

Asia: VN/32556/2024

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi jätelain ja ympäristönsuojelulain muuttamisesta**

Lausunto

### **5 b § Jätteeksi luokittelun päätyminen**

-

### **137 § Muutoksenhaku**

-

### **143 b § Tiedonsaantioikeus jätehuollon rekistereistä, tuottajarekisteristä, uusiomateriaalirekisteristä ja jätteiden ja sivuvirtojen tietopalustasta**

-

### **147 a § Sivutuotteeksi luokittelua ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskeva päätös**

-

### **147 b § Hakemus sivutuotteeksi luokitteluksi tai jätteeksi luokittelun päättymiseksi**

Säännöksellä tavoitellaan hakijan ohjeistamista hakemuksen sisällön suhteen niin, että viranomaisen käsiteltäviksi tulevat hakemukset olisivat riittäviä kaikkien jätelain 5 a § tai 5 b §:n mukaisten edellytysten arvioimiseksi, ja hakemusten käsittely olisi siten sujuvaa ja joutuisaa. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan muutosehdotuksen tavoitteista jää kuitenkin toteutumatta seuraava: ”Sekä toiminnanharjoittajilla että viranomaisilla on selvä käsitys noudatettavasta päätöksentekomenettelystä ja päätösharkinnan tueksi tarvittavista tiedoista”. Hakemuksen sisältövaatimuksista olisikin syytä säätää tarkemmin. Hakemuksen sisältövaatimusten tulee olla linjassa kohdan 147 c § eli päätöksen sisällön kanssa.

Säännös vaatii mahdollisimman pian, mielellään samanaikaisesti jätelain muutoksen kanssa, tuekseen valtioneuvoston asetuksen tai ministeriön ohjeen täsmentämään hakemuksen sisältövaatimuksia sekä käsitteitä ”tarpeelliset tiedot” ja ”perusteltu selvitys”. Erityisesti terveys- ja ympäristövaaran arvioinnin osalta on aiemmin tunnistettu vaikeus varovaisuusperiaatteen

soveltamisen ja kiertotalouden edistämisen tasapainottamisessa. Esityksen perusteluissa on todettu, ettei laadukaskaan uusiomateriaalien ennakoarviointi voi tunnistaa kaikkia niiden käyttöön liittyviä riskejä. Aluehallintovirastot toteavat, että riskien pienentäminen edellyttäisi parempaa materiaalien koostumuksen ja elinkaaren tuntemista erityisesti jätteiden osalta (valmistuksen raaka-aineet ja käytön aikana syntyneet epäpuhtaudet). Kyse on siitä, millaisen terveydelle ja ympäristölle aiheutuvan riskin olemme valmiita hyväksymään uusiomateriaalien käytöstä. Tätä olisi hyvä pohtia yleisesti esityksen perusteluissa.

Säännöksen 3 momentin mukaan Lupa- ja valvontaviranomaisen on ilmoitettava hakemuksen vireilletulosta toiminnan ympäristölupahakemusta käsittelevälle tai voimassa olevaa ympäristölupaa valvovalle viranomaiselle. Tiedottamisvelvollisuus voi olla tarpeen myös toiseen suuntaan, mikäli esimerkiksi uutta toimintaa koskeva EEJ-hakemus tulee vireille aiemmin kuin ympäristölupahakemus. Oleellista on, että viranomaiset ovat kulloinkin selvillä samaa toiminnanharjoittajaa koskevista, yhtä aikaa vireillä olevista hakemuksista, jotka voivat vaikuttaa päätöksentekoon. Tulisikin harkita, voitaisiinko velvoite ilmoittamisesta kohdistaa hakijaan, mikäli hän hakee useampia lupia samanaikaisesti.

#### **147 c § Päätösharkinta ja päätöksen sisältö**

Pykälän mukaista 1 momentin vaatimusta voidaan pitää hankalana, jos 147 b §:ssä mainittua hakemuksen vaatimuksia koskevaa valtioneuvoston asetusta ei anneta samanaikaisesti lakimuutoksen kanssa. Tämä johtaisi (ainakin teoriassa) tilanteeseen, jossa viranomaisen tulisi määritellä prosessit, haitta-aineiden sallittavat määrät sekä muut vaatimukset.

Säännöksen 3 momentissa todetaan seuraavaa: Jos jätteen luokittelun päättymistä koskeva hakemus hyväksytään, päätöksessä on tarvittaessa eriteltävä:

- 1) jätemateriaalit, jotka on sallittua toimittaa hyödyntämistoimeen, mukaan lukien tarvittavat haitta-aineiden raja-arvot;
- 2) sallitut käsittelyprosessit ja -tekniikat;
- 3) hallintajärjestelmille asetettavat vaatimukset, joilla osoitetaan jätteen luokittelun päättymistä koskevien arviointiperusteiden noudattaminen, mukaan lukien vaatimukset laadunvalvonnasta ja omavalvonnasta sekä tarvittaessa akkreditoinnista; ja
- 4) tuotteisiin sovellettavien säännösten ja standardien mukaiset laatuvaatimukset materiaaleille, mukaan lukien luokittelun kannalta tarpeelliset epäpuhtauksien ja haitallisten aineiden raja-arvot;
- 5) vaatimustenmukaisuudesta ilmoittaminen.

Aluehallintovirastot toteavat, että kohdan 4) vaatimus voi olla ongelmallinen määrättäessä esimerkiksi raja-arvoista materiaalille, johon kohdistuu vastaavia velvoitteita tuotelainsäädännöstä. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan tapauskohtaisessa päätöksenteossa ei ole mahdollista

määrätä tuotelainsäädännön mukaisista raja-arvoista uudelleen, jos tuotelainsäädäntöä on muutenkin noudatettava (ks. 147 d §). Ongelmallista on, miten lupaviranomainen voi riittävällä varmuudella arvioida tuotelainsäädännön vaatimusten täyttymisen ja antaa siihen perustuvan ratkaisun tilanteessa, jossa se ei ole ao. säädöksen osalta toimivaltainen viranomainen. Joissain tapauksissa materiaaleille voi kuitenkin olla tarpeen antaa tuotelainsäädännön vaatimuksia täydentäviä määräyksiä.

#### **147 d § Tuotteen vaatimuksenmukaisuuden varmistaminen**

Vaatimustenmukaisuuden esittämisen tulisi soveltuvin osin olla myös osa 147 b §:n mukaista hakemusta.

#### **147 e § Päätöksen muuttaminen**

Pykälän 3 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirastolla olisi velvollisuus ilmoittaa päätöksen muuttamista koskevan asian vireilletulosta päätöstä valvoville viranomaisille sekä toiminnan ympäristölupaa valvovalle kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Aluehallintovirastot katsovat, että vireilletulosta ilmoittamisen sijaan tulisi ilmoittaa päätöksen antamisesta markkinavalvontaviranomaiselle sekä toiminnan ympäristölupaa valvovalle viranomaiselle.

#### **147 f § Päätöksen peruuttaminen**

Pykälän 3 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirastolla olisi velvollisuus ilmoittaa päätöksen peruuttamista koskevan asian vireilletulosta päätöstä valvoville viranomaisille sekä toiminnan ympäristölupaa valvovalle kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Aluehallintovirastot katsovat, että ko. viranomaisia tulisi kuulla asian käsittelyssä ja että vireilletulosta ilmoittamisen ohella tulisi ilmoittaa päätöksen antamisesta markkinavalvontaviranomaiselle sekä toiminnan ympäristölupaa valvovalle viranomaiselle.

#### **147 g § Päätöksen suhde myöhempään sääntelyyn**

-

#### **147 h § Valitusoikeus sivutuotetta tai jätteen luokittelun päättymistä koskevassa asiassa**

Pykälässä säädettäisiin valitusoikeudesta sivutuotetta tai jätteen luokittelun päättymistä koskevasta päätöksestä. Pykälän sanamuoto on nykyisellään epäselvä ja tulkinnanvarainen. Pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan, että tapauskohtaisesti kuitenkin myös joku muu taho kuin hakija voisi osoittaa, että asia saattaa koskea tämän oikeutta tai etua. Uusiomateriaalien käytön potentiaaliset vaikutukset koskevat laajaa joukkoa toimijoita, ja siksi sekä yksityinen kansalainen, kansalaisjärjestö, yritys tai muu yhteisö voisi joissain tapauksissa saada asianosaisaseman. Käytännössä valitusoikeus voitaisiin tulkita laajaksi, ja asianosaisen määritelmää jouduttaisiin todennäköisesti rajaamaan oikeusasteissa.

Lisäksi aluehallintovirasto pitää perustelemattomana rajausta, jonka mukaan Lupa- ja valvontaviraston sisälle perustettavalla yleisen edun valvontayksiköllä ei olisi valitusoikeutta.

## 147 i § Uusiomateriaalirekisteri

Aluehallintovirasto pitää tärkeänä julkisen päätösrekisterin perustamista avoimuuden, ennakoitavuuden, yhdenvertaisuuden ja ympäristötiedon saatavuuden näkökulmasta. Rekisteri palvelee sekä hakijoita että viranomaisia. Voimassa olevien sivutuote- ja EEJ-päätösten kokoamisessa ja julkaisemisessa uusiomateriaalirekisterissä lienee haasteita, mutta kannatamme ainakin lupamenettelyssä käsiteltyjen asioiden rekisteriin siirtoa.

Säännöksen 2 momentissa lienee tarkoitettu sanoa, että Uusiomateriaalirekisterin tiedoista ylläpidetään julkista tietopalvelua, jossa julkaistaan 147 a, 147 e ja 147 f §:ssä tarkoitettut päätökset.

## 47 b § Sivutuotteeksi luokittelusta tai jätteeksi luokittelun päättymistä koskevan asian ratkaiseminen jätelain mukaisessa menettelyssä

Hallintolain (434/2003) 21 §:n mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Sivutuote- ja EEJ-asioissa toimivaltainen viranomaisen on esityksen mukaan Lupa- ja valvontavirasto. Aluehallintovirasto katsoo, että vaikka asiakirjan siirtämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle on jo säädetty hallintolaissa, on ehdotettu pykälä kuitenkin informatiivinen ja ohjaa mm. kuntien viranomaisia, joille uusi menettely ja toimivallan muuttuminen EEJ- ja sivutuoteasioissa ei välttämättä ole niin tuttu.

## Muuta huomioitavaa

Jätelain muutosehdotus vastaa tavoitteeseen sivutuote- ja jätteeksi luokittelun päättymisen menettelyllisestä kehittämisestä siten, että päätöksenteon ennakoitavuus ja läpinäkyvyys sekä toiminnanharjoittajien tasapuolinen kohtelu paranevat nykyiseen verrattuna. Päätöksenteon menettelyllinen kehittäminen on yksi askel kohti kiertotalouden edistämistä ja turvallisia uusiomateriaalituotteita. Päätöksenteon sujuvuutta kuitenkin heikentää se, että asia eriytetään ratkaistavaksi eri menettelyssä, mikäli ympäristölupa-asia on vireillä. Lisäksi tilanteissa, joissa jo lainvoimaisessa päätöksessä kuvattuun EEJ-materiaalin valmistusprosessiin (jätteen hyödyntämistoimeen) tulee ympäristöluvan muuttamista edellyttäviä muutoksia, tulee varmistaa, että EEJ-kriteerit täyttyvät edelleen. Päätöksenteon eriyttämistä on perusteltu mm. asianosaisten yhtenäisellä osallistumis- ja valitusoikeudella sivutuotteita ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskevassa päätöksenteossa. Aluehallintovirastot huomauttavat, että erilliset menettelyt ja niihin liittyvät lausuntovalmistelut voivat lisätä lupa- ja valvontaviranomaisten työmäärää. Käytännössä samaan aikaan voisi olla käsittelyssä useita saman laitoksen toimintaan liittyviä hakemuksia, joita käsittelevät eri käsittelykokoonpanot eri prosesseissa, ja joista annetaan erilliset päätökset. Tällöin tulisi erityisesti varmistua tiedonkulusta eri viranomaisten välillä.

Ehdotettu lakimuutos voisi olla ongelmallinen erityisesti kaivostoimintaa koskevien ympäristölupa-asioiden sujuvuuden sekä lupaharkinnan ja lupamääräysten näkökulmasta. Kaivostoiminnan ympäristölupa-asia, kun kyse on kaivannaisjätteen hyödyntämisestä tai loppusijoittamisesta, lupahakemuksen tulee sisältää ympäristönsuojeluasetuksen (713/2014) 6 §:n mukaan kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma (ympäristönsuojelulaki 114 §). Koska kaivannaisjätehuoltoa

ja kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaa koskeva kansallinen sääntely perustuu kaivannaisjätedirektiiviin, on tärkeää, että kansallista sääntelyä ja menettelyjä kehitettäessä varmistetaan, ettei heikennetä kaivannaisjätedirektiivin kansallista toimeenpanoa.

Uuden menettelyn osalta jää osittain epäselväksi, miten valvonnallinen prosessi on ajateltu järjestettävän. Pykälien 147 e § ja 147 f § muotoilut viittaisivat siihen, että Lupa- ja valvontavirasto valvoo päätöksiä. Kuinka tämä on tarkoitus toteuttaa käytännössä? Entä miten valvotaan sivutuotteen ja EEJ-materiaalien vaatimustenmukaisuutta?

Ehdotuksessa käytetyistä termeistä aluehallintovirastot toteavat, että yleisesti on selkeintä puhua materiaaleista aineen / esineen sijaan (vertaa ehdotettu 147 c §). Useimmiten sivutuotteeksi tai jätteeksi muodostuu jokin seos tai materiaali, harvemmin puhdas aine tai esine, jolla on sellaisenaan jokin käyttötarkoitus. Säädösesityksiä koskien tulee tarkistaa sanamuodot, koska vuonna 2026 aloittava virasto on valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto, ei lupa- ja valvontaviranomainen, joka voi tarkoittaa myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaista. Säännöksissä käytettyjä nimityksiä yleistä etua valvova viranomainen ja markkinavalvontaviranomainen tulee selkeyttää siten, että on yksiselitteistä, mitä viranomaista kulloinkin tarkoitetaan. Lisäksi aluehallintovirastot huomauttavat, että esitys todennäköisesti aiheuttaa muutostarpeita myös ympäristönsuojeluasetukseen (3 § 1 momentin kohta 7), 6 § 1 momentin kohta 6) ja 15 § 2 momentti).

Sähköisen järjestelmän käyttöönoton lykkääntyessä lakimuutoksen voimaantulosta hakemukset voitaisiin siirtymäajan käsitellä valtion hallinnon nykyisessä asianhallintajärjestelmässä. Siirtymäsäännöksiin tulisi lisätä menettelyt lain voimaan tullessa vireillä olevien hakemusten käsittelystä. Lisäksi olisi syytä säätää menettelystä sellaisten laitosten osalta, joille on aiemmin hyväksytty sivutuotetestatus/EEJ esim. valvojan lausunnolla tai muulla valvonnallisella menettelyllä tai jos sivutuotteeksi luokittelusta on maininta ainoastaan ympäristölupapäätöksen kertoelmaosassa (ennen jätelain muuttamista koskevan lain (741/2021) voimaantuloa annetut lupapäätökset). Näin voidaan varmistaa tasapuolinen kohtelu ja toiminnanharjoittajien oikeusturva erityisesti niissä tapauksissa, joissa hyväksyntä on tehty osana valituskelpoista ympäristölupapäätöstä. Toiminnanharjoittajat ovat hakeneet sivutuotteeksi luokittelua sekä EEJ-statusta voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti ja esimerkiksi tehneet tarvittavia investointeja.

Pusenius Marjo  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen  
ympäristölupavastuualueiden yhteinen lausunto