

Asia: VN/23943/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi jätelain muuttamisesta

Lausunto

5 c § Toisessa ETA-maassa tehdyn päätöksen ja lainsäädännön tunnustaminen

Muokkausehdotus

Uudessa 5 c §:ssä säädettäisiin toisessa ETA-maassa tehdyn jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteita koskevat päätöksen ja lainsäädännön tunnustamisesta. Ehdotusta voidaan pitää perusteltuna keinolta helpottaa muista maista tulevien jäteperäisten materiaalien ja tuotteiden sekä sivutuotteiden käyttöä. Kuitenkin ehdotuksessa olisi hyvä kiinnittää huomiota yhtäältä laajasti tulkittavaksi vakiintuneeseen jätteen määritelmään sekä riskeihin, jotka saattavat toteutua sen seurauksena, että toisessa maassa on käytössä eri tasoinen päätöksentekomenettely jätteeksi luokittelua koskevissa kysymyksissä.

EU:n tuomioistuin käytännön mukaan jätteen määritelmään on perinteisesti tulkittu varovaisuusperiaatteen mukaisesti laajasti. Lisäksi on otettava huomioon EU:n jätteensiirtoasetuksen (EU) No 1013/2006 28 artikla, jonka mukaan tilanteessa, jossa aineen tai esineen jättestatuksesta on epäselvyyttä, on se tulkittava jätteeksi. Toisaalta unionin tuomioistuimen tuomiossa 14.3.2019, komissio v. Tšekin tasavalta, C-399/17, EU:C:2019:200 asetuksen 28 artiklaa tulkittiin niin, että ei voitu tyytyä vetoamaan artiklan ”olettamaan eikä väittää nojautuvansa yksinomaan toteamukseen siitä, että lähtö- ja vastaanottomaan toimivaltaiset viranomaiset eivät ole yksimielisiä asianomaisen seoksen luokittelusta jätteeksi, osoittaakseen, että kyseessä todella on jäte”.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että ”toimivaltainen viranomainen voi katsoa aineen tai esineen olevan jätettä, jos on perusteltua epäillä, että sen käyttö aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle”. Viranomaisen on tällöin tehtävä asiasta hallintopäätös. Kuitenkin jätteeksi luokittelun tulisi perustua jätelain 5 §:n jätteen määritelmään. Jos aineen tai esineen käyttö aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle olisi mahdollista tulkita, että sen haltija on velvollinen poistamaan sen käytöstä. Lisäksi toimivaltaisella viranomaisella tulisi olla mahdollisuus katsoa aineen tai esineen olevan edelleen jätettä, jos on perusteltua epäillä, etteivät sen jätteeksi luokittelun päättymisen edellytykset (jätelain 5 b §:n 1 momentti) täyty.

Toisena asiana on otettava huomioon, että menettelyt, joilla muissa ETA-maissa tehdään päätöksiä jätteeksi luokittelun päättymisestä tai sivutuotteeksi luokittelusta, ovat hyvin vaihtelevia. Osassa maissa päätökset tehdään esimerkiksi ympäristöluvuissa, mutta toisissa maissa päätös saattaa perustua täysin toimijan itsearviointiin. Jos tehty päätös perustuu sellaiseen menettelyyn ja näyttöön, jonka perusteella jätesiirtoviranomainen ei voi riittävästi varmistua siitä, ettei aineen tai esineen käytöstä voisi aiheutua haittaa ympäristölle tai terveydelle, saati täyttääkö aine tai esine muut jätteeksi luokittelun päättymisen tai sivutuotteeksi luokittelun kriteerit, on tähän pystyttävä tehokkaasti puuttumaan. Ehdotetussa 5 c §:ssä pääpaino on menettelyn ja päätöksen tunnustamisessa, mutta tärkeämpää olisi tarkastella täyttävätkö maahan tuotavat aineet tai esineet jätteeksi luokittelun päättymistä tai sivutuotteeksi luokittelua koskevat kriteerit ja voidaanko tämä todentaa saatujen tietojen perusteella.

Seuraavassa on ehdotettu muotoiluita 5 c §:n mahdollisiksi muotoiluiksi.

Mikäli kyseisessä pykälässä ei tunnustettaisi toisen maan menettelyä vaan toisesta maasta tuotavan jätteen tosiasiallinen jätteeksi luokittelun päättymisen, Syke ehdottaa muotoiluksi seuraavaa:

5 c §: Toisesta ETA-maasta tuotavan aineen tai esineen jätteeksi luokittelun päättymisen tunnustaminen

1. Suomeen toisesta Euroopan talousalueeseen kuuluvasta valtiosta tuotava aine tai esine ei ole jätettä, jos sen jätteeksi luokittelu on päättynyt mainitussa valtiossa [viranomaisen päätöksellä tai muulla menettelytavalla]. Edellä sanottu koskee myös ainetta tai esinettä, joka on määritetty sivutuotteeksi.
2. Poiketen siitä mitä 1 momentissa säädetään, toimivaltainen viranomainen voi katsoa aineen tai esineen olevan jätettä, jos on perusteltua epäillä, etteivät sen sivutuotteeksi luokittelun tai jätteeksi luokittelun päättymisen edellytykset täyty tämän lain 5 a tai 5 b §:n mukaisesti. Viranomaisen on tällöin tehtävä asiasta hallintopäätös.

Tähän muotoiluun tulisi kytkeä maahantuoja koskevat velvoitteet: Maahantuojan tulisi toimittaa toimivaltaiselle viranomaiselle asiakirjat, joista ilmenee jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteiden täytyminen, joita ovat vaatimustenmukaisuusilmoitus tai sitä sisällöllisesti vastaava asiakirja, tuotteen käyttötarkoitus ja tuotetta ja sen valmistajaa koskeva ei-enää-jätettä päätös tai siihen rinnastuva asiakirja. Asiakirjat tulisi toimittaa toimivaltaiselle viranomaiselle maahantuojan tuodessa maahan ensimmäistä kertaa tietyllä laitoksella valmistettua tuotetta, jonka jätteeksi luokittelu on päättynyt. Toimivaltainen viranomainen perustaisi asiaa koskevan harkintansa ja yllä kohdassa 2 mainitun hallintopäätöksensä näihin asiakirjoihin tai niiden puuttumiseen.

Vaihtoehtoinen muotoilu ja siihen liittyvät huomiot

Vaihtoehtoisesti lähtökohdaksi voitaisiin ottaa asetusluonnoksen mukaisesti menettelyyn kohdistuva tunnustaminen. Tähän ehdotukseen ja sen perusteisiin liittyviä ongelma- ja näkökohtia on eritelty tarkemmin alla. Tässäkin tapauksessa toiminnanharjoittajalle tulisi säätää velvoite toimittaa yllä kuvatut asiakirjat pyydettyä toimivaltaiselle viranomaiselle edellä kohdassa 2 mainitun asian arvioimista varten. Jos tämä vaihtoehto valittaisiin, Suomen ympäristökeskus pitää seuraavia täsmennyksiä tarpeellisena.

Ehdotetussa säännöksessä ei enää jätteen luokittelun sekä sivutuotteeksi luokittelun perusteena olevan muun menettelytavan tulisi olla lainsäädännössä määritelty ja aineen tai esineen tulisi täyttää tuotelainsäädännön vaatimukset. Lisäksi tässä vaihtoehdossa tulisi säätää veloitteesta riittävien tietojen, kuten esimerkiksi vaatimustenmukaisuusilmoituksen, liittämistä kuhunkin EEJ-tuotteena tuotuun erään, kyseisen asiakirjan sisältävistä vähimmäistiedoista, asiakirjan säilytysvelvollisuudesta ja velvollisuudesta esittää se pyynnöstä valvontaviranomaisille. Vaatimustenmukaisuusilmoituksesta tulisi käydä ilmi muun muassa, mihin säädökseen tai viranomaispäätökseen EEJ-luokittelu perustuu.

Ehdotetussa säännöksessä rajattaisiin viranomaisen mahdollisuus puuttua toisessa ETA-maassa tehtyyn luokitukseen vain tilanteissa, jossa olisi perusteltua epäillä, että aineen tai esineen käytöstä aiheutuu haittaa tai vaaraa terveydelle tai ympäristölle. Suomen ympäristökeskus pitää rajausta valvonnan kannalta ongelmallisena. Tuotteeksi luokittelu edellyttää tuotelainsäädännön vaatimusten noudattamista eikä sen valvontaa tule säännöksellä rajoittaa.

Perustelujen mukaan viranomaisen mahdollisuus puuttua luokitteluun koskisi vain ETA-maan viranomaisen päätöksen laatua terveyden- tai ympäristönsuojelun näkökulmasta. Epäselvää on, koskeeko 5 c §:n toinen momentti vain ETA-maan päätöksen tai muun menettelyn laadun harkintaa vai koskeeko se myös yksittäisen tuontierän luokittelua. Jos säännöksellä puututtaisiin myös yksittäisen tuontierän luokitteluun, tulisi täsmentää, kenellä on näyttötaakka tilanteissa, jossa aineen tai esineen koostumus ei ole selvillä, mutta on perusteltua epäillä aineen tai esineen käytön aiheuttavan vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle tai olevan tuotelainsäädännön vaatimusten vastainen.

Suomen ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan olisi valvonnan kannalta tärkeää, että ehdotetussa 5 c §:ssä säädettäisiin myös yrityksen velvollisuudesta raportoida EEJ-tuotteina tuodut aineet ja esineet ja määriteltäisiin raportoinnin vastaanottava viranomainen Suomessa. Epäselväksi jää, mitä tarkoitettaisiin säännöskohtaisten perustelujen maininnalla 'tehty tunnustaminen' ja rajautuisiko tunnustaminen vain valvonnassa havaittuihin tapauksiin.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että viranomaisten rooli painottuu jälkivalvontaan. Täsmentämättä on kuitenkin, mitä jälkivalvonnalla tarkoitetaan. Suomen ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan viranomaisilla tulee olla mahdollisuus valvonnan yhteydessä pyytää tietoja muun muassa siitä, mihin säädökseen tai päätökseen tuotteeksi luokittelu perustuu, mihin käsittelyyn tuotteeksi luokiteltu aine tai esine Suomessa päättyy ja onko valvonnan yhteydessä esitetty luokittelu todenperäinen. Ei ole poissuljettua, etteikö EEJ- tai sivutuoteluokittelua käytettäisiin kansainvälisiä jättesiirtoja tai jätteitä koskevan lainsäädännön veloitteiden välttelyyn. Voimassa olevan jätteesiirtoasetuksen mukaan se, jonka hallussa aine tai esine on, on velvollinen toimittamaan asiakirjatodisteita siitä, että kyseessä ei ole jäte. Jätteesiirtoasetuksen mukaan viranomaiset voivat päättää, että kyseessä on jäte, muun muassa, jos riittäviä asiakirjatodisteita tai tietoja ei ole toimitettu viranomaiselle määräjassa. Hyväksyttävänä olevassa jätteesiirtoasetuksessa näyttövelvoite säilyy ennallaan.

Säännöskohtaisissa perusteluissa luetellaan toimivaltaiset viranomaiset, joita säännös velvoittaisi tunnustamaan ETA-maassa annetun luokituksen. Suomen ympäristökeskus esittää luettelon uudelleenarviointia ja ehdottaa, että siihen lisätään ainakin Tulli ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto.

Suomen ympäristökeskus kiinnittää huomiota myös siihen, että toiminnanharjoittajat saattavat joutua eriarvoiseen asemaan markkinoilla, jos toisessa ETA-maassa on asetettu kansallisia EEJ-kriteerejä väljemmät kriteerit esimerkiksi muovijätteen jätteeksi luokittelun päättymiselle ja Suomeen tuodaan sellaisia tuotteita, jotka kansallisen lainsäädännön perusteella olisivat edelleen jätettä.

Perustelujen luvussa 2.3. mainitaan, että uudistettavana olevan jätteen siirtoasetuksen 29 artiklan mukaan aineen tai esineen katsotaan olevan jätettä tapauksissa, joissa viranomaiset ovat asiassa erimielisiä siitä, onko kyseessä jäte vai ei. Suomen ympäristökeskus toteaa, että vastaava vaatimus on myös voimassa olevan jätteen siirtoasetuksen artiklassa 28. Luokittelun periaatetta noudatetaan perustelujen maininnasta poiketen kaikkiin kansainvälisiin jätesiiirtoihin, ei ainoastaan ennakoilmoitus- ja hyväksymismenettelyä (lupamenettely) edellyttäviin.

Hyväksyttävänä olevan jätteen siirtoasetuksen artikla 29 käsittelee luokituksessa noudatettavia periaatteita. Artiklan 2 kohdassa, joka koskee viranomaisten luokitusta koskevaa erimielisyyttä, säädetään jätedirektiivin 2008/98/EY 5 tai 6 artiklan nojalla unionin tasolla tai jäsenvaltioissa asetettujen ehtojen tai tehtyjen päätösten huomioon ottamisesta. Suomen ympäristökeskus katsoo, että ehdotettu jätelain 5 c § on luokittelun osalta linjassa hyväksyttävänä olevan jätteen siirtoasetuksen kanssa, joskin uusi jätteen siirtoasetus tulee ko. kohdan osalta sovellettavaksi vasta 24 kuukautta asetuksen voimaantulosta.

Suomen ympäristökeskus toteaa, että hyväksyttävänä olevan jätteen siirtoasetuksen 29 artiklan 1 kohtaan on sisällytetty velvoite jäsenvaltioille ottaa huomioon jätedirektiivin 2008/98/EY artikkelit 5 ja 6 päättäessään onko kyseessä jäte vai ei. Jätelain 5 c §:ää koskevassa ehdotuksessa jää epäselväksi, mikä viranomainen Suomessa vastaisi yksittäisen Suomeen tuodun erän jätteeksi luokittelun päättymisen tai sivutuotteeksi luokittelun kriteerien täyttymisen selvittämisestä esimerkiksi valvonnan yhteydessä.

Yksityiskohtaisia huomioita käytettyyn terminologiaan

Lisäksi Suomen ympäristökeskus kiinnittää huomiota hallituksen esityksen perusteluissa käytettyyn terminologiaan ja ehdottaa perustelutekstin täsmentämistä kauttaaltaan, esimerkiksi seuraavilta osin:

o Jätelain sivutuotetta ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskevissa pykälissä edellytetään sivutuotteeksi tai ei-enää-jätteeksi luokitellun aineen tai esineen käyttöä hyödyntämisen sijaan. Näin ollen alla olevia perustelujen kohtia tulisi muuttaa.

☐ 2.3 ensimmäinen kappale: 'Suomeen tuodaan ulkomailta aineita ja esineitä hyödynnettäviksi tai käytettäviksi uusiomateriaaleina erilaisiin tarkoituksiin.'

☐ 2.3 kolmas kappale: 'Nyt yritykset voivat joutua esimerkiksi tilanteeseen, jossa tuotantoprosessia varten Suomeen tuotu aine katsotaan Suomessa jätteeksi, ja vastaanottavasta laitoksesta tämän seurauksena tulee ympäristöluvanvarainen jätteenkäsittelijä.'

☐ 4.1 kolmas kappale: 'Jätelakiin ehdotetaan uutta pykälää, jolla säädettäisiin toisessa ETA-maassa tehdyn viranomaispäätöksen tai muun lainsäädäntöön perustuvan menettelytavan tunnustamisesta, kun aineita tai esineitä tuodaan Suomeen käytettäviksi tuotteina.'

7 Säännöskohtaiset perustelut, 5 c §: 'Uudessa pykälässä säädettäisiin toisessa ETA-maassa tehdyn viranomaispäätöksen tai muun lainsäädäntöön perustuvan menettelytavan tunnustamisesta, kun aineita tai esineitä tuodaan Suomeen käytettäväksi tuotteena.'

'Tämä vähentäisi Suomessa toimivien ja uusiotuotteita omassa tuotannossaan käyttävien yritysten sääntelytaakkaa ja lisäisi yritysten toimintaympäristön ennakoitavuutta liittyen erityisesti muista ETA-maista hankittujen tuotteiksi luokiteltujen uusioraaka-aineiden asemaan Suomessa.'

o Suomen ympäristökeskus ehdottaa tarkennettavaksi perustelutekstiä siten, että jäsenmaan sijaan käytetään kauttaaltaan ilmaisua ETA-maat, kun tarkoitetaan myös EU:n ulkopuolisia maita. Lisäksi esitetään täsmennettäväksi tekstiä alla esitetyn mukaisesti, kun tarkoitetaan jätedirektiivissä määriteltyjen kriteerien täyttämistä.

'Kaikki ETA-maat noudattavat jätedirektiiviä ja siinä säädettyjä sivutuotteen ja jätteeksi luokittelun päättymisen kriteerejä. Vaikka kussakin ETA-maassa on oma menettelytapa kriteerien täyttämisen tarkistamiseksi, lähtökohtana tulisi olla, että yhdessä ETA-maassa jäsenmaassa annettu luokitus tunnustetaan myös muissa ETA-maissa.'

o Uusiomateriaalia ei ole määritelty esim. jätelaissa ja termin käyttö on kirjavaa, minkä vuoksi Suomen ympäristökeskus ehdottaa tarkennettavaksi kappaleen 4.2.5 tekstiä.

7 'Toisessa ETA-maassa tehdyn sivuote- tai ei-enää-jätettä –määrittelyn tunnustaminen vähentäisi Suomeen tuotaviin tuotteiksi luokiteltaviin uusiomateriaaleihin liittyvää sääntelytaakkaa, mikä edistäisi mainittujen materiaalien käyttöä uusiotuotteiden valmistuksessa.'

o Kansainvälisiin jätesiirtoihin liittyvät termit ehdotetaan yhdenmukaistettaviksi seuraavasti: kansainvälinen jätesiirto (ei jätteesiirto), jätesiirtoviranomainen (ei jätteesiirtoviranomainen), jätesiirtolupa (ei jätteesiirtolupa).

32 § Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto

-

35 § Kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen järjestäminen

-

48 § Tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuotteet ja tuottajat

Kirjojen tuottajavastuun laajentamiseen liittyen Suomen ympäristökeskus toivoo, että paperin tuottajavastuusääntelyssä otettaisiin huomioon kirjojen uudelleenkäytön turvaaminen. Aiheutuvien ympäristövaikutusten vähentämiseksi kirjojen tuottajien tulisi tehdä yhteistyötä sekä paperien tuottajavastuuorganisaatioiden sekä uudelleenkäyttötoimijoiden kanssa niin että jätelain etusijajärjestyksen mukainen toiminta ja esimerkiksi uudelleenkäyttömahdollisuus varmistetaan. Lukukelvottomien jättekirjojen kiinteistökohtainen ja aluekeräys olisi tarkoituksenmukaista tehdä samoihin keräysastioihin keräyspaperin kanssa jätehuollon mahdollisimman yksinkertaiseksi

järjestämiseksi. Raportoinnin keventämiseksi jätekirjojen kierrätysvastuutavoitteet tulisi raportoida muun keräyspaperin mukana, sillä jätekirjoille ei ole omaa raportointikoodia.

Siirtymäsäännös

-

Muuta huomioitavaa

-

Salmenperä Hanna
Suomen ympäristökeskus SYKE