

Asia: VN/35254/2025

Luonnos ohjeeksi riskinarviointiin ja viranomaistoimintaan tapauskohtaisessa EEJ-menettelyssä (RASTERI)

Luku 1 Johdanto

Yleiskommentit lukuun 1

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto aiheeseen Luonnos ohjeeksi riskinarviointiin ja viranomaistoimintaan tapauskohtaisessa EEJ-menettelyssä (RASTERI) (VN/35254/2025).

HSY pitää hyvänä, että työssä on tunnistettu kiertotalouden mahdollisuudet ja merkitys huoltovarmuudelle. On positiivista, että työssä on sanoitettu uusio- että ensiomateriaalien mahdolliset ominaisuuksien mahdolliset vaikutukset ympäristölle tai terveydelle. Jättemateriaali ei siis ole aina automaattisesti ensiomateriaalia huonompaa.

HSY pitää tärkeänä, että työssä on luotu riskinarviointikehikko, joka luo raamin EEJ-menettely riskin arvioinnille ja mahdollistaa hakemusten tasapuolisen käsittelyn. Riskiarviokehikon kehittäminen kehikosta käytössä saadun palautteen perusteella on tärkeää, jotta työkalun käytettävyys säilyy.

Johdanto-luvussa mainitaan jätteen hyödyntämisen lupamenettelynä ainoastaan ympäristölupa. Ympäristöluvan lisäksi eräiden jätteiden käyttöön maarakentamisessa riittää ilmoitus Lupa- ja valvontavirastolle, kun tietyt edellytykset täyttyvät (Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa (843/2017)).

Luku 2 Toimivalta- ja rajapintakysymykset

Yleiskommentit lukuun 2

-

Kommentit alalukuun 2.1 EU-säätely

Luonnoksessa todetaan, että EU:n lannoitevalmisteasetuksessa ((EU) 2019/1009) säädetään siitä, milloin EU-lannoitevalmisteiksi luokiteltavat jäteperäiset tuotteet lakkaavat olemasta jätettä. HSY katsoo, että tässä yhteydessä tulisi täsmentää selkeästi, ettei EU-tason säätely estä kansallista EEJ-menettelyä kierrätyslannoitteille.

Kommentit alalukuun 2.2 Kansalliset asetukset

-

Kommentit alalukuun 2.3 Tapauskohtainen säätely

-

Luku 3 Toimivalta- ja rajapintakysymykset

Yleiskommentit lukuun 3

HSY:n näkemyksen mukaan on tärkeää, että sääntelyn rajapinnat ja viranomaisten roolit on määritetty selkeästi, ennakoitavasti ja riittävän laajasti.

Kommentit alalukuun 3.1 Johdanto

-

Kommentit alalukuun 3.2 Säätelyrajapinnat ja viranomaisen roolit

EEJ prosessiin osallistuvien eri viranomaisten, rajapintojen ja vastuiden tunnistaminen on tehty oppaaseen. Voisi olla uusiomateriaalin tuotteistamisen kannalta hyvä esittää myös muut mahdolliset tuotteistamiseen liittyvät tahot, vaikka nämä eivät suoraan EEJ-menettelyyn sisältyisikään. Viranomaisten riittävää neuvontavelvollisuuden tasoa voi olla hyvä edelleen tarkentaa.

Luonnoksessa todetaan, että EEJ-päätöksenteossa on ollut haasteita arvioida, milloin aine tai esine täyttää vastaaviin tuotteisiin sovellettavien säännösten ja standardien vaatimukset. Erityisesti jäte- ja lannoitevalmistesäätelyn rajapinnat on koettu ongelmallisiksi. HSY katsoo, että näiden rajapintojen selkeyttäminen on välttämätöntä, jotta toiminnanharjoittajat voivat ennakoida vaatimuksia.

Luonnoksessa todetaan, että ympäristölupa- tai valvontaviranomaisen tehtävänä ei ole arvioida aineen tai esineen tuotelainsäädännön mukaisuutta yksittäisten tuotevaatimusten näkökulmasta. HSY pitää tätä kirjausta erittäin tärkeänä ja selkeyttävänä.

Laadunvarmistusjärjestelmän osalta luonnoksessa korostetaan kolmannen, akkreditoitun osapuolen roolia kansallisissa EEJ-asetuksissa. HSY näkee riskin päällekkäisestä säätelystä, sillä lannoitelainsäädäntö jo edellyttää laatujärjestelmää. Hallinnollista taakkaa ei tule lisätä

kohtuuttomasti. EEJ-menettelyssä edellytettävän laadunvarmistuksen tulee olla yhteensopiva lannoitelainsäädännön vaatimusten kanssa, tämän kirjaaminen tekstiin on kannatettavaa.

Kommentit alalukuun 3.3 Rajapinnat käytännössä

Luonnoksessa todetaan, että jätestatuksen päättymisen edellytyksenä olisi kansalliselle lannoitevalmisteelle asetettujen vaatimusten täyttäminen. HSY katsoo, että yleinen linjaus, jonka mukaan kierrätyslannoitteiden hyödyntäminen ei edellytä ympäristölupaa, tulisi tuoda selkeästi esiin.

Riskinarvioinnin ei tule asettaa uusiotuotteille olemassa olevia tuotteita tiukempia vaatimuksia, koska tuotestatus saavutetaan jo nykyisen sääntelyn mukaisesti hyväksyttävällä riskitasolla. Ohjeeseen olisi hyvä esimerkkinä täsmentää, että mädätteelle ja kompostille ei edellytetä REACH-rekisteröintiä.

Luku 4 Riskinarviointi tapauskohtaisessa EEJ-päätöksenteossa

Yleiskommentit lukuun 4

Esitetty riskinarviomalli vaikuttaa mahdollisesti raskaalta ja toiminnanharjoittajan kannalta vaikealta ennakoita. Arviointikehikko pitää sisällään paljon harkinnanvaraisuutta, mikä voi johtaa erityisen raskaisiin ja suuritöisiin menettelyihin.

Kommentit alalukuun 4.1 Johdanto

-

Kommentit alalukuun 4.2 Riskinarviointiprosessi

Jättemateriaalin vertailu olemassa olevaan tuotteeseen ei ole yksiselitteistä. Vertailumateriaalina käytettävällä tuotteella voi olla tuotteen valmistajasta tai valmistuspaikasta riippuen erilaisia ominaisuuksia (esimerkiksi luonnonkiviaineksen laadunvaihtelut). Jotta uusiotuotetta voidaan verrata ensiötuotteeseen, tulee ensiötuote tutkia puuttuvien ominaisuustietojen osalta. Mikäli ensiötuotteen laadussa voi olla hajontaa, olisi selkeästi rajattava, kuinka laajasti ensiötuotteita tulee tutkia. Tässä riskiarviointimallissa joidenkin tuotteiden kohdalla joudutaan arvioimaan sekä ensiö- että usiötuotteen riskejä ympäristön ja terveyteen, ensiötuotteen kohdalla mahdollisesti laajemmin, kuin mitä olemassa oleva lainsäädäntö tuotteelta edellyttää.

Riskiarvion täydentämistä prosessin aikana ei ole kuvattu ohjeessa. Tarve voi syntyä viranomaisen tai toiminnanharjoittaja puolelta. Täydennystarve olisi hyvä rajata riittävän varmuustason savuttamiseen, jotta aikana kasvata tarkkuustaso ei viivästyttä prosessia tarpeettomasti.

Ohjeessa mainitaan usein ympäristö- ja terveyshaitat ja -riskit. Olisi hyvä määrittää mitä nämä haitat ja riskit voivat konkreettisesti olla sekä jakaa haitat- ja riskit luokkiin, joilla selvennetään minkä tasoiset haitat ja riskit ovat hyväksyttäviä ja mitkä eivät. Kuvassa 2 viitataan ”tuotetta merkittävästi haitallisempiin ominaisuuksiin”. Merkittävästi-termiä olisi hyvä avata esimerkein.

EEJ-prosessissa olleiden tuotteiden ominaisuuksista sekä prosessin lopputuloksesta saatava materiaali tulisi olla yleisesti saatavilla ja hyödynnettävissä muiden toimijoiden vastaavissa prosesseissa.

Kommentit alalukuun 4.3 Riskien tunnistaminen ja määrittäminen

Ohjeessa on mainittu ympäristölle vaarallisuus. HSY:n näkemyksen mukaan olisi tarpeen selventää, miten ympäristölle vaarallisuus ja haitallisuus eroavat toisista esimerkkien avulla. HSY:n näkemyksen mukaan ohjeessa olisi hyvä ottaa kantaa myös hyväksyttävän jäännösriskin suuruuteen.

Riskien tunnistamisessa olennaista on arvioijan pätevyys. Arvioijan pätevyysvaatimusten prosessin eri vaiheissa ei ole avattu ohjeessa.

Ohjeeseen olisi hyvä kuvata, millä tasolla tuotteen käyttökohde tai -tapa tulee prosessissa kuvata sekä on nämä rajattavissa arvioinnissa. Olisi hyvä kuvata myös, miten EEJ- prosessissa toimitaan, mikäli tuotteen käyttökohde tai -tapa muuttuu ja mikä on olennainen muutos.

Kommentit alalukuun 4.4 Tapauskohtainen riskinarviointi

HSY toivoo selkeytystä paikkakohtaisten ja -sidonnaisten kriteerien soveltamiseen. Kappaleen 4.4.2 alussa sanotaan, että yleistä kvantitatiivista riskinarviointia sovellettaessa riskinarvioinnissa käytetyt kriteerit eivät saa olla paikkakohtaisia tai -sidonnaisia. Kappaleen lopussa sanotaan: "Yksityiskohtainen määrällinen riskinarviointi edellyttää erityisten arviointikriteerien kehittämistä. Nämä erityiset arviointikriteerit voivat liittyä loppukäyttökohtaisiin tai paikkakohtaisiin kriteereihin." Olisi selkeytettävä, voidaanko EEJ lähtökohtaisesti hakea ja myöntää vain tiettyihin loppukäyttökohteisiin tai -paikkoihin.

Tapauskohtaisen riskiarvion riittävyys jää ohjeessa epäselväksi. Kappaleessa 4.4.3. sanotaan: "kynnysarvojen ylittymistä tai alittumista ei tule kuitenkaan tulkita liian suoraviivaisesti, vaan siinä on otettava aina riittävällä tavalla huomioon arvioinnin kokonaisuvarmuus ja lähtökohdat." Mikä on lopulta riittävä tarkastelutaso, jos ei ole markkinoilla olevaa vertailtavaa tuotetta eikä esim. pima-asetuksen kynnysarvoihin voida suoraan vedota?

Kommentit alalukuun 4.5 Laadunvarmistus ja laadunvarmistusjärjestelmä

Luonnoksessa todetaan, että EEJ-päätöksen tekevä viranomainen päättää viime kädessä laadunvarmistusjärjestelmän sisällöllisistä vaatimuksista. HSY korostaa, että vaatimusten tulee olla linjassa esimerkiksi lannoitelaisissa säädetyn laatujärjestelmän kanssa eikä päällekkäistä hallinnollista taakkaa tule syntyä. HSY:llä on esimerkiksi käytössä ympäristöministeriön avulla Suomen Biokierto ja Biokaasu ry:n kehittämä kierrätyslannoitteiden laatujärjestelmä, joka voisi olla hyväksyttävissä myös EEJ-menettelyyn.

Luku 5 Tapausesimerkit

Yleiskommentit lukuun 5

HSY toivoo, että ohjeeseen lisättäisiin vastaava esimerkki kuin hiekoitushiekka ja -sepele myös jäteperäisistä kierrätyslannoitteista. Tässä esimerkissä tulisi huomioida myös lannoitelainsäädännön vaatimukset. Jäteperäisiä kierrätyslannoitteita on yleisesti käytössä, joten esimerkki voisi palvella useita tahoja.

Kommentit alalukuun 5.1 Kemikaalijätteet ja niiden seokset

-

Kommentit alalukuun 5.2 Maanvaraisesti sijoitettava jäteperäinen materiaali

Muut huomiot: On pidettävä huolta, ettei mikään tuoteryhmä ei yleisten selvitysten perusteella sulkeudu EEJ-menettelyn ulkopuolelle, jos toiminnanharjoittaja kykenee prosessin aikana osoittamaan tuotteensa riittävän haitattomuuden ympäristölle ja terveydelle. Mikäli EEJ-menettelyä tukevat selvitykset (esimerkiksi esiselvitys LAVA EEJ) automaattisesti sulkevat joitain materiaaleja EEJ-menettelyn ulkopuolelle, jää ainoaksi vaihtoehdoksi tuotteen hyödyntäminen ympäristöluvallisissa kohteissa tai rekisteröintimenettelyllä. Tämä käytännössä tekee tuotteen markkinat olemattomiksi erillisistä selvityksistä huolimatta.

HSY pitää tärkeänä, että pitkäaikainen työ jätevesilietteiden ja biojätteiden käsittelyssä ja tuotteistamisessa kierrätyslannoitteina mahdollistuu jatkossakin.

Suhonen Liisa
Helsingin seudun ympäristöpalvelut HSY