

Sanna-Mari Talala
JÄTTEEN HALTIJAN OIKEUSASEMA
Pro gradu –tutkielma
Julkisoikeus
Syksy 2011

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Jätteen haltijan oikeusasema

Tekijä: Talala, Sanna-Mari

Koulutusohjelma: Yhteiskuntatieteiden tiedekunta / Hallintotieteet / Julkisoikeus

Työn laji: Pro gradu –työ: Sivulaudaturtyö Licensiaatintyö

Sivumäärä: Tekstiosa 86 sivua, lähteet ja sisällys 6 sivua

Vuosi: Syksy 2011

Tiivistelmä:

Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan pääasiassa nykyisen, voimassaolevan jätelain pohjalta jätteen käsittelyä koskevia säädöksiä ja niiden vaikutusta jätteen haltijaan sekä uudistetun hajajätevesiasetuksen mukanaan tuomia muutoksia. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää jätteen haltijan oikeusasemaa. Oikeusasemaan kuuluvat niin jätteen haltijan oikeudet kuin velvollisuudetkin. Tutkimus keskittyy muun muassa jätteenkuljetukseen ja jätehuoltoon kiinteistä jätteistä sekä jätevesistä niiden vaatimaan jätevesijärjestelmään sekä puhdistustasoon. Kiinteässä jätteessä keskitytään asumisessa syntyneeseen tai siihen verrattavissa olevaan jätteeseen. Jätevesistä tarkastellaan erityisesti haja-asutusalueilla asuvien jätteen haltijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia.

Tutkimuksessa käytetään tutkimusmetodina lainoppia. Tutkimusmetodin valintaan vaikuttivat tutkimusongelman muotoutuminen tietynlaisiksi kysymyksiksi. Kysymyksiin vastaaminen edellyttää muun muassa oikeudellista päättelyä sekä oikeusnormien suhteiden määrittelyä. Tästä syystä päätutkimusmenetelmänä tässä tutkimuksessa käytetään lainoppia. Tutkimus osoittaa, että jätteen haltijaan liittyvä lainsäädäntö on laaja ja monisyinen. Lait ja asetukset ovat silti hyvin selvästi jäsentyneitä eikä oikeusnormien suhteiden määrittely tuota ongelmia. Jätteen haltijan lisäksi myös kunnalla on viranomaisena suuri rooli jätteissä ja niihin liittyvien palveluiden tuottamisessa.

Tutkimuksen perusteella jätelainsäädännön kokonaisuudistus on ollut tarpeellinen ja kaivattu. Uusittu hajajätevesiasetus ja ympäristönsuojelulain säännökset ovat tuoneet jo nyt mukanaan selkeyttä ja vastauksia ongelmiin jätteenkäsittelyssä. Tuleva, uusi jätelaki vastaa nykyisen jätelain ongelmiin sekä EU:n asettamiin paineisiin saattaa direktiivit voimaan. Uusi jätelaki parantaa jätteen haltijan oikeusasemaa selkeämmällä ja yksiselitteisemmällä sääntelyllä.

Avainsanat: jätehuolto, jätevesi, jätteet, yhdyskuntajätteet

Sisällysluettelo

LÄHTEET	V
1. Johdanto	1
1.1. Taustaa	1
1.2. Tutkimustehtävä	4
1.3. Tutkimusmenetelmä	5
1.4. Systematisoinnin perusteet	8
1.5. Keskeiset käsitteet	10
1.6. Tutkielman rakenne	11
2. Jätehuolto ja sen sääntelyä käsittelevä normisto	13
2.1. EU:n lainsäädäntö	13
2.2. Suomen perustuslaki	15
2.3. Hallintolaki	19
2.4. Kuntalaki	24
2.5. Jätelaki	25
2.6. Ympäristönsuojelulaki	26
2.7. Kilpailulaki	30
2.8. Terveydensuojelulaki	31
2.9. Maankäyttö- ja rakennuslaki	32
2.10. Vesihuoltolaki	33
2.11. Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä	34
2.12. Ympäristövaikutusten arviointilaki	35
2.13. Asetus talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla	36
3. Viranomaisen tehtävät ja velvollisuudet jätehuollossa	38
3.1. Yleinen huolehtimisvelvollisuus	38
3.2. Jätteenkuljetuksen järjestäminen	40
3.3. Jätteenkuljetus tulevaisuudessa	45
3.4. Jättesuunnitelma ja yleiset määräykset	48
4. Jätteen haltijan oikeusaseman määräytyminen	50
4.1. Jätehuollon järjestäminen	50
4.2. Jätteen haltijan velvollisuudet	53
4.3. Jäte ja omaisuudensuoja	55

4.4. Jätteenkuljetus ja sen järjestäminen	56
4.5. Jätteenkäsittelystä päättäminen	60
4.6. Jättemaksun määräytyminen	62
4.7. Muutoksenhaku kunnan jätehuoltoa koskevista päätöksistä	67
4.8. Talousjäteveden käsittely viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla	69
4.9. Kiinteistölle laadittava jätevesijärjestelmä ja -suunnitelma	73
4.10. Perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset koskien jätteen haltijaa	76
4.11. Taustaa jätelain kokonaisuudistukselle	79
5. Johtopäätökset	84

LÄHTEET

PAINETUT LÄHTEET:

- Alanen Jouni, Marttinen Kari ja Steiner Nora: Kilpailupolitiikka ja ympäristönsuojelu: Kilpailun esteet jätealalla.* Helsinki 2000.
- Backman Eero: Oikeustiede yhteiskuntatieteenä: Tutkimuksia oikeustieteen luonteesta erityisesti rikosoikeuden kannalta.* Helsinki 1992.
- Ekroos Marja: Saastuneet maa-alueet ja jätehuoltovastuu Suomessa ja Euroopan yhteisössä.* Helsinki 1994.
- Hallberg Pekka, Karapuu Heikki, Scheinin Martin, Tuori Kaarlo ja Viljanen Veli-Pekka: Perusoikeudet.* Helsinki 1999.
- Hallitusohjelma 2011*
- Harjula Heikki ja Prättälä Kari: Kuntalaki -tausta ja tulkinnat.* Helsinki 2007.
- Hollo Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen.* Helsinki 2009. A
- Hollo Erkki J.: Ympäristö ja oikeus.* Helsinki 2009. B
- Hollo Erkki J.: Maankäyttö- ja vesioikeus.* Helsinki 2006.
- Husa Jaakko ja Pohjalainen Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen.* Helsinki 2002.
- Kaipainen Jouni: Kuntien roskasota.* Vammala 2006.
- Karhu Juha: Perusoikeudet ja oikeuslähteoppi.* Lakimies 5/2003 s. 789–807
- Kuusniemi Kari, Ekroos Ari, Kumpula Anne ja Vihervuori Pekka: Ympäristöoikeus.* Helsinki 2001.
- Laakso Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta: erityisesti julkisoikeuden alalla.* Helsinki 1990.
- Länsineva Pekka: Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet?* Lakimies 2/2004 s.274–285
- Länsineva Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet.* Helsinki 2002.
- Länsineva Pekka ja Viljanen Veli-Pekka toim.: Perusoikeuspuheenvuoroja.* Turku 1998.
- Löytty Katri ja Mäkinen Eija: Jätteenkuljetusjärjestelmän valintapäätös hyvän hallinnon ja oikeusturvan näkökulmasta.* Lakimies 2/2011. s. 299-319

- Miettinen Tarmo ja Väättänen Ulla:* Hallintolaki hallintotoiminnassa Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti I. Oikeusministeriön julkaisu 2006:9. Helsinki 2006
- Mäenpää Olli:* Hallinto ja oikeus. Helsinki 2010.
- Mäenpää Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2008 A.
- Mäenpää Olli:* Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2008 B.
- Oulasvirta Lasse:* Jätehuolto ja vesihuolto kunnissa. Helsinki 1998.
- Paunio Elina:* Ympäristönsuojelu ja tavaroiden vapaa liikkuvuus perusoikeuksien näkökulmasta EU:ssa. Lakimies 6/2007 s. 889-909
- Pentikäinen Merja ja Lämsineva Pekka:* Ihmisoikeudet, perusoikeudet ja vastuullinen yritystoiminta. Turku 2011.
- Salo Heikki ja Snellman Leo:* Jätelainsäädäntö. Helsinki 1994.
- Siltala Raimo:* Oikeudellinen tulkintateoria. Helsinki 2004.
- Siltala Raimo:* Oikeustieteen tieteenteoria. Helsinki 2003.
- Suomen Kuntaliitto:* Kunnan viestintä. Helsinki 2004.
- Suomenmaa-lehti 11.3.2010*
- Tolonen Hannu:* Oikeuslähdeoppi. Helsinki 2003.
- Tuori Kaarlo:* Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsinki 2003.
- Viljanen Veli-Pekka:* Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001.
- Ympäristöministeriö:* Kohti kierrätysyhteiskuntaa Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016. Helsinki 2008.

SÄHKÖISET LÄHTEET:

- Lehtomäki Paula:* Sähköposti 30.9.2010
- www.ymparisto.fi.* 22.11.2009.
- <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=254458&lan=fi&clan=fi>.
- www.ymparisto.fi.* 17.3.2010.
- <http://www.ymparisto.fi/jatelainuudistus>
- www.ymparisto.fi.* 12.4.2011.
- <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=378696&lan=fi&clan=fi>

VIRALLISLÄHTEET:

Eduskunnan vastaus Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta. (EV 288/2010)

Eduskunnan vastaus Hallituksen esitys jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. (EV 360/2010)

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (He 72/2002)

Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 199/2010)

Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta. (HE 77/1993)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta (HE 142/2008)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 152/2003)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta (179/2010)

Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 84/1999)

Perusoikeuskomitean mietintö (KM 3/1992)

Perustuslakivaliokunnan lausunto Ympäristövaliokunnalle Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta (PeVL 44/2010)

Perustuslakivaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (PeVM 25/1994)

Ympäristöministeriön muistio Valtioneuvoston asetus talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla (9.3.2011)

Ympäristöministeriön raportteja 14/2009. Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä.

Ympäristövaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta (YmVM 11/1993)

Ympäristövaliokunnan mietintö Hallituksen esitys laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta (YmVM 4/2004)

Ympäristövaliokunnan mietintö Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta. (YmVM 18/2010)

OIKEUSTAPAUKSET:

KHO 1998:25

KHO 1999:865

KHO 2001:2417

KHO 2002:22

KHO 2002:1956

KHO 2003:62

KHO 2004:2235

KHO 2009:785

KHO 2009:1551

1. Johdanto

1.1. Taustaa

Suomen jätehuolto perustui vielä yhdeksänkymmentäluvun alussa 1970-luvun lainsäädäntöön, johon oli tehty tarvittavia muutoksia kehityksen mukaisesti. Suomen liittyttyä Euroopan talousalueeseen (ETA) jätehuoltolainsäädäntö piti saada pikaisesti vastaamaan Euroopan unionin¹ säännöksiä. Muutosten tarve koettiin niin suureksi ja syvälliseksi, että oli tarpeen laatia jätehuoltolain (673/1978) tilalle kokonaan uusi laki, jätelaki (1072/1993). Uudistuksen myötä huomio kiinnitettiin myös lainsäädännön kansallisiin muutostarpeisiin. Pohjan näille muutoksille loivat jätehuollon pitkän aikavälin kehittämissuunnitelman valmistelut.²

Jätehuoltolain perusta oli jätehuollon hoitaminen siten, että jätteet voidaan käyttää uudelleen tai muutoin hyödyksi. Lisäksi laissa korostettiin, ettei jätteestä saa aiheutua haittaa ympäristölle. Yhdyskuntajätteeksi luokiteltavaa kiinteää jätettä, joka kuului kuntien jätehuollon piiriin, arvioitiin vuonna 1989 muodostuneen noin 3,1 miljoonaa tonnia vuodessa. Talousjätettä tästä määrästä oli noin 1,3 miljoonaa tonnia. 1990-luvun alussa yhdyskuntajätteestä pystyttiin hyödyntämään vain noin 20 prosenttia. Jätehuoltolain mukaisesti yhdyskuntajätteiden keräys ja kuljetus olivat perustuneet noin 90 prosentissa kunnista kiinteistöjen ja yksityisten jätteenkuljetusyritysten välisiin sopimuksiin. Vain noin 10 prosenttia kunnista hoiti jätteen kuljetuksen kokonaan tai osittain itse. Jätehuoltolain aikana jätteenkuljetus järjestettiin suurimmassa osassa kuntia vain taaja-asutusalueilla. Haja-asutus, loma-asutus ja veneily olivat jääneet huomattavalle huomiolle jätteenhuollossa.³

Lähtökohtana muutettavan lain suunnitteluun oli YK:n asettaman ympäristön ja kehityksen maailman komission julkaisema raportti *"Yhteinen tulevaisuutemme"*. Raportissa todettiin

¹ Tässä tutkimuksessa käytetään Euroopan yhteisöstä (ETY, EY) nimitystä Euroopan Unioni (EU) aina silloin kun em. alkuperäistä nimitystä ei ole tarpeen käyttää asiayhteyden selvyuden kannalta.

² HE 77/1993, 4

³ HE 77/1993, 6

ympäristön saastumisen ja luonnonvarojen hupenemisen edenneen siihen pisteeseen, että ihmiskunnan taloudellinen, sosiaalinen ja tekninen kehitys ovat vaarassa. Lähtökohdaksi oli siis otettava pikaisesti kestävä kehitys, jolla turvataan nykyisen ihmiskunnan perustarpeet huomioidulla kuitenkin myös tulevien sukupolvien mahdollisuus tyydyttää omat tarpeensa.⁴

Vuoden 1993 jätelaki perustuu jokaisen ihmisen ennalta ehkäisevään toimintaan jätteen synnyssä. Jokaisen on huolehdittava jätteen vähentämisestä ja siitä, ettei jätteestä aiheudu kenellekään tai millekään vaaraa tai haittaa. Kun jätettä syntyy, on se pyrittävä hyödyntämään tai järjestettävä sille asianmukainen jätehuolto. Ensin on pyrittävä hyödyntämään jätteen aine ja sen jälkeen sen energia. Lain tavoitteena oli saada jätteen haltija huolehtimaan jätehuollon järjestämisestä. Osa tapauksista jäi kunnan vastuulle kuten aiemmassakin lainsäädännössä. Yleisimmin tämä koskee yhdyskuntajätettä, jonka kuljetuksesta, hyödyntämisestä ja käsittelystä kunta vastaa joko kokonaan tai osittain. Kustannusvastuu jäi kuitenkin jätteen haltijalle.⁵

Jätehuollon kehitystyön pohjana ovat olleet ajatus kestävän kehityksen periaatteista sekä säästävän teknologian keinot. Periaatteen mukaisesti jätehuoltoa on hoidettava siten, että jätteiden määrää ja jätteiden haitallisia ominaisuuksia vähennetään. Lisäksi jätteiden kierrätystä ja muuta hyödyntämistä lisätään sekä jätteille järjestetään asianmukainen käsittely, jotta luonnonvarat ja energiaa säästyisi ja ihmisiä sekä luontoa suojeltaisiin.⁶ Jätelakia valmisteltaessa ympäristövaliokunta piti hallituksen esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta koki jätelain vastaavan niihin tarpeisiin, joita ETA-sopimuksen myötä Suomelle oli tullut.⁷

Jätelain tavoitteena oli uudistaa jätehuollon lainsäädäntöä niin, että lainsäädäntö seuraa mahdollisimman tarkasti alalla tapahtuvaa kansainvälistä kehitystä ja että ETA-sopimuksen asettamat velvoitteet toteutuvat. Uudistuksessa otettiin huomioon myös EU:n jätteitä koskevat voimassa ja valmisteilla olleet direktiivit.⁸ Jätelain myötä myös jätehuollon rahoitusta uusittiin. Jättemaksun taksan nostamisen tarkoituksena oli kannustaa jätteen määrän ja sen haitallisuuden vähentämiseen sekä jätteen hyödyntämiseen. Lakiin tulivat uutena säännökset joilla

⁴ HE 77/1993, 10

⁵ HE 77/1993, 1

⁶ HE 77/1993, 10-11

⁷ YmVM 11/1993

⁸ HE 77/1993, 11

pyritään ehkäisemään jätteen syntymistä sekä jätteiden haitallisten ominaisuuksien vähentämistä. Myös EU:sta johtuvia uusia periaatteita kirjattiin jätelakiin. Näitä olivat jätehuollossa noudatettava läheisyysperiaate, omavaraisuusperiaate, jätteiden erillään pitämisen periaate, parhaan taloudellisesti käyttökelpoisen tekniikan soveltamisperiaate sekä tuotteen valmistajan jätehuolto- ja kustannusvastuun periaate.⁹

Jätelaki on ollut nyt vajaat kaksikymmentä vuotta voimassa ja Suomessa on käynnissä jo uusi jätealan lainsäädännön kokonaisuudistus. Sen tavoitteena on ajanmukaistaa lainsäädäntö vastaamaan nykyisiä jäte- ja ympäristöpolitiikan painotuksia ja EU-lainsäädännön vaatimuksia. Uudistuksen myötä arvioidaan muun muassa jätteen synnyn ehkäisyn ja jätteiden kierrätyksen edistämisen sääntely sekä jätehuollon valvonnan riittävyys. Uudistus on tarpeen myös varmistamaan säädöshierarkian antamien valtuuksien vastaavuus nykyiseen perustuslakiin.¹⁰ Tässä tutkimuksessa tarkastellaan nykyistä jätelakia, sen mukanaan tuomia oikeuksia ja velvollisuuksia sekä luodaan katsaus myös tulevaisuuteen ja siihen kuinka jätelakia ollaan muuttamassa.

Ympäristöministeriö on laatinut valtakunnallisen jätesuunnitelman vuoteen 2016 saakka. Siinä esitetään Suomen jätehuollon päämäärät ja tavoitteet, jotka vuoteen 2016 mennessä tulisi saavuttaa. Suunnitelma pitää sisällään myös keskeiset toimet joilla tavoitteet ja päämäärät saavutetaan. Jätesuunnitelman tavoitteena on saada aikaan toimia, joilla edistetään luonnonvarojen järkevää käyttöä, kehitetään jätehuoltoa sekä ehkäistään jätteistä aiheutuvia vaaroja ja ympäristö- ja terveyshaittoja. Keskeiset tavoitteet ovat jätteiden syntymisen ehkäiseminen, jätteiden materiaalikierrätyksen ja biologisen hyödyntämisen lisääminen, kierrätykseen soveltumattoman jätteen polton lisääminen sekä jätteiden haitattoman käsittelyn ja loppusijoituksen turvaaminen. Yhdyskuntajätteestä tavoitteena on kierrättää eli hyödyntää materiaalina 50 %, polttaa 30 % ja sijoittaa kaatopaikalle enintään 20 %.¹¹

Jätelain lisäksi suurin huomio tutkimuksessa keskittyy asetukseen talousjätevesien käsittelystä vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla (hajajätevesiasetus). Asetus uudistettiin vuoden 2011 maaliskuussa. Edellinen voimassa ollut asetus hajajätevesistä sai pal-

⁹ HE 77/1993, 12

¹⁰ www.ymparisto.fi, 22.11.2009

¹¹ Kohti kierrätysyhteiskuntaa, 7, 9

jon huomiota niin mediassa kuin kansankin keskuudessa. Aiempi hajajätevesiasetus (542/2003) tuli voimaan jo vuonna 2004 ja silloin annettiin 10 vuoden siirtymäaika saattaa jätevesijärjestelmät vastaamaan asetuksen vaatimuksia. Toimeenpano ei kuitenkaan käynnistynyt odotetulla tavalla, vaan arvioiden mukaan ainoastaan 10–15 prosenttia kiinteistöistä tehosti jätevesien käsittelyä asetuksen edellyttämälle tasolle. Hitaaseen toimeenpanoon on arveltu vaikuttaneen epätietoisuus edellytetystä käsittelyjärjestelmästä, siitä mitä alueita saataan vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen piiriin, pienpuhdistamojen korkea hinta ja niiden tekniset ongelmat sekä avustusjärjestelmien puute.¹² Tutkimuksessa syvennyttään uuden, parannetun hajajätevesiasetuksen vaatimukseen jätteen haltijan kannalta.

Ympäristönsuojelulaki (86/2000) on mahdollistanut kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle valtuuden hakemuksesta myöntää kiinteistökohtaisen poikkeuksen hajajätevesiasetuksen vaatimuksista enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Poikkeuksen perusteena on pitänyt olla kohtuuttomat käsittelyvaatimukset kokonaisuudessaan ja vähäinen ympäristön kuormitus. Käytännössä poikkeuksia ei ole tarvinnut vielä myöntää, koska siirtymäaika on ollut yhä voimassa. Epäselvyyttä poikkeuksiin on kuitenkin ollut jo ennalta. Erityisesti kysymyksenä on ollut mahdollistaako laki kiinteistön haltijan henkilökohtaisten ominaisuuksien ja taloudellisen tilanteen huomioimisen.¹³ Näihin kysymyksiin kiinnitetään tässä tutkimuksessa huomiota uuden asetuksen tarkastelussa.

1.2. Tutkimustehtävä

Vaikka valmisteilla on jätealan kokonaisuudistus, tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan nykyisen, voimassaolevan jätelainsäädännön pohjalta jätteen käsittelyä koskevia säädöksiä ja niiden vaikutusta jätteen haltijaan sekä uudistetun hajajätevesiasetuksen mukanaan tuomia muutoksia. Lopuksi luodaan katsaus tulevaan ja analysoidaan jätelain tulevia uudistuksia sekä sen vastauksia nykyisiin ongelmiin. Näiden kokonaisuuksien avulla saadaan kokonaisvaltainen käsitys jätteen haltijan oikeusasemasta.

¹² Ympäristöministeriön muistio 9.3.2011, 1

¹³ Ympäristöministeriön muistio 9.3.2011, 1

Tutkimuksen pääkysymyksenä on selvittää jätteen haltijan oikeusasema. Oikeusasemaan kuuluvat niin jätteen haltijan oikeudet kuin velvollisuudetkin. Tutkimus keskittyy muun muassa jätteenkuljetukseen ja jätehuoltoon kiinteistä jätteistä sekä jätevesistä niiden vaatimaan jätevesijärjestelmään sekä puhdistustasoon. Kiinteässä jätteessä keskitytään asumisessa syntyneeseen tai siihen verrattavissa olevaan jätteeseen. Tutkimuksen tarkastelusta on jätetty pois muun muassa ongelmajäte ja jätteen keräyksen tarkempi tarkastelu. Tutkimusta on rajattu, jotta aihe ei leviäisi liikaa. Jätevesistä tarkastellaan erityisesti haja-asutusalueilla asuvien jätteen haltijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia.

Tutkimuksessa haetaan pääkysymyksen ohella vastauksia tarkentaviin kysymyksiin. Selvitettävänä on, mikä on jätteen haltijan ja viranomaisen suhde ja miten se määrittyy. Tarkentavina kysymyksinä jätteenkuljetukseen kysytään, miten turvataan jätelaissa (10 §) vaadittava riittävä palvelutaso jätteen haltijalle ja mikä on riittävä palvelutaso. Lisäksi yhtenä tarkentavana kysymyksenä on, kuka määrittelee ja miten määritellään jätelain (10 §) vaatima kohtuullinen saavutettavuus jätteenkuljetuksessa.

Tutkimuksessa tarkastellaan lisäksi jätteen tuottajan ja haltijan velvollisuuksia sekä sitä, miten jätteen haltijan, jätteen tuottajan ja kiinteistön omistajan velvollisuudet eroavat toisistaan. Tarkasteltavana on myös kenen on osallistuttava jätteenkuljetukseen ja kenen vastuulla sen järjestäminen on. Jätevesiin liittyviä tarkentavia kysymyksiä ovat: onko mahdollista poiketa säännöksistä kiinteistön haltijan henkilökohtaisten ominaisuuksien ja taloudellisen tilanteen perusteella, milloin poikkeukset ovat mahdollisia ja mitkä ovat jätevedenhaltijan oikeudet ja velvollisuudet. Näillä kaikilla tarkentavilla kysymyksillä on vain yksi päämäärä eli jätteen haltijan oikeusaseman määrittäminen mahdollisimman tarkasti ja yksiselitteisesti.

1.3. Tutkimusmenetelmä

Tutkimuksessa käytetään tutkimusmetodina lainoppia. Tutkimusmetodin valintaan vaikuttivat tutkimusongelman muotoutuminen tietynlaisiksi kysymyksiksi. Jätteen haltijan oikeusaseman selvittäminen vaatii usean eri lain suhteiden määrittelyä. Myös lisäkysymyksiin vastauksen

löytäminen edellyttää muun muassa oikeudellista päättelyä sekä oikeusnormien suhteiden määrittelyä. Jätehuoltoa ja sen sääntelyä käsittelevä normisto on laaja. Tämän normiston suhteiden määrittelyyn tarvitaan lainopillista tutkimusmetodia. Tästä syystä päätutkimusmenetelmänä tässä tutkimuksessa käytetään lainoppia. Lainoppi on oikeudellista päättelyä oikeustosisekoista oikeusseuraamuksiin ja lisäksi oikeusnormien suhteiden määrittämistä sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti. Näistä yhdessä muodostuu lainopin kokonaisuus. Päättely muodostuu tulkinnasta ja oikeusperiaatteiden punninnasta, kun taas suhteet määritetään oikeusnormien systematisoinnilla. Oikeudellisessa argumentaatiossa tulkitaan oikeussääntöjä, systematisoidaan oikeussääntöjä, oikeusperiaatteita ja prejudikaattinormeja sekä punnitaan argumentaatioperiaatteita.¹⁴ Tässä tutkimuksessa käytetään sekä päättelyä että systematisointia.

Tässä tutkimuksessa oikeudellista päättelyä oikeustosisekoista oikeusseuraamuksiin tehdään käsiteltävien lakien ja asetusten pohjalta tulkiten niitä. Oikeusseuraamuksia käsitellään korkeimman hallinto-oikeuden päätöksien pohjalta. Oikeusnormien suhteiden määrittelystä on tutkimuksessa oma alalukunsa, jossa käsitellään tarkemmin sitä, miten oikeusnormien suhteet määrittyvät tässä tutkimuksessa. Näiden eri osatekijöiden avulla muodostuu tutkimuksen tutkimusmetodi lainopillisena kokonaisuutena.

Lainoppi on merkittävin oikeustieteen tutkimusaloista. Sen avulla määritetään miten oikeussubjektien oikeudet ja velvollisuudet jakautuvat yhteiskunnassa sekä yleisemmin valta, vastuu ja niukat resurssit.¹⁵ Lainoppia kutsutaan myös oikeusdogmatiikaksi. Metodi on oikeustieteen vanhin haara, jolla on juurensa roomalaisessa oikeudessa.¹⁶ Lainoppi on metodina tulkintatiedettä, joka sitoutuu oikeuslähteisiin. Metodina lainoppi on samantyyppinen muiden tulkinnallista tiedonintressiä toteuttavien tieteiden kanssa. Näitä ovat sellaiset tieteet, joissa on kirjallinen lähdeaineisto, kuten kirjallisuudentutkimuksessa ja teologiassa.¹⁷

Lainopin tehtävä on selkeyttää oikeuden raakamateriaalia. Selkeyttämisen avulla voidaan luoda oikeuteen systemaattisia yhteyksiä.¹⁸ Perinteellisesti lainopilla on nähty kaksi tehtävää, tulkita ja systematisoida oikeusnormeja oikeudellista käytäntöä varten. Tehtävät eroavat toi-

¹⁴ Siltala 2003, 328

¹⁵ Siltala 2003, 108

¹⁶ Husa – Pohjalainen 2002, 33

¹⁷ Siltala 2003, 326

¹⁸ Husa – Pohjalainen 2002, 20

sistaan.¹⁹ Oikeudellisessa tulkinnassa annetaan merkityssisältö oikeussäännöille. Merkityssisältö muodostetaan ilman yhteiskunnallista arvoperustetta. Oikeudellisessa systematisoinnissa määritellään voimassa olevan oikeuden sääntöjen keskinäisiä suhteita. Systematisointi on kokonaisuus, joka koostuu formaaleista konfliktinratkaisunormeista sekä oikeudellisista käsitteistä, dogmeista ja konstruktioista.²⁰ Yhteiskuntatodellisuudella ja arvoilla on linkitys toisiinsa. Oikeudellinen systematiikka luo arvoja sekä vahvistaa ja ylläpitää arvoja muun muassa oikeusperiaatteiden avulla.²¹

Oikeudellisessa punninnassa määritetään tulkinnallinen merkityssisältö oikeustositseikastolle. Tähän tulkintaan vaikuttavat arvoperustaamme rakentuneet oikeusperiaatteet ja ratkaisustandardit, joita yhteiskunnalliset arvo- ja tavoiteperusteet määrittävät ja rajaavat. Oikeudellisen argumentaation suhde eri oikeuslähteisiin ja niiden ilmentämä sääntely- ja ratkaisulogiikka on keskeinen osa lainopin metodologiaa.²² Jätteen haltijan oikeusasemaa käsitellessä lainopin metodologian tarpeellisuus nousee esiin. Monet eri lait ja asetukset säätelevät jätteen haltijaan liittyviä asioita ja on tärkeää pystyä määrittämään ja rajaamaan eri oikeuslähteiden suhde. Systematisoinnin avulla pystytään muodostamaan kokonaiskäsitys siitä, mikä on jätteen haltijan oikeusasema Suomessa.

Lainopin tulkintaideologia on oikeuslähde ja laintulkintaopillisten sitoumusten kokonaisuus, jonka yksittäiset tutkijat, tutkijaryhmät tai lainopin koulukunta on hyväksynyt kollektiivisesti. Lainopin lauseet eivät kuitenkaan yleensä esitä väitettä määrättyjen oikeusnormien voimassaolosta. Lainopin avulla voidaan esittää oikeudellisia tulkinta- ja perustelulauseita, joihin sisältyy oletus tulkinnan kohdentumisesta voimassa olevan oikeuden normeihin.²³

¹⁹ Backman 1992, 109

²⁰ Siltala 2003, 328

²¹ Tolonen 2003, 17

²² Siltala 2003, 329 - 330

²³ Siltala 2004, 346

1.4. Systematisoinnin perusteet

Useamman lain säädelläessä samasta oikeuskysymyksestä voi lakien välille syntyä ristiriita siitä, mitä lakia tapaukseen tulisi soveltaa. Ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan lakien systematisointia. Suomen oikeusjärjestys on rakennettu hierarkkiseksi normisysteemiksi. Oikeusnormit on jaettu hierarkian tasoille niiden asettajan ja asettamismenettelyn perusteella. Suomessa oikeusnormit voidaan luokitella seuraavasti, ylimmistä alkaen: perustuslait, tavalliset lait, asetukset, valtioneuvoston päätökset ja ministeriöiden päätökset. Näiden alle asettuvat muut säädökset, kuten kunnalliset järjestyssäännöt.²⁴

Juha Karhu tuo artikkelissaan esille, että ”*perustuslain, EY-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sijoittaminen uudeksi ylimmän auktoriteetin tasoksi näyttäisi olevan yksinkertainen tapa sisällyttää uudemman oikeuskehityksen piirteet oikeuslähteoppiin*”. Hän kaavailee uudeksi luokaksi erityisen vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä. Tällöin perustuslaki saisi sille arvoisensa paikan. Ratkaisu on kuitenkin ongelmallinen, eikä sitä ole toistaiseksi viety eteenpäin.²⁵

Ristiriidat pyritään ennakoimaan jo lakeja laatiessa, mutta aina lainlaatija ei ole tässä onnistunut. Tämän vuoksi on muotoutuneet säännöt, joiden avulla ristiriitatilanteet voidaan ratkaista. Normiristiriitojen eliminoimissäännöt auttavat lakeja tulkitessa. Ylemmänasteinen normi syrjäyttää alemmanasteisen, kuten samanasteisissa normeissa uudempi normi syrjäyttää vanhemman. Jos kyseessä on samanasteiset normit, niin erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen. Myös vanhempi erityissäännös syrjäyttää uudemman yleissäännöksen.²⁶

Lex superior derogat legi inferiori mukaisesti ylemmäntasaisen normin kanssa ristiriidassa oleva normi on jätettävä soveltamatta²⁷. Suomessa tämä sama asia on ilmaistu myös Suomen perustuslain 106 ja 107 §:ssä. Perustuslain 106 §:n mukaan perustuslailla on etusija. Pykälän perusteella lain ollessa ristiriidassa perustuslain kanssa on etusija annettava perustuslain säännökselle. Perustuslain 107 § säättää lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisesta. Pykälän

²⁴ Laakso 1990, 4

²⁵ Karhu 2003, 795

²⁶ Husa – Pohjalainen 2002, 19

²⁷ Tuori 2003, 56

mukaan asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöksen ollessa ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, se on jätettävä soveltamatta. Pykälät eroavat toisistaan siinä, että 106 § velvoittaa ja oikeuttaa ainoastaan tuomioistuimia. Pykälä 107 koskee myös muita viranomaisia.

Lex posterior derogat legi priori mukaisesti myöhemmin säädetty normi voittaa vanhemman normin. **Lex specialis derogat legi generali** mukaisesti erityislaki syrjäyttää yleislain.²⁸ Aina ei voida turvautua pelkästään oikeussääntöihin ristiriitojen ratkaisuisa vaan tarvitaan muita tapoja ratkaista ristiriita lakien välillä. Tällöin sovellettavaksi tulevat **oikeusperiaatteet**. Kun oikeussäännöt ovat kaikki-tai-ei-mitään – sovellettavia, niin oikeusperiaatteet toimivat niin sanotulla painoulottuvuudella. Tällä tarkoitetaan sitä, että oikeusperiaatteita voidaan soveltaa enemmän tai vähemmän ja ne eivät sulje toisiaan aina kokonaan pois.²⁹

Oikeusperiaatteet kuvastavat ideologisia arvoperusteita, joille oikeusjärjestys Suomessa rakentuu. Osa oikeusperiaatteista saa oikeutuksensa lainsäädännön kautta. Jos oikeusperiaate ei saa oikeutustaan lainsäädännöstä, sen normatiivisena perustana voi olla tavanomainen oikeus. Oikeudelliset periaatteet pohjautuvat sisällön yleisyyteen sekä kriteerien korkealle abstraktiolle. Periaatteet esiintyvät yleensä yhdessä sääntöjen kanssa ja ovat siten yleensä täydentäviä ja täsmentäviä normeja. Oikeusperiaatteilla on mahdollisuus olla eri tavalla velvoittava oikeuslähde. Jos oikeusperiaate sisältyy kirjoitettuun lakiin tai se on osa tavanomaista oikeutta, on periaate vahvasti velvoittava oikeuslähde. Jos oikeusperiaate ilmenee ennakkopäätöksen ratkaisunormina, se on heikosti velvoittava oikeuslähde. Kolmas vaihtoehto on olla sallittu oikeuslähde. Tämä toteutuu silloin, jos oikeusperiaate ilmenee tulkinnallisena asia-argumenttina.³⁰

Systematisointi on tärkeä osa tutkimusta laajan lainsäädännön kentän selkeyttämisessä. Jätehuoltoon liittyvä sääntely on moniulotteista ja sen haltuun saaminen vaatii tulkintaa ja lakien systematisointia, jotta saadaan selville mikä on lakien etusijajärjestys ja mitä säännöstä tulee kyseisessä tilanteessa noudattaa. Lainsäädäntöön tarkemmin perehtyessä pohdin lakien kohdalla sen asemaa jätehuollon ja jätteenhaltijan oikeusasemasta säätelevän lainsäädännön kentällä.

²⁸ Tuori 2003, 55

²⁹ Tuori 2003, 57 - 58

³⁰ Laakso 1990, 121 - 123, 125, 128 - 129

1.5. Keskeiset käsitteet

Jätelaissa käytetyt käsitteet ja niiden määritelmät ovat pitkälti yhdenmukaisia EU:n jätteitä koskevien direktiivien kanssa³¹. Tässä tutkimuksessa käsitteet määritellään jätelain ja jätevesiasetuksen mukaisesti. Tutkimuksen kannalta olennaisia käsitteitä on useita. Jätelain 3 §:n mukaan **jäte** on aine tai esine, joka on sen haltijan toimesta poistettu tai aiottu poistaa käytöstä taikka jonka haltija on velvoitettu poistamaan käytöstä. Jätteen haltijan tahto hylätä esineen tai aineen tekee siitä jätteen. Määritelmässä ei ole annettu merkitystä aineen tai esineen arvolle. Määritelmä siitä, milloin joku on jätettä, on tärkeä tietää, jotta tiedetään milloin määräysvalta jätteeseen on siirtynyt pois jätteenhaltijalta.³²

Jätelain 3 § määrittää **jätteen tuottajaksi** luonnollisen tai oikeushenkilön, jonka toiminnassa syntyy jätettä. Oikeushenkilö voi olla osakeyhtiö, osuuskunta, avoin yhtiö, yhdistys, säätiö, sairaala tai jokin muu oikeushenkilö. Jätelain 7 §:n mukaisesti jätteen tuottajan velvollisuus on järjestää jätteen keräys. Saman pykälän 2 momentin mukaan kiinteistön haltijan on huolehdittava tästä velvollisuudesta. **Kiinteistön haltija** on jätelain 3 §:n mukaan kiinteistön omistaja tai omistajaan verrattavissa oleva haltija taikka kiinteistöä hallitseva vuokraoikeudellinen haltija. Jätelain velvoitteet koskevat aikaa, jolloin asianomainen on omistanut tai omistajan vertaisena hallinnut kiinteistöä³³.

Jätteen haltija on jätelain 3 §:n määritelmän mukaisesti jätteen tuottaja, kiinteistön haltija tai toiminnan järjestäjä tai muu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka hallinnassa jäte on. Jätteen haltijaa koskevat jätelain keskeiset velvoitteet jätteiden keräyksestä, kuljetuksesta sekä jätteiden hyödyntämisestä ja käsittelystä. Jätteen haltijaa voidaan pitää yhteisnimityksenä jätteen tuottajista, kiinteistön haltijoista ja toiminnan järjestäjistä.³⁴ **Jätehuolto** tarkoittaa jätelain 3 §:n mukaan jätteen keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä ja käsittelyä. Lisäksi se tarkoittaa näiden toimintojen tarkkailua ja käsittelypaikan jälkihoitoa. **Jätteen keräys** on jätelain 3 §:n mukaan jätteen kokoamista, lajittelua tai yhdistämistä kuljetusta taikka omatoimista hyödyn-

³¹ HE 77/1993, 19

³² Salo - Snellman 1994, 17–18

³³ Salo - Snellman 1994, 24

³⁴ Salo - Snellman 1994, 25

tämistä tai käsittelyä varten. Keräys liittyy olennaisesti jätehuoltoon ja on lisäksi kiinteästi sidoksissa jätteen uudelleen käyttöön sekä kuljetukseen³⁵.

Uudistettu ympäristönsuojelulaki määrittelee nykyään eri termit jätevesiin liittyen. Ympäristönsuojelulain 27 a §:n (196/2011) mukaisesti **talousjätevesi** on jätevettä, joka on peräisin asuntojen, toimistojen, liikerakennusten ja laitosten vesikäymälöistä, keittiöistä, pesutiloista ja niitä vastaavista tiloista ja laitteista sekä on ominaisuuksiltaan ja koostumukseltaan vastaavaa. **Jätevesien käsittelyjärjestelmä** on ympäristönsuojelulain 27 a §:n mukaisesti kokonaisuus, joka muodostuu talousjätevesien puhdistusta ja muuta käsittelyä varten kootuista laitteista ja rakenteista.

Jätevesijärjestelmä on ympäristönsuojelulain 27 a §:n mukaisesti kokonaisuus, joka on tarpeellinen kiinteistön jätevesien johtamiseksi ja käsittelemiseksi. Kokonaisuus muodostuu rakennuksissa ja niiden ulkopuolella olevista talousjätevesiviemäreistä sekä jätevesien käsittelyjärjestelmistä. **Haja-asutuksen kuormitusluku** on ympäristönsuojelulain 27 a §:n mukaisesti luku, jolla ilmaistaan yhden asukkaan käsittelemättömien jätevesien keskinäistä kuormitusta orgaanisen aineen, fosforin ja typen osalta grammoina vuorokaudessa (g/d).

Käsittelemättömän jäteveden kuormitus on ympäristönsuojelulain 27 a §:n mukaisesti jäteveden kuormitusta, joka syntyy jätevesijärjestelmää käyttävien keskimääräisenä asukasluvun ja haja-asutuksen kuormitusluvun tulona tai vaihtoehtoisesti tutkimuksien perusteella laskettuna keskimääräisenä kuormituksena vuorokaudessa.

1.6. Tutkielman rakenne

Tutkimus rakentuu johdannon lisäksi neljästä pääluvusta. Luvussa kaksi käsitellään jätehuoltoon liittyvää normistoa. Luvun tarkoituksena on antaa yleinen käsitys siitä, mitkä normit jätehuoltoon ja jätteen haltijaan liittyvät. Ensimmäisenä luodaan katsaus EU:n lainsäädäntöön ja Suomen perustuslakiin (1731/1999). Perustuslakiin perustuu kunnallinen itsehallinto, jota

³⁵ Salo - Snellman 1994, 26

tarkastellaan toisessa alaluvussa. Hallintolaki (434/2003) ja sen määrittämät hyvän hallinnon perusteet ovat osa viranomaisten toimintakenttää ja siihen perehdytään kolmannessa alaluvussa tarkemmin. Muissa alaluvuissa käydään läpi kuntalaki (365/1995), jätelaki ja ympäristönsuojelulaki tärkeimpinä jätteen haltijaan vaikuttavina lakeina sekä lisäksi kilpailulaki (948/2011), terveydensuojelulaki (763/1994), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), vesihuoltolaki (119/2001) sekä laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004). Kaikilla edellä mainituilla laeilla on merkitystä jätehuollossa tai jätteen haltijan asemaa käsitellessä. Lisäksi luvun kaksi lopussa perehdytään asetukseen talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla (hajajätevesiasetus).

Luvussa kolme perehdytään viranomaisen tehtäviin ja velvollisuuksiin jätehuollossa. Luvussa tarkastellaan kunnan ja viranomaisen tehtäviä ja velvollisuuksia nykyisen lainsäädännön kannalta. Pää tarkastelukohteena ovat jätelain säätämät tehtävät ja velvollisuudet. Aluksi käydään läpi viranomaisen yleistä huolehtimisvelvollisuutta jätehuollossa. Toisessa ja kolmannessa alaluvussa keskitytään jätteenkuljetuksen järjestämiseen niin nykyisen kuin uudenkin jätelain kannalta. Lopuksi viimeisessä alaluvussa käydään läpi jättesuunnitelmaa ja yleisiä määräyksiä.

Luku neljä keskittyy kokonaisuudessaan jätteen haltijan oikeusasemaan. Luvussa syvennyttään niin jätehuoltoon, jätteeseen, jätteenkuljetukseen, jätteenkäsittelyyn, jätemaksuihin kuin jättesuunnitelmaankin. Luvussa tarkastellaan jätteen haltijan oikeuksia ja velvollisuuksia nykyisen jätelain kannalta. Lisäksi luodaan katsaus tulevaan ja siihen miten jo hyväksytyt tuleva jätelaki tulee asioita muuttamaan. Asioita tarkastellaan niin jätelain, ympäristönsuojelulain kuin hajajätevesiasetuksen kannalta. Lisäksi huomioidaan muun lainsäädännön vaikutus jätteen haltijaan. Luvussa esitellään lisäksi käytännön ongelmia, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen kautta, joita jätelaki on tuonut mukanaan jätteen haltijoille. Lisäksi neljännessä luvussa käsitellään perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä jätteen haltijaa koskien. Viimeisenä alalukuna luvussa neljä on taustoitusta tulevan jätelain kokonaisuudistukselle. Alaluvussa käydään läpi hallituksen esityksen pohjalta jätelain kokonaisuudistusta.

Viimeiseksi luvussa viisi käsitellään tutkimuksen johtopäätöksiä jätteen haltijan oikeusasemasta. Luvussa pohditaan myös jätteen haltijan ja viranomaisen suhdetta jätehuollossa sekä sitä, mihin suuntaan tätä suhdetta tulisi jatkossa viedä ja viekö tuleva jätelain kokonaisuudistus tähän haluttuun suuntaan.

2. Jätehuolto ja sen sääntelyä käsittelevä normisto

2.1. EU:n lainsäädäntö

Suomen liittyttyä EU:n jäseneksi on osa kansallisesta itsemääräämisoikeudesta luovutettu EU:n yhteisille toimielimille. EU:n lainsäädäntö muodostuu yhteisönormeista. Näitä normeja ovat suositukset, direktiivit sekä asetukset. Direktiivien sisältö tulee aina implementoida jäsenvaltion omaan lainsäädäntöön. Direktiivien tavoitteet tulee jokaisen maan saavuttaa, mutta jokainen jäsenvaltio voi vaikuttaa niihin keinoihin, joilla tavoitteisiin päästään. Regulaatiot ovat niin sanottua ylikansallista lainsäädäntöä, jotka tulevat suoraan sovellettaviksi jokaisessa jäsenmaassa.³⁶

EU:n ympäristödirektiivit asettavat myös suomalaisille viranomaisille velvollisuuksia. Näitä velvollisuuksia voivat olla muun muassa suunnitelmien ja tavoiteohjelmien laadinta toimenpiteisiin ryhtymiseksi. EU:n ympäristöpolitiikassa jätteet ovat olleet mukana jo alusta asti. Jätteitä koskevia tavoitteita sisältyi jo ensimmäiseen vuonna 1972 tehtyyn ympäristöohjelmaan. Lähtökohdana EU:ssa on ollut jätteen tavaraluonteisuus, jolloin siihen tulee soveltaa vastaavia periaatteita kuin muun muassa vapaaseen liikkumiseen.³⁷ EU:n Perusoikeuskirjassa (2010/C83/02) käsitellään ympäristönsuojelua 37 artiklassa. Artiklan mukaisesti unionin politiikkoihin on sisällytettävä ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen. Lisäksi täytyy varmistaa kaiken toteutuminen kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti.

Ympäristönsuojelu pitää sisällään paljon erilaisia asioita, joten sen yksiselitteinen määrittely ei ole mahdollista. Kuitenkin ympäristöön kytkeytyviä oikeuksia on mahdollista tarkastella perusoikeuksina, kuten oikeutta puhtaaseen ja terveelliseen ympäristöön. Näiden kollektiivisten oikeuksien rinnastamista perusoikeuksiin tukee EU:n oikeudessa seikat, joita ovat muun

³⁶ Ekroos 1994, 32

³⁷ Ekroos 1994, 36, 39–40

muassa jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne, perusoikeuskirjan ympäristönsuojelua koskeva artikla sekä ympäristönsuojelun normatiivisen merkityksen kasvu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.³⁸

EU:n jätedirektiivi (2008/98/EY) pyrkii edistämään jätteen synnyn ehkäisyä, uudelleenkäyttöä sekä kierrätystä ja yksinkertaistamaan nykyistä EU:n jätesäätelyä. Uusi jätedirektiivi vahvistaa viisiportaisen jätehierarkian. Tärkeysjärjestyksessä ensimmäisenä on jätteen synnyn ehkäisy, valmistelu uudelleenkäyttöön, kierrätys, muu hyödyntäminen sekä viimeiseksi loppukäsittely. EU:n jätedirektiiviä ei sen 2 artiklan 2 D kohdan mukaan sovelleta jätevesiin, lukuun ottamatta nestemäisiä jätteitä. Jätedirektiivin 7 artiklassa käsitellään jätteen syntymisen ehkäisyä. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden tehtävänä on huolehtia siitä, että kaikki tarvittavat toimet tehdään, jotta syntyvän jätteen kokonaismäärä saadaan vakiinnutettua vuoden 2008 tasoon. Tämän tuli tapahtua vuoteen 2010 mennessä. Artiklassa vakiinnuttamisella tarkoitetaan sitä, ettei jätemäärä enää lisäännä vaikuttamisjakson alkuun verrattuna. Artiklassa on määritelty Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotuksia tukitoimista, joilla jäsenmaita voidaan auttaa saavuttamaan tavoitteet.

Jätedirektiivin 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden vastuulla on varmistaa jätehuollon toimivuus keräämisestä hyödyntämiseen niin, että välineinä ja käytettävänä infrastruktuureina ovat sellaiset, jotka takaavat muun muassa terveyden, ympäristön, vesien ja maaperän suojelun korkeatasoisesti ja jotka eivät ole vahingollisia maaseudulle tai erityisen kiinnostuksen kohteille. Artiklan mukaan on käytettävä parasta jätehuollon tekniikkaa, jos jäsenvaltio asettaa jätteiden hyödyntämisestä ja huolehtimisesta yleisesti sitovia määräyksiä.

Jätedirektiivin 36 artikla säättää jäsenvaltioiden tehtäväksi huolehtia, että toimivaltaiset viranomaiset laativat yhden tai useamman jätehuoltosuunnitelman, joka tulee tarkistaa vähintään viiden vuoden välein. Suunnitelman tai suunnitelmien tulee kattaa jäsenvaltion koko maantieteellinen alue. Suomessa tämä on toteutettu valtakunnallisella jättesuunnitelmalla, joka on voimassa vuoteen 2016 saakka. Suomessa jätesäätely on harmonisoitu EU:n jätesäätelyä vastaavaksi. EU:n aiempi puitedirektiivi on meillä voimassa jätelailla ja jäteasetuksella. Lisäksi eri lupamenettelyt on huomioitu ympäristönsuojelulaissa ja -asetuksessa.³⁹ Uuteen EU:n

³⁸ Paunio 2007, 899-900

³⁹ Alanen ym. 2000, 84

jätedirektiiviin pyritään vastaamaan jätealan lainsäädännön kokonaisuudistuksella, joka on parhaillaan käynnissä⁴⁰.

2.2. Suomen perustuslaki

Yksi olennaisimmista muutospirteistä suomalaisessa oikeuselämässä on viime vuosina ollut perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen vahvistuminen. Perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat ovat saavuttaneet varsin merkittävän roolin tuomioistuinten ja viranomaisten arkipäiväisessä toiminnassa viimeisen vuosikymmenen aikana.⁴¹ Perus- ja ihmisoikeuksien vahvistuminen on näkynyt viime vuosina myös oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Perusoikeusnäkökohdilla onkin nykyään vakiintunut asema muun muassa ympäristöoikeudellisessa oppirakennelmassa ja argumentaatiotavassa.⁴²

Perusoikeussäännöksiensä pohjana ovat yhteiskunnan hyväksyttävät perusarvot. Tällä perusteella niitä voidaan käyttää tulkintaperusteina muuta lainsäädäntöä sovellettaessa. Tällöin puhutaan perustuslain tulkintavaikutuksesta tai perustuslainmukaisesta laintulkinnasta taikka perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta. Tulkintavaikutuksella on aina normiston koheesiota lisäävä vaikutus. Perustuslain tasolla vahvistetut arvostukset yhdensuuntaistavat tulkintavaikutuksen avulla ympäristölainsäädännön soveltamiskäytäntöä. Koheesiolla on merkitystä lainopin systematisoivan tehtävän kannalta.⁴³

Perusoikeudet ovat kotimaisessa lainsäädännössä korkeimmalla hierarkiatasolla. Vaikka perusoikeudet ovat perustavanlaatuisia oikeuksia, eivät ne kuitenkaan voi olla niin ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa tai laajuudessa rajoittaa. Kuitenkin perusoikeuksien perustuslaintasoisuus asettaa ehtoja ja rajoituksia sille, miten ja kuinka laajalti perusoikeuksia voidaan rajoittaa.⁴⁴ Perusoikeuksille on perustuslakivaliokunnan toimesta määritelty yleisten rajoitusedellytysten luettelo. Vaatimukset voidaan tiivistää seuraavasti: lailla säätämisen vaa-

⁴⁰ www.ymparisto.fi, 17.3.2010

⁴¹ Länsineva 2004, 274

⁴² Länsineva 2004, 274

⁴³ Perusoikeuspuheenvuoroja 1998, 65, 78

⁴⁴ Viljanen 2001, 12–13

timus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävyyysvaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus. Jos perusoikeutta ollaan rajoittamassa, tulee rajoituksen täyttää yhtä aikaa kaikki edellä luetellut vaatimukset. Luettelo ei ole tyhjentävä vaan se sisältää keskeisimmät huomioon otettavat seikat.⁴⁵ Perusoikeusuudistusta pohdittaessa perusoikeuksien rajoittamista edellyttävät kysymykset olivat myös näkyvästi esillä. Perusoikeuskomitean ehdotus oli, että rajoituslausekkeiden lisäksi perustuslain tekstiin olisi tullut yleinen perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä koskeva säännös. Uudistuksen valmisteluiden edetessä ajatuksesta luovuttiin ja päätettiin, että asia jätetään perusoikeuksien yleisten oppien ja oikeuskäytännön varassa ratkaistavaksi.⁴⁶

Perusoikeuksiin sisältyy yhtenä osa-alueena oikeudellinen yhdenvertaisuus. Oikeudellisen yhdenvertaisuuden vaatimuksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä tarkoitetaan muodollista ja aineellista yhdenvertaisuutta, yhdenvertaista kohtelua sekä oikeudenmukaisuutta perustuen lakiin. Yhdenvertaisuusperiaate sisältää myös vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa sekä mielivallan kiellon. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin mitä laissa on säädetty. Täten yhdenvertaisuusperiaatteella rajoitetaan viranomaisten harkintavaltaa.⁴⁷ Jaottelu muodolliseen ja tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen on positiivisen erityiskohtelun taustavaikeuttajana. Toisinaan, jotta päästään tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen täytyy poiketa muodollisesta yhdenvertaisuudesta. Tämän on kuitenkin tapahduttava hyväksyttävän tarkoituksiperän ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa.⁴⁸

Omaisuuksensuojalla on vahva asema Suomen oikeusjärjestelmässä. Se on liittynyt pääasiassa lainsäätämisenjärjestystä koskeviin rajanvetoihin. Perustuslakivaliokunnan mukaan tavallisella lailla on voitu säätää omistusoikeuden rajoituksista, jos ne eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuuden käyttämiseen normaalisti, kohtuullisesti ja järkevästi. Omistusoikeuden takamaan suojaan sisältyvät kaikki omistajan oikeusaseman olennaiset elementit. Kiinteässä omaisuudessa näitä ovat: omistajan mahdollisuus käyttää ja hyödyntää omaa omaisuuttaan

⁴⁵ PeVM 25/1994

⁴⁶ KM 3/1992

⁴⁷ Perusoikeudet 1999, 43

⁴⁸ Perusoikeudet 1999, 245

taloudellisesti sekä mahdollisuus sulkea sen käytöstä pois kaikki ulkopuoliset.⁴⁹ Perusoikeus- uudistuksen yhteydessä omaisuudensuoja-asioissa noudatettiin pidättyvää ja varovaista linjaa. Tämän johdosta säännöksen esitöistä ei valitettavasti ole apua yritettäessä pohtia, kuinka omaisuudensuojasäännös asettuu osaksi uutta perusoikeusjärjestelmää ja miten sitä tulisi tulkita.⁵⁰

Perustuslain 121 §:n mukaisesti Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon. Saman pykälän toinen momentti edellyttää kuntien tehtävistä säädettävän lailla. Perustuslain 2 §:n mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Samainen pykälä määrittää, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 2 § turvaa suomalaisille kansanvaltaisuuden sekä oikeusvaltioperiaatteiden noudattamisen.

Suomen perustuslain 124 §:n mukaisesti julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle tulee säätää lailla. Lain avullakin tehtävän voi antaa muulle kuin viranomaiselle vain siinä tapauksessa, jos se on tarkoituksenmukaista tehtävän hoidon kannalta eikä se vaaranna oikeusturvaa, perusoikeuksia tai hyvän hallinnon muita vaatimuksia. 124 § kieltää kuitenkin luovuttamasta merkittävän julkisen vallan käyttöä muille kuin viranomaisille. Jätelainsäädännön valvontatehtäviä mietittäessä 124 §:n lähtökohtana on ollut Perustuslakivaliokunnan käytäntö siitä, että vain viranomaiset ja laillisesti nimetyt virkamiehet saavat suorittaa julkisia hallintotehtäviä⁵¹. Poikkeus tästä periaatteesta voidaan tehdä ainoastaan, jos siitä säädetään suoraan lailla tai valtuutetaan laissa viranomaisen tietyillä edellytyksillä siirtämään yksityiselle taholle päätöksentekovaltansa⁵². Julkiset hallintotehtävät ovat määritelty seuraavasti, ne joko velvoittavat ja rajoittavat, oikeuttavat ja myöntävät, valmistelevat ja panevat täytäntöön, määräävät ja ohjaavat, valvovat ja tarkastelevat, suojelevat ja pelastavat tai palvelevat ja huolehtivat. Perustuslain 124 §:n suoja koskee sellaista hallinnollista päätöksentekoa, joka sisältää hallinnon ulkopuolisiin kohdistuvia oikeudellisia vaikutuksia. Näitä ovat sellaiset vaikutukset, jotka velvoittavat, kieltävät, sallivat tai luovat oikeutta. Jätelain ja ympäristönsuojelulain kunnalle säätämät eri tehtävät sisältävät kaikki edellä mainitut toimintakategoriat.⁵³

⁴⁹ Perusoikeudet 1999, 50–51, 482

⁵⁰ Länsineva 2002, 65

⁵¹ Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä, 34

⁵² Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä, 35

⁵³ Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä, 35

Jätehuoltoa käsiteltäessä jätehuollon operatiivinen järjestäminen luetaan palvelu- tai huolehtimistehtäväksi kuten myös jäteneuvonta. Muut tehtävät sisältävät, enemmän tai vähemmän, julkisen vallan käyttöä. Kunnan jätetaksan päätös vaikuttaa kuntalaisten taloudellisiin etuihin, joten se on julkisen vallan käyttöä. Jos kunta päättää siirtyä jätteenkuljetusjärjestelmästä toiseen, koskee se sekä jätehuoltoyrityksien että kunnan asukkaiden oikeuksia sekä velvollisuuksia.⁵⁴ Perustuslain 80 § säätelee lainsäädäntövallan käytön laissa säädetyille viranomaisille. Täten norminantotehtäviä ei voi antaa muille kuin viranomaisille. Tämä on otettava huomioon kunnan lain nojalla harjoittaman norminannon osalta.

Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Pykälän mukaisesti lailla pitää kuitenkin säätää siinä tapauksessa, että säädös koskee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita sekä jos asia muutoin kuuluu lain alaan perustuslain mukaisesti. Asetuksen antaa pykälän perusteella aina valtioneuvosto, jos muuta ei ole säädetty. Perustuslain 80 §:n toisen momentin mukaisesti muunkin viranomaisen on mahdollisuus antaa oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos viranomainen on lailla siihen valtuutettu sekä sääntelyn kohteeseen liittyy erityisiä syitä, eikä sääntelyn tarvitse olla laki tai asetus. Toinen momentti säätelee lisäksi, että valtuutuksen tulee olla täsmällisesti rajattu soveltamisalaltaan.

Kuntien jätehuoltoon liittyvät tehtävät pitävät sisällään suurimmaksi osaksi jonkin verran julkisen vallan käyttöä. Mikäli julkisen vallan käyttöä on merkittävästi, sitä voi hoitaa vain viranomainen. Jos julkisen vallan käyttöä ei ole merkittävästi, voidaan jätehuoltoa antaa myös yksityiselle, joka voi olla esimerkiksi kunnan omistama yhtiö. Kun arvioidaan julkisen vallan käytön merkittävyyttä kunnan vastuulla olevan jätteen kuljetusjärjestelmästä ja jätteen hyödyntämis- ja käsittelypaikasta, päättäminen voidaan rinnastaa jossain määrin lupaharkintaan. Tämä siksi, että molemmissa tapauksissa perusoikeustarkastelun näkökulmasta kyseessä on elinkeinovapaus. Jätteen hyödyntämis- ja käsittelypaikkatehtävät ovat kuitenkin lähtökohtaisesti määritelty lailla kunnan hoidettaviksi.⁵⁵

Päätettäessä taloudellisesta etuudesta ei välttämättä kuitenkaan käytetä merkittävää julkista valtaa. Taloudellinen etuus on kyseessä, kun päätetään jätetaksan määrästä tai maksujen määrittämisestä ja maksuunpanosta. Tarkasteltaessa kiinteistön hoidon kokonaiskuluja ovat jäte-

⁵⁴ Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä, 36

⁵⁵ Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä, 36–37

maksut niihin verrattaessa varsin pieniä. Tällä perusteella voidaan katsoa, että kunnan jätetak-saa ja siihen liittyvien maksujen päätöksenteko ei ole merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tämä varsinkin silloin, jos maksun perusteista on säädetty täsmällisesti laissa. Kunnan jäte-huoltoon liittyvistä hallintotehtävistä ainoastaan pakkokeinojen käytön ja kunnallisten jäte-huoltomääräysten osalta on perustuslaissa (124 § ja 80 §) ehdottomat kiellot siirtää niitä yksi-tyiselle. Mahdollisuus näiden siirtoon on vain toiselle viranomaiselle, esimerkiksi kuntayhty-mälle. Edellisiin verrattaessa jätetaksan päätös ja maksun määrääminen ovat vähäistä julkisen vallan käyttöä. Myös valvontatoiminta lukeutuu vähäisen julkisen vallan käytön piiriin.⁵⁶

Perustuslain 20 § määrittää vastuun ympäristöstä. Pykälä määrittää vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kuin myös ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluvan kaikille. Julki-sella vallalla on vastuu siitä, että jokaiselle pyritään turvaamaan oikeus terveelliseen ympäris-töön ja annetaan mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon niissä asioissa, jotka koskevat elinympäristöä. Viljanen näkee perustuslain säännökseen liittyvän vahvan painoarvon ympä-ristönsuojeluarvoille. Kun perusoikeusuudistuksen myötä ympäristöarvot kiinnitettiin perus-tuslain säännökseen, vahvasti se perusteen normatiivista pohjaa.⁵⁷

2.3. Hallintolaki

Hallintolaki on yleislaki, jonka tarkoituksena on sen 1 §:n mukaisesti toteuttaa ja edistää hy-vää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lisäksi lain tarkoituksena on hallinnon palve-lujen laadun edistäminen sekä tuloksellisuuden parantaminen. Hallintolaista löytyvät hyvän hallinnon perusteet, joita kunnissa on noudatettava. Hallinnon yleiset periaatteet ovat merki-tyksellisiä mietittäessä kuntien muutoksia. Viranomaisten harkintavalta jaetaan oikeusharkin-taan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinnassa päätöksen perustana ovat sään-nökset ja muut oikeuslähteet. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa viranomaisen ratkaisu pe-rustuu pääasiassa yhteiskuntapoliittisiin päämääriin. Tarkoituksenmukaisuusharkintaa ohjaa-

⁵⁶ Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä, 36–37, 39

⁵⁷ Viljanen 2001, 157

vat lisäksi rajoittavat periaatteet. Käytännön kunnallishallinnossa noudatetaan useasti molempia harkintamuotoja.⁵⁸

Hallintolaki tulee sovellettavaksi kaikissa viranomaisissa. Hallintolaki kattaa kaikki viranomaisten toimintamuodot. Toimintamuodot voidaan jakaa neljään alueeseen: hallinnollinen sääntely ja julkisen vallan käyttö hallintotoiminnassa; julkisten palvelujen tuottaminen ja julkisten etujen jakaminen; hallinnon sisäinen, pääosin julkishallintoa ylläpitävä toiminta sekä hallintoviranomaisten taloudellinen toiminta. Taloudelliseen toimintaan hallintolailla ei ole niin suurta merkitystä, kuin muihin alueisiin.⁵⁹

Hallintolaki määrittelee hyvän hallinnon perusteet. Lain 6 § säätelee hallinnon oikeusperiaatteet. Oikeusperiaatteisiin kuuluvat viranomaisten tasapuolinen kohtelu hallinnossa asioivia kohtaan sekä toimivallan käyttö ainoastaan lain hyväksymiin tarkoituksiin. Pykälässä säädetään lisäksi puolueettomista ja oikeassa suhteessa olevista viranomaisen toimenpiteistä. Oikeusperiaatteet, jotka aiemmin perustuivat oikeuskäytäntöön, ovat nyt koottuna hallintolakiin.⁶⁰ Hallintolaki ei kuitenkaan sisällä kaikkia oikeusperiaatteita. Vaikka keskeiset hallinnon oikeusperiaatteet hallintolaista löytyvätkin, niin kattava se ei kuitenkaan ole. Oikeusvarmuus puuttuu hallintolaista kokonaan. Samoin on hallinnon lainalaisuusperiaatteen kanssa, joka määräytyy suoraan perustuslain 2 §:n 3 momentin perusteella. Oikeusperiaatteista muun muassa oikeusvoima, eli pysyvyyteen liittyvä periaate, määräytyy pitkälti oikeuskäytännön eikä säädännäisen oikeuden mukaan.⁶¹

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat mahdollista pääpiirteissään määritellä ja selvittää, mutta niiden erot eivät ole kuitenkaan selvärajaisia. Periaatteita voidaan soveltaa myös yhtä aikaa. Hallintotoiminnan objektiivisuus on yksi periaatteista, jonka voidaan katsoa olevan kaikkien muiden periaatteiden taustavaikuttajana ja yleisenä lähtökohtana. Hallintotoiminnassa tulee ottaa huomioon myös EU-oikeudelliset periaatteet. Näitä periaatteita ovat muun muassa yhdenvertaisuus-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate sekä oikeusvarmuus ja harkintavallan väärinkäytön kielto. Hallinnon oikeusperiaatteita tulee noudattaa myös muussakin hal-

⁵⁸ Harjula – Prättälä 2007, 24

⁵⁹ Mäenpää 2008 A, 26

⁶⁰ Harjula – Prättälä 2007, 24

⁶¹ Mäenpää 2008 A, 43

lintotoiminnassa kuin varsinaisessa hallinnollisessa päätöksenteossa.⁶² Kunnan tulee siis jätehuoltoonkin liittyvässä päätöksenteossa huomioida, että hallinnon oikeusperiaatteet toteutuvat.

Yhdenvertaisuusperiaate perustuu Suomen perustuslain 6 §:ään. Pykälän mukaisesti ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä edellyttää viranomaisilta johdonmukaisuutta päätöksissään. Aiempaa hallintokäytäntöä ei voi muuttaa ilman perusteltua syytä.⁶³ Keskeinen sisältö yhdenvertaisuusperiaatteessa on syrjintäkielto. Ketään ei saa perusteettomasti asettaa eriarvoiseen asemaan. Täsmennystä periaatteelle antavat erityisesti tasa-arvolaki (609/1986) ja yhdenvertaisuuslaki (21/2004). Julkisessa tehtävässä tapahtuvasta syrjinnästä on säädetty erikseen rangaistus rikoslaissa (39/1889). Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää viranomaiselta myös tasapuolista kohtelua sekä johdonmukaisuutta. Tasapuolisuus toteutuu, kun viranomaisen kohtelee asiakkaita yhdenvertaisesti. Johdonmukaisuuteen päästään tekemällä samanlaisissa asioissa samanlaisia ratkaisuja ja noudattamalla johdonmukaista ratkaisulinjaa.⁶⁴

Suhteellisuusperiaatteen tarkoituksena on taata viranomaisen toimien oikea suhde tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisen on käytettävä keinojaan oikeassa mittasuhteessa.⁶⁵ Oikeana mittana voidaan pitää kohtuullisuutta. Suhteellisuusperiaate perustuu kolmelle asialle: toimien on oltava asianmukaisia ja tehokkaita; sopivia, tarpeellisia ja välttämättömiä sekä oikeasuhtaisia. Suhteellisuusperiaate korostuu ennen kaikkea rajoittavissa tai kielteisissä ratkaisuis- ja toimissa. Se vaikuttaa viranomaisiin kohtuullistavasti, edellyttäen esimerkiksi varoitusta ensin tai kohtuullisuuden huomioimista takaisinperinnässä.⁶⁶

Tarkoitussidonnaisuuden periaate kuvastaa viranomaisen oman tehtävän toteuttamisen edistämistä sekä lain tavoitteiden saavuttamista. Tarkoitussidonnaisuuteen kuuluu myös se, ettei viranomaisen käytä harkintavaltaansa väärin.⁶⁷ Tarkoitussidonnaisuudesta voidaan puhua myös yleisenä toimivallan väärinkäyttökieltona. Tällä tarkoitetaan yleistä kieltoa käyttää vää-

⁶² Mäenpää 2008 A, 65 - 66

⁶³ Harjula – Prättälä 2007, 24

⁶⁴ Mäenpää 2008 B, 69 - 71

⁶⁵ Harjula – Prättälä 2007, 25

⁶⁶ Mäenpää 2008 B, 74 - 75

⁶⁷ Harjula – Prättälä 2007, 25

rin viranomaisen tehtäviin tai toimivaltaan kuuluvaa valtaa. Viranomaisen on käytettävä toimivaltaa ainoastaan niihin toimiin, joihin viranomainen on valtuutettu.⁶⁸

Objektiviteettiperiaatteen mukaista on viranomaisen asiallinen ja puolueeton toiminta⁶⁹. Toiminta hallinnossa ei saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle vieraisiin perusteisiin, kuten esimerkiksi ystävien suosimiseen, henkilökohtaisen edun tavoitteluun tai julkisyhteisön etujen tavoitteluun. Viranomaisen on toimittava puolueettomasti ja objektiivisesti. Objektiviteettiperiaate korostuu ennen muuta esteellisyyssäännöksissä, joiden avulla pyritään takaamaan päätösten puolueettomuus. Myös viranomaisen velvollisuus perustella kaikki päätöksensä on osa objektiviteettiperiaatetta.⁷⁰

Luottamuksensuojaperiaate merkitsee yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Yksityisen on pystyttävä luottamaan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen viranomaisen toiminnassa.⁷¹ Yksityisen on voitava luottaa viranomaisen toiminnassa siihen, että toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu heikentäen yksityisen etua tai oikeutta⁷². Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimintojen on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuoja perustuu viranomaisten lain noudattamiseen, viranomaisten pysymiseen tekemissään päätöksissä ja antamissaan sitoumuksissa sekä omaksutun tulkintalinjan noudattamiseen. Tärkeä osa luottamuksensuojaa on myös taannehtivien toimenpiteiden kieltö.⁷³

Hallintolain 7 § säätelee palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Pykälän mukaan hallinnossa asioivan on saatava asianmukaisesti hallinnon palveluita. Viranomaisen on huolehdittava tehtävänsä tuloksellisesta hoitamisesta. Pykälässä 8 säädetään viranomaisen neuvonnasta. Neuvonnan tulee olla maksutonta. Pykälä säätelee viranomaisen velvollisuudesta antaa asiakkaille hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja velvollisuudesta vastata kysymyksiin ja tiedusteluihin koskien asiointia. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu myös hallintolain 9 §:ssä säädetty hyvän kielenkäytön vaatimus. Viranomaisen tulee käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

⁶⁸ Mäenpää 2008 B, 71 - 72

⁶⁹ Harjula – Prättälä 2007, 25

⁷⁰ Mäenpää 2008 B, 73

⁷¹ Harjula – Prättälä 2007, 25

⁷² Mäenpää 2008 B, 75

⁷³ Mäenpää 2008 B, 76

Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan mukaan hyvään hallintoon sisältyy myös kolme menettelyllistä oikeutta. Niitä ovat: oikeus tulla kuulluksi, oikeus tutustua asiakirjoihin ja oikeus saada perusteltu päätös. Ensimmäisenä mainitun asianosaisen kuulemisen tehtävänä on taata yksityiselle tieto hänen asiansa käsittelystä ja ratkaisuun vaikuttavista seikoista⁷⁴. Mäenpää katsoo, että perusteluvollisuuteen sisältyy lisäksi viranomaisen velvollisuus ilmoittaa muutoksenhakumahdollisuudesta⁷⁵. Asianosaisasema on hallintoasioissa keskeisellä sijalla. Sillä on merkitystä menettelyn edellytysten täyttymiseen sekä myös keskeisimpien ennakkollisten oikeusturvaperiaatteiden soveltamiseen.⁷⁶

Julkinen hallinto pitää sisällään oikeusturvan kannalta julkisen vallan käytön, hallinnollisen päätöksenteon sekä muut hallintotehtävän hoitamisen muodot. **Subjekttiivinen oikeusturva** on menettelyä, jonka avulla yksilö saa suojaa omalle oikeusasemalleen ja vapauspiirilleen sekä pystyy toteuttamaan omia oikeuksiaan ja etujaan. **Objekttiivinen oikeusturva** painottuu enemmän julkisten päätösten lainmukaisuuden valvontaan, virkavastuun toteutumiseen sekä mahdollisuuteen saada päätös kumotuksi tai korjatuksi, jos se on lainvastainen. Oikeusturvatakeet voidaan julkishallinnossa jakaa kahteen pääryhmään ajallisesti, ennalta vaikuttavaan eli preventiiviseen ja jälkikäteiseen eli korjaavaan takeeseen. Preventiivinen oikeusturva on päätöksentekoa edeltävää toimintaa ja sen perustana on sääntely hallinnon menettelyistä. Preventiiviseen oikeusturvaan kuuluvat muun muassa hyvän hallinnon perusteet sekä hallinnon lainalaisuus ja muotosidonnaisuus. Korjaavat takeet koskevat aina jo tehtyä päätöstä tai aiemmin suoritettua toimintaa. Korjaavien takeiden päämuotoina ovat korjaaminen ja muutoksenhaku. Viranomaisella on mahdollisuus itse oikaista oman päätöksensä asia-, menettely- ja kirjoitusvirheet. Muutoksenhaku puolestaan on hallintoprosessi ja muutoksenhaku on tehtävä hallintotuomioistuimeen.⁷⁷

Perustuslain 21 §:n 2 momentti säättää oikeusturvasta lisäksi, että lailla on turvattava käsitteilyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet. Säännöksen loppu osoittaa, ettei perustuslaissa ole tarkoitukseen luetella hyvän hallinnon takeita kattavasti⁷⁸. Viranomaisen

⁷⁴ Mäenpää 2010, 133

⁷⁵ Mäenpää 2010, 135

⁷⁶ HE 72/2002, 62

⁷⁷ Mäenpää 2010, 151, 153

⁷⁸ Miettinen - Väättänen 2006, 11

tehtävänä on huolehtia, että asiakkaalla on aina selkeä käsitys siitä, mitkä mahdollisuudet hänellä on menettelyllisten oikeuksien käyttämiseen. Hallintolakiin ei sisälly varsinaista velvoitetta tiedottamisesta, mutta on silti tärkeää asiakkaan oikeusturvan kannalta, että asiakkaalle tiedotetaan hänelle lain mukaan kuuluvista oikeuksista.⁷⁹

2.4. Kuntalaki

Myös kuntalaki on yleislaki, jossa säädetään kunnanhallinnossa noudatettavista säännöksistä. Kuntalaki säättää kunnallisen viranomaisen toimivallasta. Kuntalain 1 §:n mukaisesti kuntien tehtävänä on pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia sekä kestäväää kehitystä alueellaan. Lain 2 § säättää kunnan hoidettavaksi ne tehtävät, jotka se on itsehallinnon nojalla ottanut itselleen sekä lisäksi ne tehtävät joita sille on laissa säädetty. Erillisestä sopimuksesta kunta voi 2 §:n mukaan ottaa myös muita tehtäviä hoitaakseen. Pykälän mukaisesti kunta voi hoitaa tehtävänsä joko yksin tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tarvittaessa kunta voi käyttää kuntalain perusteella myös muita palvelujen tuottajia tehtäviensä hoitoon.

Kuntalain 76 ja 3 §:t määrittävät kuntien yhteistoiminnan muodot. Pykälän 76 mukaan kunnat voivat sopimuksella antaa tehtäviä toisen kunnan tai kuntayhtymän hoidettaviksi yhden tai usean kunnan puolesta. Kunnat voivat 76 §:n mukaan hoitaa tehtäviä sopimuksen nojalla myös yhdessä. Myös pykälän 3 perusteella kunnat voivat antaa kuntayhtymän hoidettavaksi lailla kunnalle tai kuntien yhteisesti hoidettaviksi säädettyjä tehtäviä. Lisäksi tällaisista tehtävistä voidaan sopia, että tehtävistä huolehtii toinen kunta tai toisten kuntien perustama kuntayhtymä.

Kuntalain 29 § säättää kunnan tiedottamisesta. Kunnan tulee pykälän mukaisesti tiedottaa asukkailleen vireillä olevista asioista, suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Saman pykälän mukaan kunnan tulee tarvittaessa laatia katsauksia muun muassa ympäristönsuojelua koskevista asioista. Katsauksien laatiminen ei kuiten-

⁷⁹ Miettinen - Vääänen 2006, 32

kaan ole pakollista, vaan kunta voi käyttää niitä tarpeen mukaan⁸⁰. Katsauksilla kunta voi tarvittaessa saattaa asukkaiden tietoon valmisteilla olevia asioita, jotta kunnan asukkaat pystyvät niihin hyvissä ajoin varautumaan. Tämän kunnan tehtävän ei katsottu toteutuneen aiemman hajajätevesiasetuksen tultua voimaan. Kuntalaiset ympäri maan kokivat, etteivät he saaneet riittävästi tietoa pystyäkseen päättämään toimistaan hajajätevesien suhteen.

2.5. Jätelaki

Jätelain 1 §:n mukaisesti lain tehtävänä on ensisijaisesti kestävän kehityksen tukeminen sekä haitan ja vaaran ehkäiseminen. Tähän päästään pykälän mukaan luonnon varojen järkevällä käytöllä. Kestävän kehityksen periaate pohjautuu YK:n Maailman ympäristön ja kehityksen raporttiin⁸¹. Jätelakia ja sen soveltamista laajennettiin aikaisempaan verrattuna lisäämällä jätteen syntymisen ehkäiseminen sekä määrän, vaarallisuuden ja haitallisuuden vähentäminen. Näillä säännöksillä pyrittiin helpottamaan jätehuollon järjestelyjä.⁸²

Jätelain 2 § (91/2000) määrittää lain soveltamisalan. Laki koskee jätettä, jätteen syntymisen ehkäisyä sekä sen haitallisten tai vaarallisten ominaisuuksien vähentämistä, jätteen hyödyntämisen edistämistä, jätehuollon muuta järjestämistä, roskaantumisen ehkäisemistä sekä roskaantuneen alueen puhdistamista. Näillä kaikilla edellä mainituilla on vaikutusta jätteen hallintaan. Jätelailla on erityislain asema sen säännellessä 2 §:n mukaisesti jätteestä, sen syntymisen ehkäisemisestä sekä sen vaarallisen tai haitallisen ominaisuuden vähentämisestä.

Jätelain ympäristöllinen tavoite on jätteiden vaarattomaksi tekeminen. Laissa ja sen soveltamisessa keskeistä on jätteen, ongelmajätteen, jätteen tuottajan ja jätehuollon käsitteet. Nämä käsitteet määrittävät jätelain soveltamisalan laajasti. Perustan jätelaille muodostaa jätetoimintaa käsittelevät yleiset huolehtimis- ja vastuujärjestelyt. Yhteiskunnallisen jätehuoltojärjes-

⁸⁰ Kunnan viestintä, 39

⁸¹ Salo - Snellman 1994, 11

⁸² Salo - Snellman 1994, 12

telmän tulee pääsääntöisesti olla kaikkien tarvitsijoiden saavutettavissa. Tähän voidaan päästä joko kunnan tai toiminnanharjoittajan ratkaisun varassa.⁸³

Kunnalla on muun muassa jätelain 10 §:n perusteella keskeinen asema jätehuollon toteuttamisessa. Jätehuolto voidaan tarvittaessa järjestää kuntien yhteistoimintana jätelain 16 §:n mukaisesti. Yhteistoiminta tulee tehdä kuntalain määrittämänä kuntayhtymänä, jolloin kaikki jätelain kuntaa koskevat säädökset voidaan toteuttaa. Jos jätehuolto järjestetään vain rajoitetussa yhteistoiminnassa, voidaan käyttää myös muita yhteistoimintamuotoja kuten sopimusta.⁸⁴ Jätelain lähtökohtana 6 §:n mukaisesti on jätteen hyödyntäminen, jos tekniikka sen mahdollistaa ja siitä ei tule liian suuria lisäkustannuksia. Jos muita mahdollisuuksia ei ole, niin viimeisenä vaihtoehtona on 6 §:n 2 kohdan mukaan jätteen loppusijoitus eli kaatopaikalle vienti. Jätehuollon yhtenäinen normisto syntyy jätelain lisäksi valtioneuvoston yleisistä määräyksistä, jättesuunnitelmasta sekä kunnan jätehuoltomääräyksistä.

2.6. Ympäristönsuojelulaki

Käsite ympäristön pilaantumisesta on sidoksissa ihmisen toimintaan ja sellaiseen toimintaan josta aiheutuu päästöjä. Käsite on tällaisessa käytössä kaikilla tasoilla, kuten kansainvälisissä sopimuksissa, EU:n oikeudessa kuin myös Suomen kansallisessa oikeudessa. Keskeisenä säädöksenä käsitteelle on ympäristönsuojelulaki. Lailla on säädetty voimaan EU:n ympäristön pilaantumiseen liittyviä direktiivejä, joista ylimpänä ennen muuta IPPC-direktiivi.⁸⁵

Ympäristönsuojelulain 1 §:ssä määritellään lain tavoitteeksi ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia vahinkoja. Samainen pykälä säättää lain tehtäväksi ehkäistä jätteiden syntyä ja haitallisia vaikutuksia. Ympäristönsuojelulakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Lain 2 §:n mukaisesti lakia sovelletaan myös toimintaan jossa syntyy jätettä, sekä jätteen

⁸³ Hollo 2009 A, 465, 467

⁸⁴ Salo - Snellman 1994, 28

⁸⁵ Hollo 2009 B, 227

hyödyntämiseen ja käsittelyyn. Pykälän mukaisesti nämä tekijät määrittävät jätteen haltijan toimintaa. Ympäristönsuojelulaki on yleislaki jätelakiin verrattuna.

Ympäristönsuojelulain 4 § käsittelee niitä yleisiä periaatteita, jotka ovat huomioitava ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavissa toiminnoissa. Osin samoja periaatteita sisältyy myös jätelakiin. Ympäristönsuojelulain 4 §:n mukaan käytössä on ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate, varovaisuus- ja huolellisuusperiaate, parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate, ympäristön kannalta parhaan käytännön periaate sekä aiheuttamisperiaate. Ympäristönsuojelulain 5 § määrittelee ne yleiset velvollisuudet, jotka toiminnanharjoittajaa koskevat. Toiminnanharjoittajalla on selvilläolovelvollisuus ja pilaantumisen torjuntavelvollisuus (385/2009). Näillä velvollisuuksilla tarkoitetaan sitä, että toiminnanharjoittajan tulee olla selvillä toimintansa haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista sekä ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä ja pilaantumisen rajoittamisesta mahdollisimman vähäiseksi.

Ympäristönsuojelulain 5 § säättää lisäksi, että ympäristön pilaantumisen vaaran ollessa kyseessä, tulee toiminnassa noudattaa myös jätelain 4 ja 6 §:ssä säädettyjä yleisiä velvollisuuksia. Ympäristönsuojelulain 7 § (385/2009) säättää maaperän pilaamiskiellon. Sen mukaisesti maahan ei saa jättää tai päästää jätettä siten, että maaperän laatu huononee niin, että siitä on vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Lisäksi lain 26 § mukaan valtakunnallisesta ja alueellisesta jätesuunnitelmasta säädetään jätelaissa.

Ympäristövaliokunta totesi mietinnössään vuonna 2010 hallituksen esityksen ympäristönsuojelulain muuttamisesta olevan tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen. Valiokunta puolsi lakiehdotuksen hyväksymistä, mutta antoi siihen muutaman huomautuksen ja muutosehdotuksen. Keskeisinä muutosehdotuksina hallituksen esitykseen ympäristövaliokunta esitti seuraavia: perusvaatimustason kohtuullistaminen; puhdistustasovaatimuksen säätäminen jätevesijärjestelmän suunnittelun ja rakentamisen lähtökohdaksi eikä valvontaperusteeksi; kiinteistökohtaisen neuvonnan varmistaminen valtakunnallisesti; poikkeuksen myöntämisen selventäminen sosiaalisin perustein kiinteistön haltijalle viideksi vuodeksi kerrallaan; yli 68-vuotiaiden vakinaisesti asuttamien kiinteistöjen osalta ei edellytetä parantamistoimia, ellei kiinteistön jätevesijärjestelmää muutoin saneerata; vaatimus avustusjärjestelmän parantamisesta pienituloisille kotitalouksille myönnettävien avustusten käyttömahdollisuuden lisäämiseksi jätevesijärjestelmien uusimiseksi; siirtymäajan pidentäminen noin kahdella vuodella, vuoden 2016 alkuun

saakka sekä varmistuminen siitä, että kaivoveden pilaantuminen ja hygieniahaittojen syntyminen ehkäistään, herkillä alueilla vesiensuojelusta huolehditaan ja muutoin vesiensuojelun taso kokonaisuutena nousee pitkällä aikavälillä myös haja-asutusalueiden jätevesien osalta.⁸⁶

Ympäristövaliokunnan mietinnössä ympäristönsuojelulain muuttamisesta todettiin, että on välttämätöntä kohtuullistaa ja selventää sääntelyn tavoitteita kokonaisuudessaan ja lisäksi täsmentää mahdollisuutta poiketa sosiaalisten suoritusesteiden perusteella. Valiokunta esitti ympäristönsuojelulakiin uutta 3 a lukua, jolla nämä muutostarpeet voitaisiin toteuttaa. Luvussa käsitellään säännöskokonaisuutena talousjätevesien käsittelyä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla. Ympäristövaliokunta esitti mietinnössään lisäksi, että vaatimustaso olisi madallettava entisestä. Lievempi taso on orgaaninen aine 80 %, kokonaisfosfori 70 % ja kokonaistyyppi 30 %. Mietinnössään valiokunta korosti, että vaatimustaso on saavutettavissa jo kolmiosaisen saostussäiliön ja maaperäkäsittelyn muodostamalla käsittelyjärjestelmällä. Maaperäkäsittelyllä tarkoitetaan maahanimeyttämöä tai maasuodattamoa. Jos kyseessä on erityisen herkkä alue, voi kunta määrätä tiukempia vaatimustasoja.⁸⁷

Ympäristönsuojelulakia muutettiin vuoden 2011 maaliskuussa ja siihen tehtiin ympäristövaliokunnan esittämä uusi 3 a luku (196/2011). Luku käsittelee talousjätevesien käsittelyä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla. Lain 27 b §:ssä määritellään jätevesien yleisestä puhdistamisvelvollisuudesta. Pykälän mukaan, mikäli kiinteistöä ei ole liitetty viemäriverkoston eikä toimintaan tarvita tämän lain mukaista lupaa, täytyvät jätevedet johtaa ja käsitellä siten, ettei niistä aiheudu ympäristölle pilaantumisen vaaraa. Pykälä määrittää, että talousjätevedet on käsiteltävä ennen kuin ne johdetaan maahan, vesistöön tai vesilain 1 luvun 2 §:n mukaiseen uomaan tai altaaseen. Lain 27 b § antaa luvan johtaa muut kuin vesikäymälän jätevedet puhdistamatta maahan, jos jäteveden määrä on vähäinen eikä sen johtamisesta maahan aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa.

Lain 27 c §:ssä (196/2011) määritellään jätevesien käsittelyjärjestelmästä. Lain mukaan jokaisella kiinteistöllä tulee olla talousjätevesien käsittelyä varten jätevesien käsittelyjärjestelmä. Jäteveden käsittelyjärjestelmän tulee sopia käyttökohteeseen huomioiden käsittelemättömän

⁸⁶ YmVM 18/2010, 1-2, 5

⁸⁷ YmVM 18/2010, 5-6

talousjäteveden kuormituksen, ominaisuudet muussa jätevesijärjestelmässä, ympäristöolosuhteet sekä mahdollisuus ympäristön pilaantumiseen.

Ympäristönsuojelulain 27 c §:n mukaisesti jätevesien käsittelyjärjestelmän on täytettävä suunnittelun, rakennustavan ja ylläpidon osalta käsittelemättömälle jätevedelle määritelty riittävä puhdistustaso orgaanisen aineen, fosforin ja typen osalta. Riittävä puhdistustaso on tarkemmin määritelty valtioneuvoston asetuksella. Pykälän mukaan puhdistustasosta voidaan myös tarvittaessa säätää ankarampia vaatimuksia muussa laissa. Puhdistustaso ei myöskään ole voimassa alueella, jolla ovat voimassa 19 §:n mukaiset puhdistustasoa koskevat kunnan ympäristönsuojelumääräykset, jotka johtuvat ympäristöolosuhteista. Asetuksella säädetään myös ohjeellisesta puhdistustasosta silloin, kun kyseessä on ankarammat vaatimukset kunnan ympäristönsuojelumääräyksistä johtuen. Pykälä 27 c viittaa myös maankäyttö- ja rakennuslakiin, joka määrittää kiinteistökohtaisen jätevesijärjestelmän rakentamisesta ja muuttamisesta ja niiden edellyttämästä luvasta sekä käyttö- ja huolto-ohjeesta.

Ympäristönsuojelulain 27 d § (196/2011) mahdollistaa käsittelyvaatimuksista poikkeamisen. Vaatimuksista voidaan poiketa, mikäli kuormitus ympäristöön on vähäinen, huomioiden kiinteistön käyttö, verrattuna käsittelemättömän jäteveden kuormitukseen sekä kiinteistön haltijalle aiheutuisi käsittelyjärjestelmän parantamiseksi teknisiä toimia tai korkeita kustannuksia, joita voidaan pitää kohtuuttomina. Kohtuuttomuutta arvioitaessa otetaan pykälän 27 d mukaan huomioon kiinteistön sijainti suhteessa viemäriverkoston piiriin tarkoitettulla alueella, lisäksi kiinteistön haltijan ja vakituisen asukkaan korkea ikä ja muut erityistekijät, jotka liittyvät elämäntilanteeseen sekä mahdolliset sosiaaliset suoritusesteet kuten työttömyys tai sairaus tai muu näihin rinnastuva. Poikkeuksen tämän pykälän mukaisesti voi myöntää kunnan toimivaltainen viranomaisena, hakemuksen perusteella. Poikkeus voidaan myöntää enintään viiden vuoden määräajaksi kerrallaan.

Lisäksi lain hyväksymisen yhteydessä säädettiin kiinteistön talousjätevesien osalta, ettei 27 c §:n vaatimuksia sovelleta sellaisiin kiinteistöihin joilla on lain voimaan tullessa käyttökuntoinen jätevesijärjestelmä ja jonka vakituinen kiinteistöllä asuva haltija tai haltijat ovat täyttäneet 68 vuotta, jos kiinteistön talousjätevesistä ei ole vaaraa ympäristölle ja sen pilaantumiselle. Toisena ehtona säädettiin, että lain 27 d §:ää sovelletaan 1 päivänä toukokuuta 2005 olemassa

olleisiin jätevesijärjestelmiin, jotka olivat käyttökuntoisia sekä rakentamattomiin järjestelmiin, joista on rakennuslupa ennen 1 päivää toukokuuta 2005.⁸⁸

Lain hyväksymisen yhteydessä eduskunta edellytti myös viittä eri toimenpidettä hallitukselta. Ensimmäiseksi edellytettiin hallitusta kumoamaan voimassa ollut hajajätevesiasetus ja antamaan lainmuutoksen mukainen uusi asetus mahdollisimman pian. Toiseksi hallituksen tulee seurata lain toimeenpanoa ja antaa toimeenpanosta selvitys ympäristövaliokunnalle ennen siirtymäajan päättymistä. Kolmanneksi hallituksen tulee valmistella valtakunnallinen viemärintitukiohjelma, määrärahakorotuksineen, siirtymäajan loppuun saakka. Neljänneksi hallituksen tulee yhteistyössä kuntien kanssa huolehtia riittävästä ohjeistuksesta viranomaisille, jotta laki saadaan tehokkaasti toimeenpantua ja että turvataan kunnille riittävät määrärahat jätevesineuvonnan toteuttamiseen, kiinteistökohtaisesti, siirtymäajan loppuun saakka. Viidenneksi eduskunta edellytti hallitusta muuttamaan perusteita korjausavustusmäärärahojen myöntämiseksi siten, että tulorajoja ja korjaus- ja energia-avustusmäärärahaa suurennetaan siten, että avustuksen avulla voidaan edistää pienituloisten kotitalouksien jätevesien käsittelyn kehittämisen toteutusta.⁸⁹ Eduskunnan edellyttämistä toimista hallitus on laittanut täytäntöön hajajätevesiasetuksen kumoamisen ja uuden asetuksen hyväksymisen. Muiden toimenpiteiden täytäntöönpano on kesken marraskuussa 2011.

2.7. Kilpailulaki

Kilpailulaki pyrkii estämään 1 §:n mukaan vahingolliset kilpailunrajoitukset ja turvaamaan terveen sekä toimivan taloudellisen kilpailun. 1 §:n mukaan lakia sovellettaessa on ensiarvoisen tärkeää kiinnittää huomio kuluttajan etuun ja elinkeinotoiminnan turvaamiseen perusteetomilta esteiltä ja rajoituksilta.

Lain 5 §:ssä määritellään sopimukset, päätökset ja menettelytavat, jotka ovat kiellettyjä. Näitä ovat muun muassa sellaiset suoraan tai välillisesti osto- tai myyntihintoja vahvistavat kauppaehdot, joilla voidaan rajoittaa tai valvoa tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka in-

⁸⁸ EV 288/2010

⁸⁹ EV 288/2010

vestointeja. Lisäksi kiellettyjä ovat myös ehdot joilla kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasemaan samankaltaisten suoritusten erilaisilla ehdoilla.

Kilpailulain katsotaan olevan yleislainsäädännön asemassa, kun sitä verrataan jätelainsäädäntöön ja arvioidaan sitä, onko kiinteistö velvollinen liittymään järjestettyyn jätteenkuljetukseen ja mikä alue kunnasta katetaan sopimusperusteisella jätteenkuljetuksella ja mikä ei. Kilpailulainsäädäntö edellyttää kuntaa kilpailuttamaan sen itsensä järjestämän jätteenkuljetuksen tehtävät joka alueella. Lisäksi kunnan on otettava huomioon kilpailulliset tekijät, kun se järjestää sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen ohjausta ja toimintaa.⁹⁰

2.8. Terveysuojelulaki

Terveysuojelulain 1 § säättää lain tarkoituksen olevan väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen. Sama pykälä säättää sen tehtävänä olevan ennalta ehkäistä, vähentää ja poistaa sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa (terveysuojelu). Pykälä määrittää lain tarkoittavan terveyshaitalla ihmisessä todettavaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä.

Terveysuojelulain luku 6 käsittelee jätteitä ja jätevesiä. Lain 22 § määrittää yleisiä vaatimuksia, joiden mukaan jätteiden säilyttäminen, kerääminen, kuljettaminen, käsittely ja hyödyntäminen sekä jäteveden johtaminen ja puhdistus on tehtävä siten, ettei niistä aiheudu terveyshaittaa. Lain 22 §:n toinen momentti säättää viemäreistä. Viemärit ja siihen liittyvät puhdistus- ja muut laitteet on suunniteltava, sijoitettava, rakennettava ja kunnossapidettävä sillä tavoin, ettei niistä aiheudu minkäänlaista terveyshaittaa. Nämä eri tekijät määrittävät jätteen haltijan velvollisuutta hoitaa jätteensä lain mukaisesti.

Jätteitä koskevia yleisohjeita käsittelee terveysuojelulain 25 § (24/2006). Sen toisen momentin sisällön mukaisesti Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontakeskuksella on mahdollisuus

⁹⁰ Alanen ym. 2000, 90 – 91

antaa ohjeita jätteiden käsittelystä, jätevesien desinfioimisesta, kuolleiden luonnonvaraisten eläinten käsittelystä sekä hygieenisistä vaatimuksista käymälän rakenteeseen liittyen terveys- haittojen ehkäisemiseksi. Jos asia koskee muiden viranomaisten toimintaa tai etua erityisesti, tulee Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen kuulla niitä ennen ohjeiden antamista. Terveydensuojelulaki on yleislaki, joka yleisellä tasolla säättää väestön ja yksilön terveyden ylläpitämisestä ja sen edistämisestä.

2.9. Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on lain 1 §:n mukaisesti alueiden käytön ja rakentamisen järjestäminen siten, että kestävää kehitystä edistetään niin ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti kuin kulttuurisestikin sekä luodaan hyvän elinympäristön edellytykset. Lisäksi pykälän mukaisesti turvataan jokaiselle osallistumismahdollisuudet asioiden valmisteluun, vuorovaikutteisuus ja laatu suunnittelussa, monipuolisuus asiantuntemuksessa sekä käsiteltävien asioiden tiedotuksen avoimuus.

Maankäytön käsitteellä pyritään tuomaan esille se, että kyseessä on hyötykäytön ja käyttövaltuuksien ohjaus oloissa, jotka muuttuvat. Käsitteellä ei niinkään pyritä maaperän ja sen luonnonvarastaattisten oikeussuhteiden analyysiin. Maankäytön käsite toimii lisäksi rinnakkaiskäsitteenä ympäristöoikeudessa vakiintuneelle ympäristönkäytön käsitteelle.⁹¹

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 §:n mukaisesti rakentamisen ohjauksen tavoitteilla pyritään edistämään muun muassa terveellisen, turvallisen ja tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista. Lisäksi tavoitteena on edistää rakentamista perustuen kestäviin ja taloudellisiin, sosiaalisiin ja ekologisiin ja kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin elinkaariominaisuuksiin ja ratkaisuihin. Lain 157 §:n mukaan kiinteistön jätehuollon tilat ja rakennelmat tulee järjestää rakentamisen yhteydessä. Jätehuollossa tulee huomioida, ettei se saa aiheuttaa haittaa terveydelle eikä ympäristölle. Maankäyttö- ja rakennuslailla on jätehuollon suhteen yleislain merkitys.

⁹¹ Hollo 2006, 2

2.10. Vesihuoltolaki

Vesihuoltolain 1 §:n mukaisesti sen tavoitteena on turvata terveyden- ja ympäristönsuojelun kannalta asianmukainen viemärointi ja kohtuullisin kustannuksin taata terveydellisesti ja muutoinkin moitteetonta talousvettä. Lain 2 § määrittää lain sovellettavaksi asutuksen vesihuoltoon ja jollei toisin ole säädetty, myös siihen rinnastuvaan elinkeino- ja vapaa-ajantoiminnan vesihuoltoon.

Lain 3 § määrittää vesihuollon olevan veden hankkimista, johon kuuluvat veden johtaminen, käsittely ja toimittaminen talousvedeksi sekä viemärointiä, johon kuuluvat jäteveden, huleveden ja perustusten kuivatusveden poisjohtaminen ja käsittely. Pykälän mukaan talousvedellä tarkoitetaan ihmisten käyttöön tarkoitettua vettä, sen mukaisesti kuin terveydensuojelulaissa säädetään. Vesihuoltolain 3 § määrittää vesihuoltolaitoksen laitokseksi, joka huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta. Pykälän mukaan vesihuoltolaitoksen toiminta-alue on se alue, jolla vesihuoltolaitos huolehtii vesihuollosta sen mukaan kuin vesihuoltolaissa säädetään.

Vesihuoltolain 5 § säättää vesihuollon yleisestä kehittämisestä. Pykälän perusteella kunnan velvollisuus on kehittää vesihuoltoa omalla alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti, jotta lain tavoitteet toteutuvat sekä osallistua myös alueelliseen yleissuunnitteluun vesihuollon osalta. Pykälässä määritellään kunnan velvollisuudeksi laatia yhdessä vesihuoltolaitosten kanssa kattavat ja ajan tasalla olevat vesihuollon kehittämissuunnitelmat. Kehittämissuunnitelmia laatiessa kunnan tulee olla myös yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Pykälä vaatii kiinnittämään erityistä huomiota kehittämissuunnitelmassa alueille, joilla noudatetaan maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamaa yleis- tai asemakaavaa tai yleis- tai asemakaavan laatiminen on vireillä sekä niille alueille, joita koskevat ympäristönsuojelulain 19 §:n (86/2000) nojalla annetut ympäristönsuojelumääräykset.

Lain 6 §:n mukaan kiinteistön omistaja tai sen haltija vastaa kiinteistönsä vesihuollosta sen mukaan kuin vesihuoltolaissa tai muussa laissa säädetään. Kunnalla on kuitenkin velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin vesihuoltolaitoksen perustamiseksi, vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiseksi tai muun tarpeellisen vesihuollon palvelun saatavuuden turvaamiseksi, jos suurehkon asukasjoukon tarve tai terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaati-

vat. Kunnan on kuitenkin ennen toimenpiteisiin ryhtymistä kuultava alueen kiinteistöjen omistajia ja haltijoita.

Vesihuoltolain 10 §:n mukaisesti kiinteistö on liitettävä vesihuoltolaitoksen vesijohtoon ja viemäriin, jos se sijaitsee laitoksen toiminta-alueella. Huleveden ja perustusten kuivatusveden poisjohtamisen vuoksi ei kuitenkaan ole velvollisuutta liittyä viemäriin, mikäli alueella ei ole erillistä verkostoa tarkoitusta varten ja vedet voidaan poistaa asianmukaisesti muulla tavalla. Vesihuoltolaitos voi kieltäytyä, vesihuoltolain 10 §:n 2 momentin mukaisesti, liittämästä laitoksen verkostoon kiinteistöä, jos kiinteistön liittäminen vaikeuttaisi laitoksen toimintaa tai edellytyksiä huolehtia vesihuollosta tyydyttävästi.

2.11. Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä

Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä laittoi täytäntöön EU:n vesipolitiikan puitdirektiivin (60/2000/EY). Lain tarkoituksena on sen 1 §:n (272/2011) mukaisesti suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä niin, ettei niiden tila heikkene ja on vähintään hyvä. Eri näkökulmia samaan lainsäädäntöön tuovat niin moderni ympäristöoikeus eli luonnonvaraoikeus, ympäristönsuojeluoikeus sekä maa- ja vesioikeus⁹².

Lain 11 §:n perusteella tulee laatia vesienhoitosuunnitelma. Vesienhoitosuunnitelmassa on ympäristönsuojelulain 11 §:n mukaisesti esitettävä muun muassa ympäristötavoitteet sekä arvio ympäristötavoitteiden saavuttamisesta. Lain 11 §:n 3 momentti (272/2011) velvoittaa, että osana vesienhoitosuunnitelmaa täytyy olla ympäristöselostus. Ympäristöselostuksesta säädetään viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) annetussa laissa.

⁹² Hollo 2006, 1

2.12. Ympäristövaikutusten arviointilaki

Lain viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) tarkoituksena on 1 §:n mukaan kestävä kehityksen edistäminen, yleisön tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien parantaminen, ympäristövaikutusten arvioinnin edistäminen ja huomioon ottaminen viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä. Ympäristövaikutusten arviointilain 3 §:n mukaan viranomaisella on yleinen velvollisuus selvittää laatimansa suunnitelman tai ohjelman ympäristövaikutukset jo valmisteluvaiheessa, jos sillä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Saman lain 4 §:n mukaisesti ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä jätehuoltoa koskevasta suunnitelmasta.

Ympäristövaikutusten arviointilain 12 § säättää viranomaisen tehtäväksi seurata arvioinnin piiriin kuuluvien suunnitelmien ja ohjelmien toteutumista. Merkittävien ympäristövaikutusten seurannalla taataan se, että tarvittaessa voidaan ryhtyä toimenpiteisiin ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Valtakunnallisen jätesuunnitelman yhtenä puolena on jätehuollon organisointi ja kehittäminen. Tarkoituksena on tulevaisuudessa entisestään vahvistaa alueellisten jätesuunnitelmien merkitystä ja kiinnittää huomiota riittävään jätehuollon aluevaarukseen kaavoituksessa. Suunnitelman mukaan jätehuoltomääräyksissä ja kuntien tai kuntayhtymien jätestrategioissa on jatkossa otettava huomioon jätehierarkian periaatteet. Jätesuunnitelma edellyttää lajittelun ja kierrätyksen edistämisen korostamista jätestrategioiden tavoitteissa ja toimenpiteissä. Suunnitelman mukaan jätelain kokonaisuudistuksen myötä tullaan selvittämään ja tarkastamaan yhdyskuntajätehuollon operatiivisen ja kustannusvastuun jakoa. Tämä koskee jakoa kuntien, jätelaitosten, yksityisten jäteyhtiöiden, jätteen tuottajien ja kiinteistöjen haltijoiden sekä tuottajayhteisöjen välillä. Jätesuunnitelman tavoitteena on myös vahvistaa ympäristökeskusten roolia jatkossa. Niiden tehtävänä on koordinoida alueellista jätehuoltoa sekä materiaalitehokkuuden suunnittelua ja kehittämistä.⁹³

⁹³ Kohti kierrätysyhteiskuntaa 2008, 8, 17, 25

2.13. Asetus talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla

Valtioneuvoston asetus talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla (Hajajätevesiasetus) (209/2011) 1 §:n mukaan asetus koskee talousjäteveden johtamista ja käsittelyä ympäristönsuojelulain 27 b §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Asetuksen 2 § säättää haja-asutuksen kuormitusluvusta. Pykälän mukaan haja-asutuksen kuormitusluku määritellään yhden asukkaan käsittelemättömien talousjätevesien orgaanisen aineen määräksi seitsemän vuorokauden ajalta. Kuormitusluku on biologisena hapenkulutuksena 50 grammaa, kokonaisfosforin määränä 2,2 grammaa ja kokonaistypen määränä 14 grammaa vuorokaudessa.

Hajajätevesiasetuksen 3 §:ssä määritellään vähimmäisvaatimukset jätevesien puhdistustasolle. Puhdistustaso saavutetaan, kun talousjätevedet puhdistetaan siten, että ympäristöön aiheutuva kuormitus vähenee orgaanisen aineen osalta vähintään 80 prosenttia, kokonaisfosforin osalta vähintään 70 prosenttia ja kokonaistypen osalta vähintään 30 prosenttia. Nämä luvut ovat vertaisluvut haja-asutuksen kuormitusluvun avulla määritettyyn käsittelemättömän jäteveden kuormitukseen.

Hajajätevesiasetuksen 4 §:ssä annetaan ohjeellinen puhdistustaso pilaantumiselle herkille alueille. Näillä alueilla on voimassa ympäristönsuojelulain 19 §:n nojalla annetut kunnan ympäristönsuojelumääräykset ympäristöön johdettavien jätevesien enimmäiskuormituksesta. Alueilla tulisi talousjätevesien puhdistustason olla niin hyvä, että ympäristöön aiheutuva kuormitus olisi mahdollisimman pieni. Lain 19 §:n mukaan kuormituksen tulee vähentyä orgaanisen aineen osalta vähintään 90 prosenttia, kokonaisfosforin osalta vähintään 85 prosenttia ja kokonaistypen osalta vähintään 40 prosenttia, kun sitä verrataan haja-asutuksen kuormitusluvun mukaan määritettyyn käsittelemättömän jäteveden kuormitukseen.

Hajajätevesiasetuksen 5 §:ssä määritetään jätevesijärjestelmän selvityksestä. Selvityksen tarkoitus on mahdollistaa arviointi ympäristölle jätevesistä aiheutuvasta kuormituksesta. Selvitys on asetuksen mukaan laadittava myös silloin, kun jätevedet voidaan johtaa puhdistamatta maahan ympäristönsuojelulain 27 b §:n 2 momentin nojalla. Pykälässä määrätään, että selvityksen tulee täyttää asetuksen liitteen 1 kohdassa 2 b asetetut vaatimukset. Näitä vaatimuksia

ovat liitteen 1 kohdan 2 b mukaisesti kuvaus kiinteistön jätevesien käsittelyratkaisusta sekä perusteltu arvio ympäristön kuormituksesta ja käsittelyvaatimusten täyttymisestä. Lisäksi selvitykseen on liitettävä asemapiirros, josta käy ilmi jätevesijärjestelmän sijainti sekä jätevesien purkupaikat. Asetuksen mukaisesti selvitystä on säilytettävä kiinteistöllä. Pyydettyessä se on myös pystyttävä esittämään valvontaviranomaiselle.

Hajajätevesiasetuksen 6 §:ssä määritellään jätevesijärjestelmän suunnitelmasta ja rakentamisesta. Asetuksen 6 §:ssä veloitetaan liittämään maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tehtävään rakennus- tai toimenpidelupahakemukseen taikka rakentamista koskevaan ilmoitukseen suunnitelma jätevesijärjestelmän rakentamisesta tai olemassa olevan järjestelmän tehostamisesta. Suunnitelman tulee täyttää asetuksen liitteen 1 kohdissa 2 a ja 2 c esitetyt vaatimukset. Asetuksen 6 §:ssä säädetään, että tämä suunnitelma voi korvata 5 §:ssä tarkoitetun selvityksen. Lisäksi 6 §:ssä täsmennetään, että jätevesijärjestelmä on rakennettava 1 ja 2 momenttia tarkoitettua suunnitelmaa noudattaen.

Hajajätevesiasetus tuli voimaan sen 9 §:n mukaisesti 15.3.2011. Voimaantulo kumosi aieman talousjätevesien käsittelystä vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla annetun asetuksen (542/2003). Voimaantulon jälkeen asetuksella on myös 10 §:ssä määritellyt siirtymäsäännökset. Asetuksen 10 §:n mukaan käyttökuntoiset jätevesijärjestelmät, jotka ovat olleet kiinteistöllä 1 päivänä tammikuuta 2004 ja jotka eivät toteuta asetuksen 3 §:ssä säädettyjä vaatimuksia, tulee saattaa viiden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta asetuksen mukaiseksi. Tämä 1 momentti ei kuitenkaan päde niissä tapauksissa, jos tehdään korjaus- tai muutostöitä tai lisärakentamista, jotka vaativat maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen rakennusluvan tai toimenpideluvan taikka rakentamista koskevan ilmoituksen.

3. Viranomaisen tehtävät ja velvollisuudet jätehuollossa

3.1. Yleinen huolehtimisvelvollisuus

Julkisoikeudellinen jätehuoltovastuu ja jätehuollon järjestämisvelvollisuus on jätteiden keräilyä, kuljetusta ja loppukäsittelyä. Lisäksi osa-alueet pitävät sisällään puhdistamisvelvollisuuden maaperään sijoitetusta tai päässeestä jätteestä, joka on saastuttanut maaperän.⁹⁴ Kunnan ei ole pakko järjestää itse jätteenkuljetusta ja käsittelyä, vaan se voi tarvittaessa antaa sen yhteisön tai yrityksen hoidettavaksi. Kunnan on kuitenkin aina huolehdittava, että sen velvollisuus jätehuollon suhteen täyttyy.⁹⁵

Jätelain 6 § säätelee jätehuollon yleisistä huolehtimisvelvollisuuksista. Jätehuolto on pykälän mukaan järjestettävä niin, ettei jätteestä tai jätehuollosta aiheudu vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Lain 6 §:n 11 kohdan mukaan jätehuolto on pyrittävä suunnittelemaan, järjestämään ja rahoittamaan niin, että asianmukaisia jätteiden käsittelypaikkoja on maassa sopivasti. Pykälä 6 säätelee myös sen, ettei jätettä saa hylätä tai käsitellä hallitsemattomasti. Jätteiden käsittelypaikkojen sopivaksi määräksi on hallituksen esityksessä katsottu toteutuvan määrä, joka noudattaa EU:n jätepolitiikan keskeistä periaatetta, läheisyys- ja omavaraisuusperiaatetta. Tämän periaatteen mukaisesti kattava käsittelypaikkojen verkosto on tavoitteena jokaisessa maassa niin, että jokainen maa pystyy käsittelemään omat jätteensä.⁹⁶ Lisäksi viranomaisen on huomioitava jätehuollon järjestämisessä EU:n jätedirektiivin 10 artiklan mukainen velvollisuus käyttää parasta jätehuollon tekniikkaa jätteiden hyödyntämisessä.

Jätehuollon kuljetusajoneuvot suunnitellaan tietyn, hyväksytyin jätehuoltojärjestelmän osaksi, jolloin keräysvälineet on sovitettava jätteenkuljetukseen sopiviksi, järjestetyllä jätteenkuljetusalueella. Ympäri maan voi olla vähäistä vaihtelua jätehuoltojärjestelmissä, mutta maamme

⁹⁴ Ekroos 1994, 25

⁹⁵ Oulasvirta 1998, 17

⁹⁶ HE 77/1993, 23

pienuudesta ja vähäisistä resursseista riippuen jätteen keräys ja kuljetuksen tekniikka ovat kuitenkin aika samat ympäri maan.⁹⁷

Hallituksen esityksen mukaisesti jätelakiin tulisi uutena 23 §:n määrittelemä kunnan jätehuoltoviranomainen. Pykälän tarkoituksena olisi, että kunnassa viranomaisen tehtävät osoitettaisiin valtuuston päätöksellä jatkossa jollekin kunnan monijäseniselle toimielimelle. Tällaista säännöstä ei ole nykyisessä laissa. Säännöksellä halutaan erottaa jätehuoltoviranomaisen tehtävät jätehuollon järjestämiseen liittyvistä palvelutehtävistä, joissa ei käytetä julkista valtaa. Kunta ei voi omalla päätöksellään siirtää viranomaistehtäviä yksityisoikeudelliselle toimijalle. Kunnan jätehuollon viranomaistehtävien hoito kuuluu aina kunnan jätehuoltoviranomaiselle ja jätehuollon valvontatehtävät kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle.⁹⁸ Tällä säännöksellä selkeytetään nykyiseen jätelakiin verrattuna julkisen vallan käyttö omaksi kokonaisuudekseen.

Tulevan jätelain 5 luvussa käsitellään kunnan järjestämää jätehuoltoa. Kunnan velvollisuutta järjestää jätehuolto määritellään uuden lain 32 §:ssä. Uutena kohtana lakiin on tullut 32 §:n 1 momentin 2 kohta, jossa säädetään sosiaali- ja terveystalvissa ja koulutustoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestäminen kokonaan kunnan velvollisuuksiin. Uuden lisäyksen myötä ei ole väliä tuottaako palvelun yksityinen vai julkinen puoli, vaan näissä yleishyödyllisissä palveluissa syntyvä yhdyskuntajäte kuuluu kunnan jätehuoltojärjestelmään joka tapauksessa. Kunnan velvollisuus on kuitenkin rajattu vain yhdyskuntajätteen piiriin, muusta jätteestä palveluntuottajien on vastattava itse.⁹⁹

Täysin uutena pykälänä tulevaan jätelakiin tulee 34 §, joka määrittää kunnan jätehuoltopalveluja koskevat laatuvaatimukset. Pykälän laatuvaatimusten tavoitteena on ollut varmistaa, että kunnan tuottamat välttämättömät jätehuoltopalvelut ovat laadukkaita. Laadukkuus taataan kohtuuhintaisilla ja jatkuvilla jätehuoltopalveluilla, jotka järjestetään jätteen haltijan tarpeet mahdollisimman hyvin huomioiden. Laatuvaatimusten perusteena on ollut uuden jätelain 41 ja 42 §:ssä säädetyt velvoitteet, jätehuollon piiriin kuuluvien jätteen haltijoiden, käyttää

⁹⁷ Salo - Snellman 1994, 48

⁹⁸ HE 199/2010, 79

⁹⁹ HE 199/2010, 83

kunnan jätehuoltopalveluja.¹⁰⁰ Kunnan laatuvaatimuksia luetellaan 34 §:ssä viiden kohdan verran. Ensimmäiseksi kunnan on huolehdittava siitä, että jokaiselle on tarpeen mukaan kiinteistöittäinen jätteenkuljetus. Toiseksi kunnan pitää huolehtia, että vaivattomasti saavutettavasta, riittävästä määrästä vaarallisen jätteen ja muun jätteen alueellisia vastaanottoaikoja. Kolmanneksi kunnan vastuulla on taata riittävät ja monipuoliset muut jätehuoltopalvelut. Neljänneksi kunnan vastuulla on huolehtia, että syntyvän jätteen määrää ja laatua vastaa jätteen keräys ja kuljetus. Viidenneksi kunnan on tiedotettava riittävästi ja riittävän usein jätteenkuljetuksesta ja jätteen alueellisen vastaanoton järjestelyistä.

3.2. Jätteenkuljetuksen järjestäminen

Jätelain 10 §:n (411/2007) mukaan kunnissa järjestettävä kuljetus voidaan hoitaa, joko kunnan omana toimintana tai muuta yhteisöä tai yritystä käyttäen. Pykälä määrittää kunnan velvollisuudeksi huolehtia asumisesta syntyneen jätteen tai siihen rinnastettavan muun kuin ongelmajätteen kuljetuksen. Pykälässä rinnastettavaksi jätteeksi määritellään teollisuus-, palvelus- tai muussa toiminnassa syntynyt jäte, joka on ominaisuudeltaan, koostumukseltaan ja määrältään rinnastettavissa asumisesta syntyvään jätteeseen. Halutessaan kunta voi 10 §:n mukaisesti huolehtia myös muun jätteen kuljetuksesta sopimalla siitä jätteen haltijan kanssa.

Tavallisin tapa järjestää kunnassa jätteenkuljetus on ollut sopimusperusteinen kuljetus. Kuljetusta valvoo kunta, mutta yritys tekee sopimuksen jätteenkuljetuksesta suoraan jätteen haltijan kanssa. Jätteenkuljetuksen järjestämisessä kotitalouksien osalta on Suomessa siis kahta eri mallia. Sopimusperusteinen jätteenkuljetusmalli perustuu asiakkaan omaan päätökseen siitä, kenen kanssa hän haluaa tehdä sopimuksen jätteen kuljetuksesta. Tässä mallissa markkinat ovat avoimina erilaisille yrityksille ja yksityisille ratkaisuille. Malli ei mahdollista jätteen kuljetuksen tarkastelua tietyllä alueella kokonaisuutena. Sopimusperusteinen jätteenkuljetusmalli ei huomioi ekologisia hyötynäkökohtia eikä siinä pystytä tarkastelemaan taloudellisuuskäyttö-

¹⁰⁰ HE 199/2010, 86

kohtaa yhteisön tasolla. Kun jätteenkuljetus sovitaan suoraan yksityisen ja yrityksen välillä, on jätevirtojen valvonta kokonaisuudessaan äärimmäisen hankalaa.¹⁰¹

Toinen malli, joka Suomessa on käytössä, on keskitetyn jätteenkuljetuksen malli. Keskitetyssä jätteenkuljetuksessa kunta kilpailuttaa alueella toimivat jätteenkuljetusyritykset. Näin yksi ainoa kuljetusliike vastaa jätteiden noudosta tietyltä alueelta. Kun käytössä on keskitetty malli, jätteet tyhjennetään järjestelmällisesti alueelta. Tällöin ei synny häiritsevää ja sekavaa jäteautojen ajelua alueella. Näin vältetään myös melun lisääntyminen ja ruuhkien muodostuminen, joka voi olla mahdollista sopimusperusteisessa mallissa. Keskitettyä kuljetusmallia pidetään käytännöllisempänä kuin sopimusperusteista mallia. Ainoana Länsi-Euroopan maana meillä on kuitenkin mahdollisuus käyttää myös sopimusperusteista mallia.¹⁰² Kilpailulaki säätelee kunnan toimintaa ja ohjaa terveeseen ja toimivaan taloudelliseen kilpailuun. Laki pyrkii turvaamaan kuluttajan edun sekä elinkeinotoiminnan perusteettomilta esteiltä ja rajoituksilta. Kilpailulainsäädännön ansiosta kunnan on kilpailutettava sen itsensä järjestämät jätteenkuljetuksen tehtävät kaikilla alueilla.

Osa kunnista käyttää yhdistelmää jätteiden sopimusperäisestä kuljetuksesta sekä kunnan järjestämästä kuljetuksesta. Näissä kunnissa on yleensä haja-asutusalueilla alueellisia jätteenkeräyspisteitä, joihin kuntalaiset pystyvät jätteensä tuomaan. Näissä keräyspisteissä kunta sopii yrittäjän kanssa tyhjennyksestä. Samaan aikaan taajama-alueella on käytössä sopimusperusteinen kuljetus.¹⁰³ Kunta voi antaa yritykselle ehtoja sopimusperusteisessa kuljetuksessa. Näitä pelisääntöjä voivat olla muun muassa kuljetettavat jätelajit, ylimmät kuljetushinnat sekä kuljetusalueet. Jätelain 10 §:n suoma mahdollisuus antaa ehtoja sopimusperusteisessa kuljetuksessa on koettu ongelmalliseksi kilpailulainsäädännön näkökulmasta.¹⁰⁴

Kunnan poliittinen päätös on minkä jätteenkuljetusjärjestelmän se valitsee. Kunnan omassa harkintavallassa on valitseeko se kunnan järjestämän vai sopimusperusteisen mallin.¹⁰⁵ Alueellisten ympäristöyrittäjien huolena ovat olleet kilpailu monikansallisten yritysten kanssa sekä kunnan ja kunnallisten jäteyhtiöiden roolien sekoittuminen. Roolien sekoittumisessa pel-

¹⁰¹ Kaipainen 2006, 22

¹⁰² Kaipainen 2006, 22

¹⁰³ Oulasvirta 1998, 25–26

¹⁰⁴ Oulasvirta 1998, 29–30

¹⁰⁵ Löytty - Mäkinen 2011, 302

kona on epäreilu kilpailu. Viranomaiset puolestaan ajattelevat, että kunnan järjestämä jätteenkuljetus tarjoaa paremmat mahdollisuudet kantaa kokonaisvastuuta jätehuollosta.¹⁰⁶ Viranomaisen tulisi päätöksiä tehdessään huomioida hallintolain säätämät hyvän hallinnon perusteet. Näistä periaatteista ei viranomainen saisi tinkiä missään vaiheessa päätöksentekoa. Yhdenvertaisuusperiaate korostuu kunnan harkitessa mille alueille se tarjoaa esimerkiksi jätteenkuljetusta. Johdonmukaisuus, tekemällä samanlaisista asioista samanlaisia ratkaisuja, takaa kunnan asukkaille yhdenvertaisuuden.

Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kuljetuksen suorittajalla ei ole määräysvaltaa jätteeseen eikä kuljettaja saa käyttää sitä hyväkseen. Kunta voi halutessaan antaa urakoitsijalle jätteen kierrätykseen liittyvät tehtävät.¹⁰⁷ Sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa määräysvalta kuljetettuun jätteeseen siirtyy hyödyntämisestä ja käsittelystä vastaavalle kunnalle vasta, kun jäte on tuote käsittelypaikkaan. Jos jätteen haltija haluaa jätteen menevän hävitykseen käsittelypaikalla, on kuljetuksen suorittajan ja jätteen käsittelijän noudatettava tätä ohjetta. Tällöin jätteen haltijan aineen tai esineen poistaminen on ollut jätelain 3 §:n mukainen poistaminen ehdollisena ja tätä ehtoa on noudatettava. Tällainen tapaus voi tulla kysymykseen, kun jätteen haltija on katsonut tavaran olevan niin viallinen, ettei sitä sen vuoksi voi päästää markkinoille.¹⁰⁸

Kunnan velvollisuus on, jätelain mukaisesti, järjestää jätteenkuljetus koko kunnan alueella. Tämä koskee niin taajaan asuttua kuin haja-asutusalueita. Jätelain 10 §:n 3 momentin mukaan kunta voi kuitenkin päättää, ettei se järjestä jätteenkuljetusta alueella, jossa on hankalat kulkuyhteydet tai jossa on vähän jätteen haltijoita tai jätettä. Tästä on kuitenkin poikettava 10 §:n 3 momentin mukaan, jos kuljetus on tarpeellinen terveys- tai ympäristönsuojelusuudesta tai muusta näihin rinnastettavasta syystä. Jätelain 10 §:n 4 momentti (452/2004) velvoittaa kuntaa järjestämään jätteenkuljetuksen suunnittelun ja hoidon niin, että se toteuttaa jätelain 6 §:n yleiset velvollisuudet ja turvaa jätteen haltijoiden *riittävän palvelutason*. Jos kunta ei järjestä kiinteistökohtaista jätteenkuljetusta, on sen huolehdittava jätteenkeräyspaikkojen *kohdullisesta saavutettavuudesta*. Hallituksen esityksessä riittävä palvelutaso on kuvattu niin,

¹⁰⁶ Löytty - Mäkinen 2011, 310–311

¹⁰⁷ Salo - Snellman 1994, 19

¹⁰⁸ Salo - Snellman 1994, 19–20

ettei asukkailla ole kohtuuttoman pitkää matkaa alueelliseen keräyspaikkaan¹⁰⁹. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan määritelty tarkemmin sitä, mikä on kohtuullinen matka alueelliseen keräyspaikkaan.

Kohtuullisuutta ja riittävää palvelutasoa määriteltäessä tulee palata hallintolakiin. Hallintolain säätämien hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen takaa viranomaisen tasapuolisen kohtelun sekä sen, että viranomainen käyttää toimivaltaansa puolueettomasti ja oikeassa suhteessa. Viranomaisen on huomioitava yhdenvertaisuusperiaatteen keskeinen sisältö eli syrjäntäkielto. Ketään ei saa perusteettomasti asettaa eriarvoiseen asemaan. Lisäksi tulee huomioida kuntalain tehtävä pyrkiä edistämään kunnan asukkaiden hyvinvointia.

Jätelain 10 §:n määrittämä kunnan oma toiminta tarkoittaa yleensä kunnan henkilökunnan, kunnan omalla kalustolla hoitamaa jätteenkuljetusta. Tällöin kunta tai kuntayhtymä järjestää ja hoitaa toimintaa omalla organisaatiolla. Organisaatio on tällöin oma tulosityksikkönsä ja sen menot katetaan kuljetusmaksuin.¹¹⁰ Kunnalla on mahdollisuus organisaation perustamiseen kuntalain 76 ja 3 §:ien perusteella, jotka mahdollistavat kuntien yhteistoiminnan muodot. Monissa tapauksissa kunta ei kuitenkaan halua perustaa erillistä organisaatiota vaan täyttää jätteenkuljetusvelvoitteen käyttämällä yksityistä yrittäjää, yhteisöä tai kunnan tai kuntayhtymän omistamaa osakeyhtiötä. Koska kyseessä on kunnan vastuulla oleva tehtävä, täytyy tehtävään nimetyllä yhteisöllä tai yrityksellä olla riittävä perehtyneisyys, ammattitaito sekä taloudellinen osaaminen kuljetustehtävän suorittamiseen. Yrittäjä ja kunta tekevät sopimuksen, jossa määritellään toiminta- ja maksuehdot. Kunta puolestaan vastaa jätteen haltijalle kuljetustyön asianmukaisesta suorittamisesta. Jätelain 5 luvun mukaisesti kunta perii jätemaksua jätteenkuljetuksesta, jolla jätteen haltija vastaa kunnalle kustannuksista joita jätteestä on aiheutunut. Kuljetussopimus kunnan ja yrittäjän välillä tehdään urakkakilpailun perustan pohjalta. Näin kuljetustoiminta vastaa tilaajan asettamaa palvelutasoa ja tekniikkaa koskevat vaatimukset toteutuvat sekä jätteen haltija saa mahdollisimman edullista palvelua.¹¹¹

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta käsitteli muun mu-

¹⁰⁹ HE 152/2003, 15

¹¹⁰ Salo - Snellman 1994, 55

¹¹¹ Salo - Snellman 1994, 56

assa jätelain 11 §:n muutosta. Hallituksen esitys ehdotti muutettavaksi eräitä jätehuoltoa koskevia jätelain säännöksiä. Eräs merkittävä muutos oli palvelutasovaatimus, joka kunnan järjestämälle jätehuollolle säädettäisiin.¹¹² Hallituksen esityksessä määriteltiin jätteen haltijan velvollisuudeksi liittyä järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Järjestetty jätteenkuljetus voi esityksen mukaisesti olla kunnan päätöksen mukaan kunnan järjestämää tai sopimusperusteista jätteenkuljetusta. Järjestetty jätteenkuljetus on yleensä koko kunnan alueella, ellei kunta ole jostain syystä toisin päättänyt. Tällaisia poikkeuksia voi olla muun muassa vähäinen jätemäärä, jonka vuoksi jätteenkuljetus ei ole tarpeellinen. Liittymisestä ei ole tarkkaan säädetty jätelaisissa. Se voi käytännössä kuitenkin tarkoittaa kiinteistökohtaista jäteastiaa tai sopimusta yhteisestä astiasta toisen kiinteistön kanssa. Nämä tapaukset ovat voimassa silloin, kun kyseessä on kiinteistöltä tapahtuva nouto. Jos kyseessä on aluekeräys, jätteet toimitetaan jäteastiaan. Esityksen mukaan epäselvyyttä on aiheuttanut jätteen haltijan mahdollisuus käsitellä tai hyödyntää oman kiinteistön alueella jätettä. Lisäksi epäselvyyttä on aiheuttanut se, voiko jätteen haltija toimittaa jätteet käsiteltäväksi muualle kuin kunnan määräämään vastaanottoipaikkaan.¹¹³

Hallituksen esityksessä todetaan, että haja- ja loma-asutusalueilla koettiin ongelmalliseksi velvollisuus liittyä järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Jätteenkuljetuksen liittymisvelvollisuuksista on haettu vapautuksia, mutta niitä ei ole aina myönnetty. Kuntien perimät jätemaksut ovat olleet kiinteistön haltijoiden mielestä epäoikeudenmukaisia, koska kiinteistöllä on huolehdittu itse jätteiden hävittämisestä tai palvelutaso ei ole vastannut kiinteistön haltijan mielestä maksua.¹¹⁴ Vapautuksen hakemisen poistamiseen on ollut useita syitä. Hankaluuksia on tuottanut vapautumisperusteiden tarkistaminen ja toteutumisen valvonta, joka on ollut käytännössä ongelmallista. Järjestetyn jätteenkuljetuksen puolella on sen toivottu vaikutus ympäristön roskaantumisen ehkäisemiseen sekä ympäristön suojeluun. Vapautusjärjestelmä on koettu liian raskaaksi hallinnollisesti. Hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota jätteen tuottajien asemaan ja ehdotettiin sitä parannettavaksi säätämällä jätteenkuljetukselle selkeät laatuvaatimukset ja täsmentämällä jätemaksun edellytykset kohtuullisemmiksi. Kun kunnan palvelutaso ja jätemaksu vastaavat paremmin toisiaan, voidaan vapautus liittymisvelvollisuudesta poistaa. Tämän mahdollistaa mahdollisuus poistaa jätemaksu kiinteistön haltijalta kokonaan.¹¹⁵

¹¹² HE 152/2003, 1

¹¹³ HE 152/2003, 2

¹¹⁴ HE 152/2003, 10

¹¹⁵ HE 152/2003, 10

3.3. Jätteenkuljetus tulevaisuudessa

Tulevassa jätelaissa on otettu käyttöön uusi termi, *kiinteistöittäinen jätteenkuljetus*. Tällä termillä korvataan nykyisen jätelain järjestetty jätteenkuljetus –termi¹¹⁶. Tulevan jätelain 35 §:ssä säädetään kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen järjestämisestä. Kunnan vastuulla on 32 §:n 1 momentissa tarkoitetun jätteen kuljetuksen järjestäminen kiinteistön haltijan järjestämästä vastaanottopaikasta 36 tai 37 §:n mukaisesti. Myös erilliskerätyn pakkausjätteen kiinteistöittäisen kuljetuksen voi kunta huolehtia 32 §:n 1 momentin mukaisesti tuottajan järjestämään jätehuoltoon. Pykälän 35 mukaisesti kiinteistöittäinen jätteenkuljetus tulee järjestää siten, että kuljetuspalvelut ovat tarjolla luotettavasti, kattavasti sekä syrjimättömin ja kohtuullisin ehdoin.

Edellä mainituilla ehdoilla haluttiin korostaa, kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa vaatimusta tasapuolisesta kohtelusta, kun määritellään jätetaksaa ja tarjouspyyntöjä kuljetuksen kilpailuttamisessa. Kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa vaatimus luotettavuudesta, kohtuullisuudesta ja syrjimättömyydestä kohdistuu jätteen kuljetusyrytykseen. Säännöksellä on haluttu turvata kiinteistön haltijan edut ja oikeudet sekä palvelut kaikilla alueilla ja kaikissa tilanteissa, koska kiinteistön haltijalla ei säännöksessä tarkoitetussa tilanteessa ole muuta mahdollisuutta kuin tehdä sopimus jätteen kuljettajan kanssa. Vaatimuksen tarkoituksena on taata, ettei eri asiakkaita tai asiakasryhmiä asetettaisi perusteettomasti poikkeavaan asemaan, esimerkiksi palvelun hinnoittelussa. Lisäksi säännöksellä on huomioitu, että määrävässä markkina-asemassa oleva ei voi käyttää hinnoittelussa hyväksi asemaansa kilpailunrajoituslain vastaisesti.¹¹⁷

Hyväksytyn jätelain 35 §:n viimeisessä momentissa säädetään kunnalle mahdollisuus jättää kiinteistöittäinen jätteenkuljetus järjestämättä alueilla, joissa kulkuyhteydet ovat hankalat, jätteen haltijoita tai kuljetettavaa jätettä on vain vähän, ellei sitä pidetä tarpeellisena ympäristö- tai terveyssyistä. Hallituksen esityksessä on kuitenkin linjattu, että käytännössä kiinteistö voitaisiin jättää kiinteistökohtaisen jätteenkuljetuksen ulkopuolelle vain harvaan asutuilla alu-

¹¹⁶ HE 199/2010, 87

¹¹⁷ HE 199/2010, 87-88

eilla tai taajama-alueilla hyödynnettävien jätejakeiden keräyksessä¹¹⁸. Pykälässä 35 säädetään lisäksi, että kiinteistöittäisessä jätteenkuljetuksessa on aina noudatettava kunnan laatimia jätehuoltomääräyksiä.

Tulevan jätelain 36 §:ssä säädetään kunnan järjestämästä jätteenkuljetuksesta. Pykälän mukaisesti kunnan tehtävänä on huolehtia kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen järjestäminen, jollei 37 tai 41 §:stä muuta johdu. Pykälän 36 toinen momentti säätää, että kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa jätteen saa ottaa kuljetettavakseen ainoastaan kunta tai kunnan lukuun toimiva jätteen kuljettaja. Tämä vaatimus tulee uutena jätelakiin ja sen tarkoituksena on selvittää jätehuollon eri toimijoiden oikeuksia ja vastuita jätehuollon järjestämisessä¹¹⁹. Jätelain 36 § säättää lisäksi, että jätteenkuljetuspalveluja hankkiessaan kunnan on noudatettava lakia julkisista hankinnoista (348/2007). Hankinnassa on noudatettava kyseisen lain 2 §:ssä säädettyjä periaatteita palvelun alueen ja keston määrittelystä sekä hankinnan ajoituksesta. Lisäksi pykälä velvoittaa kuntaa pyynnöstä toimittamaan kiinteistön haltijalle tiedot jätteen määrästä ja toimituspaikasta jätelajeittain, jotka on kiinteistöltä kuljetettu. Pykälän kolmannen momentin tarkoituksena on varmistaa kuljetusyrityksille tasapuoliset mahdollisuudet kilpailla kunnan jätteenkuljetuspalvelujen tuottamisesta. Kunta voi vaikuttaa tähän muun muassa määrittelemällä urakka-alueet ja sopimusajat siten, että ne mahdollistavat investoinnit keräyskalustoon ja pitkäjänteiseen liiketoiminnan suunnitteluun.¹²⁰

Tulevan jätelain 37 §:ssä säädetään mahdollisuudesta kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen. Kunta voi halutessaan päättää järjestää kunnassa tai osalla sen alueella jätteen kuljetuksen niin, että kiinteistön haltija sopii kuljetuksesta suoraan jätteen kuljettajan kanssa. Tämä pykälä vastaa nykyisen jätelain 10 §:n 2 momentin säädöstä sopimusperusteisesta jätteenkuljetuksesta. Kiinteistön haltijan on mahdollista sopia kuljetuksesta 37 §:n mukaan kolmessa eri tapauksessa. Ensimmäiseksi, jos järjestetty jätteenkuljetus noudattaa 35 §:n 2 momentissa säädettyjä edellytyksiä. Toiseksi jätteenkuljetuksesta ei saa aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle eikä ympäristölle, sen tulee edistää jätehuollon toimivuutta kunnassa sekä tukea jätehuollon alueellista kehittämistä. Kolmanneksi tulee vaikutukset päätöksestä arvioida myönteisiksi huomioiden päällimmäisenä vaikutukset yritysten ja viranomaisten toimintaan

¹¹⁸ HE 199/2010, 88

¹¹⁹ HE 199/2010, 89

¹²⁰ HE 199/2010, 89

sekä kotitalouksien asemaan. Kunta voi myös erikseen määritellä millaista jätettä lajiltaan tai laadultaan kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus koskee. Nykyisestä laista poiketen kunta voi tehdä kiinteistön haltijalle hallintopäätöksen vain, jos edellä mainitut kohdat täyttyvät. Kunnan päätösvaltaa on haluttu rajoittaa sen takaamiseksi, jotta 32 §:ssä säädetyt jätteenkuljetuksen saatavuus, laadukkuus ja toimivuus varmistetaan kunnassa silloinkin, vaikka kuljettajan valinnasta päättää kiinteistön haltija.¹²¹

Tulevan jätelain 37 § edellyttää kunnalta seuranta- ja valvontaa kiinteistön haltijan järjestämään jätehuoltoon. Kunnan tulee seurata täytäntöönpanoa ja edellytysten täyttymistä ja tarvittaessa kunta voi käsitellä jätteenkuljetuksen liittyvät asiat uudelleen. Jos edellytykset eivät täytyisi, tulisi kunnan muuttaa päätöstä. Nykyistä tiukemmat ehdot kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle turvaavat erityisesti kiinteistön haltijoiden oikeussuojaa.¹²²

Lain 38 §:ssä määritellään kunnan päätöksentekoa kiinteistöittäistä jätteenkuljetusta koskien. Kunnan täytyy varata mahdollisuus tiedon saantiin ja mielipiteen lausumiseen kaikille niille joiden oloihin päätöksenteolla huomattavasti vaikutetaan, kun kyseessä on lain 35 §:n 4 momentissa ja 37 §:ssä tarkoitettu päätöksentekoko. Mahdollisuudesta vaikuttaa säädetään hallintolain (434/2003) 41 §:ssä. Lisäksi päätöksestä on tiedotettava kunnan toimesta kuntalaisille yleisesti sekä kunnan tietoverkossa. Nykyisessä jätelaissa ei ole vastaavaa säännöstä. Uusi säännös lisättiin tulevaan jätelakiin, koska katsottiin, että kuntien päätökset vaihtelivat koskien jätteen kuljetusta. Tämä aiheutti ongelmia kiinteistön haltijoiden ja jätteenkuljetusyritysten oikeusturvaan. Säännöksen avulla pyritään takaamaan mahdollisuus tiedon saantiin sekä mahdollisuus vaikuttaa jätteenkuljetuksen järjestämisen päätöksiin.¹²³

Uuden hyväksytyyn jätelain 42 §:ssä säädetään mahdollisuudesta poiketa jätteen luovutuksen velvollisuudesta kunnan järjestämään jätehuoltoon. Kunnalle on pykälän mukaisesti annettu valta päättää jätteen haltijan hakemuksesta järjestää 32 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan mukainen jätteen jätehuolto normaalista poiketen, jos se on perusteltua kiinteistön muun jätehuollon järjestämiseksi ja se johtaa parempaan lopputulokseen eikä aiheuta haittaa tai vaaraa. Kunta voi tehdä päätöksen 42 §:n mukaan määräajaksi ja korkeintaan viideksi vuodeksi. Jätteen

¹²¹ HE 199/2010, 89

¹²² HE 199/2010, 90

¹²³ HE 199/2010, 90

haltijan vuosittaisena velvollisuutena on antaa kunnan jätehuoltoviranomaiselle tiedot syntyneestä jätteestä, sen lajista ja määrästä sekä minne jäte on toimitettu ja miten se on käsitelty. Kunnalla olisi myös oikeus vapauttaa terveys- ja sosiaalipalveluissa ja koulutustoiminnassa sekä julkisessa toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen luovuttaminen kunnan järjestämään jätehuoltoon. Vapautukselle löytyisi perusteet silloin, jos yhdyskuntajäte olisi vain pieni osa toiminnassa syntyvästä jätteestä. Tällöin jätteestä tulisi huolehtia osana muuta jätehuoltoa.¹²⁴

3.4. Jättesuunnitelma ja yleiset määräykset

Jätelain 15 §:ä, joka koskee jätteen luovuttamista ja vastaanottajan velvollisuuksia, muutettiin vuonna 2000 hallituksen esityksen mukaisesti. Hallituksen esityksen mukaan pykälää oli tarpeen muuttaa, koska jätelupasäännöstö korvattiin ympäristönsuojelulain ympäristölupasäännöksillä. Samalla jätelakia täydennettiin jätetiedostoon hyväksymistä koskevilla säännöksillä.¹²⁵ Jätelain 15 §:n mukaisesti jätteen luovuttaminen on sallittua ainoastaan seuraaville tahoille: hyväksytylle vastaanottajalle tai sellaisella vastaanottajalla, jolla on tarpeeksi hyvät edellytykset huolehtia jätehuollon järjestämisestä asianmukaisesti. Kun jäte luovutetaan 15 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla, jätteen vastaanottajalle siirtyy velvollisuus huolehtia jätehuollon järjestämisestä. Jos kyseessä on lain 49 §:ssä tarkoitettu jätetiedostoon merkitty kuljetuksen suorittaja, ei velvollisuus siirry muussa kuin järjestetyssä jätteenkuljetuksessa.

Jätelain 40 § (1583/2009) määrittää alueellisen jätteitä ja jätehuoltoa koskevan suunnitelman tekijäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen. Lain 41 § (1583/2009) säättää kunnan tehtäväksi luovuttaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle jättesuunnitelman laadintaa varten tarpeelliset tiedot. Näitä tietoja ovat kunnassa syntyvät jätteet, jätehuollon järjestäminen ja valvonta sekä niitä koskevat kehittämistavoitteet.

Ympäristöministeriön laatiessa valtakunnallista jättesuunnitelmaa sillä on mahdollisuus pyrkiä kuntien yhteistoimintaan sekä vaikuttaa siihen, että kunta ottaa vastaan toisten kuntien jätettä,

¹²⁴ HE 199/2010, 92

¹²⁵ HE 84/1999, 123

tekee käsittelypaikkojen suunnittelutyön sekä huolehtii jälkihoidosta.¹²⁶ Jätelain 16 §:n mukaan valtioneuvosto voi määrätä kunnat yhteistoimintaan jätehuollossa, jos ne eivät pääse yhteistoiminnasta sopuun keskenään. Valtio voi lisäksi saman pykälän mukaan määrätä myös yhteistoiminnan ehdoista. Jätesuunnitelma perustuu EU:n jätedirektiivin 36 artiklaan, joka edellyttää sen tarkistamista vähintään viiden vuoden välein.

Jätelain 17 §:n (1583/2009) mukaisesti kunta voi antaa paikallisia yleisiä määräyksiä jätteen keräyksestä ja lajittelusta. Lisäksi kunta voi pykälän mukaisesti antaa määräyksiä jätteenkuljetuksesta, edelleen välittämisestä, hyödyntämisestä tai käsittelystä sekä näitä koskevista teknisistä vaatimuksista. Kunta voi antaa määräyksiä myös siitä miten jätehuoltoa tulee valvoa. Kaikkien edellä mainittujen määräysten tulee jätelain 17 §:n mukaan perustua, joko jätelakiin tai valtioneuvoston yleisiin säännöksiin jätehuollon järjestämisestä. Pykälän mukaisesti määräykset tulee antaa kuntalaisille tiedoksi samoin kuin muut kunnassa julkaistavat kunnalliset ilmoitukset. Pykälä vaatii myös kunnan toimittamaan määräykset tiedoksi elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Jätelain 18 § säätää valtioneuvoston mahdollisuudesta antaa yleinen määräys ja samalla määrätä sen valvonnan kannalta tarpeellisen tiedon antamisesta viranomaiselle jätteestä tai jätehuollosta. Valtioneuvoston on mahdollista pykälän mukaan antaa yleisiä määräyksiä muun muassa jätteen keräyksestä, sen lajittelusta, säilyttämisestä, kuljetuksesta, käsittelystä tai näitä koskevista teknisistä vaatimuksista. Paikallisilla määräyksillä voidaan ohjata jätteen keräystä paljon yksityiskohtaisemmin. Lisäksi paikalliset määräykset määrittävät tarkemmin jätteen keräystä koskevat kuntakohtaiset velvoitteet. Valtioneuvoston jätelain 18 §:n perusteella antamat koko maata koskevat yleiset määräykset ovat sidoksissa jätehuoltomääräysten tarpeisiin ja sisältöön.¹²⁷

¹²⁶ Salo - Snellman 1994, 44–45

¹²⁷ Salo - Snellman 1994, 49

4. Jätteen haltijan oikeusaseman määräytyminen

4.1. Jätehuollon järjestäminen

Jätelain 8 § säätelee jätteen haltijan vastuulle, että jäte joka on hallussa, kuljetetaan pois. Jätteen kuljettajan vastuulla on lain 9 §:n mukaan jätteen asianmukainen siirto käsittelypaikalle. Kunnan kuljetuksen vastuulla on lain 10 §:n mukaan asumisessa syntyvä jäte tai siihen verrattavissa oleva jäte. Jätteen haltijan velvollisuus on lain 11 §:n säännöksen mukaan osallistua järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään 157 §:n mukaisesti, että jo rakentamisen yhteydessä on jätehuollolle varattava sen edellyttämät tilat ja rakennelmat. Lisäksi pykälä säätelee siitä, että toimenpiteet tulee suorittaa siten, ettei niistä ole haittaa terveydelle eikä ympäristölle. Maankäyttö- ja rakennuslaki täydentää kiinteistön haltijan velvollisuuksia huolehtia jätteestä.

Jätelain 6 §:n 1 kohdan mukaisesti ”*jätteen haltijan on huolehdittava jätehuollon järjestämisestä, jollei toisin säädetä*”. Edellä mainitut velvollisuudet koskevat kaikkia jätteen haltijoita. Pääsääntö antaa mahdollisuuden jokaiselle jätteen haltijalle järjestää jätehuolto joko itse tai vaihtoehtoisesti jätteen haltija voi toimittaa jätteen muualle hyödynnettäväksi tai käsiteltäväksi.¹²⁸ Jäteasetuksen 5 §:ssä määritellään jätehuollon järjestämisen yleisistä laatuvaatimuksista; jätteen keräys, pakkaaminen ja merkitseminen sekä tietojen antaminen jätteestä. Jäteasetuksen 5 § velvoittaa kokoamaan jätteet niin, että niille voidaan järjestää asianmukainen jätehuolto ja ettei jätteistä aiheudu vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Myös ympäristönsuojelulaki asettaa velvollisuuksia pilaantumisen vaaraa aiheuttavissa toiminnoissa. Ympäristönsuojelulaki ei kuitenkaan ole ristiriidassa jätelain kanssa vaan täydentää sen sääntelyä vaatimalla haitallisten vaikutusten vähentämistä sekä pilaantumisen rajoittamista mahdollisimman vähäiseksi. Ympäristönsuojelulaissa viitataan lisäksi jätelain 4 ja 6 §:iin, jotta niitä noudatetaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavissa toiminnoissa.

¹²⁸ Salo - Snellman 1994, 39

Jäteasetuksen 5 § määrittää lisäksi, että jätteet on tarpeen mukaan pakattava ja merkittävä. Asetuksen mukaisena on pidetty jätteiden keräämistä niille varattuihin astioihin tai muihin vastaaviin keräilyvälineisiin. Jätehuoltoa vaikeuttaa, jos jätteet sijoitetaan keräysvälineen ulkopuolelle. Jos on jokin erityinen syy, voidaan yksittäiset suuret jätteet koota muuhunkin kuin keräysvälineeseen. Tämä ei kuitenkaan saa aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.¹²⁹ Jäteasetuksen säännöksillä pyritään helpottamaan niin jätteen haltijan kuin jätteenkuljettajankin työtä. Asetuksen mukaisesti kaikessa toiminnassa on aina huomioitava, ettei siitä aiheudu haittaa tai vaaraa terveydelle eikä ympäristölle.

Hallituksen esityksen mukaisesti uuden, tulevan jätelain 1 §:ään lisättiin tavoitteeksi roskaantumisen ehkäiseminen sekä toimivan jätehuollon varmistaminen. Jätteen tuottajille on pyrittävä takaamaan asianmukaiset jätehuoltopalvelut kaikissa oloissa. Jätteen alkuperällä ei saisi olla vaikutusta siihen, että jäte päätyy asianmukaiseen jätehuoltoon.¹³⁰ Tulevan jätelain 1 § hyväksyttiin muutoksitta, joten lain tarkoitus säilyi hallituksen esityksen mukaisena. Tuleva jätelaki sulkee pois 3 §:n mukaisesti jäteveden, siltä osin kuin siitä säädetään muualla laissa. Jätevesistä säännellään siis toistaiseksi ympäristönsuojelulain ja hajajätevesiasetuksen mukaisesti, koska ne jätettiin jätelain ulkopuolelle.

Tulevaan jätelakiin otettiin hallituksen esityksen mukaisesti 8 §:ksi yleinen velvollisuus noudattaa etusijajärjestystä. Säännöksellä saatetaan voimaan jätedirektiivin 4 artiklan mukainen jättehierarchy, jonka avulla määritetään jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämistä sekä jätehuoltoa koskevien toimenpiteiden etusijajärjestys.¹³¹ Lain 8 § määrittää etusijajärjestyksestä, että mahdollisuuksien mukaan kaikessa toiminnassa olisi noudatettava etusijajärjestystä. Ensimmäisenä etusijalla on vähentää jätteen synnyn määrää ja haitallisuutta. Jos jätettä joka tapauksessa syntyy, on ensisijaisesti pyrittävä hyödyntämään jäte uudelleen ja toissijaisesti kierrätettävä se. Mikäli jätteen kierrätys ei ole mahdollista tulee hyödyntää jätettä muulla tavalla, tähän sisältyy myös hyödyntäminen energiana. Mikäli tämäkään ei ole mahdollista, voidaan jäte loppuun käsitellä. Myös jättehierarchy toteutuminen poistaa nykyisessä jätelaissa olleen ongelman direktiivin noudattamattomuudesta.

¹²⁹ Salo - Snellman 1994, 48–49

¹³⁰ HE 199/2010, 61

¹³¹ HE 199/2010, 70

Tulevan jätelain 4 luku käsittelee jätehuollon järjestämisen vastuuta. Jätehuollon järjestämisen vastuu perustuu jätedirektiivin 15 artiklaan, jossa säädetään jätehuollon järjestämisvastuuta koskevan sääntelyn vähimmäisvaatimuksista. Jätedirektiivin 15 artiklan mukaisesti jäsenvaltioilla on pitkälti mahdollisuus itse päättää kenen vastuulle jätehuollon järjestäminen kohdennetaan ja mitkä ovat ne edellytykset joilla vastuuta voidaan siirtää jätehuoltoketjussa eteenpäin. Vastuilla säännellään, että jätteet käsitellään 4 artiklan jätehierarkian mukaisesti ja 13 artiklan vähimmäisvaatimukset koskien terveyden- ja ympäristönsuojelua täyttyvät. Tulevan jätelain 28 §:ssä säädetään jätehuollon järjestämisestä. Jätehuollon järjestämisvastuu on jätteen haltijalla, jollei lain 4-6 luvuissa toisin säädetä. Vastuu jätehuollon järjestämisestä siirtyy kiinteistön haltijalle, jos jätteen haltija ei huolehdi velvollisuudestaan tai tätä ei tavoiteta. Lisäksi ehtona pykälässä on, että kiinteistön haltijan on täytynyt sallia jätettä tuottavan toiminnan kiinteistöllään tai hän on sallinut jätteen tuomisen kiinteistölle.

Tulevan jätelain 30 § poikkeaa nykyisestä lainsäädännöstä. Uudella säännöksellä haluttiin varmistaa se, että jätteen haltija ei vapaudu jätehuoltovastuusta muutoin kuin silloin, kun hän luovuttaa jätteen ammattimaiselle toimijalle, joka pystyy vastamaan jätteen asianmukaisesta huollosta. Jos kuljettaja kuljettaa jätettä toisen lukuun, ei kokonaisvastuu jätehuollosta voisi siirtyä hänelle.¹³² Tulevan jätelain 30 § määrittää jätehuollon järjestämisvastuun lakkaamisesta ja siirtymisestä. Sen mukaan vastuu jätehuollon järjestämisestä lakkaa jätteen haltijan osalta ja siirtyy uudelle haltijalle siinä vaiheessa, kun jäte on luovutettu tulevan jätelain 29 §:ssä tarkoitettulle vastaanottajalle. Vastuu ei 30 §:n mukaan voi siirtyä kuljettajalle, jos hän kuljettaa jätettä toisen lukuun. Toisen momentin mukaan jätehuollon järjestämisen vastuu on sekä jätteen edellisellä haltijalla että uudella, jos jäte luovutetaan muulle kuin 29 §:n mukaiselle vastaanottajalle.

¹³² HE 199/2010, 82

4.2. Jätteen haltijan velvollisuudet

Aiempi jätteitä koskenut laki, jätehuoltolaki, ei tuntenut käsitettä *jätteen haltija*. Nimike tuli uutena käsitteenä jätelakiin. Jätelain myötä jätteen haltijalla tarkoitetaan sen 3 § 1 momentin 6 kohdan mukaan jätteen tuottajaa, kiinteistön haltijaa tai toiminnan järjestäjää taikka muuta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallinnassa jäte on. Jätteen haltijan velvollisuuksia kasvatettiin jätelain säätämisen myötä. Jätteen haltijan velvollisuus jätteestä katkeaa vasta, kun jäte vastaanotetaan lopullisessa käsittelypaikassa, ei siis siinä vaiheessa, kun jätteen haltija antaa sen kuljetettavaksi käsittelypaikkaan viemistä varten. Poikkeuksen tästä tekee järjestetty jätteenkuljetus, jolloin jätteen haltijan vastuu katkeaa jätteen kuljetuksen alkaessa.¹³³

Jätelain 8 § säätelee jätteen kuljetuksen järjestämisestä. Pykälän mukaisesti jätteen kuljetuksen järjestäminen on jätteen haltijan vastuulla. Tämä perussäännös velvoittaa jätteen haltijan huolehtimaan jätteen kuljetuksesta, hyödynnettäväksi tai käsiteltäväksi, asianmukaisesti. Jätteen haltijan vastuulla on saada jäte toimitetuksi sellaiselle vastaanottajalle, joka saa laillisesti hyödyntää tai käsitellä jätettä. Jos alueella on järjestetty jätteenkuljetus, tulee jätteen haltijan liittyä siihen. Jätteen haltijan vastuu jätteestä lakkaa, kun jäte on kerätty kuljetusta varten.¹³⁴

Jätelain 11 § (452/2004) säätelee liittymisestä järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Pykälä säätelee jätteen haltijan velvollisuudeksi liittyä alueella järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Ainoastaan ne jätteen haltijat, jotka ovat kunnan päätöksellä järjestetyn jätteenkuljetuksen ulkopuolella, voivat jäädä pois. Kunnan päätös perustuu jätelain 10 §:n 3 momenttiin, jolloin kyseiselle alueelle on hankalat kulkuyhteydet, siellä on vähän jätteen haltijoita tai vähän kuljetettavaa jätettä. Jos jätteen haltija laiminlyö oman jätehuollon järjestämisvelvollisuutensa, kuuluu vastuu ensisijaisesti kiinteistön haltijalle tai toissijaisesti kiinteistön omistajalle jätelain 14 §:n mukaisesti. Kiinteistön haltija on vastuussa siinä tapauksessa, jos jäte on syntynyt kiinteistöllä tai kiinteistön haltija on sallinut jätteen toimittamisen kiinteistölle. Kiinteistön omistaja on vastuussa jätehuollosta silloin, jos kiinteistön haltija vaihtuu jätteen kiinteistöltä poistamisen

¹³³ Ekroos 1994, 89

¹³⁴ Salo - Snellman 1994, 50

jälkeen.¹³⁵ Jätelain 14 §:n tarkoituksena on saada jätehuolto aukottomaksi niin, että laiminlyönnin tapahtuessa joku joutuu vastuuseen laiminlyönneistä. Pykälän perusteella, jos jätteen haltija ei hoida velvollisuuksiaan, joutuu kiinteistön haltija tai kiinteistön omistaja vastuuseen. Säännöksellä pyritään varmistamaan, että kiinteistön haltija omalta osaltaan vastaisi jätehuollon teknisestä toteutumisesta ja valvoisi siihen liittyviä toimintoja. Tällöin hänellä olisi mahdollisuus kantaa myös mahdollisten laiminlyöntien seuraukset. Ensisijaisesti jätehuollon vastuu on kuitenkin aina jätteen haltijalla, ja jos tämä laiminlyö vastuunsa, on vastuu toissijaisesti kiinteistön haltijalla.¹³⁶

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös vuodelta 2001 käsitteli kiinteistön haltijan ja jätteen haltijan velvollisuuksia ja suhteita. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan: *”Asunto Oy A oli antanut vuokralle toisen kiinteistöllään olevista asuinrakennuksista B Oy:lle. Vuokrasopimuksen mukaan vuokralainen teki erillisen sopimuksen mm. jätehuollosta ja maksoi siitä aiheutuneet kustannukset suoraan asianomaiselle.”* B meni konkurssiin ja jätti jätemaksut maksamatta pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalle YTV:lle, jonka kanssa oli sopinut jätteenkuljetuspalvelusta. YTV määräsi jätemaksut ja maksukehotusmaksut A:n maksettaviksi. A teki maksuunpanosta muistutuksen, mutta YTV:n talous- ja hallintopäällikkö hylkäsi sen.¹³⁷

Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksen perusteluissa, että *”valituksenalaisessa asiassa oli kysymys B:n toiminnassa syntyneiden jätteiden kuljettamisesta ja siitä aiheutuneesta maksuvelvoitteesta. Näin ollen B oli asiassa jätelaisissa tarkoitettu jätteen tuottaja. B oli myös jätteen haltija, koska B oli sopinut A:n kanssa vastaavansa jätehuollostaan”*. *”A oli täyttänyt sille jätelain 7 §:n 2 momentin mukaan kiinteistön haltijana kuuluneen velvollisuuden huolehtia jätteen keräyksen järjestämisestä, kun se oli sopinut B:n kanssa kiinteistön toisen rakennuksen jätehuollosta ja kun B oli tähän perustuen tosiasiallisesti sopinut YTV:n kanssa jätteiden kuljettamisesta siten kuin vuokrasopimuksessa ja myös jätelain 8 §:ssä oli edellytetty.”*¹³⁸

Täten korkein hallinto-oikeus totesi, että kyseessä ei ole jätelain 14 §:n tarkoittama tilanne, jossa jätteen haltija olisi laiminlyönyt velvollisuutensa ja jossa kiinteistön haltijan olisi toissijaisesti huolehdittava jätehuollon järjestämisestä. B oli siis jätteen haltija jätelain 31 §:ssä tar-

¹³⁵ Salo - Snellman 1994, 74

¹³⁶ Salo - Snellman 1994, 74

¹³⁷ KHO 2001:2417

¹³⁸ KHO 2001:2417

koitetulla tavalla ja oli velvollinen suorittamaan jätemaksun. A:lla ei ollut lakiin perustuvaa velvollisuutta tähän maksuun. YTV:n päällikön päätös oli siis lainvastainen.¹³⁹ Tässä tapauksessa todettiin siis A:n menetelleen jätelain mukaisesti. Jätelain 14 §:n tarkoitus myös toteutui, kun laki ei jäänyt epäselväksi siinä kenen vastuulla laiminlyönnit ovat.

4.3. Jäte ja omaisuudensuoja

Kun esine tai aine on toimitettu jätteille varattuun paikkaan, voidaan jätelain 3 §:n perusteella katsoa, että haltija on poistanut esineen tai aineen käytöstä. Aineesta tai esineestä tekee jätteen haltijan disponointi eli hylkäämistähto. Tämä osoittaa, ettei ainetta tai esinettä ole ollut tarkoitus käyttää enää toiseen tarkoitukseen tai raaka-aineeksi. Kun jätteen haltija on toimittanut jätteen keräysvälineeseen, voidaan katsoa määräysvallan ja omistusoikeuden siirtyneen kunnalle, joka vastaa jätteen hyödyntämisestä ja käsittelystä sekä jätteenkuljetuksesta. Kunta voi tämän jälkeen päättää, saako käsittelypaikalle tuotuja tavaroita kerätä ja mitkä ovat keräyksen ehdot. Jos kyseessä on sopimusperusteinen jätteenkuljetus, voi jätteen haltija päättää hyötyjätteen kuljetuksesta, elleivät kunnan jätehuoltomääräykset toisin määrää.¹⁴⁰ Jätelain 3 §:ssä oleva jätteen määritelmä ei ole täysin tyhjentävä. Sitä täydentää jäteasetuksen (1390/1993) 3 §, joka määrittää ne esineet ja aineet, jotka luetaan jätteeksi. Jäteasetus määrittää yhteensä 16 eri luokkaa, jotka määrittelevät mitä luetaan jätteiksi.

Käytännössä herää kysymys, mikä on esineen tai aineen poistamista käytöstä. Aina esineen tai aineen poistaminen käytöstä ei tarkoita kaikesta käytöstä poistamista tai sen muuttumista jätteeksi. Esinettä tai ainetta voidaan käyttää muutoin eikä sitä sen vuoksi ole tarpeellista nimetä jätteeksi. Jätteeksi nimeäminen voidaan katsoa jätelain 3 §:n mukaisesti jätteen haltijan tahdosta. Jos jätteen haltijan mukaan esinettä tai ainetta ei voi enää käyttää, voidaan katsoa hylkäämistahdon toteutuneen ja esineen tai aineen muuttuneen jätteeksi.¹⁴¹ Jätteen haltijan omaisuudensuojaan tutustutaan tarkemmin vielä jätteen haltijan perusoikeuksien rajoituksia tutkittaessa.

¹³⁹ KHO 2001:2417

¹⁴⁰ Salo - Snellman 1994, 17–19

¹⁴¹ Salo - Snellman 1994, 22

Tulevassa jätelaissa on otettu omaksi pykäläkseen (5 §) jätteen määrittely. Seuraavassa eli 6 §:ssä määritellään muut termit. Lakiin otettiin uutena yhdyskuntajätteen määritelmä. Sillä tarkoitetaan laissa jätettä, joka syntyy vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa, sako- ja umpikaivoliete sekä laadultaan siihen rinnastettavaa hallinto-, palvelu- ja elinkeino toiminnassa syntyvä jäte. Lisäksi 6 § määrittää sekalaiseksi yhdyskuntajätteeksi jätteen, joka on jäljellä sen jälkeen, kun siitä on eritelty jätelajeittain yksilöidyt jakeet. Lain 6 §:ssä määritellään myös uutena terminä jätteen määrän ja haitallisuuden vähentäminen. Termin määritelmä on sama kuin jätedirektiivin 3 artiklan 12 kohdan mukainen ehkäisemisen määritelmä¹⁴². Jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämisellä tarkoitetaan tulevan jätelain 6 §:n 11 kohdan mukaan toimintaa, jonka avulla edistetään uudelleenkäyttöä, käyttöiän pidentämistä tai muuta jätteen synnyn ehkäisemistä sekä sellaista toimintaa, jonka avulla pienennetään tuotteen haitallisten aineiden määrää tai tulevan jätteen haitallisia ympäristö- ja terveysvaikutuksia. Tällä lisäyksellä on pystytty vastaamaan EU:n vaatimukseen saattaa jätedirektiivin artiklat voimaan.

4.4. Jätteenkuljetus ja sen järjestäminen

Jätelain 10 §:n mukaisesti jätteen lajilla, laadulla tai määrällä ei ole väliä, kun määritetään asumisessa syntyvää jätettä. Sitä on kaikki jäte, jota syntyy vakinaisessa ja vapaa-ajan asunnossa sekä maatilán asuinrakennuksessa, sako- ja umpikaivoliete mukaan luettuna. Koska pääsääntö edellyttää jätteen tuottajalta velvollisuutta huolehtia jätteen keräyksen järjestämisestä, samalla jätteen tuottaja saa vastuun jätteen kuljetuksen järjestämisestä. Tämä vastuu perustuu jätelain 3 §:n 6 kohtaan, jossa jätteen haltija määritellään jätteen tuottajaksi, jonka hallussa jäte on.

Jätelain 8 § puolestaan velvoittaa jätteen haltijaa huolehtimaan jätteen kuljetuksen järjestämisestä. Kiinteistön haltija saa määrätä paikan, johon jätteen tuottajan on toimitettava jätteensä. Kunnan on mahdollista 7 §:n 4 momentin nojalla alueellisessa jätekeräyksessä määritellä pai-

¹⁴² HE 199/2010, 68

kat, missä keräysastiat sijaitsevat ja minne jäte on tuottajien toimitettava kuljetusta varten¹⁴³. Jätelain 7 §:n mukaisesti kiinteistön haltijan on huolehdittava järjestettyyn jätteenkuljetukseen kuuluvan jätteen keräyksen järjestämisestä. Jätteen tuottajan on puolestaan pykälän perusteella toimitettava tällainen jäte kiinteistön haltijan järjestämään keräyspaikkaan. Jätelain 10 §:n 3 momentin mukaisesti kunta voi päättää jättää kiinteistön järjestetyn jätteenkuljetuksen ulkopuolelle. Pykälä säättää päätöksen olevan mahdollinen vain, jos alueen kulkuyhteydet ovat hankalat tai jos jätteen haltijoita on vähän tai jos kuljetettavaa jätettä on vähän. Päätöksestä tulee tällöin pykälän mukaisesti käydä ilmi, etteivät terveys- tai ympäristönsuojelusyyt tai muut niihin rinnastettavat syyt pidä järjestettyä jätteenkuljetusta tarpeellisena. Alkuperäisessä jätelaissa oli 11 §:ssä 2 momentti joka kuului: ”Kunta voi kuitenkin päättää, että järjestettyyn jätteenkuljetukseen ei tarvitse liittyä, jos jätteen määrä on poikkeuksellisen vähäinen ja jos jätteen haltija järjestää itse jätehuollon”. Pykälää kuitenkin muutettiin vuonna 2004 (452/2004) ja edellä esitelty lause poistettiin laista.

Hallituksen esityksessä jätelain muuttamiseksi 10 §:ään ehdotettiin lisättäväksi uusi 4 momentti. Järjestetyssä jätteenkuljetuksessa on huomioitava suunnittelussa ja hoidossa se, että se toteuttaa jätelain 6 §:ssä tarkoitetut yleiset velvollisuudet ja turvaa riittävän palvelutason.¹⁴⁴ Jätelain 6 §:ssä yleisinä velvollisuuksina on muun muassa jätteiden hyödyntäminen tietyin ehdoin sekä ympäristö- ja terveyshaittojen torjuminen. Hallituksen esityksen mukaisesti jätelain 11 §, joka koskee liittymistä järjestettyyn jätteenkuljetukseen, täsmennettiin. Pykälän täsmennyksellä järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittyminen tarkoittaa sitä, että jätteet tulee laittaa joko kiinteistön omaan jäteastiaan tai aluekeräysastiaan. Hallituksen esityksen mukaisesti jätteitä on mahdollista hyödyntää tai käsitellä jätteen syntypaikalla, jätehuoltomääräysten rajoissa. Tällä tarkoitetaan esityksen mukaan kompostointia tai pienimuotoista haitattoman paperijätteen polttamista lämmitettäessä kiinteistöä. Esityksen mukaisesti vapautusta liittymisestä järjestettyyn jätteenkuljetukseen ei enää saa, mutta tämä huomioidaan jatkossa paremmin jätemaksuissa.¹⁴⁵

A omisti kunnan H harvaan asutulla alueella loma-asunnon ja oli hakenut vapautusta järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisestä. Kunnan ympäristösihteeri oli hylännyt hakemuksen. Hallinto-oikeuden päätöksellä kumottiin ympäristösihtee-

¹⁴³ Salo - Snellman 1994, 47

¹⁴⁴ HE 152/2003, 15

¹⁴⁵ HE 152/2003, 15

rin päätös ja hylättiin hakemus tarpeettomana. Kunta oli järjestänyt kiinteistökohtaisen jätteenkuljetusjärjestelmän sopimusperusteisesti. Aluekeräyspisteitä ei kunnan alueella ollut. Jätteen haltijoille oli kuitenkin tarjottu mahdollisuutta käyttää maksua vastaan erään yhdistyksen ylläpitämiä jätteenkeräyspisteitä. Yhdistyksellä ei kuitenkaan ollut omaa jätteenkuljetusta. Selvityksen perusteella A:n kiinteistöllä jätettä syntyi vähän, muttei kuitenkaan niin vähän, että kyseessä olisi ollut jätelain 11 §:n määrittämä poikkeuksellinen vähäisyys.¹⁴⁶

Jätelain 10 §:n 1 tai 2 momentin tarkoittama mahdollisuus toimittaa jätteet kunnan tai sopimusperusteisiin jätteenkuljetukseen nojalla järjestettyihin yhteisiin alueellisiin keräyspaikkoihin ei ollut järjestynyt A:lle.”*Jätteenkuljetusta ei kiinteistökohtaisiin sopimuksiin yksinomaan perustuvana siten ollut järjestetty jätelain 10 §:n säännökset huomioon ottaen harvaan asutulla alueella sellaisena lain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuna järjestettynä jätteenkuljetuksena, johon A jätteen määrän vähäisyys huomioon ottaen olisi loma-asuntona käytettävän kiinteistön haltijana ollut velvollinen liittymään.* Koska kunta ei pystynyt tarjoamaan A:lle järjestettyä jätteenkuljetusta sellaisena kuin jätelain 10 § edellyttää, ei ympäristösihteerillä ollut mahdollisuutta hylätä hakemusta. Tämä korkeimman oikeuden päätös huomioi hyvin jätelain 10 § 4 momentin kohdan, jossa jätteen haltijalle turvataan riittävä palvelutaso. Tässä tapauksessa tätä riittävää palvelutasoa ei ole katsottu olevan, koska vapautus jätteenkuljetuksesta on mahdollistettu.¹⁴⁷

Toisessa tapauksessa Korkein hallinto-oikeus katsoi voivansa poistaa jätemaksun, kun jätteen haltija oli lähettänyt kunnalle kirjeen viitaten kiinteistöllä syntyvään vähäiseen jätteen määrään ja ilmoittanut hoitavansa itse kiinteistön jätehuollon. Korkein hallinto-oikeus katsoi tämän pyynnöksi vapautua järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisvelvollisuudesta. Tästä johtuen jätemaksua ei voitu määrätä ennen kuin vapautushakemukseen oli annettu ratkaisu.¹⁴⁸

Tämän tapauksen jälkeen jätelain 11 § on muuttunut siten, ettei vapautusta voi enää hakea. Jätelain 11 § mahdollistaa silti myös muutoksen myötä, että jätteen haltija voi lain nojalla, sen nojalla annettujen säännösten tai kunnallisten jätehuoltomääräysten mukaisesti hyödyntää tai käsitellä osan jätteistään itse.

Kolmannessa tapauksessa Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ”*asunto-osakeyhtiöiden kiinteistöillä muodostuvia jätteitä ei ollut väitettykään hyödynne-*

¹⁴⁶ KHO 2004:2235

¹⁴⁷ KHO 2004:2235

¹⁴⁸ KHO 1999:865

tyn tai käsitellyn jätelain 11 §:ssä mainitulla tavalla”. Tästä syystä yhtiöt voitiin määrätä luopumaan siirtokuormausjärjestelmästä ja toimittamaan jatkossa syntyneen jätteen järjestetyn jätteenkuljetuksen piiriin ja sen määrättyihin jäteastioihin tai keräyspaikkoihin. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös vuodelta 2009 käsittelee jätelakia, jätehuoltoa, jätteenkuljetusta, järjestettyä jätteenkuljetusta ja liittymisvelvollisuutta. Ratkaisunsa Korkein hallinto-oikeus perustaa jätelain 11 §:ään, jonka mukaan jätteen haltijan on liityttävä alueella järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Korkein hallinto-oikeus toteaa päätöksessään, ettei jätelain 11 §:ää voida sivuuttaa jätelain 17 §:n perusteella annetuilla kunnallisilla jätehuoltomääräyksillä. Porvoon kaupungilla oli voimassa jätehuoltomääräykset joiden 27 §:n 4 kohdan mukaan valittajina olleiden asunto-osakeyhtiöiden käyttämiä kannellisia jätessäiliöitä, joissa jäte kuljetetaan kaatopaikalle, sai käyttää ainoastaan toimipaikkakiinteistöillä.¹⁴⁹

Tulevan jätelain 40 § säättää jätteen vastaanottoa paikasta kiinteistöllä. Pykälässä säädetään kiinteistön haltijan vastuulle järjestää vastaanottoa paikka jätteen keräystä varten kiinteistöittäisessä jätteenkuljetuksessa. Kiinteistön haltijan päätettävissä on järjestääkö vastaanottoa paikan yksin vai yhdessä useamman kiinteistön kanssa. Pykälä vastaa nykyisen jätelain 7 §:n 2 momenttia. Kiinteistön haltijan vastuulla on hankkia tarvittavat astiat eri jätelajeille sekä järjestettävä asianmukainen tila jäteastioiden sijoittamista varten.¹⁵⁰

Hyväksytyn uuden jätelain 41 § käsittelee jätteen luovuttamista kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen tai alueelliseen vastaanottoa paikkaan. Pykälässä säädetään jätteen haltija tai kiinteistön haltija luovuttamaan 32 §:n mukaisesti jäte, joka kuuluu kunnan vastuulle, alueella järjestettyyn kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen tai alueelliseen vastaanottoa paikkaan, jonka kunta on järjestänyt. Säännös vastaa nykyisen jätelain 11 §:ä. Uudessa laissa liittymisvelvollisuus on muutettu luovutusvelvollisuudeksi. Tämä siksi, että luovutusvelvollisuus kuvastaa paremmin jätteen haltijan velvollisuuden todellista luonnetta.¹⁵¹

Jätteen haltijalla on myös mahdollisuus, 41 §:n 1 momentin sitä estämättä, järjestää tarvittaessa sellaisen jätteen kuljetus, joka ei sovellu kuljetettavaksi tavanomaisessa kiinteistöittäisessä jätteenkuljetuksessa. Tällöin kyse on jätteen poikkeuksellisesta koosta, suuresta määrästä tai muusta ominaisuudesta. Tällaisia jätteitä olisivat esimerkiksi käytöstä poistuneet huonekalut,

¹⁴⁹ KHO 2009:785

¹⁵⁰ HE 199/2010, 91

¹⁵¹ HE 199/2010, 91

suurikokoiset esineet sekä puutarha- ja remonttijätteet¹⁵². Kuljetukselle täytyy olla hyväksyntä kunnan jätehuoltomääräyksissä tai kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä, jotka on annettu ympäristönsuojelulain 19 §:n nojalla. Säädettyssä 42 §:ssä mahdollistetaan jätteen haltijalle myös mahdollisuus vastaavin edellytyksin käsitellä itse jäte kiinteistöllä, jos käsittely on pienimuotoista. Pienimuotoisuus tarkoittaa käytännössä lähinnä biojätteiden, puutarhajätteiden ja muiden kasviperäisten jätteiden kompostoitumiseen sekä vähäisten määrien puun ja muun vastaavan polttamiseen kiinteistön tulisijassa¹⁵³. Kiinteistön haltijan on myös mahdollista 41 §:n mukaisesti järjestää erilliskerätyn pakkausjätteen kuljetus, jos sitä ei voi laittaa kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen. Pykälän mukaisesti jäte on toimitettava tuottajan sille järjestämään jätehuoltoon. Lisäksi pykälän mukaisesti kuljetuksessa on huomioitava muutoin, mitä jätelaisissa säädetään kiinteistöittäisestä jätteenkuljetuksesta.

4.5. Jätteenkäsittelystä päättäminen

Jätelain 3 §:n 11 kohdan (747/2007) mukaan jätteenkäsittelyllä tarkoitetaan toimintaa, jonka tarkoituksena on jätteen tekeminen vaarattomaksi ja sen sijoittaminen lopullisesti. Jätteiden käsittely on jätehuollon yksi tärkeimmistä osa-alueista. Yleinen ratkaisu kunnissa on ollut, että jätteenkuljetus on annettu yrittäjälle, mutta kunnat ovat säilyttäneet käsittelylaitokset omassa hallinnassaan.¹⁵⁴ EU:n läheisyysperiaatteen mukaisesti jätelain 6 §:n 10 kohdan mukaan jätteiden käsittelyn tulee tapahtua lähimmissä asianmukaisissa käsittelypaikoissa. Tällä pyritään jätteen mahdollisimman lyhyeen kuljetusmatkaan sekä kuljetuskustannusten ja ympäristöhaittojen minimointiin. Jätteen tuottajan on mahdollista hyötyä lyhyemmästä kuljetusmatkasta jätemaksuissaan.¹⁵⁵

Jätelain 13 §:n 1 momentin mukaisesti jätteen käsittelyn järjestäminen kuuluu kunnan vastuulle. Kunta mitoittaa jätteenkäsittelytoimintansa kunnan alueelta tuleviin jätelajeihin ja nii-

¹⁵² HE 199/2010, 91

¹⁵³ HE 199/2010, 91

¹⁵⁴ Oulasvirta 1998, 19, 23–24

¹⁵⁵ Salo - Snellman 1994, 43

den määriin¹⁵⁶. Kunta voi antaa jätelain 13 §:n 2 momentin mukaan jätteen käsittelyn myös kokonaan tai osittain jonkun yhteisön tai yrityksen hoidettavaksi. Tällöin yhteisön tai yrittäjän kanssa laaditaan toiminnan ehdoista sopimus. Vastuu tehtävästä säilyy silti jätelain 13 §:n perusteella kunnalla.

Jätelain 12 §:n mukaisesti jätteen haltijan on huolehdittava jätteen hyödyntämisen ja käsittelyn järjestämisestä. Säännöksessä ei rajoiteta sitä järjestääkö jätteen haltija jätehuollon itse vai toimittaako sen muualle hyödynnettäväksi tai käsiteltäväksi. Jätelain säännökset ja niiden perusteella annetut määräykset määrittävät sen, milloin ja millä edellytyksillä jätteen haltija voi hyödyntää tai käsitellä jätteitä. Jätteen haltijan tulee kuitenkin huolehtia siitä, että jätteet hyödynnetään tai käsitellään asianmukaisesti säännöksiä ja määräyksiä noudattaen. Yhdyskuntajätteen ollessa kyseessä hyödyntäminen ja käsittely järjestetään kuitenkin kunnan toimesta, jätteen haltijan kustannuksella.¹⁵⁷ Tällöin jätteen haltijalla ei ole muuta vaihtoehtoa, kuin huolehtia yhdyskuntajätteen asianmukaisesta kuljetuksesta. Jätteen haltija ei voi vaikuttaa jätteiden hyödyntämiseen tai käsittelyyn sopimuksella. Laki mahdollistaa jätteen haltijan ainoastaan sopimaan kuljetuksesta. Kuljetuksen suorittaja pystyy sopimaan kunnan kanssa miten ja missä kuljetettu jäte käsitellään ja miten se hyödynnetään.¹⁵⁸ Nykyinen jätelaki ei anna jätteen haltijalle kovinkaan paljon mahdollisuuksia vaikuttaa. Se, että jätteen haltija ei voi päättää jätteiden hyödyntämisestä tai käsittelystä sopimuksella, rajoittaa jätteen haltijan mahdollisuuksia jätteen suhteen.

Uudessa jätelaissa jätteen käsittelyllä olisi poikkeava merkitys nykyiseen lakiin verrattuna. Uudessa laissa käsittely tarkoittaisi jätteen hyödyntämistä ja loppukäsittelyä. Nykyisin termi tarkoittaa uuden lain mukaista termiä loppukäsittely. Käsittely-termi vastaisi uuden lain myötä jätedirektiivin käsitteistöä ja se olisi myös yleiskielen mukaisesti helpommin ymmärrettävä. Direktiivin 3 artiklan 14 kohdan mukaan termiin sisältyisi myös hyödyntämisen tai loppukäsittelyn valmistelu.¹⁵⁹ Tulevaan jätelakiin otettiin 6 §:n 17 kohdaksi jätteen käsittelyn määrittäminen. Sillä tarkoitetaan jätteen hyödyntämistä tai loppukäsittelyä, mukaan lukien hyödyntämisen tai loppukäsittelyn valmistelun.

¹⁵⁶ Salo - Snellman 1994, 43

¹⁵⁷ Salo - Snellman 1994, 63

¹⁵⁸ Alanen ym. 2000, 88

¹⁵⁹ HE 199/2010, 69

4.6. Jättemaksun määräytyminen

Jätehuollon kustannukset tulevat tai ainakin niiden pitäisi tulla aina aiheuttajan maksettaviksi, perustuen aiheuttamisperiaatteeseen. Aiemmin kaikki käsittelykustannukset, jotka liittyivät jätteeseen, kustannettiin verovaroin. Kun kustannukset katettiin verovaroista, jätteen tuottajia ei kiinnostanut jätemäärien vähentäminen tai jätteiden vaarallisuus.¹⁶⁰ Jätelain 28 § säättää jättemaksuilla katettavaksi jätehuollosta aiheutuneet kustannukset. Kyseessä on aiheuttamisperiaate ja maksujen täyskätteisyys. Täyskätteisyudessa voidaan ottaa huomioon myös pääomakustannukset. Jättemaksu voi jätelain 28 §:n mukaan koostua yhdestä tai useammasta maksusta. Kunnan perimä jättemaksu on julkisoikeudellinen maksu. Sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa sopimukseen perustuva maksu on yksityisoikeudellinen.¹⁶¹

Kunta voi periä järjestämästään jätehuollosta jättemaksua. Toisesta kunnasta tulevalta jätteeltä voidaan periä korkeampaa maksua kuin oman kunnan alueen jätteeltä.¹⁶² Jätelain 29 §:n mukaan jättemaksun perusteina ovat jätteen laji, laatu, määrä sekä noutokerrat. Lisäksi jättemaksun perusteina voidaan huomioida jätteen keräys- ja kuljetusolot kiinteistöllä sekä noutoalueella, kunnan keräysvälineiden käyttö ja kuljetusmatka, kun jäte kuljetetaan yksittäisenä kuljetuksena. Jätelain 29 §:n mukaisesti voidaan jättemaksu määritellä myös kiinteistön kerrosalan, henkilöiden lukumäärän tai muun vastaavan perusteella, jos jätteen määrää tai laatua ei voida muiden keinojen avulla luotettavasti selvittää.

Jätelain 30 §:n 1 momentti (452/2004) mahdollistaa kunnan määritellä yksityiskohtaiset perusteet jättemaksun taksalle. Pykälä säättää taksan säätämisen niin, että jättemaksu vastaa tarjottua palvelutasoa ja kannustaa jätteen haltijoita jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen. Kunnalla on jätelain 30 §:n 3 momentin mukaan mahdollisuus yksittäistapauksissa poiketa taksan määrästä. Tällöin on kuitenkin 30 §:n 4 momentin mukaisesti huomioitava maksuperusteiden tasapuolisuus ja kohtuullisuus. Tämä perustuu hallinnon yhdenvertaisuusperiaatteelle, joka muodostuu Suomen perustuslain 6 §:n perusteella. Myös hyvän hallinnon mukaista on kohdella kaikkia kansalaisia yhdenvertaisesti.

¹⁶⁰ Salo - Snellman 1994, 3

¹⁶¹ Oulasvirta 1998, 49

¹⁶² Salo - Snellman 1994, 44

Kunnan jätemaksun määräämistä koskeva jätelain 30 § tuli muutettavaksi samassa yhteydessä, kun jätelain 10 § muutettiin. Asiaa valmisteltaessa Ympäristövaliokunta totesi asiaa käsitellessä mietinnössään, että järjestelmää tulisi muuttaa kannustavammaksi jätteiden omatoimiseen hyödyntämiseen. Kannustavuus löydetään maksujen määrittämisen perusteiden kautta. Maksuissa tulisi ottaa huomioon vähäinen jätemäärä sekä jätteen omatoiminen hyödyntäminen ja käsittely. Valiokunta ehdottikin mietinnössään, että jätemaksun määräämistä koskeva jätelain 30 § muutettaisiin yhdenmukaiseksi jätelain 11 §:n 2 momentin kanssa. Mietinnössään valiokunta halusi kuitenkin korostaa sitä, että asianmukaiset vaatimukset tulee täyttyä jätteen omatoimisessa hyödyntämisessäkin siten, ettei siitä aiheudu vaaraa tai haittaa.¹⁶³

Hallituksen esityksen mukaisesti kunnan jätemaksun määräämiseen otettiin maininta palvelun tasosta. Lisäksi hallituksen esityksessä haluttiin lisättäväksi 30 §:än säännös siitä, että jätemaksun kunnassa määrää ja panee maksuun kunnan määräämä viranomainen. Jätemaksun taksan ollessa kohtuuttoman suuri tai pieni, voi kunta poiketa taksasta. Perusteina maksulle ovat tällöin erityisesti jätteen määrä, palvelutaso järjestetyssä jätehuollossa sekä mahdollinen jätelain 11 §:ssä tarkoitettu omatoiminen hyödyntäminen tai käsittely. Kunnalla on mahdollisuus myös jättää maksu perimättä. Maksun perimättömyyteen syynä voivat olla poikkeuksellisesti esimerkiksi kiinteistön asumattomuus. Hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota kuitenkin siihen, että maksun perimättä jättämisessä tai maksun taksasta poikettaessa tulee päätöksien olla aina tasapuolisia ja kohtuullisia.¹⁶⁴

Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelain muuttamisesta vuonna 2008 esitti yksilöitäväksi jätteen käsittelystä aiheutuvat kustannukset. Nämä kustannukset kuuluvat esityksen mukaan jätteen haltijalle. Kustannukset tulee sisältyä esityksen mukaan käsittelystä perittävään maksuun. Muutokset olivat tarpeen, jotta kaatopaikkoja koskeva direktiivi saatiin täsmällisesti täytäntöön. Suomi sai asiasta virallisen huomautuksen 23.3.2007 ja perustellun lausunnon 4.4.2008 Euroopan yhteisöjen komissiolta. Lausunnon mukaan Suomi ei ollut täytäntöönpannut 10 artiklaa ja 13 artiklan a kohtaa.¹⁶⁵

¹⁶³ YmVM 4/2004, 2-3

¹⁶⁴ HE 152/2003, 19–20

¹⁶⁵ HE 142/2008, 1-2

Kaatopaikoista annetun neuvoston direktiivi (1999/31/EY) määrittelee artiklassa 10 kaatopaikkakustannuksista. Artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden tulee huolehtia toimenpiteistä, joilla varmistetaan, että peritty hinta jätteen sijoittamisesta kaatopaikalle kattaa kaatopaikan perustamiseen ja toimintaan liittyvät kustannukset. Lisäksi hintaan täytyy sisältyä vähintään 30 vuoden ajalta kaatopaikan käytöstä poistamisesta ja jälkihoidosta aiheutuvat arvioidut kustannukset.

Hallituksen esityksen mukaan komissio katsoi, että Suomi ei ollut saattanut artiklaa 10 riittävän tarkasti osaksi lainsäädäntöä ja tästä syystä sitä ei ollut tehty oikein. Hallituksen esityksessä jätelain 27 §:ään ehdotettiin lisättäväksi uusi 2 momentti. Tämän momentin tarkoituksena on täsmentää jätteen haltijalle tai edelliselle haltijalle kustannusvastuu 1 momentin mukaisesti jätteen käsittelystä.¹⁶⁶ Hallituksen esityksen mukaisesti 27 §:n lisätty 2 momentti koskee kaikkia kaatopaikkoja ja muita jätteen käsittelypaikkoja, riippumatta omistussuhteista¹⁶⁷. Hallituksen esityksen säännösmuutoksilla pyrittiin saattamaan kaatopaikkadirektiivi täytäntöön sanamuodoltaan täsmällisesti. Käytännön vaikutuksia jätteen käsittelyn kustannuksiin tai kaatopaikan jätteistä perittäviin maksuihin sillä ei ollut.¹⁶⁸

Jätelain 27 §:n (806/2008) 1 momentin mukaisesti jätteestä aiheutuvat kustannukset ovat aina jätteen haltijan tai edellisen haltijan vastuulla. Poikkeuksena tähän on ainoastaan, jos tuottajavastuu määrittelee toisin jätelain 3 a luvussa. Lain 27 §:n 2 momentti täsmentää edellistä momenttia. Momentin mukaisesti kustannuksissa on huomioitava jätteen käsittelyn elinkaari. Kustannuksiin ja niistä perittävään maksuun tulee sisällyttää käsittelypaikan perustamisesta, käytöstä, käytöstä poistamisesta ja jälkihoidosta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi siihen tulee sisällyttää kustannukset, jotka aiheutuvat kaatopaikan vakuudesta tai muusta vastaavasta, kaatopaikan käytöstä poistamisesta sekä jälkihoidosta vähintään 30 vuoden ajalta ympäristönsuojelulain 42 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti.

Jätelain mukaisesti kunnalla on oikeus kantaa jätemaksua. Jätehuollon on tarkoitus toimia varoilla, jotka peritään jätteen haltijoilta¹⁶⁹. Jätelaissa käytetään ympäristöoikeuden johtavaa, 1970-luvulta peräisin olevaa, aiheuttamisperiaatetta. Periaatteen mukaisesti: se, joka tuottaa

¹⁶⁶ HE 142/2008, 2-3

¹⁶⁷ HE 142/2008, 3

¹⁶⁸ HE 142/2008, 4

¹⁶⁹ Salo - Snellman 1994, 122

jätettä tai pilaa, myös maksaa.¹⁷⁰ Jätelain 28 § (806/2008) määrittää kunnan oikeudeksi kantaa jätemaksua, aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, sen järjestämisestä jätehuollosta sekä siihen liittyvistä tehtävistä. Vuonna 2008, kun jätelain 27 § säädettiin vastamaan kaatopaikkoja koskevaa direktiiviä, muutettiin samalla 28 §:n 2 momentti vastaamaan myös direktiiviä. Jättemaksun tulee momentin mukaan olla sellainen, että sillä katetaan ainakin 27 §:n 2 momentissa tarkoitetut kustannukset. Jätehuollon ja siihen liittyvien tehtävien kustannukset kattaakseen kunta saa kantaa jätemaksua. Kunnalla ei ole oikeutta kattaa maksuilla muita kunnan menoja, jotka eivät kuulu jätehuoltoon. Jätelain mukaan ei ole mahdollista tilittää kunnan ylijäämäveroja kunnan talouden tukemiseen, kuten on menetelty joissakin kunnissa kunnan energialaitoksen perimien maksujen suhteen.¹⁷¹

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan vapaa-ajan kiinteistön jätemaksun perusteena ei voi olla se, missä kiinteistön haltijan vakituinen asunto sijaitsee. Tapauksessa kunta oli vahvistanut kiinteistöjen lukumäärään perustuvan ekomaksun. Koska maksu oli olennaisesti alempi, se ei ollut jätelain 29 §:n 2 momentin vastainen. Korkein hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan seuraavasti. Perusteet jätemaksun määrittelyyn on säädetty jätelain 29 §:ssä. Yleisinä perusteina ovat siis jätteen laji, laatu, määrä ja noutokerrat. Lisäksi perusteissa voidaan huomioida muun muassa jätteen keräys- ja kuljetusolot niin kiinteistöllä kuin noutoalueellakin sekä kuljetusmatka. Mikäli ei ole tiedossa jätteen määrä tai laatu, voidaan määräämisperusteena käyttää myös kiinteistön kerrosalaa, henkilöiden lukumäärää tai muuta vastaavaa perustetta.¹⁷²

Kyseisessä tapauksessa Perhon kunnanvaltuusto oli hyväksynyt jätemaksutaksan, jonka mukaan ekomaksua peritään sellaiselta vapaa-ajan asunnolta, jonka haltijalla ei ole vakituista asuntoa Järviseudun Jätehuolto Oy:n toiminta-alueella. Vapaa-ajan asunnoilla, joiden haltijoilla on asunto yhtiön toimi-alueella, ei maksumaksua peritä. Kotipaikka ei ole jätelain 29 §:n mukaan sallittu määräämisperuste jätemaksulle. Täten Perhon jätemaksutaksan määräys on jätelain vastainen. Päätöksen mukaan Suomen perustuslain 107 §:n mukaan tällaista määräystä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.¹⁷³ Jätelain 11 § on muutunut päätöksen jälkeen, joten muilta osin päätös ei ole enää nykyisen lain mukainen.

¹⁷⁰ Salo - Snellman 1994, 122

¹⁷¹ Salo - Snellman 1994, 123

¹⁷² KHO 2002:22

¹⁷³ KHO 2002:22

Toisessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa oli X:lle määrätty kunnan jätetaksan mukainen jätemaksu hänen kunnassa omistamallaan kiinteistöllä sijaitsevasta vapaa-ajan asunnosta. X vaati valituksessaan silloiselle lääninoikeudelle jätemaksun poistamista, koska vapaa-ajan asuntoa ei ollut käytetty kyseessä olevana aikana. Lääninoikeus katsoi, ettei X:ää voitu pitää kiinteistön osalta jätelaissa tarkoitettuna jätteen tuottajana tai haltijana ja poisti jätemaksun. Korkein hallinto-oikeus ratkaisi tapauksen toisin. Koska X omisti kiinteistön jossa sijaitsi vapaa-ajan asunto, oli siihen sovellettava jätelakia. Jätelain 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa määritellään jätteen haltija, joka X kiinteistön haltijana ja omistajana on. Jätteen haltija on jätelain 11 §:n perusteella velvollinen liittymään järjestettyyn jätteenkuljetukseen ja koska X ei ollut hakenut asianmukaista vapautusta (silloinen jätelain 11 § 2 momentti), oli jätemaksu maksettava. Korkein hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, että ”jätemaksu oli vapaa-ajan asunnon käytöstä esitetyn selvityksen perusteella määrättävä jätelain 30 §:n 2 momentin nojalla jätetaksasta poiketen taksan mukaista maksua pienemmäksi.”¹⁷⁴ Tässäkin tapauksessa jätelain 11 § on myöhemmin muuttunut, eikä nykyisin ole enää mahdollista hakea kyseessä olevaa vapautusta.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä vuodelta 2003 käsitellään kaivaustoiminnan yhteydessä valtausalueella syntyvää ”ominaisuudeltaan, koostumukseltaan ja määrältään asumisessa syntyvään jätteeseen rinnastettavaa jätettä (yhdyksuntajätettä)”. Tälle jätteelle kunta oli järjestänyt jätteenkuljetuksen, joka perustui aluekeräyspisteisiin. Kaivostoiminnan harjoittaja katsottiin jätelain 3 §:n mukaan jätteenhaltijaksi, jonka oli liityttävä jätelain 11 §:n mukaiseen järjestettyyn jätteenkuljetukseen.¹⁷⁵ Jätelain 11 § on muuttunut päätöksen jälkeen, mutta päätös on myös nykyisen lain mukainen.

A oli hakenut vapautusta velvollisuudesta liittyä järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Hän perusteli vapautusta kaivustoiminnan lyhyellä kestolla (noin 1 viikko vuodessa) ja sillä, että hän järjestää syntyvän jätteen jätehuollon itse. Inarin tekninen lautakunta on päätöksessään todennut, että vapautusta ei myönnetä kuin erityisen painavista syistä ja A:n perustelut tähän eivät ole riittävät. Tekninen lautakunta on aiemmin päättänyt, että loma-asunnon haltijoilta ja varaus-, valtaus- ja kaivospiirin haltijoilta peritään samansuuruinen jätemaksu. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valtauksella oleskellaan noin viikko vuosittain, jolloin jätteen synnyn ei voida katsoa olevan jätelain 11 §:n mukaisesti poikkeuksellisen vähäistä. Tällöin puuttuvat edellytykset liittymisvelvollisuudesta vapauttamiselle. Lausunnon mukaan jätettä syntyy yksi tai kaksi muovikassillista ja tätä jätemäärää ei ole katsottu poikkeuksellisen vähäiseksi.¹⁷⁶

¹⁷⁴ KHO 1998:25

¹⁷⁵ KHO 2003:62

¹⁷⁶ KHO 2003:62

Mielenkiintoisen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä tekee erityisesti määrittely poikkeuksellisen vähäisestä jätemäärästä. Poikkeuksellisen vähäinen jätemäärä on siis alle yksi muovikassillinen jätettä vuodessa, koska yksi tai kaksi kassia ei sitä vielä ole.

Vuodelta 2009 on korkeimman hallinto-oikeuden päätös, jossa todettiin kiinteistön haltijalla olevan velvollisuus maksaa jätemaksu, kun vapaa-ajan asunto oli käytettävissä loma-asumiseen. Jätelain 30 §:n 2 momentin mukaiseen maksusta vapauttamiseen ei riittänyt perusteeksi väite, ettei kiinteistöllä juurikaan yövytty tai valmistettu ruokaa. Vapaa-ajan asunnon omistajalla oli myös jätteenkeräyspaikat kohtuullisesti saavutettavissa, joten hänelle tuli määrätä taksan mukainen jätemaksu. Näin ollen korkein hallinto-oikeus saattoi voimaan kunnan viranomaisen päätöksen.¹⁷⁷

4.7. Muutoksenhaku kunnan jätehuoltoa koskevista päätöksistä

Jätteen haltijalla on mahdollisuus valittaa kunnan tekemästä päätöksestä jätelain 66 §:n muutoksenhaun mukaisesti. Perusteluna valitukselle voi olla muun muassa se, että järjestettyä jätteenkuljetusta on ympäristönsuojelusuystä pidettävä tarpeellisena. Valituksen myötä jätteenkuljetuksen tarpeellisuuden arvioi hallinto-oikeus.¹⁷⁸ Jätelain 17 ja 30 §:iä koskevissa tapauksissa muutoksenhaku tapahtuu kuntalain muutoksenhaun mukaisesti, kunnallisvalituksella. Jätelain 30 §:ää koskevissa tapauksissa voidaan tehdä ensin oikaisuvaatimus. Jätelain muista asioista valittaessa on yleisin valitusmuoto hallintovalitus.

Jätelain 66 §:n mukaisesti hallintolainkäyttölaki (586/1996) säätää ne perusteet joilla muutosta haetaan. Kunnallisiin jätehuoltomääräyksiin ja jätelain 30 §:n taksaa koskeviin päätöksiin haetaan muutosta kuntalain muutoksenhaun mukaisesti. Muutosta jätelain nojalla annettuun päätökseen saa hakea asianosainen sekä rekisteröity yhdistys tai säätiö. Asianosaisen määrittää jätelain 59 §. Pykälän mukaan asian voi saattaa vireille se, jonka etua tai oikeutta asia koskee. Lisäksi asian voi saattaa vireille rekisteröity yhdistys tai säätiö, joka edistää ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelua tai asuin ympäristön viihtyisyyttä ja jonka alueella vaikutukset ilmenevät.

¹⁷⁷ KHO 2009:1551

¹⁷⁸ Salo - Snellman 1994, 60

Hallintolainkäyttölain 6 § säätelee myös siitä, kuka päätöksestä saa valittaa. Valittaja on se johon päätös kohdistuu tai jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua päätös koskee. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä saa 6 a §:n (582/2010) mukaan valittaa vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos oikaisuvaatimus päätöksessä hallintopäätöstä on muutettu tai se on kumottu, on myös muilla 6 §:n säättämällä valittajilla valitusoikeus asiassa. Myös kuntalain 92 § säätelee oikaisuvaatimuksesta ja valitusoikeudesta. Kuntalain pykälä säätelee samoin kuin hallintolainkäyttölaki asianosaisen asemasta valittajana.

Hallintolainkäyttölain 8 § säätelee mahdollisuudesta tehdä valitus kunnallisen viranomaisen, Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen ja kirkollisen viranomaisen päätöksestä. Lain 8 § viittaa, että valituksesta kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään kuntalaissa. Kunnallisvalituksesta ja oikaisuvaatimuksesta säädetäänkin kuntalain 11 luvussa. Lain 88 §:n mukaan luvun säännöksiä sovelletaan, jollei toisin ole säädetty, oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja kunnallisvalitukseen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä. Lain 89 §:ä ei sovelleta, mikäli päätökseen voidaan hakea muutosta kunnallisvalituksin muun lain nojalla. Kuntalain 89 § (1375/2007) säätelee oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Kirjallisen oikaisuvaatimuksen voi tehdä kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön. Päätökseen ei saa pykälän mukaan hakea muutosta valittamalla.

Kunnallisvalituksesta säädetään kuntalain 90 §:ssä (1375/2007) tarkemmin. Kunnallisvalitus osoitetaan hallinto-oikeudelle ja se on mahdollista tehdä valtuuston ja kuntayhtymän kuntalain 81 §:n 1 momentissa tarkoitettun toimielimen päätöksestä sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä. Valituksen perusteita ovat päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä, viranomaisen toimivallan ylittäminen tai päätöksen lainvastaisuus. Pykälä säätelee, että valituksen perusteet tulee esittää ennen valitusajan päättymistä. Lain 91 §:n mukaisesti oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta ei saa tehdä päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Päätöksestä on tehtävä oikaisuvaatimus lain 93 §:n mukaisesti 14 päivän ja kunnallisvalitus 30 päivän kuluessa siitä, kun päätös on saatettu tietoon. Kuntalain 94 § säätelee oikaisuvaatimusohjeista ja valitusosoituksesta. Viranomaisen on liitettävä valitusosoitus päätökseen, josta on mahdollista tehdä kunnallisvalitus ja päätökseen, josta on mahdollista tehdä oikaisuvaatimus on liitettävä ohjeet sen tekemiseen. Kuntalain 94 §:n mukaan myös muutoksenhakukiellosta on liitettävä

ilmoitus päätökseen. Kuntalaki antaa asianosaiselle selkeät ohjeet siitä, miten ja mistä valitus voidaan tehdä. Asianosaisen asema on hyvä, koska viranomaisen vastuulla on tiedottaa päätöksenteon yhteydessä mahdollisuudesta muutoksen hakemiseen. Hyvän hallintotavan noudattamisella ja hyvällä tiedotuksella taataan asianosaisen oikeusturva.

Hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan hallintolainkäyttölain 9 §:n (433/1999) mukaisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölain 12 § (433/1999) säättää toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Valitus on tehtävä sen viranomaisen toimialueen tuomiopiirin hallinto-oikeudelle, jonka päätöksestä valitetaan. Jollei toimialuetta pystytä määrittämään, tehdään valitus sille hallinto-oikeudelle, jossa päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee tai sille hallinto-oikeudelle, minkä tuomiopiirissä päätös on tehty.

4.8. Talusjäteveden käsittely viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla

Jätteen haltijan on huomioitava viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla talusjätevesien käsittelystä laaditut säännökset. Talusjätevesien käsittelystä säädellään niin ympäristönsuojelulain 3 a luvussa kuin myös hajajätevesiasetuksessa. Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:ien muuttamisen lähtökohtana oli, että jatkossa huomioitaisiin paremmin kiinteistön ominaisuuksiin ja kiinteistön haltijaan liittyvät erityspiirteet kun sovelletaan säännöksiä talusjätevesien käsittelystä¹⁷⁹.

Ympäristöministeriön tiedotteen mukaan säädösmuutoksien lähtökohtana on ollut kohtuullistaa investointeja, joita tarvitaan jätevesien käsittelyn tehostamiseksi. Lisäksi muutoksilla taataan iäkkäille ja vaikeassa elämäntilanteessa oleville mahdollisuus vapautukseen vaatimuksista. Säädökset vastaavat kuitenkin riittävää ympäristönsuojelutasoa ja ne täyttävät muun muassa Itämeren suojelukomissio HELCOMin suositukset.¹⁸⁰

¹⁷⁹ HE 179/2010, 1

¹⁸⁰ www.ymparisto.fi, 17.3.2011

Talousjäteveden käsittely perustuu hajajätevesiasetuksen 3 §:ään, jossa säädetään haja-asutuksen jätevesien vähimmäistaso puhdistukselle. Puhdistustasoa verrataan hajajätevesiasetuksen 2 §:ssä määriteltyyn haja-asutuksen kuormituslukuun. Halutessaan kunta voi kuitenkin edellyttää ranta- ja pohjavesialueilla tiukempaa puhdistustasoa. Tämä taso tulee käydä ilmi kunnan ympäristösuojelumääräyksistä. Hajajätevesiasetuksen 2 §:n kuormitusluku yhtä henkeä kohden seitsemältä vuorokaudelta on biologisena hapenkulutuksena 50 grammaa, kokonaisfosforin määränä 2,2 grammaa ja kokonaistypen määränä 14 grammaa vuorokaudessa. Näistä on puhdistettava asetuksen 3 §:n mukaan vähintään seuraavasti: orgaanisen aineen osalta 80 prosenttia, kokonaisfosforin osalta 70 prosenttia ja kokonaistypen osalta 30 prosenttia.

Kunnan tulee kehittämissuunnitelmia laadittaessa ja päivitettäessä ottaa huomioon hajajätevesiasetuksen vaatimukset ja yleinen siirtymäaika. Kehittämissuunnitelmaa päivittämällä kunnan tulee huolehtia siitä, että haja-asutusalueiden asukkaiden saatavissa on tieto siitä, mitkä alueet aiotaan viemäroidä. Tällä tavoin pystytään välttämään haja-asutusalueiden asukkaiden virheelliset investoinnit.¹⁸¹ Vaikka jätteen haltijalla olisi kaikki kunnossa jätevesien käsittelyn suhteen, on uuden lainsäädännön myötä kiinteistölle laadittava kirjallinen selvitys sen jätevesijärjestelmästä sekä järjestelmälle käyttö- ja huolto-ohje. Nämä tulee olla kunnossa siirtymäajan loppuun mennessä eli 15.3.2016 mennessä.

Hajajätevesiasetuksen 8 §:n mukaisesti Suomen ympäristökeskuksen tulee seurata jätevesien käsittelylaitteistoja ja – menetelmiä sekä niiden avulla saavutettuja tuloksia. Ympäristökeskuksen on saatettava kansalaisten tietoon helposti ajantasaisen seurannan tieto puolueettomasta ja luotettavasta arvioinnista.

Vuoden 2010 lopussa hallitus antoi eduskunnalle esityksen ympäristösuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta. Tässä esityksessä lakia esitettiin muutettavaksi siten, että jatkossa voitaisiin joustavammin ottaa huomioon kiinteistön ominaisuuksiin ja kiinteistön haltijaan liittyvät erityispiirteet, kun sovelletaan talousjätevesien käsittelyä koskevia säännöksiä. Esityksessä ehdotettiin vapautettavaksi talousjätevesien käsittelyvaatimuksista kiinteistön haltijat, jotka ovat iäkkäitä tai vaikeassa elämäntilanteessa. Lisäksi ehdotettiin, että yleisiä käsittelyvaatimuksia

¹⁸¹ HE 179/2010, 5

ei sovellettaisi käyttökuntoiseen jätevesijärjestelmään, jos kiinteistön haltija tai sillä vakituisesti asuvat ovat täyttäneet 68 vuotta lain voimaantullessa.¹⁸²

Perustuslakivaliokunta esitti omassa lausunnossaan, ettei ikärajojen asettamista ole pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena, kun ikärajalle on hyväksyttävä peruste. Valiokunnan mielestä perusteen täytyy olla myös asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. ”Perustuslakivaliokunnan linja voidaan tiivistää siten, että ikärajiin perustuvan erottelun hyväksyttävyyttä arvioidessaan se ottaa huomioon ensinnäkin normatiivisen näkökulman, erityisesti perusoikeusjärjestelmän, toiseksi ehdotetun erottelun perusteiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät¹⁸³”. Perustuslakivaliokunta koki muodostaessaan lausuntoa, että ikärajalla on asiallinen ja kiinteä suhde lakiehdotukseen, koska se selkeyttää niitä tilanteita, jolloin voidaan poiketa talousjätevesien käsittelyvaatimuksista. Valiokunnan mielestä oli selvää, että lakiehdotus koskettaa hankalimmin maaseudulla asuvia vanhuksia, jolloin mahdollinen poikkeus on luontevasti kytköksissä lakiehdotuksen tavoitteeseen. Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 6 §:n 2 momentista löytyy ehdotetulle 68 vuoden ikärajalle perustelut. Valiokunta olisi ollut valmis myös laajentamaan ja selkeyttämään poikkeustapauksia sosiaalisten olosuhteiden täsmentämisellä. Valiokunnan mielestä olisi ollut yhtenä mahdollisuutena lisätä automaattilykkäyksen piiriin kaikki kansaneläkelain mukaista vanhuuseläkettä tai varhennettua vanhuuseläkettä saavat henkilöt.¹⁸⁴

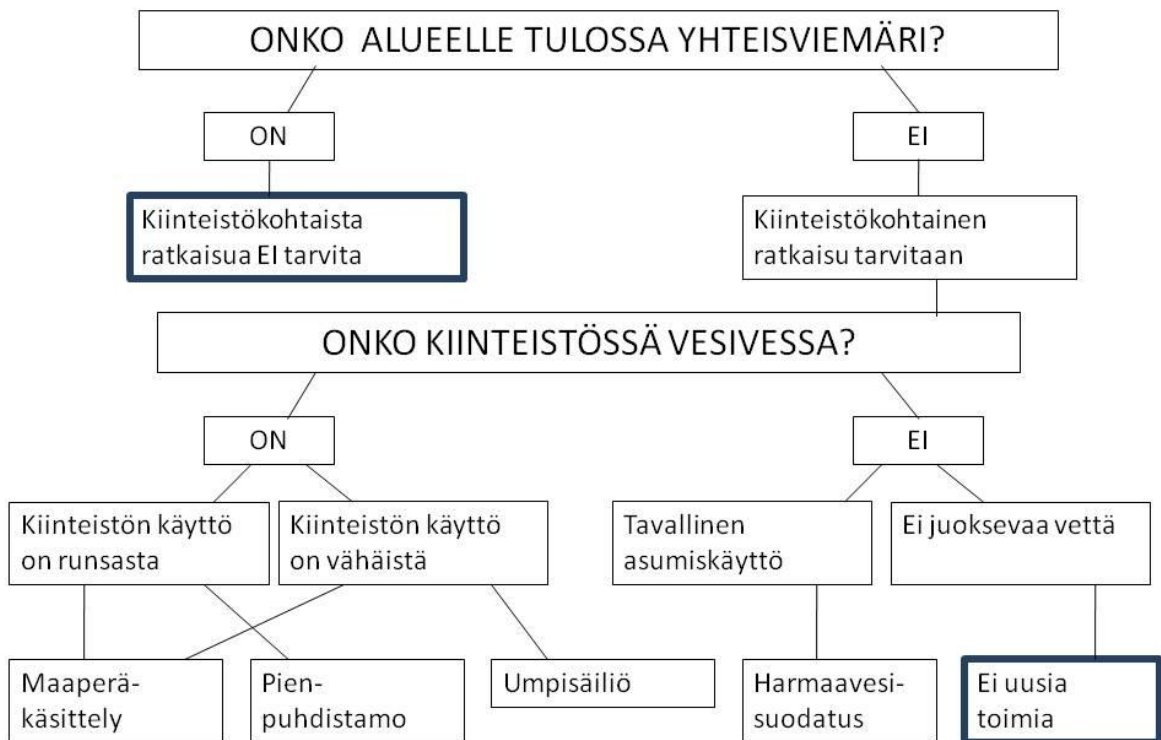
Entinen ympäristöministeri Paula Lehtomäki kokee hajajätevesiasetuksen tärkeäksi ja kokee, että niin oman talousvesikaivon kuin pinta- ja pohjavesien sekä yleisen ympäristön tilan kannalta on tärkeää käsitellä jätevedet entistä paremmin. Lehtomäki myöntää, että aiemman haja-asutusalueen jätevesiä koskevan asetuksen toimeenpanossa oli monenlaisia ongelmia. Lehtomäen mukaan hämmennystä ovat lisänneet tiedon puute ja suoranaiset väärinymmärrykset. Lehtomäen mielestä ympäristöministeriö ei panostanut tarpeeksi tiedotukseen ja neuvontaan, kun se antoi asetuksen vuonna 2003. Lehtomäen mielipide on, että uuden asetuksen toimeenpanossa kunnat ovat avainasemassa. Kunnilla on mahdollisuus myöntää kiinteistökohtainen poikkeus viideksi vuodeksi kerrallaan. Lehtomäki korostaa, että poikkeamislupa voidaan

¹⁸² HE 179/2010, 1

¹⁸³ PeVL 44/2010, 6

¹⁸⁴ PeVL 44/2010, 7

myöntää, jos kiinteistö on lähivuosina tulossa viemäriverkon piiriin, jos kiinteistön haltija tai asukkaat ovat yli 68-vuotiaita, pitkäaikaistyöttömiä, sairaita tai muuten vaikeassa elämäntilanteessa ja nämä tekijät tekevät asetuksen toimeenpanosta kohtuuttoman. Poikkeuslupakäytäntö on uuden asetuksen myötä monipuolinen ja –polvinen. Tämä riippuu sekä asukkaista että kiinteistön ominaisuuksista. Seuraavan kaavion avulla Lehtomäki haluaa selventää sitä, miten voi arvioida oman kiinteistönsä jätevesien puhdistustarvetta.¹⁸⁵



Kuvio 1. Hajajätevedet. (Ympäristöministeri Paula Lehtomäki 2010)

Uusi hallitus huomioi myös hajajätevedet laatimassaan hallitusohjelmassa. Ohjelmaan on kirjattu, että hallitus tulee edistämään haja-asutuksen jätevesisäädösten toimeenpanoa. Tämä tapahtuu huolehtimalla riittävästä resursseista tiedottamiseen ja neuvontaan. Lisäksi hallitus tulee seuraamaan tarkasti miten säädökset käytännössä toteutuvat ja onko olemassa kehittä-

¹⁸⁵ Paula Lehtomäki, 30.9.2010

miskohteita. Erityisen huomion hallitukselta saavat pienituloiset kotitaloudet ja heidän muutostöiden turvaaminen.¹⁸⁶

4.9. Kiinteistölle laadittava jätevesijärjestelmä ja -suunnitelma

Aiemman hajajätevesiasetuksen tullessa voimaan talousjätevesien käsittely oli viemäriverkostojen ulkopuolella saostuskaivojen varassa. Saostuskaivoihin perustuva käsittely on ollut voimassa jo 1960-luvulta asti. Asetuksen voimaan tullessa vaurioituneet ja rikkoutuneet saostuskaivot tuli korvata uusilla. Lisäksi asetus vaikutti noin 200 000 – 250 000 kiinteistöön, joiden tuli siirtymäajan aikana saattaa jätevesijärjestelmä asetuksen edellyttämälle tasolle. Jos kiinteistöä sitoo vesihuoltolain 3 §:n tarkoittama vesihuoltolaitoksen jäteviemäriin liittyminen, ei nykyinen hajajätevesiasetus tule noudatettavaksi sen 2 §:n mukaisesti. Näin ollen hajajätevesiasetuksen soveltamista voivat olennaisilta osin rajata vesihuoltolain säännökset ja sen nojalla tehdyt päätökset.¹⁸⁷

Kaikkia viemäriverkostojen ulkopuolisia kiinteistöjä sitovat yhtäläisesti hajajätevesiasetuksessa annetut yleiset vaatimukset talousjätevesien käsittelylle. Jos kiinteistölle tehdään parantamistoimia vaatimusten noudattamiseksi, edellyttää se aina maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen toimenpideluvan, jos kyseessä ei ole rakennusluvan yhteyteen kuuluva parannus. Hakemusta varten on pätevän suunnittelijan laadittava suunnitelma jätevesijärjestelmästä. Suunnitelmasta on käytävä ilmi, kuinka jätevesijärjestelmä saavuttaa sille asetetut käsittelyvaatimukset. Vaatimukset perustuvat hajajätevesiasetukseen ja lisäksi voi tulla vaatimuksia kunnan ympäristönsuojelumääräysten, kunnan rakennusjärjestyksen tai kaavamääräysten perusteella. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on tarkistaa, että jätevesijärjestelmän suunnitelma kattaa nämä vaatimukset.¹⁸⁸

Hallituksen esityksen mukaisesti ympäristönsuojelulain 103 §:n muutoksella haettiin sellaisia kiinteistön haltijaan liittyviä seikkoja, joiden perusteella voitaisiin vaihdella käsittelyvaati-

¹⁸⁶ Hallitusohjelma 2011, 69

¹⁸⁷ HE 179/2010, 3

¹⁸⁸ HE 179/2010, 9

muksia talousjätevesissä eri kiinteistöillä. Hallituksen esityksen mukaan säännöksellä on täten yhteys perustuslakiin ja sen 6 §:n yhdenvertaisuussäntelyyn. Erityisesti ongelmallisena voidaan nähdä yhdenvertaisuuden kannalta poikkeuksen rajaaminen voimaantulosäännöksessä, vain asukkaiden iän perusteella, ilman kohtuullisuusarviointia. Lisäksi esityksessä katsottiin, että kiinteistön haltijan tai kiinteistöllä vakituisesti asuvan asukkaan ollessa täyttänyt 68 vuotta lain voimaantullessa, ei hajajätevesiasetuksen säännöksiä sovellettaisi olemassa oleviin käyttökuntoisiin järjestelmiin talousjätevesien osalta. Ikäraja 68 vuotta muotoutui pitkälti lainsäädännön vanhuuseläkkeen myöhäisimmän alkamisajankohdan mukaan. Nämä kiinteistönhaltijat ovat siis jääneet jo vanhuuseläkkeelle ja täten heidän tulotasonsa on keskimäärin alhaisempi kuin työikäisten. Heidän tulotasossaan ei myöskään ole odotettavissa nousua heidän elinaikanaan.¹⁸⁹

Hajajätevesiasetuksen liitteen 1 mukaisesti jätevesien käsittelyjärjestelmät koostuvat eri menetelmistä ja laitteista. Näitä laitteita ovat saostussäiliö (saostuskaivo), jäteveden umpisäiliö (umpikaivo), jäteveden maahanimeyttämö, jäteveden maasuodattamo tai pienpuhdistamo. Saostussäiliö esikäsittelee jäteveden ja pidättää jätevedestä erottuvat laskeutuvat kiintoaineet ja vettä kevyemmät aineosat. Jäteveden umpisäiliötä (umpikaivo) on tilapäinen varasto, josta ei ole purkupuutkea ympäristöön. Jäteveden maahanimeyttämö on maahan kaivettu tai pengerretty käsittelylaitteisto, jossa esikäsitelty jätevesi imeytetään maaperään. Jäteveden maasuodattamo on laitteisto, jossa esikäsitelty jätevesi suodatetaan hiekan tai muun aineksen läpi ja sen jälkeen kootaan putkistoon josta se johdetaan ympäristöön tai jatkokäsittelyyn. Pienpuhdistamo on muu kuin edellä mainitut talousjäteveden käsittelylaitteet. Sen toimintaperiaate voi olla fysikaalinen, kemiallinen, biologinen tai niiden yhdistelmä.¹⁹⁰

Hajajätevesiasetuksen liitteessä 1 on tarkempi määrittely siitä, mitä jätevesijärjestelmän suunnittelussa on otettava huomioon ja mitä suunnitelman ja selvityksen tulee sisältää. Jätevesijärjestelmän suunnitelman tulee asetuksen liitteen mukaan täyttää useita vaatimuksia. Suunnitelman on perustuttava riittäviin mittauksiin rakennuskohteen maastosta sekä maaperätutkimuksiin. Lisäksi on laadittava selvitykset pinta- ja pohjavesiolosuhteista ja talousvesikaivoista. Toiseksi jätevesien käsittelyjärjestelmä on mitoitettava syntyvien jätevesien määrän, laadun ja kuormitusvaihteluun perustuen siten, että mitoitus täyttää asetetut vaatimukset. Kol-

¹⁸⁹ HE 179/2010, 14

¹⁹⁰ Hajajätevesiasetus, liite 1

manneksi suunnitelmasta on käytävä ilmi jätevesijärjestelmän rakenne, toimintaperiaate sekä luotettava arvio saavutettavasta käsittelytuloksesta ja aiheuttavasta ympäristökuormituksesta. Jos kuormituksesta ei ole esittää luotettavaa tietoa, täytyy esittää toimet joilla vaatimukset täytetään. Neljänneksi jätevesijärjestelmältä vaaditaan, ettei sadevesiä, hulevesiä ja perustusten kuivatusvesiä johdeta jätevesijärjestelmään ennen jätevesien käsittelyä. Viides vaatimus on, että suunnitelma on niin yksityiskohtainen, että sen perusteella voidaan helposti rakentaa vaatimukset täyttävä jätevesijärjestelmä. Jätevesien käsittelyjärjestelmä on laadittava siten, että siihen tulevasta ja siitä lähtevästä jätevedestä voidaan ottaa näytteitä. Hoito- ja huoltotoimenpiteet pitää pystyä suorittamaan vuodenajasta ja sääolosuhteista riippumatta. Käsittelyjärjestelmässä on oltava varo- ja hälytyslaitteet, jotka ilmoittavat järjestelmän mahdollisista häiriöistä. Lisäksi suunnitelmassa on esitettävä riittävät ja tarpeelliset tiedot niin rakentamiseen, käyttämiseen kuin valvontaankin liittyen.¹⁹¹

Jätevesijärjestelmän selvityksessä kuvataan kiinteistön jätevesien käsittelyratkaisua ja esitetään arvio ympäristölle aiheutuvasta kuormituksesta ja siitä, miten käsittelyvaatimukset täyttyvät. Selvityksessä tulee olla mukana asemapiirros, johon on merkitty jätevesijärjestelmän sijainti sekä jätevesien purkupaikat. Lisäksi selvityksestä tulee käydä ilmi jätevesijärjestelmän käytön, hoidon, huollon ja valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot, jotka käyvät ilmi jätevesijärjestelmän suunnitelmasta.¹⁹²

Hajajätevesiasetuksen liite 1 määrittää myös käsittelyjärjestelmän mitoituksista. Mitoitusperusteiden on maankäyttö- ja rakennuslain säädösten lisäksi täytettävä hajajätevesiasetuksen liitteessä määritetyt vaatimukset. Asuinkiinteistöjen jätevesien käsittelyjärjestelmä on mitoitettava siten, että asetetut vaatimukset täyttyvät kaikissa elinkaaren vaiheissa. Mitoituksen asukasluvun tulee olla vähintään viisi (5), mutta se voidaan laskea myös siten, että huoneistoala jaetaan neliömetreissä luvulla 30. Ympäristökuormitus, joka jätevesijärjestelmästä tulee, lasketaan eri kuormitusten summana.¹⁹³

¹⁹¹ Hajajätevesiasetus, liite 1

¹⁹² Hajajätevesiasetus, liite 1

¹⁹³ Hajajätevesiasetus, liite 1

4.10. Perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset koskien jätteen haltijaa

EU:n perusoikeuksilla on perustuslain ohella merkitystä myös jätehuollon sääntelyssä. EU:n perusoikeuksien ensisijainen vaikutus on yhteisöoikeuteen, jolla tarkoitetaan muun muassa perusvapauksia koskevien rajoitusten soveltamista ja tulkintaa. EU:n perusoikeuksilla voi myös olla vaikutuksia kansallisen perustuslain tulkinnassa.¹⁹⁴ Seuraavassa pyrin kuitenkin tuomaan esiin Suomen perustuslain määrittämien perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä koskien jätteen haltijaa. Perus- ja ihmisoikeusajatteluun on aina 1970-luvulta alkaen kytkeyty luonto- ja ympäristöarvojen kunnioittamisvaatimus. Kunnioittamisvaatimuksen merkitys on vahvistunut tultaessa tähän päivään. Menneiden vuosien aikana yhä useamman valtion perustuslakeihin on otettu mukaan luonnon- ja ympäristöarvoja sekä kestävä kehityksen turvaavaa perusoikeussäännöstöä. Tämä kaikki viittaa siihen, että ympäristöongelmien vakavuus on tunnistettu.¹⁹⁵

Hallituksen esityksessä laiksi ympäristölain 18 ja 103 §:n muuttamisesta huomioitiin, että ympäristönsuojelulain muutoksessa mahdollistuva poikkeusmahdollisuus asettaisi yhden kansalaisryhmän erityisasemaan iän perusteella viitaten perustuslain yhdenvertaisuussääntelyyn. Hallituksen esitys perustui myös sille, että muillakin kiinteistön haltijoilla oli mahdollisuus hakea poikkeusta kiinteistölle ympäristönsuojeluviranomaiselta, jos vaatimukset johtaisivat kiinteistön haltijan kohtuuttomaan tilanteeseen. Perusteina kohtuuttomuudelle mainittiin kiinteistön haltijan alhainen tulotaso sekä tietyissä erityistilanteissa kiinteistön odotettavissa oleva lyhyt käyttöaika. Täten molempien poikkeuksien taustalla vaikuttavat samat perusteet.¹⁹⁶ Jätteen haltijan oikeusasemaan säännöksellä on kohtuullistava vaikutus.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa huomioitiin myös, että lakiehdotus liittyy useaan perusoikeuteen. Ikään perustuva lykkäys liittyy perustuslain 6 §:n 2 momenttiin. Momentin mukaan eri asemaan ei saa ketään asettaa ilman hyväksyttävää perustetta muun muassa iän perusteella. Lisäksi ehdotukset liittyvät perustuslain 20 §:n 1 momenttiin, jonka mukaisesti kaikille kuuluu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Säännös kattaa niin ympäristön tuhoamisen ja pilaamisen kuin luonnolle suotuisatkin toi-

¹⁹⁴ Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä, 10–11

¹⁹⁵ Pentikäinen - Lämsineva 2011, 13

¹⁹⁶ HE 179/2010, 15

met.¹⁹⁷ Aineen tai esineen haltijan omistusoikeus ei poistu jäteasetuksen perusteella. Tästä johtuen tuote, joka on muuttunut jätteeksi, on edelleen sen haltijan omistama esine. Kun puhutaan jätehuollon sääntelystä, on noussut esiin sen perustuslaillinen omaisuudensuojavaatimus ja siihen liittyen jätteen haltijan oikeus päättää jätteen hallinto-oikeuden luovuttamisesta jätehuoltoa varten. Disponointioikeus eli oikeus päättää esineen luovuttamisesta jollekin toiselle on keskeisin omistusoikeuteen liittyvä elementti. Kiinteistön omistamisen positiivinen käyttöoikeusvelvoite on jätehuollon järjestämisvelvollisuus.¹⁹⁸

Yhdenvertaisuutta ja kohtuullisuutta perustuslain 6 §:n kannalta jätehuollossa on käsitelty myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös vuodelta 2002 käsittelee yhdenvertaisuutta sekä kotikuntalaisuutta. Korkein hallinto-oikeus katsoi perusteluissaan, ettei vapaa-ajan asunnon jätemaksun määräämisen perusteena voi olla se, missä jätteen haltijan kotikunta sijaitsee. Tällainen taksa loukkaa Suomen perustuslaissa määriteltyä ihmisten yhdenvertaisuutta ja on siten perustuslain vastainen. ”Korkein hallinto-oikeus hyväksyi valituksen, jonka kuntayhtymä oli tehnyt hallinto-oikeuden päätöksestä, kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian kuntayhtymän hallitukselle, jonka tuli ottaa asia uudelleen käsiteltäväkseen A:lle maksuunpantavan jätemaksun määräämiseksi niin, ettei se ollut kohtuuttoman suuri”¹⁹⁹. Korkein hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan sillä, että kiinteistöllä sijaitsi vapaa-ajan asunto ja siihen oli sovellettava jätelakia. A oli jätelain 3 §:n 1 momentin 6 kohdan mukainen jätteen haltija ja siten velvollinen liittymään järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Koska A:n jätelain 11 §:n mukainen hakemus oli hylätty, hän oli velvollinen suorittamaan kunnan jätemaksun jätelain 31 §:n mukaisesti. Jätehuoltotaksa ei ollut haettu muutosta kunnallisvalituksin, joten se oli voimassa kuntayhtymän yhtymäkokouksen päätöksen mukaisesti.²⁰⁰

Jätemaksu asetti A:n ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan vakituisten asukkaiden kanssa. A:lla oli kuitenkin jätteen haltijana velvollisuus suorittaa jätemaksu, joten hallinto-oikeuden päätös kumottiin siltä osin kuin se koski jätemaksun poistamista A:lta. ”Asia oli tältä osin palautettava kuntayhtymän hallitukselle, jonka tuli määrätä A:lle maksuunpantava jätemaksu jätelain 30 §:n 2 momentin perusteella niin, ettei se ollut kohtuuttoman suuri”²⁰¹.

¹⁹⁷ PeVL 44/2010, 3

¹⁹⁸ Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä, 12

¹⁹⁹ KHO 2002:1956

²⁰⁰ KHO 2002:1956

²⁰¹ KHO 2002:1956

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännös poikkeaa muotoilultaan olennaisesti muista perusoikeussäännöksistä. Säännöksellä pyritään korostamaan ihmisen vastuuta luonto- ja ympäristöarvojen säilymisestä sekä luonnon monimuotoisuudesta ja itseisarvosta, ei niinkään ihmisen oikeudesta ympäristöön. Ympäristöarvot on turvattu monilla erillä sopimuksilla kansainvälisellä tasolla, nämä eivät kuitenkaan yleensä ole ihmisoikeussopimuksia.²⁰²

Ympäristön ja oikeusjärjestyksen suhde on koettu ongelmalliseksi. Ongelma on riippuvainen siitä, mikä tehtävä ympäristöllä oikeusjärjestyksen sisällä on. Tehtävä voi olla ihmisten välisten suhteiden järjestämisessä tai se voi olla myös ihmisten käyttäytymistä ulkoapäin ohjaava tavoite.²⁰³ Jätelain 7 §:n mukaisesti jätteen haltijan vastuulla on toimittaa jäte jätehuoltoa varten kiinteistön haltijan osoittamaan keräyspaikkaan. Jätesäätelyn omistusoikeutta rajoittava merkitys vaihtelee kuitenkin riippuen esimerkiksi jätteen syntypaikasta ja sen lajista. Jätesäätelyllä on luotu aika merkittävä omistusoikeusrajoitus jätteen omistajalle. Säätelyllä on luotu velvollisuus luopua omistusoikeudesta niin jätteen keräämistä, kuljetusta ja hyödyntämistä kuin loppukäsittelyäkin varten.²⁰⁴ Jätteen haltijan disponointioikeuden laajuutta on hyvä tarkastella myös kunnan järjestämän jätehuollon piirissä ja siinä jätelain mahdollistamien eri kuljetusjärjestelmien kannalta. Jätelain 10 §:n mukaan kunnalla on oikeus valita järjestääkö se kuljetuksen itse vai sopimusperusteisesti. Sopimusperusteisessa kuljetuksessa kiinteistön haltijalla on velvollisuus järjestää jätteiden kuljetus. Jätelain 13 §:n mukaisesti jäte on kuitenkin toimitettava kunnan järjestämään hyödyntämiseen tai käsittelyyn. Tällöin jätteen haltija disponoi vain sitä, kuka jätteen kuljettaa.²⁰⁵

Ympäristöministeriön raportin mukaan jätteen haltijan disponointioikeus on kokonaisuudessaan varsin rajallinen ja ainoastaan heikosti riippuvainen kotimaisen lainsäätäjän ratkaisusta. Merkittävä osa ympäristön- ja terveydensuojelua koskevista vaatimuksesta, joita jätehuolto- ketjun kaikille osapuolille on laadittu, on peräisin EU:n oikeusjärjestyksestä. Nykyisin saman ympäristökaton alle on otettu kaikki pilaantumisvaikutukset, johon kuuluvat päästöt ilmaan, maahan ja veteen sekä jätetoiminta.²⁰⁶ Jätteen haltijan disponointioikeus kaventuu sitä mukaa

²⁰² Pentikäinen - Länsineva 2011, 28–29

²⁰³ Hollo 2009 B, 7

²⁰⁴ Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä, 12

²⁰⁵ Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä, 12

²⁰⁶ Hollo 2009 B, 8

kun jätteen haitallisuus ja jätehuoltotoimien vaativuus kasvavat. Disponointioikeuden painoarvo jätteen haltijalla nähdään poliittisena kysymyksenä, millä on jätehuollon toimijoiden keskuudessa mielipiteitä jakava vaikutus. Jätehuollon palveluyrittäjät ja kiinteistöalan etujärjestö näkevät sen jätteen haltijan valinnan vapautta korostavana tekijänä. Heidän näkökulmansa perusteella jätehuoltoa tulisi avata laajemmin yksityiselle liiketoiminnalle.²⁰⁷

Jos lisääntyntä jättesääntelyä tarkastellaan perusoikeuksien näkökulmasta, on sillä ollut vaikutuksensa entistä enemmän omistusoikeuden rajoituksiin sekä elinkeinonvapauteen. Rajoituksia on säädetty koko jätehuoltoketjua koskeviksi, joten ne vaikuttavat myös hyödynnettäviin ja positiivisen taloudellisen arvon omaaviin jätteisiin. Sääntelyn perustana on julkisen vallan kontrollitarve, joka liittyy ympäristöperusoikeuteen. Ympäristöperusoikeus kattaa ympäristönsuojelun aineellisen tason sekä jätehuollon päätöksentekoa koskevat osallistumisoikeudet. Nämä ovat ne lähtökohdat, jotka määrittävät sen, kuinka ja kuinka paljon jätteen haltijan omistusoikeutta tai jätehuollon yrittäjän elinkeinovapautta voidaan rajoittaa julkisen edun nimissä. Kysymyksessä on aina kokonaispunninta ja tarkemmat perusteet määrittyvät tapauskohtaisesti konkreettisten säännösehdotusten arvioinnin myötä. Omistusoikeus ja elinkeinonvapaus saavat sitä suuremman painoarvon, mitä suurempi on jättemateriaalin (positiivinen) tai palvelutoiminnan arvo ja vastaavasti, mitä pienempi on kontrollitarve liittyen julkisen vallan ympäristön ja terveydensuojeluun.²⁰⁸

4.11. Taustaa jätelain kokonaisuudistukselle

Jätelain kokonaisuudistus on ollut käynnissä jo muutaman vuoden. Syksyllä 2010 hallitus antoi eduskunnalle esityksen jätelain muuttamisesta. Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi esitti säädettäväksi uuden jätelain ja muutettavaksi ympäristönsuojelulakia jätteitä ja jätehuoltoa koskevin muutoksin. Uudistuksen tavoitteena on esityksen mukaan ajanmukaistaa jätealan lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin uudistunutta lainsäädäntöä, perustuslakia sekä muuttunutta toimintaympäristöä. Uudistuksella pyritään

²⁰⁷ Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä, 12–13

²⁰⁸ Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä, 16

selkeyttämään vastuunjakoa jätehuollossa, täsmentämään eri toimijoiden velvollisuuksia sekä tehostamaan jätehuollon valvontaa. Uudistuksen tavoitteena on varmistaa kaikissa olosuhteissa toimiva jätehuolto sekä asianmukainen jätehuoltopalvelujen saatavuus.²⁰⁹ Eduskunta hyväksyi 17.6.2011 uuden jätelain. Se astuu voimaan 1.5.2012.

Silloinen ympäristöministeri Paula Lehtomäki totesi kolumnissaan uuden jätelain tuovan selkeyttä vastuisiin ja vapauksiin. Lehtomäen mukaan tulevaisuudessa on tärkeintä saada lainsäädäntöön ajatus tärkeysjärjestyksestä. ”*Jätteiden syntyä pitää ehkäistä, mahdollisimman suuri osa kierrättää ja hyödyntää materiaalina – ja vain pieni siivu loppusijoittaa kaatopaikalle*”, painottaa Lehtomäki. Lehtomäen mielestä lakiehdotuksessa on tärkeitä täsmennyksiä nykyiseen lakiin. Lehtomäen mukaan jäteyritykset ovat jo pitkään pitäneet esillä kuljetusjärjestelmää ja sitä, että asukkaat voivat jatkossa itse valita kuljetuksen järjestäjän. Tämä sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen malli sisältyy tulevaan lakiin. Lehtomäen mielestä keskeisin toive, jonka jäteyritykset ovat esittäneet, on jätelakiesityksessä huomioitu. Lehtomäen mielestä kokonaisvastuu yhdyskuntajätteistä pitää kuitenkin olla selkeästi määritelty yhdelle toimijalle. Näin pystytään kaikissa tilanteissa varmistamaan jätehuollon kattavuus ja toimivuus. Vaikka kokonaisvastuu säilyy kunnissa ei se tarkoita sitä, ettei yrityksillä olisi liiketoimintaan mahdollisuuksia. ”*Yritykset tänäkin päivänä tekevät suuren osan käytännön jätehuoltotyöstä, ja niin pitää jatkossakin olla*”, jatkaa Lehtomäki.²¹⁰

Uuden tulevan jätelain avulla pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta. Esityksen mukaan jätelainsäädännön soveltamisala kuten myös keskeiset periaatteet ja velvollisuudet säilyvät ennallaan. Laissa kuitenkin täsmennetään velvollisuuksia nykyisestä. Jätelain terminologiaa ja määritelmiä tuli hallituksen esityksen mukaan täsmentää vastaamaan paremmin Euroopan unionin lainsäädäntöä. Esimerkiksi jätteen määritelmää esitettiin selvennettäväksi.²¹¹ Uudistuksen myötä jätelaila vahvistetaan noudatettavan jätehuollon etusijajärjestystä. Lisäksi lain avulla vahvistetaan toimia jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi, kierrätyksen ja muun hyödyntämisen lisäämiseksi sekä jätteen vähentämiseen kaatopaikkakäsittelyssä. Lailla pyritään selventämään kunnan eri tehtäviä viranomaisasemassa sekä jätehuollon palvelutuottajana. Jätelaissa anne-

²⁰⁹ HE 199/2010, 1

²¹⁰ Suomenmaa 11.3.2010, 3

²¹¹ HE 199/2010, 1

taan jatkossa täsmällisempi asema kuntien omistamille jätehuoltoyhtiöille ja vahvistetaan kuntien mahdollisuuksia omistajaohjaukseen.²¹²

Hallituksen esityksen mukaisesti kunnilla on myös jatkossa mahdollisuus järjestää kunnan vastuulla olevien yhdyskuntajätteiden kuljetus tietyllä kunnan alueella sopimusperusteisella järjestelmällä. Tällöin kiinteistön haltija sopii siitä jätteen kuljettajan kanssa. Tulevan uudistuksen myötä kuitenkin täsmennetään kunnan päätöksenteon edellytyksiä kuljetusjärjestelmään liittyen. Esityksen tavoitteena oli lisätä lakiin säännökset tehostamaan jätteenkuljetusten seuranta- ja valvontaa.²¹³ Hyväksytyllä jätelaille pystytään vastaamaan moniin nykyisen lain ongelmakohtiin.

Esityksessä ehdotettiin täsmennyksiä kuntien perimään jätemaksuun, jotta maksukäytännöt selkiytyisivät ja läpinäkyvyys paranisi. Esityksen mukaan perusmaksun periminen kunnan jätemaksun osana mahdollistetaan myös jatkossa. Nykyinen jätelaki on ollut voimassa melkein kaksikymmentä vuotta ja sinä aikana painotukset niin jäte- kuin ympäristöpolitiikassakin ovat muuttuneet. Peruseriaatteet ovat pitkälti ennallaan, mutta vaatimukset ovat tiukentuneet ja yksityiskohtaistuneet Euroopan unionin sääntelyn myötä. Jätehuollon perinteiset toimintamallit ovat myös muuttuneet kuntien jätehuoltoyhteistyön tiivistymisen, tuottajavastuujärjestelmien käyttöönoton ja lisääntyneen liiketoiminnan ja kilpailun myötä. Lisäksi lainsäädännön toimeenpanon seurannan ja valvonnan tehostamisen tarve on lisääntynyt. Kokonaisuudistuksella pyritään varmistamaan säädöshierarkian ja lain asetuksenantovaltuuksien perustuslain mukaisuus. Esityksessä korostettiin myös sitä, että jätelain rakennetta ja jäsentelyä on tarpeen tarkistaa lukuisten muutosten myötä. Muutosten on katsottu rikkoneen lain rakennetta ja heikentäneen sen selkeyttä sekä ymmärrettävyyttä.²¹⁴

Viime vuosien aikana Euroopan unionin ja Suomen jäte- ja ympäristöpolitiikan painotukset ovat muuttuneet. Jätepolitiikassa on yhä enempi noussut pinnalle elinkaariajattelun tärkeys ja jätteen synnyn ehkäisyn ensisijaisuus. Nämä seikat ovat nykyisessäkin laissa johtavina periaatteina, mutta on tärkeää ottaa käyttöön uusia ohjauskeinoja lainsäädännön avulla, joilla voidaan vähentää jätteen määrää ja edistää materiaalitehokkuutta. Vaatimusten tiukennus ja yksi-

²¹² HE 199/2010, 1

²¹³ HE 199/2010, 2

²¹⁴ HE 199/2010, 2, 6

tyisyyскоhtaisuus johtuu pitkälti EU:n sääntelyn kehityksestä. Jätelain voimassaolon aikana on EU:ssa annettu noin parikymmentä säädöstä liittyen jätteisiin tai jätehuoltoon. Niiden täytäntöönpano on vaatinut asetusten ohella myös muutoksia jätelakiin ja –asetukseen.²¹⁵

Jotta jätealan lainsäädäntö saadaan uudistettua vastaamaan tämän päivän tarpeita, täytyy laki uudistaa kokonaisuudessaan. Hallituksen esityksessä ehdotettiin ratkaisumallia, jossa jätelain-säädäntö uudistetaan nykyisen jäte- ja ympäristönsuojelulainsäädännön rinnakkaisen soveltamisen pohjalta. Nykyiseen lakiin ehdotettiin muutoksia ja täsmennyksiä valvontaan ja hallintopakkoa koskeviin säännöksiin, jotta pystyttäisiin parantamaan ja yhdenmukaistamaan sääntely- ja hallintokäytäntöjä.²¹⁶

Tulevan jätelain hyväksymisen yhteydessä eduskunta jätti neljä lausumaa. Ensimmäiseksi eduskunta edellytti hallitusta säätämään riittävän korkeat tavoitteet yhdyskuntajätteille, biojätteille, tuottajavastuu-jätteille, rakennus- ja purkujätteille sekä muille jätteille kierrätystavoitteiden suhteen. Hallituksen tulee myös seurata tavoitteiden toteutumista ja tarvittaessa teknologian kehityksen huomioiden kiristää tavoitteita. Toiseksi eduskunta edellytti hallitusta seuraamaan lain tavoitteiden toteutumista varsinkin jätteen synnyn ehkäisyn ja etusijajärjestyksen osalta. Kolmanneksi hallituksen tulee seurata kuntien vastuulle säädettyjen tehtävien huolehtimisesta sekä vastuunjaon vaikutuksia yksityisten yritysten ja kuntien jätelyhtiöiden toiminta-edellytyksiin. Neljänneksi hallituksen tulee seurata kuluttajan kannalta energiansäästölamppujen palautusjärjestelmän toimivuutta. Tämän lisäksi hallituksen tulee mahdollisimman nopeasti aloittaa toimet vastaanottojärjestelmän laajentamiseksi työturvallisuus- ja elintarviketurvallisuusriskit huomioiden.²¹⁷

Uusi hallitusohjelma hyväksyttiin kesäkuussa 2011. Siinä asetettiin tavoitteeksi toteuttaa ympäristönsuojelulain ja –asetuksen kokonaisuudistus. Uudistuksella halutaan turvata ympäristöarvot, torjua ilmastonmuutosta sekä edistää materiaalitehokkuutta ja jätteen synnyn ehkäisyä. Lisäksi hallitusohjelmaan kirjattiin, että hallitus tulee seuraamaan vuonna 2012 voimaan astuvan uuden jätelain vastuunjakoja jätehuollon järjestämisen vaikutuksia koskien niin yksityisten

²¹⁵ HE 199/2010, 31

²¹⁶ HE 199/2010, 33

²¹⁷ EV 360/2010, 1

yriösten ja kuntien jäteyhtiöiden mahdollisuuksiin toimia sekä kuntien mahdollisuuksiin huolehtia niiden vastuulla olevista tehtävistä.²¹⁸

Tulevan jätelain 149 §:ssä säädetään aikaisempien säännösten soveltamisesta. Asiat jotka ovat jo vireillä lain voimaantullessa, käsitellään voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Jos kunnassa on käytössä edellisen lain mukainen järjestetty jätteenkuljetus sopimusperusteisena uuden lain voimaan tullessa, on kunnan tarkastettava jätteenkuljetuksen järjestämistä uuden lain 37 §:n 1 momentissa säädettyjen edellytysten perusteella, jotka kiinteistön haltijan järjestämällä jätteenkuljetuksella on ja viimeistään vuoden kuluessa lain voimaantulosta tehtävä päätös asiassa. Jos kunta päättää siirtyä kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen, tulee päätöksessä määrätä kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen lakkaamisesta. Tämä voi tapahtua aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua päätöksestä ja korkeintaan viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Jos kunnassa on vuoden 1993 jätelain mukainen järjestetty jätteenkuljetus sopimusperusteisena, tulee jätteenkuljetus järjestää uuden lain mukaisesti viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

²¹⁸ Hallitusohjelma 2011, 70–71

5. Johtopäätökset

Jätteen haltijan oikeusasema on nykyisen jätelainsäädännön aikana pitänyt sisällään useita ongelmia. Ongelmia ovat aiheuttaneet niin säännökset itsessään kuin niiden sisältämät epämääräisyydetkin. Onneksi tähän ongelmaan on puututtu jo laajalla rintamalla ja koko jätelainsäädäntöä ollaan uudistamassa vastamaan tätä päivää ja nykyistä tilannetta. Suomi on lisäksi jättänyt saattamatta voimaan EU:n direktiivin säännöksiä, mutta onneksi tämäkin korjaantuu uuden jätelain voimaan astumisen myötä. Uudessa jätelaissa on monia selvennyksiä nykyiseen lainsäädäntöön ja suoriakin vastauksia ongelmiin, joita nykyisen lain myötä on seurannut. Lisäksi jätteen haltijan ja viranomaisen suhde paranee ja selkiytyy uuden jätelain myötä. Suunta vaikuttaakin olevan jatkossa parempaan päin. Selkeys siitä kuka vastaa mistäkin parantaa molempien osapuolten asemaa.

Tulevaan jätelakiin otettiin hallituksen esityksen mukaisesti 8 §:ksi yleinen velvollisuus noudattaa etusijajärjestystä. Säännöksellä saatetaan voimaan jätedirektiivin 4 artiklan mukainen jätehierarkia, jonka avulla määritetään jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämistä sekä jätehuoltoa koskevien toimenpiteiden etusijajärjestys. Myös jätehierarkian toteutuminen poistaa nykyisessä jätelaissa olleen ongelman direktiivin noudattamattomuudesta

Uudessa jätelaissa puhutaan kunnan jätehuoltopalveluiden laatuvaatimuksista. Tämä on suora vastaus tutkimuksen alkumetreillä esittämäni kysymykseen jätelaissa määritellystä riittävästä palvelutasosta jätteen haltijalle. Uudella pykälällä on tarkoitus varmistaa kunnan tuottamien välttämättömien jätehuoltopalveluiden laadukkuus. Viiden kohdan laatuvaatimuslista kunnalle siitä, mistä kunnan on jätepalveluissaan pidettävä huolta, takaa huomattavasti paremmin riittävän palvelutason nykyiseen lainsäädäntöön verrattaessa. Laadukkuuden lähtökohtana on hallituksen esityksen mukaan ollut kohtuuhintaisuus ja jatkuvuus jätepalveluissa, joissa huomioidaan jätteen haltijan tarpeet mahdollisimman hyvin²¹⁹. Laatuvaatimusten perusteena ovat olleet uudet velvoitteet, jotka jätelakiin on lisätty. Uuden lain myötä jätehuollon piiriin kuuluvien jätteen haltijoiden tulee käyttää kunnan jätehuoltopalveluja. Vaikka riittävä palvelutaso

²¹⁹ HE 199/2010, 86

jatkossa selviääkin paremmin, niin ongelmaksi jää yhä sanamuodot kuten riittävä ja kohtuullinen, joita ei ole tarkemmin määritelty uudessakaan laissa. On harmillista, että tähän ongelmaan ei uudenkaan lain myötä ole puututtu vaan lakiin on jätetty tältä osin tulkinnan mahdollisuus. Toki oikeuskäytännön myötä on syntynyt jonkinlainen käsitys siitä mitä kohtuullisella saavutettavuudella tarkoitetaan, mutta yksinkertaisinta olisi määritellä termien tarkoitus.

Laatuvaatimukset täyttyvät uuden jätelain 34 §:n mukaan, kun kunta huolehtii: että jokaiselle on tarpeen mukaan kiinteistöittäinen jätteenkuljetus; saavutettavasta, riittävästä määrästä vaarallisen jätteen ja muun jätteen alueellisia vastaanottoaikoja; riittävästä ja monipuolisista muista jätehuoltopalveluista; että jätteen keräys vastaa syntyvän jätteen määrää ja laatua ja että kunta huolehtii riittävästä ja riittävän usein tapahtuvasta tiedotuksesta jätteenkuljetuksesta ja jätteen alueellisen vastaanoton järjestelyistä. Nämä kaikki toimet parantavat jatkossa huomattavasti jätteen haltijan oikeusasemaa, kun kunta takaa lain mukaiset laadukkaat jätehuollon palvelut. Ongelmia voi aiheuttaa tähänkin jätetty tulkinnallisuus siitä, mikä on riittävää missäkin tilanteessa ja tarpeessa.

Tulevan jätelain 35 §:ssä säädetään kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen järjestämisestä. Pykälän 35 mukaisesti kiinteistöittäinen jätteenkuljetus tulee järjestää siten, että kuljetuspalvelut ovat tarjolla luotettavasti, kattavasti sekä syrjimättömin ja kohtuullisin ehdoin. Myös 35 § parantaa jätteen haltijan asemaa kiinnittämällä erityistä huomiota laatuvaatimuksiin asettaen ehdoiksi luotettavuuden, kattavuuden, syrjimättömyyden sekä kohtuullisuuden.

Uuden jätelain myötä kuntiin tulee myös jätelain 23 §:n määrittelemä kunnan jätehuoltoviranomainen. Tällä säännöksellä selkeytetään nykyiseen jätelakiin verrattuna julkisen vallan käyttö omaksi kokonaisuudekseen. Tulevan jätelain pykälän 36 toinen momentti säätää, että kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa jätteen saa ottaa kuljetettavakseen ainoastaan kunta tai kunnan lukuun toimiva jätteen kuljettaja. Tämä on yksi esimerkki ongelmien ratkaisemisesta uuden lain myötä. Tällä säännöksellä selvennetään jätehuollon eri toimijoiden oikeuksia ja vastuita jätehuollon järjestämisessä. Toinen suora esimerkki uuden lain ongelmien ratkaisusta on uuden jätelain 38 §. Säännöksellä haluttiin yhtenäistää kuntien päätöksentekoa jätteen kuljetusta koskien. Näin pystytään paremmin takaamaan kiinteistön haltijoiden ja jätteenkuljetusyritysten oikeusturva. Lisäksi säännöksellä parannetaan tiedon saantia ja mahdollisuutta vaikuttaa jätteenkuljetuksen järjestämistä koskevaan päätöksentekoon.

Laajalla uudistuksella pystytään parantamaan monia ongelmia, joita jätehuollon lainsäädäntö on pitänyt sisällään. Vähemmälle huomiolle jää helposti nykyisen lainsäädännön hyvät puolet, joita niitäkin kyllä tutkimuksen mukaan löytyy. Suurin osa jätteen haltijaa koskevista säännöksistä on ristiriidattomia ja selkeitä, vailla tulkintaa. Lisäksi hyvänä voidaan nähdä, että jätteen haltijan oikeusturva on taattu selkeillä säännöksillä siitä, miten muutoksenhaku on mahdollista viranomaisen jätehuoltoa koskevista päätöksistä. Oikeuskäytäntö osoittaa, että kunnissa on tehty virheitä, mutta valitusprosessin kautta virheet on myös pystytty pääsääntöisesti korjaamaan. Oikeustapaukset antavatkin hyvän kuvan siitä, millaisia ongelmatilanteita nykyisen lainsäädännön myötä on syntynyt.

Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:ien muuttamisen lähtökohtana oli, että jatkossa huomioitaisiin paremmin kiinteistön ominaisuuksiin ja kiinteistön haltijaan liittyvät erityspiirteet, kun sovelletaan säännöksiä talousjätevesien käsittelystä²²⁰. Perustuslakivaliokunnan mielestä ikärajalta on asiallinen ja kiinteä suhde lakiehdotukseen, koska se selkeyttää niitä tilanteita, jolloin voidaan poiketa talousjätevesien käsittelyvaatimuksista. Perustuslakivaliokunnan mielestä poikkeustapauksia olisi voinut vielä laajentaakin perusoikeuksia vaarantamatta. Tämä perustuslakivaliokunnan kanta olisi parantanut lisää jätteen haltijan oikeusasemaa tuomalla laajemmin huomioon erilaiset poikkeustilanteet.

Hajajätevesiasetuksen uudistuksen myötä saatiin jätevesien käsittely selkeämmäksi haja-asutusalueilla. Silti, paljon tehtävää on jäänyt kunnille niin tiedotuksen kuin neuvonnankin suhteen, ennen kuin voidaan sanoa, että asetus ja ympäristönsuojelulain asettamat vaatimukset on toimeenpantu. Siirtymäaikaa on jäljellä nelisen vuotta ja siinä ajassa tulee saada riittävästi neuvontaa, jotta virheinvestoinneilta vältytään. Hajavesiasetuksen uudistuksen myötä jätteen haltijan oikeudet ja velvollisuudet jätevesien suhteen kuitenkin selkiytyivät.

²²⁰ HE 179/2010, 1