

# OIKEUSTIEDE

## JURISPRUDENTIA

XLIII

2010

---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA

*Toimitusneuvosto*

Eva Tammi-Salminen, puheenjohtaja  
Tatu Leppänen  
Tapio Määttä  
Seppo Villa

*Toimittaja*

Tapani Lohi

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys  
Kasarmikatu 23 A 17  
00130 Helsinki  
p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668  
[www.lakimiesyhdistys.fi](http://www.lakimiesyhdistys.fi)  
[toimisto@lakimiesyhdistys.fi](mailto:toimisto@lakimiesyhdistys.fi)

© kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN-L 0355-8215

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-299-7

ISBN 978-951-855-728-2 (verkkokirja)

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2010

**Antti-Jussi Lankinen**

**JÄTESÄÄNTELYN KEHITYKSESTÄ  
– KATSAUS EU-OIKEUDEN  
AIHEUTTAMAAN MUUTOKSEEN  
JÄTEHUOLTOLAISTA JÄTELAKIIN**



---

# Sisällys

JOHDANTO .....	131
1 SUOMEN KANSALLISEN JÄTELAINSAÄDÄNNÖN ALKUTAIPALEESTA – JÄTEHUOLTOLAISTA TAUSTOINEEN .....	132
1.1 Jätehuoltolakia edeltävästä sääntelystä .....	132
1.2 Jätehuoltolain keskeinen sisältö – pelkkää oireiden hoitamista? .....	135
2 SUOMEN LIITTYMINEN EUROOPAN TALOUS- ALUEESEEN – JÄTELAIN SÄÄTÄMINEN .....	137
2.1 Jätelakitoimikunnan mietintö: merkittäviä puutteita suhteessa yhteisösääntelyyn .....	137
2.2 Muutosten aikataulu ja kustannukset .....	140
2.2.1 Integraation asettamista reunaehdoista .....	140
2.2.2 Kansallisen lainvalmistelun omaehtoisista valmiuksista kokonaisuudistukseen .....	141
2.3 Jätelain keskeiset uudet elementit .....	142
3 SUOMEN JÄTESÄÄNTELYSTÄ EUROOPAN UNIONIN JÄSENYYYDEN AIKANA .....	146
4 MIKÄ MUUTTUI JA MITEN – ARVIOINTIA .....	150
4.1 Suomen jättesääntelyn muutoksista säädöstasolla .....	150
4.1.1 Yleistä .....	150
4.1.2 Yhteenveto Suomen jättesääntelyn keskeisistä kehityspiirteistä .....	150
4.1.3 Jätelakiuudistuksen yhteisöoikeudellisista erityspiirteistä .....	152
4.2 Käsitteet, politiikat ja oikeuskäytäntö – rakennetason muutoksesta .....	155
4.2.1 Yleistä .....	155

4.2.2	Jätesäätelyn soveltamisalakysymyksestä .....	157
4.2.2.1	Taustaa .....	157
4.2.2.2	Jätelain soveltamisalan muodostumisesta.....	159
4.2.2.3	Jätteen käsitteen tulkinnasta Suomessa.....	161
4.3	Yhteenveto rakenteellisen implementaation kehityksestä Suomessa .....	163
5	POHDINTAA: EU-OIKEUDEN JA KANSALLISEN OIKEUDEN VÄLISESTÄ SUHTEESTA JA OIKEUDELLISEN TULKINNAN UUSISTA PUITTEISTA ....	168
5.1	Suhtautumisesta EU-oikeudellisen aineiston vaihtelevaan normatiivisuuden asteeseen .....	169
5.2	Oikeuslähdeopillista luonnostelua jäsenvaltionäkökulmasta; esimerkkinä EUTI:n julkisasiamies .....	175
	LÄHTEET .....	182
	OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO .....	185
	ON DEVELOPMENT OF WASTE LAW IN FINLAND; HIGHLIGHTING THE EFFECT OF THE EUROPEAN UNION LAW .....	186

---

# Jätesäätelyn kehityksestä – katsaus EU-oikeuden aiheuttamaan muutokseen jätehuoltolaista jätelakiin

*”Moni hyvä kaatopaikka-alue jää käyttämättä tähän tarkoitukseen vain sen takia, että asutus on sijoitettu liian aikaisin kaatopaikka-alueen laidalle.” (Jätehuoltokomitean mietintö (1970) s. 102.)*

## JOHDANTO

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on tarkastella EU-oikeuden ja kansallisen lainsäädännön suhdetta jätesäätelyn kehityksen näkökulmasta. Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen piirissä on yleisesti tunnettua, että unionioikeuden<sup>1</sup> tuoma muutos oli jätesäätelyn alalla tavanomaista syvällisempi. Miten tämä muutos tapahtui ja miten sen syvällisyys ilmenee vielä nykyhetkessäkin, ovat kysymyksiä, joilla on jätesäätelyn kontekstia yleisempääkin merkitystä, sillä ne palautuvat pitkälti unionin ja kansallisen oikeusjärjestyksen keskinäisyyteen. Kirjoituksessa lähdetään siitä, että tarkastelemalla mitä elementtejä liittyy unionioikeudellisen normiaineen sisällyttämiseen osaksi kansallista oikeusjärjestystä, voidaan epäsuorasti lähestyä moniulotteisempaa kysymystä siitä, miten kotimaisen ja unionioikeuden oikeusjärjestysten suhdetta tulisi hahmottaa.

Kirjoituksessa on kaksi toisiinsa lomittuvaa tarkastelutasoa ja -tapaa: jätehuoltolain<sup>2</sup> *historiallisella* analyysillä pyritään pohjustamaan nykyhet-

---

<sup>1</sup> Tässä kirjoituksessa pyritään käyttämään pääsääntöisesti Lissabonin sopimuksen jälkeisen terminologian mukaisesti unioni- eli EU-oikeutta yleiskäsitteenä, mutta asiayhteys varsinkin esityksen alkupuolella edellyttää usein viittaamista Euroopan yhteisöön (EY) tai yhteisöihin, ja vastaavasti yhteisöoikeuteen. Euroopan unionin tuomioistuimeen viitataan kuitenkin kautta linjan lyhenteellä EUTI, vaikka 1.12.2009 asti kyseessä oli Euroopan yhteisöjen tuomioistuin; ks. Lissabonin sopimuksen terminologiasta esim. EUTI:n lehdistötiedote nro 104/09, joka on annettu 30.11.2009.

<sup>2</sup> Jätehuoltolaki (JHL) 31.8.1978/673, tuli voimaan 1.4.1979.

keä lähestyvää katsausta jätelain<sup>3</sup> kauteen, jossa *teoreettisen lainopin* sävyä tapaillen tarkastellaan EU-oikeuden aiheuttamaa muutosta Suomen jätesäätelyn kenttään. Tämä nykyhetken ulottuva muutos ilmenee sekä aineellisoikeudellisella että rakenteellisella tasolla, joista jälkimmäisellä viitataan mm. EU-oikeudellisten käsitteiden ja periaatteiden kautta politiikkatasolta kumpuavaan tulkintakäytännön muutokseen. Perinteisin termein muutoksen rakenteellista tasoa voisi kuvata myös *oikeuslähteopilliseksi*, jossa keskeisin siirtymä näyttäytyy lainvalmisteluaineiston ja oikeuskäytännön välisessä suhteessa, jälkimmäisen painoarvon kasvettua edellisen kustannuksella<sup>4</sup>.

# 1 SUOMEN KANSALLISEN JÄTELAINSAÄDÄNNÖN ALKUTAIPALEESTA –JÄTEHUOLTOLAISTA TAUSTOINEEN

## 1.1 Jätehuoltolakia edeltävästä sääntelystä

Suomen jätehuoltoa koskeva lainsäädäntö perustui ennen vuotta 1979 lähinnä terveydenhoitolakiin ja -asetukseen<sup>5</sup>. Tässä Suomi ei muodostanut kansainvälisessä katsannossa poikkeusta, sillä Ruotsissa tilanne oli sama vuoteen 1979 asti, ja jätesäätelyn pioneerimaana pidetyssä Saksassakin ensimmäinen erityisesti jätettä ja jätehuoltoa koskeva liittovaltiotason säädös<sup>6</sup> annettiin vasta 1972.

---

<sup>3</sup> Jätelaki (JäteL) 3.12.1993/1072 tuli voimaan 1.4.1994 kumoten jätehuoltolain lukuun ottamatta pilaantuneita maa-alueita koskevia säännöksiä; ks. JäteL 77 § 2 mom., jonka mukaan ”Roskaantumiseen ja maaperän saastumiseen, joka on tapahtunut ennen tämän lain voimaantuloa, sekä kaatopaikkaan ja muuhun jätteen käsittelypaikkaan, jonka toiminta on päättynyt ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä – –.” Pilaantuneen maa-alueen omalakisena tematiikkaan ei tässä kirjoituksessa paneuduta, ks. kuitenkin aiheesta lyhyttä mainintaa jaksossa 2.2.2 ja siinä viitattua kirjallisuutta. Myös parhailaan (2010) vireillä oleva *uuden* jätelain valmisteluprosessi jää kirjoituksessa yksittäisten mainintojen varaan, sillä aihe edellyttäisi erillistä tarkastelua osakseen.

<sup>4</sup> On sinällään tavanomaista, että lainvalmistelun asema oikeuslähteenä lainsäädännön tulkinnaissa vähenee suhteessa oikeuskäytäntöön ajan kuluessa, kun oikeuskäytäntöä ehtii muodostua. Tässä kirjoituksessa esillä oleva EU-oikeuden aiheuttama siirtymä koskee kuitenkin samalla ja olennaisemmin myös *instituutioiden tasoa*; mm. *Ojanen* (2005b s. 1214–1215) viittaa siihen, kuinka EU-oikeuden myötä tuomioistuimet ovat selvästi vahvistaneet asemaansa suhteessa muihin valtioelimiin ja etenkin lainsäätäjään, ja että tuomioistuinkäytännön asema oikeuslähteopissa on aiemmasta vahvistunut.

<sup>5</sup> Terveydenhoitolaki (THL) 27.8.1965/469, terveydenhoitoasetus (THA) 3.2.1967/55.

<sup>6</sup> Abfallgesetz 7.7.1972 BGBl. I S.873.



Sisäministeriön<sup>7</sup> asettama jätehuoltokomitea antoi mietintönsä<sup>8</sup> vuonna 1970. Mietinnössä kuvataan siihenastisen jätehuollon muodostaneen osan puhtaanapitoa, jonka sääntely koski käytännössä yksinomaan suurempia asutuskeskuksia. Mahdollisesti juuri puhtaanapidollisesta näkökulmasta johtuen kustannusjaon lähtökohtana oli se, että sikäli kuin jätteiden kuljetus ja käsittely tapahtui julkisen vallan toimin, sen katsottiin kuuluvan verovaroiden katettaviin palveluihin, joista ei voitu edellyttää asukkailta erillistä korvausta. Säädöspohjana toimineen terveydenhoitolain yleissäännöksen (61 §) nojalla jätteet oli ”sitien käsiteltävä ja kerättävä, ettei niistä aiheudu terveydellistä haittaa”. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että jokaisen kiinteistön omistajan tai haltijan asiana oli päättää siitä, millä tavoin jätteiden kerääminen ja käsittely sekä mahdollinen kuljetus kiinteistöltä järjestettiin.<sup>9</sup> Kunnan velvollisuus perustaa riittävä määrä kaatopaikkoja koski vain väestökeskuksellisia<sup>10</sup> kuntia, muualla velvollisuus oli vain, ”mikäli siihen oli erityistä tarvetta ja terveydenhoitolautakunta niin määräsi.”<sup>11</sup>

Jätteeseen suoranaisesti kohdistuvat sitovat säännökset koskivat lähinnä väestökeskuksen kiinteistöjen omistajien velvollisuutta pitää jätteenkeräyspaikalla riittävä määrä säiliöitä tai säkkejä siten, että jätteen keräys ja kuljetus mahdollistuisivat.<sup>12</sup> Jätteen kuljetuskin oli pääsääntöisesti kiinteistön omistajien vastuulla<sup>13</sup>, ja jäteastioita koskevan sääntelyn eräänä tavoitteena oli ”– – että päästäisiin avoimista tunkioista tiheästi asutuilla alueilla ja vältyttäisiin irrallisen jätteen käsin tapahtuvasta lastaamisesta sekä niistä vaaroista, joita jätteen puutteellinen käsittely saattaisi aiheuttaa ihmisten terveydelle.”<sup>14</sup>

<sup>7</sup> Historiallisen tarkastelun yhteydessä on paikallaan sivumennen mainita, että ympäristöministeriö perustettiin vasta vuonna 1983.

<sup>8</sup> Jätehuoltokomitean mietintö; Komiteamietintö B:114 /1970.

<sup>9</sup> *Salo* (1970) s. 229.

<sup>10</sup> Terveydenhoitolain terminologiassa ”väestökeskuksia” olivat kaupungit ja kauppalat, mutta maalaiskuntien asutuskeskuksista vain ne, joiden statuksesta lääninhallitus oli tehnyt päätöksen; *Salo* (1970) s. 29–30. – Käytännössä suurin osa maaseutua jäi kokonaan sääntelyn ulkopuolelle.

<sup>11</sup> *Salo* (1970) s. 236. Kaatopaikkojen osalta laissa oli säädetty ainoastaan, että ne oli ”sijoitettava riittävän etäälle asutuksesta” ja ”hoidettava niin, ettei siitä aiheudu terveydellistä haittaa”.

<sup>12</sup> *Salo* (1970) s. 29–30.

<sup>13</sup> THL 65 §:ssä tosin säädettiin, että ”olojen antaessa aiheutta” muut kuin maalaiskunnat voisivat pakko-ottaa jätteenkuljetuksen hoidettavakseen ja periä siitä kohtuullisen korvauksen, mutta pykälä jäi käytännössä kuolleeksi kirjaimeksi; Jätehuoltokomitean mietintö (1970) s. 19.

<sup>14</sup> *Salo* (1970) s. 230.

Nykyhetken jätėsääntelyyn ja -politiikkaan nähden on suoraviivainen *ihmisten terveyden* suojele sinällään huomionarvoisen konkreettinen tavoite; jätėsääntely on sittemmin ensin tullut osaksi yleistä ympäristön pilaamisen torjuntaa, jossa suojelettavana oikeushyvänä on ihmisen ohella *ympäristönsuojelulliset arvot* laajemminkin, ja aivan viimeaikaisessa keskustelussa jätekysymys on haluttu nähdä mm. energia-, ilmasto- ja luonnonvarapolitiikkaan kytkeytyvänä globaalien ja *holistisen*, myös taloudelliset arvot kattavan tavoiteryypän *osakysymyksenä*, jonka yhteydet muihin sääntely- ja politiikkaregiimeihin on aiempaa paremmin tiedostettava.<sup>15</sup>

Korostamatta jälkiviisaasti terveydenhoitolain jätehuoltoa koskevien sääntösten puutteellisuutta voidaan todeta, että ennen jätehuoltolakia jätehuolto oli pitkälti yksityisten kansalaisten vastuulla sillä varsin täsmentymättömällä rajauksella, ettei jätteen käsittelystä saanut aiheutua terveyshaittaa.

Tähän taustaan nähden sisältyy 1970-luvulla tapahtuneeseen erityisen jätehuoltoa koskevan sääntelyn valmisteluun ja voimaantuloon olennainen näkökulmamuuutos: jätteet nähtiin *erillistä sääntelyä edellyttävänä* uutena yhteiskunnallisena ongelmana. Muutoksen taustalla oli ainakin kaksi keskeistä syytä. Ensinnäkin oli muodostumassa *uudenlainen kulutuksen ja kulutushyödykkeiden kulttuuri*, jonka myötä perinteinen käsitys esineiden poistamisesta käytöstä lähinnä loppuun kulumisen kautta murtui. Kun jätemateriaalivirrat kasvoivat merkittäviksi, niiden ymmärrettiin – ainakin tavoitetasolla – terveys- ja viihtyvyshaittojen ohella häiritsevän luonnon kiertokulkua. Toisaalta kyseessä oli täysin konkreettisella tasolla ja epäilemättä siksi poliittista painetta kasvattaneena uutena ongelmana *ympäristön roskaantuminen*, joka oli yhteydessä kulutusrakenteen muuttumiseen ja siihen, ettei väestöllä ollut valmiuksia toimia jätehuollollisesti kestäväällä tavalla.

---

<sup>15</sup> Ks. esim. EU:n (komission) jätteen syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskeva temaattinen strategia KOM (2005) 666 lopullinen, tai uuden jätepuitedirektiivin 2008/98/EY johdanto.

## 1.2 Jätehuoltolain keskeinen sisältö – pelkkää oireiden hoitamista?

Jätehuoltolakia valmistelleen jätehuoltokomitean mietinnössä<sup>16</sup> pohdittiin jätehuollon asemaa yhteiskunnassa ja luonnossa varsin laajasti ja kunnianhimoisesti, mutta jo lopullinen<sup>17</sup> hallituksen esitys jätehuoltolaiksi oli kouriintuntuvan konkreettinen. Vaikka lain tavoitteeksi kirjattiin jätehuollon toteuttaminen hyötykäyttöä edistämällä (2 §), voidaan lain keskeinen sisältö palauttaa kolmeen peruslähtökohtaan. Ensinnäkin lain (valmistelun) keskeinen tavoite oli saattaa *koko maa järjestetyn jätehuollon piiriin*, mikä ei ollut lainkaan vaatimaton tavoite huomioon ottaen vallitseva tilanne. Tätä tavoitetta pyrittiin edistämään säätämällä *vastuu* jätehuollon (erityisesti kuljetusten) järjestämisestä siirrettäväksi *kunnalle*, jolla tuli olla valtuudet antaa myös paikallista jätehuoltoa koskevia määräyksiä. Kolmanneksi ympäristön *roskaantuminen* tuli saattaa *yleisen kiellon piiriin*.<sup>18</sup>

Lainvalmistelun pyrkimykseksi voidaan kiteyttää irtautuminen tilanteesta, jossa jätehuoltoa koskevat vastuukysymykset olivat epäselvät, jätteen kuljetuksen ja käsittelyn tekninen tila kelvoton, ja jätehuollon kustannusvastuu oli yksinomaan julkisella vallalla. Jätehuoltolain tavoitteiden toteuttamisessa (pl. roskaamiskiello) ei kuitenkaan menestytty – edes säädöstasolla – täysin toivotulla tavalla.<sup>19</sup> Yritykset saattaa jätteenkuljetukset kunnan monopoliksi tyrehtyivät jo lain eduskuntakäsittelyssä, huomattava osa talouksista jäi edelleen järjestetyn jätehuollon ulkopuolelle, ja maaseudun jätehuolto säilyi alkeellisena jopa tavoitteidensa osalta koko jätehuoltolain voimassaolokauden.<sup>20</sup> Myös valvomattomien pienten kaatopaikko-

<sup>16</sup> Jätehuoltokomitean mietintö 1970.

<sup>17</sup> Ensimmäinen hallituksen esitys (HE 48/1975 vp) raukesi eduskunnan hajottua. Toisen ja lopullisen hallituksen esityksen (HE 142/1975 II vp), jota oli edelliseen nähden täydennettynä mm. ongelmajätettä koskevilta osin, käsittely eteni eduskunnassa hitaasti ja laki saatiin hyväksytyä vasta kesäkuussa 1978.

<sup>18</sup> Roskaamiskiellosta ks. HE 142/1975 II vp. – Jätehuoltolakia edeltäneessä oikeustilassa roskaaminen ei ollut yleisesti kiellettyä. Esimerkiksi Helsingin kaupungin järjestyssäännön mukaan liikennettä haittaava kadun roskaaminen oli kielletty, mistä *e contrario* voitiin johtaa, että liikennettä haittaamattomalla roskaamiselle ei ollut estettä; Jätehuoltokomitean mietintö (1970) s. 17.

<sup>19</sup> Tavoitteiden puutteellisesta toteutumisesta huolimatta jätehuoltolain aikaansaama edistys jätehuollon tilassa oli lähtökohtaan nähden joka tapauksessa huomattava, ks. *Salo – Snellman* (1994) s. 4. Toisaalta myös lain jälkeensä jääneisyys 1990-luvun alun kansainvälisessä vertailussa oli silmiinpistävä, ks. Jätelakitöimikunnan osamietintö I (1992) s. 29.

<sup>20</sup> Ks. esim. ympäristöministeriön ohjeita teoksessa *Maatilojen jätehuolto* (1986 s. 13), jossa vielä pidetään asianmukaisena mm. tavallisten yhdyskuntajätteiden, kuten lasin ja muovin, hautaamista kuoppaan, kunhan kysymys on pienistä määristä.

jen kulttuuri monin paikoin jatkui, ja kuntien halussa ja kyvyssä periä jätehuollon kustannuksia jätteen tuottajilta esiintyi vaihtelua.<sup>21</sup>

Jätehuoltolain valmistelun tavoitteiden, lakiin kirjatun sitovan sääntelyn ja sääntelyn toteutuksen taso vaikuttavatkin olevan kolme varsin eri asiaa. Toisin kuin jälkikäiteisarviossa varsin reaktiiviseksi mielletyn lain ja sen vaatimattomaksikin luonnehdittavan täytäntöönpanon perusteella voisi olettaa, esiintyy lain taustaselvityksessä varsin kunnianhimoisia äänenpajonoja. Jo vajaa vuosikymmen ennen jätehuoltolain voimaantuloa työnsä päättäneen jätehuoltokomitean mietinnössä on nimittäin selvästi esillä *materiaalivirta- ja kiertokulkuajattelu*; keskustelu, jota nykyään käydään lähinnä elinkaariajattelun otsikon alla.<sup>22</sup> Toinen asia on se, että sekä jätehuoltolain valmistelusta että varsinkin sen täytäntöönpanosta näytti puuttuvan käsitys siitä, miten tavoitetason verrattain modernit ajatukset voitaisiin yhdistää käytännön tason jätehuoltoon, jonka joka oli teknisesti erittäin alkeellista. Yhteys jäikin pitkälti löytymättä.

Jätehuoltolain hampaattomuus puuttua nykyvalossa ilmeisiinkin jätehuollon järjestämisen epäkohtiin tulee kuitenkin ymmärrettävämmäksi lakia edeltäneiden olosuhteiden kuvauksen myötä. Vallitsevina lähtökohtina olivat mm. se, ettei vanhan terveydenhoitolain nojalla voitu kieltää edes nykyisten ongelmajätteiden tuontia kunnan ”kaatopaikalle<sup>23</sup>”, jätteenpolton eräänä muotona pidettiin ”rintauksista sytytettyä kaatopaikkaa”, ja jätteiden luonnetta koskeva tekninen tietotaso ilmeni puheissa murskatun yhdyskuntajätteen käytöstä ”maanparannusaineena” viljelyspelloilla.<sup>24</sup> Vaikuttaisi myös siltä, että kyseisenä aikana ainakin osa väestöä mielsi

---

<sup>21</sup> On mm. esitetty, että monet kunnat alkoivat kerätä jätehuoltomaksua vasta 1990-luvun alussa heikon taloudellisen tilanteensa pakottamina; *Salo – Snellman* (1994) s. 3.

<sup>22</sup> Ks. esim. EU:n (komission) jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskeva temaattinen strategia KOM (2005) 666 lopull., jossa voimakkaasti korostetaan tarvetta integroida elinkaarianalyysi ja -ajattelu jättesääntelyyn.

<sup>23</sup> Käsitys ”kaatopaikasta” on jätehuoltolain päivistä muuttunut siinä määrin, että nykyvalossa lainausmerkit puoltaisivat paikkaansa tarkastelussa aina 1990-luvun loppupuolelle saakka, jolloin jätelain siirtymäajat JHL:n mukaisten jätehuoltosuunnitelmien korvaamiseksi jäteluvilla olivat päättyneet. Jäteluvissa (sittemmin ympäristöluvissa) alettiin suomalaisilta kaatopaikoilta edellyttää tiukan EU-lainsäädännön mukaisia teknisiä ominaisuuksia, sillä jätelain lupasääntelyn valmistelussa oli jo pyritty ottamaan huomioon sittemmin vasta vuonna 1999 annettu kaatopaikkadirektiivi 1999/31/EY. Direktiivi liitteineen määrittää pitkälti nykyisen kaatopaikan tekniset vaatimukset ja samalla sen rajan, jonka alle jäävä laitos ei ole kaatopaikka, vaan lähinnä jätteiden hylkäämisen johdosta roskaantunut ja/tai saastunut maa-alue.

<sup>24</sup> Jätehuoltokomitean mietintö (1970) s. 108: ”Kokemusperäisesti on todettu, että viljelysmaahan voidaan sijoittaa vuosittain noin 5 tonnia jättemursketta tai jätekompostia hehtaarille –”.

kasvatvat jätemäärät merkiksi *edistyksestä*, teollistuneen sivistysvaltion piirteeksi, mikä osaltaan tekee ymmärrettäväksi esimerkiksi sen, ettei jätehuoltolaki sisältänyt jätteen välttämisen tavoitetta.<sup>25</sup> Pitkälle 1990-luvun puolelle on myös monin paikoin esiintynyt sellaista järjestelmällistä muutostavastarintaa kaikkea jätesääntelyä kohtaan, joka ei tahdo löytää selitystään muusta kuin periaatteellisesti ympäristönsuojelun vastaisesta asennoitumisesta, jossa kaikki *status quon* muuttamiseksi esitetyt kustannuksia aiheuttavat toimenpide-ehdotukset kategorisesti tyrmätään.<sup>26</sup> Jätehuoltolain täytäntöönpanon ongelmissa voidaanakin nähdä osoitus ympäristönsuojelua koskevan tiedotuksen ja kasvatuksen tärkeydestä.<sup>27</sup>

## 2 SUOMEN LIITTYMINEN EUROOPAN TALOUSALUEESEEN – JÄTELAIN SÄÄTÄMINEN

### 2.1 Jätelakitoimikunnan mietintö: merkittäviä puutteita suhteessa yhteisösääntelyyn

Huolimatta siitä, että jätehuoltolakiin oli 1980-luvulla tehty mm. ongelmajätehuoltoa ja viranomaisorganisaatiota koskevia muutoksia, katsottiin 1990-luvun alussa jätesääntelyn edellyttävien merkittäviä kehittämis- ja muutostoimia. Ympäristöministeriö asetti 20.6.1990 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella uusia säännöksiä koskien mm. jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentämistä, parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttämistä, jätteen hyödyntämisen edistämistä ja yleisten jätteenkäsittelylaitosten järjestämis- ja valvontavelvollisuutta. Samassa yhteydessä oli tarkoitus

<sup>25</sup> Esim. *Toivo Waltarin* kirjoituksesta lähteessä Jätehuolto 1980-luvulla (1982 s. 2): ”Asukasta kohden asutuskeskuksissamme kertyvän jätemäärän suhteen olemme pääsemässä jo suurin piirtein sille tasolle, missä muutkin teollistuneet OECD-maat ovat, tosin Pohjois-Amerikan osalta Eurooppa on vielä jonkin verran jäljessä.” Kursivoinnit tässä. Sitten jätteen syntymisen ehkäisy tavoite on ollut vakiintuneesti sekä EU:n että Suomen kansallisen jätteenpolitiikan lähtökohdaksi; ks. esim. *Suvantola – Lankinen* (2008).

<sup>26</sup> Ks. esim. *Nygårdin* (2001 s. 85) kuvausta vuodelta 1993 Pietarsaaren alueen kuntien asukkaiden vastarinnasta järjestettyyn jätteenkuljetukseen siirtymistä kohtaan, jossa yhteydessä ”asiaa ei myöskään helpottanut se, etteivät viranomaiset aktiivisesti puuttuneet tilanteeseen.”

<sup>27</sup> Tiedotus ja koulutus ovat nykyisessä jätteenpolitiikassa merkittävien panostusten kohteena; ks. esim. ”Kohti kierrätysyhteiskuntaa” – Valtioneuvoston 10.4.2008 hyväksymä valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016, jossa jätteen koulutus on yksi kahdeksasta päätaavoitteesta, samalla kun voimakkaimmin esillä olevaa materiaaalitehokkuutta pyritään edistämään mm. monipuolisilla tiedotuspalveluilla.

”mahdollisuuksien mukaan” ottaa huomioon mm. Euroopan yhteisöjen jätteitä koskeva sääntely.

Tarve Suomen jätelainsäädännön *kokonaisuudistukselle* kävi ilmeiseksi, kun heikoksi todetun kansallisen oikeustilan kehittämistä jouduttiin pohtimaan samalla, kun valmisteltiin hallituksen esitystä ETA-sopimuksen voimaansaattamiseksi<sup>28</sup>. Tilannetta monimutkaisti edelleen se, että jättesääntelyn kenttä myös Euroopan yhteisöissä oli voimakkaassa käymistilassa<sup>29</sup>. Työryhmän sijaan ympäristöministeriö asettikin lakia valmistelemaan 11.4.1991 toimikunnan, joka jätti lakiehdotuksensa<sup>30</sup> 30.4.1992, ja ehdotuksensa asetukseksi<sup>31</sup> 30.9.1992. Asetusehdotuksen valmistelun yhteydessä toimikunta teki myös eräitä täydentäviä ehdotuksia aiemmin jättämäänsä ehdotukseen jätelaiksi.

Jätelakitoimikunnan mukaan ”voimassa olevaan lainsäädäntöön kohdistuvat kansainväliset muutospaineeet ovat syvällisiä ja siinä määrin perustavanlaatuisia – ”<sup>32</sup>, että sen työn lähtökohtana oli alusta asti *jätehuoltolain korvaaminen kokonaan uudella lailla*. Eräs merkittävimmistä muutoksista jätehuoltolakiin nähden oli se, että ”uuden ja myös EY:ssä omaksutun ajattelun mukaan toimien pääpainon tulisi olla ongelmien *ennalta ehkäisemisessä*.”<sup>33</sup> Uuteen lakiin valmisteltiin säännökset jätteiden syntymisen ehkäisemisestä sekä muodostuneen jätteen määrän ja haitallisten ominaisuuksien vähentämisestä. Koska ennalta ehkäiseviä toimia ei ollut mielekästä käsitteellisesti sisällyttää jätehuollon piiriin, toimikunta ehdotti uuden lain nimeksi jätelakia.<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> Ekroos (1994 s. 81) toteaa jätelain säätämisen taustalla olleen ETA-sopimuksen toimeenpanon lisäksi ”JHL:n voimassaoloaikana ilmenneet ongelmat”.

<sup>29</sup> EU-oikeudellisen käymistilan aiheutti tuolloisen jätepuitedirektiiviin 75/442/ETY merkittäviä muutoksia tuonut direktiivi 91/156/ETY, jossa erityisesti jätteen hyödyntämisen merkitys korostui voimakkaasti, mikä heijastui mm. jättesääntelyn soveltamisalan laajenemiseen. – Viittaus Euroopan yhteisöihin monikossa ansaitsee sen tarkennuksen, että *radioaktiivisen* jätteen sääntely on Lissabonin sopimuksesta huolimatta edelleen EURATOMin eli kokonaan toisen perustamissopimuksen alainen sääntelyjärjestelmänsä, johon ei tässä esityksessä lainkaan paneuduta. Ks. ydinjätteen omaleimaisesta tematiikasta Suomessa yleisesti Litmanen, Tapio – Hokkanen, Pekka – Kojo, Matti: Ydinjäte käsissämme. Suomen ydinjätehuolto ja suomalainen yhteiskunta. SoPhi / Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä 1999.

<sup>30</sup> Jätelakitoimikunnan osamietintö I; Ehdotus jätelaiksi. Komiteanmietintö 1992: 19. Ympäristöministeriö. Helsinki 1992.

<sup>31</sup> Jätelakitoimikunnan osamietintö II; Ehdotus jäteasetukseksi. Komiteanmietintö 1992: 37. Ympäristöministeriö. Helsinki 1992.

<sup>32</sup> Jätelakitoimikunnan osamietintö I (1992) s. 17.

<sup>33</sup> Jätelakitoimikunnan osamietintö I (1992) s. 48 (kursivointi tässä); *Salo – Snellman* (1994) s. 30.

<sup>34</sup> Jätelakitoimikunnan osamietintö I (1992) s. 33. Parhailaan (2010) valmisteltavana oleva *uusi* jätelaki säilyttäneen kokonaisuudistuluonteesta huolimatta aiemman nimensä, vaikka

Ennaltaehkäisyn eli jätteen synnyn ehkäisyn tavoitteen ohella EY:n tuoreeltaan reformoidusta jättesääntelystä omaksuttiin valmisteltavan jätelain lähtökohdiksi mm. jätehuollolliset läheisyys-, omavaraisuus-, jätteiden erilläänpitämisen, sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja jaetun jätehuolto- ja kustannusvastuun periaatteet.<sup>35</sup> Uusina piirteinä lakiin sisällytettiin myös aiempaa selvästi tarkemmat ja painoarvoltaan merkittävämmät säännökset lain *soveltamisalasta* ja keskeisestä *käsitteistöstä*, joiden osalta lainvalmistelussa oli ”seurattu varsin tarkoin EY:n jätedirektiivien määräyksiä.<sup>36</sup>” Sivuttaen toimikunnan tarkempi analyysi yhteisön jättesääntelystä ja -politiikasta<sup>37</sup> on syytä todeta, että jätehuoltolakiin perustuneen sääntelyn puutteet ilmenivät myös vertailussa sellaisten maiden kansallisiin säädöksiin, joita perinteisesti on tarkasteltu lainvalmistelussa. Jo mainitun *jätteen synnyn ehkäisemisen* ohella Suomen jättesääntelystä puuttivat verrokkimaista poiketen säännökset mm. *kunnan velvollisuudesta* ja yksinoikeudesta järjestää yhdyskuntajätteiden kuljetukset, täyskatteisesta *jätehuoltomaksusta* sekä jätteitä ja jätehuoltoa koskevien (yleisten) *suunnitelmien* laatimisesta. Lisäksi Suomen sääntelyjärjestelmästä puuttui riittävä *delegointinormisto*, jonka nojalla hallitus, ympäristöministeriö tai muu viranomainen voisi antaa tarkempia määräyksiä mm. tuotteista, jätteistä ja jätehuollosta.<sup>38</sup>

Esitetyt luettelon valossa voidaan todeta, että Suomen 1990-luvun alussa voimassa ollut jätelainsäädäntö ei tasoltaan vastannut Pohjois- ja Keski-Euroopassa vallinnutta oikeustilaa. Tämä tukee väitettä siitä, että Suomen

---

jätelainsäädännön tavoitteiden kehitys olisi mahdollistanut myös selväsanaisemman viittaamisen kohti kestävämpiä tuotanto- ja kulutustottumuksia, Saksan keskeisimmän jättesäädöksen *Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz* (27.9.1994 BGBI. I s. 2705) esimerkin mukaisesti.

<sup>35</sup> Jätelakitoimikunnan osamietintö I (1992) s. 33. – Osa periaateista, kuten ennalta varautumisen periaate (precautionary principle) ja kustannuseriaate, jonka mukaan aiheuttaja maksaa (polluter pays principle), palautuvat suoraan perussopimustasolle (art. 191 SEUT, ent. art. 174 EY), mutta on huomionarvoista, että yhteisön jättesääntelylle ja -politiikalle on kehittynyt myös joitakin eriytyneitä periaatteita, joille on annettu merkitystä mm. EUTI:n ratkaisukäytännössä.

<sup>36</sup> Jätelakitoimikunnan osamietintö I (1992) s. 33. Soveltamisalakysymyksestä ks. tämän kirjoituksen jaksoa 4.2.

<sup>37</sup> Ks. yhteenveto yhteisön jättesääntelyn tavoitteista ja keinoista Jätelakitoimikunnan osamietintö I (1992) s. 26–27.

<sup>38</sup> Jätelakitoimikunnan osamietintö I (1992) s. 29. Vertailun kohteena olivat Ruotsi, Norja, Tanska, Saksa ja Itävalta. Jätelain säätämisen myötä Suomenkin jättesääntely sisältää kaikki puuteluettelon kohtien mukaiset säännökset.

jätessäntelyssä Euroopan integraatioprosessin myötä tapahtunut muutos muodostui poikkeuksellisen rajuksi<sup>39</sup>.

## 2.2 Muutosten aikataulu ja kustannukset

### 2.2.1 Integraation asettamista reunaehdoista

Jätelain valmistelu liittyi kiinteästi Euroopan talousaluetta (ETA) koskevan sopimuksen voimaansaattamiseen, joten sen oli tultava voimaan joko samanaikaisesti sopimuksen kanssa tai viimeistään 1.4.1993, joka oli ETA-sopimukseen sisältyneessä yhteisön jäte(puite)direktiivissä<sup>40</sup> asetettu takaraja lainsäädäntötoimien toteuttamiselle. Vaikka jätelakitoimikunnan mietintö vaikuttaa huolellisesti laaditulta dokumentilta, jossa on kansainvälisten muutospaineiden ohella käsitelty myös jätessäntelyn kehittämisen kansallisia lähtökohtia, jätelain valmistelua ja voimaansaattamista leimasi epätavallisen kireä aikataulu suhteessa muutoksen merkittävyyteen. Jätelain valmistelun aikoihin lainsäätäjän kädet olivat sekä täynnä työtä että aineellisesti varsin sidotut ETA-sopimuksen sisältämiin yhteisöoikeuden vaatimuksiin; eduskunnan tuli käsitellä noin 250 lain muuttamista koskevat erilliset esitykset pääsääntöisesti vuoden 1992 loppuun mennessä.<sup>41</sup> Hallituksen esityksessä ETA:n perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä kuvataan implementaatioprosessia varsin suorasukaisesti:

”Ympäristönsuojelualan direktiivien edellyttämän laintasoisen sääntelyn tarve Suomessa merkitsee käytännössä joko Euroopan yhteisön *direktiivin sisällön ottamista suoraan* lain säännöksiin *tai* sellaisen *valtuutus-*

---

<sup>39</sup> Kirjoituksen alussa esitetty keskeinen metodinen väite on se, että voimakkaan EU-perusteisen muutoksen kourissa ollut jätessäntely tarjoaa oikeudenalana keskimääräistä paremman näköalan EU:n ja Suomen kansallisen oikeusjärjestyksen välisen suhteen tarkastelulle.

<sup>40</sup> Tuolloinen direktiivi 75/442/ETY jätteistä, muutettuna direktiivillä 91/156/ETY. Direktiiviin tehdyistä lukuisista muutoksista johtuen se kodifioitiin välillä uudelleen direktiiviksi 2006/12/EY, joka on sittemmin korvattu kokonaan uudella jättepuitedirektiivillä 2008/98/EY, jonka implementaatioaika päättyi 12.12.2010. Suomen jätelain parhaillaan vireillä olevan jätelain kokonaisuudistuksen valmistelua pyritään jouduttamaan direktiivin asettama aikatauluu vastaavaksi; ks. lainvalmistelun internetsivut <http://www.ymparisto.fi/> > lainsäädäntö.

<sup>41</sup> HE 95/1992 vp s. 7.



*säännöksen* ottamista lakiin, jonka nojalla direktiivin edellyttämät säännökset voidaan antaa lakia alemmilla säännöksillä tai määräyksillä.<sup>42</sup>

Nykyisessä jätessäntelyssä merkittävän *tuottajavastuujärjestelmän* yhteydessä ilmeni 2000-luvun alkupuolella perustuslaillinen implementaatio-ongelma, joka epäilemättä osaltaan johtui tästä alkujaan kiireessä omaksutusta valtuutusnormin varaisesta implementaatiokäytännöstä; lakitasoista sääntelyä edellyttävistä velvollisuuksista oli ensi vaiheessa säädetty valtioneuvoston päätöksin ja asetuksin. Asiantilaa korjaamaan tarkoitettussa hallituksen esityksessä tuottajavastuuta koskevan 3a luvun lisäämisestä jätelakiin jouduttiin toteamaan seuraavasti: ”Perustuslain 80 § edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Nykyinen jätelaki ja sen nojalla annetut tuottajavastuuta koskevat valtioneuvoston päätökset keräyspaperista, pakkauksista ja käytöstä poistetuista renkaista eivät ole tämän vaatimuksen mukaisia.<sup>43</sup>”

ETA-sopimuksen myötä implementoitavaksi tullut yhteisön jätessäntely käytännössä määritteli varsin pitkälle puitteet, joissa jätelaki valmisteltiin, siten, että varsinaisen lainvalmistelun yhteydessä ei merkittävistäkään muutoksista voitu enää käydä todellista keskustelua.<sup>44</sup> Jätelain hallituksen esityksen<sup>45</sup> yksityiskohtaisissa perusteluissa onkin verrattain usein päätetty argumentaatio muotoiluun ”tarpeen – – direktiivien toimeenpanemiseksi”.

### 2.2.2 *Kansallisen lainvalmistelun omaehtoisista valmiuksista kokonaisuudistukseen*

Korostettaessa eurooppalaisen jätessäntelyn käännteentekevää vaikutusta ei liene riittävää viitata yhtäältä Suomen voimassa olleen lainsäädännön jälkeenjääneisyyteen suhteessa yhteisöoikeuteen, ja toisaalta siihen kiireen ja pakon yhdistelmään, jolla yhteisösääntely saatettiin kansallisesti voimaan. Myös se, minkälaiset valmiudet Suomessa olisi mahdollisesti ollut hitaampaan, mutta kansallisista lähtökohdista ja muutospaineista kumpuavaan jätessäntelyn kehittämiseen, ansaitsee lyhyen tarkastelun.

<sup>42</sup> HE 95/1992 vp s. 54–55. Kursivoinnit tässä.

<sup>43</sup> HE 152/2003 vp kohta 1.4. Ks. myös vireillä olevaan jätelainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyvä tuore selvitys jätessäntelyn perustuslaillisista ulottuvuuksista *Kauppala* 2009.

<sup>44</sup> Ks. lainvalmistelusta tarkemmin jaksoa 4.1.3.

<sup>45</sup> HE 73/1993 vp.

Niin jätehuoltolain säätämisen<sup>46</sup> kuin sen täytäntöönpanonkin<sup>47</sup> historia antavat varsin yhdensuuntaisen kuvan siitä *poliittisen tahdon* määrästä, joka Suomessa oli vallinnut julkishallinnolle uusia velvollisuuksia ja merkittäviä kustannuksia aiheuttavan jätesäätelyn kehittämiseksi; se oli vähäinen. Tämän lisäksi Suomen kansantalouden tila 1990-luvun alkuvuosina oli poikkeuksellisen heikko. Oletettavasti näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena Suomen *jätehuollon kustannukset* vuosina 1990–1992 *laskivat*, joskin myös jätemäärien korrelointi taloudelliseen tilanteeseen on otettava huomioon.<sup>48</sup> Yhtä kaikki, kuvattua taustaa vasten jätelain hallituksen esitykseen kirjatut lakiesityksen taloudelliset vaikutukset näyttävät hätkähdyttäviltä: viitaten erityisesti pakkausjäte- ja kaatopaikkadirektiivien 1990-luvun loppupuolelle painottuviin muutospaineisiin todetaan yhteenvetona valtiolle lakiehdotuksen toteuttamisesta aiheutuvien vuosittaisten kustannusten kasvavan vuoteen 2000 mennessä lähes *kolminkertaisiksi*, minkä lisäksi mm. tutkimus- ja kehittämistoimintaan oli tarkoitus suunnata samalla aikataululla noin 2,5-kertainen määrä varoja vuosittain.<sup>49</sup>

Yhteenvetona voidaan todeta, että jätelain valmistelun aikaan näköpiirissä ei ollut puhtaasti kansallisin toimin toteutettavaa vastaavanlaajuisista jätesäätelyn uudistusta, kuin minkä integraatioprosessi Euroopan yhteisöihin sai aikaan.

### 2.3 Jätelain keskeiset uudet elementit

Edellä on viitattu joihinkin jätelain valmistelussa havaittuihin puutteisiin, joiden korjaamiseksi pitkälti yhteisöoikeuden vaikutuksen vuoksi jätela-

---

<sup>46</sup> Jätehuoltokomitean mietinnössään kiireellisenä pitämä laki tuli lopulta voimaan noin yhdeksän vuotta komiteamietinnön jättämisen jälkeen.

<sup>47</sup> Jätehuoltolain keskeisten uudistusten toteuttamiseksi asetettua viiden vuoden siirtymäaikaa tulkittiin monin paikoin siten, että toimet vasta *aloitettiin* siirtymäajan päättyessä, eikä täytäntöönpano vielä 1980-luvun puolivälissäkään ollut läheskään tyydyttävällä tolalla; ks. esim. *Jukka Keron* esitys lähteessä *Jätehuolto 1980-luvulla* (1979 s. 1–14), ja oikeuskanslerin kirje ympäristöministeriölle 5.6.1986 lähteessä *Jätehuoltolain ja -asetuksen muutoksia koskevat ohjeet* (1987) s. 15.

<sup>48</sup> Tilastotiedot lähteestä *Jätelakitöimikunnan osamietintö I* (1992) s. 37. – Muodostuvan jätteen määrän yhteys vallitsevaan taloudelliseen tilanteeseen on edelleenkin valitettavan kiinteänä pysytellyt riippuvuussuhde, jonka katkaisemiseksi on peräänkuulutettu toimia sekä yleisellä tasolla yhteisön kuudennessa ympäristöohjelmassa että jätteen synnyn ehkäisyä ja kierrätystä koskevassa temaattisessa strategiassa; ks. Euroopan neuvoston ja parlamentin päätös N:o 1600/2002/EY ja KOM (2005) 666 lopull.

<sup>49</sup> *Jätelakitöimikunnan osamietintö I* (1992) s. 34–38; hallituksen esityksen jakso 4.1.

kiin jouduttiin ottamaan useita lähtökohdiltaan kokonaan uusia säännöksiä. Suurelta osin jätelain sääntelykohteet säilyivät kuitenkin otsikkotasolla samoina kuin jätehuoltolain aikaanakin, kuten jätteiden hyödyntämisen edistäminen, jätehuollon asianmukainen järjestäminen ja roskaantumisen.<sup>50</sup> Tosin myös näiltä osin muutokset saattoivat olla huomattaviakin, sillä jätelaki merkitsi varsin *suurta muutosta* totuttuihin *ajattelutapoihin ja käytäntöihin*, esimerkiksi siihen mitä hyödyntämisen edistämällä tai asianmukaisella jätehuollolla ymmärrettiin.<sup>51</sup> Tähän nähden lainvalmisteluasiakirjoissa jätehuoltolain muutoksiin viittaava niukkasana ilmaus ”jätelain säännökset olisivat kuitenkin nykyistä yksityiskohtaisemmat” ei kerro koko totuutta<sup>52</sup>.

Eräs huomattava muutos aiempaan jätessäätelyyn nähden koski lain soveltamisalan ja vastuuperusteiden tarkentamista *käsitelmäärittelyin*.<sup>53</sup> Jätelain uusi soveltamisalarajaus poisti mm. aiemman mahdollisuuden antaa jätessäätelyn perusteella toiminnanharjoittajalle määräyksiä kaasumaisista päästöistä tai jätevesistä<sup>54</sup>. Huomattavia tarkennuksia oikeustilaan ja vastuusuhteisiin merkitsivät itse *jätteen* ohella myös *tuottajan ja haltijan* käsitteet, joiden määrittelyllä mahdollistettiin aiempaa analyttisempi keskustelu.

<sup>50</sup> Jätelakitöimikunnan osamietintö I (1992) s. 3, kuvailulehti.

<sup>51</sup> *Palokangas et al.* (1994 s. 2) viittaa jopa jätehuoltolain aikaisten ajattelutapojen ja käytäntöjen ”lähes täydelliseen hylkäämiseen”. Vrt. toisaalta *Salo – Snellman* (1994 s. 3–4), joka korostaa JHL:n merkitystä Suomen jätehuollon kehittäjänä. Nähdäkseni molemmilla kannoilla on perusteensa, sillä JHL merkitsi voimaan tullessaan merkittävää parannusta sitä edeltäneeseen oikeustilaan. Toinen asia on, etteivät lain täytäntöönpano ja sen kehittäminen 1980-luvulla edenneet siten, että Suomessa olisi päästy jätehuollollisesti kansainväliselle tasolle.

<sup>52</sup> Vireillä olevan jätealan lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelussa näytetään valitun samansuuntainen, uudistusten vähäisyyttä korostava tyyli. Ehdotetun uuden jätelain hallituksen esityksen yleisperustelujen (s. 3) mukaan ”jätelainsäädännön soveltamisala, keskeiset periaatteet ja velvollisuudet säilyisivät jokseenkin ennallaan” huolimatta siitä, että sekä lain soveltamisalaan (sensu largo) että lain keskiössä olevaan jätehuollon ensisijaisuusjärjestykseen on kohdistunut muutoksia.

<sup>53</sup> Ks. soveltamisalakysymyksestä tarkemmin jaksoa 4.2.

<sup>54</sup> Jätelain järjestelmässä jätessäätelyn soveltamisala on varsin johdonmukaisesti unionioikeuden pohjalta rajattu paljolti palautumaan jätteen käsitteeseen. On huomionarvoista, että jätehuoltolaissa säänneltiin varsin epäselvän jätetatuksen kattaman kentän lisäksi roskaantumiskielion (32 §) osalta myös muita aineita kuin jätteitä. Vaikkakin ilmeisenä anomaliana, maininnan ansaitsee KHO 1987-A-69, jossa jätteen käsitettä venytettiin kattamaan myös *kaasumaisia* päästöjä. – EU:n jätessäätelyssä ”ilmakehään joutuvat kaasumaiset päästöt” on yksiselitteisesti rajattu jätessäätelyn soveltamisalan ulkopuolelle, nykyisellään direktiivin 2008/98/EY 2 art 1 a) kohdassa.

Jätelain keskeisimpinä uudistuksina suhteessa jätehuoltolain järjestelmään voidaan nähdä seuraavat viisi elementtiä: Ensinnäkin aiempaa selvästi tiukemmat *yleiset huolehtimisvelvollisuudet* jätehuollon järjestämiseksi (JäteL 4–6 §), kuten lähtökohtainen hyödyntämisvelvoite, BAT-vaatimus<sup>55</sup> ja jätteiden sekoittamiskielto. Toisena uudistuksena jätelaki asetti jätteen ammattimaisen hyödyntämisen tai käsittelyn *luvanvaraiseksi*; JHL:n jätehuoltosuunnitelmaa tiukempi järjestelmä ei mm. mahdollista toiminnan aloittamista ilman lupaa, ja lupajärjestelmän ulkopuolisillekin toimijoille (mm. kuljetus) on säädetty ilmoitusjärjestelmä<sup>56</sup>. Kolmanneksi jätelaille implementoitiin eurooppalaista standardia vastaava jätehuollon valtakunnallinen ja alueellinen *suunnittelujärjestelmä*<sup>57</sup>. Neljänneksi yhdyskuntajätehuollon *kustannus- ja järjestämisvastuu eriytettiin* siten, että lähtökohtaisesti kunta on järjestämisvastuussa mutta jätteen haltija kustannusvastuussa; aiheuttamisperiaatetta<sup>58</sup> noudattelevaa vastuunjakoa ilmentävät käytännön tasolla täyskatteiset jätehuoltomaksut. Viidenneksi jätelaki korjasi jätehuoltolain puutteelliseen *delegointinormiston*, kun siinä säädettiin valtioneuvostolle ja ympäristöministeriölle varsin laajat valtuudet antaa jätteitä ja jätehuoltoa koskevia asetuksia, määräyksiä ja ohjeita<sup>59</sup>.

Esitellyn järjestelmä- ja vastuunjakotasoa koskevan sääntelyn lisäksi jätelaki sisältää monia merkittäviä yksityiskohtaisempia säännöksiä, kuten jätteen haltijaa koskevan sanktoidun kiellon luovuttaa jätettä muulle kuin lupa- tai ilmoitusmenettelyssä hyväksytylle toimijalle (15 §), sekä infor-

---

<sup>55</sup> BAT = Best Available Technology, paras käyttökelpoinen tekniikka, on nykyisellään ympäristölupajärjestelmän kantavia periaatteita. Vaikka BAT-edellytyksen tulkinnassa joudutaan ottamaan huomioon myös järkevän taloudellisen toiminnan puitteet, tarjoaa jätteenpolto esimerkin toiminnasta, jonka tekninen taso on (tosin erityissääntelyllä) asetettu niin korkeaksi, että pienikokoiset ja -resurssiset toimijat rajautuvat kokonaan hyväksyttävän toiminnan ulkopuolelle.

<sup>56</sup> Mm. ammattimaista jätteenkeräystä ja -kuljetusta koskeva ilmoitus jätetiedostoon merkitsemistä varten tehdään JäteL 49–50 § nojalla elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuskelle, jolla on mahdollisuus ilmoituksen hyväksymisestä antamansa päätöksen yhteydessä antaa velvoitteiden täyttämiseksi ja toiminnan valvomiseksi tarpeellisia määräyksiä.

<sup>57</sup> Tosin kuntien velvollisuus laatia kuntatason jätehuoltosuunnitelma poistui lainvalmistelussa; HE (77/93 vp):n mukaan ”lähes koko [jätehuollon järjestämistä koskeva] 3 luku on kirjoitettu lähinnä kuntien keskusjärjestöjen lausuntojen perusteella uudestaan.”

<sup>58</sup> Aiheuttamisperiaate (Polluter Pays Principle) on siinä mielessä jätēsääntelylle erityinen periaate, että sen ensimmäiset säädöstasoiset kirjaukset Euroopan yhteisöjen lainsäädännössä löytyvät juuri jätēsääntelyn alkutaipaleelta; ks. direktiivi 75/439/ETY öljyjätehuollosta art. 14 ja ensimmäinen jätepuitedirektiivi 75/442/ETY art. 11.

<sup>59</sup> Sääntelyvallan delegoinnilla mm. varmistettiin jätepuitedirektiiviä tarkentavien ”kierrätysdirektiivien” vaivaton implementointi valtioneuvoston normituksella. Käytäntö tosin johti myös ongelmiin PL 80 §:n lailla säätämisen vaatimuksen suhteen; ks. edellä jaksossa 2.2.1 mainittu HE 152/2003 vp.

maatio-ohjausta korostavan säännöksen jäteneuvonnasta (68 §). Jätelain aiempaa selvästi tarkemmat säännökset *maaperän saastumisesta* on sittemmin siirretty ympäristönsuojelulakiin.<sup>60</sup>

Maininnan tässä yhteydessä ansaitsee se, että JHL:n aikaiset jätehuolto-suunnitelmat, samoin kuin eräät kumotun jätehuoltolain muutkin elementit, ovat säilyneet oikeuskäytännössä maaperävastuun perusteena aina näihin päiviin saakka. Pilaantuneiden maa-alueiden erityiseen problematiikkaan ei tässä voida juuri paneutua<sup>61</sup>. Yleistäen voidaan kuitenkin todeta, että ”pima” -normitus perustuu jätelain voimassaolokaudella aiheutuneiden vahinkojen osalta YSL:n ja JäteL:n muodostamaan moderniin sääntelykokonaisuuteen. Maaperäsääntelyn erityisluonne ilmeneekin *ennen* jätelain kautta aiheutetuissa vahingoissa, joiden osalta normitus on oikeuskäytäntöperäisesti edelleen sidottu kumottuun jätehuoltolakiin, eikä sitä näin ollen koske EU-oikeuden vaikutus läheskään siinä mitassa kuin tässä kirjoituksessa puheena olevaa yleistä jätessäätelyä<sup>62</sup>.

Kenties olennaisimpana seikkana yhteisöoikeuden jätessäätelyn implementaatioissa – johon jätelain uudistuksen suurelta osin voi palauttaa – tulee mainita *sääntelyn* uudenlainen *yleinen ryhdikkyys*; jätettä ja jätehuoltoa koskeva toimintakenttä saatettiin aiempaa kattavammin sitovan sääntelyn ja viranomaiskontrollin alle<sup>63</sup>. Kaikki jätteitä koskeva toiminta saatettiin vähintään yleisten selvilläolo- ja huolellisuusvelvollisuuksien piiriin, eikä käytännössä mitään jätehuollollisesti merkittävää toimintaa enää saanut harjoittaa ilman jonkinasteista etukäteistä viranomaiskontrollia. Suomen jätessäätelyn ja jätehuoltokulttuurin nopeaa muutosta silmällä pitäen olennainen merkitys oli myös jätelain *lyhyillä siirtymäajoilla*, joilla pääsääntöisesti jätehuoltosuunnitelmat, kunnalliset jätehuoltomääräykset sekä ilmoitusta edellyttäneet toiminnot oli saatettava uutta lakia vastaavalle tasol-

<sup>60</sup> Ks. esim. Pölonen (2001) s. 823.

<sup>61</sup> Ks. aiheesta laajemmin esim. Herler, Casper: Markföroreningsansvaret – om retroaktivitet och skälighet av miljörättsligt återställansvar, 2008 ja Tuomainen, Jouko: Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta, 2006.

<sup>62</sup> Esimerkiksi vertaamalla JHL-perustaisen maaperätapauksen KHO 2006:30 argumentaatiotapaa ja oikeuslähteitä jätelain varsin EU-oikeudelliseen soveltamisalatapaukseen KHO 2005:90, saa havainnollisen käsityksen traditioiden välisestä erosta.

<sup>63</sup> Vähättelemättä jätehuoltolain merkitystä voitaneen todeta, että sen osalta kysymys oli merkittävästi vaatimattomammasta *tavoitteesta* saattaa koko Suomi järjestetyn *jätehuollon* piiriin, eikä tässäkään tavoitteessa tydyttävästi onnistuttu.

le vuoden 1995 loppuun mennessä<sup>64</sup>. Lain voimaantulohetkellä käynnissä ollutta toimintaa varten tuli hakea jätelain mukaista lupaa vuoden 1996 loppuun mennessä. Yhdessä vuonna 1994 voimaan tulleen ympäristövai-  
kutusten arviointimenettelyä koskevan lainsäädännön kanssa viimeksi mainitulla, mm. kaikkia kunnallisia kaatopaikkoja koskevalla luvanhaku-  
velvollisuudella, oli Suomen jätehuollon infrastruktuurin kehittymisen  
kannalta sangen huomattava vaikutus<sup>65</sup>.

### 3 SUOMEN JÄTESÄÄNTELYSTÄ EUROOPAN UNIONIN JÄSENYYDEN AIKANA

Unionin voimassa oleva jätessäätely on järjestetty siten, että keskeiset jät-  
teitä ja jätehuoltoa koskevat yleiset velvollisuudet on säädetty *jätepuitedi-*  
*rektiivissä*<sup>66</sup>, jota täydentävät lähinnä jätejäte- tai jätehuoltomenetelmäkoh-  
taisiin säädöksiin jaettavissa olevat erityisdirektiivit. Suomessa tämä säänt-  
tely on saatettu voimaan siten kuin ETA-sopimusta koskevassa hallituksen  
esityksessä oli kaavailtu, eli vain keskeisimmiltä osiltaan jätelain ja -ase-  
tuksen puitteissa. Jätelaille ja -asetuksella<sup>67</sup> on implementoitu näin ollen  
yhteisön jätepuitedirektiivin lisäksi viittauksella myös *jätteensirtoase-*  
*tus*<sup>68</sup>, ja jätelakiin on sittemmin kirjattu myös mm. tuottajavastuusääntelyn  
perusteet. Sen sijaan muu yhteisön direktiivitasoinen jätessäätely on pää-

---

<sup>64</sup> Siirtymäaikaa on pidettävä lyhyenä erityisesti verrattuna jätehuoltolaissa säädettyyn viiden vuoden siirtymäaikaan, erityisesti kun JHL:n siirtymäaikaa tulkittiin vielä yleisesti siten, että vasta sen jo kuluttua ryhdyttiin toimenpiteisiin.

<sup>65</sup> YVA-menettelyä koskeva lainsäädäntö ansaitsee tässä yhteydessä huomion siksikin, että se tarjoaa toisen ympäristölainsäädännön alaan kuuluvan esimerkin lainsäädäntökehityk-  
sestä, jossa tapahtui selvä laadullinen hyppäys Suomen EU-jäsenyyden myötä; ks. aiheesta laajasti esim. *Pölonen 2007*.

<sup>66</sup> Alun perin direktiivi 75/442/EY jätteistä, jota sittemmin muutettiin direktiivillä 91/156/EY ja rekodifioitiin muutoksineen direktiiviksi 2006/12/EY, on korvattu parhail-  
laan jäsenvaltioissa täytäntöön pantavalla kokonaan uudella jätepuitedirektiivillä 2008/98/  
EY. Uuteen jätepuitedirektiiviin sisältyvät aiemman puitedirektiivin säännösten lisäksi  
myös ongelmajäteditiivin ja jäteöljyjä koskevien direktiivien säännökset.

<sup>67</sup> Jätelaki 3.12.1993/1072, jätasetus 22.12.1993/1390. Esitysyhteys pakottaa oikomaan  
yksityiskohtia; esim. jätehuoltoa koskeva keskeinen lupajärjestelmä on nykyään pääosin  
säännelty ympäristönsuojelulaissa ja -asetuksessa, ja laajasti ottaen jätepuitedirektiivin  
järjestelmää on implementoitu myös ympäristöministeriön päätöksin ja asetuksin, kuten ns.  
Euroopan jäteluettelon osalta.

<sup>68</sup> Unionin jätessäätelyä on toteutettu pääosin direktiivein, mutta siihen kuuluu myös jouk-  
ko asetuksia, jotka eivät edellytä varsinaista implementointia. Asetuksissa säädetyn oikeus-  
tilan toteuttamiseksi voidaan joutua jäsenvaltiossalla kuitenkin antamaan tarkentavia sään-  
nöksiä mm. menettelyistä ja toimivaltaisista viranomaisista; ks. esim. *komplisoidun jätteen-*

sääntöisesti saatettu kansallisesti voimaan valtioneuvoston (päätoisin ja) asetuksin.

Tässä yhteydessä ei ole tarpeen yksityiskohtaisesti tarkastella yhteisön jätessäädöksiä sisällöllisesti sen paremmin kuin sitä tapaa, jolla ne kussakin yksityistapauksessa on saatettu kansallisesti voimaan<sup>69</sup>. Yhteisöoikeuden merkityksen arvioinnissa on kuitenkin pyrittävä muodostamaan jonkinlainen yleiskuva siitä, mitä jätehuollon osa-alueita koskevaa ja minkä tyyppistä sääntelyä yhteisöstä on Suomeen tullut. Suppeassa katsauksessa on korostettava niitä säädöksiä ja mekanismeja, joista on aiheutunut merkittävimmät muutokset Suomen jätehuoltokulttuurille<sup>70</sup>. Tästä näkökulmasta esiin nousevat yhtäältä pakkausjätedirektiivin myötä alkanut ja yhä uusille jätelajeille ulottuva *tuottajavastuujärjestelmä*, toisaalta yksittäisenä säädöksenä selvästi merkittävimmäksi muodostunut *kaatopaikkadirektiivi*<sup>71</sup>.

Ennen lyhyttä tuottajavastuun ja kaatopaikkasääntelyn katsausta voidaan yhteisösääntelyn myötä Suomeen implementoidusta vertikaalisesta<sup>72</sup> jätessääntelystä todeta eräitä yleisiä piirteitä. Ensinnäkin implementoitavaa säädösmateriaalia on ollut *määrällisesti runsaasti*: voimassa olevista jätteistä tai jätehuoltoa koskevista n. 20 valtioneuvoston päätöksestä tai asetuksista kolmea<sup>73</sup> lukuun ottamatta kaikki on säädetty keskeisiltä osiltaan yhteisöoikeuden voimaansaattamiseksi, eli viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana. Säädösten määrä selittyy sillä, että joitakuista erillisiä säädöksiä on annettu yksittäisten haitallisten aineiden vähentämiseksi jätteissä, ja yksityiskohtaisia jätehuoltomääräyksiä on annettu paljon jätelajeit-

---

siirtoasetuksen (EY) N:o 1013/2006 (aiempi (EY) N:o 259/93) ”implementoinnista” jätelaki 36 § ja 45–48c §§.

<sup>69</sup> Ks. kattava selvitys voimassaolevasta lakia alemmanasteisesta jätessääntelystä *Kauppila* 2009, jossa arvioidaan sääntelytekniisiä muutospaineita vireillä olevan jätelainsäädännön kokonaisuudistuksen näkökulmasta.

<sup>70</sup> Tässä yhteydessä joudutaan sivuuttamaan eräitä merkittäviäkin säädöksiä, joista alaviihemaininnan ansaitsee yhteisötasolla keskeinen jätteenpolttodirektiivi 2000/76/EY, joka on pantu kansallisesti voimaan valtioneuvoston asetuksella jätteen polttamisesta 15.5.2003/362. Ks. myös direktiivin soveltamisalasta KHO:n ennakkoratkaisupyynnöt asiassa Lahti Energia KHO 2007:45 ja KHO 2009:51, ja vastaavat EUTI:n ratkaisut C-317/07 ja C-209/09.

<sup>71</sup> Kaatopaikkadirektiivi 1999/31/EY on saatettu kansallisesti voimaan valtioneuvoston päätöksellä kaatopaikoista 4.9.1997/861, jota on merkittävästi täydennetty päätöksellä 18.11.1999/1049.

<sup>72</sup> Erityisesti Euroopan komission asiakirjoissa käytetään terminologiaa, jossa jätelajeita ja jätteenkäsittelytapoja koskevaa sääntelyä nimitetään vertikaaliseksi, vastakohtana lähinnä jättepuitedirektiivin ja jätteesiirtoasetuksen muodostamalle horisontaaliselle sääntelylle.

<sup>73</sup> Suomessa on kansallisista lähtökohdista säädetty lähinnä suuntaa antavan tavoitteen sisältävä VnP (3.4.1997/295) rakennusjätteen vähentämisestä, sekä tuottajavastuujärjestelmät keräyspaperille (VnP 25.11.1998/883) ja käytetyille autonrenkailla (VnP 12.10.1995/1246).

tain, koskien esimerkiksi pakkausjätettä, romuajoneuvoja tai elektroniikkajätettä. Säädökset ovat usein joko kauttaaltaan tai osin *korostetun teknisiää*, esimerkiksi siten, että direktiivin (ja VnA:n) liitteissä kuvataan hyväksyttävää teknistä tasoa ja näytteenottomenetelmiä. Osa säädöksistä on myös varsin *laajoja* ja juridisesti *vaikeaselkoisia*. Huomionarvoista on myös, että implementointia edellyttävien sitovien säädösten taustalla on usein yhteisön ympäristö- ja *jätepolitiikkaa* koskevia asiakirjoja, joilla voi olla huomattava merkitys esimerkiksi kansallisen tason jätesuunnitelmien laadinnassa.

Kuten aiemmin on mainittu, Suomen jätėsääntelyn ja jätėhuoltokulttuurin tilaan ovat merkittävimmn vaikuttaneet yhteisön tuottajavastuuta ja kaatopaikkoja koskeva sääntely. Pakkausjätėistä alkanut *tuottajavastuusääntely* pyrkii jakamaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti jätėhuollon kustannuksia niille, jotka saavat jätėeksi päätyvästä esineestä tai aineesta hyödyn.<sup>74</sup> Näin ollen jätėhuollon kustannus- ja järjestämistä vastuuta on siirretty jätteen tuottajille ja maahantuojille, joiden velvollisuutena on huolehtia oman jätėjakeensa jätėhuollosta. Käytännössä tuottajat ovat järjestäytyneet *tuottajayhteisöiksi*, jotka yhteistyössä mm. kunnallisen jätėhuollon kanssa järjestävät vastuullaan olevien jätėiden keräyksen ja hyödyntämisen. Tuottajavastuusääntelyllä pyritään edistämään yhteisön jätėsääntelyn priorisoituja tavoitteita, eli *jätteen välttämistä* ja muodostuneen jätteen korkeatasoista hyödyntämistä. Olennaista kansallisen täytäntöönpanonkin näkökulmasta on se, että tuottajavastuusäännökset sisältävät selviä sitovia prosenttimääräisiä vähennystavoitteita, joiden täyttymättä jääminen on sanktioitu tavanomaisen yhteisösäännöksen täytäntöönpanon laiminlyönnin tavoin<sup>75</sup>. Tuottajavastuusääntelyä on Suomessa annettu pakkausjätteen lisäksi mm. paristoista ja akuista, käytetyistä renkaista, romuajoneuvoista sekä sähkö- ja elektroniikkaromusta.

---

<sup>74</sup> Tuottajavastuujärjestelmässä tuottajat luonnollisesti siirtävät kontolleen tulleet jätėhuoltokustannukset kuluttajille osana tuotteen hintaa, mutta tästä huolimatta tuottajien asettaminen vastuuseen tuotteidensa jätėhuollosta on merkittävä edistysaskel jätėpolitiikan ensisijaisten tavoitteiden operationalisoimisessa. Tuottajavastuusta Suomessa ks. *Rissanen 2006*, teemasta erityisesti elektroniikkajätteen näkökulmasta laajasti ks. *Kalimo 2006* tai *2004*.

<sup>75</sup> Tuottajavastuujärjestelmää on myös kritisoitu siitä, että se irtautuu perinteisestä oikeudellisesta ohjauksesta asettaessaan yksittäisille yrityksille sellaisia vastuuta, joita nämä eivät tosiasiallisesti pysty kantamaan – ryhmittymättä tuottajajärjestöiksi, mihin sääntely näin epäsuorasti pakottaa; ks. *Lepsius 2003*, joka kritisoi tällaista suostuttelevaa sääntelytapaa. Hänen kritiikkinsä lähtökohta on se, että ympäristöoikeudessa ajaudutaan tyypillisesti terminologisiin (jätteen käsite) ja täytäntöönpanoa koskeviin ongelmiin siksi, että pyrkimykseenä on edistää liian laajakantoisia poliittisia tavoitteita oikeudellisin keinoin, jotka soveltuivat hyvin ainoastaan oikeuksien ja velvollisuuksien perustamiseen.



*Kaatopaikkadirektiivin* merkittävyys Suomen jätehuoltokulttuurille perustuu paljolti jätehuoltolain ja sitä edeltäneen kauden perintönä maassamme osin 1990-luvulle asti kukoistaneeseen pienten ja puutteellisesti hoidettujen kaatopaikkojen kulttuuriin. 1980-luvun runsaasta tuhannesta kaatopaikasta on paljolti yhteisön kaatopaikkasääntelyn myötä päädytty noin 80 kaatopaikkaan, josta määrän oletetaan edelleen laskevan lähes puolella.<sup>76</sup> Kehityksessä kysymys on ollut siitä, että ainoastaan erittäin suuret, alun perin huolellisesti suunnitellut ja mittavin investoinnein perustetut kaatopaikat täyttävät yhteisösääntelyn vaatimukset. On hätkähdyttävää verrata jätehuoltolain aikaisiin ”kukin tuo milloin tuo mitä tuo” -kuvauksiin nykyistä oikeustilaa, jossa tarkasti aidatulle ja valvotulle kaatopaikalle ei lähtökohtaisesti saa sijoittaa *lainkaan esikäsitlemätöntä* jätettä, ja jätteen tuojan on pääsääntöisesti esitettävä jätteestään mm. sen jätelain nojalla annetun jäteluettelon mukainen luokka, ja jäljennös kyseisen jätteen kaatopaikkakelpoisuustestistä tai sitä vastaavasta asiantuntija-arviosta. Merkittävä – ja Suomessa ongelmia tuottava – yksittäinen direktiivin säännös koskee *biohajoavaa jätettä*; suurin osa biohajoavasta jätteestä on kerättävä talteen erilleen muusta jätteestä hyödyntämistä varten, jotta jäljelle jäävä jäte olisi kaatopaikkakelpoista.<sup>77</sup>

Alustavana yhteenvedona voidaan todeta, että yhteisön jätēsääntelyn aiheuttama muutos Suomessa ei jäänyt pelkästään jätelain säätämisen yhteydessä suoritettuun vallinneen oikeustilan ”kiinniottoon”. Yhteisön jätēsääntely on ollut koko Suomen jäsenyyskauden jatkuvassa muutostilassa tuottaen suuren määrän säädöksiä, joista osalla on ollut huomattavia vaikutuksia Suomen jätehuoltokulttuurille. Parhailtaan käynnissä oleva jätelain *kokonaisuudistus* osaltaan ilmentää sitä, ettei tämä muutostila ole vieläkään laantumassa; ehdotus uuden jätelain hallituksen esitykseksi annettiin 2.3.2010, ja siihen liittyvien yleisperustelujen mukaan ”lain ajantasaistamiseksi tarpeelliset muutokset ovat niin merkittäviä, ettei niiden toteuttaminen ole osauudistuksella mahdollista tai tarkoituksenmukaista<sup>78</sup>”.

<sup>76</sup> Markku Salo (2005) s. 16. Vrt. toisaalta tuoreehko (jätealan lainsäädännön kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän sihteeristön alustava) luonnos hallituksen esitykseksi uuden jätelain yleisperusteluiksi 8.3.2010 s. 19, jossa viitataan edelleen vuoden 2009 tilastotietona 400 kaatopaikkaan, joista tosin yhdyskuntajätteen kaatopaikkojen osuus olisi vain 137.

<sup>77</sup> VnP 1997/861 4 § 2 mom. 2) kohta.

<sup>78</sup> Sihteeristön alustava luonnos yleisperusteluiksi 8.3.2010 s. 25.

## 4 MIKÄ MUUTTUI JA MITEN – ARVIOINTIA

### 4.1 Suomen jätesäätelyn muutoksista säädösten osalta

#### 4.1.1 Yleistä

Edellä on esitetty keskeisiä piirteitä Suomen jätesäätelyn kehityksestä, pyrkien pelkistämään kehitys kahden merkittävän muutoksen ympärille. Ensin jätehuoltolaki aloitti maassamme 1970-luvun lopulla muista sääntelykohteista eriytyneen, yksinomaan jätteeseen ja jätehuoltoon kohdistuvan säätelyn luoden puitteet keskustelulle vastuullisen jätehuollon järjestämisestä. Sittemmin jätelain puitteissa, mutta käytännössä täysin yhteisönsäätelyn vetämänä, on 1990-luvun alkupuoliskolta lähtien toteutettu merkittävää jätesäätelyn ja jätehuoltokulttuurin muutosta, joka on edelleen käynnissä.

Valittu lähestymistapa ilmentää kirjoittajan käsitystä siitä, että kahden lakireformin esittelemisen yhdessä on perusteltua jälkimmäisen tarkemman analyysin nimissä. Näin on yhtäältä siksi, että molempien aiheuttamia muutoksia voidaan pitää Suomen jätehuollon kehityksen kannalta osapuulle yhtä merkittävänä, jolloin edellinen taustoittaa kehityskulussa jälkimmäistä; tämä oli kirjoituksen tähänastisten jaksojen luonne. Merkittävämmin muutosten käsittely rinnakkain näyttäytyy perusteltuna kuitenkin siksi, että ne ovat *kontekstiltaan ja mekaniikaltaan* täysin *erityyppisiä*, jolloin tarjolla on mahdollisuus vertailulle vastakkainasettelun myötä; tämä on käsillä olevan arvioivan jakson lähtökohta.

#### 4.1.2 Yhteenveto Suomen jätesäätelyn keskeisistä kehityspiirteistä

Edellisissä jaksoissa esitelty Suomen jätesäätelyn kaksivaiheinen kehitys voidaan kiteyttää seuraavasti:

1. Muutos terveydenhoitolain puhtaanapitosäätelyn piiristä jätehuoltolain järjestelmään oli yhteydessä Suomen yhteiskunnan rakennemuutokseen ja johtui uudenlaisen kulutuskulttuurin aiheuttamasta aiempaa laajamittaisemmasta jäteongelmasta. Uudenlaiset jätteet<sup>79</sup> muodostivat konkreettisen ongelman syntyäpaikoillaan siten, että niitä koskevat vastuukysy-

---

<sup>79</sup> Esimerkiksi muovisten astioiden tulo kaatopaikoille aiheutti selvän muutoksen aiempaan. Muovi ei juuri maadu, ja se säilyttää tai suorastaan palauttaa muotonsa painonkin alla, jolloin kaatopaikoille alkoi muodostua aiemmin tuntemattomia ilmataskuja, jotka tekevät läjityksestä epävakaamman ja keräävät myrkyllisiä ja palovaarallisia kaasuja.

mykset oli järjestettävä. Huolimatta lainvalmistelussa kehitellyistä luonnonvara- ja materiaalivirta-ajatuksista lailla pyrittiin varsin konkreettisiin tavoitteisiin, so. lähinnä ”järjestetyn jätehuollon” ulottamiseen koko maahan ja hälyttävästi lisääntyneen roskaantumisen kitkemiseen. Ensi vaiheessa pyrittiin saamaan jätteenkuljetus järjestetyksi, samalla kun jätteenkäsittelyä vasta opeteltiin. Huolimatta siitä, että lain voimassaolokaudella tietotaso myös käytännön jätehuollon kestävästä järjestämisestä kohosi merkittävästi, näyttäisi lain vaikutukseksi valtakunnallisella tasolla jääneen lähinnä se, että jätteet kyettiin toimittamaan organisoidusti kiinteistöiltä kaatopaikoille, joiden taso vaihteli varsinkin jätehuoltolain kauden alkupuolella merkittävästi.<sup>80</sup> Myös jätehuollon erityiskysymykset, kuten tiettyjen jätejakeiden kierrättäminen ja ongelmajätehuolto, olivat kehittyneet tasaisesti parempaan suuntaan. Huomioon ottaen lakia edeltänyt tilanne tätä kehitystä on pidettävä merkittävänä.

2. Muutos jätehuoltolain järjestelmästä jätelain kauteen oli yhteydessä Euroopan integraatioprosessiin, so. Suomen liittymiseen ensin Euroopan talousalueeseen vuoden 1994 alusta, ja vuotta myöhemmin Euroopan yhteisön ja unionin täysjäseneksi. ETA-sopimuksen yhteydessä Suomeen implementoitiin EY:n koko jättesääntely, mikä käytännössä merkitsi sitä, että jätelainsäädäntömme kokonaisuudistus sai keskeisen sisältönsä suoraan yhteisö- eli unionioikeudesta. Koska jätehuoltolain aikainen sääntelymme oli eurooppalaisesta kehityksestä selvästi jäljessä, muutos oli rajua. Yleisellä tasolla muutos merkitsi sääntelyn huomattavaa terävöitymistä mm. sen tavoitteiston, käsitteistön, viranomaiskontrollin kattavuuden ja tarkkuuden, sekä jätteenhaltijan yleisen vastuusääntelyn osalta. Käytännön jätehuollon tasolla implementaatioprosessissa merkittävimmän osan sai yhteisön kaatopaikkasääntely, joka oli lähtökohdiltaan täysin omasta kaatopaikkakulttuuristamme poikkeava<sup>81</sup>. Yhteisösääntelyn näkökulmasta sadat pienet kaatopaikkamme eivät edustaneet hyväksyttävissä olevaa jätteenkäsittelyä, vaan lähinnä jätteen valvomattoman hylkäämisen myötä syntyneitä pilaantuneita maa-alueita, jotka edellyttivät kunnostamista. Kaatopaikkasääntelyn ohella merkittävän muutoksen jätehuoltojärjestel-

<sup>80</sup> Kärjistävä johtopäätös on kirjoittajan oma. Huomattavaa kehitystä kaatopaikkojen suhteen tapahtui kuitenkin jo jätehuoltolain kaudella, sillä vuoteen 1990 mennessä niiden määrä oli laskenut aiemmasta noin tuhannesta noin puoleen; *Nygård* (2001) s. 136.

<sup>81</sup> Parhailaan todistamme seuraavaa askelta EU-oikeuden liikkeelle sysäämässä jätehuoltoinfrastruktuurin muutoksessa: käsillä on selvä siirtymä kohti jätteenpolttoon perustuvaa jätehuoltojärjestelmää; ks. Suomen jättopoliittikan lähtökohdista valtakunnallista jättesuunnitelmaa vuoteen 2016, oikeuskäytännön osalta ks. KHO:n ratkaisut (KHO 2007:45 ja KHO 2009:51) asioissa Lahti Energia.

määmmme on aiheuttanut myös tuottajavastuujärjestelmä, jonka myötä jätehuoltovastuu oman alansa jätteistä on säilytetty tuottajille jo usean sekä määrällisesti että laadullisesti merkittävän jäteljakeen piirissä. Tuottajavastuusääntelyn järjestämisen ohella erityisesti yhteisösääntelyn merkittävät suunnitteluvälitteet ovat konkretisoineet yhteisössä olennaisiksi miellettyjä jätepoliittisia tavoitteita. Kehityksen viimeisimpänä vaiheena vuoden 2008 loppupuolella voimaan tullut uusi jätepuitedirektiivi edellyttää monipuolisia täytäntöönpanotoimia, joten koko Suomen EU-jäsenyyden ajan jatkunut voimakas muutoskehitys ei vielä ole tullut päätökseen.

EU:n jätepuitedirektiivin 2008/98/EY implementointi tulee saattaa päätökseen 12.12.2010 mennessä, mikä on osaltaan kiristänyt jätelain kokonaisuudistuksen aikataulua. On korostettava, että jätelain kokonaisuudistukselle on tällä kertaa myös selvät kansalliset syynsä – jotka tosin juontuvat paljolti lain systematiikan heikentymisestä EU-oikeuden implementaatiotoimien vuoksi<sup>82</sup>. Unionitasolla säädöstason muutoskehitys vaikuttaisi osoittavan laantumisen merkkejä; jo jätepuitedirektiiviehdotuksessa todettiin kaikkien *keskeisten säädösten olevan nyt säädetty*, ja painotettiin tehokkaan täytäntöönpanon tärkeyttä<sup>83</sup>.

#### 4.1.3 Jätelakiuudistuksen yhteisöoikeudellisista erityispiirteistä

Yhteisösääntelyn myötävaikutuksella tapahtuneesta Suomen jätēsääntelyn muutoksesta on aiemmin tässä kirjoituksessa esitetty, ettei se kansallisista lähtökohdista olisi tullut kysymykseen lähellekään vastaavassa laajuudessa edes huomattavasti väljemmällä aikataululla. Väite pohjattiin yhtäältä jätehuoltolain kauden kokemuksiin lainsäädäntöyön hitaudesta, alueellisen ja paikallisen täytäntöönpanon kankeudesta, yleisestä ja myös viranomaistason kattavasta asennetason vastarinnasta. Toisaalta viitattiin Suomen kansantalouden heikkoon tilaan 1990-luvun alussa eli aikana, jolloin jätelaki-

---

<sup>82</sup> Jätelain kokonaisuudistuksen laukaisseita muutostarpeita on useita, mutta eräs syy niihin on lainsäädäntötekniinen; jätelain lupajärjestelmän ja (uusien) pilaantuneiden maa-alueiden sääntelyn tultua siirrettyksi ympäristönsuojelulakiin vuonna 2000 lain systematiikka rikkoutui epähavainnolliseksi. Vaikutelmaa lain parsitusta sisäisestä systematiikasta korostaa laajahkon tuottajavastuuta koskevan sääntelyn sijoittaminen jälkikäteen luvuksi 3A ja se, että merkittävä osa aineellisoikeudellisista jätēsääntelyä on lain ulkopuolella sitä alemmanasteisissa säädöksissä, ilman että laki – ainakaan maksuttomassa perusversiossaan Finlexissä – sisältäisi merkittäviä viittauksia tähän.

<sup>83</sup> KOM (2005) 667 lopullinen, ehdotuksen perustelujen ensimmäinen jakso ”Ehdotuksen tausta”.

uudistus toteutettiin, huolimatta sen erittäin huomattavista kustannusvai-  
kutuksista.

Tässä kirjoituksen arvioivassa jaksossa on myös aiheellista käsitellä ly-  
hyesti kysymystä siitä, *kuinka* yhteisöoikeus kykeni saamaan aikaan niin  
perustavanlaatuisen jätessäätelyn ja konkreettisen jätehuoltokulttuurin  
muutoksen, ettei vastaavanlaisesta olisi voitu kansallisista lähtökohdista  
edes keskustella. Tarkastelussa on syytä pyrkiä välttämään kiusaus vastata  
kysymykseen yksioikoisesti siten, että yhteisön oikeus ylemmänasteisena  
*kykeni sanelemaan* periaatteessa millaiset muutokset tahansa, ensi vaihees-  
sa osana ETA-sopimusta ja sittemmin *acquis communautaire* koko laa-  
juudessaan. Aiheellista olisi ainakin pyrkiä lähestymään kysymystä siitä  
*miten* tuo saneleminen tapahtui, tai mikä osatekijä näyttäytyisi ilmeisimpä-  
nä erona suhteessa aiempaan, jätehuoltolain säätämiseen liittyneeseen  
muutokseen.

Ilmeinen, mutta nähdäkseni silti maininnan arvoinen ero yhtäältä täysin  
kansallisista lähtökohdista toteutettavan ja toisaalta yhteisöaloitteisen lain-  
säädännön valmistelussa ja toteuttamisessa koskee *politiikan ja talouden*  
keskinäissuhdetta, tai, toisin ilmaisten, taloudellisen rationaliteetin läsnä-  
ja poissaoloa keskustelussa.<sup>84</sup> Aivan ilmeisesti kaikissa jätehuoltolain val-  
mistelun, säätämisen prosessin ja täytäntöönpanon vaiheissa keskustelua jou-  
duttiin käymään *kustannusten suunnassa*. Ensi vaiheessa ongelmalliseksi  
miellettiin jätteenkuljetus, koska se – toisin kuin kotitalouksien vastuulle  
jäänyt jätteen keräily tai ensi vaiheessa kaatopaikan perustamiseksi riittä-  
nyt joutomaan osoittaminen – aiheutti merkittäviä kustannuksia. Myöhem-  
min kustannuksia ilmeni luonnollisesti myös muissa jätehuollon vaiheissa,  
mutta olennaista tässä suhteessa on havaita, että yhtä hyvin lainvalmiste-  
lussa kuin täytäntöönpanossa *status quo* otettiin aina vertailukohdaksi, ja

---

<sup>84</sup> Integraatioprosessin voi tosin halutessaan hahmottaa myös puhtaasti taloudellisena  
hankkeena, jossa suuren hyödyn nimissä oltiin valmiita kärsimään pienempiä kustannuksia,  
kuten esimerkiksi jätehuoltojärjestelmän kokonaisuudistuksen aiheuttamia. Tässä katan-  
nossa luonnostelemani poliittisen ja taloudellisen sfäärin vastakkainasettelu jäisi taustalle,  
mutta toisaalta ”kokonaisratkaisullista” tarkastelutapaa on vaikea kokonaan hyväksyä, sillä  
se sivuuttaa yksittäisten asioiden tavoitteisiin ja niitä koskeviin päätöksiin liittyvän poliitti-  
sen prosessin täysin. On pidettävä mahdollisena, että jäsenvaltion integraatioprosessin alku-  
vaiheesta ”pakettimalli” on suhteellisen kohdallinen kuvaus, koska EU-jäsenyyden yhtey-  
dessä *acquis communautaire* on lähtökohtaisesti hyväksyttävä kokonaisuudessaan.  
Jäsenvaltioaseman vakiinnuttua tämä top-down-tyyppinen hahmotus olisi kuitenkin välttä-  
mättä korvattava mallilla, joka ottaa huomioon jäsenvaltion päätöksenteon ja vaikutusmah-  
dollisuudet myös *EU-tason lainvalmistelussa* – tätä holistisempaa näkökulmaa ei valitetta-  
vasti kehitellä tässä kirjoituksessa.

kaikki siihen ehdotettavat uusia kustannuksia aiheuttavat muutokset herättivät huomattavaa vastarintaa<sup>85</sup>.

Lavennettaessa tarkastelukulmaa yli nyt puheena olevan modernin jäteongelman ja -sääntelyn kauden käy toisaalta ilmeiseksi, että vasta aivan viime vuosikymmeninä on päästy tilanteeseen, jossa sääntelyllä ylipäättään voidaan edellyttää ja aikaansaada *merkittäviä muutoksia vallitsevaan infrastruktuuriin*. Aikaisemmin sääntely on selvemmin pitänyt sovittaa vallitseviin ja usein varsin vaatimattomiin teknisiin lähtökohtiin, kuten heikkoon kuljetuskalustoon, päällysteettömiin katuihin tai peräti puuttuvaan viemärointiin<sup>86</sup>.

Integraatioprosessin aiheuttamat lakimuutokset olivat ja ovat edelleen siinä suhteessa eri asemassa, että niiden osalta keskustelua ei lähtökohtaisesti<sup>87</sup> käydä suhteessa vallitsevaan tilaan, vaan *suhteessa* jo valmiiksi *yhteisötasolla säädettyyn tavoitteeseen*, joka on toteutettava – vasta tarvittavien toimenpiteiden eri vaihtoehdoista ja niiden taloudellisista vaikutuksista voidaan keskustella. Olennaista tässä siirtymässä näin ollen oli ja on, että integraatioprosessi nyrjäytti totutun kuvan uusien vastuita ja kustannuksia aiheuttavien säädösten valmistelusta; mm. jätēsääntelyn kohdalla Suomeen tuotiin kokonaan uusi sääntelykulttuuri *taloudellisen keskustelun ohi*. Esimerkiksi kaatopaikkoja koskien voimassa oleva sääntely sitoikin yhtäkkiä huomattaviin suunnittelu-, perustamis-, valvonta-, ja jälkihoitokustannuksiin, mikä johti hyvin nopeasti konkreettisiin vaikutuksiin, kuten useimpien kaatopaikkojen sulkemiseen, keskimäärin huomattavasti pitempiin kuljetusmatkoihin ja kohonneisiin kuljetuskustannuksiin<sup>88</sup>. Vastaavalla ta-

---

<sup>85</sup> Ks. esim. *Nygårdin* (2001) s. 85.

<sup>86</sup> Heuristinen viittaus viemärointiin puoltaa paikkaansa sen vuoksi, että ennen viemärointiä ja vesiklosettijärjestelmää saniteettijäte oli kaupungeissa merkittävin ja vaikein jäteongelman muoto. Nykyiselläänhän jätevedet – ja niiden mukana saniteettijäte – muodostavat lainsäädäntötekniisesti oman yleisestä jätēsääntelystä erillisen regiimin. Ks. puhtaanapidon historiasta laajasti *Nygård* 2004.

<sup>87</sup> Toki kansalliset erot pyritään ottamaan myös yhteisötasolla huomioon mm. väljennetyntäytäntöönpanoaikataulun mahdollistamisella niille jäsenvaltioille, joissa muutos vaikuttaisi kohtuuttomalta, mutta kyseessä on poikkeusmenettely. On toinen asia, joka mahdollisesti edellyttäisi keskustelua jossakin toisessa yhteydessä, että poikkeukselliset olosuhteet eivät liene yhteisöoikeuden täytäntöönpanossa niinkään poikkeus; uusien jäsenvaltioiden on notorisesti rukattava lainsäädäntönsä jäsenyysvelvoitteiden edellyttämään kuntoon riittäväntäytämien ajallisten, taloudellisten ja teknisten edellytysten välittämässä.

<sup>88</sup> Koska EU-oikeudessa aiheellista huomiota saanut *implementaatiovaje* rajautuu muutoin tämän tarkastelun ulkopuolelle, on syytä tarkentaa, että asiallisesti ottaen Suomelle aiheutti kustannuksia EU-oikeudellisten *normien* sijaan niiden *asianmukainen täytäntöönpano*. Vanhoista jäsenvaltioista erityisesti Italia tarjoaa valitettavan ja runsasta julkisuuttakin saa-

valla tuottajavastuusääntelyn puitteissa toteutettu muutos, eli tuottajille uutena asetettu lähtökohtainen vastuu tuottamiensa tuotteiden jätehuollosta sitovine hyödyntämisvelvoitteineen, olisi epäilemättä kohdannut huomattavaa vastarintaa, mikäli muutosta olisi yritetty viedä puhtaasti kansallisen lainvalmistelu-, -säädäntö- ja toimeenpanokoneiston läpi<sup>89</sup>.

Tässä ja edeltävissä jaksoissa on yhteisöoikeuden Suomen jätessäntelylle aiheuttamaa muutosta käsitelty ja kuvattu viittaamalla lähinnä säädöksiin ja niitä koskevaan implementaatioprosessiin. Yhteisöoikeuden aiheuttamaa muutosta on taustoitettu ja verrattu suhteessa Suomen jätessäntelyn aiempaan kehitykseen, ja tarkastelussa on havaittu yhteisöoikeusvetoisen muutoksen olleen sekä *sisällöllisesti merkittävä* että *mekanismiltaan* totutusta *poikkeava*. Koska edellä kuvailtu jätessäntelyn muutos on omista erityispiirteistään huolimatta kiinteässä yhteydessä koko Suomen oikeusjärjestyksen kokemaan EU-oikeudelliseen murrokseen, on jatkossa syytä siirtyä säädöstasolta kohti integraatioprosessin rakenteellisempia ulottuvuuksia, jolloin tarkastelun yleistettävyyttä jätessäntelyn ulkopuolelle voi olla parempi.

## 4.2 Käsitteet, politiikat ja oikeuskäytäntö – rakennetason muutoksesta

### 4.2.1 Yleistä

EU-oikeutta sen paremmin säädöstasolla kuin sen muodostamana oikeusjärjestyksenäkään ei voida järkevästi ajatella ilman kansallista lainsäädäntöä, jossa se pannaan täytäntöön tai muutoin saa vaikutuksensa.<sup>90</sup> Unionioikeutta olisikin top–down-asetelman sijaan pyrittävä tarkastelemaan myös kansallisesta näkökulmasta, jolloin implementaatiokeskustelu saa monipuolisempia sävyjä. Keskusteltavaksi tulee ainakin, mitä muutoksia yhteisöoikeus on aiheuttanut oikeusjärjestyksemme rakenteissa, so. *mitä muuta kuin* implementoitavia *säädöksiä* EU-oikeus on merkinnyt. Tarkat-

---

neen esimerkin siitä, kuinka EU:n jätessäntelyn nykyisellään jo verrattain suotuisan normitodellisuuden ja reaalityodellisuuden välinen ero voi olla huomattava.

<sup>89</sup> Toisaalta kansallisessa keskustelussa aiemmin usein taloudellisena argumenttina esiin nostettu *vientiteollisuuden kilpailukyky* on EU-oikeuden osalta varsin hyvin suojattu siinä mielessä, että kaikki sisämarkkinoiden toimijat on velvoitettu samoihin normeihin ja lähtökohtaisesti kaikki kaupan rajoitukset ovat kiellettyjä.

<sup>90</sup> Tähän poikkeuksen muodostavat luonnollisesti yhteisön omat toimielimet, joiden toimintaa sääntelevät normit ovat unionioikeutta ilman kansallista ulottuvuutta.

taessa kysymystä riittävästä implementaation tasosta pitkälti ainoaksi legitimiiksi kysymykseksi muodostuu se, onko kansallista oikeustilaa muutettu jäsenvelvoitteiden edellyttämällä tavalla, ja mitä muutoksia edelleen olisi syytä tehdä<sup>91</sup>. EU-oikeudellisesti moitteettoman implementaation piirissä esiintyy – tai ainakin direktiiviperusteisena siinä tulisi esiintyä – keskustelua edellyttävää liikkumavaraa, jonka puitteissa sallituista vaihtoehdoista tulisi pyrkiä kansallista oikeusjärjestystä parhaiten palvelemaan ja sen systematiikkaan parhaiten soveltuvaan ratkaisumalliin. Näin ollen lähinnä lainsäädäntöä ja -sääntäjää koskevasta implementaationäkökulmasta olisi edelleen pyrittävä kohti keskustelua siitä, mitkä ovat ne *kansallisen oikeusjärjestyksen ja -kulttuurin lähtökohdat*<sup>92</sup>, jotka tulisi voida ottaa huomioon oikeudellisen elämän eri tasoilla työskenneltäessä enenevässä määrin yhteisöperusteisen oikeuden parissa.

Yhteisöoikeuden myötä Suomen jätessäntelyyn sisällytettyjen uusien säännösten esittelyn yhteydessä viitattiin siihen, että suoranaisten velvoittavien normien ohella erittäin merkittävä osa yhteisön jätessäntelyä sisältyy *käsitteisiin, periaatteisiin* sekä yhteisön *jätepolitiikkaan*, jolla on kiinteämpi yhteys lainsäädäntöön kuin kotimaisessa oikeuskulttuurissamme<sup>93</sup>. Miten tämä yhteisöoikeuden piirre näkyy kansallisella tasolla? Seuraavassa luodaan lyhyt katsaus siihen kehitykseen, joka ilmenee jätessäntelyn soveltamisalaa keskeisesti määrittävän jätteen käsitteen tulkinnassa koti-

---

<sup>91</sup> Tässä ei ole tarkoitusta esittää, etteikö tämä fundamentaalinen EU-oikeuden toteutumisen takaava implementaatiokeskustelu olisi tarpeen, vaan viitata siihen, ettei sitä tulisi jäsenvaltion näkökulmasta mieltää kysymyksenasettelultaan tyhjentyväksi. On vastaavasti vältettävä samastamista kysymyksenasettelun laventamista ja kansallisten lähtökohkien eksploimista projektiin, jolla pyritään välttämään jäsenyysoikeuksia tai muutoin murentamaan EU-oikeuden velvoittavuuden perusteita. Ks. luonnostelua aiheesta tämän kirjoituksen lopussa.

<sup>92</sup> *Jääskinen* (2008 s. 47) esittää, että kansallisten lähtökohkien tulisi olla pohjana arvioitaessa unionioikeudellisen normiaineksen sisällyttämistä jäsenvaltion oikeusjärjestykseen; näin siksi, että unioni harvoin sääntelee mitään oikeudenalaa käsitteineen ja periaatteineen kattavasti, vaan edellyttää kansallisen käsite- ja periaatekehikon, johon unionioikeudelliset fragmentit asetetaan. Pidän alustavasti mahdollisena, että jätessäntely muodostaa poikkeuksen sanottuun, mutta olen samaa mieltä jäsenvaltiotason näkökulman legitimiudesta. – Jääskisen mukaan kansallisista lähtökohdista keskustelu EU-oikeuden kontekstissa on Suomessa ylisummaan ollut verrattain vähäistä, mihin osaltaan ovat vaikuttaneet valtiosääntöoikeudellinen perusratkaisu EU:n primaarioikeuden adaptoimisessa sekä sekundaarioikeuden varsin täydellistä kansallisen oikeustilan harmonisointia tavoitteleva perinne; ks. *Jääskinen* (2008) s. 50 ja 55 viittaauksineen.

<sup>93</sup> Myös *Jääskinen* (2008 s. 186) mukaan ”Eurooppaoikeuden lähteet kantavat kuitenkin normiformulaatiohinsa sisäänrakennettuina mukanaan oikeusjärjestelmätason asioita kuten oikeudellisia käsitteitä, periaatteita, faktuaalisia oletuksia ym.”



maisesta näkökulmasta<sup>94</sup>. Hypoteesina on, että edellä esitetyn yleisen säädöstarjon kehityksen kuvauksen vastapainoksi sääntelyn soveltamisalaa koskeva keskustelu voisi valottaa yhteisöoikeuden kotimaiselle jättesäätelylle aiheuttaman *rakenteellisen muutoksen* piirteitä.

#### 4.2.2 Jättesäätelyn soveltamisalakysymyksestä

##### 4.2.2.1 Taustaa

Suomen voimassa oleva jätelaki koskee soveltamisalapykälänsä (2 §) mukaisesti ”jätettä, sen syntymisen ehkäisemistä sekä sen vaarallisen tai haitallisen ominaisuuden vähentämistä, jätteen hyödyntämisen edistämistä, jätehuollon muuta järjestämistä, roskaantumisen ehkäisemistä sekä roskaantuneen alueen puhdistamista.”<sup>95</sup> Jättesäätelyyn(kin) keskeisesti liittyvästä lupajärjestelmästä on säädetty ympäristönsuojelulaisissa<sup>96</sup>, joka soveltuu pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan ohella myös ”toimintaan, jossa syntyy jätettä, sekä jätteen hyödyntämiseen tai käsittelyyn.” Koska sekä jättesäätelyn että ympäristönsuojelulainsäädännönkin puitteissa säädellään merkittäviä vastuukysymyksiä, on sillä, *mikä on jätettä ja mikä ei*, olennainen merkitys.

Jätehuoltoa koskevan erityisen luvanvaraisuussäännöksen (YSL 28 § 2 mom. kohta 4) nojalla luvanvaraista on *jätteen laitos- ja ammattimainen hyödyntäminen ja käsittely*. Erityinen jätehuoltoa koskeva luvanvaraisuus on tiukennus YSL:n yleisen luvanvaraisuussäännöksen (28 § 1 mom.), joka rakentuu *ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan* kriteerin varaan. Näin ollen sellainenkin ammattimaista jätteen käsittelyä tai hyödyntämistä koskeva toiminta, joka ei yleissäännöksen mukaista pilaantumisen vaaraa aiheuttaisi, on luvanvaraista. Sääntelyn rakenne selittyy sillä, että jätehuoltoa koskeva erityissäännös

<sup>94</sup> Jätteen käsitteen valitseminen kaikista EU-oikeudellisista jätettä koskevista oikeuskäytännön teemoista on perusteltavissa siksi, että valtaosa tuoreemmasta KHO:n jätettä koskevasta oikeuskäytännöstä koskee juuri soveltamisalakysymystä.

<sup>95</sup> Ehdotuksessa hallituksen esitykseksi uudeksi jätelaiksi lain soveltamisala (2 §) ja tavoite (1 §) on eriytetty selvemmin, mutta soveltamisalaa ei esityksen yleisperustelujen (sihteeristön luonnos s. 36) mukaan ehdoteta olennaisia muutoksia suhteessa voimassa olevaan jätelakiin, vaikka ehdotettava soveltamisalapykälä on huomattavasti aiempaa pidempi. – Jätelain soveltamisalan ulkopuolelle on vanhastaan rajattu mm. radioaktiiviset ja räjähdysvaaralliset jätteet. Rajausten tarkempi käsittely sivuutetaan tässä.

<sup>96</sup> Ympäristönsuojelulaki 4.2.2000/86.

siirrettiin YSL:iin jätelaista aiemman jäteluvan yhdistyttyä nykyiseen ympäristölupaan.

Jätteen, sen hyödyntämisen, käsittelyn ja muiden keskeisten jätessäätelyä hahmottavien käsitteiden määritelmät on sijoitettu jätelain 3 §:ään. Sen mukaan jätteellä tarkoitetaan ”ainetta tai esinettä, jonka sen *haltija on poistanut* tai aikoo poistaa *käytöstä* taikka on velvollinen poistamaan käytöstä.” Tätä määritelmää tarkennetaan jättesäätelyn liitteeseen sijoitetulla 16-kohtaisella jäteluokittelulla, jonka viimeinen kohta<sup>97</sup> on käytännössä avoin viittaus takaisin jätelain määritelmään. Lainsäädännöllistä tulkintatukea sille, onko kysymyksessä oleva aine tai esine jätettä, voi lisäksi hakea ympäristöministeriön asetuksesta yleisimpien jätteiden sekä ongelmajätteiden luettelosta, joka kuitenkin johdantonsa ensimmäisen lauseen mukaan on *esimerkkiluettelo* jätteistä – toisin sanoen jättestatus ei varsinaisesti määrity luettelon perusteella.<sup>98</sup>

Jätelain sisältämä jätteen *määritelmä* on peräisin yhteisön jättepuitedirektiivistä. Direktiivin määritelmiä tarkentavat luettelomuotoiset liitteet on kopioitu jättesäätelyasetukseen, ja em. ympäristöministeriön asetus sisältää (mm.) Euroopan jäteluettelona tunnetun yhteisöoikeudellisen instrumentin, jota päivitetään säännöllisesti. Sivuttaen tässä yhteydessä keskustelun siitä, miten alun perin yhteisöoikeudellisen jätteen käsitteen piti tulkinnassa muodostua em. kolmen<sup>99</sup> osatekijän yhdistelmästä, voidaan todeta määritelmästä sen *tulkinnan pohjaksi* todellisuudessa jääneen lähes yksinomaan *käytöstä poistamista* (discard) *tarkoittava verbi*. Näin ollen jätteen käsite jää varsin avoimeksi, ja se onkin ollut kautta yhteisön jätessäätelyn historian jatkuvan keskustelun ja epäselvyyksien kohde. Näihin asti kysymykseen jätteen käsitteen – ja välillisesti koko yhteisön jätessäätelyn soveltamisalan – tulkinnasta onkin ollut haettavissa johtoa lähinnä *yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä*.

---

<sup>97</sup> Jätteiden luokka Q 16: ”*muutkin* materiaalit, aineet tai tuotteet, jotka niiden *haltija on poistanut* tai aikoo poistaa *käytöstä* taikka on velvollinen poistamaan käytöstä.” Kursivoinnit tässä. – Uudesta jättepuitedirektiivistä 2008/98/EY kyseisen Q-luokittelun sisältävä liite on poistettu, joten se poistettaneen Suomenkin uudistettavasta jätelaista, vaikkei tähän ole lainvalmistelutyöryhmän ehdotuksessa hallituksen esitykseksi uudeksi jätelaiksi eksplisiittisesti viitattu.

<sup>98</sup> Ympäristöministeriön asetus yleisimpien jätteiden sekä ongelmajätteiden luettelosta 22.11.2001/1129.

<sup>99</sup> Käytöstä poistamisen (discard) termin lisäksi tulkinnallista merkitystä oli tarkoitus antaa direktiivin liitteen I jäteluokkaluettelolle (Q 1–16) sekä sitä konkretisoimaan tarkoitettulle komission päivittämälle Euroopan jäteluettelolle; ks. 2006/12/EY art. 1(2).

Yhteisön jättepuitedirektiiveissä on säännelty eksplisiittisesti soveltamisalasta lähinnä *rajauksin*, jotka ovat koskeneet mm. radioaktiivista jätettä, eläinten raatoja ja jätevesiä. Merkittävimmän osan tutkimuksellisesta huomiosta on kuitenkin saanut soveltamisalan *positiivinen* elementti eli se, mikä merkitys annetaan direktiivissä määritellylle termille *jäte*. Tässä esityksessä käytetään ilmausta jätteen käsite siitä kokonaisuudesta, jonka muodostavat määritelmälle oikeuskäytännössä ja muissa auktoritatiivisissa keskusteluissa annetut tulkinnot.

Tämän esityksen puitteissa ei ole syytä sen tarkemmin syventyä jätteen käsitteen saamaan sisältöön kuin todeta, että huomattavassa laajuudessaan se poikkesi merkittävästi kotoperäisen jätehuoltosääntelymme perinteestä.<sup>100</sup> Lyhyessä katsauksessa pyritään sen sijaan tarkastelemaan ensinnäkin sitä, millä tavoin unionioikeudellinen jätteen käsite tuli Suomen jättesääntelyn soveltamisalan pohjaksi, ja toiseksi sitä, miltä tilanne, jossa puhtaasti unionioikeudellinen elementti on kansallisen lainsäädännön soveltamisalan määrittäjänä, näyttäytyy ajatellen oikeudellisen tulkintatyön puitteita.

#### 4.2.2.2 Jätelain soveltamisalan muodostumisesta

Jätelainsäädäntömme kokonaisuudistus liittyi olennaisesti ETA-sopimukseen, jonka puitteissa koko yhteisön jättesääntely tuli implementoitavaksi osaksi Suomen oikeusjärjestystä. Tällöin myös jättepuitedirektiivi soveltamisalaa koskevine artikloineen tuli Suomea sitovaksi. Tämän kirjoituksen jakson näkökulmasta huomionarvoista on, että se, mitä tuo *sitovuus* tosiasiassa merkitsi, seurasi Suomen kansallisen oikeusjärjestyksen ja yhteisön oikeuden välisen suhteen *rakenteellisesta kehityksestä*, joka näyttäytyy tietyllä tapaa vaiheittaisena.

ETA-sopimuksen valmistelun yhteydessä esitetyt käsitykset Suomen vaikutusmahdollisuuksista omaksumansa yhteisön lainsäädännön muuttamiseksi tai oman yhteisön lainsäädännöstä poikkeavan lainsäädännön kehittämiseksi, olivat kansallista päätäntävaltaa korostavia<sup>101</sup>. Vaikka painotukselle huomioon ottaen ETA:n erityisjärjestelyt toimielimineen ja riidantarkaisuinstansseineen olikin perusteensa, on näkökulma jälkikäteisarviona tarkastellen omiansa aiheuttamaan epäselvyyttä sen suhteen, mitä esi-

<sup>100</sup> Jätteen käsitteeseen liittyvästä tulkintakäytännöstä ks. esim. *Kautto* (1998), *Maunu* (2003), *de Sadeleer* (2005) ja *Versteyl* (esim. 2004).

<sup>101</sup> Esim. ”Sopimus ei kuitenkaan sisällä päätöksentekovallan luovuttamista ylikansallisille elimille, vaan viime kädessä lopulliset päätökset pysyvät omilla käsissään” ja ”Lainmuutoksille ei sinänsä ole estettä, kunhan vain ETA:n sekakomiteassa voidaan todeta, etteivät muutokset haaita sopimuksen hyvää toimimista.” HE 95/1992 vp. s. 7–8.

merkiksi jätelain soveltamisalan sitominen yhteisön jätepuitedirektiiviin merkitsi. ETA-prosessin merkitystä oikeusjärjestyksellemme ei selvästikään pyritty vähättelemään,<sup>102</sup> mutta yhteisösääntelyn asema ei vielä tässä vaiheessa teknisesti ottaen *voanut* tulla arvioiduksi sittemmin toteutuneen yhteisön täysjäsenyyden näkökulmasta<sup>103</sup>.

Jätelain valmistelussa soveltamisalakysymystä (2 §) käsiteltiin alkuun määritelmistä (3 §) erillisenä kysymyksenä, joskin yhteisöoikeuden vaikutuksesta soveltamisalan laajennus nähtiin tarpeelliseksi.<sup>104</sup> Hallituksen esityksessä jätelaiksi yhteys jätteen määritelmän ja soveltamisalan välillä otettiin jo eksplisiittisesti esiin. Esityksessä nimittäin todettiin tarve jättää soveltamisala asetuksella säädettäväksi viitaten siihen, että yhteisöoikeudellisten jäteluetteloiden, ”joihin myös ehdotetun lain soveltamisala perustuisi”, valmistelu oli kesken.<sup>105</sup> Sittemmin katteettomaksi osoittautunut oletus siitä, että mainittujen Suomen jäteasetukseenkin sisällytetyjen luetteloiden avulla olisi mahdollista tarkentaa jätteen *määritelmää* ja *siten* selkeyttää jätēsääntelyn *soveltamisalaa*, oli vallalla myös yhteisötason lainvalmistelussa. Näin ollen suomalaisilla lainvalmistelijoilla ei ollut mahdollisuutta ennakoida sitä, että ehdotetun jätelain soveltamisala jäisi merkittävältä osin avoimeksi jätteen yhteisötason määritelmään ja sen tulkintaan liittyvien epäselvyyksien vuoksi.

Jätelain jo tultua voimaan Suomi liittyi Euroopan yhteisön jäseneksi, ja siinä yhteydessä mm. yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytäntö tuli Suomea sitovaksi<sup>106</sup>. Tällöin jätteen käsitettä koskeva viimekätinen *tulkintamonopoli* siirtyi yhteisöjen tuomioistuimelle. Jo olemassa olevan ratkaisukäytännön ohella yhteisöjen tuomioistuimen tulkintaetuoikeus koski nyt myös tulevia tapauksia, sillä yhteisöoikeudellisesti epäselvissä kysymyk-

---

<sup>102</sup> Ks. esim. HE 95/1992 vp s. 7: ”ETA-sopimuksen vaikutukset ulottuvat koko yhteiskuntaan. Ennennäkemättömän mittavalla ja laaja-alaisella sopimuksella on suora vaikutus Suomen lainsäädäntöön ja sen kehittämiseen sopimuksen kattamilla aloilla.”

<sup>103</sup> *Jääskinen* (2008 s. 42) toteaa jätēsääntelyä yleisemminkin: ”Unionioikeuden vaikutus kansallisessa oikeusjärjestyksessä on esimerkiksi ympäristöoikeudessa tai yritystoiminnan sääntelyssä laaja-alaisempaa kuin 1990-luvulla oli mahdollista ennakoida.”

<sup>104</sup> Jätelakitoimikunnan osamietintö I (1992) s. 44–47.

<sup>105</sup> Ks. HE 77/1993 vp, yksityiskohtaiset perustelut 2 §:stä.

<sup>106</sup> Mikä tarkkaan ottaen oli EUTI:n oikeudellinen asema a) institutionaalisesti b) aiemman ratkaisukäytännön osalta oikeuslähdeopillisesti siinä vaiheessa, kun Suomi oli ETA:n jäsen, muttei vielä EY:n ja EU:n täysjäsen, ei ole erityisen helppo kysymys vastattavaksi; ks. ETA:n ja EY:n välisestä suhteesta *Sevon* 1993 s. 80–85.

sisä kansallisen tuomioistuimen *velvollisuutena* on pyytää siltä ennakkoratkaisua<sup>107</sup>.

Yhteenvetona voidaan todeta, että jätelakia valmisteltaessa ei Suomea koskevan integraatiokehityksen vaiheen – ja osin myös yhteisön jätessäntelyn sisäisen kehitysvaiheen – vuoksi voitu mitenkään ennakoida sitä, miten unionioikeus sittemmin EUTI:n harjoittaman jätteen käsitteen aktiivisen tulkinnan kautta tulisi vaikuttamaan voimassa olevaan lainsäädäntöömme. Lainvalmistelun yhteydessä keskustelua käytiin ja jouduttiin käymään implementoitavien säädösten ja säännösten tasolla ETA-näkökulmasta, jolloin soveltamisalaa koskevan tulkintamonopolin tapainen mekanismi rajautui väkisin keskustelun ulkopuolelle.<sup>108</sup>

#### 4.2.2.3 Jätteen käsitteen tulkinnasta Suomessa

Edellisessä jaksossa kuvatulla tavalla jätelain soveltamisala jäi keskeiseltä osaltaan verrattain avoimeksi. Suomi oli ETA-sopimuksella sitoutunut jätepuitedirektiivin sisältämään jätteen määritelmään, joka sittemmin, jäteluokkia ja jätteitä sisältävien luetteloiden tarjottua odotettua selvästi heikommin tulkinnallista tukea, sai keskeisen sisältönsä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä. Mitä merkitystä tällä oli ja on Suomen jätessäntelyn oikeustilalle?

Yhtäältä tilanne oli varsinkin aluksi totuttua ongelmallisempi jätealan toimijoille ja lupaviranomaisille, jotka eivät enää pystyneet kansallisin keinoin selvittämään voimassa olevaa tulkintaa toiminnalleen keskeisen säädöksen soveltamisalasta. Suorastaan kiusalliseksi tilanteen teki se, ettei jätteen käsitteen tulkinnasta vallinnut yhteisötasollakaan selvyttä, muilta osin kuin että tulkinnan on oltava sopusoinnussa jätepuitedirektiivin *ta-*

<sup>107</sup> Jäsenvaltioiden tuomioistuinten oikeus ja tietyissä tapauksissa velvollisuus esittää EUTI:lle ennakkoratkaisupyynnö perustuu nykyisellään sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 267 artiklaan (ent. EY:n perustamissopimuksen 234 artikla). Säännös erottelee tuomioistuimet sen perusteella, voidaanko niiden ratkaisuihin vielä hakea muutosta kansallisessa instanssijärjestyksessä; *velvollisuus* esittää ennakkoratkaisupyynnö koskee niitä tuomioistuimia, joiden ratkaisuista ei enää voida hakea muutosta. On nähdäkseen huomionarvoista, että ympäristösääntelyn täytäntöönpanon kannalta keskeiset *viranomaiset*, jotka ensi vaiheessa soveltavat lainsäädäntöä ja joiden päätökset useimmiten jäävät lainvoimaisiksi, ovat ennakkoratkaisumenettelyn ulkopuolella. Heidän on EU-oikeudellisesti erittäin epäselvissäkin tilanteissa ratkaistava asia parhaan käsityksensä mukaan.

<sup>108</sup> Esitetyllä ei pyritä argumentoimaan siihen suuntaan, että keskustelun ulkopuolelle jääneestä mekanismista olisi pitänyt keskustella, vaan tuomaan esiin historiallista selitystä sille, *miksi* tästä nykyvalossa niin tärkeänä näyttäytyvästä yhteisöoikeuden aspektista *ei ollut edes mahdollista keskustella*.

voitteen kanssa, mikä puolestaan merkitsi *laajaa* tulkintaa<sup>109</sup>. Useimmissa tapauksissa rajankäynti materiaalin mahdollisesta jätestatuksesta oli luonnollisesti täysin pulmatonta<sup>110</sup>, mutta johtuen unionin jättesääntelyn alan voimakkaasta laajentamispolitiikasta oikeustila saattoi monin paikoin muodostua myös aidosti epäselväksi. Korkein hallinto-oikeus pyysikin yhteisöjen tuomioistuimelta kahdesta tapauksesta ennakkoratkaisun, joissa molemmissa jätteen käsitteen laajentaminen tulkinta vahvistettiin.<sup>111</sup>

Tultaessa 2000-luvulle alkoi oikeustila selkiytyä ainakin puitteiltaan siten, että jätteen käsitteestä oli päästy kotimaisenkin lainkäytön ja oikeustieteen piirissä keskustelemaan, ja ennakkoratkaisujen myötä yhteisöjen tuomioistuimen tulkintojen merkitys konkretisoitui kaikille toimijoille. Yhteisöjen tuomioistuin on vähitellen alkanut vahvistaa myös jätteen käsitteen laajuutta rajaavia kriteereitä, ja keskustelu on ainakin lainsäädäntö- ja politiikkatasolla selvästi siirtymässä jätteen käsitteen laajentamisesta yhä uusille aloille kohti sen *supistamista* siellä, missä se ympäristönsuojelun ja muiden sääntelyn tavoitteiden valossa on mahdollista.<sup>112</sup>

*EUTI:n oikeuskäytännön* tasolle jätteen käsitteen supistamisen projekti ei näy edenneen yhtä selvästi kuin yhteisön jätepoliittiseen suunnitteluun, lainvalmisteluun ja uuden jättepuitedirektiivin myötä lainsäädäntöönkin; ks. esim. EUTI:n ratkaisu asiassa Total (C-188/07), jossa jätteen haltijuuteen perustava vastuu ulotettiin koskemaan mereen aluksesta karannutta sinällään täysin käyttökelpoista ja tuotteena kuljetettua polttoainetta. Yleisemminkin yhteisön *toimielinten keskinäiset erimieli-*

---

<sup>109</sup> Jätteen käsitteelle annettava laaja tulkinta, jonka tarve perustuu jättepuitedirektiivin tavoitteeseen ja perussopimukseen kirjattuihin ympäristöpolitiikan tavoitteisiin (nykyisin art. 191 SEUT), erityisesti suojelun korkeaan tasoon, on ollut keskeinen osa EUTI:n tulkintakäytäntöä aina ratkaisusta yhdistetyissä asioissa C-418/97 ja C-419/97 ARCO Epon, ks. kohdat 36–40.

<sup>110</sup> Käsitelmä siitä, että jätteen ja ei-jätteen välinen rajanveto on tyypillisesti vaikeaa vain tiettyjen jätejakeiden kohdalla, on otettu lähtökohdaksi myös uudemmassa unionin jätepolitiikassa ja -sääntelyssä, kuten jätteen synnyn ehkäisyä ja jätteen kierrätystä koskevassa temaattisessa strategiassa ja uuden jättepuitedirektiivin ns. ”end of waste” -artiklassa, jota tarkennetaan komitologiamenettelyssä; ks. KOM (2005) 666 lopull., liite 1 jakso 1 ja direktiivi 2008/98/EY art. 6.

<sup>111</sup> Asiat C-9/00 Palin Granit ja C-114/01 Avesta Polarit Chrome; ks. *Maunu* (2003) s. 919–920. KHO:n asioita koskevat ratkaisut ovat Palin Granitin osalta KHO 1999:81 (ennakkoratkaisupyyntö) ja KHO 2002:82 (asiaratkaisu), Avesta Polarit Chromen osalta KHO 2001:10 (ennakkoratkaisupyyntö) ja KHO 2004:43 (asiaratkaisu).

<sup>112</sup> Selvää virstanpylvästä jätteen käsitteen alaa rajaavassa kehityksessä edustaa yhteisön tuoreehko jättepuitedirektiivi 2008/98/EY, johon on sisällytetty tiettyjä sovellusalan rajauksia, kriteerejä jätteen ja sivutuotteen välisen rajanvedon helpottamiseksi, sekä ns. end of waste -kriteerien vahvistamismekanismi.

syydet vallitsevan oikeustilan toivottavasta sisällöstä on yksi niistä EU-oikeuden teemoista, jotka tulisi jollakin hallittavalla tavalla saada otetuksi lukuun ja haltuun jäsenvaltiotason oikeudellista *tulkinta- tai oikeuslähdeoppia* kehitettäessä. Problematiikka, johon paneudutaan muutamalla rivillä tämän kirjoituksen lopuksi, ei valitettavasti ratkea yksioikaisesti siten, että EUTI:n tulkinta tulisi mieltää sitovaksi ja muita ei.

### 4.3 Yhteenveto rakenteellisen implementaation kehityksestä Suomessa

Edellä on pyritty luonnostelemaan jätteen käsitteeseen liittyvän tulkintajuridiikan pohjalta sitä muutosta, jonka EU:n jättesääntely on aiheuttanut Suomen jättesääntelyn kenttään tavallaan säädöstason taakse; tätä muutosta on nimitetty rakenteelliseksi, mutta sen voisi yhtä hyvin kuvata koskevan oikeudellisen tulkintatyön lähtökohtia. Esityksellä ei pyritä väittämään, että tämä muutos olisi palautettavissa tuomioistuinten tulkintakäytäntöön sen paremmin unionin kuin jäsenvaltionkaan tasolla, mutta siinä se on selvimmin havaittavissa<sup>113</sup>. Tarkastelussa vielä tarpeettoman vähäistä huomiota saa esimerkiksi *jättopolitiikan* (policy) alaan kuuluva ohjaus, jolle on oletettava vahvistunutta relevanssia myös oikeudellisesti<sup>114</sup>. Tämän oikeudellisesti *ei-sitovan* aineksen relevanssi oikeudellisen tulkinnan muodostumisessa on epäilemättä teoreettisesti vaikeammin lähestyttävä aihe kuin jäsenvaltion sopeutuminen kansallisen oikeuslähdeoppinsa murtumiseen ylikansallisen mutta selvästi velvoittavan *tuomioistuinkäytännön* kohdalla. Ainakin jättesääntelyn saralla olisi aihetta varsin monipuolisen yhteisöoikeudellisen normatiivisen aineksen tarkastelulle siinä varsin perustavan-

<sup>113</sup> Pyrittäessä paikallistamaan EU-oikeuden vaikutusta syntyy vaikutelma siitä, että usealta suunnalta samanaikaisesti vaikuttavat elementit aiheuttavat kokonaisvaikutuksen, joka on osiensa summaa merkittävämpi; Weiler (2002 s. 25) on kiinnostavasti kuvannut EU-oikeuden vaikutustapaa siten, että ” – Community phenomenon represents a quantitative change of such magnitude that it is qualitative in nature.”

<sup>114</sup> Esimerkiksi yhteisön ympäristöpolitiikan seitsemän temaattista strategiaa, jätteen synnyn ehkäisyä ja kierrätystä koskeva strategia niiden joukossa, on eksplisiittisesti tähdätty vaikuttamaan myös *jo voimassa olevaan lainsäädäntöön*, eikä vain perinteiseen tapaan kommentoimaan vanhaa ja valmistelemaan uutta. Vastaavasti esimerkiksi komission antamaa tiedonantoa jätteen käsitteen tulkinnasta ei ole voitu antaa muussa tarkoituksessa kuin tulkintakäytäntöä ohjaamaan, vaikka onkin selvää, etteivät komission käsitykset sido EUTI:a sen mahdollisesti päättäessä muuttaa aiempaa tulkintalinjaansa, johon komission tiedonanto paljolti perustuu.

laatuissa valossa, mikä oikeudellinen merkitys ainekselle tulisi antaa<sup>115</sup>. Pääsemättä tässä yhteydessä projektissa paljoo tuomioistuinkäytäntöä pitemmälle, jakson lopuksi on syytä koota yhteen Suomen kehityksen pääpiirteet periodisoivana teemoitteluna.

Suomen rakenteellisessa implementaatiokehityksessä, jossa on omakuttu EU:n institutionaalisia lähtökohtia, jätepolitiikkaa ja jättesäätelyn käsitteitä, voidaan luonnostella seuraavia kausia<sup>116</sup>:

1. Pian EU:n täysjäsenyyden jälkeen tapahtunut *havahtuminen* yhteisöoikeuden etusijan konkreettisuuteen ja kotimaisen oikeuslähdeopin murtumiseen. Soveltamisalasäännöksen valmistelua koskevan historiallisen katsauksen perusteella vaikuttaisi ilmeiseltä, ettei jätteen käsitteen määräytymiseen suoraan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä voitu Suomessa olla hyvin valmistautuneita. Jätelain keskeisen käsitteen tulkintaan ei ollutkaan enää saatavissa tukea totutusti lainvalmisteluaineistosta, sillä se viittasi unionisäätelyyn, jonka sisäinenkin oikeustila asiassa oli epäselvä<sup>117</sup>. Oikeuslähdeopin murros näyttäytyy jättesäätelyssä myös siinä, että varsin merkittäviä säädöksiä (esim. kaatopaikkadirektiivi) on implementoitu valtioneuvoston päätöksinä ja asetuksina, joista ei ole saatavilla totutun tasoista valmisteluaineistoa<sup>118</sup>.

2. Vuosituhannen vaihteen molemmin puolin tapahtunut *tottuminen* siihen, että lainsäätäjän ohella muidenkin jättesäätelyn kanssa toimivien on seurattava yhteisön säätelyä ja siitä annettuja tulkintoja. Yhteisöoikeus dynaamisuudessaan näyttäytyy kuitenkin yhtä hyvin säädös- kuin ratkaisukäytäntötasolla vaikeasti hallittavana ja ennakoitavana. Yhteisöjen tuomio-

---

<sup>115</sup> Ks. luonnostelua teemasta aivan kirjoituksen lopussa pääjaksossa 5.

<sup>116</sup> *Jääskinen* (2008 s. 39–56) tyypittelee mielenkiintoisesti EU-oikeuden vaikutusta Suomessa kolmeen aaltoon, mutta hänen jaottelunsa täsmää vain osittain jättesäätelystä saatavan kuvan kanssa. Olennainen ero on siinä, ettei kansallisen lainsäädännön sopeuttamista ennen Suomen ETA-jäsenyyttä (Jääskisen kausi 1981–1989) juuri tapahtunut, vaan laajat muutokset toteutettiin suoraan toisen ”direktiivien maihinnousu” -kauden aikana. Vastavasti oikeusjärjestyksen laaja-alaisempi sopeutuminen yhteisöoikeuteen alkoi nähdäkseni jättesäätelyn saralla myöhemmin kuin 1995 ja on kestänyt kauemmin.

<sup>117</sup> Kuten todettua, vaikutelma EU-oikeudellisesta lainvalmisteluaineistosta on varsin epäkoherentti, eikä esimerkiksi komission ehdotusta direktiiviksi voida samalla tapaa pitää indisiona lainsäätäjän tahdosta kuin kotimaisessa perinteessämme hallituksen esitystä eduskunnalle. Erilaisille sinällään saatavilla oleville sidosryhmäkuulemisille on niin ikään vaikea löytää merkittävää oikeudellista relevanssia tulkittaessa lopullista säädöstä jäsenvaltiotasolla.

<sup>118</sup> Kuten aiemmin tuottajavastuujärjestelmän osalta on esitetty, laajojen delegaationormien kautta implementoimisen käytäntö voi olla myös perustuslaillisesti ongelmallinen lähestyttäessä velvollisuuksien ja oikeuksien perusteista säätämisen rajaa; ks. edellä jaksoa 2.2.1 ja perustuslaillisuutta tarkastelevaa selvitystä *Kaupilla* 2009.



istuimen teleologinen tulkintatapa ja ennakkoratkaisumenettelyn pitkä kesto tulevat tutuiksi, kun korkein hallinto-oikeus pyysi tapauksissa Palin Granit ja Avesta Polarit Chrome ennakkoratkaisut. Oikeuskäytännön ohella kotimaisessa kirjallisuudessa ilmestyi yksittäisiä kirjoituksia aiheesta, mikä osaltaan selvensi oikeustilaa<sup>119</sup>.

3. Avauksia *kansallisen tulkintakäytännön* suuntaan siinä mielessä, että KHO sovelsi kahdessa tapauksessa itsenäisesti EU-oikeutta niiden suunta-  
viivojen pohjalta, jotka lähinnä EUTI oli tulkintakäytännössään asettanut<sup>120</sup>. Merkilläpantavaa tässä määrältään vähäisessä tulkintakäytännössä on se, että ainakin linjaratkaisussa KHO 2005:90 omaksuttu tulkinta on verrattain rohkea, ja antaa aihetta olettaa sen pohjana käytetyn laajempaa-kin EU-oikeudellista normipohjaa kuin yksinomaan EUTI:n ratkaisuja.

Ratkaisussa 2005:90 oli kysymys ferrokromitehtaan tuotantoprosessissa muodostuvan ja sittemmin takaisin samaan tuotantoprosessiin palautettavan kuonan jätestatuksesta sekä siitä, tulisiko tehtaan ulkopuolelta ostama metalliromu määritellä jätteeksi. Erityisesti metalliromun osalta KHO:n ratkaisu vaikuttaisi prima facie olevan ristiriidassa EUTI:n tapauksissa Mayer Parry (C-444/01) ja Niselli (C-457/02) vahvistaman oikeusohjeen kanssa, jonka mukaan kerran käytöstä poistettu romumetalli tulisi määritellä jätteeksi aina siihen asti, kun se sulatetaan ja sen jälkeisessä työstössä saavuttaa selvästi uuden tuotteen statuksen. KHO:n ratkaisun antamisen aikoihin komissio oli antanut sekä ehdotuksen uudeksi jätepuitedirektiiviksi että temaattisen strategian jätteen synnyn ehkäisystä ja kierrätyksestä, joissa molemmissa painotettiin EUTI:n tulkintalinjaa selvästi pidättyvämpää jätteen käsitteen alan tulkintaa ja aktiivisempaa end-of-waste-kriteerien kehittämistä<sup>121</sup>. Tapaus on hyvä esimerkki tilanteesta, jossa jäsenvaltiotason oikeuskäytäntö saa erilaisen ”oikeaoppisuusarvion” riippuen siitä, tarkastellaanko sitä ennen vai jälkeen valmistella olleen lainsäädännön hyväksymisen – antohetkellään rohkeahko KHO 2005:90 vaikuttaisi olevan hyvin linjassa uuden jätepuitedirektiivin 2008/98/EY kanssa<sup>122</sup>.

<sup>119</sup> Kautto 1998 ja Maunu 2003.

<sup>120</sup> *Oikeustieteellisesti* huomattavaa hyppäystä kansainvälisen tason jätettä koskevaan keskusteluun edustaa tällä kaudella ilmestynyt *Harri Kalimon* väitöskirja (2004, kaupallinen versio 2006), joka tässä esityksessä valitun kotimaisen näkökulman vuoksi jää vain maininnan varaan.

<sup>121</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jätteistä KOM (2005) 667 lopullinen ja komission tiedonanto jätteiden syntyminen ehkäisystä ja kierrätyksestä koskevasta temaattisesta strategiasta KOM (2005) 666 lopullinen.

<sup>122</sup> Tapaus KHO 2005:90 ansaitsisi tarkemman analyysin kuin mihin tässä yhteydessä on mahdollisuutta jo siksikin, että sen suhde REACH-asetukseen on toinen dimensio, jossa

Kansallisen tulkintakäytännön kehittämisen alku sattui ajanjaksoon, jolle EU-oikeudellisesta näkökulmasta oli leimallista uuden jätepuitedirektiivin valmistelu ja näin ollen se, että voimassa olevan oikeuden sisältö määrittyi tavanomaista merkittävämmiin lainvalmistelu- ja muista politiikkatason dokumenteista käsin<sup>123</sup>.

4. Parhailtaan meneillään on vaihe, jossa yhteisö on antanut uuden jätepuitedirektiivin, eli keskeisimmän unionin jätėsääntelyä muotoavan säädöksen, jonka kansallisen voimaansaattamisen määräaika päättyy jo 12.12.2010<sup>124</sup>. Direktiivi sisältää mielenkiintoisia yksityiskohtia, kuten aiemmin kolmiportaisen jätepoliittisen tavoitehierarkian eli ensisijaisuusjärjestyksen muuntumisen viisiportaiseksi<sup>125</sup>, sekä aiempaa selvemmin säännöksiin kirjatun sitoutumisen jätteen synnyn ehkäisyyn ja uudelleenkäyttöön. Direktiivissä painotetaan lisäksi selvästi aiempaa voimakkaammin end-of-waste-kriteerien kehittämistä, eli menettelyjä, joissa jokin materiaali saataisiin palautettua jätteestä takaisin tuotestatuksen piiriin siten, että sen hyötykäyttö neitseellisen raaka-aineen sijaan helpottuisi.

Direktiivin systematiikassa keskeiseen jätepolitiikan ja -huollon *ensisijaisuusjärjestykseen* uutuutena lanseeratun ”uudelleenkäyttöön valmistelun” sisältö jää nähtäväksi, mutta epäilemättä sekin jätteen synnyn ehkäisy ja jätteen hyödyntämisen välikategoriana on omiaan rajamaan materiaaleja aiempaan nähden kevennetyissä menettelyissä pois jättestatuksen alta. Uuden termistön ohella maininnan ansaitsee myös se, ettei yhteisösääntelyn (käännöksen) ja kansallisen lainsäädännön eroi-

---

ajan kuluminen muutti vahvistetun oikeusohjeen merkitystä. Jätėsääntelyssä tyypillinen toimijakentän aversio jättestatusta kohtaan nimittäin asetui ainakin hetkellisesti toiseen valloon, kun REACH-järjestelmän puitteissa osoittautui *edullisemmaksi* rekisteröidä materiaali *jätteenä* kuin tuotteena.

<sup>123</sup> Esimerkiksi jätteen käsitteen osalta mainittujen direktiiviehdotuksen ja temaattisen strategian lisäksi komissio julkaisi myös EUTI:n tulkintakäytännön pohjalta laaditun suositusasiakirjan jätteen ja sivutuotteen välisestä rajanvedosta KOM (2007) 59 lopull.

<sup>124</sup> Direktiivin täytäntöönpano on kiireyttänyt vireillä olevan jätealan lainsäädännön kokonaisuudistuksen aikataulua, mutta implementaatioaikatauluun ehtimistä on tätä kirjoitettaessa pidettävä epävarmana. Luonnos hallituksen esitykseksi perusteluineen ja liitteineen oli lausuntokierroksella 8.4.2010 asti, ja kokonaisuudistuksen ohjelmaan on vielä syksyllä 2010 kaavailtu kuulemistilaisuuksia; ks. kokonaisuudistuksen internetsivut osoitteessa: <http://www.ymparisto.fi/> > Lainsäädäntö > Valmisteilla oleva lainsäädäntö > Ympäristönsuojelun lainsäädäntöhankkeet > Jätealan lainsäädännön kokonaisuudistus.

<sup>125</sup> Ensisijaisuusjärjestyksessä huipulla on vakiintuneesti jätteen synnyn ehkäisy, ja alapäässä jätteen (loppu)käsitteily siitä eroon pääsemiseksi. Väliportaita ovat jo aiemmin olleet jätteen kierrätys ja muu hyödyntäminen (yhdessä), mutta uudella jätepuitedirektiivillä nämä eriytettiin omiksi portaitaiksi, ja heti jätteen synnyn ehkäisyyn alle sijoitettiin uutena yläpään askelmana ”valmistelu uudelleenkäyttöä varten”.

hin liittyvä terminologinen diskrepanssi valitettavasti kokonaan poistunut vanhojenkään käsitteiden osalta. Esimerkiksi jätteen ”käsittelyllä” viitataan uudessa direktiivissä osapuulleen toimintakokonaisuuteen, jota aiemmin kutsuttiin ”jätehuolloksi”; direktiivin tarkoittama käsittely pitää nimittäin sisällään jätteen hyödyntämisen ja sen ”loppukäsittelyn”. Tämä uuden terminologian mukainen loppukäsittely oli aiemmassa terminologiassa jätteen käsittelyä, joka yhdessä jätteen hyödyntämisen kanssa muodosti asianmukaisen jätehuollon piiriin<sup>126</sup>.

Jätepuitedirektiivin kenties merkittävin uutuus kansalliselle lainsäädännölle on velvoite laatia *jätteen synnyn ehkäisyn kansallinen ohjelma*. Jätteen synnyn ehkäisyn moniulotteisesta tavoitteesta merkittävä osa jää jäsenvaltiotasolla suunniteltavaksi ja täytäntöön pantavaksi, mikä aiemmasta poiketen korostaa politiikkatason ohjauksen asemaa vanhastaan varsin pitkälle sitovan sääntelyn varaan rakentuneessa EU:n jätepoliittisten ohjauskeinojen kentässä<sup>127</sup>.

Lainsäädännön ohella myös oikeuskäytäntö on jatkanut kehittymistään viimeisenä virstanpylväänään EUTI:n ennakkoratkaisut asiassa Lahti Energia<sup>128</sup>. KHO oli pyytänyt ennakkoratkaisua kysymyksiin, jotka liittyivät kaksiosaiseen laitosratkaisuun, jossa ensimmäisessä polttolinjattomassa osassa kaasutettiin jätteestä toisessa laitoksessa poltettavaa korkealuokkaista kaasua. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus joutui epätavanomaisesti pyytämään EUTI:lta *kaksi* ennakkoratkaisua (C-317/07 ja C-209/09), koska kansallisen oikeusprosessin myöhemmässä vaiheessa osoittautui, ettei laitossuunnitelman lopullinen sisältö vastannutkaan ensimmäisen ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä esitettyä kuvausta<sup>129</sup>. Epäselvyys, jolle EUTI antoikin ratkaisevan merkityksen jälkimmäisessä ennakkoratkaisusaan, koski puheena olleen kaasun puhtausastetta<sup>130</sup>.

<sup>126</sup> Vastaava terminologinen siirtymä, jossa aiempi jätteen käsittely nimetään jätteen loppukäsittelyksi, on luonnollisesti tarkoitus sisällyttää myös valmisteilla olevan uuden jätelaikiin; ks. ehdotus hallituksen esitykseksi § 4, ja sihteeristön luonnos yksityiskohtaisiksi perusteluiksi (§ 4) s. 8.

<sup>127</sup> Ks. jätteen synnyn ehkäisyn ohjauskeinoista eräissä OECD-maissa *Suvantola – Lankinen* 2008.

<sup>128</sup> Tapausta Lahti Energia koskevat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat KHO 2007:45 ja KHO 2009:51.

<sup>129</sup> EUTI:n ratkaisussa C-209/09 tilannetta luonnehdittiin seuraavasti (ratkaisun kohta 15): ”Lahti Energia ilmoitti silloin, että se ei ympäristölupahakemuksessaan sekä valituksissaan Vaasan hallinto-oikeudelle ja ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ilmoittamastaan poiketen toteutakaan suunnittelemaansa jätteiden lämpökäsittelyn avulla synnytetyn kaasun puhdistusta kaasutinlaitoksessa – –.”

<sup>130</sup> Ks. ratkaisun C-209/09 kohdat 23–31.

Menemättä pidemmälle KHO:n esittämien ennakkoratkaisupyyntöjen yksityiskohtiin voidaan todeta, että ainakin jätteen käsitteeseen liittyen on KHO:n ja EUTI:n välillä havaittavissa selvä kaksisuuntainen kommunikaatiosuhde<sup>131</sup>, jonka puitteissa myös jäsenvaltiotasolta unionioikeuteen päin on noussut sittemmin oikeudellisesti velvoittavaa normatiivista aines-  
ta.<sup>132</sup>

On syytä tunnistaa se, että EUTI:n mahdollisuudet kehittää unionin oikeustilaa aivan olennaisella tavalla riippuvat sille esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten laadusta. Myöhemmässä vaiheessa myös yhteisön lainsäätäjä voi omaksua oikeuskäytännön kautta vahvistuneita normeja siten, ettei esimerkiksi ole kaukaa haettua esittää uuden jätteputedirektiivin sisältävän piirteitä, jotka ovat peräisin KHO:n ennakkoratkaisukysymyksistä<sup>133</sup>. Jättesäätelyn ulkopuolelta jäsenvaltiotason positiivisena syötteenä maininnan ansaitsee tapaus Concordia Bus Finland (C-513/99), jossa alkujaan helsinkiläinen hankintaviranomainen kehittäjä julkisten hankintojen ympäristökriteereitä tavalla, joka sittemmin johti niiden hyväksymiseen EUTI:n ratkaisujen kautta osaksi koko unionin oikeutta<sup>134</sup>.

Yhteenvetona vaikuttaisi siltä, että Suomessa on tapahtunut merkittävä siirtymä EU:n jättesäätelyn kiireessä implementoinnin ja sen seurauksiin

---

<sup>131</sup> Unionin ja jäsenvaltiotason tuomioistuinten välisen kommunikaatiosuhteen tarpeeseen ja tiettyihin pulmiin viittaa *Kanninen* (2003 s. 1270), joka tarkastelunsa lopuksi luonnosteli myös mahdollisuutta tarvittaessa pyytää samassa asiassa toinen ennakkoratkaisu, jolle ensimmäinen tarjoa riittävää pohjaa asian jatkokäsittelylle (ibid. s. 1272). Jo hänen kirjoitusaikanaan jättesäätelyn edustus KHO:n ennakkoratkaisupyyntöistä EUTI:lle oli varsin huomattava: kaksi kymmenestä.

<sup>132</sup> Weiler (2002 s. 28 ja 32) on toisesta näkökulmasta korostanut jäsenvaltioiden tuomioistuinten merkitystä EU-oikeuden kehitykselle siinä mielessä, että jäsenvaltioiden kansalaisille tutut oikeusistuimet soveltaessaan EU-oikeutta ja esittäessään ennakkoratkaisupyyntöjä EUTI:lle vahvistavat EU-oikeuden aseman ja legitimitietin kansallista oikeutta vastaavalle tasolle. Weilerin termin kansalliset tuomioistuimet ulottavat näin tyypillisesti kansalliseen oikeuteen liittyvän ”tottelemisen tavan” (”habit of obedience”) koskemaan myös EU-oikeutta – erotukseksi yleisestä kansainvälisestä oikeudesta, joka notorisesti kärsii täytäntöönpanovaikeuksista.

<sup>133</sup> Esimerkiksi uuteen jätteputedirektiiviin 2008/98/EY kirjatuiista jätteen ja sivutuotteen välisen rajanvedon kriteereistä (art. 5) on selvästi tunnistettavissa piirteitä KHO:n ennakkoratkaisupyyntöjen johdosta annetuista EUTI:n ratkaisuisista *Palin Granit* (C-9/00) ja *Avesta Polarit Chrome* (C-114/01).

<sup>134</sup> Tapauksen merkitystä korostaa mm. *Ojanen* (2005b s. 1225–1226 ja 2006 s. 293), joka luonnehtii KHO:n ennakkoratkaisupyyntöä ”tärkeä[ksi] ’vireillepano[ksi]’, jonka kautta EY:n tuomioistuin sai tilaisuuden ottaa kantaa ympäristönäkökohtien merkitykseen julkisissa hankinnoissa.”

sopeutumisen kulttuurista kohti aktiivista ja vuorovaikutteista yhteisöoikeuden hyödyntämistä ja kehittämistä<sup>135</sup>. Nähtävillä on kenties myös piirteitä uudenaikaisesta joustavasta oikeuslähdeopista, jossa unionioikeutta tulkitaan aktiivisesti myös kansallisin voimin käyttäen tulkinnassa tukena – perinteisen kotimaisen oikeuskäytännön ja lainvalmisteluaineiston ohella – unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, sekä yhteisön lainsäädäntöön kiinteässä yhteydessä olevia politiikkainstrumentteja. Näin ollen teknisen normimassan ohella Suomen jätessäntelyn *tulkinnallisissa taustaoletuksissa* on tapahtunut huomattava muutos. Kirjoituksen päättävässä jaksossa pohditaan, mitä tästä voisi tai tulisi ajatella.

## 5 POHDINTAA: EU-OIKEUDEN JA KANSALLISEN OIKEUDEN VÄLISESTÄ SUHTEESTA JA OIKEUDELLISEN TULKINNAN UUSISTA PUITTEISTA

### 5.1 Suhtautumisesta EU-oikeudellisen aineiston vaihtelevaan normatiivisuuden asteeseen

Tässä kirjoituksessa on luonnosteltu EU-oikeuden aiheuttamaa muutosta Suomen jätessäntelylle. Jätessäntelyn esimerkin valossa voidaan todeta, että siirtyminen EU-oikeuteen on ollut merkittävä murros sekä lainsäädännöllisesti, lainkäytöllisesti että oikeustieteellisestä näkökulmasta. Monitahoinen muutosprosessi jatkuu edelleen, eritahtisena eri oikeudenoilla ja oikeudellisten toimijoiden arjessa, vaikka täysjäsenyyden alusta on kulu-  
nut jo viisitoista vuotta.

Tarkasteltaessa *säädöstason implementaatiota* voitiin havaita jo annetun *säätelyn määrässä* huomattava muutos ja siirtymä, jossa aiemman jätehuoltolain kansallinen järjestelmä keskeisiltä osin korvattiin unionisäätelyllä<sup>136</sup>. Sivuttaen tässä maininnalla jo puheena ollut lainvalmistelu, jonka

<sup>135</sup> Tätä kirjoitettaessa ei ole vielä mahdollista ottaa merkittävästi kantaa vireillä olevaan uuden jätelain valmisteluun, joka jossain määrin on kärsinyt implementaatioaikataulun tiukkuudesta. *Prima facie* toki on oletettavissa, että uuden jätelain valmistelussa EU-oikeuteen on voitu ottaa rutinoituneempi jäsenvaltionäkökulma kuin runsas puolitoista vuosikymmentä sitten – mutta tämä ei kuitenkaan ole estänyt sitä, että eniten julkisuudessa esillä olleeksi osakysymykseksi muodostui jälleen yhdyskuntajätteen kuljetuksen järjestäminen, joka oli keskeisenä kiistakapulana jo 1970-luvulla jätehuoltolakia valmisteltaessa.

<sup>136</sup> Kuten todettua, voimassa olevaan jätelakiin liittyy parisenkymmentä lakia alemmanasteista säädöstä, joista lähes kaikki on annettu EU-jäsenyyden kaudella. Sivumennen on

luonne on pysyvästi muuttunut implementaatiovetoisilla oikeudenaaloilla, voidaan *rakenteellisesta muutoksesta* kirjata selvimmät havainnot *oikeuskäytännöstä*, jossa implementoidun lainsäädännön keskeisten käsitteiden ja periaatteiden sisältöä on jouduttu hakemaan uudenaissaan institutionaalissa ympäristössä ja uudenaalaisista normilähteistä.

Jätesääntelyn näkökulmasta verrattain moni EU-oikeudellinen teema vaikuttaisikin jo 2010-luvulle tultaessa vakiintuneen osaksi Suomen oikeusjärjestystä ja -järjestelmää. Erityisesti johdetun EU-oikeuden implementaation tekniset lähtökohdat lainsäädännössä<sup>137</sup>, ja Euroopan unionin tuomioistuimen<sup>138</sup> asema sekä normi- että instanssijärjestelmässä tuntuvat jäsentyneen ilman suurempia vastakkainasetteluita osaksi Suomen oikeudellista elämää. On selvää, että nämä EU-oikeuden keskeisimmät jäsenyysvelvoitteiden täyttämiseen liittyvät elementit on otettu asiaankuuluvalla tavalla haltuun myös *oikeustieteen* piirissä. Samalla vaikuttaisi kuitenkin siltä, että keskustelua oikeusjärjestysten suhteesta on käyty paljolti siinä merkityksessä, millä edellytyksillä unionioikeus voi syrjäyttää tai muutoin jollakin *dramaattisella tavalla* ulottaa vaikutuksensa kansalliseen oikeuteen. Tyypillinen huomion kohde on ollut mm. EU-oikeuden tulkintavaikutus<sup>139</sup>, jonka mukaan jäsenvaltioiden on joko pidättäydyttävä tulkinnasta, joka vaarantaisi EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen, tai aktiivisesti tulkittava oikeuskysymyksen ratkaisu teleologisesti EU-oikeutta pa-

---

syytä viitata myös *Matti Wibergin* (2005 s. 11 ja passim.) artikkelissaan hyödyntämään metodiin, jossa hän oli laskemalla EU-vaikutteisten *lakien* määrää pyrkinyt analyysiin EU-oikeuden vaikutuksesta Suomen oikeusjärjestykseen. Ainakin jätesääntelyn kohdalla kyseinen kvantitatiivinen metodi vaikuttaa karkealta sikäli, että suurin osa EU-perustaista sääntelymassaa on implementoitu nimenomaan lakia *alemman tason* säädöksinä.

<sup>137</sup> Tässä ei ole tarkoitus implikoida, että Suomi panisi mallikelpoisesti täytäntöön kaiken EU-oikeudellisen aineksen, eikä sen paremmin, että implementaation tekninen vähimmäistaso olisi helppo täyttää. Tarkoitus on ainoastaan väittää, että Suomeenkin on jo ehtinyt välittyä vakiintunut kuva siitä, mistä implementaatiossa – ongelmiseen – on ilmiönä kysymys. Implementaatiosta EU-oikeuden ”sisäisestä” näkökulmasta ks. *Maunu* 2005 tai 2008.

<sup>138</sup> 1.12.2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella muun ohessa muutettiin unionin tuomioistuinten nimet – monien mielestä epäselvempään suuntaan. Tässä kirjoituksessa käytetty lyhenne EUTI viittaa nykyiseen Unionin tuomioistuimeen (ent. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin), eikä sillä ole tarkoitus kattaa muita Euroopan unionin tuomioistuimen osia, eli Unionin yleistä tuomioistuinta (ent. ensimmäisen asteen tuomioistuin) tai virkamiestuomioistuinta, joiden merkitys jätesääntelyn kehitykselle on ollut vähäinen. Ks. Lissabonin sopimuksen terminologiasta esim. EUTI:n lehdistötiedote nro 104/09, joka on annettu 30.11.2009.

<sup>139</sup> Tulkintavaikutusta pidetään aiemmin korostettua huomiota saaneita etusija- ja välittömän vaikutuksen periaatteita yleisempänä ja merkittävämpänä EU-oikeuden tapana vaikuttaa oikeudelliseen tulkintaan unionin ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta olennaisesti säännöstelevän *lojaliteettiperiaatteen* (art. 4 SEU, ent. art. 10 EY) mukaisesti.

remmin toteuttavaan suuntaan. Sen sijaan kysymystä siitä, miten jäsenvaltion ja unionioikeuden muodostamaa oikeusjärjestelmää tulisi kehittää silloin, kun EU-oikeudellinen tehokkaan toteutumisen taso täyttyy, eli kun EU-oikeus näyttäisi mahdollistavan useamman legitiimiltä vaikuttavan tulkinnan, ei ole sanottavasti kehitelty.

Toinen samansuuntaiseen tiedonintressiin osoittava, ja luultavasti käytännössä tyypillisempi ongelma on se, jossa *EU-oikeuden edellyttämä oikeustila jää epäselväksi* kaiken käsillä olevan sitovan oikeudellisen materiaalin pohjalta, eikä tulkintatilanteeseen syystä tai toisesta ole mahdollista saada apua esimerkiksi komissiolta tai unionin tuomioistuinta – on selvää, ettei esim. ennakkoratkaisumenettelyä voi käyttää aina, vaikka siihen olisi periaatteessa velvollisuus aina epäselvyyden vallitessa turvautuakin<sup>140</sup>. Tilanne on tietyllä tapaa delikaatti keskustelulle, koska puhtaaksiviljellyn EU-oikeusteorian kentässä ei liene juuri sijaa pohdinnoille, joissa kehitellään EU-oikeuden jättämän epäselvyyden paikkaamisen lähtökohtia jäsenvaltiotasolla<sup>141</sup>.

Osaltaan pelkona on voinut olla se, että kaikinainen puhe *liikkumavarasta* jäsenvaltiotason EU-oikeudellisen tulkinnan lähtökohdissa voidaan tulkita kriittiseksi, ja helposti protektionismin suuntaan taipuvaksi ”kansalliseksi” etäisydenotoksi EU-oikeuden tavoitteista<sup>142</sup>. Mikäli puolestaan

<sup>140</sup> Velvollisuus ennakkoratkaisupyynnön tekemiseen pohjautuu ensi kädessä perussopimuksen artiklaan 267 SEUT, mutta tarkemmat kriteerit rajanvedolle sen suhteen, milloin ratkaisu voidaan ajatella jättää pyytämättä, ovat muodostuneet EUTI:n ratkaisukäytännössä alkaen tapauksesta CILFIT 283/81. Kriteerejä pidetään yleisesti niin tiukkoina, että niihin joudutaan käytännössä tulkintatyössä ottamaan tiettyä etäisyyttä; ks. esim. *Koskelo* (2008 s. 632), joka viittaa ”kokonaisuuden kannalta järkevällä tavalla” toimimiseen tarpeeseen, *Jääskisen* (2007 s. 433) luonnehtiessa kriteereitä ”mahdottomiksi”, josta huolimatta EUTI ei ole halunnut väljentää niitä.

<sup>141</sup> Toisaalta tilanne, jossa EU-oikeuden tehokas täytäntöönpano edellyttäisi jotakin *teknistä tarkennusta*, jonka unioni (komissio) sittemmin on jättänyt tekemättä, ei ole unionioikeudelle vieras. Ks. esim. julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus asiassa C-446/08, jossa hän päätyy suosittelemaan tietyn kansallisen harkinta- ja toimenpidevallan vahvistamista jäsenvaltioille tilanteessa, jossa komissio oli jättänyt (lisäravinteiden) sääntelyjärjestelmän toiminnalle olennaiset raja-arvot vahvistamatta. EUTI vahvisti ratkaisussaan näiltä osin (para 35–37) ratkaisuehdotuksen.

<sup>142</sup> Oletus jäsenvaltiotason liikkumavarakeskustelun kaihtamisesta voi olla kirjoittajan ylitulkinta, ja sitä sen toki varsinkin direktiivivetoisella oikeudenalalla tulisikin olla – ottaen huomioon artiklassa 288 SEUT (ent. art. 249 EY) ilmaistun lähtökohdan, EU:n konstitutionalisaatiokehityksessä tapahtuneen arvopohjan monipuolistumisen, sekä Lissabonin sopimuksen myötä mahdollisesti uutta tukea saaneen subsidiariteettiperiaatteen. Kaikesta tästä huolimatta edelleenkin paljolti sisämarkkinavetoisen unionioikeuden perinteessä on jotain, joka antaa vaikutelman väljyyttä ja tulkinnanvaraisuutta kaihtavasta ja verrattain kompro-

liikkumavara ei aidosti vaaranna EU-oikeudellisia tavoitteita, se rajautuu subsidiariteettiperiaatteen otsikon alla helposti ulos EU-oikeudellisesti relevantista keskustelusta, nimittäin aidosti jäsenvaltiotasolle jätetyn harkittavallan piiriin, joka ei ole EU-oikeuden sisäisestä näkökulmasta mielenkiintoista.

Toisaalta Euroopan unionin järjestelmä, ymmärrettynä laajemmin kuin vain lainsäätäjän tai tuomioistuimen tiukasti velvoittavan oikeudellisissa rooleissa, tuottaa huomattavan määrän erilaista policy-tasoisia dokumentaatiota<sup>143</sup>. Tähän nähden ajatus siitä, että unioniprojektissa olisi oikeudellisestikaan kyse yksinomaan sitovan – ja ympäristösääntelyssä tyypillisesti vielä minimiharmonisoivan<sup>144</sup> – sääntelyn implementaatiosta tuntuu oudolta. Pikemminkin vaikuttaisi, että unioni tuottaa selvästi sitovan lainsäädännön ja oikeuskäytännön ohella tarkoituksellisesti myös sellaista dokumentaatiota, jonka oikeudellinen status ja relevanssi on epäselvä. Samalla unioni sekä policy-tasoisien dokumentaation sisällössä<sup>145</sup> sekä järjestelmä-

---

missittomasta projektista, jossa tietyn legitiimin alueen ja tyylin ylittävä puhe tulkitaan helposti harhaoppiseksi. – Viittauksena unionioikeuden edelleen jatkuvaan tiettyyn sisämarkkinavetoisuuteen käy todeta, ettei esimerkiksi teoksissa *Craig – de Búrca* 2008 tai *Ward* 2009 käsitellä ympäristönsuojelua käytännössä mitenkään, saati että se olisi sijoitettu unionioikeuden ytimeen sillä tavoin kuin monet ympäristöoikeuden edustajat (esim. *Kumpula* 2007 s. 245–247) kirjoittajan tavoin toivoisivat, ja kotimaassa yleisen eurooppaoikeuden näkökulmasta *Ojanen* (2006 s. 254–255) on esittänyt.

<sup>143</sup> Esimerkiksi ympäristöoikeuden ja jätesääntelyn suunnalta selvästi oikeudellistakin relevanssia tavoittelevia policy-dokumentteja olisivat ainakin koko unionin ympäristöpoliittiset ohjelmat (esim. KOM (2001) 31 lopull.), tiedonannot jättopoliitikasta (90/C 122/02) ja jätestrategiasta (97/C 76/01), temaattinen strategia jätteen syntyyn ehkäisystä ja kierrätyksestä (KOM (2005) 666 lopull.), joka oli tarkoitettu luettavaksi yhdessä sekä muiden ympäristöpolitiikkaa luotaavien temaattisten strategioiden kanssa että ottaen huomioon komission antaman ehdotuksen uudeksi jättepuidedirektiiviksi, sekä tulkitseva tiedonanto jätteistä ja sivutuotteista KOM (2007) 59 lopull.

<sup>144</sup> Ympäristösääntelyn oikeusperusta on perinteisesti ollut art. 192 SEUT (ent. art. 175 EY), ellei kyse ole keskeisesti sisämarkkinoihin kajoavasta täysharmonisoivasta sääntelystä, jota on annettu artiklan 114 SEUT (ent. art. 95 EY) nojalla. Suurin osa yhteisön jätesääntelystäkin on annettu ympäristöperusteella, ja vain olennaisesti tuotteita koskevat (mm. pakkausjätedirektiivi (94/62/EY) ja ns. RoHS-direktiivi (2002/95/EY) tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa on annettu sisämarkkinaperusteella. Paristojätedirektiivistä (2006/66/EY) osa artikloista on annettu ympäristöperusteella, osa sisämarkkinaperusteella.

<sup>145</sup> Esimerkiksi seitsemän ympäristöpolitiikan lohkolle annettua temaattista strategiaa pyrkivät eksplisiittisesti toteuttamaan tavoitteitaan (mm. osallistua täytäntöönpanovajeen torjuntaan) myös jo *voimassa olevan oikeuden* suhteen, eikä vain luonnostelemalla tulevia lainsäädäntötarpeita. On vaikea nähdä selvempää kirjausta siitä, että näille dokumenteille on ainakin EU-tasolla tarkoitettu relevanssia harkittaessa oikeudellisia tulkintatilanteita jäsenvaltioissa. – On toinen asia, että useat temaattisista strategioista ovat sisällöltään jättestrategiaakin väljempää siten, että niistä suorien tulkintasuositusten johtaminen voi olla



tasolla antaa ymmärtää (implisiittinen viittaus lojaliteettiperiaatteeseen) tälläkin materiaalilla ainakin *voivan olla* oikeudellista relevanssia.

Näyttäisikin olevan epätydyttävää pyrkiä hahmottamaan EU-oikeus yhtäältä oikeudellisesti sitovaksi projektiksi, ja toisaalta ei-oikeudelliseksi projektiksi, jossa unioni kuin ”lämpimikseen” suosittaa jäsenvaltioille valtavalla asiakirjavolyymillä erilaisia toimintatapoja, ilman että näitä tarvitsee lainkaan ottaa oikeudellisesti huomioon, koska ne eivät sido. Koska EU-oikeus toteutuu nimenomaan jäsenvaltioissa, vaikuttaisi perustellumalta olettaa EU-oikeuden suotuisan kehityksen edellyttävän koko järjestelmän motivoitumista kaikilla tasoilla *optimaaliseen* toimintaan – eikä ainoastaan jäsenyysvelvoitteiden kuuliaiseen täyttämiseen<sup>146</sup>.

Tässä ehdotettuun kuuliaisuuden tason ylittävään motivoitumiseen kieltämättä kohdallinen vasta-argumentti on se, että EU on monilla aloilla – kuten osittain jätäsääntelyssäkin – tehnyt parhaansa kohottaakseen minimivaatimukset sen verran korkealle, että motivoituminen niiden yli tai ohi kohti ei-pakollisia EU-oikeudellisia pyrintöjä voi tuntua paikoin oudolta ehdotukselta. Merkittävämpi vasta-argumentti koskee ympäristöoikeuden ulkopuolella monilla aloilla tyypillistä *täysharmonisointia*, mutta senkään suhteen ei liene syytä ajatella sitovan lainsäädännön rajaavan tyhjentävästi (EU-)oikeudellisesti relevantin aineiston piiriä; vaikka jäsenvaltiotason liikkumavara olisi vähäisempikin, kohdistuu täytöntöönpanoon aina harkintavaltaa, jonka käyttöön voidaan suhtautua spektrillä, jonka ääripäissä ovat vähimmän vaivan ja parhaan mahdollisen lopputuloksen tavoitteet. Tässä esitettävä väite on, että optimaalinen EU-oikeuden toteuttaminen jäsenvaltiotasolla edellyttää monipuolista tietopohjaa, joka ylittää perinteisen (ahtaasti ymmärretyn) oikeustieteellisen tiedonintressin.

Myös oikeustieteen suunnalta saattaisi olla tarvetta pyrkiä selvittämään EU:n eri toimielinten ja instituutioiden lähtökohtia ja olemusta siitä näkö-

---

vaikeaa, mutta esimerkiksi kyseinen strategia (KOM (2005) 666 lopull.) edusti ja edisti voimakkaasti komission kantaa siitä, että korkeatasoinen jätteenpolto olisi miellyttävä selvästi pääsääntöisemmin jätteen hyödyntämiseksi kuin EUTI:n oikeuskäytännön mukaan.

<sup>146</sup> Kirjoittajan käsitystä EU-oikeudellisen lojaliteettiperiaatteen yksisuuntaisesta perinteestä näyttäisi tukevan Lissabonin sopimuksen muotoilu (art. 4 SEU), jossa uudella tavalla korostetaan EU-tason ja jäsenvaltioiden yhteistyötä; ”– pursuant to the principle of sincere cooperation, the Union and the Member States shall, in full mutual respect, assist each other in carrying out tasks which flow from the Treaties – –.” Ks. lojaliteettiperiaatteesta laajemmin *Salminen* (2006 s. 16), jonka mukaan unionin velvoitteiden osalta periaate on edelleen kehittymässä.

kulmasta, millä edellytyksillä niiden tuottama dokumentaatio voi saada oikeudellista merkitystä. Nähdäkseni vain problematisoimalla normatiiviseksi tarkoitettua aineistoa *poispäin velvoittavuuden kriteeristä* kohti dokumenttien tarjoamia tulkinnallisia näköaloja voidaan ajatella mahdolliseksi jäsenvaltiotason toimijoiden aktiivinen, eikä vain reaktiivinen, EU-oikeudellinen tulkintatoiminta. Vaikka on epäilemättä turha pyrkiä peräänkuuluttamaan hierarkialtaan sidottua oikeuslähdeopillista<sup>147</sup> esitystä EU:n toimielinten tyypillisistä asiakirjoista<sup>148</sup>, on syytä ajatella, että oikeudellinen tulkintatilanne, varsinkin riitainen sellainen, kaipaasi oikeustieteeltä juuri evästystä argumenttien lähteiden *systemaattiseen arvottamiseen* toistensa suhteen. Mutta kuinka edetä tässä projektissa?

Näyttää selvästi helpommalta esittää väitteitä siitä, miten kansallisen ja unionioikeuden oikeusjärjestysten suhdetta *ei* tule käsittää, kuin tarjota ehdotuksia sen kuvaamiseksi. Toisaalta tuntuu siltä, että oikeustieteen on voitava tarjota voimassa olevaa oikeutta koskevien tulkintatilanteiden analyysissä pidemmällekin meneviä ohjenuoria kuin viittauksia enemmän tai vähemmän yhteismitallisten oikeuslähteiden ”punnintaan”, tai kontekstiin ja tekijöiden hiljaiseen tietoon<sup>149</sup>. Lienee ainakin syytä kysyä, *keiden* toimijoiden, *missä* kontekstissa ja *minkälaiseen* tai millä kriteereillä tapahtuvaan punnintaan<sup>150</sup>? Vastaavasti toisesta näkökulmasta samaa kenttää voi lähestyä peräänkuuluttamalla puhetta siitä, *kuinka alan toimijat suhtautu-*

---

<sup>147</sup> Institutionaalisten muutosten ja oikeudellisen materiaalin diversifikaation palauttaminen *oikeuslähdeoppiin* lienee makukysymys, kysymyksen koskiessa *oikeudellisen tulkintatyön puitteiden* muuttumista; ks. Jääskinen (2008 s. 49–56), joka käsittelee rakenteellisen tason muutosteeemoja lähinnä lainkäytön ja oikeusjärjestyksen avautumisen otsikoiden alla.

<sup>148</sup> Esimerkiksi laaja luokka ”non-paper”-asiakirjoja saattaa herättää hämmennystä sen suhteen, mitä asiakirjan saattamisella julkisuuteen on tavoiteltu, ja mikä merkitys paperille olisi annettava – kyseessä kun nimenomaisesti ei ole *asiakirja*.

<sup>149</sup> Vanhastaan erityisesti oikeuseriaatteiden ja perusoikeuksien keskinäisten kollisioiden tilanteet on ratkaisutoimintaan palautuvassa tulkintaopissa tavattu palauttaa *punnintakysymyksiä*, joihin ei ole annettavissa valmiita normikonfliktisääntöjä. Nimenomaan peräänkuuluttamatta yleisiä normikonfliktisääntöjä on syytä ajatella, että tulkinta- tai argumentaatioteoriassa olisi voitava edetä *yli* sen kahtiajaon, että jollei saatavilla ole yleistä hierarkiamallia, on teoreettisesti pitäydyttävä puhtaassa kasuistiikassa, joka määrittyy kullakin oikeudellisen elämän alueella lähinnä tekijöidensä tuntmien peukalosääntöjen varassa. – Ks. hiljaisen tekijän tiedon ja oikeuslähdeopin kysymyksistä aiempaa kehittelyä Lankinen 2007 s. 25–36.

<sup>150</sup> EU-oikeus ei edes ennakkoratkaisumenettelyineen liene muuttanut sitä arkista lähtökohdtaa, että jos tulkintatilanteessa syytä tai toisesta (esim. lupaviranomaisella) käsillä on sekä ratkaisupakko että erisuuntaisia oikeusohjeita, on tulkinta rakennettava yksinkertaisesti parhaan taidon mukaan *jonkinlaisesta* kombinaatiosta argumentteja. Tällaisissa vaa’ankielitilanteissa *tosiasiallista* merkitystä saavat epäilyksittä sellaisetkin tulkintaan lisävaloa tuovat lähteet, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia. Tällöin olisi hyödyllistä tietää,

vat kulloinkin käsillä olevaan normatiiviseksi tarkoitettuun ainekseen; on syytä olettaa, että näillä esikysymyksillä ja oikeustieteen systematisoivalla tutkimusotteella voitaisiin joka tapauksessa päästä yli pelkän ad hoc -tason kohti jonkinlaisia EU-oikeudellisen tulkintaopin suuntaviivoja.

## 5.2 Oikeuslähdeopillista luonnostelua jäsenvaltiönäkökulmasta; esimerkkinä EUTI:n julkisasiamies

Viitataan tämän kirjoituksen päättäväksi esimerkiksi unionin *julkisasiamiehen*<sup>151</sup> rooliin ja hänen lausuntojensa oikeudelliseen relevanssiin jäsenvaltiotasolla. Julkisasiamiehen käyttämisestä oikeuslähdeopillisen kehittelyn esimerkkinä puoltaa se, että se soveltuu helpommin luonnosteltavaksi kuin vaikkapa EU:n komission vaihtelevalla intensiteetillä normatiivista vaikutusta osakseen edellyttävät lähteet. Julkisasiamies tuntuu myös kiinnostavalta instituutiolta oikeustieteen näkökulmasta, sillä yhtäältä julkisasiamiehellä on työnsä *tiedonintressissä* selvästi oikeustieteen kanssa leikkauspintaa, ja toisaalta julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen *painoarvo* oikeustieteellisessä tutkimuksessa tuntuisi edellyttävän huomiota osakseen<sup>152</sup>.

Lähtökohtaisesti ei liene esitettävissä *yleisellä tasolla* julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen oikeuslähdeopillista asemaa, koska tämä on altis liian monelle muuttujalle. Toisaalta on epäilemättä mahdollista eri suunnista pyrkiä *eksplikoimaan* näitä *muuttujia* siten, että niiden valossa oikeuslähteen luonne täsmentyisi tarkkuudeltaan ainakin paremmin keskusteltavaksi.

---

mihin suuntaan eri instituutioiden argumentit tyypillisesti vetävät; esimerkiksi komissioon joskus liitetty lisänimi ”Guardian of the Treaty” lienee huomion arvoisin.

<sup>151</sup> Julkisasiamies (Advocate General, AG) on Unionin tuomioistuinta palveleva virkamies (eräänlainen *amicus curiae*), joka osallistuu useimpiin EUTI:n käsittelemiin asioihin valmistelemalla niistä tuomioistuimelle ratkaisuehdotuksen. Ratkaisuehdotus on julkinen asiakirja ja yleisön saatavilla ennen kuin asia tulee tuomioistuimessa suulliseen käsittelyyn. Julkisasiamiehiä on tällä hetkellä kahdeksan, joskin lukumäärää voidaan Lissabonin sopimuksen tultua hyväksytyksi kohottaa yhteentoista, joista osa on pysyviä suurimpien jäsenvaltioiden mandaatteja, osa jäsenmaita aakkosjärjestyksessä kiertäviä. Ks. julkisasiamiehistä yleisesti esim. *Burrows – Greaves 2007*.

<sup>152</sup> Ks. esim. tuore väitöstutkimus *Mylly 2009*, jossa tukeudutaan merkittävästi julkisasiamiesten ratkaisuehdotusten varaan silloinkin kun EUTI:n ratkaisu asiasta on jo saatavilla. Ottaen huomioon julkisasiamiehen usein EUTI:a perinpohjaisemman ja analyttisemmän tyylin, on pidettävä selvänä, että tutkija voi näin menetellä, mutta *milloin* tämä on perusteltua ja milloin ei, on vaikeampi kysymys vastattavaksi.

Voidaan ensinnäkin todeta, että julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen merkitys oikeuslähteenä palautuu olennaisesti sen *sisällölliseen vakuuttavuuteen*; tässä julkisasiamiehen lausunto lähestyy oikeustieteen tuottamaa analyysia. Toisaalta julkisasiamies on selvästi sitoutunut edustamaansa instituutioon, mikä yhtäältä muodostaa tyylillisen rajauksen (mm. fundamentaalikriittisyyden kieltö<sup>153</sup>), mutta toisaalta tuo lausunnolle tietyn *institutionaalisen arvovallan*. On näin ollen helppoa vielä täysin yleiselläkin tasolla todeta, että julkisasiamiehen lausunto saa keskeiset oikeuslähteopilliset attribuutinsa julkisasiamiehen instituutiosta ja kulloinkin käsillä olevan lausunnon sisällöstä, sen argumentaation vakuuttavuudesta<sup>154</sup>.

Jatkettaessa oikeuslähteen analyysia näyttää selvältä, että julkisasiamiehen lausunnon painoarvo<sup>155</sup> on tiettyssä määrin ennustettavassa suhteessa siihen, onko ratkaisuehdotukseen jo otettu kantaa EUTI:n toimesta vai ei. Tämä *temporaalinen relaatio* on siinä mielessä ennustettava, että ratkaisuehdotuksella on täysin johdonmukaisesti huomattavampi painoarvo sen aikaa, kun on vielä epäselvää, mikä vielä auktoritatiivisempi kanta ehdotukseen otetaan<sup>156</sup>. Yhtä selvä, joskin hieman vaikeammin arvioitavissa oleva tekijä lausunnon painoarvon suhteen on se, mikä on käsillä olevan asian lainsäädännön ja oikeuskäytännön tila; toisin sanoen asettuuko lausunto hetkeen, jossa on odotettavissa jotakin uutta linjausta esimerkiksi

---

<sup>153</sup> Tom Bingham viittaa teoksen *Arnull – Eeckhout – Tridimas* (2008 s. vi) esipuheessa julkisasiamiehen omalla äänellään puhumisen vastapainoon toteamalla ”of course, the Advocate General has no licence to behave irresponsibly”.

<sup>154</sup> EU-oikeuteen vihkiytyneille on tapana muodostua myös *henkilötasolla* tiettyjä klassikkoja julkisasiamiesten keskuudessa, esimerkiksi jätesääntelyä on merkittävästi kehitellyt AG Jacobs, ja kiertävistä julkisasiamiehistä varsin poikkeuksellista huomiota osakseen ehti saada vastikään virkakautensa päättänyt AG Maduro. Nimeen viittaamisella teknistä referenssiä painokkaammin lienee lähinnä oikeustieteestäkin tuttu auktoriteettiargumenttia tapaileva merkitys.

<sup>155</sup> Kirjoittaja pitää mahdollisena, että erityisesti EU-oikeuden piirissä selvästi tapahtunut irtautuminen hierarkkisesta oikeuslähteopista on yleisemminkin johtamassa oikeudellista tulkintaa koskevaa teoriaa kohti väljempää *argumentaatioteorian* suuntaa, jonka puitteissa pystytään joustavammin hyväksymään se, että ”teksteillä” on eri ajallisissa ja paikallisissa konteksteissa eri painoarvot ja luennat.

<sup>156</sup> Eräs tämän kirjoituksen perusjuonne on kannustaa tunnistamaan *epätyyppillisten tilanteiden yleisyys* ja ”normaalitilan” myytti. Varsinkin EU:n dynaamisessa oikeusjärjestyksessä on jatkuvasti vireillä merkittäviä asioita, joiden ratkaisu muuttaa siihenastista oikeustilaa, samoin kuin tilanteita, joissa EU:n toimielimillä (erityisesti komissio ja tuomioistuin) on jossain määrin eri suuntiin osoittavat kannat. Jätesääntelyn kehityksen suunnalta esimerkin erittäin epäselvästä oikeustilasta sekä ennen EUTI:n ratkaisua että sen jälkeen tarjoaa jätteen käsitteen ja pilaantuneiden maa-alueiden välistä suhdetta luodannut ratkaisu Van de Walle C-01/03, jonka keskeisen oikeusohjeen sittemmin uusi jätepuitedirektiivi 2008/98/EY kumosi (art. 2 (1.b)). Ks. tuoreeltaan kirjoitettu analyysi ratkaisusta, *Versteyl* (2004).

tuoreeltaan muuttuneen lainsäädännön tai aiemman tulkintakäytännön ongelmallisuuden vuoksi, vai onko oletettavasti kyse vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön asettuvasta ratkaisusta<sup>157</sup>.

Nizzan sopimuksen voimaantulon jälkeen on ollut mahdollista johtaa julkisasiamiehen ratkaisuehdotukselle tiettyä tulkinnallista merkitystä silloinkin kun se puuttuu; julkisasiamiesten huomattavan työtaakan optimoimiseksi kaikista EUTI:n asioista ei nykyään lainkaan valmistella ratkaisuehdotusta. Eräänlaisen seulontamekanismin myötä ratkaisuehdotukset jäänyttä EUTI:n ratkaisua lienee legitiimiä olettaa ainakin tyypillisesti rutiiniluonteisemmaksi kuin sellaista, johon ratkaisuehdotus on liitetty<sup>158</sup>. Tuntuu esimerkiksi luontevalta, että kahdesta ennakkoratkaisusta asiassa Lahti Energia vain ensimmäiseen (C-317/07) kohdistui julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, koska lukuun ottamatta muuttunutta kantaa yksittäiseen faktakysymykseen kysymyksessä oli toisella ennakkoratkaisukierroksella sama asia<sup>159</sup>.

Ratkaisuehdotuksen painoarvo *tuomion antamisen jälkeen* on riippuvainen jo huomattavasti kasuistisimmista seikoista, mutta edelleenkin se ei liene täysin tulkintaopillisten kartoitusmahdollisuuksien ulkopuolella. Ensinnäkin jos EUTI ratkaisee asian suurissa piirteissään ratkaisuehdotuksen mukaisesti, ehdotuksessa esitetty laajempi taustoittava analyysi saa merkittävän auktoritatiivisen *vahvistuksen*. Ongelmallisempi tilanne on silloin, kun EUTI ei ota kantaa johonkin keskeiseen ratkaisuehdotuksen kohtaan, jolloin sen spekulatio jää elämään ja *odottamaan* seuraavaa käsittelykierrosta.

<sup>157</sup> Jotta kirjoituksen kaikki esimerkit eivät sijoittuisi vanhaan jätettä koskevaan sääntelyyn, voidaan julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen varassa ”roikkuvaan” oikeustilaan hakea esimerkkiä työvoiman sijoittautumista ja palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevasta unionioikeudesta syksyltä 2007, jolloin sekä Laval (C-341/05) että Viking Line (C-438/05) odottivat EUTI:n kannanottoa.

<sup>158</sup> Toisaalta analogisen viestin asian painoarvosta tarjoaa jo EUTI:n kokoonpano: nyrkkisäännön omaisesti grand chamberin asioihin on aina määrätty julkisasiamies, kolmen tuomarin kokoonpanossa julkisasiamiestä ei yleensä ole, harmaan alueen jäädessä viiden tuomarin kokoonpanoon osoitettuihin asioihin; *Sharpston* 2008 (s. 26), joka huomauttaa aiheellisesti siitäkin, ettei julkisasiamiehen rooli EUTI:n prosessissa suinkaan rajoitu pelkkään ratkaisuehdotukseen, mikä osaltaan korostaa seulontamekanismin toimivuuden tärkeyttä (ibid s. 27–30).

<sup>159</sup> Jossain määrin yllättävämpänä – tai ainakin osoituksena EUTI:n joustavasta tulkintaopista – voidaan toisaalta pitää sitä, että EUTI hyödynsi AG Kokottin ratkaisuehdotusta asiassa C-317/07, johon se oli annettu, selvästi vähemmän (kohta 32) kuin asiassa C-209/09 (kohdat 22–29), johon ei periaatteessa ratkaisuehdotusta kohdistunut.

Jätäsääntelyn piiristä kardinaaliesimerkki julkisasiamiehen ajatusten saavuttamasta huomattavasta hetkellisestä painoarvosta sijoittuu jätepuitedirektiivin muutoksen 91/156/ETY sekavaan soveltamisalamääritelmään, joka alkoi aktualisoitua yhdistetyissä asioissa Tombesi (C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95). Julkisasiamies Jacobs kehitti tuolloin ns. ”Tombesi bypass” -mallin, jolla hän pyrki hakemaan jätepuitedirektiivin liitteiden IIA ja IIB suunnilta johtoa jätteen käsitteen sisältöön. Jacobsin kriteereillä jätteen ja ei-jätteen rajanvedolle oli hetkellisesti huomattava merkitys oikeustilalle sekä suoraan että oikeustieteellisen keskustelun kautta, *koska* EUTI ei ottanut ehdotukseen suoranaista kantaa<sup>160</sup>.

On kenties huomattava, että silloinkin, kun EUTI ratkaisee asian ratkaisuehdotuksen vastaisesti, sen sisältämä analyysi jää elämään ainakin advokatorisena tukena *tulevalle* keskustelulle siitä, miten vallitsevaa tulkintakäytäntöä tulisi muuttaa<sup>161</sup>.

Yllä muuttujina luonnostellut seikat pätevät *mutatis mutandis* myös esimerkiksi komission tuottaman oikeudellisesti sitomattoman, mutta selvästi sisällöllisesti oikeudellista ainesta käsittävän dokumentin arvioimisessa, joskin on huomattava, että muuttujia on epäilemättä arvioitava ja painotettava oikeudenalakohtaisesti.

Euroopan komission asema, toimivalta ja aktiivisuus vaihtelevat merkittävästi eri tilanteissa ja eri EU-oikeuden lohkoilla, mikä on otettava tarkein huomioon arvioitaessa sen antamien dokumenttien oikeudellista merkitystä. Komissiolla voi olla tässä esityksessä lähinnä puheena olevan policy-dokumenttien laatijana toimimisen ohella myös rooli esim. sitovan lainsäädännön tarkentajana (valtuutusnormina esim. jätepuitedirektiivin 2008/98/EY artikla 6 ”end of waste” -komitologiamenettelystä) tai lainsäädännön täytäntöönpanijana lainkäyttöä lähestyvin toimi-

---

<sup>160</sup> Sittenmin AG Jacobsin kehittämän tultua hylätyksi EUTI:n taholta asioissa ARCO Epon (C-418/97 ja C-419/97), ”Tombesi bypassin” saama hetkellinen korostunut huomio on antanut aihetta jopa tutkijakunnan itsekritiikkiin liiallisesta innostumisesta; *van Calster* (2006 s. 9) viittaa tutkijoiden mielenkiinnon takertuneen jätteen käsitteen tulkintajuridiikan detaljeihin siinä missä huomiota olisi tullut kohdentaa enemmän vuoden 1991 direktiivimuutoksen (91/156/ETY) toiseen ydinkohtaan eli ympäristön suojeluun.

<sup>161</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukselle annettava painoarvo EUTI:n ratkaisun jälkeen tuntuisi jossain määrin haarautuvan *tulkitsijan* oman oikeudellisen position mukaan. Spekulaatio hylätyn ratkaisuehdotuksen painoarvolla ei liene erityisen suosittu tyylilaji esimerkiksi tuomarien keskuudessa, mutta esimerkiksi *tutkijat* ja *asiamiehet* ovat tyypillisesti kiinnostuneita auktoritatiivisesta normatiivisesta aineksesta, joka osoittaa *muuhun* kuin sitovaksi valittuun suuntaan.

valtuuksin (kilpailuoikeus). Tarkentamaton viittaus ”komission asiakirjojen” oikeudelliseen relevanssiin ei näin ollen johda pitkälle. Instituutionaalisen vaikuttavuuden heikon yleistettävyyden tilanteessa korostuneekin dokumentin kontekstoinen aikaan ja paikkaan (erityisesti lainsäädäntökehitys<sup>162</sup>) sekä siihen, missä suhteessa komission laatima dokumentti on laajempaa hyväksyntää – erityisesti neuvoston kautta saavutettavaa jäsenvaltioiden hyväksyntää – saaneisiin asiakirjoihin.

Joka tapauksessa suurin osa yllä esitellyistä EU-oikeudellisen aineksen oikeuslähdeopilliseen asemaan liittyvistä kriteereistä on tyypillisesti vain *alan asiantuntijoiden* tiedossa. Tämä on epäilemättä haaste, mikäli pyritään kohti yleistävää tulkintateoriaa, joka tavoittaisi muitakin kuin asiaan jo valmiiksi vihkiytyneitä. Toisaalta mikäli halutaan saavuttaa vallitsevasta oikeustilasta oikeansuuntainen kuva, on kontekstoiva selvitystyö aina välttämätöntä, ja sitä se on varmasti ollut unionin jäsenyyttä edeltäneen kansallisen lainsäädännönkin kaudella<sup>163</sup>. Ei liene näin ollen syytä peräänkuulluttaa erityisen selkeitä ohjenuoria silloin, kun tilanne on korostetun kompilisoitu – mitä se EU:n oikeusjärjestyksen monilla aloilla on, eikä vähiten jätettä koskevalla sääntelykentällä. Vasta tiedettäessä ”kuka” on antanut dokumentin, missä tilanteessa ja mitä tarkoitusta varten, voidaan pätevästi arvioida, mikä sille annettava oikeudellinen relevanssi *voisi* olla. Vasta tämän jälkeen voidaan nähdäkseni kestäväällä tavalla ratkaista se, mikä merkitys dokumentille *kannattaa* tulkinnassa antaa – sen liikkumavaran puitteissa, jonka selvästi sitova normiaines jättää.

Olenaisempaa kuin tämän kirjoituksen päättävän luonnostelun yksityiskohdat on havaita, että EU-oikeudessa on kaksi näkökulmaa yhteen oikeusnormi- ja instanssikimppuun, ja näitä näkökulmia tuntuu olevan

<sup>162</sup> Esimerkiksi jo puheena ollut temaattinen strategia jätteen synnyn ehkäisystä ja kierrätyksestä yhdessä jätepuitedirektiiviehdotuksen kanssa muodosti merkittävän tulkinta-aineiston vuoden 2005 lopulta vuoden 2008 syksyyn asti eli kaudella, jolloin odoteltiin uuden jätepuitedirektiivin valmistumista. Mikäli tällöin jouduttiin tulkitsemaan vaikkapa tuolloin voimassa olleen *jätedirektiivin* (75/442/ETY) muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, tai näiden rekodifikaatio 2006/12/EY) *tavoitetta*, olisi nähdäkseni ollut suoranaainen virhe jättää tämä tulevaa säädöskehitystä enteilevä materiaali konsultoimatta. On toinen asia, ettei tulkintaa tietenkään voida tehdä löyhästi sitovan aineiston varassa *contra legem* tai muuten selvässä epäsuhdassa voimassa olevaan sitovaan oikeuteen.

<sup>163</sup> Ks. esimerkiksi *Similän* (2007 s. 134) viittaus vanhaan kotimaiseen vesioikeuteen, jonka keskeinen oikeuslähde oli ”a so-called ‘general policy line’ (‘yleinen linja’), which was neither expressed in any document nor decided by any central body but to be found in practice, guided by decision-making.” – Tähänkään oikeuslähdeopillisesti merkittävään tietoon ei ollut asiantuntijapiirin ulkopuolisille tarjolla *vaivatonta* pääsyä.

huomattavan vaikea *lomittaa*<sup>164</sup>. Karkeasti hahmotellen EU-oikeuden instanssien *sisäinen* näkökulma ei ole erityisen kiinnostunut siitä, *kuinka vaikeaa* jonkin tulkinnan tekeminen jäsenvaltiossa on, kunhan EU-oikeudellinen tavoitetaso toteutuu. Toisaalta *jäsenvaltiotason* näkökulmasta ei luonnollisestikaan ole asianmukaista viitata kintaalla jäsenvaltion sisäiseen oikeusjärjestykseen ja palauttaa kaikki EU-oikeudellista ainesta sisältävät oikeussuhteet lojaliteettivelvoitteeseen ja päättää keskustelu siihen, että kansallinen oikeus väistyy aina tarpeen niin vaatiessa<sup>165</sup>. Ainakin jätösääntelyn kehityksen tarjoaman esimerkin valossa on väitettävissä, että varsin usein jäsenvaltiotasolla on *aidosti epäselvää*, mikä tiukasti sitovien normien varassa on EU-oikeudellisesti oikea kanta, samalla kun on tunnustettava se realiteetti, ettei asiaa mitenkään ole mahdollista joka kerta kysyä ennakkoratkaisumenettelyssä EUTI:lta<sup>166</sup>. Tämä dilemma muodostaa oikeustieteellisen koulutuksen ja tutkimuksen suuntaan haasteen parantaa oikeudellisten toimijoiden tiedonhankinnallisia ja argumentatiivisia valmiuksia siten, että nämä voivat omatoimisesti punnita oikeuskysymyksiä painoarvoltaan erilaisten EU-oikeudellisten lähteiden varassa. Samoin oikeustieteen haasteeksi tulisi mieltää se, että EU-oikeus on sisäiseltä näkökulmaltaan varsin indifferentti sen suhteen, kuinka *vähän velvoittavaa*

---

<sup>164</sup> *Jääskinen* (2008, s. 205–209) oireellisesti päätyykin väitöskirjassaan ehdottamaan sitä, ettei unionin ja jäsenvaltiotasojen kahden oikeusjärjestyksen – tai näkökulman – yhteensovittamista tule loppuun saakka edes yrittää, koska se ei onnistu.

<sup>165</sup> Ks. EU-toimielinten sisäisen näkökulman tyylistä esim. *Maunun* (2008 s. 619) analyysia jäsenvaltiotason oikeusvarmuuden suhteesta EU-oikeuden tehokkaaseen toteutumiseen tilanteessa, jossa jäsenvaltio on implementoinut direktiivin väärin; EU-oikeudellisesti ongelmalliselta tilanteesta näyttäytyy yksinomaan EU-oikeuden epätäydellinen toteutuminen, jäsenvaltiotason näkökulman määrittäessä suoraan etusijaperiaatteen perusteella toisarvoiseksi. Käsitteäkseni olennaista *Jääskisen* (2008) ajatuksessa kahden näkökulman yhteensovittamattomuudessa on se, ettei kumpikaan näkökulma ole väärä, ne ovat vain keskenään yhteismitattomat. Esimerkiksi Maunun viittaus siihen, ettei hän näkisi estettä soveltaa direktiivisiä yksityisen vahingoksi jos ja kun tämä olisi voinut itse tarkistaa, onko jäsenvaltio implementoinut sen väärin ja ojentua suoraan ylemmänasteisen EU-oikeuden mukaisesti, tuntuu jäsenvaltionäkökulmasta kohtuuttomalta; oikeusvarmuus ei voine olla *pelkästään* kategorisen toisarvoisen argumentti, vaan silläkin tuntuisi olevan sijansa oikeusjärjestelmässä, ja vieläpä sellainen, jota ei voida sivuuttaa kaksipaikkaisella normikonfliktisäännöllä.

<sup>166</sup> Ennakkoratkaisumenettelyn pitkän ja osapuolten resurssveja sitovan keston lisäksi on myös muistettava, ettei lainsäädäntöä ensi vaiheessa täytäntöön panevalla *viranomaisella* ole lainkaan mahdollisuutta esittää ennakkoratkaisupyynnöä. Sen lisäksi, että viranomainen on epäselvässä tulkintatilanteessa paljolti ”omillaan”, on huomionarvoista, että esimerkiksi ympäristölupa-asiassa mahdollisesti esiintyvän EU-oikeudellisen epäselvyyden saattaminen EUTI:n arvioitavaksi jää jo ensi vaiheessa riippumaan siitä, valitetaanko lupaviranomaisen päätöksestä vai jääkö se lainvoimaiseksi.



mutta jollain tavoin oikeudellisesti relevantiksi tarkoitettua ainesta jäsenvaltiossa hyödynnetään; EU-oikeuden tehokasta toteutumista tarkkaavasta näkökulmasta ei tietenkään ole minkäänlaista *alarajaa* sille, mikä EU-oikeudellinen materiaali *voisi* tulla kysymykseen selvitetessä EU-oikeudellisesti oikean tulkinnan suuntaa.

EU:n toimielinten ja jäsenvaltiotason näkökulmien eron *eksplikoimista* ei nähdäkseni tulisi mieltää vaaraksi EU-oikeuden kehitykselle, vaan voimavaraksi siinä mielessä, että koko järjestelmän suotuisa kehitys lienee sitä todennäköisempää, mitä paremmin toimijat tiedostavat oman ja muiden toimijoiden roolit kokonaisuudessa<sup>167</sup>. Sanotusta ei näin ollen ole syytä johtua perinteisen EU:n etu – kansallinen etu -diktomian teille, vaan todeta komplisoidun oikeustilan edellyttävän sekä yleisesti että varsinkin alakohtaisesti<sup>168</sup> eritasoisten EU-oikeudellisten dokumenttien jäsentämistä jonkinlaiseen matriisiin, jonka varassa niitä voidaan mielekkäästi hyödyntää. On aivan ilmeistä, että huomattava määrä käytännön toimijoita soveltaa jo nyt omilla osaamisaloillaan erilaisia peukalosääntöjä esimerkiksi sen suhteen, miten EUTI:n ratkaisukäytäntöä suhteutetaan sitä myöhemmin annettuihin komission suosituksiin, tai millä edellytyksin julkisasiamiehen ratkaisuehdotukselle annetaan tulkinnallista painoarvoa.

Kootusti voidaan todeta, että niin jäsenvaltiotason kuin unionin tason intressissä olisi, että unionioikeus otettaisiin huomioon *jo tulkintatilanteen vaihtoehtoja kartoitettaessa*, eikä vasta valmiiden vaihtoehtojen välillä valittaessa. Näin ollen sen sijaan, että EU-oikeudellista ainesta konsultoitaisiin vasta siinä äärimmäisessä hädässä, kun kansallinen implementoiva säädös tai säännös jättää tulkitsijan tyhjän päälle, tulisi sääntelyn EU-oikeudellista kontekstia pyrkiä tarkastelemaan avoimesti mahdollisuuksina kehittää jäsenvaltiotason oikeusjärjestystä – harmonisoinnin asettamia rajoja ylittämättä – paikallisten olosuhteiden puolesta tarkoituksenmukaiseen suuntaan. Tällöin niinkin *vanhanaikaiset* hyveet kuin *kotimaisen* oikeuskäytännön ja tulkintateorian kehittäminen, sekä kaikessa oikeudellista

<sup>167</sup> Tämä lienee myös uuden SEU 4 artiklaan kirjatun ”vilpittömän yhteistyön periaatteen” ajatus.

<sup>168</sup> Eräs EU-oikeuden ja jäsenvaltiotason oikeuden välistä kommunikaatiota vaikeuttava seikka on notorisesti siinä, ettei EU-oikeus kunnioita (minkään oikeusjärjestelmän tai -kulttuurin) perinteistä *oikeudenalajaottelua*. Indifferenttiys esimerkiksi yksityis- ja julkisoikeuden suhteen – kuten pulmalliseksi mielletyn ympäristövastuudirektiivin (2004/35/EY) kohdalla on jouduttu toteamaan – jättää jäsenvaltiotasolle huomattavan määrän systematisointityötä. Siinä missä direktiivin implementaatiosta suurimman vastuun kantaa lainsäätävä (ja tuomioistuinalaitos), on tässä puheena oleva oikeudellisten tulkintatilanteiden ja niiden taustaoletusten luonnostelu selvästi oikeustieteen vastuualueella.

tulkintaa sisältävässä toiminnassa aineellisesti oikea ja *kohtuullinen* (O. Petri) lopputulos, voisivat tulla suunniksi myös EU-oikeuden saralla. Mutta näihin uskaliaisiin suuntiin kuljettaessa on tiedettävä, miten kulun päällä ja kestikievareissa on käyttädyttävä.

## LÄHTEET

- Burrows, Noreen – Greaves, Rosa*: The Advocate General and EC Law. Oxford University Press. Oxford, New York et al. 2007.
- van Calster, Geert*: Handbook of EU Waste Law. Richmond Law and Tax Ltd. Richmond 2006.
- Craig, Paul – de Burga, Gráinne*: EU Law. Text, Cases, and Materials. Oxford University Press, 4th. ed. Oxford, New York et al. 2008.
- Ekroos, Marja*: Saastuneet maa-alueet ja jätehuoltovastuu Suomessa ja Euroopan yhteisössä. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1994.
- HE 48/1975 I vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle jätehuoltolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 142/1975 II vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle jätehuoltolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 51/1980 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi jätehuoltolain muuttamisesta.
- HE 197/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi jätehuoltolain muuttamisesta.
- HE 47/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi jätehuoltolain muuttamisesta.
- HE 73/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta.
- Jans, Jan – Vedder, Hans H. D.*: European Environmental Law. 3rd ed. Europa Law Publishing. Groningen 2008.
- Jätealan kokonaisuudistusta valmisteleavan työryhmän sihteeristön alustava luonnos hallituksen esityksen yleisperusteluiksi (8.3.2010) – <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=354552&lan=FI> , 21.3.2010.
- Jätealan kokonaisuudistusta valmisteleavan työryhmän sihteeristön luonnos hallituksen esityksen yksityiskohtaisiksi perusteluiksi (8.3.2010) – <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=354552&lan=FI> , 10.4.2010.
- Jätealan kokonaisuudistusta valmisteleavan työryhmän ehdotus jätelaiksi ja laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (2.3.2010) – <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=354552&lan=FI> , 9.4.2010.
- Jätehuoltokomitean mietintö. Komiteamietintö 1970: B 114. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Helsinki 1970.
- Jätehuoltolain ja -asetuksen muutoksia koskevat ohjeet. Ympäristöministeriö. Helsinki 1987.
- Jätehuolto. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1980.
- Jätehuolto 1980-luvulla. Insinöörien koulutuskeskus – Ingenjörsorganisationernas Skolningscentral ry. Helsinki 1982.

- Jätelakitoimikunnan osamietintö I; Ehdotus jätelaiksi. Komiteanmietintö 1992:19. Ympäristöministeriö. Helsinki 1992.
- Jätelakitoimikunnan osamietintö II; Ehdotus jäteasetukseksi. Komiteanmietintö 1992:37. Ympäristöministeriö. Helsinki 1992.
- Jääskinen, Niilo*: Euroopan Unioni: oikeudelliset perusteet. Talentum. Helsinki 2007.
- Jääskinen, Niilo*: Eurooppalaisen oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Yliopistopaino. Helsinki 2008.
- Kalimo, Harri*: Recycling Electronics – At the Crossroads of Contemporary Environmental Law and Free Trade Law. Turku 2004. Kaupallinen uudelleentyöstetty versio, sama: E-CYCLING: Linking Trade and Environmental Law in the EC and the U.S. Transnational Publishers. Ardsley, N.Y. 2006.
- Kanninen, Heikki*: EY-oikeuden soveltamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Eräitä kokoavia havaintoja kymmenen vuoden soveltamiskäytännön jälkeen. LM 2003/7–8, s. 1253–1272.
- Kautto, Petrus*: Jätteen määritelmä EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Ympäristöjuridiikka 1/1998, s. 41–46.
- Kauppi, Jussi*: Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä. YM. Helsinki 2009. Saatavana sähköisesti osoitteesta: <http://www.environment.fi/default.asp?contentid=254458&lan=fi&clan=fi>.
- Kohti kierrätysyhteiskuntaa – Valtioneuvoston 10.4.2008 hyväksymä valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016. Saatavana sähköisesti osoitteesta: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=2655&lan=fi>.
- Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jätteistä. KOM (2005) 667.
- Komission tiedonanto – Resurssien kestävä käytön edistäminen: jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskeva teemakohtainen strategia. KOM (2005) 666 lopull.
- Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Tulkitseva tiedonanto jätteistä ja sivutuotteista. KOM (2007) 59 lopull.
- Koskelo, Pauliine*: Tuomarin ja asianajajan tehtävät ja vastuu EY-oikeuden huomioon ottamisessa kansallisessa lainkäytössä, s. 623–635 teoksessa: Kaila, Heidi – Pirjatanniemi, Elina – Suksi, Markku (toim.): Yksilön asema Euroopan unionissa – Individens rättställning inom Europeiska unionen; Juhlakirja Allan Rosas – Festskrift Allan Rosas. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi. Turku, Åbo 2008.
- Kumpula, Anne*: Eurooppalaistuva ympäristöoikeus, s. 245–271 teoksessa: Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto (toim.): EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Edita. Helsinki 2007.
- Lankinen, Antti-Jussi*: Oikeudellisen tulkinnan luonteesta – ajatuksia juridisesta hermeneutiikasta, s. 7–44 teoksessa: Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2007, Joensuu yliopisto 2007.
- Lepsius, Oliver*: Vom Abfall zum Produkt. NVwZ 10/2003, s. 1182–1189.
- Lilja, Raimo*: Uusi valtakunnallinen jätesuunnitelma – kehittämisteemat ja EU:n jätestrategian soveltaminen. Ympäristö ja Terveys 10/2005, s. 18–22.
- Maatilojen jätahuolto*. Ympäristöministeriö. Helsinki 1986.

- Maunu, Antti:* Jätettä vai ei? Euroopan unionin laaja jätteen määritelmä kehittyä. DL 5/2003, s. 916–925.
- Maunu, Antti:* Jäsenvaltion perusveloitteet direktiivin normatiivisessa, rakenteellisessa ja tosiasiallisessa täytäntöönpanossa. DL 1/2005, s. 151–162.
- Maunu, Antti:* Direktiivien oikeusvaikutukset kansallisissa tuomioistuimissa – oireet, diagnoosi ja hoitokeinot, s. 595–621 teoksessa: Kaila, Heidi – Pirjatanniemi, Elina – Suksi, Markku (toim.): Yksilön asema Euroopan unionissa – Individens rättställning inom Europeiska unionen; Juhlakirja Allan Rosas – Festschrift Allan Rosas. Insitutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi. Turku, Åbo 2008.
- Mylly, Tuomas:* Intellectual Property and European Economic Constitutional Law. The Trouble with Private Informational Power. IPR University Center. Helsinki 2009.
- Ojanen, Tuomas:* EU-oikeuden perusteita. Edita. Helsinki 2005. (Ojanen 2005a)
- Ojanen, Tuomas:* Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. Lakimies 2005/7–8, s. 1210–1228. (Ojanen 2005b)
- Pölönen, Ismo:* Vastuu ennen jätelain voimaantuloa pilaantuneista maa-alueista. Lakimies 5/2001, s. 812–829.
- Pölönen, Ismo:* Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2007.
- Rissanen, Pentti:* Tuottajavastuu jätehuollossa. YJ 1/2006, s. 75–95.
- de Sadeleer, Nicolas:* EC Waste Law or How to Juggle with Legal Concepts. JEEPL 6/2005, p. 458–477.
- Salminen, Janne:* Lojalin yhteistyön periaate Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä. Oikeus 1/2006, s. 5–21.
- Salo, Heikki:* Terveystieteellinen laki ja terveydenhuolto. Suomen kunnallisliitto. Helsinki 1970.
- Salo, Heikki T.:* Jätehuolto ja siihen liittyvä lainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1990.
- Salo, Heikki – Snellman, Leo:* Jätelainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1994.
- Salo, Markku:* EU ja jätehuolto Suomessa. Ympäristö ja Terveys 10/2005, s. 10–16.
- Sevón, Leif:* EY- ja ETA-normiston valtionsisäinen asema, s. 75–85 teoksessa: Rosas, Allan – Krause, Catarina (toim.): Kansainvälinen normisto Suomen oikeuselämässä. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1993.
- Sharpston, Eleanor:* ”The Changing Role of the Advocate General”, p. 20–33 in Arnall, Anthony – Eeckhout, Piet – Tridimas, Takis (eds): Continuity and change in EU law: essays in honour of Sir Francis Jacobs. Oxford University Press. Oxford, New York et al. 2008.
- Similä, Jukka:* Regulating Industrial Pollution; the Case of Finland. Forum Juris / Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2007.
- Suvantola, Leila – Lankinen, Antti-Jussi:* Jätteen synnyn ehkäisyn uudet ohjaukset. YM 2008, saatavana vain sähköisesti osoitteesta <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=301922>.
- Versteij, Ludger-Anselm:* Altlast=Abfall – Vom Ende des ”beweglichen” Abfallbegriffs? NVwZ 11/2004, s. 1297–1301.

- Ward, Ian*: A Critical Introduction to European Law. 3rd ed. Cambridge University Press. Cambridge et al. 2009.
- Weiler, J.H.H.*: The Constitution of Europe. Cambridge University Press. Cambridge, New York, Madrid, Cape Town, 2002.
- Wiberg, Matti*: Miten paljon EU vaikuttaa Suomen normituotantoon? Edilex-asiantuntija-kirjoitus 18.1.2006 osoitteessa <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/2995.pdf> .

## OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

### Korkein hallinto-oikeus

KHO 1987-A-69 ("kaasujäte")	s. 143
KHO 1999:81 (Palin Granit ennakkoratkaisupyyntö)	s. 162
KHO 2002:82 (Palin Granit asiaratkaisu)	s. 162
KHO 2001:10 (Avesta Polarit Chrome ennakkoratkaisupyyntö)	s. 162
KHO 2004:43 (Avesta Polarit Chrome asiaratkaisu)	s. 162
KHO 2005:90 ("ferrokromi")	s. 145, 165
KHO 2006:30 ("pima")	s. 145
KHO 2007:45 (Lahti Energia ennakkoratkaisupyyntö)	s. 147, 151, 167
KHO 2009:51 (Lahti Energia ennakkoratkaisupyyntö [III])	s. 147, 151, 167

### Euroopan unionin tuomioistuim

Asia 283/81 "CILFIT"	s. 171
Yhdistetyt asiat C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, "Tombesi"	s. 178
Yhdistetyt asiat C-418/97 ja C-419/97, "ARCO Epon"	s. 162, 178
C-513/99, "Concordia Bus Finland"	s. 168
C-9/00, "Palin Granit"	s. 162, 168
C-444/00, "Mayer Parry"	s. 165
C-114/01, "Avesta Polarit Chrome"	s. 162, 168
C-457/02, "Niselli"	s. 165
C-1/03, "Van de Walle"	s. 176
C-341/05, "Laval"	s. 177
C-438/05, "Viking Line"	s. 177
C-188/07, "Total"	s. 162
C-317/07, "Lahti Energia",	s. 147, 151, 167, 177
C-209/09, "Lahti Energia [III]"	s. 147, 151, 167, 177

## ON DEVELOPMENT OF WASTE LAW IN FINLAND; HIGHLIGHTING THE EFFECT OF THE EUROPEAN UNION LAW

The article covers long term development of waste law in Finland from three perspectives. First, as a historical background, the drafting of Waste Management Act (1.8.1978/673) illustrates the legislative reaction of Finnish society to the fact that the problem of waste necessitated specialized legislation. The objectives of the Act, which finally came into force after a longish drafting process 1.4.1979, recognized also the wider connections of waste problem to its societal (consumer society) and ecological (material cycles) context. However, the binding provisions of the Act, and especially its enforcement, were clearly less ambitious.

The main issue and second perspective of the article deals with drafting and implementing the Waste Act (3.12.1993/1072), which came into force 1.4.1994. Having been drafted as a part of the "EEA-package" of some 200 legal acts, its legislative process illustrates the essence of somewhat hurried implementation of EC and later EU law. Already the provisions of the Waste Act, together with a vast corpus of statutes given to implement more specified norms of EU waste law, represented a dramatic change to the national tradition – especially the EU norms on landfills caused a massive operation of closing down hundreds of smaller Finnish dumping grounds that no more filled the set requirements. However, the article suggest that even more profound a change than the provisions of the EU waste legislation had to be faced on the field of structural implementation; the role of the EU institutions and legal sources had to be implemented together with the substantive legal norms. Especially the scope of application of the Waste Act highlights the problem, where the Finnish *travaux préparatoires* provided very little interpretive help, as the unclarity prevailed already within the EU directive on waste. The relevant sources of law, as documented in the case law of the Supreme Administrative Court (KHO) on waste, shifted from the tradition of national preparatory works and the previous case law of the court itself, towards the case law of the European Court of Justice (ECJ).

The last perspective of the article deals more specifically with the "sources of law" -question and the relation of EU and Member State (MS) legal orders. The conclusive epilogue suggests an increasing role of non-binding EU documents, such as the EU waste policy documents of the European Commission and the opinions of the Advocate General, in the legal interpretation on MS level. The analysis also suggests a call for more critical

and courageous approach to application of EU law. The development of waste law indicates that often the true challenge on MS level is not how to effectively enforce EU law as it clearly stands, but rather to try investigating what is being meant with the norms. This, together with the fact that not every open question on the correct interpretation of EU law can be referred to the ECJ, renders the project of implementation and effective enforcement of EU law sometimes difficult. The article ends up suggesting that this would, on MS level, necessitate more active consultation of non-binding EU documents vis-à-vis legal substance, and more scholarly discussion on the EU legal sources on the level of legal theory – both suggestions aiming beyond the classical criteria of ”legally binding” that seems too restrictive a notion to be regarded as the limit of interest for legal scholars acting within the EU law.