

Kierrätysteollisuuden lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi jätelain ja ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Jätteeksi luokittelun päättämistä ja sivutuotteeksi luokittelua koskeva menettely

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta jätelain ja ympäristönsuojelulain muuttamiseksi. Esityksen mukaan jätelaissa säädettäisiin uudesta hyväksymismenettelystä, jossa aineen tai esineen haltija voisi hakea aineen tai esineen luokittelua sivutuotteeksi tai jätteeksi luokittelun päättymistä. Ehdotettu uusi menettely korvaisi ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristölupamenettelyn arvioitaessa aineen luokitusta sivutuotteeksi tai jätteeksi luokituksen päättyessä.

Kierrätysteollisuus kiittää huolellisesta lainvalmistelusta. Kierrätysteollisuus katsoo, että hallituksen esityksen tulee täyttää hallitusohjelman tavoitteet ympäristöllisten lupamenettelyiden sujuvoittamisesta, yhden luukun periaatteesta ja kiertotalouden edistämisestä. Lisäksi menettelyn tulee vastata eduskunnan jätelain muutoksen yhteydessä vuonna 2021 antamaa toimeksiantoa. Eduskunta edellytti, "että hallitus selvittää mahdollisuudet säätää kevyempi, erityisesti jätteeksi luokittelun päättymiseen sovellettava uusi menettely, jossa toimivalta keskitetään yhdelle viranomaiselle."

Kierrätysteollisuus osallistui aktiivisesti hallituksen esitystä valmistelleen nk. uusiomateriaalien tuotteistaminen (UTU) -työryhmän työskentelyyn. Kierrätysteollisuus on esittänyt UTU-työryhmässä nyt esitetylle menettelylle myös kevyempiä vaihtoehtoja, kuten lausunto- tai hakemusmenettelyä. Kierrätysteollisuus on puoltanut menettelyä, jossa toiminnanharjoittaja saa valituskelpoisen päätöksen materiaalinsa statuksesta. Nyt esitetty uusi menettely vastaa pääosin UTU-työryhmän ehdotusta, mutta on selvästi raskaampi kuin vaihtoehtoiset menettelyt, joita olisi ollut mahdollista tarkastella. Menettelyä ei tule enää kuormittaa uusilla vaiheilla tai valitusoikeuksia lisäämällä.

Kierrätysteollisuus parantaisi menettelyn sujuvuutta kahdella tapaa:

1) Menettelylle sitova käsittelyaika

Orpon hallitusohjelman mukaan mm. ympäristölupaprosessille sekä niiden valitusten käsittelylle tulisi määrittää tavoiteltavat käsittelyajat. UTU-työryhmä käsitteli määrä- tai tavoiteaikojen asettamista uuden menettelyn kestolle, ja työryhmän loppuraportissa suositettiin tavoiteajasta säätämisen selvittämistä. Elinkeinoelämä esitti työryhmässä viranomaiskäsittelylle 1–3 kuukauden sitovaa määräaika.

Kierrätysteollisuus esittää, 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.

2) Yhden luukun -mallin mukaisuuden varmistaminen

Lakiesityksessä on tunnistettu tilanteita, joissa toiminnanharjoittaja saattaa samanaikaisesti hakea ympäristölupaa tai sen muutosta ja tuotestatusta materiaalilleen. Esityksessä tulisi paremmin avata sitä, miten kahta menettelyä koordinoidaan niin, että toiminnanharjoittaja lupa- ja valvontaviraston asiakkaana voi asioida yhdellä luukulla. Asiaa on kommentoitu tarkemmin ympäristönsuojelulakiin ehdotetun pykälän 47 b yhteydessä.

Lisäksi Kierrätysteollisuus kiinnittää huomiota olemassa olevien päätösten pysyvyyteen:

Hallituksen esityksessä todetaan, että ei ole olemassa tarkkaa tietoa siitä, kuinka paljon tällä hetkellä uusiomateriaaleja tai -tuotteita tosiasiaassa käytetään soveltamatta jätelainsäädäntöä, mutta ilman nimenomaista viranomaispäätöstä siitä, että kyse on sivutuotteesta tai ei enää -jätteestä. UTU- työryhmässä päädyttiin siihen, että kattava vanhojen päätösten uudelleenarviointi esimerkiksi säädetyssä määrääjässä, ei olisi välttämättä tarkoituksenmukaista, vaan tuleva UTU-viranomainen voisi laatutarkastelun perusteella määrätä vanhat päätökset uusittavaksi tapaus kerrallaan. Kierrätysteollisuus kannattaa lähtökohtaisesti sitä, että harmaan alueen uusiomateriaalit tulevat tarkoituksenmukaisella aikavälillä tarkastelluiksi. Tämä edistää – kuten esitysluonnoksessakin todetaan – toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuutta.

Esityksessä tulisi kuitenkin täsmentää, että olemassa olevien ympäristölupapäätösten yhteydessä tehtyjen sivutuote- tai EEJ-päätösten on tarkoitus jäädä voimaan, eikä niitä ole tarkoituksenmukaista tarkastella uudelleen. Valvontaviranomaisen lausuntomenettelyyn perustuvat päätökset saattaisi olla perusteltua tarkistaa uudessa menettelyssä erikseen määriteltävällä aikavälillä, jonka aikana aiemmat päätökset olisivat edelleen voimassa. Toiminnanharjoittajien omat tulkinnat tulisi altistaa uudelle menettelylle.

Kierrätysteollisuus kannattaa sääntelyä siitä, että toiminnanharjoittajat veloitettaisiin toimittamaan ennen lain voimaantuloa annettujen sivutuotteeksi luokittelua tai jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat päätökset ja lausunnot Lupa- ja valvontavirastolle tiedoksi muun muassa rekisteriin merkitsemistä varten.

Pykäläkohtaiset kommentit:

5 b §. Jätteeksi luokittelun päättymisen

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

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

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. Perustettava uusiomateriaalirekisteri on kuitenkin luonteeltaan erilainen kuin muut jätehuollon rekisterit, koska rekisteri tulee sisältämään esimerkiksi kuvauksia käsittelyprosesseista ja muista mahdollisesti liikesalaisuusluonteisista tiedoista. Asiassa tulisi tarkasti harkita, voiko uusiomateriaalirekisterin tietoihin olla salassapitosäännösten estämättä pääsy esim. tutkimusta ja jätehuollon kehittämistä ja suunnittelua varten, vai tulisivatko tällaiset tietotarpeet ja myös esimerkiksi jätetiedon seurantaa varten tarvittavat tietotarpeet täytetyksi julkisella tietopalustalla julkaistavilla tiedoilla. Kierrätysteollisuus esittää, että tiedonsaanti salassapitosäännösten estämättä rajataan hyvin harkittuihin tapauksiin.

Pykäläluonnoksen mukaan myös kunnan jätehuoltoviranomaiselle oltaisiin antamassa tiedonsaantioikeus salassapitosääntöjen 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.

147 c §. Päätösharkinta ja päätöksen sisältö

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

147 g §. Päätöksen suhde myöhempään sääntelyyn

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

147 h §. Valitusoikeus sivutuotetta tai jätteeksi luokittelun päättymistä koskevassa asiassa

Kierrätysteollisuus kannattaa hallituksen esitysluonnoksen ehdotusta kuulemis- ja valitusosoikeuksien 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 asianosaikäsitteen 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 markkinoille saattamiseen liittyvistä kuulemis- ja valitusosoikeuksista. 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 valitusosoikeuksia lavennettaisiin ehdotetusta, johtaisi tämä 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".

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

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

147 i §. Uusiomateriaalirekisteri

Ehdotettu 147 i § rikkoi 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.

47 b §. Sivutuotetta tai jätteeksi luokittelun päättymistä koskevan asian ratkaiseminen jätelain mukaisessa menettelyssä

Esityksessä ehdotetaan, että jätteeksi luokittelun päättymistä tai sivutuotteeksi luokittelmista 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.

Kierrätysteollisuus ei vastusta sitä, että kaikki tuoteluonnetta koskevat päätökset tekisi sama viranomainen samassa menettelyssä, koska tämä edistäisi mm. päätösten yhdenmukaisuutta, mutta peräänkuuluttaa edelleen toiminnanharjoittajan näkökulman huomioon ottamista ja yhden luukun -ajattelun edistämistä.

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 luokitusta koskevassa asiassa ns. yhdellä luukulla (mahdollisesti yhdellä hakemuksella). Ympäristönsuojelulakiin ehdotettu 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. Kierrätysteollisuus 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 samassa yhteydessä vireillä olevan ympäristölupahakemuksen tai sen muutoksen käsittelee kunnan viranomainen.