

Asia: VN/32556/2024

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

### Lausunto

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

Tulisiko pykälään sisällyttää informatiivinen viittaus uuteen menettelyyn tai jopa harkita 147 a §:n sisällön sisällyttämistä 5 a ja 5 b §:iin?

#### **137 § Muutoksenhaku**

-

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

Tiedonsaantioikeudesta uuden rekisterin tietoihin säädettäisiin pykälän nykyistä sananmuotoa noudattaen: ”tiedot, jotka ovat välttämättömiä tämän lain valvontaa, jätetietojen seurantaa, raportointia ja tutkimusta, jätehuollon kehittämistä ja suunnittelua varten taikka muiden tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi”. On hyvä muistaa, että perustettava uusiomateriaalirekisteri on luonteeltaan erilainen kuin muut jätehuollon rekisterit, koska rekisteri tulee sisältämään esimerkiksi kuvauksia käsittelyprosesseista ja muista mahdollisesti liikesalaisuusluonteisista tiedoista.

Pykäläluonnoksen mukaan myös kunnan jätehuoltoviranomaiselle oltaisiin antamassa tiedonsaantioikeus salassapitosäntöjen estämättä uuden uusiomateriaalirekisterin tietoihin. Kunnan jätehuoltoviranomaisen tehtävät ovat rajattuja, eikä niiden valossa vaikuta perustellulta, että jätehuoltoviranomaiselle annetaan pääsy rekisterin tietoihin.

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

Pykäläluonnoksessa käytetään ilmaisua ”voi päättää”: ”Lupa- ja valvontavirasto voi aineen tai esineen haltijan hakemuksesta päättää aineen tai esineen sivutuotteeksi luokittelusta tai jätteeksi luokittelun päättymisestä.” Ilmaisua poikkeaa selvästi esimerkiksi ympäristönsuojelulain 48 §:stä (Lupaharkinnan perusteet), jossa ”lupaviranomaisen on tutkittava ympäristöluvan myöntämisen edellytykset”. Ilmaisua on myös hieman ristiriidassa ehdotetun 147 c §:n kanssa, jonka mukaan ”lupa-

ja valvontaviranomaisen on hyväksyttävä hakemus [...]”. 147 a §:n ei tulisi antaa viranomaiselle mahdollisuutta olla tarkastelematta hakemusta.

Lisäksi voisi olla hyvä tarkastella 147 a, b ja c §:n järjestystä ja mahdollisuutta yhdistää a ja c §:t samaan pykälään.

Olisi hyvä huomioida myös muissa ETA-maissa hyväksytyin jätteen luokittelun päättyminen ja sen mahdollinen tunnustaminen, kun uusiomateriaali tuodaan Suomeen toisesta ETA-maasta. Tätä ei ole muutoksessa otettu lainkaan huomioon, ja mielestämme eri jäsenmaiden poikkeavien käytäntöjen vuoksi Suomen ei tule edellyttää lähtömaan viranomaisen menettelyä ei enää jätettä -statuksen toteamiselle, mutta lähtömaan viranomaisen hyväksymälle jätteen luokittelun päättymiselle olisi hyvä harkita tunnustamista tai kevyempää hakumenettelyä.

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

-

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

Pidämme perusteltuna, että pykälässä listataan tyhjentävästi ne määräykset, joita päätökseen voidaan sisällyttää.

Päätöksen erittelyissä olisi huomioitava tapauskohtaisesti sallitut käsittelyprosessit ja -tekniikat, sekä jatkokäsittelyprosessit. Esimerkiksi mahdollisesti rajoitettavat haitta-aineiden raja-arvot eivät saisi rajoittaa uusiomateriaalien hyödyntämistä silloin, kun prosessointi on turvallista ja jatkokäsittelyprosessit eivät mahdollista haitta-aineiden päättymistä lopputuotteisiin. Nämä tulisi tarkastella aina tapauskohtaisesti ja käsittelyprosessit huomioiden. Jätteen luokittelun päättymistä koskevassa päätöksessä eriteltävät tuotteisiin sovellettavien säännösten ja standardien mukaisten laatuvaatimusten on oltava tarkoituksenmukaisia. Esimerkiksi kun tuotteelle ei ole olemassa säädettyjä tai standardoituja laatuvaatimuksia, niitä ei tule päätöksessä tarpeettomasti asettaa.

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

-

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

-

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

-

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

Pykälää kuvataan sisällöltään informatiiviseksi. Eikö pykälällä kuitenkin puututa aiemmin annettujen päätösten pysyvyyteen? Myöhemmin mahdollisesti tuleva EU:n tai kansallinen EEJ-asetus kumoaisi esityksen mukaan jätelain menettelyssä annetun päätöksen.

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

Kannatamme hallituksen esitysluonnoksen ehdotusta kuulemis- ja valitusoikeuksien rajaamisesta suhteessa ympäristölupamenettelyyn. Rajauksia on perusteltu kattavasti useissa kohdissa, mm. luvuissa 4.2.5 Perusoikeusvaikutukset ja 12.1 Osallistumisoikeuksien rajoittaminen ja ympäristöperusoikeus. Luvussa 12.1 on myös tuotu esiin asianosaiskäsittelyn laaja tulkinta ympäristöasioiden yhteydessä: ”ehdotus ei rajaisi ehdottomasti valitusoikeuden ulkopuolelle esimerkiksi materiaalien tai tuotteiden ympäristövaikutuksista huolestuneita kansalaisia”.

Useissa lausunnoissa onkin virheellisesti tulkittu, että yleisön kuuleminen ja ehdotettua laajemmat valitusoikeudet pitäisi turvata juuri sen takia, että uusiomateriaalituotteen (ympäristö)vaikutukset ulottuvat kaikkialle, missä päätöksen kohteena olevia uusiomateriaaleja tai -tuotteita käytetään. Sääntelyn ei tulisi kuitenkaan tältä osin poiketa muiden tuotteiden vaatimustenmukaisuuteen liittyvistä kuulemis- ja valitusoikeuksista. Useimpia tuotteita voidaan käyttää koko maassa, ja useilla tuotteilla on (ympäristö)vaikutuksia. Tämä on myös tuotu esiin esitysluonnoksen luvussa 4.2.4 Ympäristö- ja terveysvaikutukset. Ehdotettuun menettelyyn sisältyvät myös mahdollisuus muuttaa annettua päätöstä viranomaisen aloitteesta tai toissijaisesti mahdollisuus peruuttaa päätös viranomaisen tai yleistä etua valvovan viranomaisen aloitteesta. Kansalaisilla tai kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus tuoda huolenaiheensa myös näiden viranomaisten tietoon, ja kuten esitysluonnoksessa todetaan: ”Mahdollisuus peruuttaa päätös jälkikäteen perustelee osaltaan sitä, että yleisön kuulemista ja valitusoikeutta rajataan.”

Mikäli kuulemis- ja valitusoikeuksia lavennettaisiin ehdotetusta, se johtaisi tilanteeseen, jossa jätelaissa olisi enemmän ympäristölupamenettelyä vastaava hallinnollinen menettely. Tämä ei olisi eduskunnan toimeksiannon mukaista, vesittäisi lakimuutoksen tarkoituksen ja lisäisi hallinnollista taakkaa. Jatkovalmistelussa tulee edelleen varmistaa, ettei jätelakiin luoda uutta, vain aavistuksen verran kevennettyä ”ympäristölupamenettelyä”.

Kemianteollisuus kannattaa pykäläluonnoksen perusteluissa mainittua valitusoikeuden rajausta: ”lupa- ja valvontaviraston sisälle perustettavalla yleisen edun valvontayksiköllä ei olisi valitusoikeutta”. Asiaa olisi kuitenkin hyvä perustella materiaalien tuoteluonteella.

Kemianteollisuus huomauttaa, että nyt ehdotettu menettely olisi joka tapauksessa toiseksi raskain menettely ympäristöllisten ennakkomenettelyiden joukossa, eli selvästi raskaampi kuin ympäristönsuojelulain ilmoitusmenettely tai rekisteröintimenettely.

## 147 i § Uusiomateriaalirekisteri

Ehdotettu 147 i § rikkoisi hieman jätelain systematiikkaa: Muista jätehuollon rekistereistä säädetään kokoavasti jätelain 142 §:ssä ja 143 §:ssä. Julkisista tietopalveluista säädetään 142 a ja b §:ssä sekä 143 a §:ssä. 147 i §:ssä säädettäisiin sekä rekisteristä että tietopalvelusta.

Lisäksi pykälän toisesta momentista ja siihen liittyvistä perusteluista tulisi korjata näppäilyvirheet: 107 g ja 107 f §:t -> 147 g ja 147 f §:t.

Pidämme myönteisenä sitä, että valmistelumuistion maininnan mukaan liikesalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja ei julkaista rekisterissä, mukaan lukien mahdollisten asiantuntijalausuntojen sisältämät liikesalaisuuden piiriin kuuluvat tiedot. Liikesalaisuuksiksi luokiteltavat tiedot olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista määrittää yhdessä päätöksen hakijan kanssa, sillä liikesalaisuuden piiriin kuuluvaksi katsottavat tiedot vaihtelevat tapauskohtaisesti, eikä viranomaisella välttämättä aina ole tarpeeksi tietoja liikesalaisuuden piiriin kuuluvien yksityiskohtien määrittämiseksi.

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

Esityksessä ehdotetaan, että jätteeksi luokittelun päättymistä tai sivutuotteeksi luokittelemista koskeva asia käsiteltäisiin aina erikseen jätelain mukaisessa uudessa menettelyssä. Näin olisi myös silloin, kun samaan aikaan on vireillä saman aineen tai esineen haltijan toimintaa koskeva ympäristölupahakemus. Samanaikainen ympäristölupaprosessi etenisi ympäristönsuojelulain mukaisesti joko kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa tai Lupa- ja valvontavirastossa.

Silloin kun kyseessä on ympäristölupahakemus, jonka käsittelee lupa- ja valvontavirasto, on oleellista, että toiminnanharjoittaja voi asioida sekä lupa-asiassa että jätteeksi luokittelun päättymistä tai sivutuotteeksi luokittelua koskevassa asiassa ns. yhdellä luukulla (mahdollisesti yhdellä hakemuksella). 47 b § ei näyttäisi estävän yhden hakemuksen käyttämistä.

Tällainen tilanne voisi tulla kyseeseen, jos kyseessä on täysin uusi toiminto (samalla haetaan uutta ympäristölupaa ja tuotestatusta) tai jos tuotestatusta haetaan jätteelle, jota laitos ei ole aiemmin ottanut vastaan, tai tuotestatus vaatii olemassa olevalta laitokselta uudenlaista prosessia tai muuta olennaista toiminnan muutosta (vrt. YSL 29 §). Nämä tilanteet edellyttävät myös laitoksen ympäristölupahakemuksen käsittelyä. Kemianteollisuus toivoo, että esitysluonnoksessa avattaisiin hieman tarkemmin samanaikaisesti vireillä olevan ympäristölupamenettelyn ja uuden menettelyn suhdetta ja keskinäistä koordinointia. Ne saattavat hoitua lupa- ja valvontaviraston työjärjestykseen liittyvällä ohjeistuksella, mutta lakiesityksen olisi hyvä antaa ohjeistusta siitä, miten kahden asian käsittelyn on ajateltu sujuvasti nivoutuvan toisiinsa (myös ajallisesti) – niin, että malli noudattaa yhden luukun ajattelua toiminnanharjoittajan näkökulmasta.

Yhden luukun ajattelua on selvästi vaikeampi edistää tilanteissa, joissa ympäristölupahakemuksen tai sen muutoksen käsittelee kunta.

Esityksessä ei oteta kantaa siihen, onko merkitystä sillä, käytetäänkö aiemmin jätestatuksella ollutta materiaalia sellaisenaan vai käytetäänkö kyseistä materiaalia raaka-aineena muiden raaka-aineiden joukossa uuden tuotteen valmistuksessa. On syytä miettiä, onko tätä tarvetta täsmentää. Lisäksi olisi mietittävä, onko merkitystä sillä, muuttaako yhdenkin jätestatuksella olevan raaka-aineen käyttö

lopputuotteen jätteeksi, ja jos näin on, haetaanko jäteluokittelun päättymistä tuotantoprosessin aikana ympäristöluvittajalta vai tämän uuden menettelyn mukaiselta viranomaiselta. Vai pitääkö edellä kuvatussa tilanteessa jätteen tuottajan hakea materiaalilleen sivutuote- tai EEJ-status ennen kuin sen voi ohjata toiselle toimijalle osaksi uuden tuotteen raaka-ainevalikoimaa?

Esityksen 147 § perusteluissa todetaan, että jätteeksi luokiteltuja materiaaleja voidaan hyödyntää, jos toiminnalle myönnetään ympäristölupa jätteen ammattimaisena tai laitospäivätyksinä käsiteltynä. Toisin sanoen toiminnanharjoittaja voi omassa tuotantoprosessissaan käyttää jättestatuksella olevaa raaka-ainetta, jos kyseisen laitoksen ympäristölupa sen sallii. Jos lopputuotteelle tulee jättestatus yhden raaka-aineen mukana, ei kyseisen tuotteen käyttäminen kuitenkaan ole mahdollista ilman ympäristölupaa. Jos kyseessä on kuluttajakäyttöön tai pienille yrityksille tarkoitettu tuote, käyttö ei todellisuudessa ole mahdollista (käytölle ei haeta ympäristölupaa). Tällöin tulee selvittää, kuinka jättestatus voidaan poistaa tuotteelta valmistusprosessin aikana.

## **Muuta huomioitavaa**

Kemianteollisuus kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä. Katsomme, että menettelyjen helpottaminen ja sujuvoittaminen on tarpeen erityisesti kiertotalouden edistämisen kannalta. Jätelain muutos kiertotalouslaiksi on tällä hetkellä myös työn alla. Huolemme on, tulevatko kahden eri lainsäädäntöhankkeen tavoitteet ja muutokset jätelakiin olemaan yhteneviä. Lisäksi on tärkeää sovittaa yhteen tuotelainsäädäntöjen (esim. lannoitelainsäädäntö) ja jäte-/ympäristölainsäädännön rajapinta siten, ettei sinne jää ns. harmaita alueita.

Kemianteollisuus osallistui hallituksen esitystä valmistelleen nk. uusiomateriaalien tuotteistaminen (UTU) -työryhmän työskentelyyn. Olemme yhdessä Kierrätysteollisuuden kanssa esittäneet työryhmän työskentelyn aikana kevyempiä vaihtoehtoja, kuten lausunto- tai hakemusmenettelyä. Olemme myös puoltaneet menettelyä, jossa toiminnanharjoittaja saa valituskelpoisen päätöksen materiaalinsa statuksesta. Katsomme, että nyt HE:ssä esitetty uusi menettely vastaa pääosin UTU-työryhmän ehdotusta, mutta on selvästi raskaampi kuin vaihtoehtoiset menettelyt, joita olisi ollut mahdollista tarkastella.

Kemianteollisuus toteaa, että nykyinen sivutuote- ja EEJ-statusin hakemismenettely ympäristölupahakemuksella on hidas ja kankea prosessi. Lisäksi, kuten esityksessä on todettu, sivutuote- ja EEJ-status ovat enemmänkin tuotehyväksyntäasioita kuin paikkaan sidottuja ympäristölupa-asioita. Uuden hyväksymismenettelyn luominen, hakemusten ohjaaminen yhdelle viranomaiselle ja sähköinen uusiomateriaalirekisteri annetuille päätöksille ovat kannatettavia.

Uuden lupa- ja valvontaviranomaisen resurssien määrittämisessä on otettava huomioon tällaisen uuden menettelyn käyttöönotto, jotta hakemukset käsiteltäisiin laadukkaasti ja kohtuullisessa ajassa. Näemme, että yleisön kuulemisen poisjättäminen ja valitusoikeuden rajaaminen asianosaisiin omalta osaltaan lyhentäisivät käsittelyaikoja ja ovat näin ollen kannatettavia. Lisäksi haluamme nostaa esille päätöksen valmisteluvaiheen asiantuntijalausuntojen tärkeyden sivutuote- ja EEJ-statusin sisältävän tuotehyväksyntäkokouksen vuoksi. Asiantuntijoiden antamille lausunnoille

tulee antaa riittävän suuri painoarvo päätöstä tehdessä, jotta tavoite uusiomateriaalien tuotteistamisesta toteutuisi.

Pelkkä uuden hyväksymismenettelyn luominen ei kuitenkaan poista kaikkia nykyisen sivutuote- tai EEJ-statuksen hakemisen haasteita. Yksi merkittävimmistä kiertotalouden edistämisen esteistä ovat jätelain (527/2014) 5 a ja 5b §:ien sivutuote- ja EEJ-statuksen kriteerit, jotka ovat kaikilta osin täytyttävä kyseisen statuksen saamiseksi. Erityisen haastavia ovat kohdat, jotka koskevat käytön varmuutta ja markkinaa. Sivutuotteen määritelmässä vaaditaan, että aineen tai esineen jatkokäytölle on oltava varmuus. Jätteen luokittelun päättymisen puolestaan vaatii sen, että jätteelle on markkinat ja kysyntä. Nämä johtavat siihen, että sivutuote- tai EEJ-statusta ei voi hakea, ellei ole esittää pitäviä todisteita käytöstä, esim. sopimuksia jatkokäyttäjien kanssa. Tällaisia ei puolestaan päästä tekemään, ellei ensin ole valmistettu tuotetta, tutkittu sovellettavan tuotelainsäädännön mukaisuus ja testattu tuotteen käyttöä.

Kuten esityksessä on todettu, jätelain 5 a ja 5b §:ien määritelmät sivutuotteista ja jätteen luokittelun päättymisestä tulevat jätedirektiivistä (2002/98/EY), ja näin ollen niitä ei voi kansallisella lainsäädännöllä muuttaa. Esityksessä on myös todettu, että koska kansallisessa lainsäädännössä ei ole mahdollista poiketa jätedirektiivin edellytyksistä (sivutuote- ja EEJ-kriteerit), kansallinen liikumavara koskee vain päätöksentekomenettelyä. Olisiko päätöksentekomenettelyyn mahdollista lisätä esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) 31 §:n menettelytapaa vastaavaa koetoimintalupa tai muu vastaava kevyt, lyhytaikainen menettely? Menettelyn avulla voisi testata jätteen luokiteltavan raaka-aineen käyttöä tuotteen valmistusprosessissa (mikäli jätettä käytetään raaka-aineena jonkun toisen tuotteen valmistuksessa), testata uuden tuotteen tai jätteen (mikäli jätettä käytettäisiin sellaisenaan) käyttöä suunnitellussa tarkoituksessa ja testata sovellettavan tuotelainsäädännön mukaisuus ennen varsinaisen sivutuote- tai EEJ-statuksen hakemista. Tällöin olisi olemassa mahdollisuus, että sivutuote- ja EEJ-hakemuksessa olisi esittää todisteet tuotteen markkinoista tai kysynnästä.

Kommentoitavana olevassa esityksessä on todettu, että pyrittäessä kohti kiertotaloutta yhtenä keinona on jäteperäisten materiaalien ja teollisten prosessien sivuvirtojen tuotteistamisen helpottaminen, ja että esityksen avulla luodaan liiketoimintamahdollisuuksia ja kannustetaan innovaatioihin, koska se luo nykyistä selkeämmän näkymän sille, että uusiomateriaaleja ja niistä valmistettuja tuotteita voidaan hyväksyä ja asettaa markkinoille tasavertaisena neitseellisistä raaka-aineista valmistettujen tuotteiden rinnalla. Jotta nämä tavoitteet toteutuisivat, olisi mietittävä ratkaisuja myös sivutuote- ja EEJ-statuksen kriteerien käytön varmuus ja markkinat koskevien haasteiden ratkaisemiseksi. Sivutuote- ja EEJ-statuksen koetoimintalupa tms. muu ”etukäteismenettely” voisi edesauttaa tuotteistamista ja jätelain mukaisten sivutuote- ja EEJ-kriteerien täyttymistä.

Kemianteollisuus ehdottaa seuraavia menettelyjä:

## Sitova käsittelyaika

UTU-työryhmä käsitteli määrä- tai tavoiteaikojen asettamista uuden menettelyn kestolle, ja työryhmän loppuraportissa suositettiin tavoiteajasta säättämisen selvittämistä. Elinkeinoelämä esitti työryhmässä viranomaiskäsittelylle 1–3 kuukauden sitovaa määräaika. Esitämme, että viranomaiskäsittelylle asetetaan sitova käsittelyaika, joka olisi korkeintaan 3 kuukautta. Vähintäänkin lain perusteluihin tulisi kirjata 1–3 kuukauden mittainen tavoite käsittelyajan kestolle, johon viranomaisen tulisi pyrkiä ja jonka toteutumista sen olisi hyvä seurata.

## Yhden luukun mallin mukaisuuden varmistaminen

Lakiesityksessä on tunnistettu tilanteita, joissa toiminnanharjoittaja saattaa samanaikaisesti hakea ympäristölupaa tai sen muutosta ja tuotestatusta materiaalilleen. Katsomme, että esityksessä tulisi paremmin avata sitä, miten menettelyjä koordinoidaan niin, että toiminnanharjoittaja voi asioida ns. yhdellä luukulla. Asiaa on kommentoitu tarkemmin ympäristönsuojelulakiin ehdotetun pykälän 47 b yhteydessä.

## Päätösten pysyvyys

Lisäksi Kemianteollisuus kiinnittää huomiota olemassa olevien päätösten pysyvyyteen. Hallituksen esityksessä todetaan, että ei ole olemassa tarkkaa tietoa siitä, kuinka paljon tällä hetkellä uusiomateriaaleja tai -tuotteita käytetään soveltamatta jätelainsäädäntöä, mutta ei ole olemassa viranomaispäätöstä siitä, että kyse on sivutuotteesta tai ”ei enää jätteestä”. UTU-työryhmässä päädyttiin siihen, että kattava vanhojen päätösten uudelleenarviointi esimerkiksi säädetyssä määräajassa ei olisi välttämättä tarkoituksenmukaista, vaan tuleva UTU-viranomainen voisi laatutarkastelun perusteella määrätä vanhat päätökset uusittavaksi tapaus kerrallaan.

Katsomme, että esityksessä tulisi kuitenkin täsmentää, että olemassa olevien ympäristölupapäätösten yhteydessä tehtyjen sivutuote- tai EEJ-päätösten on tarkoitus jäädä voimaan. Toiminnanharjoittajat voitaisi velvoittaa toimittamaan ennen lain voimaantuloa annetut sivutuote- ja EEJ-päätökset ja lausunnot Lupa- ja valvontavirastolle tiedoksi rekisteriin merkitsemistä varten.

Dahlman Katarina  
Kemianteollisuus ry

