

Asia: VN/35254/2025

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

Luku 1 Johdanto

Yleiskommentit lukuun 1

Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksikkö toteaa lausuntonaan:

Tapauskohtaisen ei-enää-jätettä-menettelyn (EEJ-menettely) viranomaisten tehtävien selkeyttäminen ja menettelyyn liittyvien riskien arviointiperusteiden esittely on tarpeellista. Viranomaisten tehtäviin ja rooleihin on liittynyt tulkinnanvaraisuutta. Myös menettelyyn liittyvän riskinarvioinnin yleisten periaatteiden kuvaaminen on hyödyllistä hakemusten laadun parantamiseksi. Selvityksessä työväliseksi esitetty riskinarviointikehikko voi osaltaan edistää riskinarvioinnin yhdenmukaisuutta. Riskinarvioinnin oikeudellista asemaa suhteessa jätelainsäädännön EEJ-arviointiperusteisiin on kuitenkin syytä asiakirjassa täsmentää.

Raporttiluonnoksessa ei ole kuitenkaan pystytty kuvaamaan menettelyprosessiin liittyviä tekijöitä kattavasti. Selvityksessä esitetty riskinarviointimalli ei sovellu kaikenlaisiin tilanteisiin. Myöskään olemassa olevaan hallinto- eikä oikeuskäytäntöä ei tekstissä ole kuvattu.

Lausunnolla olevassa asiakirjassa itsessään luonnehditaan tuotosta muistioksi, jota se sisällöllisesti muistuttaakin. Lausuntopalvelussa kuitenkin puhutaan ohjeen viimeistelemisestä. Koska arviointimenettely ei ole vielä vakiintunut eikä asiakirjassa pystytä asiakokonaisuuden moniulotteisuutta tasapuolisesti kuvaamaan, asiakirja olisi parempi julkaista ensi vaiheessa raporttina kuin ohjeena. Asiakirjan tarkastelun olisi hyvä pysyä periaatteellisella tasolla ja kuvata menettelyyn sekä riskinarviointiin liittyviä hyviä käytäntöjä. Oppaan tai ohjeen julkaiseminen aiheesta olisi tarkoituksenmukaista vasta myöhemmässä vaiheessa laaja-alaisemman valmistelun pohjalta.

Luku 2 Toimivalta- ja rajapintakysymykset

Yleiskommentit lukuun 2

Raporttiluonnoksessa on kuvattu EEJ-sääntelyn kokonaisuus. Tämä on tarpeellista, mutta kuvausta on syytä täydentää kansallisten jätelain säännösten osalta ottaen huomioon myös siihen tulossa olevat muutokset.

Kommentit alalukuun 2.1 EU-sääntely

Asiakirjassa on perusteltua tarkastella EEJ-menettelyn oikeudellista perustaa EU-lainsäädännössä. Jätteen luokittelun päättymisen arviointi perustuu jätedirektiiviin sekä sen kansalliseen täytäntöönpanoon, joiden mukaan jäte lakkaa olemasta jätettä, kun tietyt edellytykset täyttyvät eikä materiaalin käytöstä aiheudu haittaa ympäristölle tai ihmisten terveydelle.

Raporttiluonnoksessa korostetaan riskinarvioinnin keskeistä roolia näiden edellytysten arvioinnissa. Tätä lähtökohtaa voidaan sinänsä pitää perusteltuna. Samalla on kuitenkin hyvä täsmentää, että riskinarviointi on vain väline EEJ-arviointiperusteiden täyttymisen arvioimiseksi eikä itsenäinen oikeudellinen kriteeri.

Samassa yhteydessä olisi myös hyödyllistä selventää, miten riskinarvioinnin tulokset suhteutuvat jätedirektiivissä ja kansallisessa lainsäädännössä asetettuihin EEJ-edellytyksiin, jotta arviointiperusteet eivät käytännössä muodostuisi ohjeistuksen kautta laajemmaksi kuin lainsäädäntö edellyttää.

Kommentit alalukuun 2.2 Kansalliset asetukset

Luonnoksessa viitataan kansallisiin EEJ-asetuksiin sekä tapauskohtaisiin ratkaisuihin. Samalla on hyvä täsmentää tapauskohtaisen EEJ-menettelyn suhdetta asetuksilla annettuihin EEJ-kriteereihin.

Lisäksi on tarkoituksenmukaista korostaa, että tapauskohtainen EEJ-ratkaisu ei saa johtaa tilanteeseen, jossa vastaavissa tilanteissa sovelletaan toisistaan poikkeavia arviointikriteerejä ilman selkeää perustetta. Tämän näkökulman huomioon ottaminen on tärkeää sekä toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun että viranomaiskäytännön ennakoitavuuden kannalta.

Kommentit alalukuun 2.3 Tapauskohtainen sääntely

Alaluvussa on käsitelty tapauskohtaisen päätöksenteon joitakin arviointiperusteita. Kohdassa on syytä kuvata jätelain 5 b §:n mukaiset EEJ-menettelyn arviointiperusteet kattavasti. Koska arviointiperusteet ovat oikeudellisia edellytyksiä, kaikkien niiden on täyttyvä, jotta hakemus voidaan hyväksyä. Tapauskohtainen harkinta on tehtävä kokonaisarviona, jossa tarkastellaan kaikkia asiaa vaikuttavia merkityksellisiä seikkoja ottaen myös huomioon asiaa koskeva oikeuskäytäntö.

Päätösharkinnan lopputulos voi tuottaa johtopäätöksen, että EEJ-statusen hakemiselle ei ole edellytyksiä. Asia on syytä kohdassa selkeästi kuvata. Samassa yhteydessä on tarpeen todeta, että

luokittelupäätöksessä voidaan asettaa erilaisten riskinhallintatoimenpiteiden lisäksi myös käytön rajoituksia, jos arviointiperusteiden täyttyminen sitä edellyttää.

Luku 3 Toimivalta- ja rajapintakysymykset

Yleiskommentit lukuun 3

-

Kommentit alalukuun 3.1 Johdanto

Raporttiluonnoksessa todetaan, että EEJ-menettely sijoittuu jäte-, tuote- ja kemikaalilainsäädännön rajapintaan. Kun aine tai esine on jätettä, sovelletaan siihen jättesäätelyä, mutta jätteen luokittelun päätyttyä siihen sovelletaan tuotteita koskevaa lainsäädäntöä.

On tärkeää, että asiakirjassa selkeästi kuvataan eri viranomaisten toimivallan rajat tässä siirtymävaiheessa. Nykytilanteessa rajapintakysymykset ovat käytännössä osoittautuneet haastaviksi.

Kommentit alalukuun 3.2 Sääntelyrajapinnat ja viranomaisen roolit

Alaluvussa 3.2.1 on tarkasteltu ympäristöviranomaisten tehtäviä ja toimivaltaa, mutta tästä kokonaisuuden tarkastelusta ei piirry kovin selkeää kuvaa. Koska ympäristöviranomaiset toimivat erilaisissa rooleissa, kohtaa on syytä selkeyttää erottamalla tehtäväkokonaisuudet toisistaan. Esimerkiksi käsittelemällä jätteen käsittelylaitosten ympäristölupa-asiat erikseen, EEJ-päätöksenteko omana kohtanaan ja ympäristönsuojelulain mukaisten valvontaviranomaisten tehtävät omanaan.

Jätteen käsittelytoiminnan ympäristölupapalvelullisuuden kuvausta on syytä tekstissä terävöittää. Jätteen hyödyntämistoimi, jossa jätettä käsitellään siten, että sen jäteominaisuudet lakkaavat, on ympäristölupaa edellyttävää ammattimaista tai laitosmaista jätteenkäsittelytoimintaa.

EEJ-päätöksenteossa viranomaisen määrittelee arviointiperusteiden sisällön. Samassa yhteydessä on hyvä tuoda selkeästi esiin, että viranomaisen tehtävänä on arvioida esitettyjen selvitysten riittävyys ja luotettavuus.

EEJ-menettelyn osalta kohdassa on lisäksi todettu, että luokituspäätöksessä tarvittaessa tulee määrittää uusiomateriaalin raja-arvot, näytteenotto- ja analyysivelvoitteet sekä kirjanpito- ja raportointivelvoitteet. Tämä luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä ja antaa päätöksen sisällön luonteesta puutteellisen kuvauksen. Päätöksessä voi olla tarpeen myös määrittää esimerkiksi käytettävän jätteen alkuperää ja ominaisuuksia, käsittelyprossin laadunhallintaa sekä käyttökohteen tai käytön rajoitteita. Kohdan kuvausta on syytä tältä osin täydentää.

Kohdassa on myös käsitelty ympäristö- ja tuotelainsäädännön valvonnan rajapintaa. Tässä yhteydessä on syytä tekstissä korostaa, ettei tuotelainsäädännön valvonta koske materiaalien tai

tuotteiden ympäristökelpoisuutta. EEJ-tuotteiden laadun ja ympäristökelpoisuuden valvonta sen sijaan kuuluu ympäristöviranomaisille.

Tekstissä olisi hyödyllistä tarkentaa, missä vaiheessa tuote- tai kemikaaliviranomaisen osallistuminen arviointiin on tarkoituksenmukaista. Erityisesti tilanteissa, joissa EEJ-materiaalin aiottu käyttötarkoitus kuuluu selkeästi tuotelainsäädännön soveltamisalaan, olisi tärkeää varmistaa riittävä viranomaisyhteistyö.

Raporttiluonnoksessa käsitellään riippumattoman osapuolen roolia esimerkiksi laadunvarmistusjärjestelmien arvioinnissa. Tältä osin olisi hyvä täsmentää riippumattoman osapuolen asemaa suhteessa viranomaisvalvontaan. On tärkeää, ettei riippumattoman osapuolen arviointia tulkita viranomaisen päätöksentekoa korvaavaksi.

Jätteen siirtoviranomaisen roolia käsittelevää osuutta voisi tarkentaa erityisesti tilanteissa, joissa EEJ-status vaikuttaa materiaalin siirtoon jäsenvaltioiden välillä.

Kommentit alalukuun 3.3 Rajapinnat käytännössä

Luonnoksessa käsitellään rajapintoja muun muassa kemikaalilainsäädäntöön sekä tiettyihin tuotesääntelyn osa-alueisiin. On hyvä, että näitä rajapintoja on pyritty konkretisoimaan esimerkkien avulla. Samalla on kuitenkin tärkeää korostaa, että esimerkit eivät ole oikeudellisesti sitovia tulkintoja.

Luku 4 Riskinarviointi tapauskohtaisessa EEJ-päätöksenteossa

Yleiskommentit lukuun 4

Luvussa 4 on tarkasteltu riskiarviointia tapauskohtaisessa EEJ-päätöksenteossa. Siinä esitetty vaiheittainen riskinarviointimalli on lähtökohdiltaan perusteltu.

Kohdassa on kuitenkin syytä selkeästi ilmaista, että ympäristö- ja terveystarkastusten arviointi on vain yksi, joskin sinällään merkittävä, tapauskohtaisen päätöksenteon tueksi tarvittava selvitettävä kokonaisuus. Samalla on korostettava, että siinä tuotetaan tietoa aineen tai esineen koko elinkaaren ympäristövaikutuksista. Näin voidaan varmistua, ettei jättestatuksesta luopumisella ole kielteisiä ympäristövaikutuksia. Samalla voidaan varmistaa, että EEJ-materiaalin turvallinen käyttö ei vaadi ympäristölainsäädännön kontrollointia.

Päätöksentekoa varten toiminnanharjoittajan tulee esittää viranomaiselle luotettavat ja riittävät perusteet siitä, että hyödyntämistoimen läpikäynnystä EEJ-materiaalia voidaan käyttää tuotteena tai raaka-aineena siten, ettei siitä aiheudu vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Tämä vaatii perusteellista elinkaaren tarkastelua ennalta määrätyn käyttötarkoituksen puitteissa.

Riskinarvioinnissa tulee ottaa huomioon kaikki elinkaaren aikana syntyneet suorat ja epäsuorat vaikutukset ympäristöön ja terveyteen. Arvioinnissa on tärkeää ottaa huomioon myös varovaisuusperiaate. Se merkitsee arvioinnissa ja päätöksentekotilanteessa epävarmuuteen liittyvien tekijöiden erityistä huomioon ottamista. Materiaalin käytön ja kielteisen ympäristövaikutuksen syy-yhteyden olemassaoloon riittää perusteltu mahdollisuus. Varovaisuusperiaatteen korostaminen tekstissä on ympäristönsuojelun tavoitteiden toteutumisen kannalta välttämätöntä.

Asiakirjassa olisi hyvä myös täsmentää riskinarvioinnin tarkkuustasoa koskevia odotuksia. Riskinarvioinnin laajuuden tulisi olla suhteutettu materiaalin ominaisuuksiin, aiottuun käyttötarkoitukseen sekä mahdollisten riskien merkittävyyteen.

Kommentit alalukuun 4.1 Johdanto

Ensimmäisessä kappaleessa todetaan, että riskinhallintakeinoja voivat olla esimerkiksi syötteenä käytettävän jätteen käsittely ja puhdistaminen sekä hyödyntämistoimen ja siitä saatavan tuotteen laadunvarmistus. Riskinhallintakeinot voivat kohdistua myös jätteen alkuperän ja sen laadun hallintaan. Tämä on syytä kirjata jo tähän johdantokohtaan.

Kommentit alalukuun 4.2 Riskinarviointiprosessi

Tekstissä prosessikuvauksen alussa todetaan, että jätteeksi luokittelun päättäminen ja sen mahdollistavan päätöksen tekeminen edellyttävät hakijan osoittavan, ettei tuotteesta sen jätteeksi luokittelun päätyttyä voi aiheutua ympäristö- tai terveyshaittaa kyseiselle tuotteelle määritellyssä käyttötarkoituksessa. Kuitenkin luokittelun päättämisen arviointiperusteissa on myös vaaran aiheuttamisen kieltö. EEJ-materiaali käyttö kokonaisuutena ei myöskään saa aiheuttaa vaaraa terveydelle tai ympäristölle. Teksti on syytä tältä osin korjata ja painottaa, ettei kyse ole vain haitan arvioinnista vaan myös vaarojen ja niihin liittyvien riskien tunnistamisesta.

Esitetystä arviointimallissa riskinarviointi tarkastelee EEJ-menettelyn kohteena olevan aineen, seoksen tai esineen ominaisuuksia ja niiden merkitystä riskien muodostumiseen aiotussa käyttötarkoituksessa. Tekstissä on syytä todeta, että esitetty malli on yksi mahdollinen tapa toteuttaa arviointiprosessia.

Esitettyä tarkastelumallin sisällön yleinen kuvaus on melko kapea-alainen keskittyen lähes kokonaan jätteen haitallisiin ominaisuuksiin ja niiden merkitykseen aiotussa käyttötarkoituksessa. Riskien tarkastelussa tulee kuitenkin ottaa huomioon materiaalin koko elinkaari. Sen tulee kattaa koko prosessi jätteen syntyvaiheesta aina EEJ-materiaalin käyttövaiheeseen tarvittavien riskinhallintatoimien tunnistamiseksi. Tarkastelun ulkopuolelle ei esimerkiksi saa jättää jätteen alkuperään ja sen laadun vaihteluun liittyviä epävarmuustekijöitä.

Kommentit alalukuun 4.3 Riskien tunnistaminen ja määrittäminen

Riskinarviointimallin ensimmäinen vaihe on alustava riskien tunnistaminen. Tekstin mukaan se perustuu pelkästään jätteen ominaisuuksien määrittelyyn ja 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.

Esitetty kirjaus määrittelee merkittävän riskin syntymisen vain aineen sisältämien haitallisten ominaisuuksien kautta. Todellisuudessa merkityksellisiä riskejä, esimerkiksi ravinnekuormituksen muodossa vesistöön voi syntyä myös tilanteissa, jossa EEJ-materiaali varastoitaisiin epäasiallisesti ulkona, vaikka se ei sinänsä sisältäisi haitallisiksi luokiteltuja aineita. Tekstin suoraviivaisuutta on syytä korjata.

Alustavassa riskien tunnistamisessa on tarkoituksenmukaista tunnistaa käyttökohteen riskien lisäksi elinkaaren eri vaiheisiin, kuten materiaalin varastointiin ja materiaalin käytön mahdollisiin päästöihin liittyvät riskit. Alustava riskien tunnistaminen ja määrittäminen tulee nähdä aina prosessin välttämättömänä esivaiheena.

Alaluvussa 4.3.2 on esitetty käyttömuotoluokittelu, jota voidaan soveltaa riskien tunnistamisessa. Luokittelu ei ole kaikilta osin selkeä. Erityisesti käyttöluokka 4 sisältää hyvin erityyppisiä käyttöjä erilaisissa olosuhteissa. Myöskään tekstissä esitettyyn näkemystä, että tähän luokkaan ei kohdisteta ympäristöriskien tarkastelua, ei voida pitää hyväksyttävänä kategorisena lähtökohtana. Lisäksi tämän vaiheen loppukäyttöskenaariossa tulee tarkastelun lähtökohdaksi ottaa herkin mahdollinen suunniteltu käyttöympäristö.

Alaluvussa 4.3.3 on käsitelty jätteen haitallisin ominaisuuksia, jonka määrittely johdetaan CLP-asetuksen mukaisesta vaaraluokittelusta. CLP-asetuksen mukaista luokittelua ei kuitenkaan voida pitää ainoa perusteena haitallisuutta määritettäessä. Monessa tapauksessa myös luokittelemattomat kemikaalit voivat olla ympäristön kannalta haitallisia. CLP-luokittelussa ei myöskään tunnisteta pienien pitoisuuksien esiintymisen merkitystä. Haitallisuuden ominaisuuden määrittelyä on syytä tekstissä laajentaa.

Tarkennetussa riskien määrittelyssä (4.2.4) tarkastellaan käsitteellisen mallin laatimista ja vertailua olemassa oleviin aineisiin. Mallin laatimisessa on tärkeää, että arvioinnissa käytetään pahinta mahdollista skenaariota. Arvioinnissa on otettava huomioon haitallisen aineen mahdollinen kulkeutumien eri ympäristöön, kuin sen ensisijainen käyttötarkoitus olisi. Myös aineen käytöstä aiheutuva mahdollinen päästö on tunnistettava. Vertailun tekemisessä käytetty polttoaine-esimerkki ei ole asiaa selkeyttävä ja se on syytä poistaa.

Sen ohella, että EEJ-materiaalia verrataan olemassa oleviin tuotteisiin, olisi riskien tunnistamisessa syytä verrata, miten riskienhallintatoimenpiteet muuttuvat, jos jätteen status muuttuu EEJ-

materiaaliksi. Näin saataisiin lisätietoa niistä elinkaaren kohdista, jossa jätelain antama ympäristönsuojelutaso on vaarassa heiketä luokittelun seurauksena.

Kommentit alalukuun 4.4 Tapauskohtainen riskinarviointi

-

Kommentit alalukuun 4.5 Laadunvarmistus ja laadunvarmistusjärjestelmä

Asiakirjassa on käsitelty lopputuotteen laadunvarmistusta (4.5) suppeasti. Tarkastelua on syytä laajentaa koko jätteenkäsittelyprosessin laadunhallintaan. Laadunvarmistus on nähtävä yhdeksi osaksi laadunvalvontaa, jossa on kyse materiaalin ja prosessin laadun ohjauksesta. Laadunvarmistamisessa on taas lähtökohdiltaan kyse tuotteiden ja prosessien tarkastamisesta ensisijaisesti laadunvalvonta-asiakirjoista saaduista tuloksista. Käytettäviä termejä ja kuvausta on syytä tarkistaa muun muassa niin, että otsikossa käytettäisiin termejä laadunvalvonta ja laadunvarmistusjärjestelmä.

Jätteen käsittelyn ja EEJ-materiaalin valmistamisen tulee olla suunniteltua, hallittua ja valvottua laadunhallintajärjestelmän avulla. Asiakirjassa todetaan, että laadunvalvonta kohdistuu sekä hyödyntämistoimeen että lopputuotteeseen. Käytännössä jätteen alkuperä, sen ominaisuudet ja jätteen laadun varmistaminen sekä jätteen jäljitettävyys voivat muodostua hyvin keskeiseksi tekijäksi laadun hallinnassa. Tämä on syytä erikseen kohdassa todeta.

EEJ-materiaalin valmistusvaiheen laadunhallinnan keskeisimpiä osa-alueita ovat jätteen jäljitettävyys, käsittely- ja laatuvaatimukset, näytteenotto- ja tuoteaineanalyysit sekä dokumentaatio. Dokumentointi muodostaa laadunhallinnassa tärkeän osan. Asiassa on tärkeää, että organisaatio luo, dokumentoi ja toteuttaa laadunvalvonta- ja laadunvarmistusjärjestelmää, ylläpitää sitä ja parantaa jatkuvasti sen vaikuttavuutta. Vaikka tältä järjestelmältä ei edellytetä tietyn standardin mukaisuutta, hyvänä lähtökohtana toimii yleinen laadunhallintaa kuvaava standardi EN ISO 9001:2008.

Laadunvarmistusjärjestelmää tai paremminkin laadunhallintajärjestelmää on kuvattu asiakirjassa pelkästään siihen kuuluvien asioiden luettelona. Koska asia on tärkeä, kohtien sisällön kuvailua on syytä täydentää.

EEJ-materiaalin laadun varmistuksessa yksi oleellinen asiakokonaisuus on näytteenoton ja näytteen käsittelyn sekä tarvittavien analyysien määrittely ja toteuttaminen. Laadun osoittamiseksi näytteenotossa, analyyseissä ja tulosten ilmoittamisessa tulee lähtökohtaisesti käyttää kansallisia tai kansainvälisiä standardeja.

Näytteenotto on erityisen tärkeää mittaustulosten luotettavuuden kannalta. Näytteet tulee olla edustavia. Näytteenottajan tulee olla näytteenottokoulutuksen saanut henkilö. Laboratorion analyysimenetelmien tulee olla akkreditoituja.

Luku 5 Tapausesimerkit

Yleiskommentit lukuun 5

Luvussa on esitetty joitakin tapausesimerkkejä. Esimerkkien sisällyttäminen asiakirjaan on sinänsä hyödyllistä, mutta esimerkkitaupukset kuuluvat luontevammin raportin liitteeksi. Tekstissä on myös syytä todeta, että esimerkeillä pyritään havainnollistamaan esitetyn riskinhallintakehikon soveltamista eräisiin jätteisiin. Samalla on tärkeää korostaa, että esimerkit eivät muodosta sitovia arviointikriteerejä, vaan niiden tarkoituksena on vain havainnollistaa esitetyn riskinarviointimallin periaatteita.

Kommentit alalukuun 5.1 Kemikaalijätteet ja niiden seokset

-

Kommentit alalukuun 5.2 Maanvaraisesti sijoitettava jäteperäinen materiaali

-

Heinonen Mika
Pirkanmaan ELY-keskus

Leinonen Kari
Lupa- ja valvontavirasto - Yleisen edun valvontayksikkö