uusille jätelajeille sekä saman artiklan 7 kohdan mukaan viimeistään 31.12.2028 arvioitava uudelleen jo asetettuja yhdyskuntajätettä koskevia tavoitteita. Vaikka määrällisillä tavoitteilla ja velvoitteilla voi olla merkittävä vaikutus jätehuoltoon ja sen kustannuksiin sekä kansalaisten arkeen ja alan yritysten toimintaympäristöön, sääntelyn jatkuva uudistamistarve puoltaa asetustasoa jatkossakin.

3. Alemman asteisen sääntelyn rakenne jätteiden erilliskeräystä koskevassa sääntelyssä

Ehdotuksen mukaan jätteen erilliskeräyksen järjestämistä koskeva sääntely rakentuisi siten, että jätelain 15 §:n mukaisessa perussäännöksessä säädettäisiin lähtökohtaisesta jätteiden erilliskeräysvelvollisuudesta (1 mom.) ja siitä poikkeamisen edellytyksistä (2 mom.), perustuen pitkälti jätedirektiivin 10 artiklaan. Ehdotetun 15 §:n 3 momenttiin sisällytetyn valtuuden nojalla säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella jätteen haltijaan, kuntaan tai tuottajaan kohdentuvasta, eri jätejakeita koskevasta kiinteistöittäisen erilliskeräyksen järjestämisvelvollisuudesta (”velvoiteraja”). Valtioneuvosten asetuksen tasolla kyse olisi pitkälti uudesta sääntelystä. Tähän saakka asumisessa syntyvien jätteiden kiinteistöittäistä erilliskeräystä koskeva sääntely on perustunut kuntien jätelain 91 §:n nojalla antamiin jätehuoltomääräyksiin.

Erilliskeräysvelvoitteen kohdentuessa jätteen haltijaan tai tuottajavastuussa olevaan tuottajaan laissa tai asetuksessa olevaa tarkempaa velvoitetta olisi noudatettava ja sitä valvottaisiin sellaisenaan. Kun asetuksen velvoiteraja kohdistuisi kunnan vastuulla olevan jätteen erilliskeräykseen, kunnalla olisi toimivalta jätelain 91 §:n nojalla antamissaan jätehuoltomääräyksissä muokata velvoiterajaa suuntaan tai toiseen. Kunta voisi ensinnäkin *laajentaa erilliskeräystä* verrattuna asetuksen velvoiterajoihin, jos se olisi paikalliset olot huomioiden tarpeen 15 §:n 1 momentin mukaisen velvollisuuden täytäntöön panemiseksi. Jätehuoltomääräyksessä voitaisiin määrätä myös kiinteistön haltijalle vapaaehtoisesta erilliskeräyspalvelusta, jolloin kunnan olisi pyynnöstä järjestettävä erilliskeräys kiinteistöltä. Toisaalta kunta voisi määräajaksi ja enintään viideksi vuodeksi kerrallaan *sallia kunnassa tai tietyllä kunnan alueella asetuksessa säädettyä suppeamman erilliskeräyksen*, jos jokin 15 §:n 2 momentin mukaisista poikkeamisen edellytyksistä täyttyisi.

Ehdotuksen mukaan poikkeaminen asetuksesta lievempään suuntaan eli suppeampaan erilliskeräykseen olisi 15 §:n 2 momentin mukaan mahdollista, jos 1) erilaisten jätteiden yhteiskeräys ei heikentäisi kerättyjen jätteiden laatua eikä vähentäisi mahdollisuuksia niiden uudelleenkäytön valmisteluun, kierrätykseen tai hyödyntämiseen etusijajärjestyksen mukaisesti; 2) asetuksessa määritelty erilliskeräys ei johtaisi parhaaseen

[4] PeVL 58/2010 vp, jossa valiokunta edellytti etusijajärjestyksen muuttamista selvemmin ammattimaisia toiminnanharjoittajia sitovaksi, jotta siitä voitaisiin johtaa valtuus antaa tarkempia säännöksiä asetuksella.

mahdolliseen kokonaistulokseen, kun otetaan huomioon jätteen jätehuollon kokonaisvaikutukset ympäristöön; 3) erilliskeräys ei olisi teknisesti toteutettavissa, kun otetaan huomioon jätteen keräyksen hyvät käytännöt; tai 4) erilliskeräyksen kustannukset olisivat säännöksessä mainitut eri tekijät huomioon ottaen kohtuuttomia. Poikkeamisperusteet perustuvat jätedirektiivin 10 artiklan 3 kohdan a–d alakohtiin.

Ehdotettu sääntelyratkaisu mahdollistaisi yhtäältä asetustasolla kunnianhimoisesti määritetyn vähimmäispalvelutason kierrätystavoitteiden kannalta kriittisten jätejakeiden erilliskeräykselle. Toisaalta sääntely joustaisi lievempään suuntaan niissä kunnissa tai niillä kuntien alueilla, joilla esimerkiksi vähäinen asukastiheys tai pitkät välimatkat taajamien välillä tekevät jätteiden erilliskeräyksen järjestämisestä kallista suhteessa saavutettaviin ympäristöhyötyihin. Jos poikkeaminen asetuksesta lievempään suuntaan ei olisi jätehuoltomääräyksillä mahdollista, valtakunnallinen velvoiteraja olisi säädettävä selvästi nyt ehdotettua lievemmäksi kohtuuttomien tilanteiden ehkäisemiseksi. Tämä todennäköisesti vähentäisi erilliskeräystä ja vaikeuttaisi kierrätystavoitteiden saavuttamista. Ehdotettu ratkaisu on ympäristöministeriön mielestä dynaaminen ja mahdollistaa kustannustehokkaan jätteiden erilliskeräyksen kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi.

Ehdotus on lakia alemman asteisen sääntelyn rakentumisen osalta epätavanomainen, koska kuntien norminannolla ei yleisesti ottaen ole poikettu lievempään suuntaan asetuksen säännöksistä. Ympäristösääntelyssä kunnan norminannolla yleensä tarkennetaan tai tiukennetaan sääntelyä paikallisen tarpeen mukaan.[5] Jätelain nojalla annettavilla valtioneuvoston asetuksilla ja kunnan jätehuoltomääräyksillä ei kuitenkaan ympäristöministeriön arvion mukaan ole selvää normihierarkkista järjestystä molempien perustuessa jätelain valtuussäännökseen. Tässä yhteydessä valtioneuvoston asetus ja kunnan norminanto toimisivat toisiaan täydentävästi: asetuksessa määriteltäisiin *valtakunnallisesti* lähtökohtainen vähimmäistaso erilliskeräyspalvelulle, mutta kunta voisi muokata palvelutasoa paikallisten olojen (keräyksen saanto vs. kustannukset) perusteella. Kuitenkin jätehuoltomääräyksillä voitaisiin määrätä asetusta suppeampi erilliskeräys korkeintaan 5 vuoden määräajaksi ja vain, jos kunnassa tai sen alueella täyttyy joku 15 §:n 2 momentissa säädetyistä poikkeamisperusteista. Näin ollen kunnan toimivalta poiketa valtioneuvoston asetuksesta lievempään suuntaan olisi tarkkaan rajattu. Kunnan jätehuoltomääräyksistä on pyydettävä lausunto muun muassa alueen ELY-keskukselta, jonka tulee kiinnittää lausuntoa valmistellessaan erityistä huomiota jätehuoltomääräysten lainmukaisuuteen.

4. Kunnan vastuulla olevien jätteiden kuljetusjärjestelmää koskevat ratkaisut

4.1 Ehdotuksen pääsisältö

Hallituksen esitykseen sisältyvän ehdotuksen mukaan kunnan vastuulla olevien *erilliskerättävien jätteiden* kuljetuksessa ehdotetaan siirryttäväksi kunnan keskitettyyn kilpailutukseen. *Sekalaisen yhdyskuntajätteen* ja *saostus-ja umpisäiliölietteen* kuljetuksen osalta kunta voisi edelleen jätelain 37 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä siirtää jätteenkuljetuksen kiinteistön haltijan järjestettäväksi. Tällöin kiinteistön haltijan on itse hankittava jätteenkuljetus sopimalla siitä suoraan yksityisen kuljetusyrityksen kanssa.

Esitetyssä sääntelyratkaisussa on tunnistettu kaksi mahdollisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallista kohtaa. Ensinnäkin erilliskerättävien jätteiden kuljetusta koskevat siirtymäajat ovat lyhyehköt, joten ne on arvioitava omaisuudensuojaan sisältyvän perusteltujen odotusten suojan toteutumisen kannalta. Toiseksi saostus- ja umpisäiliölietteiden jääminen kaksoisjärjestelmään (käytännössä noin 80 %:ssa kunnista kiinteistön haltijan järjestämään kuljetukseen) voi käytettävissä olevien tietojen perusteella vaikeuttaa ympäristöperusoikeuden toteutumista.

[5] PeVL 45/2016 vp, KHO 2006:58.

4.2 Ehdotettavat siirtymäajat ja niiden perustelut

Kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus on käytössä noin puolessa kunnista, joten näissä kunnissa erilliskerättävien jätteiden kuljetus (biojäte ja pakkausjäte) siirtyisi kunnan järjestettäväksi. Ehdotuksen mukaan kuljetusjärjestelmän muutoksen siirtymäajat kytkettäisiin osin jätteiden erilliskeräysvelvoitteiden arvioituun voimaantuloon: biojätteen kuljetus 2-3 vuotta, pakkausjäte 2 vuotta. Varsinkin pakkausjätteen osalta ehdotettu kahden vuoden siirtymäaika voi olla ongelmallinen perusteltujen odotusten suojan kannalta. Kuljetusyrityksen kannalta muutos voisi johtaa esimerkiksi tehtyjen kalustohankintojen kuoletustarpeen nopeutumiseen tai tarpeeseen tehdä uusia investointeja, jotta yritys voisi osallistua kunnan kilpailutuksiin. Useissa yrityksissä on lisäksi perehdyttävä kilpailutuksia koskeviin sääntöihin ja käytäntöihin.

Jätteenkuljetuksen järjestäminen on jätelain mukaan kunnan julkinen hallintotehtävä ja perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei sellainen kuulu elinkeinovapauden piiriin.[6] Ehdotettavalla sääntelyllä kuitenkin puututtaisiin voimassa oleviin sopimussuhteisiin kiinteistön haltijoiden ja kuljetusyritysten välillä ja sellaisena sillä olisi merkitystä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta. Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä perusteltujen odotusten suojaan on katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa. Omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta.[7]

Perustuslakivaliokunta on aiemmin[8] edellyttänyt 3–4 vuoden siirtymäaikaa kuljetussopimusten päättämiselle silloin, kun kunta siirtyy kiinteistön haltijan järjestämästä kuljetuksesta kunnan järjestämään kuljetukseen. Ehdotetun 37 §:n 2 momentin mukaan kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen siirryttäessä kunnan olisikin päätöksessään määrättävä kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen lakkaamisajankohdasta, joka voisi olla aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua päätöksen tekemisestä.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ehdotetuille siirtymäajoille on EU-sääntelyn täytäntöönpanoon sekä viime kädessä perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden turvaamiseen pohjautuvat hyväksyttävät perusteet. Ympäristöministeriö pitää todennäköisenä, että kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen siirtyminen toisi lisää kiinteistöjä kiinteistöittäisen erilliskeräyksen piiriin ja vähentäisi jätteen epäasianmukaista käsittelyä, koska jäte olisi kunnan hallinnassa jätehuoltoketjun alusta lähtien. Keskitetty hallinta helpottaisi jätehuollon ohjaamista muun ohella jätetaksoilla sekä tietojen keräämistä jätteistä ja jätehuollosta, millä on keskeinen merkitys kierrätystavoitteiden saavuttamisen, niistä raportoimisen ja erilliskeräyksen laajentamistarpeen arvioinnin kannalta. Etenkin edellä mainittujen yhdyskuntajätettä koskevien kierrätystavoitteiden saavuttaminen edellyttää tehokkaan jätteiden erilliskeräysjärjestelmän toimeenpanoa mahdollisimman nopeassa aikataulussa.

Lisäksi jätedirektiivi edellyttää, että tuottajat vastaavat pääosin pakkausjätehuollon kustannuksista vuoden 2023 alusta lukien. Hallituksen esityksessä ehdotetussa pakkausjätehuollon sääntelymallissa pakkausten tuottajayhteisö maksaisi erilliskeräyksestä kunnalle, joka vastaavasti vähentäisi kiinteistön haltijoilta perittäviä jätemaksuja. Ehdotukseen ei katsottu olevan mahdollista sisällyttää mekanismia, jolla tuottajayhteisön maksama korvaus voitaisiin tasapuolisin perustein ja ilman kohtuutonta hallinnollista lisätaakkaa siirtää kiinteistön haltijalle tämän itse järjestämässä kuljetuksessa. Siksi kuljetusjärjestelmän muutos tulisi ympäristöministeriön näkemyksen mukaan saada voimaan samanaikaisesti pakkausjätteen erilliskeräysvelvoitteiden ja

[6] PeVL 27/2012 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 12/2010 vp ja PeVL 20/2006.
[7] PeVL 41/2010 vp.
[8] PeVL 58/2010 vp

tuottajan kustannusvastuun alkamisen kanssa kesällä 2023. Tällöinkin Suomi myöhästyy puoli vuotta jätedirektiivin tuottajavastuulle asettamasta määräajasta. Edellä mainittuun viitaten ympäristöministeriö katsoo, että sääntelyn muuttamiselle ja lyhyehköille siirtymäajoille on hyväksyttävät perusteet.

Muutoksen yritysvaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon, että muutos kohdentuisi pieneen määrään yrityksiä (noin 100) ja vain osaan kuljetusyritysten liiketoiminnasta (kunnan vastuulla oleva jäte). Lisäksi ehdotukseen sisältyy sääntelyä, joka parantaisi etenkin pk-kuljetusyritysten asemaa. Jätteen erilliskeräysvelvoitteiden arvioidaan kasvattavan sekä kunnan että yritysten jätteiden kuljetusten ja käsittelyn kokonaismarkkinaa noin 50 miljoonalla eurolla, mikä lisäisi kaikkien kuljetusyritysten liiketoimintamahdollisuuksia. Pk-yritysten toimintamahdollisuuksia pyrittäisiin turvaamaan siten, että kunnat velvoitettaisiin ottamaan tarjouskilpailuissa huomioon erikokoiset yritykset ja jakamaan urakat osiin niin, että kuljetusten tarjoajaksi voitaisiin valita useampi yrittäjä. Jos kuljetusyritys ei pärjäisi kilpailutuksissa, varsinkin uuden kuljetuskaluston saisi kasvavalla markkinalla todennäköisesti myytyä toiselle yritykselle.

Ympäristöministeriön näkemys on, että kun arvioidaan kuljetusjärjestelmämuutoksen ja sitä koskevien siirtymäaikojen oikeasuhtaisuutta, kuljetusyritysten perusteltujen odotusten suojaa on punnittava suhteessa jätedirektiivin sitovien kierrätystavoitteiden saavuttamiseen ja pakkausten tuottajien kustannusvastuun toteuttamiseen. Vaikka ehdotetusta muutoksesta joillekin kuljetusyrityksille aiheutuva haitta voi olla huomattava, asetelma on muuttunut olennaisesti esimerkiksi siitä, kun perustuslakivaliokunta viimeksi arvioi jätteenkuljetusta koskevien sopimusten perusteltujen odotusten suojaa.[9] Koska jätedirektiivin velvoitteiden täytäntöönpano edellyttää kuljetusjärjestelmän nopeaa muuttamista, ehdotetuille verrattain lyhyille siirtymäajoille on hyväksyttävät perusteet. Ympäristöministeriön mielestä siirtymäajat ovat myös oikeasuhtaisia ottaen huomioon, että ehdotettuun sääntelyyn sisältyy tekijöitä, jotka pehmentävät toimintaympäristön muutosta (markkinan kasvu, kilpailutusten sääntely). Näin ollen esitys ei loukkaa kuljetusyritysten perusteltujen odotusten suojaa.

4.3 Saostus-ja umpisäiliölietteiden kuljetus

Ehdotuksen mukaan sekajätteen sekä saostus- ja umpisäiliölietteen kuljetus jäisi edelleen niin sanottuun kaksoisjärjestelmään, jossa kunta voisi jätelain 37 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä päättää, että kuljetuksen järjestäminen siirretään kunnalta kiinteistön haltijalle. Kunta olisi kuitenkin tässäkin tapauksessa vastuussa jätteen käsittelyn järjestämisestä ja määräisi jätteen toimituspaikan. Varsinkin saostus- ja umpisäiliölietteen epäasianmukainen käsittely voi johtaa merkittävään ympäristön pilaantumiseen. Noin 80 %:ssa kunnista on edelleen käytössä kiinteistön haltijan järjestämä lietteenkuljetus.

Jätelain valvontaviranomaisilta saatujen tietojen perusteella voidaan arvioida, että kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen alueilla lietteiden käsittelyssä on merkittäviä ympäristönsuojelullisia puutteita. Saostus- ja umpisäiliöitä ei tyhjennetä riittävän usein, jolloin niiden puhdistusteho heikkenee ja lietteet vuotavat ympäristöön. Viranomaisten tietoon on myös tullut tapauksia, joissa jätteen kuljettaja ei ole toimittanut lietteitä kunnan määräämään käsittelyyn, vaan hylännyt ne hallitsemattomasti ympäristöön. On todennäköistä, että lietteiden puutteellisen käsittelyn aiheuttamista päästöistä aiheutuu paikoin merkittävä riski pinta- ja pohjavesien pilaantumiselle.

Ympäristöperusoikeuteen sisältyy olennaisesti julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Tehtävien lainsäädäntöratkaisujen on mahdollistettava ympäristöhaittojen tehokas ennalta ehkäisemisen.[10] Ehdotuksen mukaan viranomaisten mahdollisuuksia seurata ja valvoa lietteen kuljetuksia lisättäisiin tiukentamalla jätteen kuljettajan tiedonantovelvollisuuksia (39 §:n 2 momentti) ja säätämällä

[9] PeVL 58/2010 vp
[10] PeVL 69/2018 vp

tiedonantovelvollisuuden laiminlyönti rangaistavaksi 147 §:ssä. Vaikka kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa ei todennäköisesti edes lisääntyvällä sääntelyllä ja valvonnalla päästä samaan ympäristönsuojelun tasoon kuin kunnan hoitaessa kuljetukset keskitetysti, ehdotus ei kuitenkaan heikennä nykytilannetta. Kunnalla olisi edelleen mahdollisuus päättää siirtymisestä kunnan järjestämään kuljetukseen. Yksi 37 §:ssä säädetty edellytys on, että kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus ei aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.

5. Eräiden muovituotteiden kieltäminen

SUP-direktiivi edellyttää muun ohella direktiivin liitteen B-osassa erikseen mainittujen kertakäyttöisten muovituotteiden markkinoille saattamisen kieltämistä. Direktiivin liitteessä mainitut tuotteet, kuten muoviset vanupuikot, ruokailuvälineet ja pillit, aiheuttavat EU-tasolla merkittävää rantojen ja vesiympäristön roskaantumista sekä haittoja vesieliöille. Ehdotuksen mukaan tuotekiellot pantaisiin täytäntöön jätelain 9 §:n mukaisen perussäännöksen ja 10 §:ssä säädetyn valtuuden nojalla valtioneuvoston asetuksella. Jätelain 9 §:n otsikkoa muutettaisiin kuvaamaan paremmin pykälän sisältöä, jonka 4 momentti kattaa jo nykyisellään tuotteiden kieltämisen niiden jätehuollolle aiheutuvien ongelmien tai niistä aiheutuvien terveys- tai ympäristöhaittojen vuoksi. Lain 10 §:n 1 momentin 6 kohtaan lisättäisiin nimenomainen maininta EU-säännöksistä johtuvien kieltojen täytäntöön panemisesta valtioneuvoston asetuksella.

Tuotteen markkinoille saattamisen kieltäminen on merkittävä rajoitus elinkeinovapauteen, joka on kuitenkin perusteltavissa ympäristöperusoikeuden toteuttamisella, varsinkin kun kiellettävien tuotteiden valmistus tai maahantuonti useimmissa tapauksissa muodostaa vain osan yrityksen liiketoiminasta. Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään sallinut selvästi voimakkaamman puuttumisen elinkeinovapauteen ympäristöperusoikeuden toteuttamiseksi.[11] Tuotekieltojen säätämistä valtioneuvoston asetuksen tasolla lain sijaan voidaan tässä yhteydessä perustella sillä, että kiellot perustuvat sellaisenaan EU-sääntelyyn, joka ei jätä kansallista harkintavaltaa. Vastaavan tyyppinen EU-sääntely tulee jatkossa todennäköisesti yleistymään.

6. Rekisteri biojätteen käsittelystä kiinteistöllä

Esitys sisältää viranomaisen rekisteriä ja henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä, mistä syystä sitä on tarkasteltava perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan ja 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Esityksen 143 §:ssä ehdotetaan kunnan jätehuoltoviranomaiselle uutta velvollisuutta pitää rekisteriä biojätteen pienimuotoisesta käsittelystä kiinteistöillä. Rekisterinpitovelvollisuus perustuisi jätedirektiivin täytäntöönpanoon. Rekisteri sisältäisi kiinteistöllä biojätteen käsittelyä harjoittavan henkilön nimi- ja yhteystiedot sekä tiedon kiinteistöllä asuvien henkilöiden määrästä. Rekisteri ei sisältäisi arkaluonteisia tietoja eikä yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoja. Henkilötiedot voivat sisältää julkisuuslain 25 §:n 1 momentin 31 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina muun ohella rekisteröinnin tavoitetta, tietojen säilytysaikaa ja rekisteröidyn oikeusturvaa.[12] Valiokunta on kuitenkin tarkistanut kantaansa yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta, ja sen mukaan lähtökohtaisesti on riittävää, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa.[13] Lisäksi valiokunnan mukaan kansallisen erityislainsäädännön säätämistä tulisi välttää sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä

[11] PeVL 55/2018 vp.
[12] PeVL 51/2006 vp, PeVL 20/2006 vp, PeVL 11/2005 vp
[13] PeVL 14/2018 vp, s. 4

henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.[14] Perustuslakivaliokunnan mukaan erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin.[15]

Perustuslakivaliokunnan uuden ratkaisukäytännön mukaisesti lakiehdotuksessa rajoitettaisiin henkilötietojen käsittelystä säätäminen välttämättömään. Lakiehdotuksessa säädettäisiin rekisterinpitäjän lisäksi henkilötietojen säilytysajasta. Rekisteriin annettavista tiedoista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säilytysajasta säätämisessä on pyritty ottamaan huomioon rekisterin tietosisältö ja käyttötarkoitus. Rekisterin tietosisällön vuoksi rekisteriin ei arvioida liittyvän erityisiä uhkia tai riskejä. Henkilötietojen säilytysajasta ehdotetaan säädettäväksi lailla sääntelyn selkeyden ja henkilöiden oikeusturvan vuoksi, koska henkilötietoja kerättäisiin yksityishenkilöistä näiden tavanomaiseen elämään kuuluvissa toiminnoissa.[16] Lisäksi säilytysajat olisivat näin yhtenäiset eri kunnissa. Lakiehdotukset eivät merkitse sellaista puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, joka olisi vastoin perustuslain 10 §:n 1 momentin säännöksiä.

7. Jäterikkomuksia koskevan syyksiluettavuuskynnyksen laskeminen

Esityksessä ehdotetaan jätelaissa säädettyjen rangaistussäännösten syyksiluettavuuskynnyksen laskemista siten, että nykyisen tahallisuuden tai törkeän tuottamuksen sijaan vaadittaisiin tavanomaista tuottamusta. Ehdotus olisi tarpeen rangaistussäännösten ennaltaehkäisevyyden parantamiseksi ja yhteneväinen muun muassa ympäristönsuojelulain vastaavan säännöksen kanssa. Rangaistusten ankaruutta ei ehdoteta muutettavaksi. Näin ollen ehdotettu syyksiluettavuuskynnyksen muutos ei olisi ongelmallinen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän rangaistuksen oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kanssa.

Lisäksi jätelain 147 §:ssä rangaistavaksi säädettyjä tekoja on pyritty täsmentämään viittauksilla pykäliin ja EU-asetuksen artikloihin perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen pohjalta siten, että säännöksen perusteella on paremmin ennakoitavissa, mikä toiminta tai laiminlyönti on rangaistavaa.

[14] PeVL 2/2018 vp, s. 5
[15] ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5
[16] Ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5.