

Asia: VN/32556/2024

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

### Lausunto

#### **5 b § Jätteen luokittelun päättymisen**

Esityksen mukaan jätteen luokittelun päättämistä koskeva jätelain 5 b §:n 3 ja 4 momentti kumottaisiin ja jatkossa jätelaissa säädettäisiin uudesta hyväksymismenettelystä, jossa aine tai esine voitaisiin päätöksellä luokitella sivutuotteeksi tai jätteen luokittelu päättyä. Hämeen ELY-keskus pitää ehdotuksen tavoitteita kannatettavina. Nykyinen menettely voi olla raskas eikä paikkasidonnainen lupaharkinta kaikilta osin vastaa materiaalin sivutuote- tai jätestatuksen määrittelyn tarpeisiin. Hajautunut lupakäytäntö ja päätöksenteon ulkopuolelle jäänyt alue (ns. harmaa alue) on voinut johtaa erilaisiin tulkintoihin ja hyödyntämisen lopputuloksiin.

#### **137 § Muutoksenhaku**

Jatkossa sivutuotteeksi luokittelua tai jätteen luokittelun päättämistä koskeviin päätöksiin haettaisiin muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta. Koska em. päätökset usein liittyvät muihin ympäristönsuojelulain mukaisiin lupa-asioihin, on muutoksenhaku tarkoituksenmukaista keskittää esitetyllä tavalla.

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

Ei lausuttavaa

#### **147 a § Sivutuotteeksi luokittelua ja jätteen luokittelun päättämistä koskeva päätös**

Esitetyn 147 a §:n mukainen päätöksenteko olisi asiantuntijavetoista. Päätösasiat keskitettäisiin perustettavaan Lupa- ja valvontavirastoon (LVV). Päätöksentekomenettelyn luonteen vuoksi asioiden keskittäminen yhteen viranomaiseen on perusteltua. Muutos voi lisätä resurssien tarvetta Lupa- ja valvontavirastossa, kun muutoksen myötä aiemmin kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa ratkaistavat asiat siirtyisivät uuden viraston ratkaistavaksi.

Ehdotuksen mukaiset asiat liittyisivät pääasiassa ympäristöluvanvaraiseen toimintaan. Esityksessä on tästä huolimatta päädytty esittämään mallia, jossa sivutuotteeksi luokittelua tai jätteeksi luokittelun päättämistä koskeva asia ratkaistaisiin omana päätöksensä. Näiltä osin ehdotus ei siis sujuvoita nykyistä menettelyä, sillä muutos tarkoittaisi kahta eri hakemusta mahdollisesti kahteen eri virastoon. Lopputuloksena olisi kaksi eri päätöstä eri muutoksenhauin. Ehdotettu menettely on ns. yhden luukun lainsäädäntöhankkeen (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi) suhteen päinvastainen.

Pykälän perustelujen mukaan tapauskohtainen päätös olisi materiaali- ja hakijakohtainen, mutta ei välttämättä laitokohtainen, sillä päätös voisi koskea hakijan kaikkia samankaltaisia laitoksia. Menettely poikkeaa tältä osin sekä ympäristölupamenettelystä sekä kansallisten EEJ-asetusten soveltamisalasta.

Hämeen ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa ei ole juurikaan kuvattu ehdotetun menettelyn suhdetta ympäristölupamenettelyyn, vaikka kyseessä olevat jätteet ja tuotantoprosessit useimmiten liittyvät olennaisesti ympäristöluvan mukaiseen toimintaan. Aineen, esineen tai hyödynnetyn jätteen sivutuote- tai EEJ-status voi olla ympäristöluvanvaraisen laitoksen ja sen valvonnan kannalta olennainen tieto. Luokittelulla ei ole ainoastaan merkitystä materiaalin jatkokäytön kannalta, vaan myös mm. varastointitavan, -ajan ja -määrien sekä toiminnan raportoinnin kannalta. On huomattava, että sellainen hyödyntämistoimenkin läpikäynyt jäte, joka ei täytä laatuvaatimuksia, on edelleen jätettä. Vaikka ehdotettu 147 a §:n mukainen päätös olisi materiaali- ja hakijakohtainen, on se kuitenkin syytä jollain tapaa sitoa laitoksen ympäristölupaan, jotta sivutuotteeksi luokittelu tai jätteeksi luokittelun päätyminen voidaan huomioida myös lupavalvonnassa.

Esityksen mukaan ympäristölupaprosessi etenisi normaaliin tapaan toimivaltaisessa viranomaisessa, mutta kunnan olisi siirrettävä hakemukseen sisältyvä sivutuotetta tai jätteeksi luokittelun päättämistä koskeva asia LVV:lle käsiteltäväksi. Asioiden yksiselitteinen erottaminen toisistaan voi kuitenkin olla haastavaa, sillä jätelain 147 a §:n mukaisella päätöksellä voi olla olennaista vaikutusta ympäristöluvanvaraiseen toimintaan, toiminnan vaatimuksiin sekä sitä kautta lupapäätöksen sisältöön. Asiassa tulee huomata, että jätteiden ammatti- tai laitospäätöksiin on oltava lupa, vaikka prosessin lopputuote ei enää olisikaan jätettä. Vastaanotettavat jätteet ja käsittelyprosessit sekä niistä aiheutuvat päästöt/vaikutukset sisältyvät olennaisesti toiminnan ympäristölupaan. Näin ollen menettelyillä on toisiinsa nähden kiinteä ja jopa toisistaan riippuvainen yhteys.

Epäselväksi jää, huomioitaisiinko sivutuotteeksi luokittelua tai jätteeksi luokittelun päättämistä koskeva asia jollain tapaa ympäristöluvassa. Luonnoksesta ei käy ilmi, voitaisiinko ympäristöluvassa edelleen antaa määräyksiä esimerkiksi hyödyntämistoimeen vastaanotettavista jätteistä, varastoinnista tai näihin liittyvästä tarkkailusta. Hallituksen esityksessä tulisi arvioida, voiko jätelain 147 a §:n mukainen päätös laukaista tarpeen ympäristöluvan muuttamiseksi, jos EEJ-kriteerit

edellyttävät muutoksia esimerkiksi vastaanotettaviin jakeisiin, hyödyntämistoimiin, varastointitapaan tai jätevakuuden määrään.

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

Oikeus hakemuksen jättämiselle säädettäisiin aineen tai esineen haltijalle. Pykälässä tai sen perusteluissa ei kuitenkaan ole tarkemmin kuvattu, mitä haltijalla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Jos määritelmä vastaa jätteen haltijan määritelmää ja kattaa kaikki ne tahot, joiden hallussa aine tai esine on, ei luokittelua tai sen päättämistä hakeva taho välttämättä ole sama taho, jonka prosessissa ko. jäte tai sivutuote muodostuu. Epäselväksi jää, miten hakijan on tällöin esitettävä mm. tuotantoprosessia tai käsittelyprosessia tai -tekniikkaa koskevat tiedot ja erityisesti, miten varmistetaan siitä, että sivutuote tai EEJ-materiaali on syntynyt päätöksessä sallitussa prosessissa. Selkeää on, että 147 b §:n mukainen päätös on velvoittava ainoastaan sen hakijalle/haltijalle eikä siten välttämättä tuotanto-/käsittelyprosessista vastaavalle.

Esityksen mukaan hakemuksessa on esitettävä perusteltu selvitys JL 5 a

§:n 1 momentissa tai 5 b §:n 1 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymisestä. Näin ollen hakemuksessa tulisi kuvailla esimerkiksi tuotantoprosessi tai kierrätys-/hyödyntämistoimi. Koska päätös ei olisi välttämättä laitoskohtainen, ei tietoja olisi tarpeen esittää laitoskohtaisesti. Hämeen ELY-keskuksen näkemyksen mukaan edellytysten täyttymisestä varmistuminen ja EEJ-/sivutuotepäätöksen soveltaminen laitoskohtaisesti voi tällöin olla haastavaa.

Pykälässä on tarpeen säätää vireilletulosta ilmoittamisen lisäksi päätöksen tiedoksiannosta tarvittaville viranomaisille. Vastaava tiedoksiannossäännös on syytä sisällyttää myös muihin tarvittaviin pykäliin (pätöksen muuttaminen ja päätöksen peruuttaminen).

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

Pykälässä säädettäisiin niistä asioista, jotka päätöksessä on eriteltävä, jos sivutuotteeksi luokitteluksi tai jätteen luokittelun päättämistä koskeva hakemus hyväksytään. Ilmeisesti tarkoitus on, että päätökseen ei sisällytetä toimintaa koskevia määräyksiä. Kyse olisi siten lähinnä rekisteröintiluonteisesta toimenpiteestä. Jätteen on täytettävä tietyt tekniset ja laatuvaatimukset, jotta sen luokittelu jätteeksi voi päättyä. Jos lopputulos ei ole vaatimusten mukainen, on kyse edelleen jätteestä. Epäselväksi jää, miten jätelain 5 a §: 1 momentin ja 5 b §:n 1 momentin edellytysten täyttyminen varmistetaan, jos päätökseen ei sisällytetä määräyksiä vaatimukseen liittyen.

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

Hämeen ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että pykälässä on säädetty ainoastaan tuotteen kemikaali- ja tuotelainsäädännön mukaisuudesta. Pykälään on syytä lisätä säännös toiminnanharjoittajan velvollisuudesta varmistua, että tuote on ehdotetun 147 a §:n nojalla annetun päätöksen ja sitä kautta jätelain 5 a §:n tai 5 b §:n mukainen.

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

Luonnoksen mukaan aineen tai esineen haltija voisi hakea päätöksen muuttamista. Pykälän perustelujen mukaan haltijalla tarkoitettaisiin hakijaa. Alkuperäinen hakija on kuitenkin voinut luovuttaa aineen tai esineen eteenpäin, jolloin vastaanottajasta on tullut aineen tai esineen uusi haltija. Tarkoituksenmukaista tuskin on, että tällainen uusi haltija voisi hakea päätöksen muuttamista, ainakaan ilman alkuperäisen hakijan suostumusta. Ylipäätään säännöksissä voitaisiin tarkentaa, että aineen tai esineen haltijalla tarkoitettaisiin alkuperäistä haltijaa, joka 147 b §:n mukaisen hakemuksen on jättänyt.

Koska päätös on luonteeltaan hyväksyvä/hylkäävä, eikä sisällä esimerkiksi määräyksiä vaatimusten täyttymiseksi, epäselväksi jää, millaisissa tilanteissa päätöstä voisi olla tarpeen muuttaa ja miltä osin. Hämeen ELY-keskuksen näkemyksen mukaan voisi olla selkeämpää käsitellä asia uutena hakemuksena ja antaa uusi päätös, joka korvaa aiemmin annetun päätöksen.

Ehdotukseen ei sisälly päätöksen muuttamisen tai päätöksen peruuttamisen osalta siirtymäsäännöstä. Epäselväksi siis jää, käsiteltäisiinkö nykyisin menettelyin käsitellyt sivutuote- ja EEJ-asiat jatkossa 147 e ja f §:ien mukaisissa menettelyissä.

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

Ei lausuttavaa

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

Ei lausuttavaa

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

Luonnoksessa on esitetty rajoitettua valitusoikeutta niin, että valitusoikeus olisi asianosaisella ja yleistä etua valvovalla viranomaisella. Pykälän perustelujen mukaan LVV:n sisäisellä yleisen edun valvontayksiköllä ei kuitenkaan olisi valitusoikeutta. Säännös ja sen perustelut ovat ilmeisessä ristiriidassa keskenään. Yleisen edun valvontayksikön tarkoituksena on mahdollistaa nimenomaan yleisen edun valvonta myös niin, että sillä on valitusoikeus viraston omista päätöksistä. Näin ollen rajaus ei ole perusteltu.

Hämeen ELY-keskus esittää, että selvyiden vuoksi perusteluihin lisättäisiin, että yleistä etua valvovalla viranomaisella voitaisiin tarkoittaa myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaista, muun muassa silloin, kun päätös koskee sen valvoman laitoksen prosessia.

#### **147 i § Uusiomateriaalirekisteri**

Luonnoksessa on käsitelty melko suppeasti perustettavaksi esitetyn uusiomateriaalirekisterin tarkoitusta ja tavoitteita. Hämeen ELY-keskuksen näkemyksen mukaan rekisteri voisi edistää kiertotaloutta, yhdenmukaisuutta sekä päätöksenteon läpinäkyvyyttä, mutta rekisterin ei ole syytä toimia valvonnallisena rekisterinä tai viranomaisen rekisterinä. Tilannetta, jossa viranomaisen tulisi päätöksen tuotekohtaisuuden vuoksi tarkistaa uusiomateriaalirekisteristä, onko sen valvomalla tai

luvittamalla laitoksella/toiminnanharjoittajalla voimassa oleva ja asiaan soveltuva päätös sivutuotteeksi luokittelemisesta tai jätteeksi luokittelun päättymisestä, ei voida pitää toivottuna.

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

Ei lausuttavaa

#### **Muuta huomioitavaa**

Kuten edellä on todettu, tuote, joka ei täytä sille asetettuja vaatimuksia, on edelleen jätettä. Hämeen ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, ettei luonnokseen sisälly yhtäkään valvontaa koskevaa säännöstä. Epäselväksi jää, miten ja kuka vaatimusten täyttymistä valvoo. Ehdotettu 147 d § koskee ainoastaan tuotteen kemikaali- ja tuotelainsäädännön mukaisuutta, ei jätelain vaatimusten täyttymistä. Hämeen ELY-keskus korostaa, että asiassa on pohjimmiltaan kyse jätelain mukaisesta asiasta, jota on valvottava jätelain säännösten noudattamisen valvomiseksi.

Kun päätös olisi tuote- eikä laitospohjainen, valvonta ei ainakaan välittömästi sisältyisi laitoksen ympäristölupavalvontaan. Vaikka sivutuotteen tai EEJ-materiaalin valvontaan ei sovelleta jätelainsäädäntöä, on materiaalin luokittelutieto olennainen tieto valvonnan kannalta. Epäselväksi jää, onko vaatimukset täyttämättömän materiaalin osalta valvonta tarkoitus tehdä osana laitoksen lupavalvontaa (laitoksella syntynyt jäte) vai osana jätelain valvontaa (jätelain 147 a §:n nojalla annetun päätöksen vastainen materiaali eli jäte).

Ehdotetun sääntelymallin valvontaa monimutkaistaa se, että Lupa- ja valvontavirasto myöntäisi sivutuote- tai EEJ-päätöksen, mutta laitos, jonka tuotantoprosessissa sivutuote tai EEJ-materiaali syntyy, voi useinkin olla kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen luvittama ja valvoma. Tällöin Lupa- ja valvontaviraston päätöksiä ohjautuisi ainakin välillisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvottavaksi, joko osana laitoksen ympäristölupavalvontaa tai yleistä jätelain valvontaa. Lisäksi valvonnan osalta on huomattava, että sivutuote- tai EEJ-luokittelua voisi hakea myös sellainen toimija, jonka toiminta ei vaadi ympäristölupaa. Tällöin valvonta ei voisi sisältyä osaksi ympäristölupavalvontaa, ja epäselvää on, mikä viranomainen (esim. Tukes, Ruokavirasto) sivutuote- tai EEJ-päätöstä näissä tilanteissa valvoo ja valvottaisiinko tuotetta ainoastaan kemikaali-, tuote- tai lannoitelainsäädännön mukaisesti. Tällöin valvonnan ulkopuolelle rajautuisi muun muassa sellaiset tuotteet, jotka eivät EEJ-laatuvaatimuksia täytä ja ovat edelleen jätettä. Erityisen epäselvää jätteen/tuotteen luokittelu sekä asian valvonta on muun muassa silloin, kun kyse on jäteperäisestä lannoitevalmisteesta.

Hämeen ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotukseen sisälly siirtymäsäännöksiä. Luonnoksesta ei käy ilmi, onko nykyisten ympäristölupapäätöksen yhteydessä tehtyjen päätösten tai asiaa koskevien lausuntojen tarkoitus jäädä voimaan. Epäselvää myös on, onko tällaisten päätösten muuttaminen tarkoitus jatkossa tehdä jätelain mukaisessa menettelyssä ja onko ympäristölupaa tarkoitus menettelyn voimaantulon vuoksi muuttaa. Siirtymäsäännöksessä on syytä säätää myös muutoksen vaikutuksesta lain voimaantullessa vireillä oleviin asioihin.

Varis Ilona  
Hämeen ELY - Ympäristöyksikkö