

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

Vaasan hallinto-oikeus suhtautuu varauksellisesti esitettyyn lakimuutokseen. Uudistuksella ei välttämättä saavuteta tavoiteltua päätöksenteon sujuvoittamista, kun menettelyä tarkastellaan kokonaisuutena ottaen huomioon jäännösmateriaalien tuotteistaminen osana ympäristöluvanvaraista toimintaa. Näissä tapauksissa esitetty erillismenettely lisää sekä luvan hakijan että viranomaisen hallinnollista taakkaa, mikä olisi ristiriidassa viimeaikaisen pyrkimyksen kanssa, jossa lupa-asioita on esitetty koottavaksi yhteen menettelyyn lupakäsittelyn sujuvoittamiseksi. Lisäksi esitykseen liittyy ongelmia erityisesti hakemuksesta kuulemisen ja valitusoikeuden rajaamisen osalta. Myönteisenä voidaan pitää asioiden keskittämistä valtion viranomaisen käsiteltäväksi.

Muutoksenhaun ohjaamista Vaasan hallinto-oikeuteen ei sinänsä nähdä ongelmallisena, mutta esityksen mukainen erillinen jätelain mukainen menettely johtaisi siihen ei-toivottuun tilanteeseen, että asiaa käsittelevään kokoonpanoon ei kuuluisi luonnontieteen tai tekniikan hallinto-oikeustuomaria toisin kuin nykytilanteessa. Jäteluokituksen loppumisen arviointiin liittyy myös paljon näiden tieteenaloihin kuuluvia kysymyksiä, jotka liittyvät jätelain 5 a ja 5 b §:ien eri kohtien arviointiin. Mikäli esityksen mukaiset asiat jäisivät erillisiksi jätelain mukaisiksi asioiksi ilman, että asian käsittelyyn sovellettaisiin ympäristönsuojelulain mukaista menettelyä, vaatisi asiantuntijatuomareiden kuuluminen asioiden käsittelyyn Vaasan hallinto-oikeudessa muutosta hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momenttiin.

Sujuvoittaminen

Päätöksentekoa olisi tullut tarkastella kokonaisuutena. Kuten esitysluonnoksen kohdassa 2.2. todetaan, oikeudellisesti kyse on siitä, että kerran jätteeksi luokitellun materiaalin jätteeksi luokittelu voi päättyä tai teollisen prosessin ylijäämä voidaan luokitella sivutuotteeksi. Näin ollen pääsääntöisesti esitettyä erillistä jätelain mukaista lupaa hakisi toiminnanharjoittaja, joka harjoittaa

ympäristöluvanvaraista toimintaa. Tällöin haettua muutosta olisi tarkasteltava kahdessa eri menettelyssä. Sekä toiminnanharjoittajan että viranomaisen työmäärä lisääntyisi ja päätöksentekoprosessiin käytetty aika pitkittyisi.

Esityksessä on puutteellisesti kuvattu nykytilanne, joka mahdollistaa erillisen ympäristöluvan muutoshakemuksen tekemisen koskien sivutuotteeksi määrittämistä tai jätteeksi luokittelun päättymistä ympäristönsuojelulain 5b §:n nojalla, jota on viimeksi muutettu lailla 15.7.2021/714. Tällaisen hakemuksen käsittely ja lupaharkinta kohdistuu vain niihin asioihin, joihin haetulla muutoksella on merkitystä. Kuulemisessa sovelletaan ympäristönsuojelulain 96 §:n säännöksiä ja lupaharkinta rajautuu lain 48 §:n 4 momentin mukaisesti. Jätelain 5b §:n 3 momentin mukaisesti asian käsittelyssä noudatetaan, mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään ympäristöluvan myöntämisestä tai sen muuttamisesta.

Jätelain 5 a §:n mukainen jäännösmateriaalin luonteen arviointi liittyy kiinteästi ympäristölupaharkinnassa tarkasteltaviksi tuleviin seikkoihin. Sivutuotteeksi määrittely edellyttää vastaavanlaista perehtymistä teolliseen prosessiin kuin ympäristölupamenettelyssä. Raaka-aineiden ja kemikaalien käyttö yhdessä prosessiolosuhteiden kanssa määräävät muodostuvassa jäännösmateriaalissa olevien haitallisten aineiden pitoisuuksien tason ja pitoisuusvaihtelun. Sivutuotteeksi määrittely osana ympäristölupa-asiaa tuo asian käsittelyyn synergiaa ja sujuvoittaa päätöksentekoa kokonaisuutena tarkastellen.

Jätelain 5 b §:n mukainen arviointi kohdistuu keskeisesti jätteeseen kohdistettavaan hyödyntämistoimeen, jonka jälkeen jäte lakkaisi olemasta jäte. Lähes poikkeuksetta kyseinen käsittelytekniikka on osa ympäristölupaan sisältyvää lupaharkintaa. Hyödyntämistoimen sallittavuus ja siihen liittyvät ympäristövaikutukset arvioidaan ympäristölupaprosessissa. Näin ollen erillinen EEJ-päätös tehtäisiin tilanteessa, jossa hyödyntämistoimen sallittavuutta ja sille ympäristönsuojelulain nojalla annettavia määräyksiä ei ole ainakaan kaikilta osin tiedossa. Jos ympäristölupapäätös ei mahdollista jätteen käsittelyä sellaisena kuin sen on arvioitu toteutuvan erillisessä EEJ-päätöksessä, EEJ-asia palautuu uudelleen käsiteltäväksi.

Lisäksi asiassa tulee ottaa huomioon, että jätteen luokituksen loppuminen on omiaan vaikuttamaan olemassa olevaan jätteenkäsittelyn ympäristölupaan myös muutoin kuin hyödyntämistoimen hyväksyttävyyden kautta. Esityksen kohteena olevat jätteet ja tuotantoprosessit ovat useimmiten arvioitu jo ympäristöluvassa, joten esityksen mukaisen hakemuksen käsittely ympäristölupaviranomaisessa olisi omiaan nopeuttamaan myös esitettyä menettelyä. Esityksen mukaisten päätöksen vaikutukset ympäristölupapäätöksen tulee kuitenkin arvioida uudestaan muun muassa jätevuuden osalta. Tässä arvioinnissa tulee ottaa huomioon mahdolliset muuntoprosessin epäonnistuneet erät, jotka jäävät jätevuuden alaisuuteen. Mikäli asiassa pitäydytään nykyisen esityksen mukaisessa päätösrakenteessa, tulisi hakemukseen jo liittyä selvitys mahdollisen jäteluokituksen päättymisen vaikutuksista voimassa olevaan ympäristölupaan. Lisäksi esityksen mukaisen prosessin irrottaminen ympäristölupaprosessista voisi aiheuttaa ongelmia näiden kahden prosessin yhteensovittamisessa, niiden mahdollisen eriaikaisuuden ja erillisen käsittelyn johdosta. Mahdolliset ongelmat myöhemmin suoritettavassa ympäristöluvan muuttamisessa voisivat

äärimmillään johtaa uuteen käsittelyyn ja muutoksiin esityksen mukaisen jätteen ja sivutuotteen luokitukseen liittyvän päätöksen osalta.

Hallinto-oikeus pitää nykyisen lainsäädännön mahdollistamia menettelyjä toimivina tapauskohtaisen päätöksenteon kannalta. Esitykseen sisältyvä päätöksenteon yhdenmukaisuuden parantaminen on sinänsä kannatettava tavoite. Vastaava hyöty olisi kuitenkin saatavissa myös ympäristölupana tehtävällä ratkaisulla muuttamalla ympäristönsuojelulain 34 §:ää siten, että toimivalta asiassa, jossa on kysymys sivutuotteeksi määrittelystä tai EEJ-päätöksestä ja siihen liittyvistä ympäristöluvan hakemisesta tai sen muutoksista, olisi valtion viranomaisella eli tulevalla lupa- ja valvontavirastolla. Kyseistä vaihtoehtoa ei ole otettu huomioon esityksessä arvioitaessa eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia.

Kuuleminen, päätöskuulutus ja valitusoikeus

Kuten aikaisemmin on todettu, nykyisin voimassa olevan jätelain 5b §:n 3 momentin mukaisesti asian käsittelyssä noudatetaan, mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään ympäristöluvan myöntämisestä tai sen muuttamisesta. Näin ollen nykyisin kuulemiseen ja muutoksenhakuun noudatetaan tältä osin ympäristönsuojelulain mukaista menettelyä, kuten myös pykälää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 40/2021 vp) sivulla 135 todetaan. Merkillepantavaa on, että kyseisessä hallituksen esityksen kohdassa viitatussa ympäristönsuojelulain 89 §:n ja siinä mainitussa 96 §:ssä on viittaukset saman lain 42, 43 ja 44 §:n, joten nykyinen kuulemismenettely ei ole merkittävästi poikennut ympäristölupien vastaavasta menettelystä. Kuten nykyistä pykälää koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, haetaan päätökseen muutosta ympäristönsuojelulain mukaisessa menettelyssä, joten valitusoikeuskin on ollut ympäristönsuojelulain 191 §:n mukainen. Lisäksi jätelain oma valitusoikeutta koskeva pykälä 138 § pääosin vastaa ympäristönsuojelulain 191 §:ää.

Esityksen mukaisessa menettelyssä yleisön kuulemista ei järjestettäisi lainkaan, eikä asiassa tehtävää päätöstä kuuluttaisi julkisella kuulutuksella, joka rajoittaa yleisön osallistumisoikeuksia ympäristöasioista poikkeavalla tavalla. Valitusoikeus on rajoitettu asianosaisiin ja yleistä etua valvoviin viranomaisiin. Rajoituksia perusteltu sillä, etteivät esityksen mukaiset asiat kuulu Århusin sopimuksen liitteessä I mainittuihin päätöksiin. Lisäksi esityksen mukaisesti lupa- ja valvontaviranomaisen on ilmoitettava hakemuksen vireilletulosta toiminnan ympäristölupahakemusta käsittelevälle tai voimassa olevaa ympäristölupaa valvovalle viranomaiselle, mutta mitään varsinaista kuulemista ei tältä osin suoritettaisi, joka voi vaikeuttaa edellä esitetyllä tavalla nyt esitetyn menettelyn ja ympäristölupien välistä suhdetta.

On totta, ettei Århusin sopimuksen 6 artiklan a kohdan ja siinä viitatussa I liitteessä mainita esityksen mukaisia päätöksiä. Huomioon tulee kuitenkin ottaa kyseisen sopimuksen solmimisen ajankohta, jolloin kiertotalous ei ollut samanlaisessa asemassa kuin nykyisin ja kyseisen artiklan b kohta, jonka mukaan kukin sopimusosapuoli soveltaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti tämän artiklan määräyksiä myös sellaisia toimintoja koskeviin päätöksiin, joita ei ole lueteltu I liitteessä ja joilla voi

olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tätä varten sopimuspuolet päättävät, kuuluuko ehdotettu toimi näiden määräysten soveltamisalaan. Esityksen mukaisilla toimilla voi olla merkittäviä paikallisia ja laajempiakin ympäristövaikutuksia silloin kun arviot muuntamistoimien tehokkuudesta ja vaikutuksista eivät pidä paikkaansa tai kun arviot mahdollisen tuotteen markkinoista eivät toteudu arvioiden mukaan. Tällöin merkittäviä määriä tuotteita voi muuttua takaisin jätteiksi ja palautua ympäristönsuojelulain soveltamisen piiriin. Saman sopimuksen 9 artiklan 2 kohdassa on myös todettu, että riittävä etu ja oikeuksien heikentyminen määrittää kansallisen lainsäädännön vaatimusten sekä sen tavoitteen mukaisesti, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus yleissopimuksen soveltamisalalla. Edellä mainittu tukee sitä, ettei kuulemista tai valitusoikeutta rajoitettaisi aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna vaan oikeastaan esityksen mukaisissa asioissa valitusoikeuden tulisi olla laajempi kuluttajyhdistysten osalta. Lisäksi on ristiriitaista, että ympäristönsuojelulain ja jätelain mukaisissa asioissa, joiden alaisuudesta jätteet ja sivutuotteet poistuvat esitetystä menettelyssä, on laaja kuulemisvelvoite ja valitusoikeus, mutta esitetyn menettelyn osalta kuuleminen ja valitusoikeus ovat rajoitetut ja edellä mainittujen lakien menettelyyn osallistuneet eivät voisi esitettyyn menettelyyn osallistua tai siitä valittaa.

Esityksessä on valitusoikeuden ja siihen liittyvän asianosaikäsitteen sekä valvojan viranomaisen osalta esitetty tapauskohtaista määrittelyä muiden kuin hakijan osalta. Tältä osin hallinto-oikeus katsoo, että valitusoikeuden määrittely tulee lainsäädännössä tehdä mahdollisimman tarkkarajaisesti. Tältä osin olisi selkeämpää todeta, onko esimerkiksi ympäristönsuojelu- tai kuluttajyhdistyksillä valitusoikeus esityksen mukaisissa asioissa vai ei. Sama koskee yleistä etua valvojan viranomaisten valitusoikeuden määrittelyä. Muussa tapauksessa asianosaisten tai valvojan viranomaisen valitusoikeuden määrittely ja kohdistuminen jää lopullisesti valitusoikeuksien ja niiden oikeuskäytännön tehtäväksi, joka ei ole toivottavaa.

Muuta

Hallinto-oikeus katsoo, että kiertotaloutta ja uusiomateriaalien käyttöä on mahdollista edistää ympäristö- ja kuluttajanäkökulmat huomioon ottaen ja samalla toiminnanharjoittajia yhdenvertaisesti kohdellen antamalla asetuksia, kuten 466/2022 ja 270/2024, niistä jätemateriaaleista, joita muodostuu suuria määriä ja joilla on merkitystä kiertotalouden toteuttajana. Tällöin materiaalien käyttö on mahdollista ilman ympäristönsuojelulain tai jätelain mukaisia päätöksiä.

Tapauskohtaiseen päätöksentekoon liittyy aina yhdenmukaisuuden ja kokonaisuuden hallinnan kannalta vaikeasti arvioitavia seikkoja. Jätelain 5 a ja 5 b §:issä asetetut kriteerit ovat varsin tulkinnanvaraisia. Sivutuotteeksi määrittelyllä ja jätteeksi luokittelun päättymisellä on vaikutusta edellä mainituissa lainkohdissa esitetyn lisäksi myös kuluttajansuojaan ja markkinatilanteeseen. Asetuksen valmistelussa näitä seikkoja voitaisiin tarkastella tapauskohtaista päätöksentekoa kattavammin.

Lausunto on valmisteltu työryhmässä, johon ovat kuuluneet luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Sauli Viitasaari ja lainoppinut hallinto-oikeustuomari Janne Marttila.

ylituomari Riikka Mäki

Mäki Riikka
Vaasan hallinto-oikeus