



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

UTU-työryhmän loppuraportti: Ehdotus uuden päättöksentekomenettelyn luomiseksi uusiomateriaalien tuotteistamiseksi

18.12.2023

Sisällys

1. Johdanto	4
1.1. Tausta.....	4
1.2. Työryhmän toimeksianto ja työskentely.....	5
1.3. Työryhmän väliraportin johtopäätökset	6
1.4. Mietinnön terminologia ja rakenne	7
2. Toimivaltainen viranomainen	8
2.1. Tausta ja lähtökohdat	8
2.2. Vaihtoehdot ja niiden vertailu	9
2.3. Yhteenvetoa ja vertailua	9
3. UTU-menettelyn suhde ympäristölupaan.....	10
3.1. Keskeiset kysymykset ja haasteet menettelyiden yhteensovittamisessa.....	10
3.2. Vaihtoehdot	11
Vaihtoehto 1: aina erillinen UTU-menettely.....	12
Vaihtoehto 2: UTU-menettely tai lupamenettely	12
3.3. Vaihtoehtojen vertailu	12
4. UTU-päätöksentekomenettely.....	14
4.1. Tausta ja lähtökohdat	14
4.2. Ennakollinen neuvonta	14
4.3. Hakemuksen tekeminen ja sisältö	15
4.4. Hakemuksen käsittely	15
4.4.1. Hakemuksen ottaminen käsittelyyn sekä hakemuksen täydentäminen	15
4.4.2. Kuuleminen	16
4.4.3. Lausunnot.....	18
4.4. Määrä- tai tavoiteajan asettaminen UTU-päätökselle.....	20
5. Päätöksen muuttaminen ja peruuttaminen	20
6. Muutoksenhaku UTU-päätöksestä	21
7. Vanhat päätökset ja siirtymäsääntely.....	23
8. Rajapinnat kemikaali- ja tuotesääntelyyn.....	24
8.2 Tuotelainsäädännön mukainen viranomainen	27
8.3 Jätteen siirtoviranomainen	28
8.4 Kolmas osapuoli	29
8.5 Yhteenveto	30

9. Tapauskohtaisen UTU-menettelyn riskinarviointikehikko.....	30
9.1 Tavoitteet.....	30
9.2 Riskinarviointikehikon sisältö.....	30
10. Kyselyt yrityksille ja viranomaisille.....	32
10.1. Kyselyjen toteuttaminen.....	32
10.2 Yrityskyselyn tulokset.....	32
10.3 Viranomaiskyselyn tulokset	33
10.4 Uuden UTU-menettelyn tarve kyselyiden valossa	34
11. Yhteenveto ja jatkotoimet	34
11.1 Yhteenveto.....	34
11.2 Jatkotoimet	35
Liitteet	36

1. Johdanto

1.1. Tausta

Pyrittäessä kohti kiertotaloutta yhtenä keinona on jäteperäisten materiaalien ja teollisten prosessien sivuvirtojen (uusiomateriaalien) tuotteistamisen helpottaminen. Oikeudellisesti kyse on siitä, että kerran jätteeksi luokitellun materiaalin jätteeksi luokittelu voi päättyä tai teollisen prosessin ylijäämä voidaan luokitella sivutuotteeksi, jos jätelaissa (646/2011) ja jätedirektiivissä (2008/98/EY) säädetyt edellytykset täyttyvät.

Jätteeksi luokittelun päättymisestä (ei enää jätettä, EEJ) voidaan säätää jätelajikohtaisesti EU-harmonisoituina säädöksinä tai jos vastaavaa EU-säädöstä ei ole, kansallisesti valtioneuvoston asetuksella. Euroopan unionissa on säädetty EEJ-arviointiperusteita rauta-, teräs- ja alumiiniromulle, lasimurskalle ja kupariromulle. Lisäksi EU:n lannoitevalmisteasetuksessa (2019/1009/EU) säädetään tiettyjen jätemateriaalien jätteeksi luokittelun päättymisestä silloin, kun ne sisältyvät vaatimustenmukaiseen EU-lannoitevalmisteseen (artikla 19). EU:ssa valmistellaan EEJ-arviointiperusteita (taustaselvitys) kierrätetyille muoville.

Ensimmäinen kansallinen EEJ-säädös, valtioneuvoston asetus betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymistä koskevista arviointiperusteista (466/2022), tuli voimaan syyskuussa 2022. Lisäksi valmistelussa on valtioneuvoston asetus mekaanisesti kierrätetyn muovijätteen jätteeksi luokittelun päättymistä koskevista arviointiperusteista, jota valmistellaan samanaikaisesti EU:ssa käynnissä olevan EU-tasoisien muovin arviointiperusteita koskevan asetuksen kanssa. Säädöksiä sovelletaan yleisesti, toisin sanoen ne koskevat kaikkia toiminnanharjoittajia, jotka tuottavat tai joilla on hallussaan säädöksessä tarkoitettua uusiomateriaalia. Sivutuotteeksi luokittelua koskevia EU-säädöksiä tai kansallisia asetuksia ei ole toistaiseksi annettu.

Jos EU-tason tai kansallista säädöstä ei ole, jätteeksi luokittelun päättyminen tai sivutuotteeksi määrittäminen voidaan ratkaista jokaisen toiminnanharjoittajan ja tämän hallussa olevan materiaalin osalta erikseen tapauskohtaisessa päätöksentekomenettelyssä. Nykyisin materiaalin statuksesta päätetään 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. Muutoksenhakutuomioistuimena lupaviranomaisen päätöksiin toimii Vaasan hallinto-oikeus. Lisäksi valvontaviranomainen voi edelleen toiminnanharjoittajan pyynnöstä ja tämän esittämällä perusteilla arvioida ja todentaa, onko kyse jätteestä vai ei. Valituskelpoisen hallintopäätöksen saadakseen toiminnanharjoittajan on kuitenkin tehtävä ympäristönsuojelulain mukainen lupahakemus tai luvan muuttamista koskeva hakemus.

Ympäristölupamenettely soveltuu huonosti pelkästään materiaalin jätestatusta koskevaan päätöksentekoon, sillä ympäristölupamenettelyssä on kyse tiettyyn paikkaan sidotun toiminnan päästöjen ja niistä mahdollisesti aiheutuvan ympäristön pilaantumisen arviointiin luodusta menettelystä. Jätteeksi luokittelun päättymistä tai sivutuotetta koskevan päätöksen yhteydessä arvioidaan myös materiaalin hyödyntämisen mahdollisia terveys- ja ympäristöriskejä, mutta ne eivät ole sidoksissa tiettyyn tuotantopaikkaan ja sen lähiympäristöön. Tässä mielessä kyse on ennemminkin tuotehyväksynnästä. Voimassa oleva jätelaki tai ympäristönsuojelulaki eivät tällaista tuotehyväksyntätyyppistä menettelyä sisällä.¹

¹ Kauppila, Jussi – Turunen, Topi: Materiaalin jätestatuksesta päättäminen tapauskohtaisesti: menettelyyn liittyvien sääntelyvaihtoehtojen tarkastelua. Muistio 30.1.2019.

Uusiomateriaaleja koskevan päätöksenteon kehittäminen kytkeytyy yleisempään lupamenettelyjen sujuvoittamiseen, jossa pyrkimyksenä on nopeuttaa ja keventää viranomaispäätöksentekoa ilman, että samalla heikennetään ympäristön laatua tai ympäristönsuojelun tasoa. Ympäristöoikeuden alalla sujuvoittamista on toteutettu lähinnä ympäristönsuojelulain uudistamisen yhteydessä.² Yhden luukun periaatteen toteuttamisella on tavoiteltu paitsi hankkeiden ennakkovalvonnan nopeutumista; asiakkaan ja viranomaisen hallinnollisen työn vähentymistä; lupamenettelyjen päällekkäisyyden vähenemistä; viranomaisten välisen yhteistyön parantumista ja viranomaisjärjestelmän yksinkertaistumista; ympäristönsuojelun, elinympäristön turvallisuuden ja maankäytön suunnitelmallisuuden kehittymistä sekä osallistumisprosessien ja muutoksenhakumenettelyiden yksinkertaistumista.³

Sujuvoitettaessa tarkastelun kohteena ei ole pelkästään asian ratkaiseminen viranomaisessa, vaan myös hakemuksen oikea laatiminen ja riittävien selvitysten hankkiminen. Sähköisen asioinnin kehittämisellä on nähty olevan keskeinen rooli sujuvoittamisessa.⁴

Yleisten sujuvoittamistoimien lisäksi jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotetta koskevia käytäntöjä on tarkasteltu sujuvoittamisen näkökulmasta myös EU-tasolla.⁵ Eri jäsenmaissa on luotu erilaisia menettelyjä tapauskohtaiselle päätöksenteolle. Osassa jäsenmaita päätöksenteko on viranomaisvetoista, toisissa taas pyrkimyksenä tarkennetun ohjeistuksen avulla siirtää vastuuta yhä enemmän toiminnanharjoittajille.⁶ Jälkimmäisessä tapauksessa viranomaisten rooli painottuu jälkivalvontaan.

1.2. Työryhmän toimeksianto ja työskentely

Jätelain muutoksen 714/2021 yhteydessä tapauskohtaiseen päätöksentekoon tehtyjä täsmennyksiä pidettiin useiden toiminnanharjoittajien ja viranomaisten taholta riittämättömänä päätöksenteon sujuvuuden ja yhtenäisyyden edistämisen kannalta. Eduskunta antoikin vastauksessaan (EV 112/2021 vp) lausuman sääntelyn kehittämiseksi: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää mahdollisuudet säätää kevyempi, erityisesti jätteeksi luokittelun päättymiseen sovellettava uusi menettely, jossa toimivalta keskitetään yhdelle viranomaiselle.”

Ympäristöministeriö asetti 23.8.2021 uusiomateriaalien tuotteistamista käsittelevän työryhmän (UTU-työryhmä) seuraamaan ja kehittämään jätteeksi luokittelun päättymistä (ei-enää-jätettä, EEJ) ja sivutuotteita koskevaa sääntelyä ja hallintokäytäntöjä.

Työryhmässä oli laajapohjainen edustus seuraavista organisaatioista: ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Suomen Kuntaliitto, Suomen Ympäristökeskus, Kemianteollisuus ry, Muoviteollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Rakennusteollisuus RT ry, INFRA ry, Teknoliateollisuus ry,

² Ks. esimerkiksi HE 214/2013 vp. sekä HE 257/2014 vp.

³ Belinskij ym. 2016, s. II ja 1.

⁴ Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen, Arvio toteuttamisvaihtoehdoista, Ympäristömenettelyjen arviointiryhmä. Ympäristöministeriön raportteja 13/2015, s. 19-20 ja 23.

⁵ [Study to assess member states \(MS\) practices on by-product \(BP\) and end-of waste \(EoW\) - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://www.impel.eu/en/tools/guidance-making-the-circular-economy-work)

<https://www.impel.eu/en/tools/guidance-making-the-circular-economy-work>

⁶ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/beb56eaa-9fc0-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-130854906>

Kierrätysteollisuus ry sekä Suomen Biokierto ja Biokaasu ry. Tukes on ollut edustettuna 4.4.2023 kokouksesta lähtien.

Työryhmän tehtävänä oli erityisesti:

1. kartoittaa nykyiseen jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteita koskevaan tapauskohtaiseen päätöksentekoon liittyviä kokemuksia ja seurata tapauskohtaista jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteeksi luokittelua koskevaa hallintokäytäntöä;
2. tarkastella tapauskohtaisen jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteeksi luokittelua koskevan päätöksenteon menettelyllisiä kehittämisvaihtoehtoja (mukaan lukien tapauskohtaisen päätöksentekomenettelyn keventäminen ja keskittäminen yhdelle viranomaiselle) ja tehdä esitys tätä koskevista lainsäädäntömuutostarpeista;
3. arvioida tarvetta ja toimintatapoja kansallisten jätelajikohtaisten EEJ-asetusten säätämiseksi; ja
4. seurata EU:ssa tapahtuvaa kehitystä ja tarvittaessa tunnistaa vaikutuskohteita (esimerkiksi liittyen jätelajeihin, joiden osalta EU-harmonisointi olisi tarpeen tai hyödyllinen).

Työryhmän tehtävänä oli ottaa työssään huomioon myös jätteeksi luokittelun päättymiseen ja sivutuotesääntelyyn liittyvä tuote- ja kemikaalilainsäädäntönäkökulma.

Työryhmä kokoontui vuosina 2021-2023 yhteensä 14 kertaa. Työryhmän työ jakaantui kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa 2021-2022 tunnistettiin pääasialliset sääntelyvaihtoehdot tapauskohtaisen päätösmenettelyn kehittämiseksi ja vertailtiin niitä työryhmän tavoitteiden pohjalta. Vertailun tulokset ja suositukset jatkotyölle julkaistiin väliraportissa. Loppuraportti työstettiin väliraportin suositusten pohjalta.

1.3. Työryhmän väliraportin johtopäätökset

Työryhmä antoi 30.6.2022 väliraporttinsa tapauskohtaisen päätöksentekomenettelyn eri kehittämisvaihtoehtojen tarkastelusta ja vertailusta.⁷ Väliraportissa tarkasteltiin tapauskohtaisen päätöksentekomenettelyn kehittämiseksi kolmea eri päävaihtoehtoa.

Vaihtoehtojen vertailun perusteella työryhmä ehdotti, että tapauskohtainen päätös tehtäisiin uudessa, jätelaissa säädettävässä menettelyssä, ja päätöksentekotoimivalta keskitettäisiin yhdelle viranomaiselle. Uusi menettely koskisi sekä EEJ-päätöksiä että sivutuotteeksi määrittelyä.

Työryhmä arvioi, että näin saavutettaisiin parhaiten päätöksentekomenettelyn kehittämiselle asetetut tavoitteet päätöksenteon sujuvuudesta, ennakoitavuudesta ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuudesta. Uuden menettelyn kehittämisen lisäksi työryhmä ehdotti EEJ- ja sivutuotepäätöksiä koskevan päätöstiетokannan perustamista ja kehittämistä sekä uusiomateriaalien riskien ja ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämistä systemaattisemmaksi.

⁷ UTU-työryhmän väliraportti 30.6.2022: Tapauskohtaisen jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteita koskevan päätöksenteon kehittäminen. Saatavilla sähköisenä ympäristöministeriön internet-sivuilla: <https://ym.fi/documents/1410903/38678498/Tapauskohtaisen+j%C3%A4tteesi+luokittelun+p%C3%A4%C3%A4ttymist%C3%A4+ja+sivutuotteita+koskevan+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksenteon+kehitt%C3%A4minen+-+v%C3%A4liraportti+30062022.pdf/bb788a35-e004-df95-2d4c-adb3bbacc34f/Tapauskohtaisen+j%C3%A4tteesi+luokittelun+p%C3%A4%C3%A4ttymist%C3%A4+ja+sivutuotteita+koskevan+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksenteon+kehitt%C3%A4minen+-+v%C3%A4liraportti+30062022.pdf?t=1656646369040>.

Työryhmä tunnisti jatkovalmistelussa tarkemmin tarkasteltaviksi erityisesti seuraavat seikat:

- Tapauskohtaisessa päätöksenteossa uuden toimivaltaisen viranomaistahon selvittäminen.
- Uuden tapauskohtaisen päätöksentekomenettelyn ja muiden menettelyiden välinen, tarkempi edellytyksien ja asianosaisten suhteiden välinen tarkastelu (erityisesti suhde ympäristölupamenettelyyn)
- Päätöksenteolle mahdollisesti asetettavan tavoiteajan tarkastelu.
- Viranomaisresurssien lisääminen ja niiden tehokas käyttö.
- Tapauskohtaista päätöksentekoa koskevien lomakkeiden sekä tietojärjestelmien päivittämistarpeet.
- Kemikaali- ja tuotesäätelyn sekä tapauskohtaisen päätöksenteon rajapintojen tarkastelu.

1.4. Mietinnön terminologia ja rakenne

Tekstin sujuvoittamiseksi loppuraportissa käytetään jatkossa seuraavia termejä:

- *UTU-materiaalilla* tarkoitetaan ainetta tai esinettä, joka voi tulla jätelain 5 a tai 5 b §:ssä tarkoitetun arvioinnin ja päätöksenteon piiriin, ja joka sen jälkeen voi olla tuote.
- *Uusiomateriaalien tuotteistamisella (UTU)* tarkoitetaan yleisesti toiminnanharjoittajien ja viranomaisten toimia materiaalin jätteeksi luokittelun päättymiseksi tai sivutuotteeksi luokittelemiseksi.
- *UTU-päätöksellä* tarkoitetaan valituskelpoista hallintopäätöstä, jossa viranomainen päättää siitä, onko aineen tai esineen jäteluonne katsottava päättyneeksi (EEJ, ei enää jätettä) tai onko se katsottava sivutuotteeksi.
- *UTU-hakemuksella* tarkoitetaan jätteeksi luokittelun päättymistä tai sivutuotteeksi luokittelua koskevaa hakemusta, joka osoitetaan UTU-viranomaiselle ja jonka sisältövaatimuksista säädettäisiin jätelaissa ja -asetuksessa.
- *UTU-viranomaisella* viitataan ehdotettavaan uuteen viranomaiseen, joka tekee UTU-päätöksen tai jolla on muun viranomaisen tekemässä UTU-päätöksessä asiantuntijaviranomaisen rooli.
- *UTU-menettelyllä* tarkoitetaan viranomaisprosessia, jossa viranomainen UTU-hakemuksen perusteella tekee UTU-päätöksen.

Raportti on jaettu päälukuihin seuraavasti: Työryhmän väliraportin alustavan vaihtoehtotarkastelun pohjalta muodostetut työryhmän ehdotukset tarpeellisista lainsäädäntömuutoksista käsitellään aihepiireittäin mietinnön luvuissa 2-6. Uutta päätöksentekomenettelyä koskevat keskeiset aihepiirit ovat: toimivaltainen viranomainen; tapauskohtaisen päätöksentekomenettelyn suhde ympäristölupaan; päätöksentekomenettely, mukaan lukien hakemuksen sisältövaatimukset, asianosaisuus ja osallistuminen, päätöksen sisältövaatimukset ja tavoiteajan asettaminen; päätöksen muuttaminen ja peruuttaminen; sekä muutoksenhaku. Luvussa 7 käsitellään suhtautumista vanhoihin viranomaisratkaisuihin sen jälkeen, kun uusi säätely on tullut voimaan.

Lisäksi työryhmässä on erillisinä hankkeina selvitetty materiaalien riskien ja ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämistä tapauskohtaisen päätöksenteon tueksi sekä jäte-, tuote- ja kemikaalisäätelyn rajapintoja, jotka tulee ottaa huomioon tapauskohtaisessa päätöksenteossa. Näiden selvitysten keskeinen sisältö kuvataan mietinnön luvuissa 8 ja 9.

2. Toimivaltainen viranomainen

2.1. Tausta ja lähtökohdat

Työryhmän tehtävänä oli arvioida uuden menettelyn säätämisen yhteydessä UTU-päätöksenteon keskittämistä yhdelle valtion viranomaiselle (UTU-viranomainen). Viranomaisesta ja sen tarvitsemista resursseista päätettäessä pyritään muodostamaan mahdollisimman tarkka arvio tulevien UTU-hakemusten ja –päätösten määrästä.

Työryhmän teettämään päätösten määrää koskevaan kyselyyn vastasi 4 aluehallintovirastoa, 4 ELY-keskusta ja 50 kunnan ympäristönsuojeluviranomaista. Aluehallintovirastoissa UTU-asioita on viime vuosina tullut virastosta riippuen vuosittain vireille muutamasta jopa kahteen kymmeneen, mitä voidaan pitää merkittävänä määränä. Toisaalta UTU-asioden määrässä oli merkittävää vaihtelua eri viranomaisten välillä. Kaikki aluehallintovirastot arvioivat vastauksissaan, että UTU-asioden määrä tulee jatkossa lisääntymään. Erilaisista uusiomateriaalien käyttösovelluksista mainintoja saivat muun muassa polttoaineiden valmistus jättepohjaisista raaka-aineista, kierrätysöljyt, jätteistä valmistetut jäähdytys- ja kylmäaineet, jättepohjaiset lannoitteet, jätemuovien kemiallinen kierrätys, akkukierrätys, kierrätyskuidut, biokaasulaitosten jakeet ja uusiorakennusmateriaalit.

UTU-päätöksenteon keskeiseksi haasteeksi on tunnistettu päätösharkinnan edellyttämä monialainen erityisasiantuntemus. Nykyisessä voimakkaasti hajautetussa viranomaisrakenteessa UTU-asioita tulee yksittäisen valtion tai kunnan lupaviranomaisen ratkaistavaksi verrattain harvoin, jolloin rutiinia ei synny. Päätöksenteon hajaantuminen johtaa siihen, että samaa tai samankaltaista materiaalia koskevat päätökset voivat poiketa toisistaan merkittävästi. Tämä puolestaan on ongelma toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Näistä lähtökohdista on todennäköistä, että UTU-päätöksenteon keskittäminen yhdelle viranomaistaholle mahdollistaa päätöksenteon rutinoitumisen, mikä lisää päätösten ennakoitavuutta ja yhdenmukaisuutta. Keskittämisen voidaan arvioida myös selkeyttävän päätöksentekomenettelyä nykytilaan verrattuna, mikä voi osaltaan rohkaista tekemään UTU-hakemuksia ja lisätä niiden määrää.

UTU-päätökset on keskitettävä *valtakunnallisen toimivallan omaavalle* viranomaiselle, sillä päätösten vaikutukset ovat maanlaajuisia. Muutoin UTU-viranomaisen valintaan vaikuttaa etenkin pyrkimys viranomaisvoimavarojen ja UTU-asioden asiantuntemuksen mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön. UTU-viranomaisen valinnassa on samalla varmistettava, että päätöksenteon resurssit lisääntyvät nykyiseen verrattuna. Osaltaan keskittämisen mielekkyyteen vaikuttaa se, miten UTU-hakemusten määrä tulevaisuudessa kehittyy. Mitä enemmän hakemuksia tulee käsiteltäväksi, sitä suurempi hyöty saadaan keskitetystä päätöksenteosta. Toimivaltaisen viranomaisen arvioinnissa ja valinnassa tulee ottaa huomioon myös nykyisten viranomaistehtävien synergiaedut suhteessa UTU-päätöksentekoon.

Petteri Opon hallitusohjelman mukaan ympäristölupakäsittely (lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävät) kootaan juridisesti yhteen viranomaiseen viimeistään vuoden 2026 alusta. Käytännössä tämä tarkoittaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristönsuojelua koskevien toimintojen yhdistämistä. Uudistuksen toteutuessa UTU-viranomaisen valinta aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen välillä menettää merkityksensä, koska molemmissa tapauksissa UTU-päätökset tehtäisiin tulevaisuudessa yhdessä valtakunnallisessa viranomaisessa. Viranomaisen sisällä toteuttavilla järjestelyillä tulisi turvata UTU-asiantuntemuksen ja -asioiden käsittelyn keskittäminen ja riittävät resurssit.

Uuden valtakunnallista ympäristöviranomaista koskevan lainsäädännön ja sen toimeenpanon aikataulu on epävarma. Näin ollen voi olla, että UTU-menettelyä koskeva sääntely tulee voimaan ennen viranomaisuudistusta. Tältä varalta työryhmä on arvioinut mille nykyisistä viranomaisista toimivalta UTU-asioissa tulisi antaa.

2.2. Vaihtoehdot ja niiden vertailu

UTU-viranomaista valittaessa jätelain ja ympäristönsuojelulain mukaan toimivaltaiset viranomaiset ovat luonteva lähtökohta. Viranomaisten nykyisten tehtävien ja UTU-päätöksessä vaadittavan asiantuntemuksen perusteella kyseeseen voivat tulla lähinnä aluehallintovirasto (AVI), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) tai Suomen ympäristökeskus (Syke). Muista viranomaisista esimerkiksi Tukes ja Ruokavirasto valvovat tuotteita omalla toimialallaan ja Ruokavirasto tekee myös lannoitevalmisteiden hyväksyntää koskevia päätöksiä. Niillä ei kuitenkaan ole tuotteiden ympäristövaikutuksiin liittyvää asiantuntemusta tai toimivaltaa. Seuraavassa lähempi tarkastelu UTU-viranomaisen valinnassa kohdentuu aluehallintovirastoihin, ELY-keskuksiin ja Suomen ympäristökeskukseen.

Aluehallintoviranomaisten päätehtävä on toimia valtion ympäristölupaviranomaisena. Lisäksi se käsittelee toimivaltaansa kuuluvat ilmoituksenvaraista toimintaa koskevat asiat ja tukee kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa (YSL 21 §). ELY-keskus valvoo ympäristölupien ja lainsäädännön noudattamista valtion valvontaviranomaisena (YSL 23 §) ja toimii jätelain yleisenä valvontaviranomaisena (JL 24 §). Tietyillä ELY-keskuksilla on lisäksi erityistehtäviä: Pirkanmaan ELY toimii tuottajavastuun valvovana viranomaisena, Kaakkois-Suomen ELY:lle puolestaan on keskitetty ulkomaisten jätteenkuljettajien ja välittäjien rekisteröiminen jätehuoltorekisteriin. Suomen ympäristökeskuksella on ympäristönsuojelulain ja jätelain mukaan valvontaviranomaisen tehtäviä. YSL 21 §:n 4 momentin mukaan Suomen ympäristökeskus on otsoniasetuksen (EY No: 842/2006) ja F-kaasuasetuksen (EY No: 517/2014) mukainen toimivaltainen viranomainen. Suomen ympäristökeskus on jätelain 22 §:n mukaan valvontaviranomainen kansainvälisten jätesierrojen ja elohopea-asetuksen osalta. Lisäksi Suomen ympäristökeskuksella on molempien lakien mukaan asiantuntijatehtäviä sekä tietojen kokoamiseen ja tiedonvaihtoon liittyviä tehtäviä. UTU- viranomaistehtävä olisi Suomen ympäristökeskuksella uusi, hakemusasian käsittelyyn ja ratkaisemiseen liittyvä viranomaistehtävä. Tältä osin se rinnastuisi pitkälti kansainvälisiin jätteen siirtoihin liittyvään viranomaistehtävään, jossa Suomen ympäristökeskus myöntää hakemuksesta lupia jätteen siirroille.

Voimassaolevan lainsäädännön mukaan valtion tai kunnan ympäristölupaviranomainen ratkaisee UTU-asian ympäristölupamenettelyssä. Siten UTU-päätösten keskittäminen jollekin aluehallintovirastolle ei toisi viranomaiselle kokonaan uutta tehtävää, vaan lisää työtä ennestään tutussa tehtävässä, kun muissa aluehallintovirastoissa ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisissa ratkaistuja UTU-asioita siirtyisi UTU- viranomaiseksi valittavalle aluehallintovirastolle. ELY-keskukselle tehtävä olisi luonteeltaan uudenlainen, vaikka ne ovatkin osallistuneet ympäristölupamenettelyyn lausunnonantajina ja joissain tapauksissa antaneet toiminnanharjoittajille suullisia tai kirjallisia lausuntoja jätelain 5, 5a ja 5 b §:n soveltamista koskevissa kysymyksissä. Toisaalta jätelaissa ELY-keskuksilla on myös hallintopäätösten tekemiseen liittyvää toimivaltaa: ne hyväksyvät jätteen kuljettajat ja välittäjät jätehuoltorekisteriin (JL 11 luku). Aluehallintovirastolle ei jätelaissa säädetä muita tehtäviä kuin asiantuntijatehtävä yhtenä valtion viranomaisena (JL 27 §).

2.3. Yhteenvedoa ja vertailua

UTU-viranomaisen lopullinen valinta on poliittinen päätös, johon päätöksentekoon liittyvän asiantuntemuksen ja sen käytön tehokkuuden ohella vaikuttanee myös viranomaisen oma halukkuus

ottaa uusi tehtävä hoidettavakseen. Kaikilla edellä tarkastelluilla virastoilla on tällä hetkellä asiantuntemusta uusiomateriaalien ympäristö- ja terveysriskien arvioinnissa, samoin jätelainsäädännön soveltamisessa ja tulkinnassa. Eroja virastojen välillä voi olla lähinnä sen suhteen, kuinka hyvin UTU-tehtävä sopii yhteen viraston muiden tehtävien kanssa ja kuinka joustavasti UTU-päätösten tekemiseen palkattava henkilöstö voi tarvittaessa osallistua viraston muiden tehtävien hoitamiseen tilanteessa, jossa UTU-tehtävät eivät vie koko työaikaa.

Suomen ympäristökeskus on lähtökohtaisesti tutkimuslaitos, jolla kuitenkin on viranomaistehtäviä. Viranomaistehtävistä kansainväliset jätesiirot ovat UTU-päätösten tapaan hakemusasioita, joihin liittyy jätelain 5, 5a ja 5b §:n tulkintaa päätettäessä, mihin materiaaleihin ylipäättään sovelletaan jätteensiirtoasetusta ja sen mukaisia menettelyjä. Toisaalta UTU-päätösten keskitetty tekeminen olisi Suomen ympäristökeskukselle merkittävä uusi tehtävä ja edellyttäisi uuden henkilöstön palkkaamista tehtävää hoitamaan. Uuden henkilöstön käyttö tutkimustehtävissä olisi erittäin hankalaa, mutta kansainvälisten jätesiirottojen valvonnassa työskennellään osin saman tyyppistä asiantuntemusta vaativien tehtävien parissa.

Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset osallistuvat jo nyt UTU-päätöksentekoon osana ympäristölupien myöntämistä ja valvontaa. Jos UTU-hakemuksia on vähän, niissä on helppo ohjata UTU-asiantuntijat työskentelemään ympäristölupa-asioiden kanssa. Näin ollen UTU-päätösten ohjaaminen Suomen ympäristökeskukselle sisältää suuremman riskin resurssien tehottomalle käytölle, koska jos UTU-tehtäviin palkatuilla henkilöillä ei olisi jatkuvasti töitä UTU-päätösten kanssa, heidän ohjaamisensa muihin tehtäviin viraston sisällä olisi vaikeampaa. Vastaavasti suhteellisen pienetkin muutokset ja poissaolot UTU-päätöksiä tekevässä henkilöstössä voisivat Suomen ympäristökeskuksessa johtaa UTU-asioiden käsittelyn ruuhkautumiseen.

3. UTU-menettelyn suhde ympäristölupaan

3.1. Keskeiset kysymykset ja haasteet menettelyiden yhteensovittamisessa
Jätteen ammattimainen tai laitospäinen käsittely on ympäristöluvanvaraista toimintaa ja materiaalille UTU-päätöstä hakevalla toiminnanharjoittajalla on lähes poikkeuksetta ympäristölupa. Myös merkittävimmät teollisen tuotannon sivuvirrat, eli mahdolliset sivutuotteet, syntyvät luvanvaraisissa laitoksissa. UTU-menettelyn kehittämisessä keskeinen haaste onkin sen yhteensovittaminen toiminnan ympäristölupaharkinnan ja -menettelyn kanssa. Tavoitteena on, että UTU-menettely ei tarpeettomasti hankaloittaisi muita viranomaismenettelyitä.

Työryhmän väliraportissa asetettujen tavoitteiden mukaan UTU-menettelyn suhde ympäristölupaan tulisi olla mahdollisimman selkeä sekä viranomaisen että toiminnanharjoittajan näkökulmasta. UTU-menettelyssä toiminnanharjoittajan tulisi saada ennakkoneuvontaa ja hakemuksen vireillepanon tulisi olla toiminnanharjoittajalle yksinkertaista. UTU-päätöksen tarve voi myös nousta esiin vasta laitoksen ympäristölupaharkinnan yhteydessä. UTU-päätöksenteon ja ympäristölupaprosessin erillisyyden ei välttämättä kaikissa tapauksissa sujuvoita, vaan voi yksittäisissä tapauksissa mutkistaa ja viivästyttää päätöksentekoa nykytilanteeseen nähden. Vaikka päätöksentekotilanteet ovat UTU-asioissa erilaisia, voidaan UTU-menettelystä säädettäessä tilanteiden erilaisuus ottaa jossain määrin huomioon.

UTU-menettelyn selkeyden ja sujuvuuden kannalta merkitystä on sillä, liittyykö UTU-asia laajempaan luvanvaraiseen hankekokonaisuuteen, vai onko kyseessä vain UTU-asiaa koskeva päätös. Ensimmäisessä tapauksessa UTU-päätöksen sisältö vaikuttaa siihen, missä määrin lupaharkinnassa ja lupamääräysten asettamisessa on sovellettava jättesäätelyä. Sen sijaan ”puhtaassa” UTU-hakemuksessa on kyse siitä, että toiminnanharjoittaja haluaa tuotteistaa omissa tuotannoissaan

syntyvän jätteen tai toiselta toiminnanharjoittajalta vastaanottamansa jätteen. Tällaista tuotteistamisprosessia ei ole tarvetta käsitellä laitoksen lupa-asiana, ellei siihen sisälly tuotantoprosessin muutos tai jonkin uuden aineen tai jätteen käsittelyä, joka vaikuttaa laitoksen päästöihin ja sen aiheuttamaan pilaantumisen vaaraan olennaisesti tavalla, joka ympäristönsuojelulain 29 §:n mukaan edellyttää luvan muuttamista.

Jos tällainen uusi hanke tai toiminnan muuttaminen sisältää myös UTU-asian, UTU-menettelyn erottaminen laissa omaksi menettelykseen tarkoittaisi kahta erillistä päätösprosessia, joissa molemmissa olisi järjestettävä jonkinlainen kuuleminen ja molempiin liittyisi muutoksenhakuoikeus. Koska laitoksen ympäristölupa on käsiteltävä ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä, UTU-asian mahdollisesti selvästikin nopeampi käsittely erillisessä menettelyssä ei toiminnanharjoittajan näkökulmasta välttämättä toisi etua, koska uuden tai muutetun toiminnan luvan myöntämisen edellytykset ratkaistaan kuitenkin lopullisesti vasta ympäristölupapäätöksessä.

On kuitenkin hankala määrittää kovinkaan tarkasti, milloin UTU-päätöksellä on olennainen yhteys ympäristölupaharkintaan. Samoin on vaikea arvioida, ovatko tällaiset tilanteet niin yleisiä, että asia tulisi ylipäättään ottaa huomioon UTU-menettelystä säädettäessä. Toiminnassa syntyvän tai siinä käsiteltävän materiaalin jäteluonne voi vaikuttaa siihen, mitä sääntelyä toiminnan lupaharkintaan ja –päätökseen miltäkin osin sovelletaan, mitä päästöraja-arvoja ja tarkkailua koskevia määräyksiä annetaan, jne. Esimerkiksi pyrolyysiprosessilla tapahtuvassa muovin kemiallisessa kierrätyksessä syntyvän poltettavan kaasun jäteluonne vaikuttaa siihen, sovelletaanko toimintaan jätteenpoltoasetusta vai ei. Teollisuuspäästödirektiivin päivityksen yhteydessä pyrolyysia koskevaa sääntelyä tullaan kuitenkin näillä näkymin muuttamaan siten, että puhdistetun kaasun EEJ-status tulee poistumaan. Samoin ympäristönsuojelulain 59 §:n mukaista vakuutta sovelletaan vain jätteen käsittelyyn tai toimintaan, jossa syntyy merkittäviä määriä jätteitä. Toiminnassa käsiteltävien materiaalien jäteluonne voi vaikuttaa myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamiseen lähinnä silloin, kun jäteluonne johtaa YVA-lain (252/2017) liitteen 1 hankeluettelon kohdassa 11 (jätehuolto) tarkoitetun kynnyksen ylittymiseen.

Kaiken kaikkiaan työryhmässä on kuitenkin pidetty harvinaisena tilanteita, joissa ympäristölupapäätöksen tekeminen hankaloituisi olennaisesti siksi, että toimintaan liittyvää UTU-asiaa ei ole ratkaistu. Useimmiten asiakokonaisuudet ovat luonteeltaan sellaisia, että UTU-asia olisi käsiteltävissä erikseen. Voidaan myös ennakoida, että jatkossa UTU-statusta haetaan enenevässä määrin jo toiminnassa olevalle laitoksella syntyvälle sivuvirralla (sivutuote) tai siellä käsiteltävälle jätteelle (EEJ). Ja vaikka UTU-päätös liittyisikin lupaharkintaan, lupamääräyksiä voidaan jo nykysääntelyn perusteella antaa myös ehdollisena niin, että ne kytketään lainvoimaiseen UTU-päätökseen. Tällöin esimerkiksi laitosalueella varastoitavat jätemäärät ja toiminnalta vaadittavaa vakuus tai sen määrä riippuisi lupamääräyksen mukaan UTU-päätöksen sisällöstä.

Yhteensovittamisen kannalta vaikeimpia ovat monimutkaiset kiertotalouden arvoketjut, jossa jätteenkäsittely ja teollisuustuotanto sekä näiden ympäristöluvat ja UTU-päätökset ovat riippuvuussuhteissa keskenään ympäristöluvanvaraisuuksien kautta. Toisaalta kyseiset tilanteet ovat viranomaispäätöksenteolle haastavia hallinnollisista menettelysäännöistä riippumatta. Näissä tilanteissa korostuvatkin laadukas ennakkoneuvonta, hyvä viranomaisyhteistyö sekä muut toimintatavat, jotta eri toimijoilla ja viranomaisilla on yhteinen näkemys vaadittavista hallinnollisista menettelyistä jo ennen asioiden vireille laittoa.

3.2. Vaihtoehdot

Edellä jaksossa 3.1 kuvatun perusteella työryhmässä on päätetty tarkastella väliraportin ehdotuksen (vaihtoehto 1) rinnalla myös vaihtoehtoa, jossa olennaisesti ympäristölupaharkintaan liittyvät UTU-

päätökset tehdään edelleen lupamenettelyssä (vaihtoehto 2). Seuraavassa kuvataan vaihtoehdot pääkohdiltaan lähinnä päätösprosessin etenemisen näkökulmasta.

Vaihtoehto 1: aina erillinen UTU-menettely

Vaihtoehdossa 1 UTU-asian ratkaisee aina UTU-viranomainen erillisessä jätelaissa säädettyssä menettelyssä. Toiminnanharjoittaja tekee UTU-viranomaiselle osoitetun hakemuksen ja UTU-viranomainen ratkaisee asian jätelaissa säädettyjä vaatimuksia noudattaen.

Jos toiminnanharjoittajan lupaviranomaiselle tekemään ympäristölupahakemukseen sisältyy UTU-asia, lupaviranomainen siirtää sen UTU-viranomaiselle ja jatkaa muilta osin lupa-asian käsittelyä. Lupaviranomaisen on ilmoitettava toiminnanharjoittajalle UTU-asian siirtämisestä. Ilmoittamisesta säädetäisiin laissa erikseen.

UTU-viranomainen ratkaisee UTU-asian saatuaan toiminnanharjoittajalta tarvittavat tiedot. UTU-päätöksenteossa noudatetaan jätelakiin kirjattavia erityissäännöksiä siten kuin tässä raportissa jäljempänä kuvataan. UTU-viranomaisen päätökseen voi hakea muutosta Vaasan hallinto-oikeudesta ja sieltä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli asialle myönnetään valituslupa.

Mahdollinen samanaikainen ympäristölupaprosessi etenee ympäristönsuojelulain mukaisesti ja UTU-asian vireilläolo otetaan lupaharkinnassa tarpeen mukaan huomioon. UTU-viranomaisen on tiedotettava toimivaltaiselle lupaviranomaiselle UTU-hakemuksen vireille tulosta ja UTU-päätöksestä.

UTU-menettelyn pääasiallinen kulku ja suhde ympäristölupaan vaihtoehdossa 1 on kuvattu raportin liitteessä 1.

Vaihtoehto 2: UTU-menettely tai lupamenettely

Toisessa menettelyvaihtoehdossa ympäristölupaviranomainen voi ratkaista myös UTU-asian silloin, kun sillä on olennainen yhteys toiminnan ympäristölupaharkintaan. Tällöin UTU-viranomainen toimii lupaharkinnassa asiantuntijaviranomaisena UTU-asian osalta. Muissa tapauksissa päätöksenteko menee kuten vaihtoehdossa 1.

Toiminnanharjoittaja tekee UTU-asiaa koskevan hakemuksen joko UTU-viranomaiselle tai osana ympäristölupahakemusta lupaviranomaiselle. Hakemuksen saanut viranomainen päättää neuvoteltuaan toisen viranomaisen kanssa, onko UTU-hakemuksella olennainen yhteys lupaharkintaan vai ei. Vaihtoehtoisesti voidaan säätää myös niin, että UTU-asia ratkaistaan aina lupa-asian yhteydessä, jos asiat tulevat samanaikaisesti vireille.

Jos olennainen yhteys lupaharkintaan on, ympäristölupaviranomainen ratkaisee UTU-asian osana ympäristölupaharkintaa. Tällöin lupaviranomaisen on pyydettävä UTU-viranomaiselta lausunto UTU-asiassa (säädetään erikseen).

Koska lupaviranomainen ratkaisee UTU-asian osana ympäristölupaa, päätösmenettely ja valitusoikeus määräytyvät ympäristönsuojelulain mukaan myös UTU-asiassa. UTU-menettelyä koskevaa jätelain sääntelyä ei tällöin sovelleta.

UTU-menettelyn pääasiallinen kulku ja suhde ympäristölupaan vaihtoehdossa 2 on kuvattu raportin liitteessä 2.

3.3. Vaihtoehtojen vertailu

Alla olevassa taulukossa on vertailtu keskenään vaihtoehtoja 1 ja 2. Vertailu perustuu niihin sääntelyn tavoitteisiin ja laatukriteereihin, joita työryhmän väliraportissa on tunnistettu.

Taulukko 1. Menettelyvaihtoehtojen vertailu

Kriteeri	Vaihtoehto 1	Vaihtoehto 2
Menettelyjen selkeys	Selkeästi erilliset menettelyt UTU-asiassa ja lupa-asiassa.	Kaksi mahdollista menettelyä UTU-asiassa, yksi menettely kun UTU-asian kanssa vireillä lupa. Tulkinnanvaraisuus arvioitaessa UTU-asian olennaista yhteyttä lupaharkintaan.
Menettelyn sujuvuus ja ajallinen kesto	Sujuva pelkässä UTU-asiassa. Kaksi eri menettelyä, jos samalla vireillä lupa-asia. Joissain tapauksissa UTU-asian käsittely voi viivästyttää lupa-asian käsittelyä. Yleensä lupa-asia kuitenkin ratkaistavissa myös UTU-asian vireillä ollessa.	Sujuva UTU-asiassa ja lupa-asiassa. Rajapinnan tulkinnanvaraisuus ja soveltuvan menettelyn valinta voi kuitenkin aiheuttaa viivästystä, paitsi jos UTU-asia käsitellään aina yhdessä samalla vireillä olevan lupa-asian kanssa.
Päätöksenteon ennakoitavuus ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuus	Yksi UTU-viranomainen parantaa ennakoitavuutta ja yhdenvertaisuutta.	UTU-viranomaisen päätös tai lausunto parantaa ennakoitavuutta ja yhdenvertaisuutta, menettelyllinen yhdenvertaisuus ei aina toteudu.
Päätösten ymmärrettävyys, läpinäkyvyys ja saatavuus	Paranee UTU-viranomaisen ja tietokannan avulla	Paranee UTU-viranomaisen ja tietokannan avulla

Nykytilanteeseen verrattuna molemmat vaihtoehdot parantavat tilannetta tärkeimpien tavoitteiden, eli päätösten ennakoitavuuden, toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden ja päätösmenettelyn sujuvuuden näkökulmasta. Vaihtoehtojen väliset erot eivät ole merkittäviä ja ne riippuvat osin siitä, minkälaisia ratkaisuja etenkin vaihtoehdon 2 sääntelyn yksityiskohdissa tehdään.

Vaihtoehdon 1 etu on sääntelyn selkeys: UTU-asia päätetään aina erillisessä menettelyssä eikä tulkinnallisia epäselvyyksiä voi syntyä. Vaihtoehdon mahdollinen ongelma on, että UTU-päätöksen liittyessä olennaisella tavalla lupaharkintaan asiakokonaisuudessa tehdään kaksi viranomaispäätöstä. Päätösten erillisuus voi hankaloittaa lupaharkintaa ja UTU-päätöstä koskeva muutoksenhaku saattaa tuoda lisäviiveen ympäristöluvan käsittelyyn. Nämä tapaukset lienevät harvinaisia ja lupapäätöksen mahdolliseen viivästymiseen liittyvää ongelmaa vähentää mahdollisuus tehdä lupapäätös osin ehdollisena, jos UTU-viranomaisen päätös ei ole vielä lainvoimainen.

Vaihtoehdon 2 etu on viranomaisten mahdollisuus valita sovellettava menettely (UTU-menettely tai lupamenettely) tapauskohtaisesti sen mukaan, mikä merkitys UTU-asialla on lupaharkinnassa. Toisaalta tähän liittyy samalla haaste siitä, kuinka tarkasti ”olennainen yhteys” lupaharkintaan lainsäädännössä ja sen soveltamiskäytännössä määritetään. Vaihtoehto 2 ei ole yhtä selkeä kuin vaihtoehto 1, koska eri menettelyjen välinen rajapinta jää väistämättä jossain määrin

tulkinnanvaraiseksi. Tämä ongelma vähenee, jos UTU-asia säädetään aina käsiteltäväksi samaan aikaan vireillä olevan lupa-asian kanssa. Vaihtoehdossa 2 UTU-päätöksen asianosaiset ja muutoksenhakuoikeudet määrittyvät tapauskohtaisesti riippuen siitä, sattuuco UTU-asia liittymään ympäristöluvan harkintaan vai ei. Toisaalta ongelma ei ole merkittävä, jos sekä ympäristönsuojelulaki että jätelaki takaavat perusoikeusnäkökulmasta riittävän oikeusturvan ja osallistumisoikeudet UTU-päätöksissä.

4. UTU-päätöksentekomenettely

4.1. Tausta ja lähtökohdat

Työryhmä on väliraportissaan päättänyt esittää kokonaan uutta päätöksentekomenettelyä UTU-asioissa. Jätelaissa säädettäisiin menettelyn päävaiheista ja sisältövaatimuksista sekä muutoksenhausta ja tehtyjen päätösten muuttamisesta tai peruuttamisesta.

Työryhmän työskentelyssä on UTU-menettelyä luotaessa lähdetty yleislainsäädännön noudattamisen periaatteesta. Tämä tarkoittaa sitä, että jätelaissa säädettäisiin UTU-menettelyn sisällöstä hallintomenettelyä koskevasta yleislainsäädännöstä poiketen vain, jos erityissääntely nähdään oikeudellisista tai informatiivisista syistä selvästi tarpeelliseksi. Muilta osin UTU-menettelyssä noudatettaisiin hallintolakia (434/2003) ja muuta hallintomenettelyä koskevaa yleissääntelyä.

Yhteisestä lähtökohdasta huolimatta työryhmässä on esitetty erilaisia näkemyksiä muun ohella siitä, tulisiko viranomaisen UTU-päätöksenteolle asettaa sitova määräaika tai tavoiteaika. Samoin erilaisia näkemyksiä on hakemuksen käsittelyn yhteydessä pyydettyjen lausuntojen ja valitusoikeuden laajuuden osalta. Näitä kysymyksiä tarkastellaan lähemmin jäljempänä tässä jaksossa. **Työryhmän ehdotus UTU-menettelyksi kuvataan pääpiirteissään raportin liitteessä 3.**

4.2. Ennakollinen neuvonta

Työryhmässä on käyty keskustelua toiminnanharjoittajien ennakolliseen neuvontaan liittyvistä menettelysäännöksistä. Ennakollista neuvontaa on sinänsä pidetty erittäin tarpeellisena päätöksentekomenettelyn nopeuttamiseksi ja menettelyn sujuvoittamiseksi, sillä hyvin valmisteltujen hakemusten arvioidaan nopeuttavan viranomaisen päätöksentekoa merkittävästi.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisella on neuvontavelvollisuus. Viranomaisen on annettava viranomaisessa asioivalle hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa tarpeen mukaan ja toimivaltansa rajoissa. Tämän lisäksi ympäristölainsäädäntö sisältää hakijan ennakolliseen neuvontaan liittyvää sääntelyä. Ympäristölupamenettelyssä (YSL 39 a §) ennakollisen neuvonnan hyötynä ja tarkoituksena on pidetty sitä, että neuvonta sitouttaa hakijan lupaprosessiin ja koordinoi viranomaisyhteistyötä. Tämä voi parantaa päätöksen oikeellisuutta ja hyväksyttävyyttä ja siten myös vähentää virheellisten päätösten mahdollisuutta.

Työryhmässä on tuotu esiin, että UTU-asiaissa ennakollisen neuvonta voi mm. rajata tarvetta säätää yksityiskohtaisesti tahoista, joilta lausuntoa tulee pyytää. Lisäksi ennakollisen neuvonnan arvioidaan parantavan UTU- hakemusten laatua ja siten vaikuttavan myös vireille tulleiden hakemusten käsittelyn nopeuteen. Toisaalta on tuotu esille, että neuvonnasta ei selvästi rajatun UTU-asian yhteydessä tarvita YSL 39 a §:n kaltaista erityissääntelyä, vaan hallintolain sääntely (8 §) on riittävä. Lisäksi on huomattava, että ennakollisella neuvonnalla ei voida korvata kuulemista, osallistumisoikeuksien varaamista tai muita asian selvittämiseen liittyviä velvoitteita.

Työryhmä ei pidä ennakoneuvontaa koskevaa erityissääntelyä UTU-menettelyn yhteydessä välttämättömänä.

4.3. Hakemuksen tekeminen ja sisältö

UTU-hakemuksen tekisi jätelaissa käytettyjen termien mukaisesti aineen tai esineen haltija. Tällöin terminologia kattaa sekä sivutuotteeksi määrittämisen, että jätteeksi luokittelun päättymisen. Työryhmässä on keskusteltu myös mahdollisuudesta luoda uutta terminologiaa tai ulottaa ympäristönsuojelulain (toiminnanharjoittaja) tai kemikaalisääntelyn (seos) termejä UTU-menettelyyn. Pitäytyminen jätelain terminologiassa nähtiin kuitenkin lopulta selkeimpänä vaihtoehtona.

Työryhmässä on käsitelty myös UTU-hakemuksen kohdentumista. Käytännössä sama toiminnanharjoittaja voi tuottaa usealla eri laitoksella samaa materiaalia, jolloin nousee esiin kysymys siitä, voidaanko yhdellä hakemuksella hakea EEJ- tai sivutuotepäätöstä kaikille saman toiminnanharjoittajan laitoksille. Työryhmän näkemyksen mukaan hakemuksen kohdetta ei edellä mainituissa tilanteissa ole tarkoituksenmukaista rajata toimipaikkakohtaisesti, vaan yksi hakemus voisi kattaa useammilla saman yrityksen toimipaikoilla valmistettavaa tuotetta. Tällöin kuitenkin sekä materiaalin että sen käyttötarkoituksen on oltava sama. Yhtä hakijaa koskeva UTU-päätös sen sijaan ei koskisi muita mahdollisia hakijoita/yrityksiä, joilla on hallussaan samaa materiaalia. Yleiset (=kaikkia koskevat) säännöt annetaan valtioneuvoston asetuksella materiaaleista, joilla on laaja käyttöpotentiaali.

UTU-hakemus olisi tehtävä sähköisessä asiointipalvelussa. Hakemuksen voisi toimittaa myös sähköpostitse tai paperisena, jos hakemuksen laatiminen sähköisessä asiointipalvelussa ei ole mahdollista. Työryhmässä tuotiin esille, että myös vapaamuotoisen hakemuksen tulisi olla mahdollinen, eikä esimerkiksi tarkoitukseen valmistetun lomakkeen käytön tulisi olla pakollista.

Hakemuksessa tulisi olla sen käsittelyä varten tarpeelliset tiedot hakijasta ja tämän toiminnasta sekä aineesta tai esineestä, jonka jätteeksi luokittelun päättymistä tai luokittelemista sivutuotteeksi haetaan. Lisäksi hakemuksessa olisi esitettävä selvitys 5 a §:n 1 momentissa tai 5 b §:n 1 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymisestä. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hakemuksen tekemisestä ja sisällöstä. Työryhmä katsoo, että hakemusta koskeva tarkempi sääntely on todennäköisesti menettelyn sujuvoittamisen kannalta tarpeen.

4.4. Hakemuksen käsittely

4.4.1. Hakemuksen ottaminen käsittelyyn sekä hakemuksen täydentäminen
Toimivaltaisen viranomaisen tulisi ottaa UTU-hakemus käsiteltäväkseen ilman aiheetonta viivytystä. Viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksesta UTU-hakemuksen käsittelyssä ei ole välttämätöntä säätää jätelaissa erikseen, sillä hallintolain 23 §:ssä säädetään viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksesta viranomaisessa. Toisaalta esimerkiksi jätelain 96 §:ssä on erikseen toistettu hallintolain periaate ”ilman aiheetonta viivytystä” tapahtuvasta käsittelystä.

UTU-hakemuksen osalta tulee säätää myös hakemuksen täydentämisestä, mikäli hakemus on puutteellinen. Viranomaisen olisi pyydettävä jätteen haltijaa tai toiminnanharjoittajaa täydentämään puutteellista hakemusta annetussa määräajassa. Työryhmässä keskusteltiin muun muassa siitä, kuinka monta kertaa hakemusta voidaan täydentää, ja onko asiasta tarvetta säätää erikseen. Hakemuksen täydennyspyynnössä tulisi joka tapauksessa yksilöidä mahdollisimman tarkasti hakemuksen käsittelyä varten tarvittavat selvitykset ja asiakirjat. Hakemus, jota ei ole täydennetty määräajassa, voitaisiin jättää tutkimatta. Tähän liittyen työryhmässä on tuotu esille myös tarve säätää asetustasolla tarkemmin hakemuksen sisällöstä. Tämä auttaa viranomaista kohdentamaan täydennyspyyntönsä mahdollisimman yksiselitteisesti.

Esimerkiksi jätelain 96 §:ssä ei ole erikseen säädetty jätehuoltorekisteriin tehtävän hakemuksen täydentämisestä, mutta vastaavasti ympäristönsuojelulain 40 §:ssä on ympäristölupahakemuksen osalta näin tehty. YSL 40 §:n mukaan hakijalle tulee varata tilaisuus täydentää puutteellista hakemusta tai antaa muuta asian ratkaisemiseksi tarpeellista selvitystä asetetussa määräajassa uhalla, että asia voidaan jättää tutkimatta. Lisäksi hakija voidaan velvoittaa täydentämään hakemusta tai hankkimaan asian ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitys uhalla, että se hankitaan hakijan kustannuksella, mikäli asian ratkaisemisella on merkitystä yleisen edun kannalta tai muutoin painavat syyt edellyttävät sitä. Ympäristönsuojelulain erityissäätely on tältä osin katsottu olevan tarpeen tilanteisiin, joissa hakijalla ei ole omakohtaista intressiä asian ratkaisemiseksi, kuten esimerkiksi lupamääräysten tarkastamisen tai luvan muuttamisen yhteydessä. Vastaavaa tarvetta ei UTU-päätöksenteossa ole, koska asia voitaneen selvityksen puuttuessa aina ratkaista hakijan kannalta negatiivisesti. Ympäristönsuojelulain 40 §:n 3 momentissa säädetään lisäksi hallintolakia täydentävästi, että viranomaisen on perusteltava, miksi lisäselvitykset ovat asian ratkaisemisen kannalta tarpeen. Säännös on informatiivinen, koska kaikessa hallintotoiminnassa on perusteluvollisuus.

Jätelakiin otettava sääntely voisi joiltain osin vastata tarkkuudeltaan ympäristönsuojelulakia. Ehdotuksen mukaan pykälässä säädettäisiin muun ohella viranomaisen velvollisuudesta yksilöidä täydennyspyyntö ja asettaa sille selvä määräaika. Lisäksi säädettäisiin erikseen hakemuksen tutkimatta jättämisestä, mikäli hakija ei noudattaisi täydennyspyyntöä.

4.4.2. Kuuleminen

UTU-menettelyä rakennettaessa yhtenä keskeisenä kysymyksenä on ollut, kenelle uudessa menettelyssä tulisi turvata osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. UTU-asioiden luonteen vuoksi asianosaisuutta ja siihen liittyviä osallistumisoikeuksia on pidetty perusteltuna tarkastella eri pohjalta kuin ympäristölupamenettelyssä. UTU-päätöstä on luonnehdittu tuotehyväksynnän kaltaiseksi verrattuna paikkaan sidottuun ympäristölupaharkintaan. Toisaalta UTU-asiassa ei ole kyse pelkästään tuotteen laadun tai turvallisuuden takaamisesta, vaan päätöksellä on mahdollisia vaikutuksia terveyteen ja ympäristöön.⁸ Kyse on kuitenkin lähtökohtaisesti ympäristöllisestä päätöksenteosta.

Ympäristölupaharkinnan kohteena on laitoksen vaikutukset sen lähiympäristössä. UTU-päätöksessä syntyvää tuotetta useimmiten hyödynnetään ennalta määräämättömissä kohteissa. UTU-hakemuksen seurauksena luvitetun laitoksen prosessissa ei lähtökohtaisesti tapahdu muutoksia, jolloin esimerkiksi naapurustoon ei kohdistu sellaisia uusia vaikutuksia, joista ei jo määrättäisi ympäristöluvassa. Jos UTU-hakemuksen johdosta tehtäisiin muutoksia esimerkiksi syötteinä käytettäviin jätevirtoihin tai käsittelyprosessiin, tarkasteluun tulisi ympäristönsuojelulain 29 § ja luvan mahdollinen muuttaminen. Naapurien kuuleminen erikseen osana UTU-menettelyä ei siten ole tarpeellista. Toisaalta jokaisella kansalaisella on lähtökohtaisesti intressi tulla kuulluksi UTU-materiaalien käyttöön mahdollisesti liittyvistä huolista. Tästä näkökulmasta UTU-hakemuksen julkinen tiedoksi antaminen ja yleisön kuuleminen olisi perusteltua.

⁸ Ks. mm Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain, kaivoslain 40 ja 58 §:n ja ydinenergialain 23 §:n muuttamisesta (HE 169/2021 vp), jonka yhteydessä käytiin keskustelua riittävän osallistumisen takaamisesta mainittujen lakien mukaisissa päätöksissä.

Ympäristöllisestä päätöksenteosta säädettyä on otettava huomioon perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus ja sen tulkintaan vaikuttava Århusin yleissopimus.⁹ Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan ”julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon”. Århusin sopimus edellyttää julkisuuden, tiedon saannin ja osallistumisoikeuksien takaamista ympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Århusin sopimuksen liitteessä I on lueteltu päätökset, joiden yhteydessä sopimusta sovelletaan velvoittavana. Erillinen aineen tai esineen jäteluonnetta koskeva päätös ei sisälly liitteeseen, joten Århusin sopimuksesta ei suoraan seuraa Suomelle velvollisuutta sisällyttää yleisön kuulemista UTU-menettelyä koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Sopimus vaikuttaa kuitenkin perustuslain 20 §:n tulkintaan ja ympäristöperusoikeutta on Suomessa tulkittu niin, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa ei tulisi supistaa ilman erittäin painavia perusteita.¹⁰ Myös EU-oikeus sisältää ympäristötietoa ja osallistumista koskevaa sääntelyä, joka on otettava huomioon kuulemista koskevia konkreettisia oikeuksia muodostettaessa.¹¹

Århusin sopimuksen mukaan (6 artikla) yleisölle on tiedotettava ympäristöön liittyvän päätöksentekomenettelyn alkuvaiheessa joko julkisen ilmoituksen välityksellä tai tarvittaessa henkilökohtaisesti. Tiedottaminen on tehtävä riittävästi, hyvissä ajoin ja tehokkaasti. Tiedotettaviin asioihin kuuluvat ehdotettava ympäristöön vaikuttava toimi ja sen tarkoitus; maininta saatavilla olevasta ehdotettuun toimeen liittyvästä ympäristöä koskevasta tiedosta; yleisön osallistumismahdollisuudet; maininta toimivaltaisesta viranomaisesta tai muusta virallisesta elimestä, jolle huomautukset ja kysymykset voidaan esittää, sekä määräaika näiden huomautusten ja kysymysten esittämiselle. Sopimuksen 6 artiklan mukaan yleisön osallistumismenettelyn eri vaiheissa on oltava kohtuulliset määräajat, jotka antavat riittävästi aikaa yleisölle tiedottamiseen ja yleisölle mahdollisuuden valmistautua ja osallistua tehokkaasti ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Århusin sopimus sääntelee myös viranomaisten tiedottamisen ja kansalaisten osallistamisen laatua. Sopimuksen yleisten määräysten (2 artikla) mukaan virkamiesten ja viranomaisten tulee avustaa ja ohjata yleisöä sen hakiessa ympäristöasioita koskevia tietoja. Sopimuspuolilla on lisäksi oikeus toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, jotka lisäävät yleisön tiedonsaantia, osallistumista päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta enemmän kuin sopimuksessa edellytetään (5 artikla). Näin ollen esimerkiksi hakemusten tiedoksi antamisen sisältöä koskeva koskevalla tarkemmalla sääntelyllä voidaan edistää sopimuksen tavoitteita ja ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Ympäristönsuojelulakiin sisältyy useampia ns. kevennettyjä menettelyitä, kuten YSL 96 §:n mukainen hallinnollinen menettely eräissä asioissa sekä yleinen ilmoitusmenettely (115 a–e §). YSL:n 96 §:n mukaisessa kevennetyissä menettelyissä noudatetaan muutoin normaalia lupamenettelyä, mutta lupaviranomainen voi harkita onko asiassa tarpeellista pyytää lausuntoja, tiedottaa hakemuksesta ja julkaista päätös. YSL:n 115 a–e §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä kevennettyä menettelyä noudatetaan lausuntojen pyytämisessä, ilmoituksesta tiedottamisessa sekä ilmoituspäätöksen julkaisemisessa. Näissäkin menettelyissä kuitenkin asianosaista kuullaan, ja muille kuin asianosaisille (yleisölle) varataan tilaisuus ilmaista mielipiteensä asiasta.

⁹ Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (Sops 122/2004 vp).

¹⁰ Ekroos, Ari – Warsta, Matias – Lilja, Raimo, Asianosaiset ja valitusoikeus ympäristönsuojelulaissa. KETJUA-hanke: Enlawin Consulting Oy, Ekoleima Ay, s. 10.

¹¹ Olli Mäenpää: Oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä (Selvitys ympäristöministeriölle 11.9.2014).

Varsinaisessa tuotelainsäädännössä päätetään yleisesti ottaen siitä, onko tuote riittävän laadukas tarkoitukseensa ja liittyykö tuotteeseen tai sen käyttöön esimerkiksi turvallisuusriskejä. Tuotteiden mahdollinen ympäristöä pilaava vaikutus ei ole päätösharkinnan kohteena. Esimerkiksi eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetussa laissa (954/2012) säädetään menettelyistä sen toteamiseksi, täyttääkö rakennustuote maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tai sen nojalla säädetyt olennaiset tekniset kelpoisuusvaatimukset.¹² Lannoitelain (711/2022) sekä eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (517/2015) mukaisten lannoitevalmisteiden ja eläinperäisten sivutuotteiden hyväksyntä tapahtuu laitoshyväksyntänä. Laitoshyväksynnän myöntää Ruokavirasto. EU:n REACH-asetuksessa säädetään mm. aineiden yleisestä rekisteröintivaatimuksesta ja sen edellytyksistä, sekä aineiden käyttöön kohdistuvista kielloista ja rajoituksista ja lupamenettelystä. Mainitut hyväksymismenettelyt eivät sisällä minkäänlaista yleisön osallistumista.

Työryhmässä on tunnustettu varsinkin ympäristölupa-asioissa noudatetun naapurien kuulemisen soveltumattomuus UTU-asioissa. Toisaalta työryhmässä on tuotu esiin, että hallintopäätöksissä yleisesti noudatettava julkinen kuulutus voisi hyvin soveltua UTU-asioissa. Hallintolain 62 a §:n mukaan julkisella kuulutuksella tiedoksi annettavan asiakirjan tiedoksianto toimitetaan julkaisemalla kuulutus ja kuulutettava asiakirja yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla ja se on pidettävä yleisesti nähtävillä 14 vuorokauden ajan. Tarpeen mukaan kuulutus voidaan julkaista myös muulla tavoin.

Lähtökohtana voidaan pitää, että UTU-menettelyssä päätetään kansalaisten terveyteen ja elinympäristöön mahdollisesti vaikuttavasta asiasta. Tosin päätöksen mahdolliset terveys- ja ympäristövaikutukset vaihtelevat merkittävästikin riippuen siitä, minkälaisesta UTU-materiaalista tai siitä valmistettavasta tuotteesta ja käyttökohteesta on kyse. Esimerkiksi maarakentamisessa hyödynnettäviin UTU-materiaaleihin liittyy enemmän mahdollisia terveys- ja ympäristövaikutuksia kuin vaikkapa rakennuselementteihin tai kulutustuotteiden valmistuksessa hyödynnettäviin materiaaleihin. Näin ollen on perusteltua vähintäänkin harkita yleisön kuulemisvelvollisuuden säätämistä harkinnanvaraiseksi. Tällöin UTU-viranomaisen tulisi tapauskohtaisesti arvioida liittyykö hakemukseen sellainen mahdollinen terveys- tai ympäristövaikutus, että yleisön kuuleminen on tarpeen. Edelleen on arvioitava, voidaanko yleisön kuuleminen jättää kokonaan pois UTU-menettelystä.

Mahdollisen kuulemiseen määräajalla ja siihen liittyvillä sisältövaatimuksilla on yhteys: mitä selkeämpiä ja ymmärrettävämpiä esimerkiksi kuulemisen yhteydessä julkaistavat asiakirjat ovat, sitä lyhyempi kuulemisaika on mahdollinen. Kuuleminen voitaisiin suorittaa julkaisemalla hakemus tietoverkossa. Yleisölle tulisi antaa tarkoituksenmukainen, kuitenkin vähintään kahden viikon pituinen määräaika. Hakemusasiakirjojen lisäksi viranomaisen olisi tiedoksiannon yhteydessä julkaistava hakemusta koskeva tiivistelmä, jossa kuvataan hakemuksen kohteena olevan aineen tai esineen syntyprosessi, ominaisuudet ja suunniteltu käyttötarkoitus sekä arvio käytön vaikutuksista ja riskeistä.

4.4.3. Lausunnot

Nykyisessä päätöksentekomenettelyssä noudatetaan lausuntojen osalta ympäristönsuojelulain sääntelyä. Lain 42 §:ssä on säädetty yksityiskohtaisesti tahoista, joilta lupaviranomaisen on

¹² Sääntelyssä on kolme erilaista menettelyä rakennustuotteiden kelpoisuuden toteamiseksi: tyyppihyväksyntä; varmennustodistus; tai valmistuksen laadunvalvonta. Kyseessä ei ole varsinainen viranomaisratkaisu, vaan ympäristöministeriön valtuuttaman toimielimen antama hyväksymispäätös. Hakemuksesta annettuun toimielimen päätökseen haetaan oikaisua hallintolain mukaisesti.

pyydettyä lausuntoa. Työryhmässä on lähdetty siitä, että UTU-päätöksenteon tulisi olla mahdollisimman asiantuntijavetoista. Työryhmän jatkotyöskentelyssä yhtenä kysymyksenä on ollut se, tulisiko menettelyssä säätää erikseen miltä eri tahoilta lausuntoa pyydetään, vai olisiko tarkoituksenmukaisempaa jättää käytännöt hallintolain 6 luvun yleissääntelyn varaan.

Hallintolain sääntely jättäisi lausunnot pitkälti UTU-viranomaisen oman harkinnan varaan, kuitenkin niin, että hallintolain 31 §:n mukainen asian ”riittävä ja asianmukainen selvittäminen” toteutuu. Hallintolain mukaan selvitysten tarve ja laajuus harkitaan tapauskohtaisesti ja selvitystä voidaan hankkia toiselta viranomaiselta, asianosaiselta tai ulkopuoliselta taholta. UTU-päätöksenteossa mahdollisia kuultavia tahoja ovat esimerkiksi erityiset asiantuntijatahot, kuten Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes), Ruokavirasto tai Suomen Ympäristökeskus (Syke) sekä uusiomateriaalia tuottavan laitoksen lupa- ja valvontaviranomainen. Kaikilla edellä mainituilla voi omien tehtäviensä näkökulmasta olla sanottavaa UTU-hakemuksesta. Tapauskohtainen vaihtelu on kuitenkin merkittävää. UTU-materiaalista ja sen käyttöyhteydestä riippuen päätöksenteon kannalta olennaista asiantuntemusta voi olla useammalla edellä mainitulla viranomaisella tai asiantuntijalaitoksella, tai ei millään niistä.

Työryhmässä on esitetty, että lausunnon pyytämistä ympäristölupaviranomaiselta ei ole välttämättä pidettävä tarpeellisena, jos UTU-päätökseen liittyvää muuta lupa-asiaa ei ole vireillä. Tällaisessakin tapauksessa pidettäisiin tärkeänä sitä, että päätöksentekoviranomainen antaisi ympäristölupaviranomaiselle tiedon vireillä olevasta EEJ- tai sivutuotehakemuksesta.

Toisaalta työryhmässä on esitetty, että lausunnon pyytäminen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta voi olla tarpeellista, sillä usein kunnan ympäristönsuojeluviranomainen saattaa tuntea EEJ- tai sivutuotehakemusta koskevan laitoksen prosessin. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella saattaa olla paras asiantuntemus varsinkin, jos toiminnalla ei ole ympäristölupaa. Toisaalta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella ei ole välttämättä asiantuntemusta tai erityistä intressiä ottaa kantaa UTU-hakemuksen kohteena olevan materiaalin tuotteistamiseen. Tämä puoltaisi sitä, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen lausunnosta ei olisi tarpeen säätää erikseen.

Ympäristölupahakemuksen yhteydessä lausunto pyydetään myös saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokouksella, jos lupaharkinnan kohteena olevalla toiminnan vaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella tai kolttalaissa tarkoitetuilla kolttala-alueilla. Saamelaisilla ja kolttilla on myös valitusoikeus lupapäätöksestä YSL 191 §:n mukaisesti. UTU-hakemuksen kohteena olevia materiaaleja hyödynnetään mahdollisesti myös saamelaisten ja kolttien alueella, mutta UTU-päätöksellä ei ole sellaista vaikutusta mainittujen ryhmien oikeuksiin, että näiden oikeudesta antaa lausunto UTU-hakemuksesta olisi erikseen säädettävä.

Työryhmässä on tuotu esiin, että EEJ- ja sivutuote päätös voi kohdistua hyvin eri tyyppisiin materiaaleihin. Tästä syystä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista säätää lausunnon pyytämistä miltään yksittäiseltä asiantuntijataholta pakolliseksi. UTU-viranomaiselle tulisi jättää mahdollisuus lausuntojen pyytämiseen tahoilta, jolla on asian ratkaisemisen kannalta tarvittava asiantuntemus. Koska UTU-päätöksenteko tapahtuu jäte- ja tuotelainsäädännön rajapinnassa, viranomaisista näitä tahoja ovat etenkin tuotelainsäädäntöä valvovat viranomaiset, kuten Tukes ja Ruokavirasto. EEJ-menettelyssä on suoraan jätelaista (JL 5 b §) tuleva vaatimus siitä, että materiaali on ”vastaaviin tuotteisiin sovellettavien säännösten ja standardien mukainen”. Vaatimuksen täyttymisen tutkiminen voi edellyttää tuoteviranomaisen lausuntoa. Esimerkiksi Tukesilla ei kuitenkaan ole kaikissa tapauksissa riittäviä resursseja taikka asiantuntemusta lausunnon antamiseen, jolloin

kyseeseen voi tulla myös jokin muu asiantuntijataho. Sääntelyllä ei tulisi myöskään tuottaa asian käsittelyn kannalta turhia lausuntoja. Toisaalta lausunnon pyytäminen ei velvoita lausunnon antamiseen, vaikka viranomaisen on hallintolain 10 §:n mukaan avustettava muita viranomaisia toimivaltansa rajoissa asian vaatimassa laajuudessa. Työryhmän näkemyksen mukaan UTU-asian käsittelyssä tulisikin edistää viranomaisyhteistyötä, jotta asioiden etenemiselle ei tule yllättäviä esteitä. Joka tapauksessa on tärkeää, että eri viranomaiset ovat tietoisia samaa asiaa koskevista eri menettelyistä.

4.4. Määrä- tai tavoiteajan asettaminen UTU-päätökselle

Työryhmän väliraportissa tarkasteltiin kysymystä siitä, tulisiko tapauskohtaisessa päätöksentekomenettelyssä säätää päätöksentekomenettelylle asetettavasta enimmäiskestosta, joka voisi olla esimerkiksi kuusi kuukautta hakemuksen vireillepanosta. Päätöksenteolle asetettava aikaraja edellyttäisi jätelakiin sääntelyä mm. hakemuksen sisältövaatimuksista, määräajan seurannasta, määräajan laskennasta ja laskemisen keskeyttämisestä ja mahdollisista seuraamuksista tilanteessa, jossa päätöksentekoviranomainen ei noudata päätöksenteolle säädettyä enimmäisaikarajaa.

Väliraportissa työryhmä ei päätenyt esittämään menettelylle sitovaa määräaika, vaan tämän osalta mahdollisen tavoiteajan tarkastelu todettiin siirrettäväksi yhdeksi jatkovalmistelussa selvitettäväksi asiaksi. Väliraportissa tuotiin esille, että käsittelyn enimmäiskestosta säätäminen ei välttämättä tuo sillä tavoiteltuja hyötyjä, vaan päinvastoin määräaika voi aiheuttaa päätöksentekoviranomaiselle tarpeetonta hallinnollista taakkaa, kuten päätösmenttelyn keston seuraamisesta ja siihen liittyvästä toimenpiteiden hallinnoinnista. Lisäksi menettelyn enimmäiskestosta säätäminen edellyttäisi riittävien viranomaisresurssien takaamista, minkä arvioitiin aiheuttavan haasteita mm. sen vuoksi, että EEJ- tai sivutuotehakemuksia ei tule vireille tasaisesti ympäri vuotta.

Väliraportissa UTU-työryhmä päätyi esittämään, että UTU-menettelylle voitaisiin asettaa tavoiteaika, joka voisi olla asian monitahoisuudesta riippuen esimerkiksi 3-6 kuukautta. Myös Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan ympäristölupaprosesseille määritetään tavoiteltavat käsittelyajat.

5. Päätöksen muuttaminen ja peruuttaminen

Lainvoimaisen hallintopäätöksen muuttaminen ja varsinkin peruuttaminen puuttuu voimakkaasti päätöksen kohteena olevan yksilön tai yhteisön oikeusasemaan. Toisaalta ympäristön- ja terveydensuojeluun liittyvissä asioissa tunnustetaan viranomaisten oikeus puuttua radikaalillakin tavalla jo tehtyjen päätösten sisältöön, jos sille on vahvat ympäristön- tai terveydensuojelusta lähtevät perusteet. Päätöksen peruuttaminen on muuttamista kovempi toimenpide, joten peruuttamiselle on oltava painavat perusteet. Voimassa olevassa jätelain 99 §:ssä säädetään jätehuoltorekisteriin hyväksymisen tai merkitsemisen peruuttamisesta ja raukeamisesta. Ympäristönsuojelulaissa on omat säännöksensä luvan muuttamisesta (89 §) ja peruuttamisesta (93 §).

Yleisesti ottaen päätöksen muuttamisen perusteet voidaan jakaa valvonnallisiin ja tiedollisiin. Valvonnalliset perusteet liittyvät siihen, että toiminnanharjoittaja ei noudata lainsäädäntöä tai päätöksessä olevia määräyksiä. Tiedollinen peruste taas viittaa tilanteisiin, joissa esimerkiksi tieto toimintaan liittyvistä riskeistä on muuttunut niin olennaisesti, että alkuperäistä päätöstä tulisi harkita uudelleen. Molemmat perusteet tulisi olla viranomaisen käytettävissä UTU-menettelyssä.

Uudessa menettelyssä säädettäisiin päätöksen muuttamisesta ja peruuttamisesta. Jos aine tai esine olisi jätelain mukaisessa päätöksessä määritelty sivutuotteeksi tai sen jätteeksi luokittelu olisi päättynyt ja asiassa ilmennyt uusi tieto osoittaisi, että päätöksen edellytyksiä olisi arvioitava uudelleen, toiminnanharjoittajan tulisi viivytyksettä ilmoittaa uudesta tiedosta EEJ- tai sivutuotetta

koskevan asian ratkaiselle viranomaiselle. Ilmoitukseen tulisi sisällyttää kaikki toiminnanharjoittajan tietoon tulleet uudet seikat ja toiminnanharjoittajan arvio niiden merkityksestä aineen tai esineen sivutuotteeksi luokittelun tai jätteen luokittelun päättymisen kannalta. Päätöksen muuttaminen tai peruuttaminen edellyttäisi olennaista muutosta annetuissa tiedoissa.

Toimivaltaisen viranomaisen olisi ilmoituksen saatuaan arvioitava täyttääkö aine tai esine edelleen jätelain 5 a tai 5 b §:ssä säädetyt edellytykset. Viranomaisen olisi muutettava päätöstä tai peruutettava se, mikäli uusi tieto osoittaisi, että päätöksen edellytykset olisivat olennaisesti muuttuneet. Viranomaisen olisi myös omasta aloitteestaan muutettava päätöstä tai peruutettava se, mikäli uusi tieto tulisi ilmi muutoin kuin toiminnanharjoittajan ilmoituksen seurauksena ja arviointi osoittaisi, että päätöksenteon edellytykset ovat olennaisesti muuttuneet.

6. Muutoksenhaku UTU-päätöksestä

Muutoksenhaun mahdollisuus on välttämätön sekä asianosaisten että mahdollisten muiden päätöksen vaikutuspiirissä olevien tahojen perustuslaillisten oikeuksien takaamiseksi. Toisaalta muutoksenhakumahdollisuus voi viivästyttää päätöksen lainvoimaiseksi tuloa ja varsinaisen toiminnan aloittamista. Vuonna 2015 ympäristömenettelyjen arviointiryhmä piti valituslupamenettelyn kehittämistä Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa keskeisenä keinona nopeuttaa lupaprosesseja, mutta arviointiryhmä ei kannattanut esimerkiksi viranomaisten valitusoikeuden rajoittamista.¹³

Valitusoikeutta koskeva yleissäännös on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (809/2018) 7 §:ssä:

”Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.”

Valitusoikeus on siis lähtökohtaisesti – jos erityislaissa ei muuta säädetä – varattu asianosaisille ja yleistä etua valvoville viranomaisille. Asianosainen on hallintolain 11 §:n määritelmän mukaisesti se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Niin luonnolliset henkilöt, oikeushenkilöt kuin myös viranomaisetkin voivat olla asianosaisen asemassa. Asianosaiset jakautuvat hallintolain mukaan ”varsinaiisiin asianosaisiin” sekä ”muihin asianosaisiin”. Varsinaisena asianosaisena voidaan ympäristöasioissa pitää ensinnäkin hakijaa, joka on myös annetun päätöksen kohde. Muut asianosaiset ovat niitä, joihin päätös ei suoraan kohdennu, mutta joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta päätös saattaa koskea.¹⁴ Asianosaisen käsitettä ei ole määritelty tyhjentävästi, sillä lainsäätäjän tarkoituksena on ollut jättää lain soveltajalle mahdollisuus tapauskohtaiseen tulkintaan.¹⁵ Valitusoikeuden piirin määrittelemisen – eli koskeeko asia siinä määrin henkilön

¹³ Ympäristöministeriön raportti 13/2015.

¹⁴ Ekroos – Warsta – Lilja 2017, s. 10.

¹⁵ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 149.

oikeutta, etua tai velvollisuutta, että se riittäisi tuottamaan tälle asianosaisaseman – todetaan hallintolain esitöissä olevan vaikeaa.¹⁶

Ympäristöllisen päätöksenteon yhteydessä perustuslain 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus ja Århusin sopimus puoltavat muutoksenhakuoikeutta hakijan lisäksi potentiaalisille haitankärsijöille. Århusin sopimuksessa myös ympäristönsuojelua edistävät järjestöt rinnastuvat asianosaisiin.¹⁷ Toisaalta, kuten edellä on mainittu, UTU-päätös ei ole Århusin sopimuksen liitteessä I mainittu päätös, johon olisi sovellettava kaikkia sopimuksen osallistumista ja muutoksenhakuoikeutta koskevia artikloja. Sopimuksella voidaan kuitenkin katsoa olevan oikeudellista merkitystä kaikessa ympäristöön liittyvässä päätöksenteossa ja lainsäätäjällä on PL 20 §:n mukaan velvollisuus edistää osallistumista ympäristöä koskevassa päätöksenteossa.

Perustuslain on katsottu korostavan erityisesti muiden kuin varsinaisten asianosaisten vaikuttamismahdollisuuksia asioissa, jotka vaikuttamatta välittömästi näiden henkilöiden etuun tai oikeuteen muutoin vaikuttavat merkittävästi yhteiseen elinympäristöön tai henkilöä koskevaan päätöksentekoon. Siksi muille kuin menettelyn varsinaisille asianosaisille pyritään takaamaan prosessuaalinen asema, jonka perusteella näillä henkilöillä on mahdollisuus vaikuttaa itseään tai elinympäristöään koskevan asian käsittelyyn. Tästä lähtökohdasta ympäristöasioissa asianosaisena pidetään sitä, jonka oikeutta tai etua asia *saattaa* koskea (JL 138 §, YSL 191 §),¹⁸ mikä vastaa myös Århusin sopimuksen 2 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua yleisöä.¹⁹

Yhteisestä perustuslaillisesta lähtökohdasta huolimatta esimerkiksi jätelain ja ympäristönsuojelulain muutoksenhakusäännöksissä on myös eroja. YSL 191 §:ssä valittamiseen oikeutettujen piiri on laajempi verrattuna jätelain 138 §:ään. Ympäristönsuojelulaissa valitusoikeus on esimerkiksi saamelaiskäräjillä, jos toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan; sekä kolttien kyläkokouksella, jos toiminta heikentää kolttialueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja. Nämä valitusoikeudet lisättiin vuoden 2014 ympäristönsuojelulakiin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainväliseen yleissopimuksen (Sops 7–8/1976) määräysten toimeenpanemiseksi.²⁰

Sekä jätelaissa että ympäristönsuojelulaissa valitusoikeus on annettu tietyille yleistä etua valvoville viranomaisille sekä viranomaiselle, jonka päätöstä hallinto-oikeus on muuttanut tai kumonnut sen. Jätelaissa valitusoikeus on paitsi toiminnan sijaintikunnalla ja vaikutusalueen kunnalla myös näiden kuntien valvontaviranomaisella eli ympäristönsuojeluviranomaisella. Valitusoikeus on molemmissa laeissa tietyillä rekisteröidyillä yhdistyksillä ja säätiöillä.

¹⁶ HE 72/2002.

¹⁷ Ekroos – Warsta – Lilja 2017, s. 11.

¹⁸ Jätelain 138 §:n 1 momentin 1 kohdassa valitusoikeus on kirjaimellisesti ilmaistu juuri näin. YSL 191 §:n 1 momentin 1 kohdassa puhutaan ”asianosaisesta”, mutta säännökset vastaavat oikeudelliselta sisällöltään toisiaan. Vanhan ympäristönsuojelulain esitöiden (HE 84/1999) mukaan asianosaisilla voidaan tarkoittaa muun muassa toiminnan sijoittumispaikan naapureita, yksilöityjen ja erityisten päästöjen kuormitusalueiden asukkaita, vesialueiden omistajia tai sellaisia ranta-alueiden omistajia, joiden kiinteistöjen käyttöön vesipäästöt voivat olennaisesti vaikuttaa ja joilla voidaan arvioida olevan asiassa korvausvaatimuksia.

¹⁹ Ekroos – Warsta – Lilja 2017, s. 16.

²⁰ HE 214/2013 vp, ks. yleisperustelut s. 66.

Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan ”viranomaisten keskinäisiä valitusoikeuksia rajoitetaan nopealla aikataululla”.²¹ Ympäristömenettelyjen sujuvoittamista ja tehostamista vuonna 2015 selvittäneen arviointiryhmän raportin mukaan valvovien viranomaisten valitusoikeudella on Suomen oikeusjärjestelmässä pitkä perinne ja useista ympäristölaeista löytyy sitä koskevia erityissäännöksiä.²² Viranomaisen mahdollisuutta valittaa toisen viranomaisen päätöksestä on pidetty tärkeänä, sillä se mahdollistaa erilaisten yleisten intressien ja arvojen vuoropuhelun ja yhteensovittamisen päätöksenteossa. Mitään yhtä yleistä valtion intressiä ei ole, ja varsinkin ympäristöasioista tehtävillä päätöksillä voi olla vaikutusta laajasti erilaisiin yleisiin etuihin. Viranomaisten tekemien valitusten on myös todettu empiirisissä selvityksissä menestyvän hyvin tuomioistuimissa ja voidaankin lähteä siitä, että valituksia ei ole tehty kevyin perustein, vaan harkiten ja tarvittaessa. Edellä mainituista syistä arviointiryhmä ei pitänyt viranomaisten valittamisoikeuden rajoittamista perusteltuna.²³

Työryhmä ehdottaa UTU-menettelyn osalta erityissäännöstä jätelakiin. Uuden säännöksen pohjana olisi voimassa oleva jätelain 138 §, johon verrattuna valitusoikeutta rajattaisiin UTU-päätöksen vaikutusten kannalta olennaisiin tahoihin. Kunnilla ei olisi valitusoikeutta, koska toiminnan vaikutukset eivät rajoitus minkään kunnan alueella. Valitusoikeuden piiriin kuuluvat järjestöt rajattaisiin valtakunnallisiin rekisteröityihin yhdistyksiin ja säätiöihin, joiden tehtävä on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen. Viranomaisten osalta valitusoikeus voitaisiin rajata hallintolain yleissääntelyn mukaisesti yleistä etua edustaviin viranomaisiin tai pelkästään tuotevalvontaviranomaiseen. Toiminnan ympäristölupa- tai valvontaviranomaisella ei välttämättä ole asiassa yleistä etua valvottavana. Toisaalta ympäristöviranomaisten ja tuoteviranomaisten keskinäinen toimivaltajako UTU-asioissa ei ole vielä täysin selkeytynyt. Koska UTU-päätöksenteolla ei ole ainakaan suoria vaikutuksia esimerkiksi poronhoitoon tai muuhun luontaiselinkeinoon, saamelaiskäräjille tai kolttien kyläkokoukselle ei ole perusteltua antaa sääntelyssä erillistä valitusoikeutta. Yksittäisten saamelaisten tai kolttien valitusoikeus voisi toteutua tapauskohtaisesti asiaosaikäsitteen kautta.

7. Vanhat päätökset ja siirtymäsääntely

Viime vuosina UTU-päätöksiä on käytännössä tehty eri viranomaisissa erilaisissa menettelyissä (ympäristölupa, valvontaviranomaisen lausunto) ja osin myös erilaisin perustein. Tämä on johtanut siihen, että eri puolilla Suomea toiminnanharjoittajat ovat olleet keskenään erilaisessa asemassa: sama materiaali voi olla yhdellä alueella sivutuote ja toisella jätettä.

Osa vanhoista viranomaisratkaisuksista on toista kymmentä vuotta vanhoja, eikä niissä ole välttämättä arvioitu perusteellisesti jätelain 5 a-b §:n mukaisten sivutuote- tai EEJ-kriteerien täyttymistä. Kuten työryhmän väliraportissa todetaan, osa toiminnanharjoittajista toimii harmaalla alueella, jolla jätteeksi luokiteltavia materiaaleja käytetään, kuten ne olisivat neitseellisiä materiaaleja.

Lailisuuden ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden näkökulmasta osa vanhoista päätöksistä tulisi arvioida uudelleen. Myös osa ilman viranomaispäätöstä käytettävistä materiaaleista tulisi saada UTU-päätöksenteon piiriin. Toisaalta vanhojen päätösten kattava uudelleenarviointi voi lisätä viranomaisten ja toiminnanharjoittajien hallinnollista taakkaa ja kustannuksia merkittävästi. Myös

²¹ Hallitusohjelman s. 144.

²² Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen, Arvio toteuttamisvaihtoehtoista, Ympäristömenettelyjen arviointiryhmä. Ympäristöministeriön raportteja 13/2015, s. 67.

²³ Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen, Arvio toteuttamisvaihtoehtoista, Ympäristömenettelyjen arviointiryhmä. Ympäristöministeriön raportteja 13/2015, s. 67.

luottamuksensuojalla on oma merkityksensä: toiminnanharjoittajilla on oikeus tiettyyn rajaan saakka luottaa siihen, että kerran tehty viranomaispäätös pitää, vaikka sen lainmukaisuus olisikin kyseenalainen.

Työryhmällä ei ole käytössään kattavaa arviota siitä, kuinka paljon UTU-päätöksiä on esimerkiksi voimassa olevan jätelain aikana tehty tai kuinka mittava ongelma ns. harmaa alue on. Näistä lähtökohdista työryhmässä on päädytty siihen, että kattava vanhojen päätösten uudelleenarviointi esimerkiksi säädetyssä määräajassa ei välttämättä olisi tarkoituksenmukaista. Siksi työryhmä ehdottaa, että uuden sääntelyn voimaantultua UTU-viranomainen voisi laatutarkastelun perusteella määrätä vanhat päätökset uusittavaksi tapaus kerrallaan. Systemaattista, siirtymäsääntelyyn perustuvaa vanhojen päätösten arviointia ei tehtäisi. UTU-viranomainen voisi kuitenkin tapauskohtaisesti määrätä aineen tai esineen haltijaa tekemään UTU-hakemuksen lähinnä silloin, kun päätöksessä ei ole käyty systemaattisesti läpi kaikkia sivutuote- tai EEJ-kriteerejä tai jos on syytä epäillä, että kriteerit eivät täyty. Muussa tapauksessa tarvetta päätösten uusimiselle ei olisi.

8. Rajapinnat kemikaali- ja tuotesääntelyyn

Kun aine tai esine luokitellaan jätteeksi, sovelletaan siihen jätelainsäädäntöä. Kun aine tai esine luokitellaan sivutuotteeksi tai se lakkaa olemasta jätettä EEJ-sääntelyn mukaisesti, ei siihen enää sovelleta jättesääntelyä. Sen sijaan aineeseen tai esineeseen sovelletaan samaa sääntelykehikkoa eli tuotelainsäädäntöä, jota sovelletaan vastaaviin neitseellisiin aineisiin tai esineisiin. Soveltuvan lainsäädännön piiri voi määrittyä esimerkiksi materiaalin ainesosien (haitallisia aineita sisältävien materiaalien käyttö voi olla rajoitettua) tai sen käyttötarkoituksen perusteella (esim. rakennustuotteisiin sovelletaan rakennustuotteita koskevaa sääntelyä). Yksi jätelain 5 a §:n ja 5 b §:n kriteereistä on, että aine tai esine täyttää käyttötarkoituksensa mukaiset tekniset vaatimukset ja on vastaaviin tuotteisiin sovellettavien säännösten ja standardien mukainen.

Toisinaan päätöksenteossa on osoittautunut olevan ongelmia tulkita sitä, milloin aine tai esine on vastaaviin tuotteisiin sovellettavien säännösten mukainen. Esimerkiksi jäte- ja kemikaalisääntelyn rajapintaa on pidetty ongelmallisena.²⁴ Myös jäte- ja lannoitevalmisteita koskevan sääntelyn yhteensovittamista on pohdittu Suomessa kansallisesti.²⁵ Tämän lisäksi jätelainsäädännöstä tuotesääntelyyn siirtyminen voi aiheuttaa epäselvyyksiä viranomaisten rooleista eri vaiheissa aineen tai esineen jäteluonnetta koskevaa päätöksentekoa. CE-merkittyyn EU-lannoitevalmisteeseen sisällytetyt jättemateriaalit eivät ole enää jätettä. Kriteereistä säädetään EU:n lannoitevalmisteasetuksessa (EU) 2019/1009).

Kuhunkin lainsäädäntökehikkoon liittyy omat viranomaisensa. Sääntelyn rajapinnoilla viranomaisten tehtävät voivat kuitenkin olla osittain päällekkäisiä tai lomittaisia. Tällaisissa tilanteissa on erityisen tärkeää, että eri osapuolten ja etenkin viranomaisten ymmärrys tehtävistä ja toimivalloista olisi selkeä ja että työnjako johtaisi järkevään ja johdonmukaiseen lopputulokseen sekä viranomaisten että toiminnanharjoittajien kannalta. Hyvän hallinnon näkökulmasta eri hallinnolliset prosessit eivät

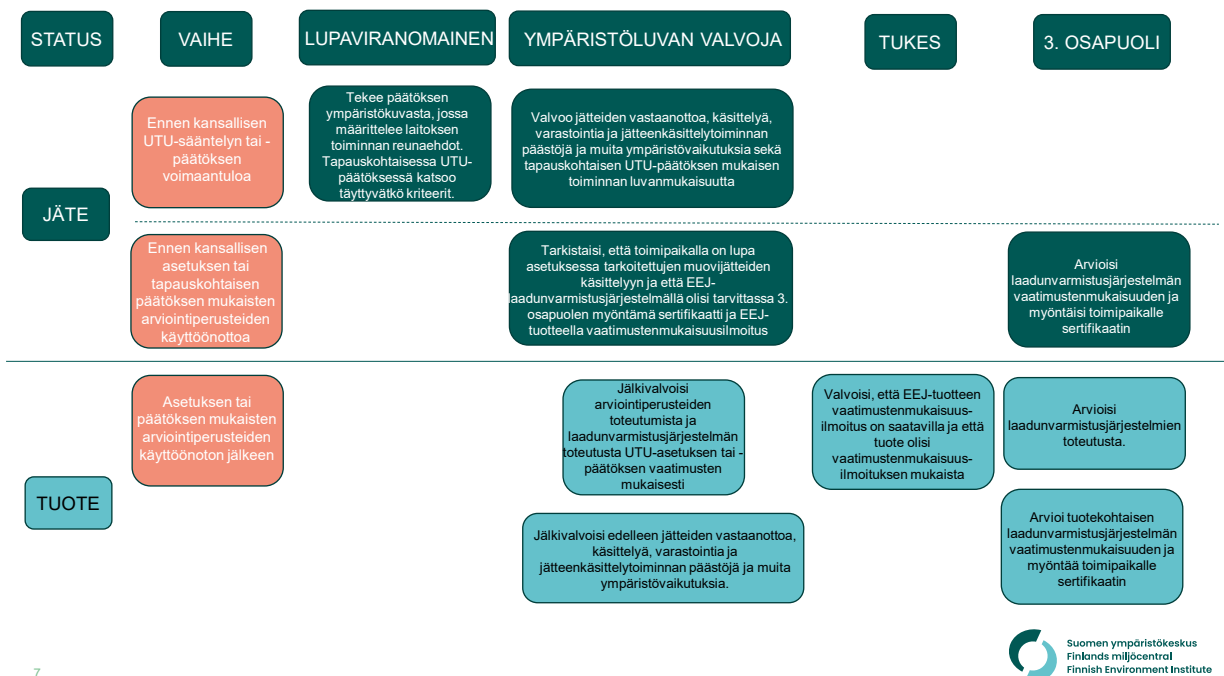
²⁴ KOM (2018) 32 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – vaihtoehtoja kemikaali-, tuote- ja jätelainsäädännön rajapinnalla yksilöityjen ongelmien ratkaisemiseksi; SWD (2018) 20 final. Commission Staff Working 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.

²⁵ Kauppila, Jussi – Turunen, Topi: Kansallisesti hyväksyttävien lannoitevalmisteiden jätteeksi luokittelun päättyminen. SYKE/muistio 29.3.2019.

saisi aiheuttaa tarpeetonta viivytystä UTU-materiaalien käyttämiselle. Samanaikaisesti eri lainsäädäntöjen menettelyiden ja valvonnan tavoite on yhteistyössä varmistaa, että eri sääntelykehikoissa suojellut oikeushyvät tulevat viranomaistoiminnassa riittävästi huomioiduiksi.

Tärkeimmät viranomaistahot UTU-päätöksenteossa ovat lupa- ja valvontaviranominen (lähtökohtaisesti AVI, ELY-keskus ja kunta), tuotelainsäädäntöä valvovat viranomaiset (erityisesti Tukes ja Ruokavirasto) ja jätteensiirtoviranomainen (Suomen ympäristökeskus). Myös niin sanotussa kolmannen osapuolen roolissa erilaisia tuote- ja laadunvarmistusjärjestelmien sertifiointeja tekevien yritysten asema on olennainen etenkin silloin, kun niiden myöntämä sertifikaatti on edellytys esimerkiksi tietyn jätteen jätteeksi luokittelun päättymiselle.

Kuva 1. Eri osapuolien roolit sivutuote- ja EEJ-päätöksenteossa



Ympäristölupa- ja -valvontaviranomainen

Ympäristölupaviranomainen voi myöntää luvan YSL 27 §:n mukaisesti toiminnalle, jossa syntyy sivutuotetta tai jossa jätettä käsitellään niin, että se lakkaa olemasta jätettä EEJ-kriteerit täytettyään. Nykysääntelyssä, jossa tapauskohtainen päätöksenteko on liitetty ympäristölupapäätökseen, lupaviranomaisen tulee arvioida jätelain 5 a ja 5 b §:n mukaisten arviointiperusteiden täyttymistä toiminnanharjoittajan antamien tietojen pohjalta.

Tapauskohtaisessa EEJ-päätöksenteossa lupaviranomainen määrittelee arviointiperusteiden sisällön, joiden täyttyessä 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) mitkä ovat hyödyntämistoimen läpikäyneen materiaalin sallitut käyttötarkoitukset; ja 4) laadunhallinta ja mahdollinen vaatimustenmukaisuus. Lisäksi, kun jätteperäinen materiaali saatetaan markkinoille, se ei saa 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 viranomainen määrittelee 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. Toiminnanharjoittajan tulee vastata siitä, että materiaali, jonka jätteeksi luokittelu on päättynyt, täyttää sekä jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteet, että materiaaliin tämän jälkeen kohdistuvat tuotelainsäädännön vaatimukset.

Ympäristölupaviranomaisen ei tarvitse tapauskohtaisesti arvioida arviointiperusteiden (kriteerien) täyttymistä, jos aineen tai esineen jätteeksi luokittelua koskien on annettu yleisesti sovellettavat eli kansalliset tai EU-tasoiset arviointiperusteet. Näissä tapauksissa ympäristölupaviranomainen käsittelee toimintaa koskevan ympäristöluvan, siitä huolimatta, ettei sen tarvitse arvioida sivutuote- tai EEJ-kriteerien täyttymistä.

Kansallisissa EEJ-asetuksissa (betonimursketta koskeva asetus sekä valmisteilla oleva asetus koskien mekaanisesti kierrätettyä muovijätettä) YSL:n mukaiselle valvontaviranomaiselle asetetaan joitakin uusia tehtäviä: Saatuaan toiminnanharjoittajalta ilmoituksen EEJ-arviointiperusteiden käyttöönotosta viranomaisen tulee tarkistaa, että ilmoituksen kohteena olevalla laitoksella on ympäristölupa asetuksessa tarkoitettujen jätteiden hyödyntämiseen.²⁶ Viranomaisen tulee myös tarkistaa, että laitoksella on asetuksissa tarkoitettu kolmannen osapuolen vahvistama (sertifioima) laadunvarmistusjärjestelmä (Kuva 1). Valvontaviranomaisen tulee avata tarvittavat osiot laitoksen raportointia varten ympäristönsuojelun tietojärjestelmään (YLVA).

Valvontaviranomaisella olisi myös jälkivalvonnallisia tehtäviä. Laitosten valvonta olisi toiminnan ja sen ympäristövaikutusten osalta jatkossakin YSL:n mukaisten valvontaviranomaisten tehtävänä. Tämä tarkoittaisi, että valvontaviranomainen valvoisi mm. jätteiden vastaanottoa, käsittelyä, varastointia ja jätteenkäsittelytoiminnan päästöjä ja muita ympäristövaikutuksia. Lisäksi viranomaisen tulisi valvoa, että sivutuotteeksi luokittelun ja luokittelun päättymisen arviointiperusteet täyttyvät sivutuotetta valmistavalla ja/tai arviointiperusteet käyttöön ottaneella laitoksella. Valvonta kohdistuu syöttöpanoksiin, hyödyntämistoimeen ja siitä saatuun materiaaliin (esim. betonimurske, uusiomuoviraaka-aine), vaatimustenmukaisuusilmoitukseen ja laadunvarmistusjärjestelmään. Viranomaisella on toisin sanoen mahdollisuus vaatia esimerkiksi

²⁶ Betonin EEJ-asetuksen 18 §:n mukaan EEJ-betonimurskeen valmistajan (eli jätteen hyödyntäjän) on ilmoitettava arviointiperusteiden käyttöönotosta kirjallisesti ympäristönsuojelulain (527/2014) toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle. Ilmoitus on tehtävä vähintään 30 vuorokautta ennen arviointiperusteiden käyttöönottamista ja sen tulee sisältää selvityksen valmistajan laadunvarmistusjärjestelmästä.

tarkennuksia laadunvarmistusjärjestelmään jälkivalvonnallisena toimenpiteenä, mikäli viranomainen havaitsee, ettei laadunvarmistusjärjestelmä vastaa asetuksen vaatimuksia.

8.2 Tuotelainsäädännön mukainen viranomainen

UTU-materiaalin valvonta kuuluu jätelain 24 a §:n (917/2021) mukaisesti tuotevalvontaviranomaisen vastuulle. UTU-materiaali, joka luokitellaan sivutuotteeksi, tai jonka jätteeksi luokittelu on päättynyt tapauskohtaisella päätöksellä, on jo tuotevalvonnan kohteena. Tuote- ja kemikaalilainsäädännön mukaisuutta Suomessa valvoo Tukes. Tukes pyrkii valvonnan kautta varmistamaan, että yritykset noudattavat kuhunkin tuotteeseen tai toimintaan soveltuvaa lainsäädäntöä. Tällä pyritään varmistamaan yrityksille tasapuolinen toimintaympäristö, kun lainsäädännön vastaisesta toiminnasta ei saa taloudellista tai muuta hyötyä. Sovellettavan (ja valvottavan) tuote- ja kemikaalilainsäädännön kenttä voi yhtäältä riippua itse tuotteesta tai materiaalista, tai 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.

Tukesin vastuulla on myös UTU-tuotteiden osalta valvoa, että ne ovat tuotesääntelyn mukaisia. Vaikka jäteperäisille materiaaleille on säädetty joitain poikkeuksia tuote- ja kemikaalisääntelyn vaatimuksista (esim. REACH-asetuksen hyödyntämispoikkeus), sovelletaan niihin pääosin samoja velvoitteita kuin neitseellisiin tuotteisiin. Yksinään se seikka, että aine tai esine on saanut sivutuote- tai EEJ-statusen ei suoraan tarkoita, että se olisi sovellettavan tuote- ja kemikaalisääntelyn mukainen. Markkinavalvonta kohdistuu nimenomaisesti kemikaali- ja tuotelainsäädännön vaatimusten valvontaan. Markkinavalvonta ei kuitenkaan kohdistu aineen tai esineen muihin arviointiperusteisiin, joiden valvonta kuuluisi ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin.

Tukes valvoo kuitenkin UTU-tuotteiden vaatimustenmukaisuusilmoitusten mukaisuutta, siltä osin, kun niiltä vaaditaan vaatimustenmukaisuusilmoitusta. 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 vaikkapa sulaindeksi tai muu vastaava tuoteominaisuus, on se Tukesin valvonnan piirissä.

Vaikka Tukes onkin tuotelainsäädännön valvontaviranomainen, kemikaaleja koskevan sääntelyn osalta myös Euroopan Kemikaalivirastolla (ECHA) voi olla tärkeä rooli arvioitaessa tuotteen tuotelainsäädännön mukaisuutta. Toimijan on esimerkiksi syytä tarkistaa UTU-materiaalin REACH-rekisteröintivelvoite Euroopan kemikaalivirastosta jo ennen jätteeksi luokittelun päättymistä tai sivutuotteeksi luokittelua menettelyn aloittamista. REACH-rekisteröinti on pitkäkestoinen prosessi ja mikäli aine(et) tulee rekisteröidä, tiedon kokoaminen rekisteröintiä varten kannattaa aloittaa hyvissä ajoin.

Myös Ruokavirastolla on tärkeä rooli tiettyjen aineiden ja esineiden tuotelainsäädännön valvonnassa. Tällaisia materiaaleja ovat esimerkiksi kierrätysmateriaalit, jotka joutuvat kosketuksiin elintarvikkeiden kanssa. Ruokaviraston valvonta kohdistuisi laitoksiin, jotka valmistavat elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvista kierrätysmuovimateriaaleista ja -tarvikkeista annetussa komission asetuksessa (EU) 2022/1616 tarkoitettua elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvaa uusiomuoviraaka-ainetta.

Tämän lisäksi Ruokavirastolla on tehtäviä liittyen esimerkiksi lannoitetuotteiden valvontaan. Lannoitelaisissa 711/2022 säädetään, että lannoitevalmisteiden tulee olla lannoitelain tai lannoitevalmisteita koskevan Euroopan unionin lainsäädännön vaatimusten mukaisia.

Lannoitevalmisteita voidaan lisäksi asettaa saataville markkinoilla vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun asetuksen perusteella, kun ne ovat laillisesti kaupan toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Euroopan unionin lannoitevalmisteasetuksessa (EU) 2019/1009 säädetään vaatimukset ns. EU-lannoitevalmisteille. EU:n lannoitevalmisteasetuksen 19 artiklan mukaan jätteenä määriteltävä materiaali lakkaa olemasta jätettä, jos se sisältyy vaatimustenmukaiseen EU-lannoitevalmisteeseen.

Vastaavaa menettelyä ei ole olemassa ns. kansallisille lannoitevalmisteille. Kansallisen hyväksynnän piiriin jäävien lannoitevalmisteiden jätteenä luokittelusta ja sen päättymisestä ei ole erityissääntelyä, vaan niiden jätteenä luokittelu ratkaistaan jätelain yleisten säännösten perusteella. Tällöin päätöksen sivutuotteeksi luokittelusta tai jätteenä luokittelun päättymisestä tekee pääasiassa ympäristölupaviranomainen. Tämän lisäksi toimijan, joka valmistaa, tuo tai saattaa markkinoille toisesta Euroopan unionin jäsenvaltiosta tuomiaan lannoitevalmisteita, on lannoitevalmistelain 14 §:n mukaan tehtävä Ruokavirastolle ilmoitus toiminnastaan, toiminnassa tapahtuvista olennaisista muutoksista ja toimintansa lopettamisesta. Lain 15 §:n mukaan lannoitevalmisteille, jotka asetetaan saataville markkinoille vastavuoroisen tunnustamisen perusteella, on haettava ennakkoon lupa Ruokavirastolta.²⁷ Ruokaviraston rooli on tehdä päätös vastavuoroisesti tunnustetun lannoitevalmisteen ennakkoluvasta sekä valvoa kaikkien lannoitevalmisteiden lannoitelainsäädännön mukaisuutta. Vasta kun molemmat päätökset on tehty, on kyseessä lannoitevalmiste, joka ei ole jätettä.

8.3 Jätteesiirtoviranomainen

Jätteesiirtoa koskevat kysymykset nousevat toisinaan esille aineen tai esineen jätteenä luokittelun yhteydessä. Ongelmaksi muodostuu, milloin sivutuotteeksi tai EEJ-materiaaliksi yhdessä maassa luokitellut aineet ja esineet, ovat tällaisia myös toisessa jäsenvaltiossa. Tällöin voi olla kyseenalaista tuleeko jätteesiirtoa koskevaa sääntelyä ja menettelyä noudattaa.

Niiden jätevirtojen, joiden osalta on voimassa EU:n laajuista EEJ-sääntelyä, on selvää, että aine tai esine on lakannut olemasta jätettä kaikissa jäsenvaltioissa eikä siirrettäessä materiaalia jäsenvaltiosta toiseen näin ollen tarvitse noudattaa jätteesiirtoja koskevaa sääntelyä. Tilanne on kuitenkin epäselvempi tilanteissa, joissa sivutuote- tai EEJ-linjaukset johtuu kansallisesta sääntelystä tai tapauskohtaisesta päätöksestä. Kummassakin tapauksessa aine tai esine lähtökohtaisesti on lakannut olemasta jätettä tai on luokiteltu sivutuotteeksi vain siinä jäsenvaltiossa, jossa sääntely on voimassa tai päätös on annettu. EU:n jätteesiirtoasetuksen (EY) N:o 1013/2006, 28(1) artiklassa säädetään, että jos lähtömaan ja vastaanottomaan toimivaltaiset viranomaiset eivät pääse yksimielisyyteen siitä, luokitellaanko jokin erä jätteenä vai ei, erää käsitellään kuin jätettä.²⁸ Periaatteessa tämä tarkoittaisi, että kun toisessa maassa tehdystä EEJ-linjauksesta ei olla yhtä mieltä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, tulisi materiaalia käsitellä jätteenä. Käytännössä eri jäsenvaltioiden jätteesiirtoviranomaisten olisi hyvä neuvotella käsityksistään aineen tai esineen jätteenä luokittelusta tällaisen tilanteen tullessa vastaan.

²⁷ Lain 15.3 § tarkoittaa, että toimivaltainen viranomainen (Ruokavirasto) voi käyttää harkintaa luvan myöntämisessä, jos lannoitevalmiste sisältää jätettä.

²⁸ Tämä ei kuitenkaan rajoita vastaanottomaan erää tai oikeutta käsitellä sitä sen määränpäähen saapumisen jälkeen oman kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, jos kyseinen lainsäädäntö on yhteisön ja kansainvälisen oikeuden mukainen.

Euroopan unionin tuomioistuinkäytännön valossa näyttäisi, että tilanteessa, jossa EEJ-tuotteen jätteeksi luokittelun päättymisen kyseenalaistetaan vastaanottovaltiossa, olisi aineen tai esineen jätteeksi luokittelun taustaksi esitettävä perustelut.²⁹

Toisaalta vaikuttaa kuitenkin melko epätodennäköiseltä, että yhdessä jäsenvaltiossa sivutuotteen tai jätteeksi luokittelun kriteerit täyttävä materiaali ei täyttäisi niitä myös toisessa jäsenvaltiossa. Ongelmallisiksi voivat kuitenkin muodostua tilanteet, joissa eksplisiittistä päätöstä jätteeksi luokittelua koskien ei ole itsessään tehty vaan sivutuote- tai EEJ-status perustuu esimerkiksi toimijan omaan arvioon ja itsehyväksyntään.³⁰

8.4 Kolmas osapuoli

Kolmannen osapuolen rooli liittyy erityisesti UTU-materiaalin valmistuksen laadunvarmistusjärjestelmään. Jätedirektiivin 6 artiklassa säädetään mm., että jätteeksi luokittelua EEJ-päätöksen yhteydessä tulisi ottaa huomioon ”hallintajärjestelmille asetettavat vaatimukset osoittaa noudattavansa jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia perusteita, mukaan lukien laadunvalvontaa ja omavalvontaa sekä akkreditointia koskevat perusteet, jos tämä on asianmukaista”.

Laadunvalvontaa koskien kolmannen osapuolen roolista säädetään betonimursketta koskevan EEJ-asetuksen 4 §:ssä.³¹ Sen mukaan valmistajalla on oltava laadunvarmistusjärjestelmä, jonka avulla todennetaan hyödyntämistoimen ja hyödyntämistoimen läpikäyneen betonimurskeen laadunvarmistusta koskevien vaatimusten täyttyminen jatkuvatoimisesti. Lisäksi laadunvarmistusjärjestelmällä tulee olla arviointi- ja auditointisuunnitelma.

Laadunvarmistusjärjestelmän vaatimustenmukaisuus on vahvistettava riippumattoman (kolmannen) osapuolen toimesta. Riippumattomalla osapuolella on oltava Tukesin akkreditointiyksikön Finasin myöntämä pätevyys tehtävässä toimimisessa. Asetuksen perustelumiston mukaan riippumattoman osapuolen suorittama vahvistaminen kohdistuisi hyödyntämistoimen eri vaiheisiin eli jätteiden vastaanottoon, esikäsittelyyn ja hyödyntämiseen sekä hyödyntämistoimen läpikäyneen betonimurskeen laadunvalvontaan. Keskeisiä valvonnan kohteita olivat muistion mukaan näytteenotto ja sen suorittaminen sekä henkilöstön vastuut ja pätevyys laadunvarmistusjärjestelmässä yksilöidyn mukaisesti. On syytä huomata, että kolmannen osapuolen tehtävä liittyy nimenomaan laadunvarmistusjärjestelmän – ei valmistettujen tuotteiden laadun tai asetuksenmukaisuuden – vaatimustenmukaisuuden arviointiin.

Kolmannen osapuolen rooli tapauskohtaisessa päätöksenteossa voisi toimia vastaavalla tavalla kuin kansallisten asetusten yhteydessä. Tällöin viranomaisen voisi edellyttää laadunvarmistusjärjestelmän sertifiointia sille, että aineen tai esineen jätteeksi luokittelu voisi päättyä tietyllä laitoksella. Tässä tapauksessa sertifikaatin myöntävällä riippumattomalla osapuolella tulisi olla käytössään kriteerit, joita vastaan se voisi arvioida laadunvarmistusjärjestelmän vaatimustenmukaisuutta. Vaihtoehtoisesti lupaviranomaisella olisi mahdollisuus arvioida laadunvarmistusjärjestelmän riittävyys itsenäisesti. Myös tällöin toiminnanharjoittajalla ja viranomaisella tulisi olla yhtenevä käsitys laadunvarmistusjärjestelmän vähimmäisvaatimuksista. Tapauskohtaisen EEJ-päätöksenteon edistämiseksi yleisesti sovellettavissa oleva ohjeistus

²⁹ Tuomio 14.3.2019, komissio v. Tšekin tasavalta, C-399/17, EU:C:2019:200: Huomionarvioista on, että aiemmassa EUTI:n oikeuskäytännössä on korostettu jätteeksi luokittelun laajaa tulkintaa.

³⁰ Itsehyväksyntää on käytetty EEJ-statuksen määrittämiseen esimerkiksi Alankomaissa.

³¹ Vastaavaa säännöstä on ehdotettu myös muovin mekaanista kierrätystä koskevaan EEJ-asetukseen.

laadunvarmistusjärjestelmien sisältövaatimuksista edesauttaisi menettelyn sujuvuutta. Täältä osin kansallisen ohjeistuksen laatiminen rinnastuu luvussa 9 kuvattavaan riskinarviointikehikkoon.

8.5 Yhteenveto

Ympäristöviranomaisen valvoo UTU-arviointiperusteiden täyttymistä ml. hyödyntämistoimesta saadun materiaalin laatu suhteessa mahdollisesti UTU-päätöksessä asetettuihin raja-arvoihin. Myös laadunvarmistusjärjestelmän toteutus on ympäristöviranomaisen jälkivalvonnan piirissä siitä huolimatta, että myös 3. osapuoli arvioi säännöllisesti järjestelmän toteutusta.

Markkina- ja valvontatehtävää hoitava tuoteviranomaisen ei valvo edellä mainittuja asioita, koska UTU-arviointiperusteisiin liittyvät määritykset ja raja-arvot eivät ole tuoteominaisuuksiin liittyviä seikkoja eikä niitä veloiteta kertomaan vaatimustenmukaisuusilmoituksessa. Sikäli kun vaatimustenmukaisuusilmoituksessa vaaditaan ilmoittamaan vaikkapa sulaindeksi, on sen ilmoittaminen asianmukaisesti ko. ilmoituksessa markkina- ja valvontaviranomaisen valvonnan piirissä. Tuotelainsäädännön mukainen viranomaisen valvoo tuotelainsäädännön vaatimusten toteutumista samalla tavalla kuin neitseellisten materiaalien/tuotteiden osalta.

Kolmas osapuoli tekee sekä tuotteiden valmistukseen liittyvän että EEJ-asetuksen mukaisen laadunvarmistusjärjestelmän arviointia. Tuotteiden valmistuksen laadunvarmistusjärjestelmiä sertifioidaan ja auditoidaan jo tällä hetkellä monilla valmistavan teollisuuden toimialoilla. EEJ-asetuksen mukaisen laadunvarmistusjärjestelmän sertifiointi rinnastuu tähän toimintaan. Kyse on siis laadunvarmistusjärjestelmän vaatimustenmukaisuuden eikä UTU-materiaalin asetuksenmukaisuuden arvioinnista. Toisin sanoen sertifiointin kohteena on laadunvarmistusjärjestelmä eikä UTU-materiaali.

Tapauskohtaisessa päätöksenteossa ympäristölupaviranomaisen määrittelee kaikki arviointiperusteet eli sallitut syötteet, hyödyntämistoimen vaatimukset, sallitut käyttötarkoitukset, vaatimustenmukaisuusilmoituksen sisältövaatimukset ja laadunvarmistusjärjestelmän vaatimukset (ml. sen, tarvitaanko sille 3. osapuolen sertifiointi).

9. Tapauskohtaisen UTU-menettelyn riskinarviointikehikko

9.1 Tavoitteet

Tapauskohtaisessa UTU-menettelyssä tulee määritellä arviointiperusteet, jotka koskevat mm. sallittuja syötteitä, hyödyntämistoimea ja sen laadunvarmistusta, hyödyntämistoimesta saadun materiaalin käyttötarkoituksia, laatua ja laadunvarmistusta. Lisäksi menettelyn avulla tulee varmistaa, että arviointiperusteet on määritelty siten, ettei päätöksen kohteena olevasta UTU-materiaalista aiheudu haittaa ympäristölle tai terveydelle materiaalin tulevassa käyttötarkoituksessa. Ympäristö- ja terveyshaitan arviointi on siis UTU-materiaalin ominaisuuksien ohella sidottu myös sen tulevaan käyttötarkoitukseen ja arviointiperusteita määritettäessä tämä kytkeä tulee ottaa tarkastelun lähtökohdaksi.

Edellä mainitun mahdollistamiseksi toiminnanharjoittajilla ja UTU-päätöksiä tekevillä viranomaisilla tulisi olla käytössään riskinarviointikehikko, joka asettaa arvioinnille riittävän selkeän ja yhtenäisen raamin ja joka ohjaa arviointiperusteiden tarkoituksenmukaista asettamista.

9.2 Riskinarviointikehikon sisältö

Tapauskohtaisessa päätöksenteossa määritellään mm., mitä syötteitä EEJ-päätöksen kohteena olevan materiaalin valmistuksessa saa käyttää tai minkä tuotantoprosessin osana sivutuote syntyy. Vaikka jätelain 5 a §:n sivutuotekriteereissä ja 5 b §:n EEJ-kriteereissä on eroja, molempien osalta terveys- tai ympäristöriskien arviointi on olennainen osa UTU-päätöksentekoa.

UTU-päätöksentekoa varten esimerkiksi kukin jätetyyppi, jota käytettäisiin hyödyntämistoimen syöttöpanoksena, tulee karakterisoida riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaa jätte(id)en ominaisuuksien ja laadun ja laadunvaihtelun selvittämistä. Jätte(id)en ainesosat ja ominaisuudet, jotka voivat aiheuttaa merkityksellisen riskin terveydelle ja/tai ympäristölle, tulee tunnistaa.

Hyödyntämistoimessa jäte prosessoidaan muotoon, jossa se on saatettavissa 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 käsiteltyä hyväksyttävälle tasolle. Hyväksyttävä taso puolestaan riippuu käyttötarkoituksesta, johon hyödyntämistoimesta saatavaa materiaalia käytetään.

UTU-materiaalien käyttötarkoitukset voidaan jaotella karkeasti muutamiin perustyyppiin.

Materiaalit, joita käytetään

- 1) sellaisenaan, valmiina tuotteena. Esimerkki tällaisesta on betonimurske, jota käytetään sitomattomana kiviaineksena maarakentamisessa.
- 2) tuotteen valmistuksen ainesosana tai jätteen olomuoto muuttuu käsittelyn yhteydessä. Esimerkki tällaisesta materiaalista on biologisesta prosessista saatava käsitelty liete, jota käytetään irtotavarana käytettävän kasvualustan ainesosana tai lasijäte, josta valmistetaan vahtolasia.
- 3) valmistettavan tuotteen ainesosana siten, että valmistuksen yhteydessä materiaalin rakenne muuttuu. Uusiomuoviraaka-aine, joka prosessoidaan muovituotteeksi jatkojalostuksessa, betonimurske, jota käytetään uuden betonituotteen valmistuksen raaka-aineena kiviaineksena, ja metalliromu, jota käytetään perusmetallien tai valutuotteiden valmistuksen osaraaka-aineena sekä, ovat esimerkkejä tällaisesta käyttötarkoituksesta.

Mikäli UTU-materiaalissa on tunnistettu ainesosia, joihin liittyy merkityksellinen terveys- tai ympäristöriski hyödyntämistoimesta saatavan materiaalin käyttötarkoituksessa, tulee näille ainesosille asettaa raja-arvot (kriteerit) osana tapauskohtaista päätöksentekoa. Riskinarviointikehikossa annettaisiin yleiset suuntaviivat, joiden avulla toiminnanharjoittaja arvioisi em. riskejä ja voisi esittää hyväksyttävän riskitason kullekin merkityksellisistä riskeistä aiheuttavalle ainesosalle. Viranomaisen arvioisi tehdyn riskinarvion ja sen tuloksena ehdotetut hyväksyttävät riskitasot (so. suurimmat sallitut riskiä aiheuttavien ainesosien pitoisuudet tai liukoisuudet hyödyntämistoimesta saatavassa materiaalissa) ja tekisi päätöksen raja-arvoista tapauskohtaiseen päätökseen. Raja-arvoihin liittyy tyyppillisesti velvoite osoittaa, että merkityksellistä riskiä aiheuttavan ainesosan pitoisuudet tai liukoisuudet alittuvat jatkuvasti tuotetussa materiaalissa. Näin ollen riskinarvioinnin ohella toiminnanharjoittajan tulisi esittää ne toimenpiteet, joilla jätemateriaali käsitellään hyödyntämistoimessa siten, että tavoiteltu riskitaso saavutetaan jatkuvatoimisesti. Lisäksi tapauskohtaiseen UTU-päätökseen tulisi antaa näytteenottoa, näytteiden muodostamista ja näytteiden analysointia koskevat velvoitteet, kuten mistä näytteet otetaan, miten ne otetaan, miten tutkittava näyte muodostetaan, kuinka suurta erää se edustaa ja mitä aineita näytteestä tulee tutkia ja millaisia menetelmiä näytteiden analysointiin tulee käyttää. Toiminnanharjoittaja voisi esittää ehdotuksen täksi kokonaisuudeksi.

Keskeinen osa terveys- ja ympäristöriskien hallintaa on toiminnanharjoittajan laadunvarmistusjärjestelmä. Laadunvarmistusjärjestelmä muodostaa kokonaisuuden, jolla toiminnanharjoittaja varmistaa, että laitoksen toiminta, tuotannon jäännösmateriaalin syntymisestä tai jätteen vastaanotosta hyödyntämistoimen kautta lopputuotteen laadunhallintaan saakka, vastaa

saumattomasti UTU-päätöksen sisältöä ja jätelain 5 a ja 5 b §:n arviointiperusteet täyttyvät laitoksella jatkuvatoimisesti.

10. Kyselyt yrityksille ja viranomaisille

10.1. Kyselyjen toteuttaminen

UTU-päätöksenteko tapahtuu voimassaolevan lainsäädännön perusteella osana ympäristölupien myöntämistä tai muuttamista sekä vähäisessä määrin valvontaviranomaisten antamalla lausunnoilla. Varsinaisen viranomaispäätöksenteon lisäksi toiminnanharjoittajat saattavat soveltaa itsenäisesti jätelain säännöksiä. UTU-asioiden määrästä ja päätöksenteon kestosta tai toimivuudesta ei ole saatavilla kattavaa aineistoa esimerkiksi ympäristötietojärjestelmistä tai viranomaisen asianhallintajärjestelmistä.

UTU-työryhmä teetti kesällä 2023 kyselyt yrityksille ja viranomaisille siten, että yrityksille ja viranomaisille laadittiin vastattaviksi oman sisältöisensä kyselylomakkeet. Lomakkeilla selvitettiin muun muassa viime vuosina annettujen päätösten määriä (viranomaiskysely) ja keskeisimpiä menettelyyn liittyviä ongelmakohtia (yrityskysely). Tarkoituksena oli saada järjestelmällisesti kerättyä tietoa yritysten ja viranomaisten kokemuksista ja näkemyksistä.

10.2 Yrityskyselyn tulokset

Yrityksille suunnatulla kyselyllä pyrittiin erityisesti kartoittamaan yritysten toiveita ja tulevaisuudennäkymiä liittyen ei-enää-jätettä (EEJ) ja sivutuotteita koskevaan päätöksentekoon. Kyselyyn vastasi 15 eri alojen yritystä sekä Suomen Romukauppiain liitto. Kyselyssä pyydettiin yrityksiä kuvaamaan viranomaispäätöksenteon nykytilaa jätteen luokittelun päättymistä ja sivutuotteeksi määrittelyä koskevista asioista sen toimivuuden osalta.

Nykyinen menettely koettiin yrityksissä hankalaksi ja hitaaksi. Vastauksista korostui erityisesti se, että päätöksenteko UTU-asioissa ei ole yhtenäistä eikä siten myöskään ennalta arvattavaa. Tämän todettiin myös nostavan kynnyistä hakemusten tekemiseen. Metalliteollisuuden edustajien kommentoissa esitettiin, että kierrätysmetallit tulisi nähdä raaka-aineina nykyisen jäteluonteen sijaan.

Noin puolet kyselyyn vastanneista yrityksistä toivoi päätöksenteon kehittyvän yhdenmukaisempaan suuntaan. Näistä kolmessa vastauksessa ehdotettiin UTU-asioiden keskittämistä yhdelle viranomaiselle ja kahdessa vastauksessa tapauskohtaisen harkinnan korvaamista laatukriteeristöillä päätösten yhdenmukaistamiseksi. Kaikista annetuista vastauksista menettelyn nopeutumista toivottiin neljässä. Jäteluonne koettiin kahdessa vastauksessa ongelmalliseksi. Muita vastauksissa esitettyjä toiveita olivat menettelyn eriyttäminen ympäristöluvasta, parempi viranomaisten ja yritysten välinen yhteistyö, joustavuus, ennakoitavuus sekä toive yhdistetystä lannoite- ja tuotestatushyväksyntäprosessista kierrätyslannoitealalle.

Yrityksiä pyydettiin arvottamaan pitävätkö nämä tärkeimpänä päätöksenteon nopeutta, viranomaiselta saatavan neuvonnan laatua/yhteydenpitoa viranomaiseen, yrityksen lupa-asioiden käsittelyä kokonaisuutena vai päätösten laadukkuutta ja yhdenmukaisuutta. Päätösten laadukkuus ja yhdenmukaisuus todettiin tärkeimmäksi kuuden yrityksen vastauksessa. Yritysten lupa-asioiden käsittely kokonaisuutena todettiin tärkeimmäksi kahdessa vastauksessa, yhdessä vastauksista päätöksenteon nopeutta pidettiin tärkeimpänä ja yhdessä viranomaiselta saatavan neuvonnan laatu/yhteydenpito viranomaiseen todettiin tärkeimmäksi. Kysymykseen annettiin myös useita vastauksia, joissa ei selkeästi nimetty yhtä tärkeintä arvoa. Näistä vastauksista viidessä mainittiin nopeus, viidessä yhdenmukaisuus ja kolmessa laadukkuus. Kahdessa vastauksessa mainittiin

viranomaiselta saatava neuvonta tai tuki. Lisäksi mainittiin toive asioiden käsittelemisestä kokonaisuutena, yksinkertainen ja selkeä hyväksyntämenetelmä sekä läpinäkyvyys.

Yrityksiltä kysyttiin myös, millaisia riskejä tai uhkia niissä nähdään uuden tapauskohtaisen menettelyn kehittämiseksi. Erityisesti vaihtelevien tulkintojen koettiin olevan riski menettelylle ja tämä näkyi seitsemässä vastauksessa. Näistä seitsemästä vastauksesta kolmessa esitettiin tapauskohtaisesta tulkinnasta luopumista kokonaan tai osittain. Neljässä vastauksessa byrokratian lisääntyminen tai sääntelyn monimutkaistuminen nähtiin mahdollisina riskeinä. Kahdessa kommentissa käsittelyn pelättiin ruuhkautuvan. Yhdessä kommentissa todettiin suurimman riskin olevan se, että sääntelyä ei pyrittäisi kehittämään eteenpäin.

Lopuksi yrityksiltä kysyttiin suunnittelevatko ne tällä hetkellä EEJ- tai sivutuotepäätöksen hakemista jollekin uusiomateriaalille. Yrityksistä kymmenen, eli suurin osa, ei suunnitellut EEJ- tai sivutuotepäätösten hakemista. Kolme yritystä totesi ”ehkä” hakevansa päätöstä ja näistä kaksi totesi harkitsevansa asiaa lainsäädännön muuttuessa. Kaksi yritystä kertoi olevansa aikeissa hakea EEJ tai sivutuotepäätöstä. Kyselyyn vastannut liitto esitti tässä yhteydessä kysymyksen siitä, onko sillä mahdollista hakea kyseisiä päätöksiä koko toimialan puolesta, sillä alan toimijoiden tuotteet, käsittelytavat ja toimitusketju ovat hyvin samanlaiset yrityksestä tai sen sijainnista riippumatta. (Tällainen menettely ei ole mahdollinen. UTU-päätökset ovat aina yrityskohtaisia. Toimialaliitto voi tuki julkaista ohjeita tai oppaita auttaakseen jäseniään hakemuksen laatimisessa.)

Kuitenkin yrityksistä seitsemän arvioi tulevansa hakemaan EEJ tai sivutuotepäätöksiä seuraavan viiden vuoden aikana. Arvioitu päätösten määrä asettui jokaisella yrityksellä vaihteluvälille 1-5. Neljä yritystä ei antanut vastausta kysymykseen tai ei osannut arvioida tulevien päätösten määrää. Kolme yritystä totesi, etteivät ne tule hakemaan kyseisiä päätöksiä.

10.3 Viranomaiskyselyn tulokset

Viranomaisille laadittuun kyselyyn UTU-asioiden käsittelymääristä viranomaisissa vastasivat neljä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY), neljä aluehallintovirastoa (AVI) sekä 49 kunnan ympäristösuojeluviranomaista. Kyselyillä selvitettiin sekä nykytilaa että viranomaisten arvioita siitä, miten UTU-asioiden määrä tulee lähivuosina kehittymään.

Tällä hetkellä jätelain 5 a §:n (sivutuote) tai 5 b §:n (jätteeksi luokittelun päättyminen, EEJ) mukaisia asioita oli eri ELY-keskuksissa kussakin vireillä 0-2 tapausta. Neljästä aluehallintoviranomaisesta kahdessa vireillä oli 7 tapausta, yhdessä 4 ja yhdessä 20-21. Pääosassa 49:stä kunnan ympäristösuojeluviranomaisesta asioita ei ollut tällä hetkellä vireillä yhtäkään. Kuitenkin viidellä kunnan ympäristösuojeluviranomaisella tapauksia oli vireillä 1 kappaletta ja yhdellä viranomaisella 2 kappaletta.

Kyselyssä kartoitettiin myös vuodesta 2021 vuoden 2023 kesäkuuhun mennessä annettujen päätösten tai kirjallisten tai suullisten tulkintaohjeistusten määriä. Kyselyyn vastanneissa ELY-keskuksissa päätöksiä tai ohjeistusta oli annettu kysytyllä aikavälillä kussakin 0-3 tapauksessa. Kyselyyn vastanneissa AVI:ssa päätöskien tai annetun ohjeistuksen määrät vaihtelivat keskenään enemmän, niiden ollessa 4, 5, 20-21 ja 31 tapausta. Kunnan ympäristösuojeluviranomaisista noin puolella ei ollut ollut vuodesta 2021 vuoden 2023 kesäkuuhun mennessä yhtään tapausta käsiteltävänä. Kunnan ympäristösuojeluviranomaisilla, joilla oli ollut tapauksia, oli tapausten lukumäärän vaihteluväli pääasiassa 1-3. Yhdellä viranomaisella tapauksia oli ollut 6 ja yhdellä noin 10.

Kaikissa viranomaistahoissa, niin ELY:ssa, AVI:ssa kuin kunnan ympäristösuojeluviranomaisissa määrien ajateltiin pysyvän samana tai lisääntyvän jonkin verran. Esimerkiksi kunnan

ympäristönsuojeluviranomaisista hieman alle 40 arveli tapausten lisääntyvän tai lisääntyvän hieman. Noin 10 uskoi määrien pysyvän ennallaan.

Eniten vaihtelevuutta vastauksissa oli sen osalta, mitä jätemateriaaleja tai sivutuotteita hakemuksien arveltiin jatkossa eniten koskevan. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten antamista vastauksista 15:sta ei osattu arvioida mitä jätemateriaaleja tai sivutuotteita hakemukset tulisivat jatkossa koskemaan. Vastauksissa 24:ssä oli mainittu betoni, betonijäte tai betonimurske. Rakennus- tai purkujätteitä koskevia hakemuksia oli arvioitu tulevaksi kuudessa vastauksessa. Niin ikään kuudessa vastauksessa hakemuksien oli arvioitu koskevan tiiliä. Muita useammassa kuin yhdessä vastauksessa mainittuja jätemateriaaleja tai sivutuotteita olivat maa-ainekset (4), puunjalostuksen ja käsittelyn sivutuotteet (3), tekstiilijäte (2), tuotannon sivuvirrat (2), kaivosjätteet (2) ja tuhka (2).

AVI:n vastauksissa arvioitiin hakemusten tulevan koskemaan erityisesti tuotannon sivuvirtoja. Muutoin ELY:n ja AVI:n vastauksissa nousi yksittäin esiin samoja jätemateriaaleja ja sivutuotteita, kuin kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten antamissa vastauksissa.

10.4 Uuden UTU-menettelyn tarve kyselyiden valossa

Kyselyt viranomaisille ja yrityksille vahvistavat aiemmin esitettyjä näkemyksiä UTU-päätöksenteon nykytilasta. Yritykset kokevat nykyisen päätöksentekomenettelyn hankalana ja viranomaiskäytännöt vaihtelevina. Tilanne voi vaikuttaa osaan yrityksistä siten, että UTU-hakemuksia ei tehdä. Myös viranomaisissa on tyytymättömyyttä nykytilaan. UTU-asioiden määrä vaihtelee merkittävästikin eri viranomaisissa, mutta etenkin valtion viranomaisissa UTU-asioiden odotetaan jatkossa lisääntyvän. Yritys- ja viranomaiskyselyn tulokset vahvistavat käsitystä siitä, että erillinen päätöksentekomenettely voi sujuvoittaa tuotantotoiminnan sivuvirtojen sivutuotteeksi määrittämistä ja kerran jätteeksi luokiteltujen aineiden ja esineiden jätteeksi luokittelun päättymistä sekä tehdä viranomaispäätöksenteosta nykyistä yhdenvertaisempaa ja ennustettavampaa.

11. Yhteenveto ja jatkotoimet

11.1 Yhteenveto

Työryhmän tehtävänä oli tarkastella menettelyllisiä kehittämisehtoja liittyen tapauskohtaiseen materiaalin sivutuotteeksi määrittämiseen ja jätteeksi luokittelun päättämiseen. Kesällä 2022 valmistuneessa väliraportissa työryhmä päätti jatkaa työtä erillisen UTU-menettelyn luomiseksi ja päätöksenteon keskittämiseksi yhdelle valtion viranomaiselle.

Tässä loppuraportissa työryhmän päähuomio on ollut erillisen UTU-menettelyn tarkemmassa määrittämisessä. Yhteenvetona voidaan todeta seuraavaa:

- UTU-viranomaistehtävä on nykyisessä viranomaisrakenteessa tarkoituksenmukaista keskittää yhdelle aluehallintovirastolle, jolta se siirtyy perustettavalle valtakunnalliselle lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaiselle.
- Lainsäädännön selkeyden ja toiminnanharjoittajan yhdenvertaisen kohtelun kannalta paras ratkaisu on keskittää kaikki UTU-asiat uudelle viranomaiselle UTU-menettelyyn (VE 1). Toisaalta lupaviranomaisen toimivalta ja UTU-asian ratkaiseminen lupamenettelyssä voisi joissain tilanteissa olla yhden luokun periaatteen toteutumisen kannalta parempi vaihtoehto (VE 2). Vaihtoehtojen keskinäinen paremmuus on lopulta riippuvainen sääntelyn yksityiskohdista.
- UTU-menettelyssä viranomaisen tekee UTU-materiaalin haltijan hakemuksen perusteella valituskelpoisen hallintopäätöksen siitä, täyttääkö ko. materiaali jätelaissa säädetyt sivutuotetta tai jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat edellytykset vai ei. Päätös on materiaalin haltijakohtainen, mutta voi kattaa useita saman haltijan toimipisteitä.

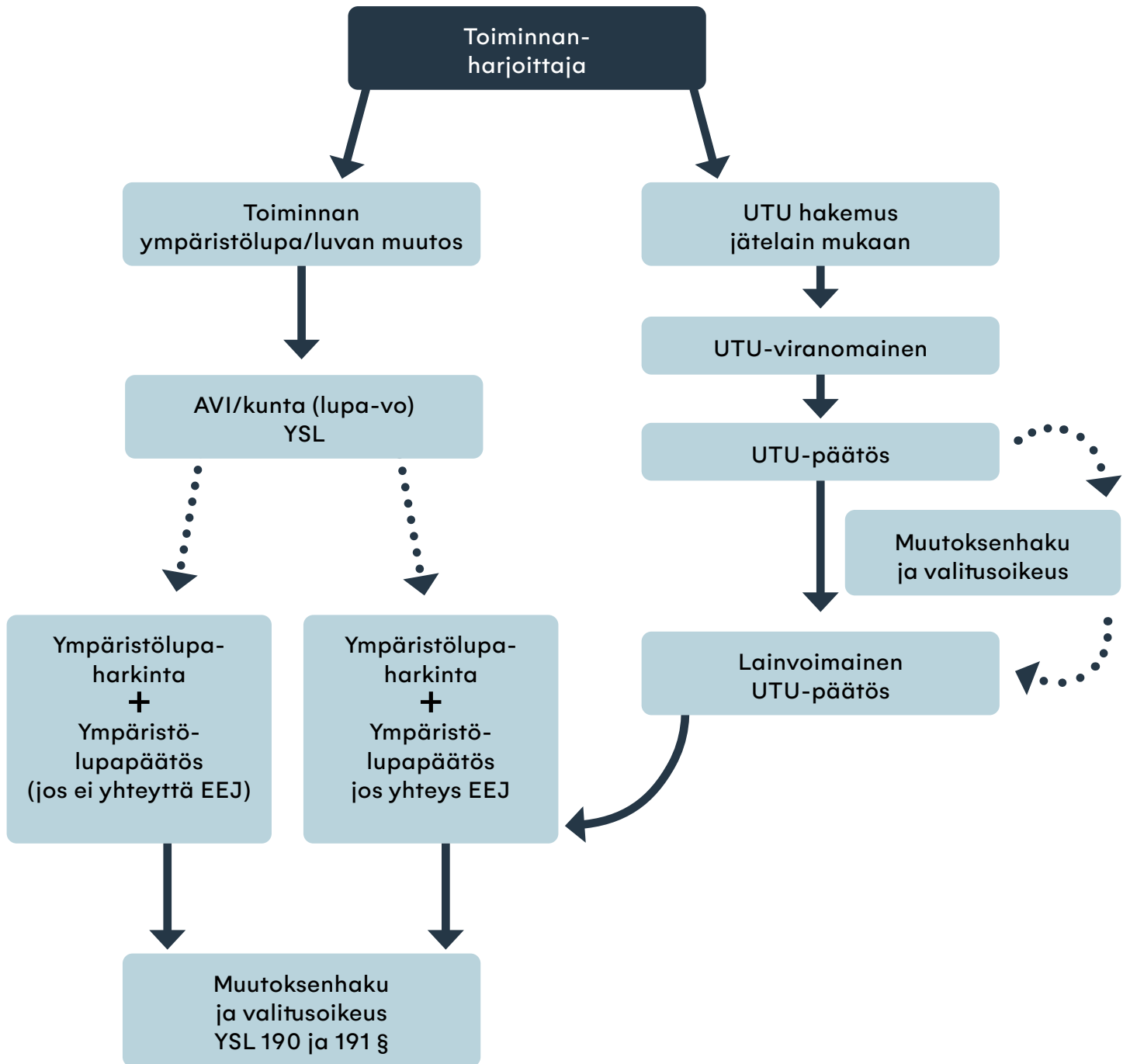
- Ympäristölupamenettelyyn verrattuna UTU-menettelyssä rajoitetaan merkittävästi yleisön oikeutta tulla kuulluksi sekä muiden kuin asianosaisen oikeutta hakea muutosta UTU-viranomaisen päätökseen.
- UTU-päätöstä voi muuttaa tai sen voi peruuttaa sekä hakijan rikkomuksen, että UTU-materiaalista ja sen käytön vaikutuksista saatavan uuden tiedon perusteella.

11.2 Jatkotoimet

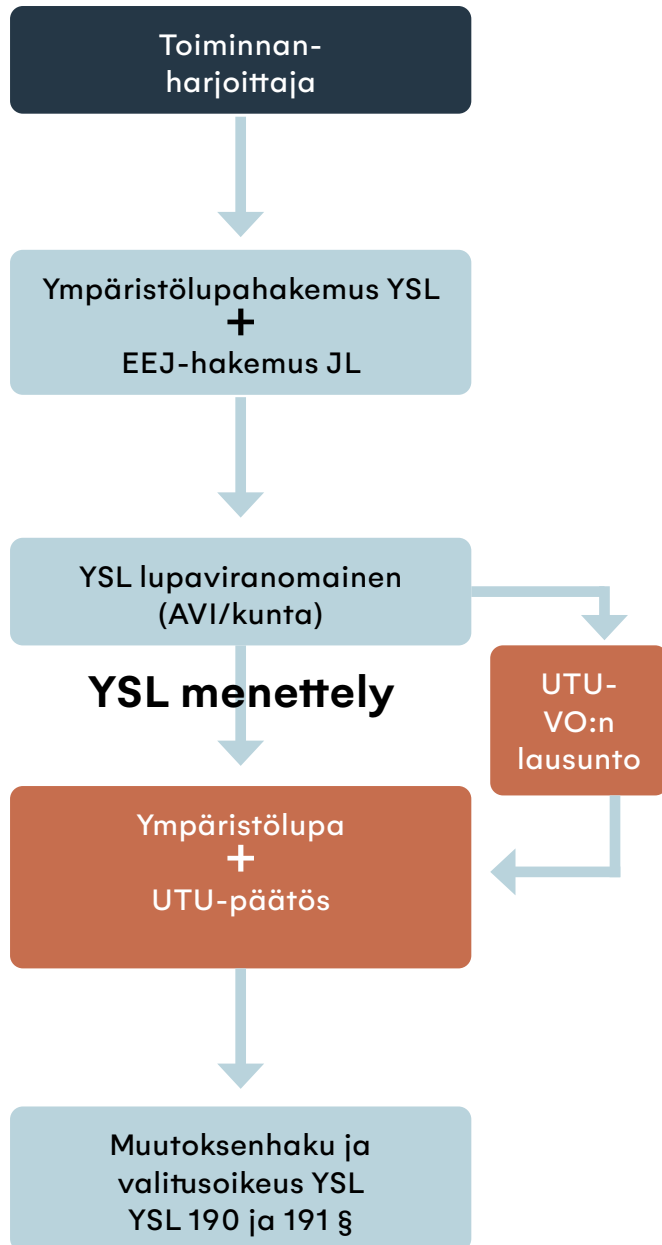
Petteri Opon hallitus pyrkii sujuvoittamaan lupaprosesseja muun ohella toteuttamalla yhden luukun periaatetta ja keskittämällä valtion ympäristölupien myöntämisen ja niiden valvonnan yhdelle lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaiselle. Tavoitteena on, että uusi valvonta-, lupa – ja ohjausviranomainen (Valo) aloittaa toimintansa vuoden 2026 alusta lukien.

Työryhmä ehdottaa seuraavaa:

1. Käynnistetään vuoden 2024 alussa lainvalmistelu uuden UTU-menettelyn luomiseksi. Uutta menettelyä koskevat säännökset tulevat jätelakiin. Lisäksi tehdään tarvittavat muutokset ympäristönsuojelulakiin ja asetuksiin.
2. Hallituksen esityksen aikataulu on riippuvainen hallitusohjelman mukaisen viranomaisratkaisun ja yhden luukun mallin lainsäädäntöhankkeiden valmistelun etenemisestä. Jos hallituksen esitys annetaan syyskaudella 2024, uusi UTU-menettely voisi tulla voimaan vuoden 2025 alkupuolella. Tällöin UTU-viranomaistehtävä keskitetään aluksi yhdelle aluehallintovirastolle ja tehtävä siirtyy valtakunnalliselle lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaiselle tämän aloittaessa toimintansa. Jos hallituksen esitys annetaan yhdessä tai samanaikaisesti yhden luukun periaatetta ja uuden viranomaisen perustamista koskevien hallituksen esitysten kanssa vuosina 2024-2025, UTU-menettely tulisi voimaan uuden viranomaisen aloittaessa toimintansa vuonna 2026.
3. Jatkovalmistelussa on arvioitava perusteellisesti etenkin yleisön kuulemista, muutoksenhakua sekä päätöksen muuttamista ja peruuttamista koskevaa sääntelyä ottaen huomioon työryhmän toimeksianto ja se, että EU-sääntely tai kansainväliset sopimukset eivät näiltä osin aseta ehdottomia vaatimuksia UTU-menettelyn sisällölle.
4. Selvitetään tavoiteajan asettamista ottaen huomioon yhden luukun mallin lainsäädäntöhankkeiden valmistelun yhteydessä tehtävät linjaukset.
5. Lisäksi jatkovalmistelussa on arvioitava sääntelyn tarve liittyen toisessa EU:n jäsenvaltiossa myönnetyn sivutuote- tai EEJ-luokituksen tunnustamiseen sekä yleisemminkin menettelytapoja tuotaessa Suomeen UTU-materiaaleja muualta EU:sta tai kolmansista maista.
6. Lopuksi lainvalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että UTU-viranomaiselle varataan riittävä henkilöstö ja asiantuntemus UTU-hakemusten viivytyksettömän käsittelyn varmistamiseksi. Valmistelussa ja toimeenpanossa on myös huolehdittava siitä, että UTU-päätökset kirjataan julkiseen ja vaivatta saatavilla olevaan tietokantaan.



Olennainen yhteys ja lupa-asia vireillä



Ei olennaista yhteyttä/ei lupa-asiaa vireillä

