

Lausunto ympäristöministeriölle**12.4.2007****LAUSUNTO VALTAKUNNALLISTA JÄTESUUNNITELMAA
VALMISTELLEEN TYÖRYHMÄN MIETINNOISTÄ**

Lausuntopyyntö koskee kahta työryhmän laatimaa mietintöä eli ehdotusta valtakunnalliseksi jättesuunnitelmaksi vuoteen 2016 sekä jätelain uudistamistarpeita ja – mahdollisuuksia koskevaa raporttia. Kuluttajavirasto toteaa lausuntopyyntönsä johdosta kunnioittaen seuraavaa.

Valtakunnallista jättesuunnitelmaehdotusta koskevan lausunnon osalta lausunnonantajien on toivottu kiinnittävän erityisesti huomiota niihin ohjauskeinoehdotuksiin, joissa ao. organisaatio on merkitty joko vastuu- tai yhteistyötahoksi. Kuluttajavirasto on merkitty KTM:n ohella vastuutahoksi kohdassa 1.1.2, jossa ohjauskeinona on kuluttajansuojalainsäädäntö ja tavoitteena se, että ”keskeisissä tuoteryhmissä materiaalitehokkuus paranee”. Toimenpide-ehdotuksina kohdassa mainitaan se, että ”Tuotteiden tuoteselosteisiin ja korjaustakuuseen liittyviä vähimmäisvaatimuksia tarkistetaan kuluttajansuojalainsäädännössä ja sen soveltamisohjeissa. Kuluttajien oikeuksia saada tietoja tuotteen kestävyydestä vahvistetaan”.

Kuluttajavirasto pitää edellä mainittuja mm. materiaalitehokkuuden parantamiseen sekä tuoteselosteisiin ja tuotteiden kestävyteen liittyvien tietovaatimusten vahvistamiseen liittyviä tavoitteita kannatettavina. Kuluttajien kannalta ongelmana on usein se, että ns. kestokulutustavaroiksiin hankittavien laitteiden kestävyys on heikko eikä tuoteselosteissa tai muussakaan laitetta koskevassa tietoaineistossa myöskään anneta riittävästi tietoja tuotteen kestävyteen liittyvistä seikoista.

Voidaan toisaalta kiinnittää huomiota siihen, että jotta esimerkiksi tuoteselosteita koskevia vaatimuksia voitaisiin ottaa kuluttajansuojalainsäädäntöön, tulisi vaatimusten olla varsin vakiintuneita ja ”standardinomaisia”, jotta niitä koskeva soveltamiskäytäntö muodostuisi yhtenäiseksi. Vertailukohtana voidaan mainita laitteiden energiatehokkuudesta annettu laki, jossa EU-lainsäädännön pohjalta on annettu määräykset energiamerkkien liittämistä tuotteisiin. Työryhmän mietinnössä on todettu, että standardien osalta voidaan edetä lähinnä kansainvälisen yhteistyön ehdoilla, jotta kansallisilla standardeilla ei rajoiteta tavaroiden vapaata liikkumista. Tämä seikka olisi nähtävästi otettava huomioon myös tuoteselosteita koskevia vähimmäisvaatimuksia laadittaessa. Sama kansainvälinen ulottuvuus liittyy myös mietinnössä mainittuun korjaustakuuta koskevien vähimmäisvaatimusten tarkistamiseen. Kuluttajansuojalaissa olevat tavarain virhettä ja virheen oikaisemista koskevat säännökset perustuvat pääosin kulutustavaroitten kauppaa ja takuita koskevaan EY-direktiiviin, joka on tosin ns. minimidirektiivi eli kansallisesti voidaan asettaa kuluttajia paremmin suojaavia säännöksiä.

Edellä mainitun kuluttajansuojalainsäädäntöä koskevan ohjauskeinojen osalta mietinnössä on vastuutahoksi merkitty Kuluttajaviraston ohella kauppa- ja teollisuusministeriö. Tältä osin voidaan todeta, että kuluttajansuojalainsäädännöstä muun muassa kuluttajansuojalaki, jossa on esimerkiksi tavarain kaupan virhevastuuta koskevat säännökset, kuuluu oikeusministeriön hallinnonalalle kun taas esimerkiksi tavarain ja palvelusten turvallisuudesta annettu laki kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle.

Kuluttajavirasto mainitaan lisäksi yhteistyötahona mietinnön kohdassa 1.4.2, jossa tavoitteena on mm. yksityisen kulutuksen kohdistuminen ekotehokkaihin tuotteisiin ja ohjauskeinona neuvonnan tukipalvelujen ja aineiston tuottaminen. Tältä osin voidaan todeta, että kestävä kulutusta koskevan aineiston tuottaminen kuuluu Kuluttajaviraston tehtäviin eli virasto tuottaa kuluttajille tietoa sekä kulutuksen ympäristövaikutuksista yleensä että eri tuotteiden ja palvelujen ympäristöön vaikuttavista ominaisuuksista.

Jätelainsäädännön uudistamistarpeita ja -mahdollisuuksia

Työryhmän toinen raportti sisältää jätelainsäädännön uudistamistarpeiden arviointia ja kokonaisuudistuksen linjausten valmistelua. Raportissa käsitellään muun muassa yhdyskuntajätehuollon järjestämisvaihtoehtoja ja jätelainsäädännön suhdetta eräisiin muihin lainsäädäntökokonaisuuksiin.

Kuluttajavirasto toteaa, että kuluttajien kannalta toimivien jätehuoltopalveluiden merkitys yhteiskunnassa on jatkuvasti korostunut samalla kun kansalaisten kulutusmahdollisuudet ovat lisääntyneet ja myös tietoisuus kulutuksen ympäristövaikutuksista on kasvanut. Jätehuollosta on muodostunut kuluttajille välttämättömyyspalvelu, jota ilman ei nyky-yhteiskunnassa voi tulla toimeen.

Jos jätehuoltoa verrataan joihinkin muihin vastaaviin kuluttajille välttämättömiin palveluihin, voidaan kuitenkin todeta, että jätehuoltopalvelujen käyttäjän oikeudellinen asema on lainsäädännön tasolla joiltain osin epäselvä ja puutteellinenkin. Esimerkiksi vesihuoltoa ja sähkötoimitusta koskeviin lakeihin on viime vuosien aikana otettu kuluttajansuojan kannalta keskeiset

vähimmäissäännökset muun muassa palvelua koskevista laatuvaatimuksista, palvelun virheestä ja sen hyvittämisestä käyttäjälle sekä palvelua koskevista sopimuksista, sopimusehtojen muuttamisesta ja sopimusten irtisanomisesta.

Jätteenkuljetusta voidaan pitää kuluttajien kannalta keskeisenä jätehuollon palveluna. Jätelain mukaan kunta voi järjestää jätteenkuljetuksen joko omana toimintanaan tai muuta yhteisöä tai yksityistä yrittäjää apuna käyttäen (kunnan järjestämä jätteenkuljetus). Toinen vaihtoehto on, että jätteenkuljetus järjestetään ns. sopimusperusteisena jätteenkuljetuksena eli kuluttaja tekee itse sopimuksen haluamansa kuljetusyrittäjän kanssa. Sopimusperusteinen jätteenkuljetus rinnastuu tällöin muihin kuluttajapalveluihin ja palvelu kuuluu kuluttajansuojalain soveltamisalaan silloin, kun kyse on kuluttajan, esimerkiksi omakotitalon asukkaana, ja elinkeinonharjoittajan välisestä sopimussuhteesta. Kuten edellä todettiin, välttämättömyyspalveluissa lähtökohtana on ollut, että palvelua koskevat kuluttajansuojan kannalta keskeiset vähimmäisvaatimukset muun muassa palvelun virheestä ja sen seurauksista sekä sopimussuhdetta koskevista keskeisistä seikoista otetaan palvelua koskevaan erityislakiin. Kuluttajavirasto pitää tätä perusteltuna myös jätehuollon osalta eli esitämme harkittavaksi myös jätelain täydentämistä vastaavilla säännöksillä.

Kunnan järjestämä jätteenkuljetus ei sen sijaan kuulu kuluttajansuojalain soveltamisalaan siinäkin tapauksessa, että kunta olisi järjestänyt palvelun yksityistä yrittäjää apuna käyttäen. Kuntalainen voi tällöin valittaa esimerkiksi kunnan jätetaksaan perustuvasta jätemaksusta hallinnollista tietä asianomaiselle lautakunnalle tai viranhaltijalle ja tarvittaessa edelleen hallinto-oikeuteen. Jätehuoltopalvelussa olevista puutteista voi puolestaan tehdä muistutuksen kunnan viranomaiselle.

Vaikka jako kuluttajansuojalain piiriin kuuluviin ja toisaalta kunnan järjestämiin jätehuoltopalveluihin on periaatteessa melko selkeä, eivät soveltamisalakysymykset ole käytännön tilanteissa aina täysin yksiselitteisiä. Epätietoisuutta esimerkiksi palvelun käyttäjän käytössä olevista valitusteistä esiintyy toisinaan sekä kuluttajien, kuljetusyrittäjien että kunnan viranomaistenkin piirissä. Osaltaan tähän vaikuttaa se, että kunnissa on käytössä varsin vaihtelevia käytäntöjä jätehuoltopalvelujen järjestämisessä ja palvelua koskevien maksujen laskutustavoissa.

Käytännössä on esimerkiksi mahdollista, että kunnan haja-asutusalueella toimii kunnan järjestämä ja yksityisen yrityksen hoidettavaksi annettu jätteenkuljetus, kun taas taajama-alueella sama yritys voi hoitaa jätteenkuljetusta sopimusperusteisena jätteenkuljetuksena. Jättemaksujen osalta lähtökohtana on, että jätelakiin perustuvat taksan mukaiset jätemaksut ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia maksuja kun taas sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa kuluttajalta perittävät, hänen ja kuljetusyrittäjän keskinäiseen sopimukseen perustuvat maksut ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia maksuja. On myös mahdollista, että jätetaksan mukainen julkisoikeudellinen jätemaksu saatetaan toisinaan maksaa suoraan kunnan tilille ja toisinaan taas kunnan lukuun toimivalle yrittäjälle. Oikeuskäytännössä jätemaksujen on katsottu olevan yksityisoikeudellisia myös silloin, kun jätehuoltotehtävät on siirretty kunnan tai useamman kunnan kuntayhtymän omistaman yhtiön itsenäisesti hoidettavaksi.

Katsomme edellä olevaan viitaten, ettei jätelaissa ole riittävän selvästi tuotu esiin erilaisten jätehuollon organisointitapojen vaikutusta palvelujen käyttäjien asemaan ja heidän oikeuksiinsa. Jätelaista käy ilmi muun muassa jako kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ja sopimusperusteiseen jätteenkuljetukseen sekä käyttäjillä oleva kunnan jätemaksua koskeva suorittamisvelvollisuus, mutta kuluttajien on säännösten perusteella vaikea hahmottaa esimerkiksi sitä, mitä valituskeinoja heillä on jätehuoltopalvelujen sisällön ja palveluista perittävien joko julkisoikeudellisten tai yksityisoikeudellisten maksujen suhteen. Jätelain tarkistamisen yhteydessä lain sisältöä ja systematiikkaa onkin nähdäksemme tarpeen selkeyttää, jotta palvelun käyttäjät saisivat paremmin selkoa heitä koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista jätehuoltopalvelujen eri järjestämisvaihtoehtojen yhteydessä.

Erityisesti voidaan kiinnittää huomiota jätemaksuja koskeviin varsin sekaviin soveltamiskäytäntöihin. Kunnan jätemaksu voi jätelain 28 §:n mukaan koostua yhdestä tai useammasta maksusta. Kuten työryhmän raportissakin on viitattu, käytössä on mm. käsittelymaksuja, kuljetusmaksuja, ekomaksuja, palvelumaksuja ja yhteiskeräyspistemaksuja, mutta näistä ei ole laissa nimenomaisia säännöksiä. Muun muassa ekomaksun perimisen lainmukaisuudesta on ollut aika ajoin epätietoisuutta ja muutoinkin voidaan pitää perusteltuna, että jätelakiin otettaisiin – esimerkiksi vesihuoltolain tapaan – täsmälliset säännökset maksuista, joita kuluttajilta voidaan jätehuollosta periä. Maksujen sekä niiden määräytymisperusteiden selkeys ja läpinäkyvyys olisi nähdäksemme omiaan lisäämään myös jätehuoltomaksujen yleistä ”hyväksyttävyyttä” jätehuollon kustannuksista vastaavien kuluttajien keskuudessa.

Korostamme lopuksi sitä, että Kuluttajavirasto on pitänyt perusteltuna, että myös niissä palveluissa, jotka eivät sinänsä kuulu kuluttajansuojalain soveltamisalaan, kuten esimerkiksi kunnan joko omana toimintanaan tai yksityistä yritystä apuna käyttäen järjestämä jätehuolto, sovellettaisiin tiettyjä kuluttajaoikeudessa vakiintuneita periaatteita. Tällaisia ovat muun muassa edellä mainittu *läpinäkyvyys* eli kuluttajan on voitava helposti hahmottaa tarjolla olevat vaihtoehdot, niiden sisältö, hinta sekä toimitus- ja muut ehdot, *sopimusehtojen kohtuullisuus*, mikä tarkoittaa mm. sitä, että palvelun tarjoajan ja kuluttajan oikeudet ja velvollisuudet eivät saa olla epätasapainossa keskenään kuluttajan vahingoksi, *oikeus hyvitykseen* eli jos palvelu ei vastaa sitä, mistä on sovittu tai mitä asiakas on voinut kohtuudella odottaa, hänellä tulee olla oikeus hyvitykseen eikä virheen korjaamisesta saa aiheutua hänelle kustannuksia sekä *access to justice –periaate* eli kansalaisille turvataan lakiin kirjattujen oikeuksien lisäksi tosiasialliset mahdollisuudet saada oikeutensa toteutetuksi.