

Riskinarviointi ja viranomaistoiminta tapauskohtaisessa EEJ-menettelyssä

Jani Häkkinen, Topi Turunen, Jani Salminen ja Jussi Reinikainen

LUONNOS

Tiivistelmä

Riskinarviointi ja viranomaistoiminta tapauskohtaisessa EEJ-menettelyssä

Kiertotalousajattelun saadessa yhä suurempaa jalansijaa Suomessa, yhä useampi toiminnanharjoittaja pyrkii hyödyntämään jätteitä materiaaleina ja valmistamiensa tuotteiden raaka-aineena. Hyödyntäminen tässä tarkoituksessa edellyttää ympäristöluvan ohella kyseessä olevien jätteiden jätteeksi luokittelun päättymistä. EEJ-menettely sijoittuu sääntelyn kannalta jäte-tuote-kemikaali -rajapinnalle. Kun aine tai esine on vielä jätettä, sovelletaan siihen jätessäätelyä ja kuuluu se jäteasioista vastuussa olevan viranomaisen toimivaltaan. Kuitenkin kun aine tai esine lakkaa olemasta jätettä, sovelletaan siihen vastaaviin tuotteisiin sovellettavia tuote- ja kemikaalisäädännön säännöksiä. Pääosin viranomaistoimivalta on näissä lainsäädäntökokonaisuuksissa toisella viranomaisella kuin jäteasioissa. Tällä rajapinnalla eri viranomaisten toimivalta ja vastuut tulee voida määritellä selkeästi myös silloin, kun EEJ-menettely koskee tietyn toiminnanharjoittajan tiettyä jätejaetta. Toimivaltakysymykset ovat olennaisia myös riskinarvioinnin kannalta.

Hyödynnettävästä jätteestä ei saa aiheutua haittaa ympäristölle tai terveydelle uudessa käyttötarkoituksessa. Hyödynnettävällä jätteellä saattaa kuitenkin olla sellaisia jäteluonteesta johtuvia tai muita haitallisia ominaisuuksia, jotka aiheuttavat riskejä ympäristölle tai terveydelle. Nämä ominaisuudet voivat olla luonteeltaan sellaisia, jotka eivät liity vastaavien neitseellisten materiaalien käyttöön. Toisinaan myös neitseellisillä materiaaleilla on vastaavanlaisia ominaisuuksia, jotka eivät näin ollen liity materiaalin jäteluonteeseen. Kiertotalouden kannalta on tärkeää, että jätteiden hyödyntämiseen liittyvät riskin tunnistetaan ja arvioidaan systemaattisesti ja ne voidaan hallita riittävän hyvin. Tässä muistiossa tarkastellaan EEJ-menettelyyn liittyvää riskinhallintaa ja esitetään riskinarviointikehikko, jota voidaan käyttää tapauskohtaisessa päätöksenteossa aineen tai esineen jätteeksi luokittelun päättymisen yhteydessä. Raportin riskinhallintakehikko selkeyttää ja yhtenäistää hallinnollisia menettelyjä, edistää toiminnanharjoittajien vertaista kohtelua sekä tukee riskinarviointimenettelyiden toteutusta kestävän kiertotalouden edellytyksenä. Toisaalta riskinarviointikehikko määrittelee ainoastaan EEJ-menettelyssä sovellettavan riskiperusteisen päätöksenteon periaatteet ja prosessin eikä se ohjeista yksityiskohtaisesti riskinarvioinnin teknistä suorittamista.

Riskinarviointikehikon mukaisella arvioinnilla on suora yhteys EEJ-tuotteiden ympäristö- ja terveysvaikutusten hallintaan ja EEJ-arviointiperusteiden täyttymiseen. Samassa yhteydessä on tärkeä ymmärtää myös eri osapuolien roolit tapauskohtaisessa EEJ-päätöksenteossa. Raportissa eritellään ja selkeytetään eri toimijoiden keskeiset tehtävät ja toimivalta EEJ-prosessin yhteydessä jätteen vastaanotosta ja käsittelystä sen jätteeksi luokittelun päättymiseen ja markkinoille saattamiseen EEJ-tuotteena.

Sisällysluettelo Riskinarviointi ja viranomaistoiminta tapauskohtaisessa EEJ-menettelyssä ...1

Tiivistelmä.....	2
1 Johdanto	1
2 Ei-enää-jätettä -sääntely.....	2
2.1 EU-sääntely.....	2
2.2 Kansalliset asetukset	3
2.3 Tapauskohtainen sääntely	4
3 Toimivalta- ja rajapintakysymykset.....	6
3.1 Johdanto.....	6
3.2 Sääntelyrajapinnat ja viranomaisten roolit.....	7
3.2.1 Ympäristöviranomaiset	8
3.2.2 Tuotelainsäädännön mukainen viranomainen	9
3.2.3 Riippumaton osapuoli	10
3.2.4 Toiminnanharjoittaja.....	11
3.2.5 Jätteensiirtoviranomainen	11
3.3 Rajapinnat käytännössä	13
3.3.1 Johdanto.....	13
3.3.2 REACH-asetus.....	13
3.3.3 Rakennustuoteasetus.....	17
3.3.4 Lannoitevalmistesääntely	19
4 Riskinarviointi tapauskohtaisessa EEJ-päätöksenteossa	22
4.1 Johdanto.....	22
4.2 Riskinarviointiprosessi.....	23
4.3 Riskien tunnistaminen ja määrittäminen	27
4.3.1 Alustava haittojen ja riskien tunnistaminen ja määrittäminen	27
4.3.2 Käyttömuotoluokittelu.....	27
4.3.3 Haitalliset ominaisuudet	29
4.3.4 Tarkennettu haittojen ja riskien määrittäminen.....	30
4.4 Tapauskohtainen riskinarviointi	34
4.4.1 Riskien määrittäminen yleisillä vertailuarvoilla	34
4.4.2 Haittojen ja riskien määrittäminen kvantitatiivisesti	35
4.4.3 Haittojen ja riskien kuvaus sekä johtopäätökset	37
4.5 Laadunvarmistus ja laadunvarmistusjärjestelmä.....	37
5 Tapausesimerkit	39
5.1 Kemikaalijätteet ja niiden seokset	39

5.2 Maanvaraisesti sijoitettava jäteperäinen materiaali	41
Lähteet.....	45

LUONNOS

1 Johdanto

Kiertotalouden valtavirtaistumisen myötä yhä useampi toiminnanharjoittaja pyrkii hyödyntämään jätteitä valmistamiensa tuotteiden raaka-aineena. Hyödyntäminen tässä tarkoituksessa edellyttää ympäristöluvan ohella kyseessä olevien jätteiden jätteeksi luokittelun päättymistä. Muussa tapauksessa jätettä tulisi yhä pitää jätteenä, jolloin valmistettu materiaali olisi niin ikään jätettä, jonka hyödyntäminen vaatisi ympäristölupaa.

Jätepohjaisilla tuotteilla voidaan korvata markkinoilla olevia vastaavia neitseellisistä raaka-aineista valmistettuja tuotteita ja näin vähentää neitseellisten luonnonvarojen käyttöä. Uusiomateriaalin elinkaar aikaiset ympäristövaikutukset voivat myös olla vastaavia ensimmäisistä materiaaleista vähäisempiä. Terveys- ja ympäristövaikutusten kannalta myönteistä on myös, jos materiaalilla voidaan korvata muita markkinoilla olevia, esimerkiksi vaaraluokituksestaan haitallisemmaksi luokiteltuja, tuotteita (aineita tai seoksia).

Jätteeksi luokittelun päättymisestä säädetään EU:n jätedirektiivissä (2008/89/EY) sekä jätelain (646/2011) 5 b §:ssä (714/2021). Vaikka jätteeksi luokittelun päättymisestä tai ns. ei-enää-jätettä-arviointiperusteista (EEJ-arviointiperusteet) onkin säädetty jo pitkään, liittyy niihin monia ongelmalliseksi koettuja sääntelykysymyksiä. Esimerkiksi jätteeksi luokittelun päättymisen menettelyllisiä kysymyksiä on käsitelty ympäristöministeriön alaisessa uusiomateriaalien tuotteistamista käsittelevässä työryhmässä (UTU-työryhmä).¹

Yksi olennainen lähtökohta EEJ-arviointiperusteiden määrittelyssä on riskinarviointi. Jätedirektiivin mukaan materiaalina tai raaka-aineena hyödynnettävästä jätteestä ei saa aiheutua haittaa ympäristölle tai terveydelle sen uudessa käyttötarkoituksessa. Hyödynnettävällä jätteellä saattaa kuitenkin olla sellaisia ominaisuuksia, jotka aiheuttavat riskejä ympäristölle tai terveydelle. Nämä voivat olla luonteeltaan ominaisuuksia, joita ei ole neitseellisillä materiaaleilla tai raaka-aineilla vastaavissa käyttötarkoituksissa. Toisaalta myös neitseellisillä materiaaleilla ja raaka-aineilla saattaa olla ympäristö- tai terveysriskejä aiheuttavia ominaisuuksia, jolloin on oleellista tiedostaa, etteivät tällaiset riskit liity yksinomaan materiaalin jäteluonteeseen. Riskinarviointi on työkalu, jolla materiaalin tai raaka-aineen haitattomuus tietyssä käyttötarkoituksessa osoitetaan.

Kiertotalouden näkökulmasta on tärkeää, että jätteiden hyödyntämiseen liittyvät riskin tunnistetaan ja arvioidaan systemaattisesti ja että ne voidaan hallita riittävän hyvin. Tässä raportissa tarkastellaan EEJ-menettelyyn liittyvää riskinhallintaa ja esitellään riskinarviointikehikko, jota voidaan käyttää tapauskohtaisessa EEJ-päätöksenteossa. Riskinhallintakehikko selkeyttää ja yhtenäistää hallinnollisia menettelyjä, edistää toiminnanharjoittajien yhdenvertaista kohtelua ja oikeusvarmuutta sekä tukee riskinarviointimenettelyiden toteutusta kestävästä kierrätyksestä edellytyksenä.

Tämän muistion tavoitteena on vastata EEJ-päätöksenteossa tunnistettuihin kehitystarpeisiin. Muistion on kaksi yleistavoitetta: kehittää riskinarviointikehikko tapauskohtaisen EEJ-menettelyn

¹ Ympäristöministeriö. 2023. UTU-työryhmän loppuraportti: Ehdotus uuden päätöksentekomenettelyn luomiseksi uusiomateriaalien tuotteistamiseksi.

ennakoitavuuden ja toimeenpanon tueksi sekä selventää viranomaisten tehtäviä ja toimivaltoja jäte-tuote-kemikaali -rajapinnoilla tapauskohtaisessa EEJ-menettelyssä. Muistiossa näihin yleistavoitteisiin vastataan seuraavilla tavoilla:

1. Laaditaan riskinarviointikehikko, jota toiminnanharjoittajat ja viranomaiset voivat soveltaa erityyppisiin jätteisiin liittyvän tapauskohtaisen EEJ-menettelyn yhteydessä. Riskinarviointikehikko ottaa huomioon EEJ-menettelyn välttämättömät, jätedirektiivistä peräisiin olevat arviointiperusteet, joita ovat sallittujen jätesyötteiden määrittely, hyödyntämistoimen riskinhallintatoimet, hyödyntämistoiimesta saadun materiaalin riskinarviointi ja riskinhallintaa tukevan laadunvarmistusjärjestelmän laadinta.
2. Testataan ja kehitetään riskinarviointikehikkoa käyttämällä valittuja uusiomateriaaleja tapausesimerkkeinä. Tapausesimerkit edustavat erityyppisiä ja eri käyttötarkoituksiin valmistettuja uusiomateriaaleja.
3. Analysoidaan ympäristönsuojelu-, tuote- ja markkina- ja kemikaaliviranomaisten tehtäviä ja toimivaltoja tapauskohtaisen EEJ-menettelyn yhteydessä.

Muistio sisältää seuraavat osiot: Johdantoluvun jälkeen käsitellään EEJ-sääntelyä yleisesti eri tasoilla (luku 2). Luvussa 3 keskitytään tapauskohtaiseen päätöksentekoon ja käsitellään siihen liittyviä toimivalta- ja rajapintakysymyksiä. Luvussa 4 esitellään tapauskohtaiseen EEJ-päätöksentekoon tarkoitettu riskinarviointikehikko. Muistion EEJ-riskinarviointiprosessia kehitettäessä on hyödynnetty myös aikaisempia ohjeista ja otettu löyhästi mallia esim. Irish EPA (2020) EEJ-riskinarviointiohjeesta ja työssä on huomioitu mm. JRC:n (2009, 2010) raportit sekä hyödynnetty myös linjauksia mm. seuraavista lähteistä: Barnes ym. 2016, Ympäristöministeriö (2021), Mense ym. (2023), Hennebert (2024) sekä Zorbas (2016). Luvussa 5 riskinarviointikehikon käyttämistä kuvataan malliesimerkkien kautta. Esimerkkikuvausten tavoitteena on konkretisoida ja tukea kehikon käyttöä riskinarvioinnissa samankaltaisten jättemateriaalien ja käyttötarkoitusten yhteydessä. Malliesimerkit eivät kuitenkaan kata kaikkia käyttötarkoituksia eikä niitä ole tarkoitus soveltaa sellaisenaan kyseisten jättemateriaalien mahdollisessa EEJ-päätöksenteossa. Luvussa 6 on esitetty muistion loppupäätelmät.

2 Ei-enää-jätettä -sääntely

2.1 EU-sääntely

EU:n tasolla jätteeksi luokittelusta päättymisestä säädetään jätedirektiivin 6 artiklassa. Siinä säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet varmistaakseen, että jätteen, joka on kierrätetty tai muuten hyödynnetty, katsotaan lakanneen olemasta jätettä, jos se täyttää seuraavat edellytykset:

- a) ainetta tai esinettä on määrä käyttää erityisiin tarkoituksiin,
- b) aineelle tai esineelle on olemassa markkinat tai kysyntää,
- c) aine tai esine täyttää tiettyjen tarkoitusten mukaiset tekniset vaatimukset ja on tuotettiin sovellettavien olemassa olevien säännösten ja standardien mukainen, ja
- d) aineen tai esineen käytöstä ei aiheudu haitallisia kokonaisvaikutuksia ympäristölle eikä ihmisten terveydelle.

Nämä ovat ns. EEJ-arviointiperusteet, jotka täyttäessään jäte voi hyödyntämistoimen läpikäytyään la-
kata olemasta jätettä. EEJ-sääntelyä voidaan asettaa kolmella tasolla. Yhtäältä voidaan antaa EU:n ta-
soisia EEJ-asetuksia. Jätedirektiivin 6(2) artiklassa säädetään, että komissio seuraa kansallisten jätteen
luokittelun päättymistä koskevien perusteiden laatimista jäsenvaltioissa ja arvioi tämän perusteella
tarvetta laatia unionin laajuisia perusteita. Komissio voi hyväksyä tarvittaessa täytäntöönpanosäädök-
siä EU:n tasoiseksi EEJ-asetuksiksi.

Artiklassa 6(3) säädetään, että arviointiperusteissa on varmistettava ympäristön ja ihmisten terveyden
suojelun korkea taso ja edistettävä luonnonvarojen harkittua ja järkevää käyttöä määrittelemällä:

- a) jättemateriaalit, jotka on sallittua toimittaa hyödyntämistoimeen,
- b) sallitut käsittelyprosessit ja -tekniikat,
- c) sovellettavien tuotestandardien mukaiset laatuvaatimukset materiaaleille, joita ei
hyödyntämistoimen seurauksena enää luokitella jätteenä, mukaan lukien tarvittaessa
epäpuhtauksien raja-arvot,
- d) hallintajärjestelmille asetettavat vaatimukset osoittavat noudattavansa jätteen lu-
okittelun päättymistä koskevia perusteita, mukaan lukien laadunvalvontaa ja omavalvon-
taa sekä akkreditointia koskevat perusteet, jos tämä on asianmukaista, ja
- e) vaatimustenmukaisuusilmoitusta koskeva vaatimus.

Tämän mennessä EU:n tasolla on säädetty seuraavat varsinaiset EEJ-säädökset:

- Asetus (EU) No 333/2011 koskien rauta-, teräs- ja alumiiniromua,
- Asetus (EU) No 1179/2012 koskien lasimurskaa, ja
- Asetus (EU) No 715/2013 koskien kupariromua.

Tämän lisäksi lannoitevalmisteasetuksessa (EU) No 2019/1009 säädetään artiklassa 19 siitä milloin EU-
lannoitevalmisteiksi luokiteltavat jätteenäiset tuotteet lakkaavat olemasta jätettä. Olemassa olevien
EU:n tasoisten EEJ-säännösten lisäksi EU:ssa valmistellaan EEJ-sääntelyä kierrätetyille muoveille sekä
tekstiileille.

EU:n tasoisten EEJ-säännösten etuna on, että ne luovat yhteisesti sovellettavat säännöt koko EU:n alu-
eella. Näin ollen sääntelyn soveltamisalaan kuuluvia EEJ-tuotteita voidaan helposti vaihtaa jäsenvaltioi-
den rajojen yli, koska EU:n jätesiiroasetusta (EY) N:o 1013/2006 ei tarvitse soveltaa. EU:n komissio val-
mistelelee ehdotusta kiertotaloussäädökseksi vuoden 2026 loppuun mennessä. Komission tavoitteena
on myös yksinkertaistaa ympäristösääntelyä. Näin ollen on mahdollista, että myös EEJ- ja sivutuote-
sääntelyyn tulee muutoksia.

2.2 Kansalliset asetukset

Jätedirektiivin mukaan, jos unionin tasolla ei ole vahvistettu EEJ-arviointiperusteita, jäsenvaltiot voivat
laatia omaa EEJ-sääntelyään direktiivissä määriteltyjen EEJ-arviointiperusteiden mukaisesti

jätelajeittain. Huomioon olisi otettava aineen tai esineen mahdolliset haittavaikutukset ympäristöön ja ihmisten terveyteen, ja edellä mainitut 6(3) artiklan sisältövaatimukset.

Jätelain 5 b §:n 2 momentissa säädetään, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yksityiskohtaisista arviointiperusteista EEJ-arviointiperusteiden soveltamiseksi tiettyihin jätelajeihin. Arviointiperusteisiin on sisällytettävä mukaan vähintään:

- 1) jätemateriaalit, jotka on sallittua toimittaa hyödyntämistoimeen,
- 2) sallitut käsittelyprosessit ja -tekniikat,
- 3) tuotteisiin sovellettavien säännösten ja standardien mukaiset laatuvaatimukset materiaaleille, joita ei hyödyntämisen seurauksena enää luokitella jätteeksi, mukaan lukien tarvittaessa epäpuhtauksien raja-arvot,
- 4) hallintajärjestelmille asetettavat vaatimukset, joilla osoitetaan jätteeksi luokittelun päättymistä koskevien arviointiperusteiden noudattaminen, mukaan lukien vaatimukset laadunvalvonnasta ja omavalvonnasta sekä tarvittaessa akkreditoinnista, ja
- 5) vaatimustenmukaisuudesta ilmoittaminen.

Yleisesti ottaen pyrkimyksenä on, että niiden jätteiden osalta, joita käytetään materiaalina tai raaka-aineena laajasti ja useiden toiminnanharjoittajien toimesta, jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteet säädettäisiin kansallisella tasolla EU-tasoisien asetusten puuttuessa. Näin pyrittäisiin varmistamaan arviointiperusteiden yhtäläisyys ja toiminnanharjoittajien yhdenvertainen kohtelu.

Toistaiseksi Suomessa on annettu 2 kansallista EEJ-asetusta. Nämä ovat valtioneuvoston asetus betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista (466/2022) ja valtioneuvoston asetus mekaanisesti kierrätetyn uusiomuoviraaka-aineen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista (270/2024). Näiden lisäksi ympäristöministeriö on alkanut valmistelemaan valtioneuvoston asetusta muovi- ja kumijätteestä valmistetun uusioöljyn jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista.

Kansallisia asetuksia noudatetaan vain siinä jäsenvaltioissa, jossa ne on säädetty. Näin ollen ei ole itsessään selvää, että Suomessa kansallisen EEJ-asetuksen mukainen aine tai esine ei olisi jätettä toisessa jäsenvaltiossa.

2.3 Tapauskohtainen sääntely

Kaikkien jätteiden EEJ-statuksesta ei ole tarkoituksenmukaista säätää kansallisesti. Tämä pätee erityisesti jätteisiin, joiden jätteeksi luokittelun päättymisen koskisi vain yhtä tai muutamaa yksittäistä laitosta. Tällöin jätteeksi luokittelun päättymisen edellytykset on mahdollista arvioida tapauskohtaisesti. Jätelain 5 b §:n 4 momentissa säädetään, että jos EEJ-arviointiperusteita ei ole vahvistettu unionin tasolla tai kansallisella tasolla, jäsenvaltio voi tehdä päätöksen tapauskohtaisesti tai toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä todentaakseen, että tietty jäte on lakannut olemasta jätettä, tarvittaessa noudattaen asetusten sisältövaatimuksia ja ottaen huomioon epäpuhtauksien raja-arvot sekä mahdolliset haittavaikutukset ympäristöön ja ihmisten terveyteen. EU:n tasolla tai kansallisesti ei ole vielä annettu kovin montaa EEJ-asetusta ja tästä syystä monia jätevirtoja jää tapauskohtaisen päätöksenteon piiriin. Samoin kuten kansallisilla EEJ-asetuksilla, tapauskohtaisilla EEJ-päätöksillä ei ole automaattista vaikutusta siihen, pidetäänkö ainetta tai esinettä jätteenä muissa jäsenvaltioissa.

Käytännössä nykyisin materiaalin statuksesta päätetään tapauskohtaisesti pääsäännön mukaan ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) mukaisessa ympäristölupamenettelyssä osana laitoksen lupahakemusta tai tarpeen mukaan erillisenä luvan muutoksena. Tällöin asian ratkaisee laitoksen ympäristölupaviranomainen eli kunnan ympäristönsuojeluviranomainen tai aluehallintovirasto (AVI) (sekä vuoden 2026 alusta alkaen valtion lupa- ja valvontavirasto (LVV)). Muutoksenhaku lupaviranomaisen päätöksistä tapahtuu Vaasan hallinto-oikeudessa. AVI:n päätösten lisäksi valvontaviranomainen voi toiminnanharjoittajan pyynnöstä ja tämän esittämällä perusteilla arvioida ja todentaa, onko kyse jätteestä vai ei. Käytännössä ympäristölupamenettelyn on todettu soveltuvan huonosti pelkästään materiaalin jätestatusta koskevaan päätöksentekoon

Jätteestä ei saa aiheutua haittaa ympäristölle tai terveydelle sen uudessa käyttötarkoituksessa riippumatta siitä, onko EEJ-status myönnetty tapauskohtaisella menettelyllä vai kansallisella tai EU-tason asetuksessa. Neljäs EEJ-arviointiperuste määrää, että aineen tai esineen, joka on lakannut olemasta jätettä, käyttö ei kokonaisuutena arvioiden aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Ympäristöministeriön asettama UTU-työryhmä ehdotti uuden menettelyn käyttöönottoa jätteeksi luokittelun päättymiseksi ja sivutuotteeksi luokitteluksi². Työryhmän loppuraportin pohjalta laadittiin virkatyönä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain, ympäristönsuojelulain ja hallinto-oikeuslain muuttamisesta³ eli ns. UTU-HE. Esityksen mukaan jätelaissa säädettäisiin erillisestä menettelystä, jossa toiminnanharjoittaja voi hakemuksesta saada päätöksen aineen tai esineen sivutuotteeksi luokittelusta tai jätteeksi luokittelun päättymisestä (luokittelupäätös). Menettely tulisi voimaan vuoden 2027 alusta. Luokittelupäätöksen tekisi vuoden 2026 alusta lukien toimintansa aloittava Lupa- ja valvontavirasto (LVV), jonne ympäristöasioiden lupien käsittely ja valvonta keskitetään osana niin sanottua yhden luvun lainsäädäntöhanketta.

UTU-HE:n mukaan aineen tai esineen luokittelua koskevan asian voisi edelleen ratkaista myös osana ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan myöntämistä sekä 115 d §:ssä tarkoitettua ilmoituspäätöstä, jos luokitteluasia sisältyy vireille tulevaan lupahakemukseen tai ilmoitukseen. Luokitteluasian voisi ratkaista myös osana ympäristönsuojelulain 89 §:ssä tarkoitettua ympäristöluvan muuttamista tai ilmoituspäätöksen muuttamista, jos aineen tai esineen luokittelu ei ole ainoa hakemukseen sisältyvä asia. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen olisi ympäristölupahakemusta tai ilmoitusta käsitellessään pyydettävä luokitteluasiaan Lupa- ja valvontaviraston lausunto.

Luokittelupäätöstä koskeva menettely poikkeaisi selvästi ympäristönsuojelulain mukaisesta ympäristölupamenettelystä. Yleisön kuulemista ei yleensä järjestettäisi. Lupa- ja valvontavirasto kuulisi päätöksen valmistelun yhteydessä tarpeen mukaan muita viranomaisia ja asiantuntijoita. Ehdotuksen mukaan Lupa- ja valvontaviraston luokittelupäätökset ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ympäristöluvan tai ilmoituksen yhteydessä antamat päätökset luokitteluasiassa tallennettaisiin perustettavan uusiomateriaalirekisteriin.

² Ympäristöministeriö. 2023. UTU-työryhmän loppuraportti: Ehdotus uuden päätöksentekomenettelyn luomiseksi uusiomateriaalien tuotteistamiseksi.

³ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain, ympäristönsuojelulain ja hallinto-oikeuslain muuttamisesta (HEvp)

Muiden kehittämistarpeiden tunnistamisen yhteydessä UTU-työryhmä totesi, että on tarve luoda yhteinen malli tai kehikko riskinarvioinnille tapauskohtaisessa EEJ-menettelyssä sekä selventää toimivaltaisten viranomaisten rooleja ja jäte-, tuote- ja kemikaalilainsäädäntöjen rajapintoja tässä yhteydessä.

3 Toimivalta- ja rajapintakysymykset

3.1 Johdanto

EEJ-menettely sijoittuu jäte-tuote-kemikaali -rajapinnalle. Kun aine tai esine on vielä jätettä, sovelletaan siihen jättesääntelyä ja kuuluu se jäteasioista vastuussa olevan viranomaisen toimivaltaan. Kuitenkin kun aine tai esine lakkaa olemasta jätettä, sovelletaan siihen vastaaviin tuotteisiin sovellettavia tuote- ja kemikaalisäädännön säännöksiä. Pääosin viranomaistoimivalta on näissä lainsäädäntökokonaisuuksissa toisella viranomaisella kuin jäteasioissa. Tällä rajapinnalla eri viranomaisten toimivalta ja vastuut tulee voida määritellä selkeästi myös silloin, kun EEJ-menettely koskee tietyn toiminnanharjoittajan tiettyä jätejätettä. Näin yhtäältä voidaan varmistaa aineen tai esineen EEJ-arviointiperusteiden mukaisuus sekä se, että aine tai esine on siihen sovellettavan lainsäädännön mukainen eikä sen käyttö ei-jätteenä aiheuta haittaa tai vaaraa terveydelle tai ympäristölle. Seuraavassa alaluvussa käsitellään tapauskohtaiseen EEJ-menettelyyn liittyviä toimivalta- ja rajapintakysymyksiä. Tämän jälkeen käsitellään tapauskohtaista EEJ-päätöksentekoa sekä toimivaltakysymysten jakautumista käytännön esimerkkien läpi REACH-asetuksen (EY) N:o 1907/2006⁴, rakennustuoteasetuksen (EU) N:o 305/2011⁵ ja lannoitevalmistesääntelyn näkökulmista.

Vaikka luku keskittyy nimenomaan tapauskohtaiseen EEJ-päätöksentekoon, selventää se myös kansallisten viranomaisten roolia kansallisen EEJ-sääntelyn yhteydessä. Suomessa EU:n tasoisten EEJ-säädösten toimeenpanossa ei ole otettu huomioon eri viranomaisten rooleja ja erityisesti EU:n tasoisten asetusten rauta-, teräs- ja alumiiniromusta, lasimurskeesta sekä kupariromusta voidaan katsoa olevan vielä toimeenpanon tarpeessa.

Toimivaltakysymykset ovat olennaisia myös riskinarvioinnin kannalta. Riskinarviointikehikolla on suora yhteys EEJ-tuotteiden ympäristö- ja terveysvaikutusten hallintaan ja EEJ-arviointiperusteiden täyttymiseen. Tästä syystä samassa yhteydessä on tärkeä ymmärtää myös eri osapuolien roolit tapauskohtaisessa EEJ-päätöksenteossa.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta (EUVL L 396, 30.12.2006, s. 1–849).

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 305/2011, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2011, rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta (EUVL L 88, 4.4.2011, s. 5–43).

3.2 Sääntelyrajapinnat ja viranomaisten roolit

Kun aine tai esine lakkaa olemasta jätettä EEJ-linjaukseen jälkeen, muuttuvat siihen sovellettava sääntelykehys ja viranomaisten vastuut. Tyypillisesti jätteitä ja tuotteita koskevat kysymykset käsitellään eri viranomaisissa. Tämän lisäksi eri tuoteryhmiä koskevissa säännöksissä voidaan määritellä tehtäviä eri viranomaisille. EEJ-tuotteisiin soveltuvan lainsäädännön piiri voi määrittyä esimerkiksi materiaalin ainesosien (esim. haitallisia aineita sisältävien materiaalien käyttö voi olla rajoitettua) tai sen käyttötarkoituksen perusteella (esim. rakennustuotteisiin sovelletaan rakennustuotteita koskevaa sääntelyä). Sääntelykehikon vaihtuminen voi aiheuttaa epäselvyyksiä viranomaisten rooleista eri vaiheessa aineen tai esineen jäteluonnetta koskevaa päätöksentekoa.

Sääntelykehityksen ja toimivallan muuttumisen lisäksi EEJ-päätöksenteon yhteydessä voidaan joutua tilanteeseen, jossa viranomaiset joutuvat pohtimaan toisen viranomaisen toimivallan puolelle menevien säännösten tulkintaa. Toisinaan esimerkiksi EEJ-päätöksenteossa on osoittautunut ongelmaksi tulkita sitä, milloin aine tai esine on vastaaviin tuotteisiin sovellettavien säännösten mukainen. Yksi jätelain 5 b §:n arviointiperusteista (jättesääntely) on, että aine tai esine täyttää käyttötarkoituksensa mukaiset tekniset vaatimukset ja on vastaaviin tuotteisiin sovellettavien säännösten ja standardien mukainen (tuotesääntely). Näitä ns. rajapintakysymyksiä on pidetty ongelmallisina mm. jäte- ja kemikaalisääntelyn rajapinnalla⁶ sekä jäte- ja lannoitevalmisteita koskevan sääntelyn yhteensovittamisen osalta.⁷

Kussakin lainsäädäntökehikossa määritellään toimivaltaiset viranomaiset ja niiden tehtävät. Sääntelyn rajapinnoilla viranomaisten tehtävät voivat kuitenkin olla osittain päällekkäisiä tai lomittaisia. Tällaisissa tilanteissa on tärkeää, että eri osapuolten ja etenkin viranomaisten ymmärrys tehtävistä ja toimivalloista on selkeä ja että työnjako johtaa johdonmukaiseen lopputulokseen sekä viranomaisten että toiminnanharjoittajien kannalta. Hyvän hallinnon näkökulmasta hallinnolliset prosessit eivät saisi aiheuttaisi tarpeetonta viivytystä jäteperäisten materiaalien käyttämiselle. Samanaikaisesti eri lainsäädäntöjen nettelyiden ja valvonnan tavoite on suojella erilaisia oikeushyviä kuten päätösten ennakoitavuutta.

Tärkeimmät osapuolet aineen tai esineen EEJ-päätöksenteossa ovat lupa- ja valvontaviranomainen (lähökohtaisesti AVI, ELY-keskus ja kunta sekä vuoden 2026 alusta alkaen valtion lupa- ja valvontavirasto LVV), tuotelainsäädäntöä valvovat viranomaiset (erityisesti Tukes ja Ruokavirasto) sekä toiminnanharjoittajat. Jos aine tai esine tulee toisesta maasta tai aiotaan lähettää toiseen maahan, myös kansallisella jätteesiirtoviranomaisella (Suomen ympäristökeskus) on oma roolinsa. Lisäksi niin sanotussa kolmannen osapuolen roolissa erilaisia tuote- ja laadunvarmistusjärjestelmien sertifiointeja tekevien yritysten asema on olennainen silloin, kun niiden myöntämä sertifikaatti on edellytys esimerkiksi tietyn jätteen jätteeksi luokittelun päättymiselle.⁸

⁶ KOM (2018) 32 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – vaihtoehtoja kemikaali-, tuote- ja jätelainsäädännön rajapinnalla yksilöityjen ongelmien ratkaisemiseksi; SWD (2018) 20 final. Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the circular economy package: options to address the interface between chemical, product and waste legislation.

⁷ Kauppila, Jussi – Turunen, Topi: Kansallisesti hyväksyttävien lannoitevalmisteiden jätteeksi luokittelun päättyminen. SYKE/muistio 29.3.2019.

⁸ Käytännössä kolmannella osapuolella on olennainen rooli ainakin betonimursketta ja mekaanisesti kierrätettyä muovua koskevissa kansallisissa EEJ-asetuksissa.

Alla eritellään eri toimijoiden keskeiset tehtävät ja toimivalta EEJ-prosessin yhteydessä jätteen vastaanotosta ja käsittelystä sen jätteeksi luokittelun päättymiseen ja markkinoille saattamiseen EEJ-tuotteena.

3.2.1 Ympäristöviranomaiset

Aineen tai esineen luokittelua koskevasta päätöksenteosta vastaa vuoden 2027 alusta lukien Lupa- ja valvontavirasto jätelain 5 c – 5 h §:ssä tarkoitettuna viranomaisena tai ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuna lupaviranomaisena. Joissain tapauksissa myös kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi päättää aineen tai esineen luokittelusta ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan tai ilmoituksen käsittelijänä. Ympäristölupaviranomaisen tehtävä on myöntää lupa ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) 27 §:n mukaisesti jätteiden ammattimaiselle tai laitosmaiselle käsittelylle. Vaikutuksiltaan suppeammat toiminnot hyväksytään ympäristönsuojelulain 10 a luvun mukaisessa yleisessä ilmoitusmenettelyssä. Toiminnassa, jossa jätettä käsitellään niin, että se läpikäy hyödyntämistoimen ja lakkaa sen jälkeen olemasta jätettä EEJ-arviointiperusteet täytettyään, on pääasiassa kysymys jätteen ammattimaisesta tai laitosmaisesta käsittelystä. Lupa- ja valvontaviraston on hakemuksen saatuaan arvioitava jätelain 5 b §:n mukaisten arviointiperusteiden täyttymistä toiminnanharjoittajan antamien tietojen pohjalta.⁹ Kunnan viranomaisen on pyydettävä Lupa- ja valvontaviraston lausuntoa ennen kuin se voi päättää aineen tai esineen luokittelusta. Mainitut viranomaiset (jäljempänä ”ympäristöviranomaiset”) valvovat aineen tai esineen luokittelua ja siihen liittyvää toimintaa ympäristösäätelyn näkökulmasta.

Tapauskohtaisessa EEJ-päätöksenteossa viranomainen määrittelee arviointiperusteiden sisällön, joiden täytyessä tietyn jätteen jätteeksi luokittelu päättyy. Näitä arviointiperusteita ovat: 1) jätteen määrittely (mitä jätettä/jätteitä päätös koskee); 2) hyödyntämistoimea koskevat vaatimukset (miten jätettä tulee prosessoida); 3) hyödyntämistoimen läpikäyneen materiaalin sallitut käyttötarkoitukset; sekä 4) vaatimustenmukaisuusilmoituksen sisältöä koskevat vaatimukset. Lisäksi, kun jäteperäinen materiaali saatetaan markkinoille, se ei saa kokonaisuutena arvioiden aiheuttaa haittaa terveydelle tai ympäristölle sen tulevassa käyttötarkoituksessa. Tämä tarkoittaa, että jätteellä ei hyödyntämistoimen jälkeen saa olla sellaisia ominaisuuksia, joista aiheutuisi haittaa ympäristölle tai terveydelle sen uudessa käyttötarkoituksessa. Tarvittaessa hyödyntämistoimesta saadulle materiaalille tulee määritellä raja-arvot ja niiden arviointiin liittyvät näytteenotto- ja analysointivelvoitteet, joiden täytyminen on edellytys EEJ-statuksen saavuttamiselle. Lisäksi viranomaisen tulee määritellä kirjanpito- ja raportointivelvoitteet, joilla arviointiperusteiden täyttymistä on mahdollista arvioida osana jälkivalvontaa.

Ympäristölupa- tai -valvontaviranomaisen tehtävään ei kuitenkaan kuulu arvioida aineen tai esineen tuotelainsäädännön mukaisuutta yksittäisten tuotelainsäädännön vaatimusten näkökulmasta. Esimerkiksi jätteeksi luokittelun päättymistä koskevalla päätöksellä ja mahdollisella REACH-asetuksen mukaisella rekisteröintivelvoitteella ei ole edellytysuhdetta. Toiminnanharjoittajan tulee kuitenkin lupahakemuksessaan osoittaa, minkä tuotelainsäädännön ja mahdollisten standardien vaatimukset aine tai esine täyttää. Tarkempi tuotelainsäädännön valvonta kuuluu tuotelainsäädäntöä valvoville viranomaisille.

Ympäristöviranomaisen on tehtävänä olisi ensisijaisesti toiminnan valvonta terveyden- ja ympäristönsuojelun näkökulmasta. Laitosten valvonta toiminnan ja sen ympäristövaikutusten osalta kuuluu YSL:n

⁹ Jätelain 5 b §:n 3 momentissa säädetään, että tapauskohtaisessa EEJ-päätöksenteossa asian käsittelyssä noudatetaan, mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään ympäristöluvan myöntämisestä tai sen muuttamisesta. Ks. Ympäristöministeriö. 2023. UTU-työryhmän loppuraportti: Ehdotus uuden päätöksentekomenettelyn luomiseksi uusiomateriaalien tuotteistamiseksi: Kuitenkin sivutuotteeksi määrittelyä ja EEJ-päätöksentekoa koskien on esitetty uuden hallinnollisen menettelyn käyttöönottoa.

mukaisten valvontaviranomaisten tehtäviin. Käytännössä valvontaviranomainen valvoisi mm. jätteiden vastaanottoa, käsittelyä, varastointia ja jätteenkäsittelytoiminnan päästöjä ja muita ympäristövaikutuksia. Lisäksi ympäristöviranomaisen tulisi valvoa, että jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteet täyttyvät EEJ-linjauksen saaneen toiminnan osalta myönnetyn ympäristöluvan mukaisesti. Valvonta kohdistuu syöttöpanoksiin, hyödyntämistoimeen ja siitä saatuun materiaaliin (esim. betonimurske, uusio-muoviraaka-aine), vaatimustenmukaisuusilmoitukseen ja laadunvarmistusjärjestelmään. Ympäristöviranomaisella on mahdollisuus vaatia esimerkiksi tarkennuksia laadunvarmistusjärjestelmään jälkivalvonnallisena toimenpiteenä, mikäli viranomainen havaitsee, ettei laadunvarmistusjärjestelmä vastaa asetuksen vaatimuksia.

3.2.2 Tuotelainsäädännön mukainen viranomainen

Materiaali tai tuote, jonka jätteeksi luokittelu on päättynyt tapauskohtaisella päätöksellä, tulee tuotevalvonnan kohteeksi. Valvontaa tekevät markkinavalvontalain mukaiset markkinavalvontaviranomaiset kukin toimialallaan. Tuote- ja kemikaalilainsäädännön mukaisuutta Suomessa valvoo pääasiassa Tukes. Tämän lisäksi esimerkiksi Ruokavirasto valvoo elintarvikkeiden turvallisuutta ja laatua, eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvinterveyttä sekä maa- ja metsätalouden tuotantoon käytettäviä lannoitevalmisteita, rehuja ja kasvinsuojeluaineita ja lisäysaineistoja eli siemeniä ja taimiaineisto. Tämä alaluku keskittyy kuitenkin pääosin Tukesin toimivaltaan EEJ-asioissa.

Tukes pyrkii valvonnan kautta varmistamaan, että yritykset noudattavat lainsäädäntöä ja että valvottavat yritykset, laitteistot, kemikaalit, tuotteet, palvelut ja muu toiminta ovat turvallisia ja vaatimustenmukaisia. Sovellettavan (ja valvottavan) tuote- ja kemikaalilainsäädännön kenttä voi riippua itse tuotteesta tai materiaalista taikka sitten sen käyttötarkoituksesta. Esimerkiksi leluille asetetaan pääosin tiukempia terveydensuojeluun liittyviä vaatimuksia kuin useille muille tuoteryhmille. Jos tuote ei ole lainsäädännön vaatimusten mukainen, Tukes voi ryhtyä toimenpiteisiin ja esimerkiksi vaatia, että tuotteen myynti lopetetaan.

Tukesilla on tärkeä asema myös EEJ-tuotteiden osalta. Jätteeksi luokittelun päättymisen jälkeen sovelletaan EEJ-tuotteisiin pääosin samoja velvoitteita kuin muihin tuotteisiin. Tukesin vastuulla on myös EEJ-tuotteiden osalta valvoa, että ne ovat tuotesääntelyn mukaisia. Yksinään se seikka, että aine tai esine on saanut EEJ-statusen ei suoraan tarkoita, että se olisi sovellettavan tuote- ja kemikaalisääntelyn mukainen. Vaikka tuotelainsäädännön vaatimustenmukaisuus on yksi EEJ-arviointiperusteista, tapahtuu sääntelyn vaatimustenmukaisuuden valvonta ensisijaisesti Tukesin markkinavalvonnan yhteydessä samalla tavalla kuin muillakin tuotteilla. Markkinavalvonta kohdistuu nimenomaisesti kemikaali- ja tuotelainsäädännön vaatimusten valvontaan. Markkinavalvonta ei kuitenkaan kohdistu aineen tai esineen muihin EEJ-arviointiperusteisiin, joiden valvonta kuuluisi ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin.

Lisäksi Tukes valvoo EEJ-tuotteiden vaatimustenmukaisuusilmoituksia koskevien, tuotelainsäädännöstä peräisin olevien vaatimusten täyttymistä. Tukes ei valvo kuitenkaan tuotteen ympäristökelpoisuutta, koska se ei ole UTU-tuotteen tuoteominaisuus (vaan sivutuote- tai EEJ-arviointiperuste) eikä se liity tuotteen vaatimustenmukaisuusilmoitukseen. Sikäli kun vaatimustenmukaisuusilmoituksessa vaaditaan ilmoittamaan tekninen tai toiminnallinen tuoteominaisuus, on se Tukesin valvonnan piirissä. Ympäristöön liittyvien tuoteominaisuuksien valvonta tulee Tukesin tehtäväksi vain tilanteissa, joissa kyseistä tuoteryhmää koskevassa sääntelyssä asetetaan tällaisia vaatimuksia.

Eri tuoteryhmien osalta myös muilla viranomaisilla voi olla velvoitteita tuotesääntelyn mukaisuuden varmistamisessa. Esimerkiksi Euroopan Kemikaalivirastolla (ECHA) vastaa osaltaan tuotelainsäädännön vaatimustenmukaisuudesta kemikaaleja koskevan sääntelyn osalta. Toimijan on esimerkiksi syytä tarkistaa UTU-materiaalin REACH-rekisteröintivelvoite Euroopan kemikaalivirastosta jo ennen jätteeksi luokitte- lun päättymistä koskevan ympäristölupamenettelyn aloittamista, jotta yleensä pitkäkestoinen rekiste- röintimenettely voidaan aloittaa hyvissä ajoin. Lisäksi Ruokavirastolla on tärkeä rooli tiettyjen aineiden ja esineiden tuotelainsäädännön valvonnassa. Tällaisia materiaaleja ovat esimerkiksi kierrätysmateriaa- lit, jotka joutuvat kosketuksiin elintarvikkeiden kanssa sekä lannoitevalmisteet.

3.2.3 Riippumaton osapuoli

Laadunvarmistusjärjestelmän vaatimustenmukaisuuden vahvistamisella on tärkeä asema kansallisissa EEJ-asetuksissa. Tätä tehtävää hoitaa ns. kolmas eli riippumaton osapuoli, jolla on Turvallisuus- ja kemi- kaaliviraston akkreditointiyksikön myöntämä pätevyys tässä tehtävässä toimimiseen. Kansallisissa ase- tuksissa ”tätä tehtävää” ei ole määritelty asetustasolla vaan asetuksen soveltamisohjeessa. Tapauskoh- taisessa EEJ-menettelyssä riippumattomalla osapuolella tulee olla Turvallisuus- ja kemikaaliviraston akkreditointiyksikön myöntämä a) akkreditoitu pätevyys, joka koskee toiminnanharjoittajan toimialan (esimerkiksi perusmetallien valmistus) laadunvalvontaa tai b) johtamisjärjestelmien arviointilaitoksen akkreditoitu pätevyys toiminnanharjoittajan toimialalla (esimerkiksi perusmetallien valmistuksen tai jät- teenkäsittelyn toimiala).

Riippumattoman osapuolen tehtävänä on siis sertifioida, asetuksen laadunvarmistusjärjestelmään koh- distuvien vaatimusten täytyessä, EEJ-tuotetta valmistavan toimipaikan laadunvarmistusjärjestelmä siltä osin kuin se kohdistuu kyseisen jätteen hyödyntämistoimeen mukaan lukien jätteiden vastaanotto. Riippumaton osapuoli ei näin ollen arvioi hyödyntämistoimesta saadun materiaalin laatua vaan laadun- varmistusjärjestelmän sisältöä ja sen toteuttamista. EEJ-tuotteiden laatua valvoo ympäristöviranomai- nen.

Tapauskohtaisessa EEJ-päätöksessä riippumattoman osapuolen asema ei ole yksiselitteinen. Tapauskoh- taisen EEJ-menettelyn yhteydessä toiminnanharjoittajan laadunvarmistuksen riittävyys arvioidaan ja siksi pääsääntöisesti on tarkoituksenmukaista, että toiminnanharjoittajalla on laadunvarmistusjärjes- telmä. Laadunvarmistusjärjestelmän sisällöllisiä kysymyksiä tarkastellaan tämän muistion luvussa 4.4.6. Toiminnanharjoittajan on syytä esittää EEJ-hakemuksessaan kuvaus laadunvarmistusjärjestelmästä, jolla se kykenee hoitamaan hyödyntämistoimen laadunhallinnan asianmukaisesti ja varmistamaan, että hyödyntämistoimesta saatu materiaali saavuttaa jatkuvatoimisesti toiminnanharjoittajan määrittelemät laadulliset ominaisuudet. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi jäteluonteesta peräisin olevien epä- puhtauksien poiston tehokkuutta.

Tapauskohtaisen EEJ-menettelyn yhteydessä voidaan määrätä, että EEJ-tuotteen valmistajalla on oltava laadunvarmistusjärjestelmä, jonka avulla voidaan todentaa hyödyntämistoimen ja lopputuotteen laa- dunvarmistusta koskevien vaatimusten täytyminen. Tapauskohtaisessa päätöksenteossa kolmannen osapuolen sertifiointia ei tyypillisesti ole mahdollista hakea etukäteen, koska viranomainen määrittelee laadunvarmistusjärjestelmään kohdistuvat vaatimukset vasta EEJ-menettelyn ja -päätöksen yhteydessä. Tilanne poikkeaa oleellisesti kansallisen EEJ-asetuksen arviointiperusteiden käyttöönotosta, sillä nämä asetukset sisältävät laadunvarmistusjärjestelmälle asetetut vaatimukset ja näin ollen niiden täytyminen voidaan arvioida etukäteen.

Lupaviranomainen voi kuitenkin edellyttää laadunvarmistusjärjestelmän sertifiointia sen varmistamiseksi, että valmistaja kykenee hoitamaan hyödyntämistoimen laadunhallinnan asianmukaisesti ja että hyödyntämistoimesta saatu materiaali täyttää ne laatuun liittyvät arviointiperusteet, joita päätöksessä annetaan. Vaihtoehtoisesti lupaviranomaisella on mahdollisuus arvioida laadunvarmistusjärjestelmän riittävyys itsenäisesti. Mikäli viranomainen päättää, että laadunvarmistusjärjestelmän vaatimustenmukaisuudella tulee olla riippumattoman osapuolen vahvistus, voidaan menettely järjestää esimerkiksi seuraavasti:

Toiminnanharjoittaja esittää EEJ-hakemuksessaan laadunvarmistusjärjestelmän, joka kattaa luvussa 4.4.6 esitetyt seikat soveltuvin osin. Viranomainen arvioi laadunvarmistusjärjestelmän riittävyyden ja edellyttää päätöksessään, että toiminnanharjoittaja sertifioi järjestelmän tietyn määräajan kuluessa. Toiminnanharjoittaja hakee laadunvarmistusjärjestelmän vahvistamista riippumattomalta osapuolelta. Vertailuasiakirjana toimii viranomaisen EEJ-päätös, jossa laadunvarmistusjärjestelmää koskevat vaatimukset on vahvistettu. Edellytysten täytyessä riippumaton osapuoli myöntää sertifikaatin laadunvarmistusjärjestelmälle, jota toteutetaan EEJ-päätöksen kohteena olevalla toimipaikalla. Riippumaton osapuoli todentaa toiminnan vaatimustenmukaisuutta määrävälein.

3.2.4 Toiminnanharjoittaja

Viranomaisten lisäksi myös toiminnanharjoittajalla (=aineen tai esineen haltija) on olennainen rooli EEJ-päätöksenteossa. Ensinnäkin toiminnanharjoittaja, joka hakee tapauskohtaista EEJ-päätöstä, on velvollinen näyttämään, että jätelain 5 b §:n mukaiset edellytykset aineen tai esineen jätteeksi luokittelun päättymiselle täyttyvät hänen toiminnassaan. Toiminnanharjoittajan on hoidettava viranomaisen vaatimat selvitykset sekä vastattava mahdollisiin täydennyspyyntöihin. Mikäli toiminnassa tapahtuu muutoksia, toiminnanharjoittajan on ilmoitettava näistä aineen tai esineen luokittelua koskevan päätöksen tekneelle viranomaiselle ja tarvittaessa haettava toiminnan ympäristölupa muutosta. Toiminnanharjoittajan on lisäksi pidettävä huoli siitä, että hän noudattaa jätelain mukaisessa luokittelupäätöksessä tai ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristölupa- tai ilmoituspäätöksessä annettuja määräyksiä.

Lisäksi toiminnanharjoittajan on pidettävä huoli siitä, että valmistettu EEJ-tuote täyttää tuotelainsäädännössä asetetut vaatimukset tuotteelle. Jätelain 5 b §:n 4 momentin mukaisesti luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden, jotka a) käyttävät ensimmäistä kertaa materiaaleja, jotka ovat lakanneet olemasta jätettä ja joita ei ole saatettu markkinoille, tai b) saattavat materiaaleja markkinoille ensimmäistä kertaa sen jälkeen, kun ne ovat lakanneet olemasta jätettä, on varmistettava, että materiaalit ovat sovellettavan kemikaali- ja tuotelainsäädännön niitä koskevien vaatimusten mukaisia.

3.2.5 Jätteen siirtoviranomainen

Jätteen siirtoa koskevat kysymykset nousevat esille silloin, kun EEJ-tuote halutaan viedä toiseen valtioon tai toisessa valtiossa EEJ-statusen saanut tuote halutaan tuoda maahan. Ongelmalliseksi voi muodostua tulkinta siitä, milloin EEJ-materiaaliksi yhdessä maassa mielletty aineet ja esineet ovat tällaisia myös toisessa jäsenvaltiossa. Tällöin voi olla vaikea tulkita esim. sitä, tuleeko tilanteessa noudattaa jätteen siirtoa koskevaa sääntelyä ja menettelyä. Niiden jätevirtojen osalta, joille on voimassa EU:n laajuista EEJ-sääntelyä, ei ole tällaista ongelmaa, koska aine tai esine on lakannut olemasta jätettä kaikissa jäsenvaltioissa.

Pääsääntönä on, että kansalliset ja tapauskohtaiset EEJ-linjaukset ovat ensisijaisesti voimassa vain siinä jäsenvaltiossa, jossa ne on tehty. EU:n jätteen siirtoasetuksen (EY) N:o 1013/2006, 28(1) artiklassa

säädetään, että jos lähtömaan ja vastaanottomaan toimivaltaiset viranomaiset eivät pääse yksimielisyyteen siitä, luokitellaanko jokin erä jätteeksi vai ei, erää käsitellään kuin jätettä.¹⁰ Periaatteessa tämä tarkoittaa, että kun yhdessä maassa tehdystä EEJ-linjauksesta ei olla yhtä mieltä EEJ-materiaalin vastaanottavassa jäsenvaltiossa, tulisi materiaalia käsitellä jätteenä. Käytännössä eri jäsenvaltioiden jätteesiirtoviranomaisten olisi hyvä neuvotella käsityksistään aineen tai esineen jätteeksi luokittelusta tällaisen tilanteen tullessa vastaan.

Tulkinnanvaraiseksi näyttää kuitenkin jäävän se, millaisissa tilanteissa on mahdollista, etteivät viranomaiset pääse yksimielisyyteen jätteeksi luokittelun suhteen. Toisaalta vaikuttaa kuitenkin melko epätodennäköiseltä, että yhdessä jäsenvaltiossa EEJ-arviointiperusteet täyttävä materiaali ei täyttäisi niitä myös toisessa jäsenvaltiossa. Ongelmallisiksi voivat kuitenkin muodostua tilanteet, joissa varsinaista/viranomaisen EEJ-päätöstä ei ole tehty, vaan EEJ-status perustuu esimerkiksi toimijan omaan arvioon ja itsehyväksyntään.¹¹

EU:n uuden jätteesiirtoasetuksen (EU) 2024/1157 soveltaminen aloitetaan pääosin 21.5.2026. Uudessa jättesiirtoasetuksessa lähtömaan ja vastaanottomaan viranomaisten erimielisyydestä säädetään siten, että jos lähtömaan ja vastaanottomaan toimivaltaiset viranomaiset eivät pääse yksimielisyyteen siitä, luokitellaanko jokin erä jätteeksi, esinettä tai ainetta käsitellään siirron osalta kuin jätettä. Tämä ei kuitenkaan rajoita vastaanottomaan oikeutta käsitellä siirrettyä erää sen määränpäähän saapumisen jälkeen oman kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, jos kyseinen lainsäädäntö on unionin ja kansainvälisen oikeuden mukainen. Toisin sanoen, uusi asetus ei olennaisesti muuta kansallisten EEJ-säädösten ja tapauskohtaisten EEJ-päätösten asemaa EU:n sisämarkkinoilla.

Kuva 1. Eri osapuolien roolit EEJ-päätöksenteossa

	ENNEN EEJ-PÄÄTÖSTÄ	Toiminnanharjoittaja	Lupa-viranomainen	Valvonta-viranomainen	Tukes	Riippumaton osapuoli
JÄTE	ENNEN ARVIOINTI-PERUSTEIDEN KÄYTTÖÖNOTTOA	Valmistelee ympäristöhakemuksen, jossa näyttää EEJ-kriteerien täytymisen. Täydentää hakemusta tarvittaessa.	Tekee päätöksen ympäristökuvasta, jossa määrittelee laitoksen toiminnan reunaehdot sekä katsoo täytyvätkö EEJ-kriteerit.	Valvoo jätteiden toimintaa ja sen ympäristövaikutuksia sekä toiminnan luvannukaisuutta.		
		Hakee kolmannen osapuolen sertifikaatin laadunvarmistusjärjestelmälle.		Tarkistaa, että toimipaikalla on lupa päätöksessä tarkoitettujen jätteiden käsittelyyn ja että EEJ-laadunvarmistusjärjestelmällä olisi tarvittaessa 3. osapuolen myöntämä sertifikaatti ja EEJ-tuotteella vaatimustenmukaisuusilmoitus.		Arvioi laadunvarmistusjärjestelmän vaatimustenmukaisuuden, jos lupaviranomainen näin edellyttää.
EI-JÄTE	ARVIOINTI-PERUSTEIDEN KÄYTTÖÖNOTON JÄLKEEN	On varmistettava, että materiaalit ovat kemikaali- ja tuotelainsäädännön mukaisia, jos käyttävät tai saattavat markkinoille EEJ-materiaaleja ensimmäistä kertaa sen jälkeen kun ne ovat lakanneet olemasta jätettä.		Valvoo arviointiperusteiden toteutumista ja laadunvarmistusjärjestelmän toteutusta UTU-asetuksen tai päätöksen vaatimusten mukaisesti sekä valvoo edelleen jätteiden vastaanottoa, käsittelyä, varastointia ja jätteenkäsittelytoiminnan päästöjä ja muita ympäristövaikutuksia.	Valvoisi, että EEJ-tuotteen vaatimustenmukaisuus-ilmoitus on saatavilla ja että tuote olisi ilmoituksen mukaista. Tuotteiden normaali markkinavalvonta.	Todentaa laadunvarmistusjärjestelmän toteutuksen vaatimustenmukaisuutta määrävällein

¹⁰ Tämä ei kuitenkaan rajoita vastaanottomaan erää tai oikeutta käsitellä sitä sen määränpäähän saapumisen jälkeen oman kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, jos kyseinen lainsäädäntö on yhteisön ja kansainvälisen oikeuden mukainen.

¹¹ Itsehyväksyntää on käytetty EEJ-statuksen määrittämiseen esimerkiksi Alankomaissa.

3.3 Rajapinnat käytännössä

3.3.1 Johdanto

Kun EEJ-materiaali tai -tuote saatetaan markkinoille, tulee sen yhtäältä olla vastaaviin tuotteisiin sovellettavan tuotesääntelyn mukainen. Toisaalta sen tulee myös olla terveyden ja ympäristön kannalta turvallista käyttää sen suunnitellussa käyttötarkoituksessa. Käytännössä useat tuotteita koskevat sääntelykehikot jo itsessään rajoittavat tiettyjen tuotteiden käyttötarkoituksia ja -kohteita niin, että sillä on vaikutuksia myös EEJ-statusen saaneen aineen tai esineen aiheuttamien riskien hallintaan.

Erilaisia tuotteita ja materiaaleja koskevista vaatimuksista säädetään EU:n tasolla sekä kansallisessa lainsäädännössä. Tuotekohtaisessa lainsäädännössä säädetään valmistajan, maahantuojan ja jakelijan vastuut tuotteen vaatimustenmukaisuuden varmistamisessa. EU:n tuotelainsäädäntö pyrkii takaamaan tuotteiden vapaan liikkuvuuden sisämarkkinoilla harmonisoimalla tuotteita koskevat vaatimukset, jotta tuotteiden vaatimustenmukaisuutta ei tarvitse erikseen osoittaa jokaisessa maassa. Kaikille tuotteille ei kuitenkaan ole yhtenäisiä eurooppalaisia vaatimuksia, mutta tuoteryhmille on saatettu asettaa vaatimuksia kansallisessa lainsäädännössä, jolloin vaatimustenmukaisuuden osoittamisen menettelyistä säädetään erikseen tuoteryhmää koskevissa säädöksissä.

Vaikka EEJ-arviointiperusteiden mukaan aineen tai esineen tulisi jätteeksi luokittelun päättymiseksi täyttääkin vastaavia tuotteita koskevan sääntelyn vaatimukset, ympäristölupamenettelyllä ja tuotelainsäädännön mukaisuuden todentamisella ei ole kuitenkaan suoraa edellytysuhtetta. Useissa tapauksissa tuotelainsäädännön vaatimustenmukaisuutta voidaan arvioida vasta jätteeksi luokitteluun päätyttyä ja näin ollen ei olisi tarkoituksenmukaista (tai edes mahdollista) esimerkiksi rekisteröidä kemiallisia aineita REACH-asetuksen mukaisesti niiden ollessa jätettä. Kuitenkin tuotelainsäädännön vaatimusten täyttyminen tulisi varmistaa viimeistään siinä vaiheessa, kun tuote saatetaan markkinoille kuten jätelain 5 b §:n 3 momentissa säädetään.

Seuraavissa alaluvuissa käsitellään lähemmin toimivaltakysymyksiä käyttäen käytännön esimerkkeinä kemikaalilainsäädännön, rakennustuotteita ja lannoitevalmisteita koskevan tuotelainsäädännön kehikoja sekä niissä asetettuja tehtäviä viranomaisille ja toiminnanharjoittajalle.

3.3.2 REACH-asetus

Kun materiaali on lakannut olemasta jätettä, sen markkinoille saattaminen EU-alueella vaatii REACH-asetuksen mukaisten velvoitteiden täyttämistä. REACH-asetuksen mukaan jätteet eivät voi olla aineita, seoksia tai esineitä, ja tästä syystä asetuksen päävelvoitteet eivät koske jätteitä. Materiaalin koostumuksesta ja fysikaalisesta olomuodosta riippuen jäteperäinen tuote voi kuitenkin olla REACH-asetuksessa tarkoitettu aine, seos tai esine. REACH-asetus koskee aineita sellaisinaan, seoksissa ja esineissä niiden koko elinkaaren ajan. Asetusta sovelletaan aineiden valmistukseen, maahantuontiin, markkinoille saattamiseen sekä käyttöön. Asetuksen näkökulmasta hyödyntäminen, jonka seurauksena jätteeksi luokittelun päättymisen tapahtuu, rinnastetaan aineen, seoksen tai esineen valmistamiseen ja näin ollen

asetuksen velvoitteet voivat koskea sitä.¹² EEJ-tuotteen markkinoille saattamisen näkökulmasta REACH-asetus asettaa kolme päävaatimusta: 1) REACH-rekisteröinti, 2) lupamenettely sekä 3) rajoitukset. Toiminnanharjoittajan vastuulla on osoittaa, että soveltuvat asetuksen mukaiset velvoitteet on hoidettu ennen kuin hän valmistaa tai saattaa markkinoille aineita.

REACH-asetuksessa on perussääntönä ns. ei tietoa, ei markkinoita -sääntö, jonka mukaan kemiallista ainetta ei saa valmistaa eikä saattaa markkinoille EU:ssa, jollei niitä ole rekisteröity REACH-asetuksen säännösten mukaisesti.¹³ Yleinen rekisteröintivelvollisuus koskee aineen (myös EEJ) valmistajaa ja EU-alueelle maahantuoja, kun valmistus- tai maahantuontimäärä on yli yksi tonni vuodessa. Rekisteröinti on ehto aineen valmistamiselle ja sen markkinoille saattamiseksi EU:ssa sellaisenaan, seoksissa tai esineissä. Aineelle, jota yritys valmistaa EU:ssa tai maahantuo EU-alueelle vähintään 10 tonnia vuodessa, vaaditaan rekisteröinnin yhteydessä kemikaaliturvallisuusarviointi, joka sisältää vaarojen arvioinnin sekä pysyvyys, kertyvyys ja vaaraominaisuuksien arvioinnin. Jos aine tulee luokitelluksi vaaralliseksi tai arvioidaan pysyväksi, kertyväksi ja myrkylliseksi tai erittäin kertyväksi ja erittäin pysyväksi PBT- tai vPvB-aineeksi, vaaditaan lisäksi altistumisen arviointi kaikissa käyttökohteissa. Altistumisen arvioinnilla varmistetaan, että aineen käyttö on turvallista ihmisten terveydelle ja ympäristölle.

Rekisteröintivaatimus koskee aineita sellaisenaan sekä seoksissa ja tietyissä tapauksissa myös esineissä olevia aineita. Seoksella tarkoitetaan REACH-asetuksessa seosta tai liuosta, joka koostuu kahdesta tai useammasta aineesta. Toisin sanoen, seosta ei itsessään rekisteröidä, mutta ne aineet, joista seos koostuu, tulee rekisteröidä asetukseen mukaan. Myös esineisiin voi liittyä rekisteröintivelvollisuus. Esineellä tarkoitetaan tuotetta, jolle annetaan tuotannossa erityinen muoto, pinta tai rakenne, joka määrittää sen käyttötarkoitusta enemmän kuin sen kemiallinen koostumus. Esineissä olevat aineet voivat tulla rekisteröitäviksi, jos esineen käytössä vapautuu tarkoituksella ainetta, joka ei ole välttämätön esineen käytölle.

REACH-asetus noudattaa periaatetta yksi aine – yksi rekisteröinti. Aineella on yleensä yksi päärekisteröijä, joka vastaa aineen kemikaaliturvallisuusarvioinnista ja rekisteröintiasiakirjan laatimisesta Euroopan kemikaalivirastolle. Muut saman aineen valmistajat liittyvät jäsenrekisteröijinä päärekisteröijän rekisteröintiin ja toimittavat oman rekisteröintinsä yhteydessä jäsenrekisteröijiltä vaaditut tiedot. Saman aineen rekisteröijät sopivat kustannusten jakamisesta. Myöhemmin rekisteröintiin liittyvä maksaa kustannuksista sovitun osuuden ja hallinnolliset maksut. Jos ainetta ei ole rekisteröity aiemmin ja sitä valmistetaan yli 1 t/v, jätteestä tuotetta valmistava toiminnanharjoittaja joutuu tekemään rekisteröinnin päärekisteröijänä. Jos aine on rekisteröity aiemmin, toiminnanharjoittaja voi liittyä jäsenenä aiempaan rekisteröintiin. Aineen rekisteröintivelvollisuuden selvittäminen käynnistyy tekemällä aineesta tiedustelu (engl. "inquiry") Euroopan kemikaalivirastoon. Tiedusteluasiakirjan pitää sisältää aineen analyysi- ja rakennetiedot, jotta aineen samuutta (engl. "sameness") voidaan verrata aiempiin rekisteröinteihin.

Toiminnanharjoittajan on hoidettava REACH-asetuksen mukainen rekisteröinti ennen kuin se alkaa valmistaa ainetta. Toiminnanharjoittajan on toimitettava rekisteröintiin tarvittavat tiedot Euroopan kemikaalivirastolle (ECHA) yksin tai yhteistyössä muiden saman aineen rekisteröijien kanssa. ECHA ja jäsenmaat arvioivat rekisteröintitietoja. Tieto aineen ominaisuuksista, valmistuksesta ja käytöstä,

¹² Euroopan kemikaalivirasto. Jätettä ja hyödynnettyjä aineita koskevat toimintaohjeet. ECHA-10-G-07-FI. 05/2010, s. 5.

¹³ Rekisteröintivelvollisuus koskee aineita sellaisenaan, seoksessa tai esineessä. Itse esinettä tai seosta REACH-rekisteröinti ei koske.

luokituksesta ja merkinnöistä, altistumisesta ja turvallisesta käytöstä toimitetaan ECHA:lle teknisen asia-
kirja-aineiston muodossa. Jos toiminnanharjoittaja valmistaa tai tuo maahan yli 10 tonnia ainetta, on
sen toimitettava myös kemikaaliturvallisuusarviointi ja -raportti. Tiedot toimitetaan ECHA:lle REACH-IT-
järjestelmän kautta ja ECHA perii toiminnanharjoittajalta maksun, joka perustuu yrityksen kokoon ja re-
kisteröitävän aineen tonnimäärään. ECHA ja jäsenvaltiot voivat pyytää lisätietoja yrityksiltä ja ehdotuk-
seen aineen luvanvaraistamisesta tai rajoituksesta. Kun rekisteröintiasiakirjat on tarkistettu ja yritys on
maksanut rekisteröintimaksun, ECHA antaa aineelle rekisteröintinumeron ja tallentaa rekisteröintitieto-
jen julkiset tiedot rekisteröityjen aineiden tietokantaan. Toiminnanharjoittajien on tämän jälkeen päivi-
tettävä rekisteröinti oma-aloitteisesti aina, kun saataville tulee uutta tietoa aineesta tai sen valmistus-
määrät muuttuvat.

Pääasiassa rekisteröintiä koskeva vaatimukset koskevat yhtä lailla EEJ-aineita kuin neitseellisiäkin ai-
neita. Poikkeustapauksessa EEJ-aineisiin voidaan kuitenkin soveltaa REACH-asetuksen hyödyntämis-
poikkeusta. Ainetta, jonka jätteen luokittelu on päättynyt, ei tarvitse REACH-asetuksen mukaan rekis-
teröidä, jos aine on sama kuin aikaisemmin rekisteröity ja toimintaa harjoittavalla yrityksellä on
käytettävissään aikaisemmin rekisteröidyn aineen käyttöturvallisuustiedote tai käyttöturvallisuustiedo-
tetta vastaavat tiedot (2(7) artikla). Hyödyntämistoimen suorittajan tulisi arvioida täyttääkö EEJ-tuote
hyödyntämispoikkeuksen vaatimukset. Poikkeuksella on kaksi ehtoa: 1) hyödynnetyn aineen ja jo rekis-
teröidyn aineen "samuus" ja 2) jo rekisteröityä ainetta koskevien tietojen saatavuus. Jos molemmat eh-
dot täyttyvät, hyödyntäjän ei tarvitse: 1) laatia altistumisskenaariota hyödynnetyn aineen käytölle, 2)
rekisteröidä hyödynnettyä ainetta tai 3) ilmoittaa hyödynnetyn aineen käytöstä.

Aineiden samuuden arviointi on hyödyntäjän käsissä. Arvioinnissa hyödyntäjien on tunnistettava aineet.
Pääsääntöisesti jokaisen EEJ-tuotteen valmistajan (jätteen hyödyntäjän) on katsottava olevansa mah-
dollinen rekisteröijä (kunnes toisin todistetaan), ja siksi heillä on velvollisuus tiedustella ECHA:lta, onko
sama aine jo rekisteröity (REACH-asetuksen 26 artikla). Jos hyödyntäjä voi varmistaa, että sama aine on
rekisteröity aiemmin, tiedustelu ei ole tarpeellinen. Tiedustelu kemikaalivirastolta on kuitenkin mahdol-
lisuus, jota voidaan käyttää yhdistämään hyödyntämistoimija REACH-asetuksen tietojenvaihtofoorumiin
tai päärekisteröijään, jos EEJ-tuotteen ja aiemmin rekisteröidyn aineen välinen samuus ei ole selvä tai
on vaikeuksia muodostaa yhteyttä päärekisteröijään. Jos ainetta on muunneltu hyödyntämisessä eikä
muunnettua ainetta ole rekisteröity, hyödyntämisvapautusta ei voida soveltaa.¹⁴ Samuuden lisäksi hyö-
dyntäjän on varmistettava, että rekisteröidyn aineen tiedot ovat saatavilla ja että tietojen ovat tiedotta-
mista koskevien sääntöjen mukaisia toimitusketjussa: esimerkiksi käyttöturvallisuustiedote. Hyödyntä-
jän vastuulla on varmistaa, että kaikki tarvittavat tiedot ovat saatavilla samuuden osoittamiseksi ja myös
hänellä on käyttöoikeus alkuperäisen rekisteröinnin yhteydessä tuotettuihin käyttöturvallisuustietoihin.

Hyödyntämispoikkeusten soveltaminen ei ole sidottu alkuperäisen rekisteröinnin määrään tai käyttötär-
koituksiin. Näin ollen hyödyntäjä, joka soveltaa hyödyntämispoikkeusta ei voi välttämättä riittävällä ta-
solla osoittaa riskienhallintaa alkuperäisen rekisteröinnin käyttöturvallisuustietojen avulla. Jos toimijat

¹⁴ Ks. IMPEL Waste management and Circular Economy Group: REACH Regulation and Circular Economy. Report
number: 1/2023 (https://impel.eu/contents/guidance/2022-24iiwg2-reach-and-ce--final-report_1117.pdf), s.
27–29: Aineille samat EINECS- ja CAS-numerot ovat osoitus aineen samanlaisuudesta, mutta ne eivät ole välttä-
mättä ratkaisevia aineiden välistä samanlaisuutta arvioitaessa. Aineiden samuutta arvioidessa koostumuksen ja
epäpuhtausprofiiliin vaihtelut, mukaan lukien vaihtelut epäpuhtauksien prosenttiosuudessa, eivät välttämättä
tarkoita, että aineet eivät voisi olla sama aine. Käytännössä samuuden arviointi on vielä monimutkaisempaa
UVCB-aineiden kohdalla. Useissa tapauksissa hyödynnettyjen EEJ-aineiden lähtöaineet eroavat neitseellisistä ai-
neista ja monissa tapauksissa myös hyödyntämisprosessi poikkeaa alkuperäisestä tuotantoprosessista

siis käyttävät rekisteröinnistä vapautettua EEJ-ainetta muuhun kuin rekisteröityyn käyttöön, heidän on toimitettava tiedot turvallista käyttöä varten. Toiminnanharjoittajien on myös otettava huomioon REACH-asetuksen mukaiset rajoitukset.

Aineen REACH-rekisteröintivelvoite on syytä tarkistaa Euroopan kemikaalivirastosta (ECHA) jo ennen tapauskohtaisen jätteen luokittelun päättymistä koskevan ympäristölupamenettelyn aloittamista, jotta rekisteröintimenettely – ellei vapautus rekisteröinnistä ole mahdollinen – voidaan aloittaa hyvissä ajoin, koska se on pitkäkestoinen prosessi.

Rekisteröinnin lisäksi EEJ-ainetta voivat koskea myös REACH-asetuksen lupamenettely tai asetuksen rajoitukset. Jos aine on asetuksen mukaan luvanvarainen aine, ei sitä saada tuoda markkinoille ennen kuin Euroopan komissio on myöntänyt luvan aineen käytölle. Luvanvaraiset aineet on lueteltu REACH-asetuksen liitteessä XIV. Ainetta ei saa toimittaa luvanvaraiseen käyttöön, ellei käytölle ole myönnetty lupaa. Valmistaja, maahantuoja tai jatkokäyttäjä voivat hakea lupaa yksin tai yhdessä. Lupahakemukset toimitetaan ECHA:lle. Jos EEJ-aine, jota hyödyntäjä valmistaa kuuluu luvanvaraisten aineiden luetteloon, tulee toiminnanharjoittajan selvittää, koskeeko lupamenettely tämän käyttötarkoitusta ja jos koskee, selvittää onko aineen toimitusketjussa jo haettu lupaa, joka kattaisi kyseisen käytön. Ilman omaa lupaa EEJ-ainetta tuottava hyödyntävä voi kuitenkin toimittaa ainetta sellaiselle asiakkaalle, jolla itsellään on lupa kyseiseen käyttöön. Aineen valmistaja ei itsessään tarvitse lupaa, jos et itse käytä ainetta.

Jos lupa tarvitaan, hyödyntäjän tulee yksinään tai yhteistyössä muiden luvan tarvisijoiden kanssa lähettää lupahakemus ECHA:lle. Toiminnanharjoittajien olisi hyvä ilmoittaa ECHA:lle hyvissä ajoin aikeestaan hakea lupa, jotta he saavat tilaisuuden keskustella hakemusprosessista ECHA:n kanssa ennen hakemuksen lähettämistä. Lupahakemus sisältää seuraavat selvitykset: kemikaaliturvallisuusraportti, vaihtoehtojen analyysi, korvaussuunnitelma, sosioekonominen analyysi sekä perusteet aineiden ryhmittelylle ja tiettyjen riskien huomiotta jättämiselle. Hakemus voi koskea yhtä tai useampaa käyttöä, yhtä ainetta tai aineryhmää ja olla voi joko yrityskohtainen tai useamman yrityksen yhdessä tekemä. ECHA perii toiminnanharjoittajilta maksun lupamenettelyn läpikäymisestä.

Lupa voidaan myöntää hakemuksesta kahdella perusteella: 1) aineen käytöstä ihmisten terveydelle tai ympäristölle aiheutuvaa riskiä valvotaan riittävästi tai 2) osoitetaan, että aineen käytön sosioekonomiset hyödyt ylittävät käytöstä aiheutuvat riskit, eikä sopivaa korvaavaa ainetta tai menetelmää ole. Sosioekonomisiin etuihin perustuvaa lupaa ei voida myöntää, jos hakijalle on tarjolla sopivia vaihtoehtoja. Hakijan on selitettävä, miksi hän katsoo, että sopivia vaihtoehtoja ei ole, ja lueteltava toimet, mukaan lukien aikajanat, jotka vaadittaisiin siirtymiseen vaihtoehtoiseen aineeseen tai tekniikoihin, jos sopivia vaihtoehtoja olisi saatavilla markkinoilla, mutta ne eivät ole vielä valmiita välittömästi vaihdettaviksi. Komissio myöntää luvat saatuaan lausunnon ECHA:n riskinarviointikomitealta ja sosioekonomisesta analyysistä vastaavalta komitealta. Lupa koskee tiettyä käyttöä ja myönnetään määräajaksi.

Rekisteröinti- ja lupavaatimuksen lisäksi REACH-asetus asettaa myös rajoituksia, joiden tarkoituksena on suojella ihmisten terveyttä ja ympäristöä kemikaalien aiheuttamilta riskeiltä, joita ei voida hyväksyä. Niitä käytetään yleensä rajoittamaan tai kieltämään aineen valmistus, markkinoille saattaminen (mukaan lukien tuonti) tai käyttö, mutta ne voivat asettaa mitä tahansa asiaankuuluvia ehtoja, kuten vaatia teknisiä toimenpiteitä tai erityisiä merkintöjä. REACH-asetuksen liite XVII sisältää rajoitukset. Jokainen liitteen kohta osoittaa aineen tai aineryhmän tai aineen seoksessa ja siitä johtuvat rajoitusehdot. REACH-asetuksen rajoituksissa hyväksytään usein rajoitettujen aineiden käyttö tietyissä

käyttötarkoituksissa. EEJ-aineen valmistajan ja käyttäjien on pidettävä huolta, ettei EEJ-aineita päädy rajoitettuihin käyttöihin.

Toiminnanharjoittajan on myös otettava huomioon tuotteen mahdollisesti sisältämät erityistä huolta aiheuttavat aineet (SVHC) ja niitä koskevat tiedonjakamisvelvoitteet toimitusketjussa. Erityistä huolta aiheuttavilla aineilla tarkoitetaan aineita, jotka on tunnistettu syöpävaarallisiksi, sukusolujen perimää vaurioittaviksi, lisääntymiselle vaarallisiksi, hitaasti hajoaviksi, biokertyviksi ja myrkyllisiksi (PBT-aineet), erittäin hitaasti hajoaviksi ja erittäin voimakkaasti biokertyviksi (vPvB-aineet) tai vastaavan ta-soista huolta aiheuttaviksi ja esimerkiksi hormonitoimintaa häiritseviksi tai hengitysteitse herkistäviksi aineiksi. Kun aine on tunnistettu SVHC-aineeksi, se lisätään kandidaattilistalle, josta aineita priorisoidaan ja lisätään luvanvaraisten aineiden luetteloon (REACH-asetuksen liite XIV). Kandidaattilistalla olevista aineista vaaditaan käyttöturvallisuustiedote. Lisäksi kandidaattilistan aine on mainittava seoksen käyttöturvallisuustiedotteessa, kun aineen pitoisuus on yli 0,1 painoprosenttia. Esineen toimittajan pitää tiedottaa asiakkaalle esineen sisältämästä kandidaattilistan aineesta, mikäli sitä on esineessä yli 0,1 painoprosenttia. Vastaavat tiedot on pyynnöstä toimitettava kuluttajalle 45 päivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Esineen valmistajan tai EU-alueelle maahantuojan on ilmoitettava kandidaattilistan aineesta tiedot ECHA:lle, jos tällaista ainetta on esineessä yli 0,1 painoprosenttia ja esineet sisältävät ainetta tonnin tai enemmän valmistajaa/maahantuojaa kohden.

Jätelain 5 §:n 4 momentissa säädetään, että jätteeksi luokittelun päätyttyä materiaalin markkinoille saattajan on varmistettava, että materiaali on kemikaali- ja tuotelainsäädännön mukaista. Jos materiaalia ei ole saatettu markkinoille, varmistamisvelvollisuus on materiaalin ensimmäisellä käyttäjällä. Tämä tarkoittaa siis, että viime kädessä EEJ-aineen markkinoille saattavan olisi varmistettava sen REACH-asetuksen mukaisuus. Suomessa Tukes on kansallinen viranomainen kemikaaliasioissa. Päätökset koskien aineen rekisteröintiä, lupaa ja rajoituksia tehdään ECHA:ssa ja Euroopan komissiossa, mutta sääntelyn noudattamista valvotaan viime kädessä Tukesin markkinavalvonnan avulla. Lisäksi Tukesin kemikaali-neuvonnasta yritykset voivat saada neuvontaa REACH-asetuksen tulkinnassa ja velvoitteiden tunnistamisessa. EEJ-linjauksen tekevällä viranomaisella (lupaviranomainen) ei ole varsinaista toimivaltaa REACH-asetuksen mukaisuutta koskevassa arvioinnissa, mutta EEJ-arviointiperusteiden täyttymisen näkökulmasta, olisi pidettävä huoli, ettei EEJ-statusta myönnetä aineille REACH-asetuksessa rajoitettuihin käyttötarkoituksiin.

3.3.3 Rakennustuoteasetus

EEJ-materiaalit voivat tulla käytetyiksi rakennustuotteina tai niiden osana. Rakennustuotteiden valmistusta ja markkinoille saattamista sääntelee EU:n rakennustuoteasetus ((EU) N:o 305/2011). Asetuksen tavoitteena on tarkkojen ja luotettavien tietojen saanti rakennustuotteiden suoritusasoista ja ominaisuuksista yhteisellä eurooppalaisella tavalla. Kun kaikissa jäsenvaltioissa sovelletaan samoja sääntöjä, on rakennustuotteiden liikuttaminen jäsenvaltiosta toiseen mahdollisimman helppoa. Uusi rakennustuoteasetus (EU) 2024/3110 tuli voimaan 7.1.2025 ja sitä sovelletaan ensimmäisen kerran 8.1.2026. Uusi rakennustuoteasetus pitää sisällään useita siirtymäaikoja, jotka yltävät pitkälle 2030-luvulle. Rakennustuotteiden hyväksyntää koskevat vaatimukset ovat pysyneet asetuksessa pääasiassa samalaisina kuin aiemmassakin EU:n rakennustuoteasetuksessa. Asetuksissa säädetään siitä, kuinka rakennustuotteen ominaisuuksista on kerrottava ja millä edellytyksillä rakennustuotteet voidaan CE-merkitä.

Rakennustuoteasetuksen soveltamisalaan kuuluvan rakennustuotteen on täytettävä asetuksen vaatimukset riippumatta sen valmistuksessa käytetystä raaka-aineesta. Näin ollen asetuksen vaatimukset koskevat myös jäteperäisistä materiaaleista valmistettuja asetuksen soveltamisalaan kuuluvia rakennustuotteita. Rakennustuoteasetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvat neitseellisten tuotteiden lisäksi jätteet ja EEJ-tuotteet. Asetus asettaa samanlaisia velvoitteita rakennustuotteille näiden jätestatuksesta riippumatta.

Jos tuote kuuluu harmonisoidun tuotestandardin (hEN) piiriin, sen valmistajan tulee laatia suoritustasoilmoitus ennen sen saattamista markkinoille. Suoritustasoilmoitus pitää sisällään mm. seuraavat tiedot: viittaus tuotetyyppiin, tuotteen suoritustason pysyvyyden arviointi- ja varmennusjärjestelmät, viittaus sovellettavaan yhdenmukaistettuun standardiin tai eurooppalaiseen tekniseen arviointiin, yksi tai useampi tuotteen aiottu käyttötarkoitus ja ilmoitettu suoritustaso, joka perustuu sovellettavan yhdenmukaistetun standardin tai eurooppalaisen teknisen arvioinnin mukaiseen arviointiin. Sen jälkeen, kun suoritustasoilmoitus on laadittu, valmistajan on kiinnitettävä tuotteeseen CE-merkintä. Suoritustason pysyvyyden arvioinnista ja varmentamisesta vastaa tuotteen valmistaja.

Rakennustuotteen valmistaja ei saa asettaa saataville markkinoille rakennustuotteita, jotka kuuluvat harmonisoidun tuotestandardin soveltamisalaan, jos niillä ei ole CE-merkintää. Tästä huolimatta on otettava huomioon, että CE-merkintä osoittaa vain, että tuote on testattu harmonisoidun tuotestandardin mukaisella testimenetelmällä ja että tuote on ilmoitetun suoritustason mukainen. CE-merkintä ei esimerkiksi yksinään takaa tuotteen käytettävyyttä tietyssä rakennuskohteessa. On siis otettava huomioon, ettei jäteperäinen rakennustuote välttämättä täytä EEJ-arviointiperusteiden mukaisesti ”käyttötarkoituksensa mukaisia teknisiä vaatimuksia ja ole vastaaviin tuotteisiin sovellettavien säännösten ja standardien mukainen” pelkästään sen perusteella, että se on CE-merkitty. Tuotteen käytettävyys rakennuskohteeseen on aina arvioitava erikseen aiotun käytön, paikallisten olosuhteiden ja rakentamismääräysten vaatimusten perusteella. Rakennustuoteasetus tai CE-merkintä eivät välttämättä takaa myöskään tuotteen ympäristökelpoisuutta.

Rakennustuoteasetusta koskevien harmonisoitujen tuotestandardien hEN Helpdesk -verkkosivustolta saa tietoa, mitä harmonisoituja tuotestandardeja on olemassa ja mitkä tuotteet kuuluvat niiden soveltamisalaan. Jos rakennustuotteelle ei ole määritetty harmonisoitua tuotestandardia tai eurooppalaista teknistä arviointia, valmistaja voi hankkia CE-merkinnän eurooppalaisella teknisellä arvioinnilla (ETA).

Muissa tapauksissa rakennustuotteelle voidaan hankkia kansallinen tuotehyväksyntä. Suomessa menetelyistä, joiden avulla toiminnanharjoittaja voi osoittaa, että tällainen rakennustuote täyttää rakentamislain (751/2023) mukaiset vaatimukset, säädetään eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetussa laissa (954/2012) ja eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetussa ympäristöministeriön asetuksessa (555/2013). Kansallisia tuotehyväksyntämenetelmiä ovat tyyppihyväksyntä, varmennustodistus ja valmistuksen laadunvalvonta. Lisäksi EU:n vastavuoroisen tunnistamisen periaatteen mukaisesti muissa jäsenvaltioissa tehtyjä tyyppihyväksyntöjä ja sertifikaatteja voi käyttää rakennuspaikkakohtaisessa kelpoisuuden selvityksessä, jolloin rakennusvalvonta päättää, ovatko selvitykset riittäviä osoittamaan, täyttääkö tuote vaatimukset kyseiseen rakennuskohteeseen. Vaikka rakennustuotteen vaatimustenmukaisuudesta vastaa sen valmistaja ja markkinoille saattajalle, rakennushankkeeseen ryhtyvän toiminnanharjoittajan on varmistettava, että rakennustuotetta voidaan käyttää kyseisessä rakennuskohteessa. Markkinoilla voi olla yleisesti ottaen kaikenlaisia rakennustuotteita, mutta

niitä ei voida käyttää, jos ne eivät täytä vaatimuksia taikka niiden ominaisuuksia ei ole mitenkään osoitettu.

Rakennustuotteita koskevat viranomaisvastuut on jaettu Tukesin ja rakennusvalvontaviranomaisten välillä. Tukes toimii rakennustuotteiden markkinavalvontaviranomaisena, mutta ei valvo rakentamista eikä rakennustuotteiden oikeaa käyttöä. Rakentamisen valvonta kuuluu puolestaan rakennusvalvontaviranomaiselle. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tulee mm. seurata rakennustuotteiden käyttämistä ja tarvittaessa ilmoittaa havaituista epäkohdista Tukesille. Rakennusvalvontaviranomainen ei voi vaatia, että valmistajalle vapaaehtoisia kelpoisuuden osoittamismenetelmiä (tyyppihyväksyntä, varmennustodistus tai valmistuksen laadunvalvonta) käytetään tuotekelpoisuuden osoittamisessa. Rakennusvalvontaviranomainen voi velvoittaa hankkeeseen ryhtyvän osoittamaan, että rakennustuote täyttää sitä koskevat olennaiset tekniset vaatimukset, jos on syytä epäillä, että tuote ei niitä täytä.

Vaikka uudessa rakennusasetuksessa ei muuteta rakennustuotteiden markkinoille saattamista koskevaa sääntelyä, sisältää uusi asetus merkittävästi muun muassa vaatimuksia koskien tuotteiden koko elinkaarren aikaisia ominaisuuksia ja suoritustasoja sekä tuoteturvallisuutta. Uudessa asetuksessa tuodaan jätteräisten rakennustuotteiden näkökulmasta uusina tärkeä ”käytettyjen tuotteiden” ja ”uudelleenvalmistettujen tuotteiden” määritelmät. Asetuksen 3 artiklan 20 alakohdan mukaan ’käytetyllä tuotteella’ tarkoitetaan tuotetta, joka ei ole jätettä tai on lakannut olemasta jätettä mukaisesti (EEJ) ja joka on asennettu vähintään kerran rakennuskohteeseen ja johon a) ei ole sovellettu prosessia, joka menee pidemmälle kuin tarkistamis-, puhdistamis- tai korjaamistarkoituksessa toteutettavat hyödyntämistoimet, joiden avulla tuotteet tai tuotteiden komponentit valmistellaan siten, että niitä voidaan uudelleenkäyttää rakentamistarkoituksiin ilman mitään muuta esikäsittelyä, tai b) on sovellettu muuntamisprosessia, joka menee pidemmälle kuin tarkistamis-, puhdistamis- ja korjaamistarkoituksessa toteutettavat hyödyntämistoimet ja jota sovellettavan yhdenmukaistetun teknisen eritelmän mukaan pidetään tuotteen suoritustason kannalta muuna kuin olennaisena. Artiklan 25 alakohdan mukaan ’uudelleenvalmistetulla tuotteella’ tarkoitetaan tuotetta, joka ei ole jätettä tai on lakannut olemasta jätettä direktiivin 2008/98/EY mukaisesti ja joka on asennettu vähintään kerran rakennuskohteeseen ja johon on sovellettu muuntamisprosessia, joka menee pidemmälle kuin tarkistamis-, puhdistamis- ja korjaamistarkoituksessa toteutettavat hyödyntämistoimet ja jota sovellettavan yhdenmukaistetun teknisen eritelmän mukaan pidetään tuotteen suoritustason kannalta olennaisena. Uudessa rakennustuoteasetuksessa on tarkoitus laatia käytetyille rakennustuotteille soveltuvat harmonisoidut tuotestandardit, joiden perusteella tuotteet CE-merkitään. Uudelleenkäytettävien rakennustuotteiden käyttöönottoa helpotetaan myös keventämällä niiden uudelleen markkinoille tuomiseen liittyviä velvoitteita: Jatkossa rakennuskohteessa suoraan uudelleenkäytettäviä tuotteita ei pidettäisi uudelleen markkinoille saatettuina, eikä niihin sen vuoksi olisi sovellettava mitään rakennustuoteasetuksen mukaisia toimenpiteitä. Tämä muistio ei paneudu käytettyihin tai uudelleen valmistettuihin tuotteisiin tämän enempää, koska ne eivät ole uuden rakennustuoteasetuksen mukaan jätettä tai ole lakanneet olemasta jätettä.

3.3.4 Lannoitevalmistesääntely

Lannoitevalmisteet voivat saada EEJ-statusen EU:n tasolla tai kansallisesti. Lannoitevalmisteista säädetään EU:n tasolla EU:n lannoitevalmisteasetuksessa (EU) 2019/1009. Asetusta sovelletaan ns. EU-lannoitevalmisteisiin, joilla tarkoitetaan lannoitevalmisteita, joihin pannaan CE-merkintä, kun se asetetaan saataville markkinoilla. Asetus sääntelee niistä vaatimuksista, jotka lannoitevalmisteiden on täytettävä CE-merkinnän saamiseksi, eli siitä, miten lannoitevalmisteesta voi tulla EU-lannoitevalmiste. Muiden kuin EU-lannoitevalmisteiden (ns. kansallisten lannoitevalmisteiden) käyttöä säännellään kansallisesti.

EU:n lannoitevalmisteasetuksen 19 artiklassa säädetään, että jätteen muodostava materiaali voi lakata olemasta jätettä, jos se sisältyy vaatimustenmukaiseen EU-lannoitevalmisteseen. Tällaisissa tapauksissa on suoritettava, ennen kuin materiaali lakkaa olemasta jätettä, hyödyntämistoimi, jonka jälkeen materiaalin voidaan katsoa täyttävän mainitun jätedirektiivin 6 artiklassa säädetty arviointiperusteet. Siten hyödyntämistoimen läpikäytyään EU-lannoitevalmisteseen sisällytettävät jätteet lakkaavat olemasta jätettä, kun vaatimustenmukaisuusvakuutus on laadittu. Muussa tilanteessa lannoitevalmistemateriaalit eivät ole osa EU-lannoitevalmistetta ja näin ollen ne voivat saada vain kansallisen EEJ-statuksen.¹⁵

Lannoitevalmistesääntely poikkeaa useimmista EU:n tuotteita koskevista harmonisointisäädöksistä niin, että EU:n lannoitevalmisteasetus ei korvaa kansallista lannoitevalmistesääntelyä eikä estä harmonisointimateriaalien lannoitevalmisteiden tuomista sisämarkkinoille kansallisen sääntelyn nojalla.¹⁶ Lannoitevalmisteasetuksen harmonisoitujen sääntöjen noudattaminen on vapaaehtoista ja samoja lannoitevalmisteita ja aineosia voi saattaa markkinoille niin CE-merkinnällä kuin ilman. Saman lannoitevalmisteen voi myös saattaa markkinoille samanaikaisesti CE-merkittynä ja ilman CE-merkintää.

EU-lannoitevalmisteasetuksen mukaan kuitenkin vain CE-merkityt lannoitteet voivat liikkua helposti jäsenvaltioiden välillä ja vain niille tulee automaattisesti EEJ-status asetuksen nojalla. Kansalliset lannoitevalmisteet voidaan tuoda markkinoille muissa EU-jäsenvaltioissa vastavuoroisen tunnustamisen sääntöjen mukaisesti ja niiden EEJ-statuksesta päätetään kansallisella sääntelyllä tai tapauskohtaisin päätöksin. Vastavuoroisen tunnustamisen mukaan yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti valmistettujen ja markkinoitujen tuotteiden on lähtökohtaisesti päästävä kaikkien jäsenvaltioiden markkinoille, vaikka tuote ei täysin vastaisikaan niitä kansallisia teknisiä ja laadullisia määräyksiä, joita vaaditaan jäsenmaan omalta tuotannolta. Niiden aineosien EEJ-statuksesta, jotka eivät kuulu EU-lannoitevalmisteasetuksen liitteen II ainesosaluokkiin, päätetään kansallisesti, koska ne eivät voisi saada asetuksen mukaista CE-merkintää.

Kansalliset säännöt, joita lannoitevalmisteille asetetaan voivat olla joko löyhemmät tai tiukemmat kuin EU-lannoitteille asetetut säännöt. Tällä ei ole kuitenkaan vaikutusta CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden markkinoille saattamiseen jäsenvaltioissa. EU:n lannoitevalmisteasetuksen EEJ-linjauksella ei ole myöskään vaikutusta kansallisten lannoitevalmisteiden markkinoille saattamiseen.

Suomessa ei ole säädetty kansallista asetusta lannoitevalmisteiden EEJ-statuksesta ja niitä koskevat EEJ-päätökset tehdäänkin jätelain 5 b §:n mukaisessa tapauskohtaisessa päätöksentekomenettelyssä. Ympäristönsuojelulain mukaan lannoitevalmisteen valmistaminen jätteestä on jätteen laitosmaista tai ammattimaista käsittelyä, johon tarvitaan ympäristöviranomaisen ympäristölupa (YSL 27 §) tai ilmoituspäätös (YSL 115 a §). Näin ollen EEJ-päätökset tehtäisiin käytännössä laitosten lupapäätöksien tai ilmoituspäätöksien yhteydessä. Kansallisista lannoitevalmisteista säädetään lannoitelaisissa (711/2022). Laissa lannoitevalmisteet luokitellaan tuoteluokkiin ja lannoitevalmisteen komponentteina ja raaka-aineina käytettävät aineet määritellään ainesosaluokissa ja ainesosina. Lannoitelaisissa säädetään mm. kansallisten lannoitevalmisteiden yleisistä ja tuotevaatimuksista, fosforin käytöstä sekä merkintä- ja pakkausvaatimuksista. Lannoitelaisissa säädetään myös mm. vaatimuksenmukaisuuden arviointilaitoksista, jotka liittyvät puolestaan EU-lannoitevalmisteasetuksen mukaisten lannoitevalmisteiden vaatimustenmukaisuuden tarkistamiseen. Lannoitelaisissa ei säädetä kansallisten lannoitevalmisteiden jätteeksi

¹⁵ EEJ-päätöstä ei välttämättä tunnusteta toisessa jäsenvaltiossa.

¹⁶ Regulation (EU) 2019/1009 – the Fertilising Products Regulation. Frequently Asked Questions. European Commission Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Ecosystems I: Chemicals, Food, Retail F2. Bioeconomy, Chemicals & Cosmetics. Brussels, 15 October 2024.

luokittelusta tai sen päättymisestä. Lannoitelain mukaisten kansallisten lannoitevalmisteiden EEJ-luokittelusta päätetään jätelain nojalla tapauskohtaisessa päätöksentekomenettelyssä. Aineen tai esineen jätteen luokittelun päättymisen yhtenä edellytyksenä olisi, että se täyttää kansalliselle lannoitevalmistelle asetetut vaatimukset.

Lannoitevalmisteita koskevien EEJ-päätösten näkökulmasta tärkeimmät viranomaiset ovat Ruokavirasto ja ympäristöviranomainen. Tapauskohtaisen EEJ-päätöksen yhteydessä ympäristöviranomaisen tehtävä on arvioida EEJ-kriteerien täyttymistä. Tällöin on kuitenkin suositeltavaa, että valmistellessaan päätöstä EEJ-luokittelusta, ympäristöviranomainen on yhteydessä Ruokavirastoon varmistaakseen, että lannoitevalmiste täyttää lannoitelainsäädännön vaatimukset ja on lannoitevalmisteeiksi soveltuva.

Lannoitelain 14 §:n mukaan talouden toimijan, joka valmistaa, tuo tai saattaa markkinoille toisesta Euroopan unionin jäsenvaltiosta tuomiaan lannoitevalmisteita, on tehtävä Ruokavirastolle ilmoitus toiminnastaan, toiminnassa tapahtuvista olennaisista muutoksista ja toimintansa lopettamisesta. Toimijoiden, jotka valmistavat lannoitelain mukaisia lannoitevalmisteita, on varattava valvontaviranomaiselle tilaisuus tarkastuksen suorittamiseen ennen toiminnan aloittamista. Lisäksi toimijoiden tulee ilmoittaa keran vuodessa Ruokavirastolle tiedot lannoitevalmisteiden valmistusmääristä, lannoitevalmisteiden valmistukseen käytetyistä ainesosista sekä markkinoille saatetuista, tuotavista ja vietyistä lannoitevalmisteista ja niiden määristä, ravinnesisällöstä, haitallisten aineiden pitoisuuksista sekä niiden käyttökohteista. Lisäksi lain 17 §:n mukaan lannoitevalmistajan valmistajan on otettava käyttöön laatujärjestelmä, jonka avulla varmistetaan, että lannoitevalmistet ovat lainsäädännön vaatimusten mukaisia. Laatujärjestelmästä on laadittava kirjallinen kuvaus. Valmistajan on huolehdittava siitä, että valmistukseen ja käsittelyyn osallistuvat työntekijät ovat tietoisia laatujärjestelmästä. Nämä vaatimukset koskevat myös kansallisia jäteperäisiä lannoitevalmisteita. Kuitenkaan se, että lannoitevalmiste on lain mukainen, ei tarkoita suoraan sitä, ettei se olisi jätettä. Tapauskohtainen EEJ-päätös tarvitaan silti, ettei lannoitevalmistetta pidettäisi jätteenä.

Koska jätteistä lannoitevalmisteita valmistavat toiminnat ovat pääasiassa jätteen ammattimaista ja laitostaista käsittelyä tai jätevesien käsittelyä, vaaditaan niiltä ympäristölupa ympäristönsuojelulain nojalla. Lannoitevalmistet ja sen ainesosien EEJ-statuksesta päätetään lupapäätöksen yhteydessä lupaviranomaisen toimesta. Ympäristönsuojelulain 32 §:n mukaan ympäristölupaa ei kuitenkaan tarvita jätteen ammattimaiseen tai laitostomaiseen käsittelyyn mainitun kohdan perusteella silloin, kun kysymyksessä on:

- 1) maa- ja metsätaloudessa syntyvän ympäristölle ja terveydelle haitattomista luonnonaineksista koostuvan jätteen käyttö maa- ja metsätaloudessa;
- 2) haitattomaksi käsitellyn jätevesilietteen, sakokaivolietteen, umpisäiliölietteen tai kivi- tai kiviaineksen jätteen taikka haitattoman tuhkan tai kuonan hyödyntäminen ja käyttö lannoitevalmistelain (539/2006) mukaisesti;
- 3) maa- ja metsätaloudessa syntyvän ympäristölle ja terveydelle haitattomista luonnonaineksista koostuvan kasviperäisen jätteen hyödyntäminen energiantuotannossa; tai
- 4) turvetuotannossa syntyvän kaivannaisjätteen tai muussa kaivannaistoiminnassa syntyvän pysyvän jätteen tai pilaantumattoman maa-aineksen käsittely kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman mukaisesti kyseisen toiminnan yhteydessä muulla tavoin kuin sijoittamalla jäte suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavalle kaivannaisjätteen jätealueelle.

Lannoitelaisissa asetetaan tehtäviä useille eri viranomaistahoille. Ruokavirasto vastaa niin EU:n lannoitevalmisteasetuksen kuin kansallisen lannoitelain täytäntöönpanosta sekä niiden noudattamisen valvon-
nasta ja valvonnan järjestämisestä. Ruokavirasto myös ylläpitää luetteloa ainesosista, joita saa käyttää Suomessa markkinoille saatettavien lannoitevalmisteiden valmistuksessa. Lannoitelain mukaan uusia ainesosia voidaan lisätä, jos niistä valmistettu lannoitevalmiste ei aiheuta riskejä ihmisten, eläinten tai kasvien terveydelle, turvallisuudelle taikka ympäristölle ja ne parantavat kasvien kasvua tai kasvuolosuhteita taikka lannoitevalmisteen käytettävyyttä. Ympäristöviranomaisen EEJ-päätös ei velvoita Ruokavirastoa lisäämään aineosaa ainesosaluetteloon, joten turhan työn ja kustannusten välttämiseksi on tarkoituksenmukaista varmistaa soveltuvuus päätöksen valmistelun aikana.

Ruokaviraston lisäksi lupa- ja valvontaviranomainen valvoo lannoitevalmisteita toimialueellaan. Myös Tulli valvoo lannoitevalmisteiden tuontia. Tarkastus- ja valvontatehtävissä Ruokavirasto voi käyttää apunaan tehtävään valtuuttamiaan tarkastajia. Tarkastusten perusteella mahdollisesti tehtävät hallinnolliset päätökset tekee Ruokavirasto. Lisäksi Ruokavirasto voi käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita lannoitevalmisteiden vaatimustenmukaisuuden tutkinnassa, testaamisessa ja arvioimisessa. Ulkopuolisella asiantuntijalla tulee olla tehtävien edellyttämä asiantuntemus ja pätevyys.

4 Riskinarviointi tapauskohtaisessa EEJ-päätöksen- teossa

4.1 Johdanto

Toiminnanharjoittajan on tunnistettava jätteen hyödyntämiseen liittyvät terveys- ja ympäristöriskit, arvioitava niiden hyväksyttävyyden suhteessa aiottuun käyttötarkoitukseen ja tarpeen mukaan esitettävä, miten nämä riskit hallitaan, jotta terveys- ja ympäristöhaitan syntyminen estetään. Riskinhallintakeinoja voivat olla esimerkiksi syötteenä käytettävän jätteen käsittely ja puhdistaminen sekä hyödyntämistoimen ja siitä saatavan tuotteen laadunvarmistus.

Useimmiten terveys- ja ympäristöriskien arvioinnissa keskeisiä tekijöitä ovat jäteperäisen materiaalin koostumus ja sen mahdollisesti sisältämät kemialliset tai materiaaliepäpuhtaudet sekä näiden epäpuhtauksien haittaominaisuudet ja mahdollinen vapautuminen tuotteesta aiotun käytön aikana. Materiaalin terveys- tai ympäristöhaittoja koskevassa arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota sellaisiin materiaalin jäteluonteesta johtuviin fysikaalisiin, biologisiin tai kemiallisiin ominaisuuksiin, joista ei säädetä materiaalia koskevassa tuotelainsäädännössä tai joille ei ole erikseen annettu ympäristö- ja terveysperusteisia arviointiperusteita tuotteen käyttöä koskevissa tuotestandardeissa. Lisäksi on otettava huomioon, voiko jäteperäisen materiaalin aiottuun uuteen käyttötarkoitukseen liittyä sellaisia riskejä, joita sen aiemmassa ei-jätteenä tapahtuneessa käytössä ei ollut. Tällöin riski voi aiheutua myös alkupe-
räisen tuotteen ominaisuuksista, jotka eivät liity EEJ-menettelyn kohteena olevan raaka-aineen tai materiaalin jäteluonteeseen. On mahdollista, että alkuperäisen tuotteen valmistuksen aikana

lainsäädännön vaatimukset olivat nykyistä väljemmät ja siksi tuote, sellaisenaankaan, ei enää olisi saatavissa markkinoille (so. se ei täyttäisi nykyllä lainsäädännön vaatimuksia).

4.2 Riskinarviointiprosessi

Jätteen luokittelun päättäminen ja sen mahdollistavan päätöksen tekeminen edellyttävät hakijan osoittavan, ettei tuotteesta sen jätteen luokittelun päätyttyä voi aiheutua ympäristö- tai terveyshaittaa kyseiselle tuotteelle määritellyssä käyttötarkoituksessa. Tämä on olennaista kaikissa EEJ-säätelyä koskeissa päätöksissä siitä riippumatta, tapahtuuko jätteen luokittelun päättäminen EU-asetuksen, kansallisen asetuksen tai tapauskohtaisen EEJ-menettelyn kautta.

Tapauskohtaisessa EEJ-menettelyssä haitattomuus osoitetaan riskinarvioinnilla. Riskinarviointi tarkastelee EEJ-menettelyn kohteena olevan aineen, seoksen tai esineen fysikaalisia, kemiallisia ja/tai biologisia ominaisuuksia ja niiden merkitystä riskien muodostumiseen aiotussa käyttötarkoituksessa. Riskinarvioinnissa on syytä huomata, että EEJ-menettelyn läpikäynyttä ainetta tai esinettä koskevat samat tuote- ja kemikaalilainsäädännön vaatimukset kuin ei-jäteperäistä vastaavaa tuotetta. Siten sellaisia tuotteen käyttöä koskevia ympäristö- ja terveysriskejä, jotka eivät liity materiaalin jäteluonteeseen ja joista on säädetty muussa lainsäädännössä, ei tarvitse arvioida uudelleen ja erikseen EEJ-menettelyn yhteydessä.

Hyödyntämistoimessa jäte prosessoidaan muotoon, jossa se on saatavissa markkinoille tuotteena. Riskinhallinnan näkökulmasta hyödyntämistoimessa tulee olla käytössä sellaiset tekniset ratkaisut ja muut toimenpiteet, joilla jätteiden terveys- ja/tai ympäristöriskiä aiheuttavat ainesosat tai muut ominaisuudet saadaan hyväksyttävälle tasolle. Hyväksyttävä taso puolestaan riippuu hyödyntämistoimista saadun tuotteen aiotusta käyttötarkoituksesta sekä samassa käyttötarkoituksessa käytettävälle ei-jäteperäisille tuotteille asetetuista vaatimuksista. Mitä ympäristöriskeihin tulee, etenkin sellaisenaan ympäristöön sijoitettavien materiaalien tapauksessa tuotelainsäädännön vaatimukset saattavat olla oleellisesti tavalla puutteellisia. Esimerkiksi lannoitelainsäädäntö tai maa- ja kiviaineksia koskeva lainsäädäntö ei aseta vaatimuksia kaikille oleellisille haitta-aineille tai epäpuhtauksille. Näissä tapauksissa ympäristöriskien kannalta hyväksyttävän tason ja niitä vastaavien raja-arvojen määrittely jää tehtäväksi EEJ-menettelyn yhteyteen¹⁷.

Riskinarviointi toteutetaan vaiheittain tarkentuvana prosessina (kuva 2). Tarkennustarvetta ei muodostu, jos riskit arvioidaan jossakin prosessin vaiheessa merkityksettömiksi tai niiden suuruus saadaan arvioitua luotettavasti päätöksentekoa varten. Arvioinnin tuloksena toiminnanharjoittajalla on valmius esittää, että riskit ovat perustellusti hyväksyttävällä tasolla sisältäen hyväksyttävän riskitason saavuttamiseen liittyvät riskinhallintatoimet. Riskinarvioinnin lopputulos saattaa myös tuottaa johtopäätöksen, jonka mukaan ympäristö- tai terveysriskejä ei ole mahdollista saada hyväksyttävälle tasolle edes toiminnanharjoittajalla käytössä olevilla riskinhallintatoimenpiteillä. Tällöin EEJ-statusen hakemiselle ei ole edellytyksiä.

Riskinarviointiprosessin ensimmäisessä vaiheessa tunnistetaan EEJ-materiaalin käyttöön liittyvät merkitykselliset riskit materiaalin ominaisuuksien, hyödyntämistoimen ja aiotun käyttötarkoituksen

¹⁷ Yhtenäisten raja-arvojen ja niihin liittyvien määrittämis- ja todentamisvelvoitteiden asettaminen kansallisesti on tarkoituksenmukaista.

perusteella (luku 4.3). EEJ-menettelyssä käyttötarkoituksella viitataan yksilöityyn kuvaukseen tuotteen aiotusta käytöstä. Esimerkiksi jätebetonista valmistettua mursketta voidaan käyttää kiviaineksena maarakentamisessa tai lannoitevalmisteena. Riskien tunnistamisessa voidaan soveltaa luvussa 4.3.2 esitettyä käyttömuotoluokittelua. Arvioinnin seuraavissa vaiheissa riskinarviointi kohdistetaan tarpeen mukaan merkityksellisten riskitekijöiden tarkempaan tarkasteluun ja riskien määrittämiseen. Riskien määrittäminen voi perustua yksinkertaisimmillaan vertailumateriaalitarkasteluun, jossa materiaalin ominaisuuksia verrataan vastaavassa käytössä oleviin muihin materiaaleihin, raaka-aineisiin ja tuotteisiin ja niille lainsäädännössä tai tuotestandardeissa asetettuihin vaatimuksiin (luku 4.3.4.2). Mikäli soveltuvia vertailumateriaaleja ei ole tai niille ei ole määritelty riskiperusteisia vaatimuksia, riskit on määritettävä tapauskohtaisesti materiaalin ominaisuuksien ja aiotun käyttötarkoituksen perusteella (luku 4.4). Riippumatta siitä, millä tasolla riskinarviointi tehdään, sen johtopäätöksenä on esitettävä perusteltu arvio riskien merkittävydestä ja hyväksyttävyydestä aiotussa käyttötarkoituksessa. Riskinarvioinnin tuloksia voidaan soveltaa myös määriteltäessä hyödyntämistoimea ja materiaalin jatkokäyttöä koskevia edellytyksiä.

EEJ-menettelyssä vaiheittaista riskinarviointia voidaan kuvata tiivistetysti seuraavien työvaiheiden ja kysymysasettelujen kautta:

- 1) Määrittele ja karakterisoi jäte eli tunnista jätteen ympäristölle ja terveydelle haitalliset ominaisuudet ja hanki riittävät tiedot näistä ominaisuuksista kirjallisuusselvityksiin ja mittauksiin perustuen. On mahdollista, ettei jätteellä ole lainkaan sellaisia ominaisuuksia, jotka aiheuttaisivat merkityksellisiä ympäristö- ja/tai terveysriskejä missään olosuhteissa ja käyttötarkoituksissa. Usein näin ei kuitenkaan ole, jolloin riskit tulee tunnistaa ja määrittää hyödynnettävän jätteen aiotussa käyttötarkoituksessa.
- 2) Määrittele hyödyntämistoimi ja jätteen aiotut käyttötarkoitukset (yksi tai useampia).
- 3) Onko jäteperäistä materiaalia tarkoitus käyttää ympäristöön suoraan sijoitettavassa lopputuotteessa sitomattomana sellaisenaan tai yhdessä muiden raaka-aineiden kanssa, hyödyntämistoimen kautta sidottuna (esim. terminen tai kemiallinen prosessointi) ympäristöön sijoitettavan tuotteen osana, sitomattomana tai sidottuna osana taikka raaka-aineena muussa rakennustuotteessa, teollisessa tuotteessa tai kuluttajatuotteessa vai useammassa käyttötarkoituksessa? Hyödyntämistoimi ja jäteperäisen materiaalin käyttötarkoitus määrittelevät yhdessä jätteen haitallisten ominaisuuksien kanssa, millainen päästö- ja altistumisriski jätteen käyttöön liittyy. Tiettyjen hyödyntämistoimien jälkeen ja tietyissä käyttötarkoituksissa päästö- ja altistumisriski voi olla merkityksettömän pieni, vaikka jätteellä olisi haitallisia ominaisuuksia. Vertaa jätteen haitallisia ominaisuuksia muihin vastaavassa tarkoituksessa käyttävien raaka-aineiden ja tuotteiden ominaisuuksiin sekä niille kemikaali-, tuote- ja/tai ympäristölainsäädännössä tai standardeissa asetettuihin vaatimuksiin. Jos jäte vastaa ominaisuuksiltaan sellaisia käytössä olevia raaka-aineita ja tuotteita (tai on niitä haitattomampi), joille ei ole asetettu riskiperusteisia vaatimuksia, taikka jos näille materiaaleille asetetut laatuvaatimukset täyttyvät, hyödynnettävän jätteen käytöstä aiotussa käyttötarkoituksessa ei yleensä voi katsoa aiheutuvan kokonaisuutena huomioiden merkittävää ympäristö- tai terveysriskiä. Jos laatuvaatimukset eivät täyty tai hyödynnettävä jäte on ominaisuuksiltaan vastaavia raaka-aineita ja tuotteita haitallisempi taikka jos soveltuvia vertailumateriaaleja aiotussa käyttötarkoituksessa ei ole, riskit on määritettävä tapauskohtaisesti.

4) Arvioi hyödynnettävän jätteen käyttöön liittyvät riskit sen ominaisuuksien, hyödyntämistoimen ja aiotun käyttötarkoituksen perusteella tapauskohtaisesti.

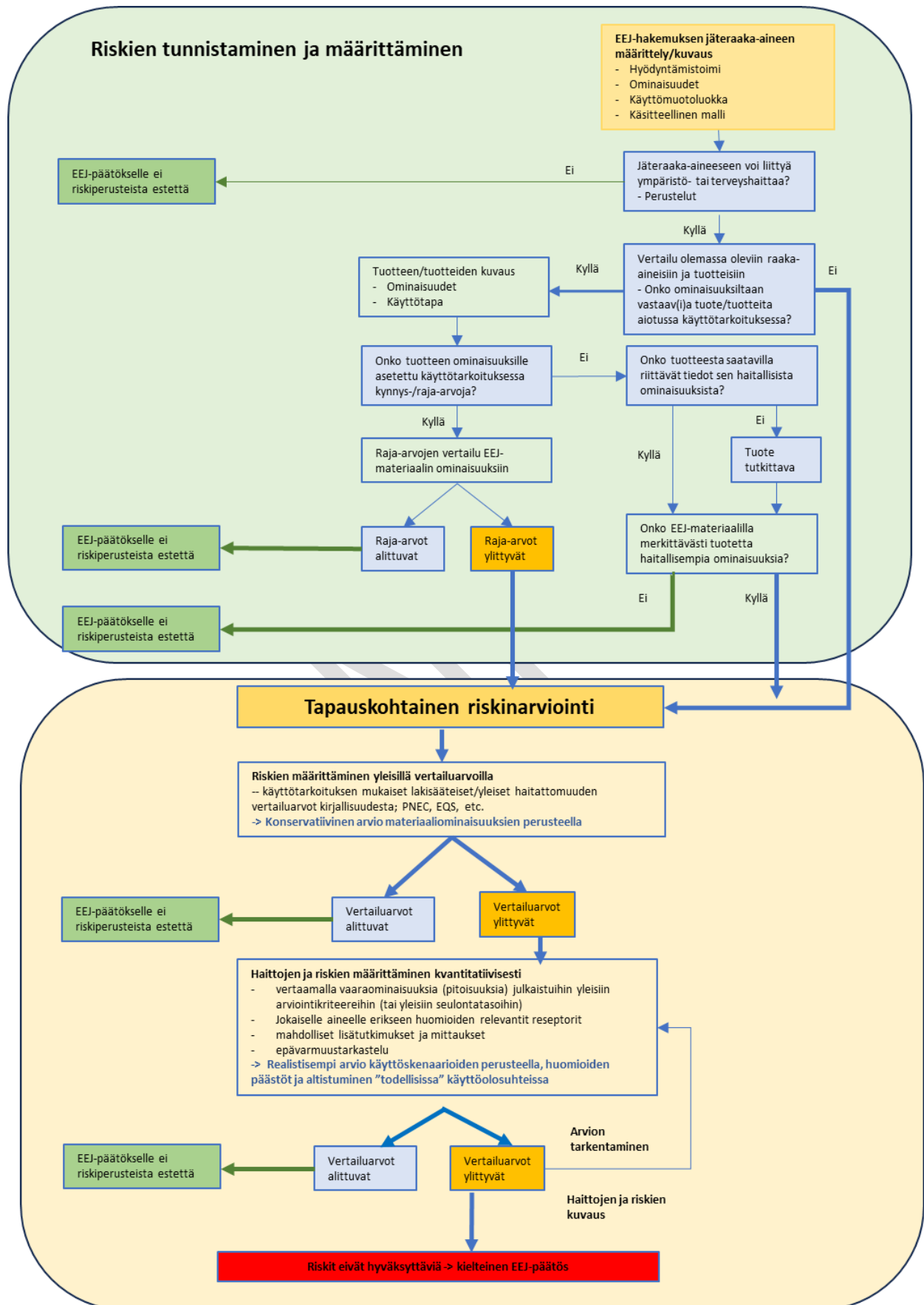
a) Määrittele mahdolliset/todennäköiset päästö- ja altistumisskenaariot hyödynnettävän jätteen suunnitelluissa käyttötarkoituksissa.

b) Vertaa jätteen haitallisia ominaisuuksia lakisääteisiin tai muihin yleisiin haittamuutta osoittaviin vertailuarvoihin päästö- tai altistumisskenaarioita vastaavissa olosuhteissa. Tässä lähtökohtana on tuottaa riskeistä konservatiivinen arvio vertaamalla jätteen materiaaliominaisuuksia suoraan esim. ympäristössä haitattomana pidettyihin pitoisuustasoihin, jolloin arvio ei ota huomioon pitoisuuksia todellisuudessa vähentäviä prosesseja (esim. laimeneminen ja biohajoaminen). Mikäli yleiset vertailuarvot ylittyvät tai tarkoituksenmukaisia arvoja ei ole saatavilla, riskinarviointia on tarkennettava.

c) Määritä jätteen käyttöön liittyvät päästöt ja altistuminen todellisia käyttökohteita realistisemmin kuvaavissa olosuhteissa huomioiden myös päästöjä ja altistumista vähentävät tekijät. Käytä arviossa päästö- ja altistumisskenaarioiden kannalta tarkoituksenmukaisia vertailuarvoja sekä mahdollisuuksien mukaan useita eri menetelmiä sen luotettavuuden parantamiseksi, mukaan lukien kohdennetut lisätutkimukset ja mittaukset. Tarkastele myös arviointiin liittyviä epävarmuuksia ja pyri minimoimaan ne. Ota lisäksi huomioon jätteen aiotuun käyttötarkoitukseen mahdollisesti liittyvät riskienhallintatoimet ja muut reunaehdot. Jos määritetyt riskit niiden epävarmuus ja jätteen käyttöä koskevat reunaehdot huomioiden ovat merkityksettömiä/hyväksyttäviä, jätteen käytölle tuotteena ei ole riskiperusteista estettä. Jos riskejä ei voida hyväksyä, jätettä ei voida käyttää aiotulla tavalla tuotteena, ja sitä on pidettävä ja käsiteltävä edelleen jätteenä.

Tässä muistiossa esitetään riskinarviointiprosessin vaiheet. Riskien tunnistamisen ja määrittämisen (luku 4.3) ensimmäisessä vaiheessa riskit tunnistetaan ja arvioidaan *alustavasti* (luku 4.3.1). Mikäli tässä vaiheessa tunnistetaan merkityksellisiä ympäristö- tai terveysriskejä, edetään niiden *tarkennettuun määrittämiseen* (luku 4.3.4). Jos tämän vaiheen riskinarvio ei edelleenkaan tuota riittävää käsitystä riskien suuruudesta, on edettävä *tapauskohtaiseen riskinarviointiin* (luku 4.4)

Vaiheittaisessa lähestymistavassa riskin luonnehdinta on asteittain etenevä ja tarkentuva prosessi, joka muuttuu monimutkaisemmaksi, konservatiivisuuden ja epävarmuuden vähentyessä ja kun edetään arviointitasoilla tarkempaan arviointiin, jos tämä on tarpeellista riskien ja haittojen kuvailemiseksi. Arvioinnin suorittamisen intensiteetti on siis suhteessa riskien tunnistamisen monimutkaisuuteen ja todennäköisyyteen.



Kuva 2. EEJ-materiaalien riskinarviointiprosessi

4.3 Riskien tunnistaminen ja määrittäminen

4.3.1 Alustava haittojen ja riskien tunnistaminen ja määrittäminen

Alustava haittojen ja riskien tunnistaminen perustuu *jätteen karakterisointiin ja sen kemiallisten, fyysikaalisten ja biologisten ominaisuuksien määrittelyyn*. Tavoitteena on, että jätteen edellä mainitut ominaisuudet ja niiden vaihtelu tunnetaan niin hyvin, että mahdolliset haitat ja riskit voidaan tunnistaa luotettavasti. Alustava haittojen ja riskien tunnistaminen sekä määrittäminen alkaa aiotun EEJ-materiaalin lähtötietojen kokoamisella käsittäen aiotut käyttötarkoitukset (yksi tai useampia) käyttömuotoluokittain (luku 4.3.2), materiaalin ominaisuudet (ml. haitalliset ominaisuudet, luku 4.3.3) sekä hyödyntämistoimen. Olemassa olevan tiedon tai tehtyjen tutkimusten perusteella tehdään alustavat johtopäätökset siitä, voiko materiaalista aiheutua haittaa ympäristölle tai terveydelle tietyssä käyttötarkoituksessa. Jos materiaali ei sisällä haitallisia aineita, ei reagoi haitallisesti muiden aineiden tai materiaalien kanssa eikä sillä ole muitakaan haitallisina pidettäviä ominaisuuksia, sen käytöstä ei voi lähtökohtaisesti aiheutua merkittäviä ympäristö- tai terveysriskejä. Toisaalta sellainenkaan materiaali, jolla on jokin haitallinen ominaisuus, ei välttämättä aiheuta merkittävää riskiä, jos kyseinen haitta ei voi konkretisoitua hyödyntämistoimen tai materiaalin aiotun käyttötarkoituksen vuoksi. Mikäli merkityksellisiä ympäristö- tai terveysriskejä ei voida poissulkea, tulee alustavaa arviointia tarkentaa.

4.3.2 Käyttömuotoluokittelu

Tapauskohtaisessa EEJ-menettelyssä hyödynnettävän jätteen käyttötarkoitukset on tarkoituksenmukaista ryhmitellä eri käyttömuotoluokkiin, joissa on otettu huomioon paitsi lopputuotteen käyttökohde ja -tapa niin myös hyödyntämistoimi. Ne määrittelevät yhdessä haitallisten materiaaliominaisuuksien kanssa tuotteen käytöstä mahdollisesti aiheutuvat ympäristö- ja terveysriskit sekä niihin vaikuttavat tekijät. Esimerkiksi sellaisenaan ympäristöön sijoitettavan materiaalin käyttöön liittyvät riskit ovat lähtökohtaisesti suuremmat kuin jos sama materiaali on hyödyntämistoimen yhteydessä sidottu termisiin tai kemiallisiin käsittelymenetelmin yhdeksi ainesosaksi muutoin vastaavalla tavalla ympäristöön sijoitettavaan tuotteeseen taikka jos materiaalia käytetään raaka-aineena tai ainesosana muissa kuin ympäristöön sijoitettavissa tuotteissa. Materiaalin käyttöön liittyvä terveysriski on puolestaan usein pienempi teollisessa kuin kuluttajakäytössä olevilla tuotteilla.

Taulukossa 1 on esitetty esimerkki hyödyntämistoimen sekä materiaalin käyttökohteen ja -tavan perusteella tehdystä käyttömuotoluokittelusta ja niistä riskitekijöistä, jotka eri käyttömuodoissa on otettava huomioon. Käyttömuotoluokkien perusteella riskinarviointi voidaan rajata vain merkityksellisimpien riskitekijöiden tarkasteluun. Esimerkiksi ympäristöriskien arviointi taulukon 1 mukaisessa luokittelussa on tarpeen ainoastaan käyttömuodoissa 1-3, joissa materiaali sijoitetaan suoraan ympäristöön sellaisenaan tai toisen tuotteen osa-aineena. Jos EEJ-materiaalia on tarkoitus käyttää useissa tarkoituksissa, riskit on tunnistettava ja määritettävä kaikille määritellyille käyttömuotoluokille.

Taulukko 1. Esimerkki hyödyntämistoimen sekä materiaalin käyttökohteen ja -tavan perusteella tehdystä käyttömuotoluokittelusta ja niistä riskitekijöistä, jotka eri käyttömuodoissa on otettava huomioon.

Luokka	Käyttömuoto	Jäteluonteesta johtuvat kemialliset, fysikaaliset ja biologiset ominaisuudet	Ympäristöriskit	Terveysriskit
1	Ympäristöön sijoitettuna sellaisenaan, liuoksena tai sitomattomana materiaalina rakentamisessa, lannoitevalmisteen tai muussa vastaavassa käytössä	x	x	x
2	Ympäristöön sijoitettuna yhtenä lannoitevalmisteen tai muun vastaavan sitomattoman tuotteen ainesosana	x	x	x
3	Ympäristöön sijoitettuna yhtenä sidotun tuotteen ainesosana	x	x	x
4	Jatkojalostukseen käytettävän uusiomateriaalin ¹ tai loppukäyttöön tarkoitetun tuotteen ainoana tai yhtenä raaka-aineena	x		
5	Rakennusten, laitteiden tai koneiden osina rakentamisessa tai valmistavassa teollisuudessa	x		x

¹Jatkojalostukseen käytettävällä uusiomateriaalilla tarkoitetaan välituotetta, jonka valmistamiseen on käytetty jätettä ja jota ei käytetä sellaisenaan (lopputuotteena) vaan jota jatkojalostetaan valmistavassa teollisuudessa. Esimerkiksi uusiomuovi-raaka-aine on tässä tarkoitettu uusiomateriaali.

Tässä vaiheessa tulee määrittää kunkin loppukäytön ominaisuudet tavalla, joka noudattaa vaiheittaisen arvioinnin periaatteita, erityisesti, että ne edustavat riittävän yleisiä, realistisia tai "kohtuullisia pahimman tapauksen" olosuhteita. Loppukäyttöskenaariot ovat suhteellisen tarkkoja (esimerkiksi levittäminen maatalousmaahan lannoitteena). On selvittävä, miten materiaalia käytetään sille suunnitellussa hyödyntämistarkoituksessa:

- Sisällä tai ulkona;
- Sidottu tai irtonainen materiaali (esim. toissijaiset aggregaatit);
- Altistuvina elementteinä tai peitettynä (jos on, millä? Onko kansimateriaali läpäisemätön tai läpäisemätön nesteitä ja/tai kaasua?);
- Käytetäänkö materiaalia 100-prosenttisena pitoisuutena vai sekoitettuna muihin materiaaleihin (jos on, mitä ne ovat? Jokainen seos voi edustaa erillistä käyttöskenaariota);
- Jos levitetään maahan, onko se pohjaveden ylä- vai alapuolella (kylästytyllä alueella vai ei)?
- Sovellukseen sovellettavat standardit/spesifikaatiot.
- Onko materiaalille muita mahdollisia käyttötarkoituksia kuin hakemuksessa ehdotettu? Nämä voivat aiheuttaa riskin, ja ne on myös otettava huomioon. On tunnistettava jokainen erillinen käyttöskenaario.

Arvioinnissa on tunnistettava altistuminen/altistumismekanismit, liittyen materiaalin käyttötapaan:

- suora altistus
 - o käyttöesineet jne.
- liukeneminen

- käyttö ympäristöolosuhteissa; sade-/sulamisvesille alttiina, vesistössä, pohjaveden pinnan alapuolella jne.
- haihtuminen
 - haihtuvat aineet, erityisesti käyttö sisäympäristössä
- fysikaalinen kuluminen, pölyäminen, eroosio jne.
 - käyttöesineet, käyttö ympäristöolosuhteissa

Arvioinnissa on myös huomioitava seuraavat kysymykset:

- muuttuuko EEJ-materiaalin materiaaliominaisuus ja/tai altistumisriski hyödyntämistoimen aikana?
 - esim. haitta-aineen vahvempi/löyhempi sitoutuminen matriisiin
- eroaako EEJ-materiaalin materiaaliominaisuus tai altistumisriski vastaavasta kaupallisesta/hyväksytystä tuotteesta? Jos kyllä, miten?
 - esim. epäpuhtaudet/kontaminoituminen EEJ-materiaalin aiemman käytön aikana
 - EEJ-materiaalin käyttö eri tarkoituksessa kuin sen aiempi tuotekäyttö
- onko vastaavan tuotteen materiaaliominaisuuksille asetettu sitovia vaatimuksia sitä koskevassa lainsäädännössä tai muualla?
 - esim. haitta-aineiden kynnys-/ohje-/raja-arvot

Jokainen suunniteltu käyttöskenaario on arvioitava erikseen, jotta se voidaan sisällyttää EEJ -hakemukseen. On myös ilmoitettava selvästi, jos tuote ei sovellu tiettyihin käyttöskenaarioihin, ja ilmoitettava syyt tähän. Kun loppukäyttöskenaario on tunnistettu, tulisi tunnistettujen mahdollisten vaarojen/haittojen riskien todennäköisyys olla arvioitavissa. Materiaalissa voi esiintyä haitallista kemikaalia, joka on periaatteessa riskitekijä, mutta jos käyttöskenaariossa ei ole lähdettä, altistumisreittiä tai reseptoria, riskiä ei ole olemassa.

4.3.3 Haitalliset ominaisuudet

Yhtenä lähtökohtana jätteen kemiallisten ominaisuuksien määrittelyssä on sen CLP-asetuksen mukainen luokittelu. Toiminnanharjoittajan on jätteen kemiallisen koostumuksen perusteella arvioitava, vaikuttavatko sen sisältämät aineet ja epäpuhtaudet materiaalin kemikaalilainsäädännön mukaiseen luokitukseen ja aiheutuuko näistä suunnitellulle tuotteelle sellaisia vaaraominaisuuksia, jotka voivat estää sen soveltuvuuden suunniteltuun käyttötarkoitukseen. Nämä voivat koskea mm. aineiden välitöntä myrkyllisyyttä, vakavaa terveysvaaraa, vaarallisuutta ympäristölle sekä räjähtävyyttä, syttyvyyttä ja syövyttävyyttä. Myös jätteen sisältämien haitallisten aineiden vesiliukoisuus, haihtuvuus, pysyvyys ja kertyvyys vaikuttavat sen käytöstä aiheutuviin ympäristö- ja terveysriskeihin. EEJ-menettelyn kohteena oleva jäte saattaa sisältää myös erityisen haitallisia ja lainsäädännöllä rajoitettuja yhdisteitä, kuten POP-yhdisteet (Tietolaatikko 1) ja erityistä huolta aiheuttavat aineet (SVHC). Jätteen sisältämät haitalliset aineet voivat olla peräisin alkuperäisestä tuotteesta tai niitä on voinut päätyä siihen tuotteen käytön tai vähäisemmässä määrin jätehuoltovaiheen aikana. Tässä on otettava huomioon, että alkuperäisen tuotteen valmistusajankohtana myös nykyisin kiellettyjen tai rajoitettujen POP- ja SVHC-yhdisteiden käyttö on voinut olla kokonaan tai osittain sallittua. Kestävässä kiertotaloudessa on tavoitteena, ettei erityisen haitallisia aineita palauteta merkittävässä määrin käyttöön kierrätettävien päämateriaalien mukana.

Jätteen fysikaalisilla ominaisuuksilla tarkoitetaan esimerkiksi sen olomuotoa (kiinteä, neste, kaasu), (partikkeli)kokoa, painoa, tiheyttä ja materiaalia. Fysikaaliset ominaisuudet vaikuttavat osaltaan siihen, miten jätettä voi hyödyntämistoimessa käsitellä ja millaisia riskejä sen käyttöön voi liittyä. Jätteen haitallisiin biologisiin ominaisuuksiin liittyvät esimerkiksi sen tartuntavaarallisuus (saastuminen taudinaiheuttajilla) sekä jätteen sisältämät muuntogeeniset organismit ja haitalliset vieraslajit. Myös jätteen biohajoavuus voi vaikuttaa siitä aiheutuviin riskeihin käyttökohteessa.

TIETOLAATIKKO 1. Jätteiden POP-yhdisteiden tahattomat jäämät

Jätteistä valmistettuihin kierrätysmateriaaleihin ja -tuotteisiin, joiden jätteeksi luokittelu on päättynyt (EEJ-materiaalit), sovelletaan POP-jätteen pitoisuusrajojen sijasta POP-asetuksen 3–4 artiklan tuotteita koskevia säännöksiä ja liitteen I pitoisuusrajoja (YM 2024). Niitä sovelletaan myös sellaisiin EEJ-materiaaleihin, jotka on tuotettu EU:ssa säädettyjen tai kansallisten EEJ-asetusten (kuten toukokuussa 2024 annetun mekaanisesti kierrätettyä uusiomuoviraaka-ainetta koskevan kansallisen EEJ-asetuksen) nojalla. POP-asetuksen 3(1) artiklan mukaan asetuksen liitteessä I lueteltujen aineiden valmistus, markkinoille saattaminen ja käyttö on kiellettyä. Kuitenkin asetuksen 4 artiklassa on säädetty tästä tiettyjä poikkeuksia. Kieltoa ei sovelleta POP-yhdisteeseen, jota esiintyy aineissa, seoksissa tai esineissä tahattomina jääminä (Unintentional Trace Contaminant, UTC). POP-asetuksen liitteessä I on säädetty tahattoman jäämän enimmäispitoisuudet osalle POP-yhdisteistä. Samalle POP-yhdisteelle voi olla useita tahattoman jäämän pitoisuusrajoja, riippuen siitä, onko kyse yhdisteestä aineessa, seoksessa vai esineessä. POP-jätteen käsittelyoppaan (YM 2024) Liitteessä I on kootusti myös poikkeuksellisesti sallittu POP-yhdisteiden käyttö tietyissä välttämättömiksi katsotuissa käyttötarkoituksissa, joihin ei ole vielä saatavilla sopivia korvaavia aineita. POP-asetuksen 3–4 artiklan kieltojen ja rajoitusten (ml. liitteen I pitoisuusrajat). noudattamista materiaaleissa, joiden jätteeksi luokittelu on päättynyt, valvoo Kemikaali- ja turvallisuusvirasto Tukes (kemikaalilaki 599/2013, 8 §). Eri POP-yhdisteille säädetty tahattoman jäämän pitoisuusrajat löytyvät POP-jätteen käsittelyoppaan liitteestä 1.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165706/YM_2024_24.pdf?sequence=1&isAllowed=y

4.3.4 Tarkennettu haittojen ja riskien määrittäminen

Riskien tunnistaminen ja haitan arviointi on prosessi, joka määrittää, onko materiaalin käyttö riski tai mahdollisesti riski tunnistetuille altistujille. Tässä vaiheessa määritetään materiaaliin liittyvät

mahdolliset haitat ja tunnistetaan myös mahdolliset lähde-reseptoriyhteydet laatimalla aiotut käyttö-tarkoitukset huomioiva käsitteellinen malli (luku 4.3.4.1). Tarkennetussa haittojen ja riskien määrittämisessä voidaan myös hyödyntää vertailuraaka-aineita ja -tuotteita (luku 4.3.4.2). Lähestymistapa tarjoaa laadullisen riskinarvioinnin materiaalille aiotuissa käyttötarkoituksissa. Tämä sisältää arvioinnin tiettyyn haitta-aineeseen kytkeytyvien mahdollisten vaikutusten todennäköisyydestä ja suuruudesta. Tämän vaiheen lopputuloksena muodostuu päätelmä siitä, onko tarkennettu riskien määrittäminen riittävä sen osoittamiseksi, että EEJ-materiaalista ei voi aiheuta haittaa ympäristölle tai terveydelle aiotuissa käyttötarkoituksissa. Mikäli tätä ei voida luotettavasti osoittaa, tulee edetä tapauskohtaiseen riskinarviointiin (luku 4.4).

4.3.4.1 Käsitteellinen malli

Riskinarvioinnissa on laadittava käsitteellinen malli jokaiselle tulevalle käyttötarkoitukselle. Tämä tarkoittaa, että materiaalin käyttö asetetaan sen tulevan käyttötarkoituksen kontekstiin, jotta voidaan tunnistaa yhteydet haitta-aineiden lähteiden (tunnistettut vaarat/haitat), reittien ja reseptorien välillä. Käsitteellinen malli on yleinen kullekin käyttötarkoitukselle sen sijaan, että se olisi paikkakohtainen arvio. Näin ollen mallissa tulee käyttää lähtökohtana realistista, "kohtuullista pahinta tapausta". Laadinnassa on syytä muistaa, että EEJ-tuotteelle ei tyypillisesti ole käyttörajoituksia esimerkiksi, kun tuotetta käytetään ympäristöön sijoitettuna. Tällöin käyttökohde voi olla myös maankäytöltään herkkää.

Käsitteellisen mallin laatiminen on olennainen vaihe, joka auttaa ymmärtämään ehdotuksiin liittyvät riskit, tunnistamalla haitta-aineisiin liittyvien tekijöiden välisiä yhteyksiä (lähteet, reitit ja reseptorit). Tämä vaihe voi auttaa tunnistamaan riskejä, joita ei ehkä ole otettu aiemmin huomioon, ja mikä tärkeintä, se voi myös auttaa sulkemaan pois asioita. Käsitteellisen mallin avulla pyritään tunnistamaan altistumisreittejä, joiden kautta mikä tahansa materiaalin komponentti voi saavuttaa aiotussa käyttötarkoituksessa minkä tahansa reseptorin. Jos altistumisreittiä ei ole, ei ole riskiä eikä siten myöskään lisäarvioinnin tarvetta.

Käsitteellisen mallin tulee soveltaa elinkaariajattelua tunnistamaan kaikki mahdolliset suorat ja epäsuorat ihmisten terveyteen ja ympäristöön kohdistuvat vaikutukset kaikkiin relevantteihin reseptoreihin, mukaan lukien:

- ilma (mukaan lukien sisä-, työpaikka- ja ulkoilma);
- vesi (pohjavesi ja pintavesi, mukaan lukien valuma, hulevedet, jätevesi);
- maaperä (mukaan lukien sedimentit, täytemateriaalit ja muu geologinen materiaali); ja
- elävät organismit (ihmiset, eläimet ja kasvit).

Ihmisten terveyteen kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa on tärkeää arvioida mahdollisten ravinto-ketjureittien sekä muu kuluttajien tai työntekijöiden suora ja epäsuora altistuminen tuotteen käytöstä tai käsittelystä johtuen (esim. nieltynä, hengitettynä tai ihokosketuksen kautta). Tämä voi sisältää altistumisen lelulle tai kierrätetyistä materiaaleista rakennetuille rakennuksille tai työperäisen altistumisen käyttämällä jätemateriaalia tehtaalla lopputuotteen valmistukseen.

Käsitteellisen mallin laadinnassa on monta hyödyllistä esitystapaa, mukaan lukien kaaviot, taulukot, matriisit ja kirjalliset kuvaukset.

On syytä huomata, että käsitteellistä mallia tulee edelleen kehittää ja jalostaa edettäessä tapauskohtaiseen riskinarviointiin.

4.3.4.2 Vertailu olemassa oleviin raaka-aineisiin ja tuotteisiin

Jätteen hyödyntämisellä korvataan pääsääntöisesti jotakin ensiöraaka-ainetta tuotteiden valmistusprosessissa. Hyödyntämistoimesta saatu materiaali tai tuote puolestaan korvaa jotakin markkinoilla olevaa, kokonaisuudessaan ensiomateriaaleista valmistettua tuotetta. Osana EEJ-menettelyä voidaan tehdä *vertailua olemassa oleviin raaka-aineisiin ja tuotteisiin, joita käytetään samassa käyttötarkoituksessa*. Vertailuraaka-aineella tarkoitetaan valmistusprosessin raaka-ainetta, jota EEJ-menettelyn kohteena oleva jäte korvaa. Vertailutuotteella tarkoitetaan tuotetta, johon hyödyntämistoimesta saatua materiaalia tai tuotetta rinnastuu käyttötarkoituksensa ja keskeisten ominaisuuksiensa perusteella. Vertailuraaka-aineen avulla voidaan tunnistaa jäteluonteesta johtuvia ominaisuuksia ja niihin mahdollisesti liittyviä riskejä.

Vertailuraaka-aineen ja/tai tuotteen valinta on tarpeen perustella EEJ-hakemuksessa. Lähtökohtana on, että käyttötarkoituksen tulee olla mahdollisimman samankaltainen. Usein tämä on suoraviivaista: betonimursketta käytetään kiviaineksena, jolloin uusiokiviaineksen vertailutuote on luonnonkiviaines ja betonijäte korvaa kalliokiveä raaka-aineena. Kipsituotteen raaka-aineena voidaan käyttää ensiökipsiä, prosessijätteenä syntyvää kipsiä tai käytöstä poistetuista kipsituotteista (so. kipsijätteistä) peräisin olevaa kipsiä. Mikäli jäteraaka-aineesta valmistettu tuote on ainutlaatuinen eikä mitään siihen verrattavaa tuotetta ole toistaiseksi markkinoilla, käytetään vertailutuotteen määrittelyssä samaan käyttötarkoitukseen valmistettua tuotetta.

Jos jätettä aiotaan käyttää uusien rakennusten, koneiden tai laitteiden valmistamisessa tai korjaamisessa (käyttömuotoluokka 5), terveysriskit tulee aina tunnistaa. Tällaisissa tyypillisesti pitkäikäisissä tuotteissa on saatettu käyttää niiden valmistusajankohtana ainesosia, joiden käyttöä on sittemmin rajoitettu tai kielletty. Myös käytönaikaisen kontaminaation mahdollisuus on otettava huomioon. Terveysriskien tunnistamisessa altistumisskenaariot liittyvät tyypillisesti suoraan altistumiseen käytön aikana.

Käyttöluokissa 4-5 valmiit tuotteet ovat luonteeltaan sellaisia, etteivät ne joudu suoraan kosketuksiin ympäristön kanssa. Koneiden, laitteiden tai rakennusosien käyttöä tai sijoittumista ulos (ympäristöön) ei ole tässä tarkoitettua ympäristöön sijoittamista. Toisin sanoen, jäteperäinen esine ei vaadi erityistä EEJ-ympäristöriskinarviointia. Kyseessä oleva jäte voi olla luokiteltu jopa vaaralliseksi jätteeksi (esimerkiksi kemikaalijäte), mutta myös tuotteella, joka kemikaalijätteestä valmistetaan (kemikaalituote), on tällöin tyypillisesti vaaraominaisuuksia ja sitä käsitellään, kuljetetaan ja käytetään nämä vaaraominaisuudet huomioon ottaen. Tällöin kyse ei siis ole jäteluonteesta johtuvista ominaisuuksista ja riskeistä ympäristölle ja terveydelle. Näissä tapauksissa käyttöturvallisuustiedotteen mukaan toimiminen on keino suojella ympäristöä ja terveyttä siitä riippumatta, onko kyseinen aine tai seos jäteperäinen vai ei.

Ympäristöriskinarviointi on tarpeen, jos tuote sijoitetaan ympäristöön käyttöluokissa 1-3 mainituissa ja vastaavissa käyttötarkoituksissa eli ympäristöön sijoitettuna sellaisenaan, liuksena tai sitomattomana materiaalina rakentamisessa, lannoitevalmisteena tai muussa vastaavassa käytössä,

ympäristöön sijoitettuna yhtenä lannoitevalmisteen tai muun vastaavan sitomattoman tuotteen ainesosana sekä ympäristöön sijoitettuna yhtenä sidotun tuotteen ainesosana (käyttöluokat 1-3, taulukko 1). Näissä käyttötarkoituksissa on olemassa mahdollinen haittojen lähde, altistajat sekä altistumisreitti. Tällöin on esimerkiksi tutkittava minkä verran kyseisestä tuotteesta liukenee haitallisia aineita ympäristöön tietyn ajan kuluessa ja onko aineiden mahdollista kulkeutua esimerkiksi pohjaveeseen tai aiheuttavatko ne riskiä esimerkiksi lasten terveydelle. Sen osoittaminen, että ympäristön kanssa kosketuksissa oleva uusiomateriaali ei aiheuta haittaa ympäristölle, on monissa tapauksissa paljon vaativampi tehtävä kuin yksinkertaisesti osoittaa, että tuotteen tekniset vaatimukset täyttyvät. Myös vertailutuotteen puuttuminen markkinoilta voi asettaa tarpeen tapauskohtaiselle riskinarvioinnille (kuva 2).

Käytettäessä EEJ-materiaalia uusiomateriaalin valmistuksen ainoana tai yhtenä raaka-aineena tai teollisuudessa suoraan uusien tuotteiden valmistuksen raaka-aineena (käyttömuotoluokka 4), vertailuraaka-aineen ja -tuotteen käyttö on hyvä lähtökohta. Esimerkiksi jäteperäisestä raaka-aineesta saatava ja hyödyntämisprosessissa valmistettava kemiallinen lopputuote on voi olla ominaisuuksiltaan ympäristölle erittäin haitallinen ja terveydelle vaarallista, mutta rinnastua ominaisuuksiltaan täysin markkinoilla jo olevaan, samaan käyttötarkoitukseen valmistettuun kemikaaliin, jolloin ei ole tarvetta edetä tarkempaan tapauskohtaiseen arviointiin (kuvattu tarkemmin kemianteollisuutta koskevassa esimerkissä kappale 5.1).

Vertailuraaka-aineiden ja -tuotteiden valinnassa ja varsinaisen vertailun tekemisessä on keskeistä riittävä tarkkuus ja yksilöinti. Esimerkiksi polttoaineiden kohdalla ei riitä vertailukohdaksi on otettava mahdollisimman samankaltainen ja samaan käyttötarkoitukseen valmistettu hiilivetysekoitus eikä yleisellä tasolla jokin polttoaine tai ”hiiliyhdiste” tai ”hiilivetyjen seos”. Vertailuraaka-aineen ja/tai tuotteen valinnan perustelut on syytä esittää läpinäkyvästi ja kuvata vertailumateriaalin koostumus ja ominaisuudet oleellisella tarkkuudella rinnan jätemateriaalista peräisin olevan EEJ-materiaalin kanssa. Vertailtavat ominaisuudet voivat olla esimerkiksi:

- fysikaaliset ominaisuudet, kuten irtotiheys ja raekokojakauma;
- koostusanalyysi;
- lämpöarvo;
- koostumus (kosteus jne.);
- alkuaineanalyysi;
- metallit;
- orgaaniset epäpuhtaudet.

Kun sopiva vertailumateriaali on tunnistettu, verrataan EEJ-materiaalin ja vertailumateriaalin oleellisia ominaisuuksia niiden välisten erojen ja samankaltaisuuksien tunnistamiseksi. Tämän vertailun tulisi viitata asiaankuuluviin teknisiin vaatimuksiin, joiden tulisi olla yhteisiä molemmille materiaaleille. Tässä rinnakkaisarvioinnissa tulee ottaa huomioon molempien materiaalien loppukäytön mahdolliset vaikutukset ympäristöön ja ihmisten terveyteen, jotta voidaan aukottomasti osoittaa, etteivät jätteestä peräisin olevan materiaalin/tuotteen ominaisuudet johda ei-hyväksyttävissä olevaan riskiin.

Vertailutuotteella on useampia käyttötarkoituksia EEJ-menettelyn yhteydessä: Ensinnäkin niiden avulla voidaan määritellä yksiselitteinen käyttötarkoitus, tuoteluokka tai eritelmä, johon hyödyntämismesta saatu materiaali tai tuote rinnastuu jäteluonteen päättymisen jälkeen. Tätä kautta määrittyvät myös ne tuote- ja kemikaalilainsäädännön rajoitukset ja velvoitteet, jotka koskevat yhtäläisesti kaikkia

markkinoille saatettuja tuotteita niiden raaka-aineiden alkuperästä riippumatta. Esimerkiksi REACH-lainsäädäntö rajoittaa yksittäisten kemikaalien enimmäispitoisuuksia tuotteista ja nämä raja-arvot liittyvät myös tuotteen luokitteluun ja käyttötarkoitukseen. Näin ollen ne eivät ole osa EEJ-menettelyä. Toisekseen vertailutuotteen avulla voidaan tunnistaa ja määrittellä jo markkinoilla olevien tuotteiden teknisiä ja riskeihin liittyviä ominaisuuksia. Vertailu voi myös auttaa varmistamaan, tarvitaanko lisäanalyysejä tai vaatiiko EEJ-materiaalista valmistettu tuote jotain jatkokäsittelyä riskinhallintaa varten. Vertailulla voidaan osaltaan vastata kysymykseen siitä, eroaako EEJ-menettelyn kohteena oleva materiaali (tuote) ominaisuuksiltaan oleellisesti näistä markkinoilla olevista tuotteista ja jos, niin miltä osin. On kuitenkin oleellista ottaa huomioon, että vertailutuotteen ominaisuudet tai laatu eivät määrittele vaatimuksia EEJ-menettelyn kohteena olevalle materiaalille tai tuotteelle. Samoin vertailutuotetta korkeampi epäpuhtautena esiintyvän ainesosan pitoisuus ei tarkoita, että jätteen luokittelua ei voitaisi päättää. Sen sijaan vaatimukset määrittyvät ensisijaisesti kemikaali- ja tuotelainsäädännön kautta ja vertailun avulla voidaan tunnistaa niitä riskejä, joita tulee mahdollisesti arvioida tarkemmin osana EEJ-menettelyä. On kuitenkin otettava huomioon, että jos vertailuraaka-ainetta käytetään jonkin seoksen yhtenä ainesosana niin muut ainesosat voivat vaikuttaa vertailussa käytettävän tuotteen ominaisuuksiin ratkaisevalla tavalla ja tämä tulee huomioida riskejä ja haittoja arvioitaessa.

4.4 Tapauskohtainen riskinarviointi

Lähtökohtana tapauskohtaiselle riskinarvioinnille on, että riskien tunnistamisessa hyödynnetään myös aikaisemmin tehtyjä selvityksiä (ominaisuudet, käyttömuodot jne.). Käytännössä vain riskien määrittämisessä käytettävät menetelmät vaihtuvat. Tarkemman riskinarvioinnin tekeminen saattaa olla monimutkainen prosessi, joka vaatii asiantuntemusta ja kokemusta. Oppaat voivat ohjeistaa ainoastaan yleisellä tasolla siinä, mitä riskinarviointiprosessilta vaaditaan. Erilaisilla materiaaleilla ja tuotteilla on toisistaan poikkeavia ominaisuuksia ja vaatimuksia, jotka vaikuttavat riskinarvioinnin suorittamiseen.

4.4.1 Riskien määrittäminen yleisillä vertailuarvoilla

Riskien tapauskohtaisessa määrittämisessä, laaditaan konservatiivinen arvio perustuen EEJ-materiaalin ominaisuuksiin ja ajateltuun käyttötapaan ja laaditaan yhteenveto ympäristöön ja ihmisten terveyteen kohdistuvista riskeistä, määrittäen mahdolliset haitalliset vaikutukset. Arvio tehdään suoraan materiaaliominaisuuksien perusteella ilman todellista altistusarviointia. Kemiallisten menetelmien osalta vertailuarvot voivat olla lakisääteisiä käyttötarkoitusta koskevia viitearvoja tai käytännössä ekotoksisuustesteistä laskettuja viitearvoja (PNEC, HCx-arvot), joita tarvittaessa täydennetään biosaatavuuskorjauksilla ja taustapitoisuuksien huomioimisella. Esim. jos pitoisuus tai liukoisuus alittaa ympäristönsakohtaisen PNECin tai muun vastaavan relevantin viitearvon, ei materiaalin käytöstä voi aiheutua merkittävää riskiä tämän riskitekijän/reseptorin osalta, koska todellisuudessa kaikki haitta-aine ei vapaudu ympäristöön ja pitoisuus laimenee.

Lähde-reitti-reseptori-lähestymistapaa suositellaan riskinarvioinnissa yleisesti hyväksytyksi menetelmäksi ympäristölle ja ihmisten terveydelle aiheutuvien riskien arvioinnissa, ja se voidaan tyypillisesti suorittaa asiakirjatutkimuksena. Ilman kaikkia kolmea komponenttia – lähde-reitti-reseptori – ei haitta-aineeseen kytkeytyvää riskiä voi esiintyä. Arvioinnin tarkoituksena on tunnistaa materiaalin sisältämien

haitta-aineiden aiheuttamat mahdolliset vaarat/haitat. Jos haittavaikutuksen mahdollisuus ympäristölle tai ihmisten terveyteen on riittävän pieni, voidaan riskitekijä sulkea pois, ja tällöin lisäarviointia ei tarvita. Haitta/vaara voidaan sulkea pois tässä vaiheessa, jos on määritetty, että lähde-reitti-reseptori kytköksiä ei ole olemassa. Esimerkiksi reseptori ei ole haavoittuvainen haitta-aineelle tai reseptoriin ei ole reittiä materiaalista tietyssä käyttötarkoituksessa. Yhteenvedon tulee sisältää päätelmät siitä, onko haitta-aineella olemassa reittiä lähteestä reseptoriin ja tähän liittyvän haitan todennäköisyydestä ja siitä, tarvitaanko lisäriskinarviointia mahdollisten ihmisten terveyteen ja ympäristöön kohdistuvien haitallisten vaikutusten määrittämiseksi. Kartoituksen tulokset voidaan esittää esim. taulukkona, jossa yksilöidään kemikaalit ja niiden aiheuttamat mahdolliset vaarat/haitat suhteessa tiettyyn käyttöön, sekä käytetyt lähdeviittaukset.

4.4.2 Haittojen ja riskien määrittäminen kvantitatiivisesti

Kvantitatiivinen riskinarviointi suoritetaan tyypillisesti vertaamalla vaaraominaisuuksia (pitoisuuksia) julkaistuihin yleisiin arviointikriteereihin (tai yleisiin seulontatasoihin). Arviointiperusteet johdetaan käyttämällä yleisiä oletuksia haitta-ainelähteiden, reittien ja reseptorien ominaisuuksista ja käyttäytymisestä. Nämä oletukset ovat suojaavia useissa määritellyissä olosuhteissa ja edustavat pitoisuuksia, joiden alapuolella vaikutus reseptoreihin (ihmisen terveyteen, vedestä riippuvaisiin ekosysteemeihin jne.) on erittäin epätodennäköistä. Määritetyt arviointiperusteet ovat hyödyllisiä seulonta- ja kvantifiointitarkoituksiin. Esimerkiksi suotovesipitoisuudet, joiden on todettu ylittävän pohjaveden kriteerit, ovat osoitus mahdollisesta riskistä reseptoreille, ja siksi tämä edellyttää yksityiskohtaisen kvantitatiivisen riskinarvioinnin suorittamista.

Yleistä kvantitatiivista riskinarviointia sovellettaessa riski on arvioitava kunkin haitta-aineen osalta erikseen. Arvioinnin tulee sisältää yksinkertaisia arvioita ennustetuista vaikutuksista kaikkiin tunnistettuihin reseptoreihin. Arvioinnissa käytettyjen kriteerien tulee olla:

- tunnustettuja ja tieteellisesti perusteltuja;
- asiaankuuluvia ja tarkoitukseen sopivia;
- konservatiivisia ja suojelevia (huomioiden pahin skenaario);
- ja ei paikkakohtaisia tai -sidonnaisia

Jokaisen ympäristöön tai ihmisten terveyteen kohdistuvan vaikutuksen riskinarvioinnin lähtökohtana on materiaalin kemikaalitasojen ja loppukäyttöskenaarioiden perusteellinen ymmärtäminen. Jos on olemassa julkaistua näyttöä materiaalin tuloksista asiaankuuluvassa loppukäyttöskenaariossa, tätä näyttöä voidaan käyttää vertailun tekemiseen kunkin tunnistetun reseptorin osalta, verraten tunnustettuihin arviointikriteereihin. Jos tällaista julkaistua näyttöä ei ole, kemikaalien päästöt ympäristöön ja niistä aiheutuvat kemikaalipitoisuudet eri ympäristön väliaineissa on arvioitava tai mallinnettava ja verrattava kunkin tunnistetun reseptorin asianmukaisiin arviointikriteereihin sen määrittämiseksi, onko sillä haitallisia vaikutuksia. Eurooppalaisen ja kansallisen ympäristölainsäädännön mukaan on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta estetään haitallisten aineiden pääsy maaperään, veteen (mukaan lukien pohjavesi ja pintavesi) ja ilmaan. Asiaankuuluvat ympäristövaikutusten arviointikriteerit voidaan tunnistaa lainsäädännön perusteella. Vaikutusten seulonnassa kriteeriarvot voivat tulla useista

lähteistä, esimerkiksi Euroopan unionin pohjaveden raja-arvot (GTV) pohjaveden suojelemiseksi tai asi-
aankuuluvat ympäristön laatustandardit (EQS) arvioitaessa vaikutuksia pintaveden reseptoreille tai
juomaveden laatustandardeja (DWS), kun arvioidaan juomavettä altistumisreitillä. Nämä kriteerit
mahdollistavat ilmoitetun haitta-ainepitoisuuden asettamisen kontekstiin ja auttaa seulomaan pitoi-
suudet, jotka eivät ole kohonneet kriteereihin verrattuna. Lopputulos voi olla lyhyt lista mahdollisista
huolta aiheuttavista haitta-aineista ja kemikaaleista, jotka on vietävä eteenpäin yksityiskohtaista kvan-
titatiivista riskinarviointia varten.

Jos seulonnan arviointikriteeriä ei ole saatavilla kemikaalin ja reseptorin yhdistelmälle, on mahdollista
johtaa epävirallinen arvo erityistä arviointia varten. On myös harkittava, voiko arviointikriteerin puut-
tuminen osoittaa, että altistumisreitti on epätodennäköinen tai että tietylle reseptorille aiheutuva hait-
tavaikutus on riittävän alhainen esim. veteen liukenemattomille kemikaaleille ei ehkä ole laadittu ve-
den laatuun liittyviä arvoja, koska ne ovat tarpeettomia.

Jotta voidaan arvioida, onko aineilla haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen, materiaalien pitoisuuksia on verrattava terveyskriteerien arvoihin (HCV). Riskiä tulee luonnehtia vertaamalla aikuisten ja las-
ten arvioitua haitta-ainesaantia (altistumista), vertaamalla terveysperusteisiin kriteereihin, jotka mää-
rittelevät toksikologisista tutkimuksista johdetun hyväksyttävän tai siedettävän saannin.

Jos kaikki edustavat vaarapitoisuudet ovat kriteereinä käytettävien arvojen alapuolella, riskiä pidetään
hyväksyttävänä eikä lisätoimia tarvita, kunhan asianmukaisia arviointikriteerejä sovellettiin oikein
aluksi. Jos haitta-ainepitoisuudet ovat suurempia kuin kriteerit, riskiä ei voida hyväksyä, ja on tarpeen
suorittaa yksityiskohtainen kvantitatiivinen riskinarviointi.

Arviointikriteerin ylittäminen osoittaa lisäarvioinnin tarpeen, mutta se ei välttämättä tarkoita, että ris-
kitaso on kohtuuton. Yleisen kvantitatiivisen riskiarvioinnin päätelmien tulee sisältää tiivistelmä ris-
kiarvioinnin tuloksista, mukaan lukien altistumisreitillä todennäköisyys lähteeltä reseptorille, tähän liit-
tyvän haitan todennäköisyys sekä tarvitaanko lisäriskinarviointia mahdollisen haitan määrittämiseksi.

Yksityiskohtainen määrällinen riskinarviointi edellyttää erityisten arviointikriteerien kehittämistä.
Nämä erityiset arviointikriteerit voivat liittyä loppukäyttökohtaisiin tai paikkakohtaisiin kriteereihin.
Edustavia haitta-ainepitoisuuksia verrataan erityisiin arviointikriteereihin. Erityiset arviointikriteerit
johdetaan käyttämällä yksityiskohtaisia tietoja haitta-aineesta (esim. kemiallinen muoto), reitistä
(esim. hajoamisnopeudet) ja reseptorista (esim. paikallaoloaika). Erityiset arviointikriteerit ovat
yleensä raskaampia kuin seulontakriteerit ja koskevat vain sitä loppukäyttöä, jota varten ne on kehi-
tetty. Jokainen yksittäinen reseptori mallinnetaan mm. ihmisten terveys, pohjavesi, pintavedet, ekolo-
gia jne. Saatavilla on erilaisia riskinarvioinnin mallinnustyökaluja sekä numeerisia pohjaveden virtaus-
malleja, numeerisia ympäristökohtalo- ja kulkeutumismalleja sekä muita reseptorikohtaisia malleja.
Jokaiselle käytettävälle mallille on annettava perustelut.

Mahdollisten EEJ-materiaalien laajan kirjon, käyttötarkoitusten ja mahdollisten vaikutusten vaihte-
luuden vuoksi ei ole mahdollista antaa yleispäteviä ja kattavia ohjeita kvantitatiivisen riskinarvioinnin
menetelmistä. Yksityiskohtaisen kvantitatiivisen riskiarvioinnin päätelmien tulee sisältää yhteenveto
arvioinnin tuloksista, mukaan lukien haitta-aineen ja reseptorien välisten yhteyksien olemassaolo ja
haitan ja/tai pilaantumisen todennäköisyys.

4.4.3 Haittojen ja riskien kuvaus sekä johtopäätökset

Kun haitat ja riskit on määritetty, kuvataan niiden luonne ja merkittävyys. Tähän sisältyy epävarmuus-tarkastelu, jossa arvioidaan käytössä olleen tutkimusaineiston riittävyyttä ja eri arviointimenetelmien kautta tehtyjen johtopäätösten luotettavuutta. Haittojen ja riskien kuvaus kytketään arvioinnin edelliisiin vaiheisiin sekä niissä käytettyihin menetelmiin ja vertailuarvoihin. Erona, esim. pilaantuneiden maiden kohdekohtaiseen ja riskiperusteiseen arviointiin, ympäristö- ja terveysriskin arvioinnissa haittojen ja riskien hyväksyttävyys kytkeytyy ensisijaisesti arvioinnissa käytettyihin vertailuarvoihin. Kynnysarvojen ylittymistä tai alittumista ei tule kuitenkaan tulkita liian suoraviivaisesti, vaan siinä on otettava aina riittävällä tavalla huomioon arvioinnin kokonaisepävarmuus ja lähtökohdat, kuten:

- EEJ-materiaalin käyttökohteiden raja, mahdolliset haittoja vähentävät riskinhallintatoimet
- vertailuarvojen perusteet,
- Tutkimusten ja tehtyjen mittausten tai arvioiden edustavuus,
- laskentamenetelmien kohdekohtainen soveltuvuus ja rajoitteet sekä
- arvioinnin ajallinen ulottuvuus (esim. haitta-aineiden liukeneminen pitkän ajan kuluessa).

Vertailuarvot eivät välttämättä ota huomioon haitallisten aineiden mahdollisia yhteisvaikutuksia tai muita mahdollisia riskitekijöitä (esimerkiksi alhainen pH, happipitoisuus, veden kovuus, liukoisuus), mistä syystä arvioinnin perustuminen suoraan vertailuarvoihin voi aliarvioida todellisia vaikutuksia. Toisaalta ekotoksikologisin perustein määritetyt vertailuarvot eivät aina ota huomioon vaikutuksia vähentäviä tekijöitä, kuten laimenemista tai vähäistä/hidasta liukenemista materiaalista todellisissa olosuhteissa (tämä voidaan osoittaa lisätutkimuksilla kuten liukoisuustesteillä). Voi myös olla, että suunniteltu käyttötarkoitus auttaa vähentämään materiaaliin mahdollisesti liittyviä riskejä. Lisäksi EEJ-materiaali voi olla esim. ympäristölle haitallinen ja vaarallinen kemikaali mutta markkinoilla on jo täsmälleen sama kemikaali, samassa käyttötarkoituksessa eikä EEJ-materiaalista valmistettu kemikaali eroa neitseellisestä kemikaalista millään tavoin. Tällöin EEJ-materiaalille voidaan myöntää EEJ-status juuri edellä mainittuun vertailuun perustuen.

Riskinarvioinnin lopullisena johtopäätöksenä esitetään perusteltu näkemys haittojen ja riskien hyväksyttävyydestä sekä onko materiaalille mahdollista myöntää EEJ-status riskiperusteisen arvioinnin perusteella mahdollisesti huomioiden myös toimet riskien hallitsemiseksi.

4.5 Laadunvarmistus ja laadunvarmistusjärjestelmä

Laadunvarmistus on keskeinen osa EEJ-menettelyä. Päätöksenteon yhteydessä viranomaisen tulee voida varmistua siitä, että toiminnanharjoittajalla on edellytykset valmistaa hyödyntämistoimessaan lopputuotetta siten, että sekä hyödyntämistoimeen että lopputuotteeseen kohdistuvat vaatimukset täyttyvät jatkuvatoimisesti. Laadunvarmistukseen liittyvät käytänteet ja toimintatavat voidaan kirjata toiminnanharjoittajan toimipaikkakohtaiseen laadunvarmistusjärjestelmään, kuten luvussa 3.2.3 on kuvattu.

Tapauskohtaisessa EEJ-menettelyssä laadunvarmistusjärjestelmän sisällöllisistä vaatimuksista päättää viime kädessä EEJ-päätöksen tekevä viranomainen. Oheiset laadunvarmistusjärjestelmää ja sen sisältöä kuvaavat seikat voivat toimia tämän päätöksenteon ja sitä edeltävä EEJ-hakemuksen perustana.

1) Laadunvarmistusjärjestelmä voi olla itsenäinen asiakirja, joka kuvaa ainoastaan EEJ-päätöksenteon kohteena olevan jätteen hyödyntämistointia ja hyödyntämistoimesta saatavan EEJ-tuotteen

laadunvarmistusta. Laadunvarmistus voidaan myös liittää osaksi toiminnanharjoittajan muuta ja jo olemassa olevaa laadunvarmistusjärjestelmää. Laadunvarmistusjärjestelmälle ei siis ole muodollisia vaatimuksia, kuten tietyn standardin mukaisuus.

2) Laadunvarmistusjärjestelmän tarkoitus on kuvata, miten toiminnanharjoittaja käytännössä varmistaa, että hyödyntämistoimi ja lopputuotteen laadunvarmistus voidaan hoitaa asianmukaisella tavalla jatkuvatoimisesti.

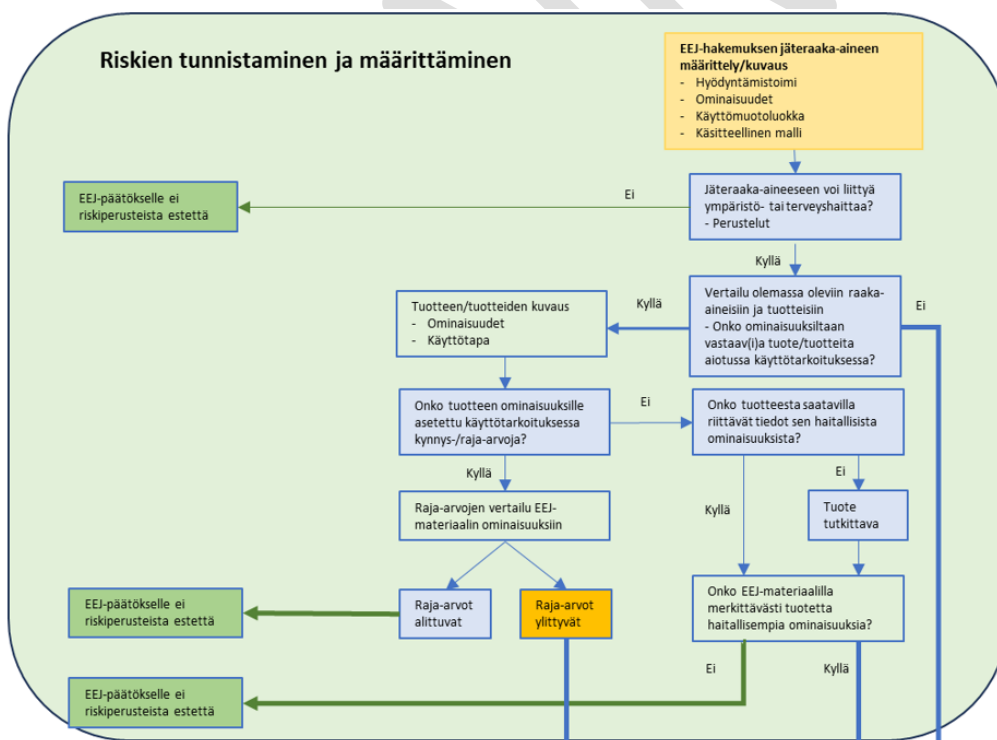
3) Laadunvarmistusjärjestelmässä tulee *soveltuvien osin* kuvata vähintään seuraavat asiat ja niihin liittyvät laadunvarmistustoimenpiteet:

- a. Nimetyt vastuuhenkilöt
- b. Perehdyttäminen laadunvarmistusjärjestelmään ja ajantasaiset tiedot perehdytetystä henkilöstöstä
- c. Jätteen vastaanotto, vastaanottotarkastus ja vastaanottoa koskeva kirjanpito ml. hylätyt erät
- d. Jätteen varastointi; esimerkiksi jätteen laatua heikentävien varastoinninaikaisten muutosten ehkäisy
- e. Jätteen esikäsittely; esimerkiksi toimenpiteet, joilla varmistetaan jätteen kelpoisuus varsinaiseen käsittelyyn siten, että siitä on mahdollista valmistaa laatuvaatimukset täyttävä lopputuote
- f. Jätteen hyödyntäminen; esimerkiksi epäpuhtauksien poistaminen tai riittävä vähentäminen ja niihin liittyvät käsittelytoimenpiteet
- g. Hyödyntämistoimesta saadun tuotteen laatu ja laadunvaihtelu; esimerkiksi sellaisten epäpuhtauksien, joille on asetettu raja-arvo tai vähentämisvaatimus, pitoisuuden todentaminen
- h. Näytteenotto, näytteiden analysointi ja tulosten dokumentointi; esimerkiksi näytteenoton käytännön toteutus (mistä, kuinka usein, millä välineillä) ja analysoitavat aineet, epäpuhtaudet ja käytettävät analyysimenetelmät ja tulosten käsittely ja arkistointi

5 Tapausesimerkit

5.1 Kemikaalijätteet ja niiden seokset

Kemikaalijätteestä tai kemiallisten jätteiden seoksesta voidaan eristää, uuttaa tai muulla tavoin valmistaa kemikaali tai kemikaaliseos, joka soveltuu tiettyyn käyttötarkoitukseen jo markkinoilla olevan tuotteen tapaan. Kemikaaleilla ja niiden seoksilla on tyypillisesti vaaraominaisuuksia ja nämä ominaisuudet eivät riipu siitä, onko raaka-aineena käytetty jätettä. Jäteluonteesta johtuvien lisäriskien tunnistamiseksi vertailu samaan tai vastaavaan kemikaaliin tai kemikaaliaineseokseen, jonka käyttötarkoitus on sama, on tarpeen. Pääperiaate on, että markkinoilla jo oleviin ensiötuotteisiin verrattuna jäteluonteesta ei tulisi aiheutua sellaista lisäriskiä tai –haittaa ympäristölle ja terveydelle, joita tuotteen asianmukaisella käytöllä ei voida välttää. Mikäli alustava riskien ja haittojen arviointi (kuva 3) osoittaa, ettei edellä mainittuja lisäriskejä tai haittoja ole, ei ole tarvetta edetä tapauskohtaiseen riskinarviointiin. Sen sijaan EEJ-status voidaan tällöin myöntää kyseiselle jättemateriaalista talteen saadulle kemikaalille, sillä perusteella, että jätteestä valmistettu kemikaali ei ole sen haitallisempi ympäristölle tai terveydelle kuin vastaava ja vastaavaan käyttötarkoitukseen ensiöraaka-aineista valmistettu kemiallinen aine tai seos. Arvioinnin on kuitenkin kytkeydyttävä kiinteästi aiottuun käyttötarkoitukseen: jos kyseessä on uusi käyttötarkoitus, johon kyseistä kemikaalia tai kemikaaliseosta ei toistaiseksi käytetä, on tarpeen edetä tapauskohtaiseen riskinarviointiin (kuva 2).



Kuva 3. Alustava riskinarviointivaihe

EEJ-materiaalia koskeva päätöksenteko ei ole irrallaan muusta kemiallisia materiaaleja tai tuotteita koskevasta sääntelystä. REACH-asetus ja muu kemikaalilainsäädäntö asettavat suoria vaatimuksia

aineille, esineille ja seoksille, joiden tulee täytyä riippumatta siitä, onko tuotteen valmistukseen käytetty jätepohjaisia vai ainoastaan ensimateriaaleja. Huomioitavia asioita ovat seuraavat:

- Toiminnanharjoittajan on ennen prosessin aloittamista selvitettävä mahdolliset epäpuhtaudet ja kemiallinen koostumus on tunnettava tarkasti.
- Onko kyseessä aine, esine vai seos ja mitä vaatimuksia REACH-asetus asettaa sille?
- Muuttuuko aineen, esineen tai seoksen laatu, tyyppi tai koostumus prosessissa?
- Aineidentiteettivertailu; täyttävätkö syntyvät/hyödynnettävät aineet REACH-rekisteröityjen aineiden määritelmät?
- Käyttöturvallisuustiedote on pakollinen vaarallisille aineille.
- Tuotteen on täytettävä aineiden merkitsemistä (CLP-asetus) koskevat vaatimukset.
- Erittäin usein näiden materiaalien kohdalla vertailua tehdään vastaavaan markkinoilla jo olevaan aineeseen tai yhdisteeseen.
- Toiminnanharjoittajan laadunvarmistusjärjestelmä, joka vastaa luvun 4.5. sisällöllisiin näkökohtiin soveltuvien osien.

Käyttöturvallisuustiedotteen laatimisesta säädetään REACH-asetuksen 31 artiklassa. REACH-asetuksen mukaan aine pitää rekisteröidä siinä vaiheessa, kun sitä valmistetaan tai tuodaan maahan vähintään 1 t/v. Aine pitää rekisteröidä, ellei sitä koske jokin vapautus tai poikkeus. Jättepohjaista uusiomateriaalia ei tarvitse rekisteröidä, jos aine on sama kuin aikaisemmin rekisteröity ja hyödynnettävällä yrityksellä on käytettävissään aikaisemmin rekisteröidyn aineen käyttöturvallisuustiedote tai REACH-asetuksen 32 artiklassa vaaditut tiedot. Tukes ylläpitää kemikaalituoterekisteriä. Kemikaali-ilmoituksella yritys ilmoittaa kemikaalin tiedot ja se tehdään Kemidigi-järjestelmän kautta. Ilmoitettavat tiedot pohjautuvat käyttöturvallisuustiedotteeseen. Siten rekisteröintitarve kemikaalituoterekisteriin on tarpeen selvittää. Selvityksen tuloksesta ilmoittamisella valvontaviranomaiselle varmistetaan, että valvontaviranomainen on tietoinen kemikaalien valvontaan liittyvistä rekisteröinneistä.

REACH-asetusten vaatimusten ja muiden kemikaali- ja tuotelainsäädännön vaatimusten tulee täytyä viimeistään siinä vaiheessa, kun materiaali saatetaan markkinoille. Valvontaviranomaiselle tulee osoittaa vaatimusten tähtyminen ennen tuotteen markkinoille saattamista. Tuotteen vaatimustenmukaisuusilmoitus tulee pyydetessä esittää valvontaviranomaiselle.

Tuotteiden varastointi ja käsittely on kemikaalilainsäädännön alasta ja lisäksi on noudatettava myös ympäristösuojelulainsäädännön vaatimuksia. Näiden avulla voidaan varmistaa, ettei aine/yhdiste voi aiheuttaa vaaraa ympäristölle niin normaali- kuin poikkeustilanteissa. Myös kemikaalien käyttöturvallisuustiedotteilla voidaan ohjeistaa jatkokäyttäjää kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista siten, ettei se aiheuta vaaraa ympäristölle.

Usein kun kemianteollisuuden prosesseissa syntyvää ainetta tai yhdistettä käsitellään kemikaalilainsäädännön mukaisesti turvallisuusohjeita noudattaen, ei edellä mainituista jätelajeista aiheudu suurempaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle kuin neitseellisten materiaalien käytöstä.

Jos EEJ-materiaalia vastaava kemikaali on jo rekisteröity REACH-asetuksen mukaisesti voi tätä koskevien tietovaatimusten katsoa olevan linjassa EEJ-materiaalia koskevan alustavan haittojen tunnistamisen ja arvioinnin kanssa. Sen sijaan, jos on edettävä tarkempaan kemikaaliturvallisuusarviointiin niin vaadittavat tiedot antavat myös hyvän lähtökohdan ja tiedot EEJ-materiaalin tapauskohtaista riskinarviointia ajatellen. Joissakin tapauksissa, todistettavissa oleva REACH-asetuksen ja sovelluskohtaisten määräysten noudattaminen voi tarjota riittävät tiedot turvallisen käytön osoittamiseksi. Tapauksissa, joissa tuotesäädöksestä ei ole saatavilla selkeää ohjetta, on suoritettava jäsennelty kemikaaliturvallisuusarviointi. Tällainen arviointi sisältää yleensä seuraavat osatekijät:

- Vaarojen inventointi (CLP-asetuksen mukaisesti), kuten;
 - o (akuutti) myrkyllisyys;
 - o ihon/silmien ärsytys;
 - o mahdollinen vaikutus lisääntymiseen;
 - o myrkyllisyys vesieliöille;
 - o bioakkumulaatiopotentiaali;
- Raja-arvojen määrittäminen (jos saatavilla), kuten:
 - o johdettu vaikutukseton taso (DNEL);
 - o ennustettu vaikutukseton taso (PNEC).
- Järjestelmällinen yleiskatsaus suunnitelluista käyttötavoista:
 - o teolliseen, ammattikäyttöön tai kuluttajakäyttöön;
 - o käyttöolosuhteet;
 - o sisä- tai ulkokäyttöön;
 - o jne.
- Altistumisen arviointi:
 - o millaista altistumista voi esiintyä (iho, suun kautta, hengitettynä);
 - o mahdolliset päästöt veteen, maaperään tai ilmaan;
 - o altistumisen kvantifiointi/määrittely.
- Tuotteiden lopullinen kohtalo:
 - o polttaminen, kaatopaikalle sijoittaminen tai kierrätys.
- Arvio, voivatko odotetut päästöt tai altistuminen johtaa haitallisiin vaikutuksiin.

Kemikaaliturvallisuusarviointiin tarvitaan runsaasti erityisosaamista laatu, terveys, turvallisuus ja ympäristöpuolelta. Tuotteiden varastointi ja käsittely on kemikaalilainsäädännön alaista ja lisäksi on noudatettava myös ympäristösuojelulainsäädännön vaatimuksia. On otettava huomioon, että kemikaalien käyttötarkoitus voi olla myös esim. lannoitekäyttö, jolloin on sovellettava tätä käyttötarkoitusta varten laadittua lainsäädäntöä. ECHA on julkaissut laajasti ohjeita kemikaalisääntelyn tulkintaan.

5.2 Maanvaraisesti sijoitettava jäteperäinen materiaali

Tämä luku käsittelee tapauksia, joissa hyödyntämistoimesta saatu materiaali on tarkoitettu käytettäväksi välittömässä kosketuksessa maaperän, vesimuodostuman tai ulkoilman kanssa. Tapauskohtaista riskinarviointia (luku 4.4) tarvitaan tyypillisesti näissä tapauksissa, sillä tuotelainsäädäntö ei pääsääntöisesti sisällä riittäviä raja-arvoja ja muita vaatimuksia jättepohjaisiin raaka-aineisiin liittyvien ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi.

Materiaalin jäteluonteesta johtuvat, eliöille tai ympäristölle riskiä aiheuttavat ominaisuudet voivat liittyä erilaisiin haitallisiin aineisiin tai materiaaliepäpuhtauksiin (roskaisuus). Käyttötarkoituksen ja mahdollisten käyttökohteiden herkkyys on myös otettava huomioon riskinarvioinnissa. Käyttökohteita voivat olla esimerkiksi maarakentaminen, viherrakentaminen, maatalous (kasvinviljely) ja väylänpito.

Vaiheittainen riskinarviointi voi edetä esimerkiksi oheisen jos-niin -tyyppisen päätöspolun kautta:

Jos EEJ-materiaali ei alustavan riskien tunnistamisen ja arvioinnin perusteella (luku 4.3) sisällä haitallisia aineita, tarkennettua riskinarviointia ei tarvita ja alustavan vaiheen tulokset ja päätelmät kirjataan EEJ-hakemukseen. Jos tarkennetulle riskinarvioinnille ilmenee tarve, sen tarkoituksenmukaisena lähtökohtana on vertailu markkinoilla olevaan, saamaan käyttötarkoitukseen valmistettuun tuotteeseen/tuotteisiin. Jos tässä vertailussa riskit ovat todistettavasti vastaavalla tasolla kuin vertailumateriaalilla, kirjataan tämä tulos ja päätelmä EEJ-hakemukseen. Jos EEJ-menettelyn kohteena olevaan materiaaliin liittyy jäteluonteesta johtuvia riskejä, joita vastaavaan käyttötarkoitukseen valmistetulla, markkinoilla olevalla ei-jätepohjaisella tuotteella ei ole, on näitä arvioitava tarkemmin tarkennetulla riskinarvioinnilla. Jos EEJ-materiaali alittaa käyttötarkoitusta varten laaditut kynnsarvot (kuvattu alempana tässä luvussa), kirjataan tämän vertailu havainnot ja päätelmät EEJ-hakemukseen. Tapauksessa, jossa vertailutuotetta ei ole, riskinarvioinnin lähtötiedoissa on puutteita (haitta-aineiden ja epäpuhtauksien esiintyminen so. tuotteen laatu ja sen vaihtelu), tai tarkennettu riskinarviointi ei tyydyttävällä tavalla varmista ympäristö- ja terveysriskien suuruutta tai jos mahdolliset käyttötarkoituskohdalliset haitallisten aineiden vertailuarvot ylittyvät, on suoritettava tarkempi tapauskohtainen riskinarviointi (luvun 4.4 mukaisesti) lisätutkimuksineen. Tapauskohtaisen riskinarvioinnin lähtötiedot, toteutus ja tulokset kuvataan selkeästi ja yksityiskohtaisesti EEJ-hakemukseen.

Käytettävät vertailuarvot

Monissa tapauksissa sijoitettaessa jäteperäistä materiaalia maanvaraiseen käyttötarkoitukseensa, on terveys- ja ympäristöturvallisuuden osoittamiseksi luontevinta nojata ns. PIMA-asetuksen (214/2007) mukaisiin kynnsarvoihin ja määrittelyihin¹⁸. Asetuksella on säädetty maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arviointiin sovellettavat kynns- ja ohjearvot riskitekijöiksi tunnistetuille haitta-aineille. Kynnsarvojen alittuessa materiaalin käytölle ei lähtökohtaisesti pitäisi olla rajoitteita. Mikäli alueella vallitsee asetuksen mukaista kynnsarvoa korkeammat pitoisuudet jonkin haitta-aineen osalta, tulee tätä kohonnutta taustapitoisuutta käyttää kynnsarvona. Arvoja ei voida kaikissa tapauksissa suoraan verrata tietyn EEJ-materiaalien sisältämien haitta-aineiden kokonaispitoisuuksiin, mutta ovat sovellettavissa tietyn ehdoin maanvaraiseen käyttöön ajatelluille materiaaleille. Jos hakemuksessa esitetyt kokonaispitoisuudet ovat haitta-aineiden osalta hyvin lähellä em. asetuksen kynnsarvoja tai alittavat ne, osoittaa tämä osaltaan ympäristöriskien olevan hyväksyttävällä tasolla. Ympäristövaikutusten kannalta merkittävää on myös, *miten* materiaalia aiotaan käyttää esimerkiksi maarakentamisessa. Mikäli materiaalikerroks altistuu suoraan sade- ja sulamisvesille, kasvaa ympäristöhaittojen aiheutumisen todennäköisyys sellaiseen tilanteen verrattuna, jossa materiaalia käytetään pelkästään peitetyissä ja päällystetyissä käyttötarkoituksissa.

¹⁸ jossain tapauksissa on vertailtu myös ns. MARA-asetuksen (843/2017) liitteessä 2 esitettyihin haitallisten aineiden raja-arvoihin. Maarakentamiseen tarkoitettu materiaalista ei saa pitkälläkään aikavälillä liueta haitallisia aineita siinä määrin, että siitä aiheutuu maaperän pilaantumista. MARA-asetuksen raja-arvoja voidaan käyttää ainakin viitteellisinä arvioitaessa muidenkin jätemateriaalien ympäristökelpoisuutta. MARA-asetukseen liittyy kuitenkin käytön rajoitteita (käyttökohteiden ulosrajaukset sekä etäisyydet vesistöistä ja pohjavedestä), joten MARA-asetuksen raja-arvot eivät sellaisenaan sovellu esitettäväksi tai käytettäväksi EEJ-päätöksen arviointiperusteina raja-arvoina.

Varsinkin kynnysarvojen ylittyessä on suoritettava tarkempi altistusarviointi käyttötapaan perustuen huomioiden eri käyttöskenaariot, huomioiden pitkäaikaiset vaikutukset, haitta-aineiden mahdollisuus liueta ja kulkeutua sekä altistujien mahdollisuus joutuva kosketuksiin haitallisten aineiden kanssa. Esimerkiksi liukoisuustesteillä voidaan osoittaa, tapahtuuko liukeneminen tasaisesti ja hitaasti vai tapahtuuko liukeneminen alkuvaiheessa, jolloin on mahdollista, että pitoisuustasot kohoavat nopeasti merkittävän korkeiksi. Tällöin äkillisten haittojen todennäköisyys kasvaa, mikä vaatisi erillisiä riskinhallintatoimia, joiden yhteensovittaminen EEJ-menettelyyn vaatii toiminnanharjoittajalta erityistä huomiota. Koska EEJ-tuotteiden käyttöä ei voida lähtökohtaisesti rajata vaan korkeintaan ohjeistaa, tällaiset riskit voivat estää EEJ-statusen myöntämisen.

Hiekoitushiekka ja -sepeli

Hiekoitukseen käytetyn hiekan ja kiviaineksen (jatkossa hiekoitussepeli) uusiokäyttöä on pyritty edistämään eri puolilla Suomea. Väyliltä kerätylle hiekoitussepelille on tunnistettu ainakin kaksi käyttötarkoitusta: käyttö hiekoitukseen alkuperäistä käyttötarkoitusta vastaavasti ja lannoitevalmisteiden raaka-aineena (etenkin pyöristynyt hiekoitussepeli). Hiekoitussepelijäte sisältää käytön aikana siihen päätyneitä epäpuhtauksia, kuten roskia (esimerkiksi muovia, kartonkia, paperia ja/tai metallia sisältävät eri kokoiset roskat), autonrengaspölyä ja etenkin liikenteestä peräisin olevia haitta-aineita (mm. hiilivetyjä ja raskasmetalleja).

EEJ-arviointiperusteiden tavoitteena on varmistaa, että uusiokäytettävä hiekoitussepeli ei aiheuta merkityksellistä ympäristöhaittaa. Kun käyttötarkoitus on väylien hiekoittaminen, lähtökohdaksi voidaan esimerkiksi ottaa, ettei käytöstä aiheudu merkittävää lisäkuormitusta (roskaisuus ja epäpuhtaudet ja haitta-aineet) ympäristöön, jossa hiekoitus toteutetaan. Yksi lähtökohta on uusiosepin alkuperä väyliltä. Jäte on kokonaisuudessaan peräisin käyttökohteista, joihin sitä on tarkoitus käyttää uudelleen. Näin ollen epäpuhtaudet eivät siirry käyttömuodosta toiseen, mutta ilman epäpuhtauksien poistamista niiden määrä väylillä tulisi kasvamaan ajan myötä. Tästä seuraa, että epäpuhtauksien ja esimerkiksi hienojakoisen, haitta-aineita ja epäpuhtauksia sisältävän pölyn määrän vähentäminen on yksi EEJ-menettelyn arviointiperuste. Toiminnanharjoittajan tulisi kuvata hyödyntämistoimi eli käsittelytoimenpiteet, joilla epäpuhtauksien ja hienojakoisen pölyn määrää vähennetään merkittävästi ja osoittaa käsittelytoimenpiteiden tehokkuus. Toiminnanharjoittaja tuottaisi tapauskohtaista EEJ-menettelyä varten aineiston, joka kuvaa hyödynnettävän jätteen laadun (raekokojakauma, materiaaliepäpuhtauksien ja haitta-aineiden määrät) ja hyödyntämistoimesta saadun materiaalin vastaavat ominaisuudet. Aineisto kuvaisi myös syötteen ja hyödyntämistoimesta saatujen materiaalien laadun vaihtelua tarkoituksenmukaisella tavalla ja keskimääräisen epäpuhtauksien ja haitta-aineiden poistotehokkuuden. Toiminnanharjoittaja esittää epäpuhtauksien ja haitta-aineiden vähenemän, johon pääsee jatkuvatoimisesti ja perustelut vähenemän riittävyydelle. Tarkastelussa otetaan huomioon, että syöte on peräisin liikennealueilta ja päättyy samaan eikä herkempään käyttötarkoitukseen.

Kun hiekoitussepelijätettä halutaan hyödyntää lannoitevalmisteiden raaka-aineena (esimerkiksi tukiaineena maanparannusaineissa), muuttuu käyttötarkoitus samalla herkemmäksi, sillä maanparannusaineita voidaan käyttää laajasti erilaisissa kohteissa ja myös syötävien kasvien kasvattamiseen tarkoitettuihin alueilla. Lisäksi lannoitevalmisteisiin kohdistuu suoraa tuotelainsäädäntöä (lannoitelainsäädäntö) raja-arvoineen. On todennäköistä, että lannoitevalmisteiden EEJ-menettelyä kehitetään jatkossa kansallisella tasolla, sillä erilaisten jätesyötteiden kirjo on laaja ja niille tulisi olla yhtenäiset arviointiperusteet ja raja-arvot esimerkiksi materiaaliepäpuhtauksien, kuten muovin ja metallien, osalta.

Lannoitevalmistekäytössä kunkin raaka-aineen ja siten myös käsitellyn hiekoitushiekkajätteen tulisi täyttää nämä vaatimukset.

LUONNOS

Lähteet

Barnes, B., Hill, L., Homann, S., Hornby, S. & Palmer, D. 2016. A waste comparator tool to support end-of-waste applications. Report – SC130040/R16. Environment Agency, Horizon House, Deanery Road, Bristol, BS1 5AH. ISBN: 978-1-84911-380-9.

Hennebert P. 2024. The tacit end-of-waste is de facto used in the EU and crucial for the circular economy. DOI: 10.31025/2611-4135/2024.18384

Irish Environmental Protection Agency 2020. End of Waste Guidance Document Part 2 - Preparing an End of Waste Application. Environmental Protection Agency, Published May 2020. ISBN 978-1-84095-904-8. 36 pp.

JRC 2009. End-of-Waste Criteria, Final Report Luis Delgado, Ana Sofia Catarino, Peter Eder, Don Litten, Zheng Luo, Alejandro Villanueva...)

JRC 2010. Study on the selection of waste streams for end-of-waste assessment. Final Report.

Mense, M., van Ijken, E. & van Kootwijk, W. 2023. End of Waste – Whitepaper. Ecomatters.Investnl. Netherlands.

Ympäristöministeriö 2021. Jätteen luokittelun päättymistä koskevatapauskohainen päätöksenteko. Memorandum. Ympäristönsuojeluosasto.

Zorpas, A.A. 2016. Sustainable waste management through end-of-waste criteria development Environmental Science and Pollution Research 23(8), DOI:10.1007/s11356-015-5990-5