

Asia: VN/23943/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi jätelain muuttamisesta

Lausunto

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

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden yhteinen lausunto

Yleistä

Aluehallintovirastot keskittyvät lausunnossaan kommentoimaan muutosehdotuksen kohtaa, jolla on suoria vaikutuksia lupaviranomaisen toimintaan eli ehdotusta 5 c §:ksi.

Aluehallintovirastot toteavat yleisenä kantanaan, että ehdotus selkeyttäisi lainsäädäntöä ja edistäisi kiertotaloutta siltä osin kuin kyse on jo yleisesti teollisuudessa raaka-ainekäytössä olevista tai muutoin hyvin tunnetuista jäteperäisistä materiaaleista. Muutosehdotuksen perusteluissa on tunnistettu myönteisiä vaikutuksia sääntelyn selkeytymisestä erityisesti sellaisille yrityksille, jotka tuovat tai suunnittelevat tuovansa jäteperäisiä aineita tai esineitä muista ETA-maista ja käyttävänsä niitä omissa tuotantoprosesseissaan. Tällöin esimerkiksi uusiotuotteen valmistuksen luvanvaraisuus voisi määrittyä muilla perusteilla, kuin jätteen hyödyntämisellä, mikä voisi vaikuttaa esimerkiksi YVA-lainsäädännön soveltamisen tarpeeseen.

Jätteen määritelmä on oikeuskäytännössä osoittautunut haastavaksi ja vaikeasti tulkittavaksi, jolloin se myös asettaa haasteita kiertotaloudelle, jätteiden tuotteistamiselle ja materiaalien liikkuvuudelle jäsenvaltiosta toiseen. Muutos todennäköisesti vähentäisi riitatilanteita koskien materiaalin jäteluonnetta, ainakin yksittäisten, tunnettujen jäteperäisiä raaka-aineita käyttävien teollisuusyritysten osalta. Kuitenkin esimerkiksi uusia tai vähemmän tunnettua jäteperäisiä raaka-aineita koskien riitatilanteet voisivat myös lisääntyä jälkivalvonnan toimivallan, laajuuden ja puuttumiskynnyksen jäädessä epäselviksi.

Säännöksen voimaantulo

Ympäristöministeriö on nyt ehdotetun muutoksen lisäksi valmistelemassa hallituksen esitystä jätelain ja ympäristönsuojelulain muuttamiseksi koskien uutta hyväksymismenettelyä aineen tai esineen määrittelemiseksi sivutuotteeksi tai jätteeksi luokittelun päättymiseksi.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan tulisi harkita nyt ehdotetun muutoksen vaikutusten tarkempaa ja laajempaa selvittämistä ja voimaantulon mahdollista viivyttämistä siten, että asiasta säädettäisiin samanaikaisesti esimerkiksi muiden EEJ- ja sivutuotemenettelyä koskevien muutosten kanssa. Tällöin myös viranomaisen toimivallasta säätäminen voisi olla yksiselitteisempää.

Aluehallintovirastot viittaavat tässä UTU-työryhmän loppuraportin suositukseen sekä valtion aluehallinnon uudistamiseen hallitusohjelman mukaisesti.

Aineiden ja esineiden laadunhallinta ja ympäristövaikutukset

Suomessa jätedirektiivin artikkelit 5 ja 6 koskien tapauskohtaista sivutuotteeksi luokittelua ja jätteeksi luokittelun päättymistä on implementoitu siten, että viranomaisten ennakoivalvonnalla lupa- tai lausuntomenettelyssä varmistetaan asetettujen edellytysten täyttyminen, kuten materiaalin markkinat ja kysyntä, tekninen kelpoisuus aiottuun käyttöön sekä terveys- ja ympäristövaikutusten hallinta. Aluehallintovirastot haluavat nostaa esiin huolen ennakoivalvonnan puuttumisesta tapauksissa, joissa toisessa ETA-maassa tehty päätös tai menettely tunnustetaan suoraan pykälässä ehdotetusti. Mikäli asia on lähtömaassa ratkaistu viranomaisen päätöksellä, on siinä lähtökohtaisesti tarkasteltu jätedirektiivin mukaisten edellytysten täyttyminen sekä materiaalin soveltuvuus aiottuun käyttöön. Lisäksi materiaalin laadunhallinnasta ja vaatimustenmukaisuudesta on todennäköisesti määrätty. Vaatimusten taso voi kuitenkin edellä mainittujen osalta vaihdella maittain.

Kaikille EU:n jäsenmaille yhtenäisten vaatimusten löytäminen yksittäisille jätejakeille on yleisesti koettu haastavaksi. Aluehallintovirasto korostaa, että myös jätedirektiivin 6. artiklan 4. kohdan mukaiset vaatimukset ja menettelyt eri maissa ovat usein toisistaan vaihtelevia. Tarkempaa oikeudellista ja teknistä ohjeistusta sivutuotteeksi ja jätteeksi luokittelun päättymisen osalta on esimerkiksi Alankomaissa, Espanjassa ja Irlannissa sekä osin ainakin esimerkiksi myös Flanderissa, Tanskassa ja Ranskassa. Aluehallintovirastoilla ei kuitenkaan ole tietoa muissa maissa käytössä olevien ns. self declaration -menettelyiden yhteydessä mahdollisesti esiintyneistä ongelmista, kuten materiaalien terveys- ja ympäristöhaittojen ilmenemisestä jälkikäteen, tai menettelyyn sisältyvistä vaatimuksista laadunhallinnalle. Tätä olisi ollut hyvä selvittää lainmuutoksen valmistelun yhteydessä vastaavasti, kuin ehdotuksessa on tarkasteltu jätehuollon vastuiden järjestämistä muissa EU-maissa.

Osassa Länsi-Euroopan maita on selvitetty tiettyjen jäteperäisten materiaalien jäteluonteen tulkinnan yhtenäistämistä eri maiden välillä. Aluehallintovirastoilla ei kuitenkaan ole tiedossa, että jossakin toisessa EU-maassa olisi käytössä ehdotuksen 5 c §:ksi mukainen toimintatapa, jossa kaikki ja kaikissa muissa ETA-maissa tehdyt tulkinnat ja toimintatavat hyväksyttäisiin lähtökohtaisesti

suoraan sellaisenaan. Mikäli tällainen menettely kuitenkin jossakin toisessa ETA-maassa on, tulisi kyseistä toimintatapaa tarkastella osana lainvalmistelua ja hallituksen esitystä.

Aluehallintovirastot huomauttavat lisäksi, että säädettäessä ETA-maista maahantuoduille materiaaleille poikkeus ennakovalvonnasta, tulevat Suomessa muodostuvat ja hyödynnettävät vastaavat jakeet mahdollisesti kohdelluiksi eriarvoisesti (tiukka ennakovalvonta ja luvanvaraisuus) erityisesti tapauksissa, joissa EEJ- tai sivutuotestatus on saavutettu self declaration -menettelyssä.

Ehdotuksen perusteluihin ehdotetaan täsmennettäväksi, koskeeko pykälä sekä aineita / esineitä raaka-aineina tuotantoprosesseissa että sellaisenaan tuotteena.

Viranomaisten toimivalta

Ehdotuksen mukaan Suomen toimivaltaisilla viranomaisilla olisi mahdollisuus puuttua toisessa ETA-maassa tehtyyn luokitukseen, jos aineen tai esineen käytöstä olisi haittaa tai vaaraa terveydelle tai ympäristölle. Lisäksi todetaan, että ETA-alueen ulkopuolisista maista tuotavien aineiden ja esineiden osalta Suomen viranomaisten on erikseen arvioitava, onko tuotava aine tai esine jätettä.

Aluehallintovirastot pitävät erittäin tärkeänä sitä, että kansalliselle viranomaiselle säädetään mahdollisuus tarvittaessa puuttua luokitukseen. Lainsäädännöllisesti jää kuitenkin epäselväksi, mikä viranomainen kulloinkin on toimivaltainen, millaisessa menettelyssä puuttuminen tehdään ja millä kriteereillä terveys- tai ympäristöhaitta arvioidaan. Menettelyn, viranomaisvastuun ja puuttumiskynnyksen epäselvyydellä on selkeä vaikutus myös pysyvyyssuojaan ja siten ehdotuksen perustuslainmukaisuuteen. Asiaa tulisi tarkastella tarkemmin osana hallituksen esitystä. Aluehallintovirastojen mielestä olisi selkeintä, että epäiltäessä terveys- tai ympäristöhaittaa, jätelain 5 a tai 5 b §:ssä säädetyt edellytykset tulisi voida tutkia uudelleen, ja tässä toimivaltainen viranomainen olisi tuleva UTU-viranomainen. Myös valitusoikeus tehtävästä hallintopäätöksestä määräytyisi tällöin UTU-menettelyn mukaisesti.

Aluehallintovirastot kiinnittävät lisäksi huomiota siihen, että ETA-maista Suomeen tuotavat materiaalit eivät välttämättä tule suoraan lähtömaastaan, vaan voivat kulkea usean valtion kautta (joissa EEJ-/sivutuotemääritys tehdään kunkin valtion omien säädösten mukaisesti). Asiaa tulisi tarkastella vähintään ehdotuksen perusteluissa.

Muut kommentit

Ehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, mihin jätedirektiivin 6. artiklan kohtaan se perustuu. Asiaa tulisi tarkastella osana ehdotuksen perusteluja.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan yhteistyötä ja tapauskohtaisen päätöksen tai muun toimenpiteen suoraa tunnustamista tulisi edistää, mutta tunnustamisen tulisi olla riippuvainen päätöksen tai muun toimenpiteen varsinaisesta sisällöstä ja materiaalin käyttötarkoituksesta.

Aluehallintovirastot esittävät lisäksi seuraavia kommentteja ehdotetun 5 c §:n sanamuotoihin:

- Pykälän otsikossa puhutaan lainsäädännön tunnustamisesta. Ehdotus otsikoinniksi: ”Toisessa ETA-maassa tehdyn päätöksen ja menettelyn tunnustaminen”
- Ehdotetun 5 c §:n 1 momentin ensimmäinen lause ehdotetaan muutettavan muotoon ”Suomeen tuotava toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa valmistettu aine tai esine ei ole jätettä, jos...”. Uusi 5 c § tulee rajata koskemaan ETA-maissa valmistettuja aineita tai esineitä.
- ”Lainsäädäntöön perustuva” on parempi muotoilu kuin ”lainsäädännössä määritelty”, sillä esimerkiksi tapauskohtaisessa EEJ-/sivutuotepäätöksenteossa joissakin ETA-maissa käytetty self declaration voi olla määritelty myös erilaisissa ohjeissa tai muissa vastaavissa asiakirjoissa.
- Lause ” Edellä sanottu koskee myös viranomaispäätöstä tai muuta menettelytapaa, jossa aine tai esine on määritetty sivutuotteeksi.” ehdotetaan muutettavan muotoon: ”Edellä sanottu koskee myös viranomaispäätöstä tai muuta lainsäädäntöön perustuvaa menettelytapaa, jossa aine tai esine on määritetty sivutuotteeksi.

32 § Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto

-

35 § Kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen järjestäminen

-

48 § Tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuotteet ja tuottajat

-

Siirtymäsäännös

-

Muuta huomioitavaa

-

Klingstedt Fredrik
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen
ympäristölupavastuualueiden yhteinen lausunto