

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 1/2004 vp**

**Hallituksen esitys laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta**

*Ympäristövaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Ympäristövaliokunta on 27 päivänä marraskuuta 2003 päivätyllä kirjeellään pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 152/2003 vp). Lausuntoa pyydetään erityisesti valtuussäännösten asianmukaisuudesta.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ympäristöneuvos Olli Pahkala, ympäristöministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan jätelakia muutettavaksi. Tarkoitus on lisätä lakiin säännökset tuottajavastuusta eräiden tuotteiden osalta. Sääntely koskee tuottajan vastuuta tuotteiden uudelleenkäytöstä sekä käytöstä poistettavien tuotteiden ja niiden osien uudelleenkäytöstä, hyödyntämisestä ja jätehuollosta. Esitys sisältää ehdotuksen myös ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Jätelain soveltamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteisiin säädettäisiin kuitenkin valtioneuvoston asetuksella.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa jätelakiehdotuksen valtuussäännöksissä todetaan olevan osia, jotka saattavat olla ongelmallisia perustuslain 80 §:n kannalta. Tämän vuoksi hallitus on esittänyt harkittavaksi, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Asetuksenantovaltuudet*

*Yleistä.* Ehdotettu sääntely perustuu olennaisesti lainsäädäntövallan delegoinnin varaan. Ehdotus sisältää runsaasti valtuutuksia, joiden perusteella asetuksella voidaan antaa lain väljähköjä yleislausekkeita tarkempia säännöksiä. Tällaista sääntelyä on arvioitava perustuslain 80 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valtuuden säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 56/2002 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (PeVL 56/2002 vp, s. 3/I).

*18 c §.* Tuottaja on 18 c §:n 1 momentin perusteella velvollinen edistämään 18 b §:ssä tarkoitettua tuotteen uudelleenkäyttöä sekä järjestämään jätteenä käytöstä poistettavan tuotteen tai sen osan uudelleenkäytön, hyödyntämisen ja muun jätehuollon sekä vastaamaan siitä aiheutuvista kustannuksista. Tuottajan velvoitteista tuotteittain säädetään pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella.

Tuottajavastuun yksityiskohtainen sisältö jää tuottajan velvoitteita koskevan sääntelyn yleispiirteisyyden vuoksi olennaisilta osin asetuksella säänneltäväksi. Tällainen nykyoloissa poikkeuksellinen sääntelytapa on kuitenkin ymmärrettävä, kun otetaan huomioon tarve antaa asiasta tuotekohtaisia säännöksiä. Velvoitteiden kohdistuminen määrätyillä aloilla toimiviin elinkeinonharjoittajiin vähentää sekin tällaisen

sääntelytavan pulmallisuutta (PeVL 56/2002 vp, s. 3/I). Sääntelyn erityispiirteiden vuoksi 18 c §:n 1 momentin voidaan valiokunnan mielestä katsoa sisältävän riittävän täsmälliset säännökset tuottajan velvollisuuksien perusteista. Lisäksi pykälän 4 momentissa olevat maininnat jätelain eräiden säännösten soveltamisesta tuottajavastuuseen rajaavat asetuksenantovaltuutta. Sääntely ei tältä osin muodostu lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttavaksi.

Pakkausten osalta tuottajavastuu voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella osittaiseksi 18 c §:n 1 momentin nojalla. Edellytyksenä on, että säädetyt uudelleenkäyttöä ja hyödyntämistä koskevat vaatimukset ja tavoitteet voidaan muutoinkin saavuttaa. Tämäkin asetuksenantovaltuus on tuottajan velvoitteita koskevan sääntelyn yleispiirteisyyden vuoksi kovin väljä. Asetuksella voidaan kuitenkin vain supistaa tuottajan velvoitteita, minkä lisäksi asetuksenantajan harkintavaltaa on sidottu lausekkeella säädettyjen vaatimusten ja tavoitteiden toteutumisesta.

Asetuksella on esityksen perustelujen mukaan tarkoitus säätää siitä, miltä osin tuottaja vastaa pakkausten ja pakkausjätteen uudelleenkäytöstä, hyödyntämisestä ja muusta jätehuollosta. Tämä ei aivan selvästi ilmene laista. Lisäksi tarkoitus perustelujen mukaan on, että tuottajavastuun ollessa osittainen jätehuollosta muilta osin vastaisivat jätteen haltija, tuottaja ja kunta lain 3 luvun säännösten mukaisesti. Sääntelyä on valiokunnan mielestä aiheellista tämentää ilmentämään esityksen näitä tarkoituksia.

*18 e §.* Jätehuoltoon osallistuvan ammattimaisen muun toimijan on 18 e §:n 1 momentin mukaan omalta osaltaan toimittava siten, että tuottaja voi huolehtia jätelain 3 a luvussa tai sen nojalla säädetyistä velvoitteista. Muiden toimijoiden velvollisuuksista säädetään pykälän 4 momentin perusteella tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Asetuksenantovaltuus on varsin avoin. Toisaalta valtuudessa tarkoitettujen muiden toimi-

joiden velvollisuudet määräytyvät olennaisesti tuottajan velvollisuuksia koskevasta lain säännöksistä käsin. Muut toimijat eivät siten saa esimerkiksi estää tai haitata tuottajan mahdollisuuksia huolehtia velvoitteistaan. Näin ymmärrettynä ehdotus ei tältä osin muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta. Sääntelyä on kuitenkin asianmukaista täsmentää esimerkiksi 1 momenttiin lisättävin maininnoin siitä, millaisia tai minkätyyppisiä muiden toimijoiden velvoitteet ovat tai voivat olla.

Myyjä tai muu jakelija voidaan pykälän 2 momentin perusteella valtioneuvoston asetuksella velvoittaa ottamaan vastaan pakkaus tai käytöstä poistettu tuote, kun asiakas ostaa uuden vastaavan tuotteen tai kun vastaanottamisvelvoite on perusteltu uudelleenkäytön tai jätehuollon järjestämiseksi. Valtuus on uuden tuotteen ostamiseen liittyviltä osiltaan riittävän tarkka. Maininta uudelleenkäytön tai jätehuollon järjestämisen tarpeesta sen sijaan sitoo asetuksenantajan verraten väljästi. Tältä osin valtuutta on syytä pyrkiä vielä täsmentämään.

Momentissa käytetty sanamuoto ("...voidaan velvoittaa valtioneuvoston asetuksella...") ei ole onnistunut. Sama huomautus koskee 18 f §:n 2 momenttia. Käytetty ilmaisu viittaa pikeminkin yksittäisen hallintopäätöksen tekemiseen kuin yleisten oikeussääntöjen asettamiseen. Asianmukaisempaa on pyrkiä siihen, että velvollisuuden perusteet samoin kuin velvollisuuden edellytykset, ehdot ja rajoitukset sekä velvoittettava henkilöpiiri ilmenevät riittävän selvästi suoraan laista, jolloin tarvittavat asetuksenantovaltuudet voidaan muotoilla lakia tarkempien säännösten antamista tarkoittaviksi.

*18 f §.* Muualla kuin kotitalouksissa käytettyjen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden viimeinen haltija voidaan pykälän 2 momentin perusteella valtioneuvoston asetuksella velvoittaa osallistumaan käytöstä poistettavien tuotteiden uudelleenkäytön, hyödyntämisen ja muun jätehuollon kustannusten kattamiseen tai sopimaan siitä tuottajan kanssa.

Valtuus on täysin avoin. Sääntelyä on tältä osin välttämättä täsmennettävä, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisy-

järjestyksessä. Lakiin tulee lisätä ainakin säännökset asetuksen antamisen edellytyksistä samoin kuin sellaisista kriteereistä tai rajoista, joiden perusteella määräytyy, kuinka suuri osa kustannuksista voidaan säätää laitteen viimeisen haltijan kannettavaksi. — Säännöksessä oleva maininta mahdollisuudesta säätää asetuksella laitteen viimeisen haltijan velvollisuudesta sopia kustannusten jakamisesta ("siitä") tuottajan kanssa on epäselvä ja ongelmallinen. Sopimisvelvollisuutta ei nimittäin perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan takia voida jättää avoimesti asetuksella säänneltäväksi, vaan velvollisuudesta on säädettävä riittävän selvästi lailla (PeVL 24/2002 vp, s. 3/I). Jos tarkoitus sen sijaan on, että laitteen viimeinen haltija voi sopia asiasta tuottajan kanssa, tulee tämän käydä laista ilmi ehdotettua selvemmin. Ehdotusta tulee tältä osin täsmentää.

*18 h §.* Käytöstä poistettavien tuotteiden ja niistä muodostuvan jätteen uudelleenkäytölle, kierätykselle ja hyödyntämiselle asetettavista määrällisistä tavoitteista ja velvoitteista sekä määräajoista voidaan pykälän 1 momentin 1 kohdan nojalla säätää valtioneuvoston asetuksella. Valtuus on varsin laaja. Sen käyttöä kuitenkin rajavat lain 3 a luvun säännökset tuottajavastuusta ja sen tavoitteista. Kun lisäksi otetaan huomioon, että kysymys on materiaaleittain, tuotteittain tai tuoteryhmittäin eriytetystä sääntelystä, ei ehdotus tällaisessa yhteydessä valiokunnan mielestä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan momentin 2 kohdan nojalla säätää terveys- tai ympäristövaaran tai -haitan ehkäisemiseksi tarvittavista toimista. Tältäkin osin kysymykseen voivat tulla vain lain 3 a luvun säännösten täytäntöönpanon kannalta tarpeelliset siinä tarkoitetut toimet. Näin ymmärrettynä ja sovellettuna ehdotus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen. Asianmukaista on kuitenkin täydentää kohtaa lain 3 a lukuun viittaavilla maininnoilla.

Tuottajavastuun valvonnan kannalta tarpeellisten tietojen antamisesta voidaan momentin 3 kohdan nojalla säätää tarkemmin valtioneu-

voston asetuksella. Velvollisuus antaa tietoja käy säännöksestä ilmi vain välillisesti. Valiokunta pitää tärkeänä säännöksen muotoilemista niin, että tietojenantamisvelvollisuus ilmenee ehdotettua selkeämmin suoraan laista (PeVL 56/2002 vp, s. 3/II). Tällöin valtioneuvosto on mahdollista valtuuttaa antamaan lakia tarkempia säännöksiä velvollisuudesta. — Sama huomautus koskee pykälän 3 momentin 1 kohtaa tuotteiden merkitsemisestä ja tietojen antamisesta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan pykälän 2 momentin nojalla säätää pieniä taloudellisia toimijoita koskevista tarvittavista poikkeuksista. Ehdotuksessa on kysymys avoimesta ja erittelemättömästä valtuudesta poiketa lain säännöksistä, eikä se siksi ole sopusoinnussa perustuslain vaatimusten kanssa (PeVL 40/2002 vp, s. 5/II, PeVL 46/2002 vp, s. 8). Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on valtuutta täsmennettävä asetustenantovalan käyttämistä rajaavin maininnoin esimerkiksi siitä, missä tarkoituksessa taikka mistä seikoista tai millä edellytyksillä asetuksella voidaan antaa — vähäisinä pidettäviä — poikkeuksia. Lisäksi on syytä pyrkiä täsmentämään pienen taloudellisen toimijan käsitettä.

Pykälän 3 momentin 2 kohdan nojalla valtioneuvoston asetuksella säädetään — tuottajavastuuta koskevien Euroopan yhteisön säädösten täytäntöönpanemiseksi — käytöstä poistettavien tuotteiden keräyksestä, merkitsemisestä, lajittelusta, varastoinnista, säilyttämisestä, kuljetuksesta, edelleen välittämisestä, uudelleenkäytöstä, hyödyntämisestä, käsittelystä tai muusta jätehuollosta ja näitä koskevista teknisistä vaatimuksista. Valtuus on muotoiltu hyvin laaja-alaiseksi. Säännöksen sanamuodon mukaan asetuksenantovaltuus kattaa siinä mainitut asiat yleensä eikä pelkästään niiden sääntelyyn liittyviä teknisiä vaatimuksia. Jossain määrin valtuuden käyttämistä on toisaalta rajoitettu sitomalla se EY:n lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi tarvittavaan sääntelyyn. Selvää lisäksi on, että asetuksella ei tässäkään tapauksessa voi-

da antaa säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä muista perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista. Valtuuden laaja-alaisuuden vuoksi tulee säännöksen sanamuoto kuitenkin tarkistaa perustuslain vaatimuksia paremmin vastaavaksi esimerkiksi niin, että valtuus kattaa vain lakia tarkempien säännösten antamisen.

*Voimaantulosäännös.* Lain voimaantulosäännöksen perusteella lakia sovelletaan sähkö- ja elektroniikkalaitteisiin valtioneuvoston asetuksella säädettävistä ajankohdista lukien. Laista tulee perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan kuitenkin säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.

Esityksen perusteluista käy välillisesti ilmi, että lain soveltamisajankohdan sääntelytarve johtuu sähkö- ja elektroniikkalaitteita koskevasta EY:n lainsäädännöstä. Tämä muodostaa valiokunnan mielestä perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityisen syyn. Ehdotus ei siksi ole tältä osin perustuslain kannalta ongelmallinen.

#### *Muita seikkoja*

Lakiehdotuksen kieliasua on syytä pyrkiä vielä kohentamaan. Esimerkiksi 18 c §:n 2 momentin mukaiset tuottajan velvollisuudet ovat lakitekstin perusteella toistensa vaihtoehtoja ("tai"), vaikka tätä ei esityksen perustelujen mukaan tarkoiteta. Ehdotuksen 18 e §:n 2 momentti on muotoiltu ("ostettaessa") vaikeaselkoiseksi.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 18 f §:n 2 momentista ja 18 h §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 5 päivänä helmikuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd
vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Simo Rundgren /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Miapetra Kumpula /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Annika Lapintie /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.