

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 tietoaalustasta

-

147 a § Sivutuotteeksi luokittelua ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskeva päätös

-

147 b § Hakemus sivutuotteeksi luokittelemiseksi tai jätteeksi luokittelun päättymiseksi

-

147 c § Päätösharkinta ja päätöksen sisältö

-

147 d § Tuotteen vaatimuksenmukaisuuden varmistaminen

-

147 e § Päätöksen muuttaminen

-

147 f § Päätöksen peruuttaminen

-

147 g § Päätöksen suhde myöhempään sääntelyyn

-

147 h § Valitusoikeus sivutuotetta tai jätteeksi luokittelun päättymistä koskevassa asiassa

-

147 i § Uusiomateriaalirekisteri

-

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

-

Muuta huomioitavaa

Hallituksen esityksen luonnoksen tarkoituksena on muuttaa jätelakia siten, että aineen tai esineen luokittelu sivutuotteeksi tai jätteeksi luokittelun päättymisen hyväksyttäisiin yksittäistapauksessa jätelain mukaisella päätöksellä. Voimassa olevan lain mukaan tämä on ollut mahdollista ainoastaan osana ympäristölupapäätöstä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti muutoksenhakua ja valitusoikeutta koskeviin säännösehdotuksiin ja lausuu asiassa seuraavan:

1 Yleistä

Ympäristöluvan osana tapahtuva luokittelu on ollut hallinnollisesti raskas. Erillisen päätöksen tekeminen saattaa siten edistää jätteiden uusiokäyttöä ja yleisesti kiertotaloutta. Käytännössä lupaviranomainen joutuu määrittämään muun muassa jätteen käsittelyyn liittyvät reunaedellytykset ja käsittelyyn liittyvät vakuudet, jolloin aineen tai materiaalin luokittelulla on välitön yhteys lupa-asian ratkaisuun. Lupaviranomainen joutuu myös ennakkokysymyksenä ratkaisemaan sen, onko jokin toiminnan sisäinen materiaalivirta jätettä vai sivuvirta ilman, että viranomainen tekee varsinaista ratkaisua luokittelusta siitä, onko aine tai materiaali sivutuote tai onko kyseessä ei enää jäte (EEJ). Silloin kun luokittelu liittyy kiinteästi jätteen haltijan toiminnan luvanvaraiseen toimintaan, voisi kuitenkin olla hallinnollisesti järkevää, että asia ratkaistaisiin jatkossakin lupa-asian yhteydessä. Tämä voisi myös olla perusteltua toimivan muutoksenhakujärjestelmän kannalta, koska hallinto-oikeusvaiheessa aineen tai materiaalin jäteluonne on usein myös esillä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotukseen ei sisälly siirtymäsäännöksiä, jotka olisivat tarpeen, jos aineita tai esineitä taikka jätteitä on voimassa olevan lain mukaan luokiteltu ehdotetun jätelain 147 a §:n mukaisesti osana ympäristölupapäätöstä. Siirtymäsäännöksissä tulisikin säätää siitä,

ovatko päätökset voimassa ja sovelletaanko niihin uutta lainsäädäntöä (esim. 147 e ja 147 f §:ää) joiltakin osin. Vastaavasti tulisi säätää lupaviranomaisessa ja hallinto-oikeudessa vireillä olevista asioista. Ongelmallista saattaa myös olla se, onko ympäristölupaa muutettava, jos aiemmin jätteen luvassa luokiteltu aine tai materiaali myöhemmin luokitellaan sivutuotteeksi tai sen jäteluonne päättyy. Tällä voi olla merkitystä lupamääräysten sisällön tulkinnassa ja se voi vaikuttaa esimerkiksi vaaditun jätevuokan määrään.

Korkein hallinto-oikeus toteaa edellä sanottuun liittyen, että ehdotettu ympäristönsuojelulain 47 b § koskee vain lain voimaantulon jälkeistä tilannetta. Säännösehdotus vaikuttaa jokseenkin tarpeettomalta. Yleensä ei säädetä siitä, missä menettelyssä käsitellään sellainen asia, jonka ratkaiseminen ei kuulu lain mukaan ratkaistavaan asiaan. Säännöksen jälkimmäinen virke kuitenkin viittaa siihen, että hakemus on tullut laillisesti vireille, koska se siirretään toimivaltaiselle viranomaiselle. Luokittelu voi olla osa lupahakemusta, jolloin sen erittely ei teknisesti ehkä ole mahdollista. Säännösehdotuksen tarkoitusta tulisi pohtia tarkemmin jatkovalmistelussa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi yleisesti, että säännösmuotoilut ovat eräiltä osin epäselviä sekä osin päällekkäisiä.

2 Päätöksen muuttaminen ja peruuttaminen

Päätöksen muuttamista koskevan 147 e §:n tarpeellisuutta olisi syytä vielä arvioida uudelleen. Luonnoksessa mainitut esimerkit säännöksen soveltamistilanteista eivät vaikuta perustelluilta. Sikäli kuin esimerkiksi sivutuotteen koostumusta muutetaan, tuntuisi helpommalta mieltää tilanne sellaiseksi, että tällöin tehdään uusi hakemus ja sen jälkeen kokonaan uusi päätös. Vastaavasti EEJ-tilanteessa aineen käyttötarkoituksen muuttaminen voitaisiin käsitellä uutena hakemuksena. Tällöin uudella päätöksellä voitaisiin myös korvata aiempi päätös kokonaan.

Ehdotuksen mukaan luokittelua koskevan päätöksen muuttamista voisi hakea aineen tai esineen haltija. Sikäli kuin aine sekä esine on siirtynyt taholle, joka on toinen kuin alkuperäisen päätöksen hakija, ei voine olla mahdollista, että päätöstä muutetaan ilman alkuperäisen hakijan suostumusta. Sekä ehdotetussa 147 e että 147 f §:ssä asian vireillepano voisi perustua myös yleistä etua valvovan viranomaisen aloitteeseen. Perusteluissa on viitattu lähinnä tuotteiden markkinavalvontaa tekeviin viranomaisiin. Edelleen molemmissa pykälissä olisi säännös hakemuksen vireilläolosta ilmoittamisesta markkinavalvontaviranomaiselle. Markkinavalvontaviranomaista ei ole määritelty jätelaissa ja lain 24 a §:ssä markkinavalvonta on rajoitettu määriteltyihin tuotteisiin tai jätteisiin. Kummankin ehdotetun pykälän mukaan asian vireilläolosta olisi ilmoitettava markkinavalvontaviranomaiselle ja toiminnan ympäristölupaa valvovalle viranomaiselle, mutta päätöksen antamiseen ei liittyisi vastaavaa velvollisuutta, vaikka tämä lienee päätöksiä valvovalle viranomaiselle tärkeämpää kuin tieto asian vireilläolosta.

Ehdotetussa 147 g §:ssä säädettäisiin luokittelupäätöksen suhteesta myöhempään sääntelyyn siten, että unionin lainsäädännössä tai valtioneuvoston päätöksessä säädettyä noudatettaisiin luokittelupäätöksen sijaan. Yleisen normin noudattaminenkin saattaa edellyttää tulkintaa, jolloin voisi olla perusteltua säätää siitä, että aiemmin annettu luokittelupäätös peruutettaisiin tarvittavilta osin, jos myöhemmin annettaisiin yleisiä säännöksiä vastaavan aineen tai materiaalin käytöstä.

3 Muutoksenhaku ja valitusoikeus

Jätelain 137 §:n 2 momenttia muutettaisiin lähinnä uuden viranomaisen vuoksi. Lupa- ja valvontaviranomainen olisi valtakunnallinen viranomainen, jolloin hallintotuomioistuimia koskeva forumsäännös jätelaissa ei ole tarpeen, koska oikeuspaikasta säädetään jo oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 §:ssä. Ehdotettu jätelain 137 §:n 2 momentin 1 kohta ei siten liene tarpeen. Sikäli kuin on tarkoituksenmukaista ohjata luokittelua koskevista päätöksistä muutoksenhaku Vaasan hallinto-oikeuteen, ehdotetun momentin 2 kohta on tarpeen. Säännös voisi toisaalta olla myös osa voimassa olevaa 1 momenttia.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi, että luokittelusta huolimatta aineen käyttöön voi liittyä epäselvyyttä, mikä voi johtaa hallintopakkomenettelyyn. Tällöin valitustie on esimerkiksi käyttökohteen sijaintipaikan mukaan määräytyvä tuomioistuin (forum rei sitae) eikä Vaasan hallinto-oikeus.

Luokittelua koskevasta päätöksestä saisi valittaa ehdotetun 147 h §:n mukaan se, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea, sekä asiassa yleistä etua valvova viranomainen. Säännöksen paikkaa tulisi harkita, koska valitusoikeudesta säädetään yleisesti jätelain 191 §:ssä. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota ehdotetun 147 h §:n perusteluihin, jotka eivät kaikilta osin vastaa 191 §:ssä omaksuttua jaottelua. Esimerkiksi on vaikea katsoa, että järjestöjä (ympäristöjärjestö tai kuluttajajärjestö) voitaisiin pitää sellaisena tahona, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Perusteluihin on sisällytetty myös kannanotto siitä, että Lupa- ja valvontaviraston tulevilla yleisen edun valvontayksiköllä ei olisi tässä yhteydessä valitusoikeutta. Tätä on vaikea perustella, jos sen tulee kuitenkin valvoa ympäristönsuojelun yleistä etua ja sillä on vastaavanlaisen säännöksen perusteella valitusoikeus esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain perusteella. TUKESin valvonta on puolestaan pitkälti tuotekohtaisesti määriteltyä, jolloin sen toimivalta valvoa yleistä etua rajoittuu näihin kyseisiin tuotteisiin. Säännöksen muotoilua ja perusteluja tulee harkita kokonaisuudessaan uudestaan.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Mika Seppälä ja Jaakko Autio sekä esittelijäneuvos Päivi Korkeakoski. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 9.12.2024.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Jenny Rebold

Tukiainen Elina
Korkein hallinto-oikeus