

Kansallisesti hyväksyttävien lannoitevalmisteiden jätteen luokittelun päätyminen

1 JOHDANTO

1.1 Teema ja tehtävänanto

Jätesääntelyssä on kiertotalousstrategian edetessä entistä enemmän painotettu jäteperäisten aineiden ja esineiden palauttamista tuotantoprosesseihin sekä muuhun hyötykäyttöön. Paine kohdistuu myös jäteperäisiin materiaaleihin, joita voidaan käyttää lannoitevalmisteina. Kiertotaloudessa tehokkaat ravinnekierrat ovat olennaisia, mutta jäteperäisten lannoitetuotteiden markkinoille tuomisessa on neitseellisiin tuotteisiin verrattuna omat ongelmansa. Jäte- ja tuotesääntelyn rajapinta voi aiheuttaa hankalia tulkintatilanteita sekä epäyhtenäisiä käytäntöjä. Jäteperäisille lannoitetuotteille sekä niiden käytölle on kuitenkin kysyntää ja materiaalit usein täyttävät lannoitetuotteille asetetut laatuvaatimukset. Esimerkiksi metsäteollisuuden tuhkia, meesakalkkia, kuitu- ja puhdistamolietettä sekä biojätteitä syntyy merkittäviä määriä ja ne sisältävät lannoituksessa ja maanparannuksessa käyttökelpoisia ravinteita ja muita ainesosia.

EU:n tasolla jäteperäisten lannoitetuotteiden jätteen luokitteluun on puututtu parhaillaan valmisteltavassa lannoitevalmisteasetuksessa. Ehdotuksen toteutuessa EU-tasolla hyväksyttävät lannoitevalmisteet lakkaavat samalla automaattisesti olemasta jätedirektiivin (2008/98/EY)¹ mukaista jätettä. EU-sääntely tulee mahdollistamaan myös ns. kansalliset lannoitevalmisteet, joita voidaan hyväksyä kussakin jäsenvaltiossa kansalliseen käyttöön (ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti lannoitevalmisteena muissa jäsenvaltioissa). Kansallisen hyväksynnän piiriin jäävien lannoitevalmisteiden jätteen luokittelusta ja sen päättymisestä ei ole erityissääntelyä, vaan näiden lannoitevalmisteiden jätestatus ratkeaa jätelain yleisten säännösten perusteella.

Seuraavassa tarkastellaan eri sääntelyvaihtoehtoja kansallisten lannoitevalmisteiden jätestatuksesta päättämiseksi: missä ja miten jäteperäisten lannoitetuotteiden jätestatuksesta voitaisiin päättää ja minkälaisia kansallisia sääntelytoimia vaaditaan kunkin vaihtoehdon toteuttamiseen?

1.2 Soveltuva sääntely

Aineiden ja esineiden jätteen luokittelusta säädetään jätelainsäädännössä. Identtiset jätteen määritelmät löytyvät jätelain (646/2011) 5.1 §:sta ja jätedirektiivin 3(1) artiklasta. Jätteen luokittelun päättymisen toisiaan vastaavat kriteerit löytyvät jätelain 5.4 §:sta sekä jätedirektiivin 6 artiklasta. Molemmassa säädöksissä aine tai esine voi EoW-kriteerit täyttäessään lakata olemasta jätettä. Lannoitetuotteille ei ole säädetty EU:n tasolla tai kansallisesti Suomessa sovellettavia EoW-kriteerejä. Suomessa on tehty muutamia päätöksiä jäteperäisten aineiden ja esineiden hyväksymisestä lannoitetuotteiksi joko sivutuotteina tai EoW-tuotteina. Koska sivutuotteina syntyvät lannoitetuotteet eivät ole missään vaiheessa jätettä, ei niiden jätteen luokittelun päättymisestä tarvitse erikseen säännellä. Aineet ja esineet luokitellaan sivutuotteiksi pääosin tapauskohtaisin päätöksin esimerkiksi niitä tuottavan toiminnon ympäristöluvan yhteydessä.

Nykyisessä EU:n lannoitevalmisteasetuksessa (EY) N:o 2003/2003² määritellyt ns. EY-lannoitteet ovat olennaisessa asemassa EU:n sisämarkkinoilla. Käsite EY-lannoitteet viittaa EU:n lainsäädännön mukaisiin EY-lannoite -merkinnällä varustettuihin epäorgaanisiin lannoitteisiin ja kalkitusaineisiin. Tuotteen saa merkitä EY-lannoitteeksi

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta (EUVL L 312, 22.11.2008, p. 3–30).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2003/2003 lannoitteista (EUVL L 304, 21.11.2003, p. 1–194).

ja tuoda sellaisena markkinoille, jos se täyttää lannoiteasetuksen vaatimukset valmistelumenetelmän, ravinnepitoisuuksien ja pakkausmerkintöjen osalta. Laatuvaatimukset määrätään tyyppinimikohtaisesti asetuksen liitteessä I, jossa ei aseteta vaatimuksia tai rajoituksia lannoitetuotteen käytön ympäristö- ja terveysvaikutuksista. Asetuksen 14 artiklan c) kohdassa kuitenkin säädetään, ettei EY-lannoite saa tavanomaisissa käyttöoloissa vaikuttaa haitallisesti ihmisten, eläinten tai kasvien terveyteen taikka ympäristöön. Asetuksen 5 artiklan mukaisesti EY-lannoitteet liikkuvat vapaasti unionin sisämarkkinoilla. Lannoitetuotteen merkinnällä ei ole kuitenkaan vaikutusta sen jätteeksi luokitteluun.

Muutosta vallitsevaan oikeustilaan on ehdotettu asetuksessa CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden asettamista saataville markkinoilla koskevien sääntöjen vahvistamisesta ja asetusten (EY) N:o 1069/2009 ja (EY) N:o 1107/2009 muuttamisesta.³ Asetusehdotuksen mukaan EY-lannoitteet korvattaisiin EU-lannoitevalmisteilla, joihin kiinnitetään CE-merkintä, jos se koostuu sellaisista aineosista, jotka täyttävät asetuksessa määriteltyjen tuote- ja ainesosaluokkien vaatimukset ja tuote on merkitty asetuksessa edellytetyllä tavalla. Lisäksi asetusehdotuksen 18 artiklassa säädetään, että hyödyntämistoimen läpikäyneen CE-merkityn lannoitevalmisteiden, joka täyttää asetuksessa säädettyt vaatimukset, katsottaisiin olevan direktiivin 2008/98/EY 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten mukainen, minkä vuoksi se lakkaisi olemasta jätettä. CE-merkityn komposti- tai mädätetuotteen raaka-aineena olisi sallittua käyttää biojätettä, joka on peräisin biojätteen erilliskeräyksestä jätteiden syntypaikalla, sivutuoteasetuksen mukaisten luokkien 2 ja 3 eläimistä saatavia sivutuotteita, tai eläviä tai kuolleita organismeja tai niiden osia.⁴ Muissa tapauksissa ei jätteeksi luokittelun päättymisestä olisi varmuutta. Asetusluonnos sallisi muidenkin kuin CE-merkittyjen lannoitteiden saattamisen markkinoille yksittäisessä jäsenmaassa. Niihin sovellettaisiin kansallisia lannoitevalmisteiden hyväksymismenettelyjä.

Lannoitetuotteisiin, niin neutraaleihin kuin jätteperäisiin, voi tulla sovellettavaksi REACH-asetus ((EY) N:o 1907/2006)⁵, joka asettaa vaatimuksia kemikaalien rekisteröimiselle sekä rajoittaa haitallisten kemiallisten aineiden käyttämistä. Jätteisiin REACH-asetusta ei sovelleta. Kuitenkin esimerkiksi tuotteistettuihin jätteperäisiin lannoitetuotteisiin kuten erilaisiin tuhkiin, asetuksen rekisteröintivelvollisuus voi soveltua.

Kansallisesti lannoitetuotteista sekä niiden laadusta säädetään lannoitevalmistelaisissa (536/2009) ja maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa 24/11. Lannoitetuotteista säädetään välillisesti myös mm. laissa kasvinterveyden suojelemisesta (702/2003) sekä sivutuoteasetuksessa (EY) N:o 1069/2009 ja laissa eläimistä saatavista sivutuotteista (517/2015). Eläimistä saatavien sivutuotteiden maahantuontia koskevista vaatimuksista säädetään eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annetussa laissa (1192/1996).

Huomion arvioista on, että aineita ja esineitä voidaan käyttää lannoitetuotteina, vaikka ne olisivatkin jätettä. Tällöin kuitenkin aineen vastaanottajalle voi tulla noudatettavaksi ylimääräisiä lupavelvoitteita, erityisesti mikäli kyseessä on vaaraluokiteltu lannoite. Suomessa ympäristönsuojelulaki (527/2014) sisältää helpotuksia jätteiden lannoitus- tai maanparannuskäytölle. Lain 32 §:ssä on vapautettu luvanvaraisuudesta muun ohella 1) maa- ja metsätaloudessa syntyvän ympäristölle ja terveydelle haitattomista luonnonaineksista koostuvan jätteen käyttö maa- ja metsätaloudessa; 2) haitattomaksi käsitellyn jätevesilietteen, sakokaivolietteen, umpisäiliölietteen tai kuivakäymäläjätteen taikka haitattoman tuhkan tai kuonan hyödyntäminen ja käyttö lannoitevalmistelain (539/2006) mukaisesti.

2 SÄÄNTELYVAIHTOEHDOT

2.1 Vaihtoehtojen kartoitus

Kansallisesti hyväksyttävien lannoitetuotteiden jätteeksi luokittelun päättäminen voidaan toteuttaa useilla erilaisilla sääntelymekanismeilla ja -tavoilla. Seuraavassa esitellään kolme sääntelyvaihtoehtoa lannoitevalmisteiden hyväksymiseksi ja jättestatuksen päättymiseksi – ja etenkin mainittujen päätösten yhdistämiseksi. Arvio ei ole sääntelyvaihtoehtojen osalta tyhjentävä, vaan tarkoitus on hahmottaa ääripään vaihtoehdot keskeisine vaikutuksineen.

³ Asetusehdotus menee todennäköisesti parlamentin ja neuvoston hyväksyntään maaliskuussa.

⁴ Käsittelemättöminä tai käsiteltyinä ainoastaan manuaalisin, mekaanisin tai painovoimaan perustuvien menetelmin.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta (EYVL L 396, 30.12.2006, p. 1–849).

Säätelyvaihtoehdot:

- 1) Nollavaihtoehto, jossa ei tehdä kansallisia säätelytoimia.
- 2) Jätelakiin (5.4 §) perustuva valtioneuvoston asetus tai asetuksia, joissa säädetään tarkasti kunkin jäteperäisen lannoitetuotteen jätteeksi luokittelun päättymisen edellytyksistä.
- 3) Jätelakiin (5.4 §) perustuva asetus, jossa säädetään yleisistä kriteereistä tärkeimpien jäteperäisten kansallisten lannoitevalmisteiden jätteeksi luokittelun päättymiselle. Viimekätinen päätös jätetastuksesta tehdään Ruokaviraston toimesta tapauskohtaisesti asetuksessa säädettyjen kriteerien pohjalta.

2.2 Vaihtoehto 1: Nollavaihtoehto

Kansallinen lainsäädäntö ei tunne menettelyä, jossa yhdellä päätöksellä hyväksyttäisiin lannoitetuote ja samalla päätettäisiin kyseisen lannoitetuotteen jätetastus. Jos päädytään ns. nollavaihtoon, jäteperäisen lannoitetuotteen hyväksyminen ja jätteeksi luokittelun päättymisen vaativat kaksi erillistä päätöstä. Kun jäteperäinen aine tai esine on saanut jätteeksi luokittelusta poistumista koskevan myönteisen päätöksen ja Ruokavirasto on hyväksynyt sen lannoitelain mukaiseen tyyppinimiluetteloon, voidaan sitä käyttää lannoitetuotteena eikä sen käyttöön sovelleta jättesäätelyn vaatimuksia. Päätökset olisivat edellytysuhteessa toisiinsa vain jätetastusta koskeva päätöksen osalta; ts. jäte voitaisiin hyväksyä kansalliseksi lannoitetuotteeksi, mutta jätetastus ei voisi päättyä, ellei materiaalilla ole lannoitetuotehyväksyntää. Yksi EoW-kriteereistä on, että materiaalin on täytettävä olemassa olevan tuotesäätelyn mukaiset vaatimukset (JL 5 §:n 3 momentin 4 kohta).

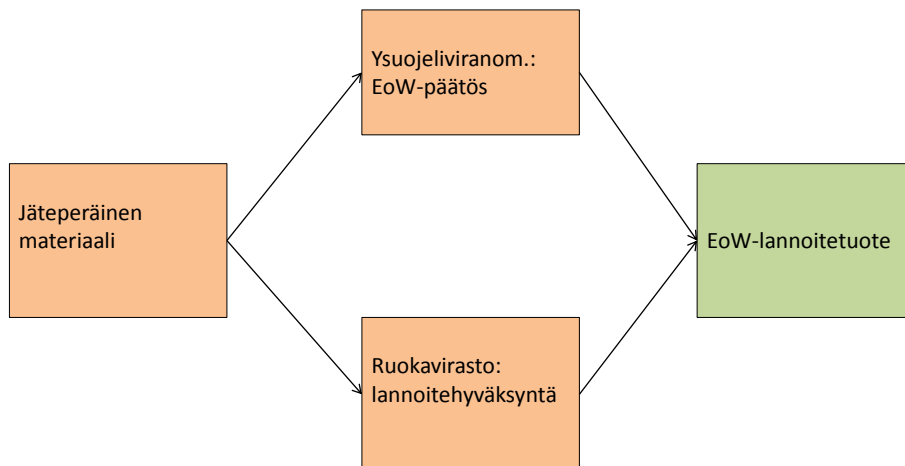
Tähän mennessä jätteeksi luokittelua koskevat tapauskohtaiset linjaukset on tehty pääosin ympäristölupaa koskevissa päätöksissä tai valvontaviranomaisen lausunnoissa. Valituskelpoisen päätöksen tekeminen jätteeksi luokittelun päättymisestä on mahdollista vain ympäristöluvan myöntämisen tai muuttamisen yhteydessä. Lausunnon ongelma on, että se ei ole varsinainen hallintopäätös, koska siinä ei oikeudellisessa mielessä ratkaista kenenkään etua tai oikeutta. Siksi lausuntoon ei myöskään sisälly muutoksenhakuoikeutta. Jätteeksi luokittelun päättymistä koskevan päätöksen tulee perustua jätelain 5.4 §:n (tai jätedirektiivin 6 artiklan) kriteerien tulkintaan.

Lannoitevalmisteiden valmistusta, markkinoille saattamista ja maahantuontia valvoo Ruokaviraston lannoitejaosto. Ruokavirasto käyttää valvonnassa apunaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) tarkastajia sekä valtuutettuja tarkastajia. Lannoitevalmistelain mukaan Suomessa saa saattaa markkinoille tai tuoda maahan vain sellaisia lannoitevalmisteita, jotka kuuluvat joko Ruokaviraston ylläpitämään kansalliseen lannoitevalmisteiden tyyppinimiluetteloon tai ns. EY-lannoitteiden osalta EU:n lannoiteasetuksen (EY) N:o 2003/2003⁶ liitteessä I olevaan lannoitetyyppien luetteloon.

Jos lannoitevalmisteelle ei ole olemassa tyyppinimeä EU-asetuksen lannoitetyyppien luettelossa tai kansallisessa tyyppinimiluettelossa, toiminnanharjoittajan on haettava tyyppinimeä Ruokavirastolta. Hakemuksessa on toimitettava 1) selvitys tuotteen lannoitevaikutuksista, käyttäytymisestä maaperässä ja maan rakenteeseen vaikuttavista ominaisuuksista, 2) kuvaus valmistusprosessista, 3) selvitys raaka-aineista ja niiden alkuperästä, 4) selvitys kemiallisesta ja biologisesta koostumuksesta sekä fysikaalisista ominaisuuksista, 5) näytteenotto- ja analyysimenetelmät, 6) käyttöohjeet, käyttömäärä ja käyttöä rajoittavat tekijät sekä varastointivaatimukset sekä 7) tyyppinimen kuvaus sijoitettuna tyyppinimiluetteloon. Samanaikaisesti Ruokaviraston käsittelyssä olevat tyyppinimipäätökset toimitetaan työ- ja elinkeinoministeriön kautta Euroopan komissiolle notifioitavaksi. Lannoitevalmisteita tai niiden raaka-aineita valmistavan, käsittelevän tai markkinoille saattavan toiminnanharjoittajan on tehtävä Ruokavirastolle ilmoitus toiminnastaan ennen sen aloittamista. Orgaanisia lannoitevalmisteita tai niiden raaka-aineita valmistavalla, teknisesti käsittelevällä tai varastoivalla toiminnanharjoittajalla on oltava myös Ruokaviraston hyväksyntä ennen toiminnan aloittamista.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2003/2003, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, lannoitteista (EUVL L 304, 21.11.2003, s. 1-194)

Kuvio 1. Nollavaihtoehto



2.3 Vaihtoehto 2: Yksityiskohtainen asetustason sääntely jäteperäisten lannoitetuotteiden jätteeksi luokittelun päättymisestä

Jätelain (5.4 §) mukaan EoW-kriteerien täytyessä valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä jätelajeittain siitä, milloin aine tai esine ei ole enää jätettä. Kansallisia asetuksia voidaan antaa, jos kyseisen aineen tai esineen EoW-statuksesta ei säännellä EU-tasolla. Pyrkimyksenä olisi jokseenkin tarkasti määrittää juuri kyseisten jättejakeiden laatuvaatimukset ja ominaisuudet, jotka täytettyään ne voisivat lakata olemasta jätettä. Vaikka jätteeksi luokittelun päättymisestä voidaan säätää tarkkarajaisella asetuksella, ei asetuksessa voida ottaa kantaa aineen tai esineen hyväksymisestä tyyppinimiluetteloon vaan siitä Ruokaviraston on tehtävä erillinen hyväksyntä, jossa ei kuitenkaan mitenkään oteta kantaa aineen tai esineen jätteeksi luokitteluun. Asetukset olisivat väistämättä soveltamisalaltaan tarkasti rajattua, koskien esimerkiksi vain tiettyä alkuperää olevia materiaaleja ja tiettyä käyttötarkoitusta. Tämän tyyppistä asetusta valmistellaan parhaillaan betonimurskeesta.

Jätedirektiivin muutoksen (2018/815/EU)⁷ 6(2) artiklan mukaan yleisesti sovellettavissa kansallisissa EoW-asetuksissa tulee säätää:

- a) jätemateriaalit, jotka on sallittua toimittaa hyödyntämistoimeen;
- b) sallitut käsittelyprosessit ja -tekniikat;
- c) sovellettavien tuotestandardien mukaiset laatuvaatimukset materiaaleille, joita ei hyödyntämistoimen seurauksena enää luokitella jätteeksi, mukaan lukien tarvittaessa epäpuhtauksien raja-arvot;
- d) hallintajärjestelmille asetettavat vaatimukset osoittaa noudattavansa jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia perusteita, mukaan lukien laadunvalvontaa ja omavalvontaa sekä akkreditointia koskevat perusteet, jos tämä on asianmukaista; ja
- e) vaatimustenmukaisuusilmoitusta koskeva vaatimus.

Asetuksen tulisi sisältää sääntelyä, joka koskee lannoitesääntelyn tavoitteista johtuvia rajoituksia tai vaatimuksia hyväksyttävälle jäteperäiselle lannoitevalmisteelle. Sääntely voisi koskea esimerkiksi valmisteiden lannoitevaikutuksia, käyttäytymistä maaperässä ja vaikutuksia maarakenteeseen. Tällä sääntelyllä olisi tarkoitus varmistaa, että jätteeksi luokittelun päättymiselle asetettujen reunaehtojen lisäksi myös edellytykset lannoitevalmisteiden tyyppinimihyväksyntään täyttyisivät.

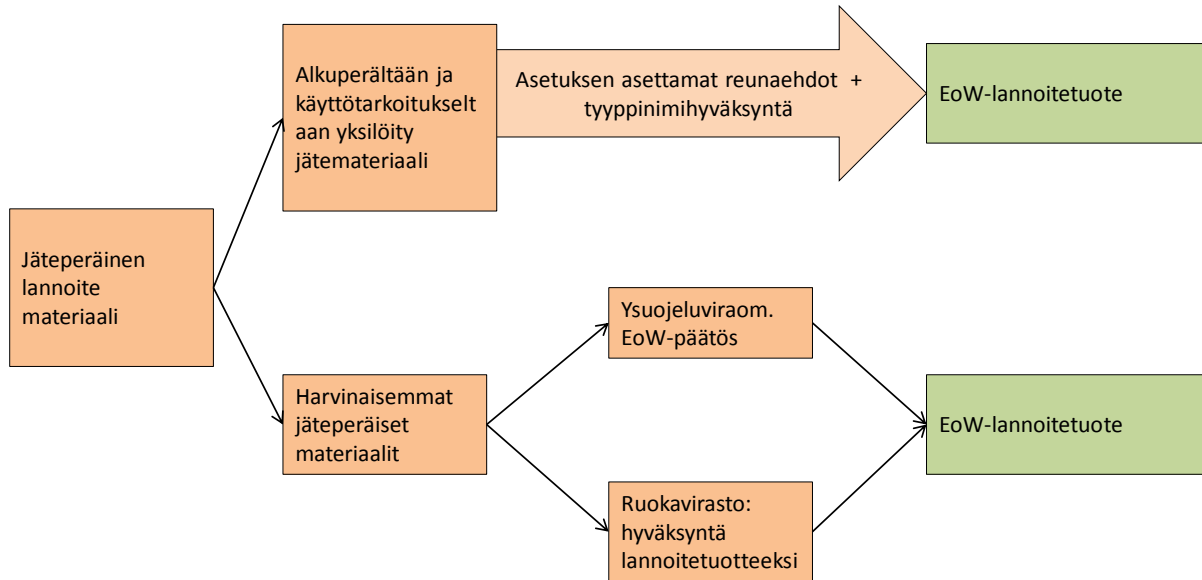
Asetuksen oikeusvaikutus olisi, että sen soveltamisalaan kuuluvat ja siinä säädetyt kriteerit täyttävä jäteperäinen lannoitemateriaali ei enää olisi jätettä. Sen sijaan erillinen lannoitevalmistehyväksyntä edelleen tarvittaisiin ja siinä päätöksenteossa sovellettaisiin lannoitevalmistelainsäädäntöä. Asetuksessa säädetyt vaatimukset ja

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/851 jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta (EUVL L 150, 14.6.2018, s. 109–140).

rajoitukset nopeuttaisivat lannoitevalmistehyväksyntää, koska suuri osa päätöksen yhteydessä arvioitavista seikoista olisi jo sisällytetty yleisesti sovellettavaan asetukseen.

Muiden jätteiden osalta lannoitevalmistehyväksyntä ja jätteeksi luokittelun päättymisen ratkaistaisiin nollavaihtoehdon mukaisesti kahdella erillisellä päätöksellä.

Kuvio 2. Yksityiskohtainen asetus yleisimmistä materiaaleista



2.4 Vaihtoehto 3: yleinen asetustason sääntely ja EoW-päätös lannoitetuotehyväksynnän yhteydessä

Kolmas sääntelyvaihtoehto olisi yhdistelmä asetustasoisesta sääntelystä ja tapauskohtaisesta päätöksenteosta. Jätelain 5.4 §:n nojalla annettaisiin vaihtoehdon 2 tapaan asetus lannoitevalmisteiden EoW-statuksen edellytyksistä. Keskeiset erot verrattuna vaihtoehtoon 2 olisivat asetuksen sisältämän sääntelyn *tarkkuustasossa* ja mahdollisesti *soveltamisalan laajuudessa*. Sen sijaan, että määritettäisiin esimerkiksi tarkkoja jätejakeita raja-arvoja, asetuksessa annettaisiin eräänlaisia minimireunaehtoja tai periaatteita kunkin soveltamisalaan kuuluvan jätevirran sallitusta alkuperästä, laadusta, ominaisuuksista ja muista ympäristö- ja terveysnäkökulmasta kriittisistä seikoista. Myös tätä asetusta koskisivat jätedirektiivin muutoksen 6(2) artiklassa määritellyt kansallisen EoW-sääntelyn sisältövaatimukset. Asetuksen tarkoituksena ei olisi suoraan ratkaista mikä on jätettä ja mikä ei, vaan se toimisi tapauskohtaisen viranomaispäätöksenteon tukena. Sisällöllisesti yleisemmällä tasolla operoiva asetus olisi mahdollista antaa soveltamisalaltaan laajempaan: mukaan voitaisiin ottaa etukäteen parhaiksi arvioituja jätejakeita, joita voidaan käyttää lannoitteina.

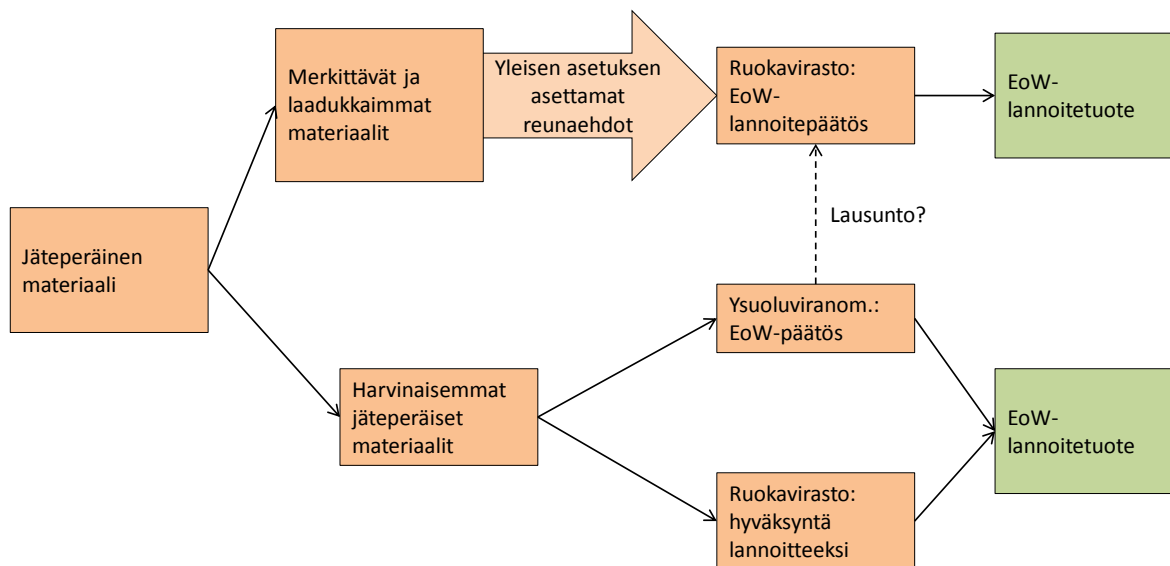
Asetuksen pohjalta voitaisiin yhdellä viranomaispäätöksellä ratkaista aineen tai esineen jätteeksi luokittelun päättymisen ja kansallinen hyväksyntä lannoitevalmisteeksi. Päätöksen tekisi Ruokavirasto. Nollavaihtoehtoon verrattuna tarvittavien hallintopäätösten määrä vähenisi kahdesta yhteen. Ruokaviraston rooli muuttuisi päätöksenteossa niin, että se ottaisi kantaa lannoitetuotehyväksynnän lisäksi myös aineen tai esineen jätteeksi luokittelun päättymiseen. Jos edellytykset jätteeksi luokittelun päättymiselle eivät täytyisi, kansallista lannoitetuotehyväksyntääkään ei voitaisi antaa. Tarvittaessa ruokavirasto pyytäisi hallintolain (434/2004) 10.1 §:n mukaisesti asiantuntijalausunnon siitä, täyttyvätkö asetuksessa säädetyt edellytykset jättestatuksen päättymiselle.

Yleisasetuksen mahdollinen sisältö riippunee vahvasti kyseisten jätteiden ominaisuuksista, joten asiaa on arvioitava tapauskohtaisesti edellä mainittujen kysymysten pohjalta. Asetuksen sisältöä voi kuitenkin hahmotella yksittäisiä jätejakeita koskevan hallintokäytännön ja muiden maiden sääntelyn perusteella.⁸ Niiden pohjalta

⁸ Esimerkiksi PSAVI/3580/2018; LSSAVI/4652/2014; POPELY/52/07.00/2010; KESELY/1742/2016; KESELY/1868/2015; KESELY/1707/2015; LSSAVI/4771/2016; ISAVI/1194/2015; KASELY/116/07.00/2010. Ks. myös Yhdistyneiden kansakuntien quality protocol -asiakirjat jätteeksi luokittelun päättymisestä: <https://www.gov.uk/government/collections/quality-protocols-end-of-waste-frameworks-for-waste-derived>

voidaan löytää esimerkkejä määräyksistä, jotka sisällöltään ja tarkkuustasoltaan soveltuisivat tapauskohtaista päätöksentekoa ohjaavaan asetukseen.

Kuvio 3. Yleisluontoinen asetus yleisimmistä materiaaleista



3 VAIHTOEHTOJEN ARVIOINTI

Sääntelyvaihtoehtoja vertailtaessa olennaista on arvioida, millä tavalla ja missä määrin erilaiset sääntelyvaihtoehdot eroavat toisistaan keskeisimpien vaikutusten osalta. Alla olevassa taulukossa on tiivistetty keskeisimmät erot valittujen arviointikriteerien (vaikutusten) valossa. Sääntelyvaihtoehdot on edellä kuvattu jokseenkin yleisellä tasolla, mikä puolestaan vaikuttaa vaikutusten arviointiin. Arviot ovat kauttaaltaan alustavia ja tarkentuvat tai muuttuvat sääntelyvaihtoehtojen konkretisoituessa.

Arviointikriteeri	Nollavaihtoehto	Yksityiskohtainen EoW-asetus	Yleinen EoW-asetus +Ruokaviraston päätös
EU-oikeuden mukaisuus	Täyttää EoW-sääntelyn muodolliset kriteerit mutta ei toteuta jätedirektiivissä annettua toimeksiantoa ⁹	Täyttää EoW-sääntelyn muodollisesti ja edistää jätedirektiivissä annettua toimeksiantoa	Täyttää EoW-sääntelyn muodollisesti ja edistää jätedirektiivissä annettua toimeksiantoa
Päätöksenteon sujuvuus ja ennakoitavuus	Kaksi erillistä päätöstä. Nojaaminen tapauskohtaiseen arviointiin heikentää ennakoitavuutta.	Ruokaviraston päätös perustuu asetuksessa säädettyihin reunaehtoihin ja täten ennakoitavissa.	Yksi viranomaispäätös asetuksen mukaisten jätteiden lannoituotehyväksynnästä ja EoW:sta yleisluontoisen asetuksen pohjalta. Päätös melko hyvin ennakoitavissa.
Sääntelyn laatimiskustannukset	N/A	Suuret: Uusi yksityiskohtainen jätelain 5.4 §:n mukainen VNA	Keskisuuret: yleisempi asetus, jossa ei tarvitse säännellä kaikesta
Toimeenpanokustannukset	Kaksi erillistä päätöstä: suuret kustannukset	Kevyt päätöksenteko Ruokavirastossa: pienet kustannukset	Ruokavirastossa tehty päätös + mahdollinen lausunto: keskisuuret kustannukset

[products](#) (katsottu 28.3.2019); JRC Scientific and Policy Reports: End-of-waste criteria for biodegradable waste subjected to biological treatment (compost & digestate): Technical proposals. European Union 2014.

⁹ Jätedirektiivin muutoksen 6(1) artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet varmistaakseen, että jätteen, joka on kierrätetty tai muuten hyödynnetty ja täyttävät EoW-kriteerit katsotaan lakanneen olemasta jätettä.

Muutoksenhaku	Valittamalla kustakin päätöksestä erikseen	Valittamalla Ruokaviraston päätöksestä	Valittamalla Ruokaviraston päätöksestä
Keskeiset ongelmat	Raskas toimijalle ja viranomaisille eikä toteuta jätedirektiivin toimeksiantoa	Korkeat laitimiskustannukset	Sääntelytekkinen haaste: miten lopulta eroaa vaihtoehdosta 2?

Tiivistettynä sääntelyvaihtoehtojen väliset erot ovat:

- Nollavaihtoehto on huonoin lähes kaikilla kriteereillä (pl. laitimiskustannukset).
- Vaihtoehtojen 2 ja 3 eroja on vaikea arvioida tarkasti ennakolta. Vasta säädösehdotusten konkretisointi ja lopulta toimeenpanovaihe tuovat esiin konkreettiset vaikutukset.

Sääntelyvaihtoehdossa 3 keskeinen haaste on *asetustasoisien sääntelyn ja tapauskohtaisen päätöksenteon yhdistäminen mielekkäällä tavalla*. Kriittinen kysymys on, voidaanko ”yleisen tason” asetuksella tehdä tapauskohtaisesta päätöksenteosta sujuvampaa ja ennakoitavampaa verrattuna siihen, että viranomaisen tekisi päätöksen pelkästään jätelain yleisten EoW-kriteerien perusteella. Ja kun tämä ongelma on ratkaistu (riittävän yksityiskohtaisella säädöksellä), kuinka paljon yleisemmällä tasolla asetus lopulta operoi verrattuna vaihtoehdossa 2 kuvattuun, jätejaekohtaiseen asetukseen?

Vaihtoehtoihin 2 ja 3 liittyy kysymys siitä, mitä tehdään asetusten ulkopuolelle jääville jättepohjaisille materiaaleille. Oikeudellinen lähtökohta on, että kyseiset materiaalit jäävät nollasääntelyvaihtoehtoon: niiden jätestatus voidaan lakkauttaa tapauskohtaisesti jätelain perusteella ympäristöviranomaisten päätöksellä ja ne voidaan hyväksyä Ruokaviraston päätöksellä lannoitevalmisteiksi jos säädetyt kriteerit täyttyvät. Vaikka asetustasoinen sääntely ulotettaisiin laajasti eri alkuperää oleviin materiaaleihin, täysin eroon ei tapauskohtaisesta päätöksenteosta päästä. Lisäksi uuden sääntelyn nojalla saavutettu EoW-status olisi voimassa vain Suomessa ja lannoitevalmistetta voitaisiin rajojen yli liikuteltaessa pitää jätteenä, jos erimielisyyksiä sen jätteeksi luokittelusta syntyy vastaanottomaan kanssa. Ainoastaan EU:n tasoinen EoW-linjaus (CE-merkityt lannoitteet) vapauttaa jäteperäisen lannoitetuotteen jätteeksi luokittelussa koko sisämarkkinoilla.

Päätöksenteon kustannusten jakautumisen kannalta yksi keskeinen seikka on vastuu jätemateriaalien ominaisuuksia ja vaikutuksia koskevan tiedon hankinnasta. Eri sääntelyvaihtoehdot eivät tässä suhteessa eroa toisistaan. Toiminnanharjoittaja on jokaisessa vaihtoehdossa velvollinen näyttämään, että sen käyttämä aine tai esine täyttää yleisessä asetuksessa asetetut reunaehdot tai tapauskohtaiselle päätökselle asetetut reunaehdot.