

# **Materiaalin jätestatuksesta päättäminen tapauskohtaisesti: menettelyyn liittyvien sääntelyvaihtoehtojen tarkastelua**

## **1 JOHDANTO**

Viime aikoina on keskusteltu siitä, millä edellytyksin ja missä menettelyssä aineen tai esineen jätteeksi luokittelu voisi päättyä. Jätedirektiivin (2008/98/EY)<sup>1</sup> uudistuksessa (2018/851/EU)<sup>2</sup> jäsenvaltioita kehoitetaan mm. ”resurssien kestävästä käytöstä ja teollisen symbioosin edistämiseksi” kansallisiin toimiin tilanteissa, joissa EU-tasosta sääntelyä ei ole ja jättemateriaali täyttää direktiivin ja oikeuskäytännön asettamat aineelliset kriteerit jätestatukseen päättymiselle.”<sup>3</sup>

Peruslähdekohdan mukaan kansallisia End-of-Waste (EoW) toimia voi olla kahdenlaisia. Ensinäkin jäsenvaltiot voivat antaa *jätelajikohtaisia säädöksiä*, joissa määritetään millä edellytyksin niissä tarkoitettut jättemateriaalit lakkaavat olemasta jätettä. Tällainen asetustason sääntely voi koskea lähinnä määrältään merkittäviä ja laadultaan tasaisia jättejakeita. Toiseksi jäsenvaltiot voivat kehittää *tapauskohtaista päätöksentekoa*, joissa yksittäisen jätteen haltijan yksittäinen jättemateriaali lakkaa olemasta jätettä, eikä siihen enää tämän jälkeen sovelleta jättesääntelyä. Tapauskohtainen päätöksenteko mahdollistaa myös harvinaisempien ja määrältään pienempien jättejakeiden arvioinnin EoW-sääntelyn näkökulmasta. Esimerkiksi jätteenkäsittelylaitos, joka pyrkii valmistamaan uusia tuotteita mahdollisesti useammasta jättepohjaisesta materiaalista, voi hakea näille EoW-statusta tapauskohtaisesti.

Resurssien kestävästä käytöstä ja teollista symbioosia tavoiteltaessa kiertotalouden piirissä toimiville yrityksille tulisi tarjota ennustettava sääntely-ympäristö. Tässä yhteydessä selvät menettelytapasäännöt materiaalin jätestatusta koskevalle tapauskohtaiselle päätöksenteolle ovat keskeinen osa ennustettavaa sääntely-ympäristöä. Seuraavassa esitetään ja arvioidaan alustavasti eri vaihtoehtoja tapauskohtaisen päätöksenteon kehittämiseksi: missä ja miten materiaalin jätestatuksesta tulisi päättää ja minkälaisia kansallisia sääntelytoimia vaaditaan?

## **2 NYKYTILA**

Aineen tai esineen jäteluonteen arviointi lähtee jätteen haltijan aloitteesta, mutta viime kädessä viranomaiset tekevät ratkaisun jätteen haltijan tekemän luokituksen hyväksyttävyydestä. Tällä hetkellä valitus-

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

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/851 jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta (EUVL L 150, 14.6.2018, s. 109–140).

<sup>3</sup> Direktiivimuutoksen ingressin kohdat 16 ja 17.

kelpoisen päätöksen tekeminen jätteeksi luokittelun päättymisestä on mahdollista lähinnä ympäristöluvan myöntämisen tai muuttamisen yhteydessä. Valtaosassa tapauksia jätteen ”tuotteistaja” on laitos, jolla on jo ympäristölupa jätteen laitos- tai ammattimaisen käsittelyn tai jonkin muun ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) luvanvaraisuusperusteen kautta. Olemassa ei ole selvää menettelyä tilanteisiin, jossa jätemateriaalin haltija ei tarvitse ympäristölupaa. Joka tapauksessa jätteen haltija tekee oman arvionsa materiaalin jäteluonteesta, ja epävarmoissa tapauksissa on toiminnanharjoittajan omassakin intressissä saada arviolle viranomaisen vahvistus.

Tähän mennessä jätteeksi luokittelua koskevat tapauskohtaiset linjaukset on tehty pääosin ympäristölupaa koskevissa päätöksissä tai valvontaviranomaisen lausunnoissa. Jätettä synnyttävän teollisuuslaitoksen ympäristöluvassa voidaan osana muuta lupa-asiaa päättää toiminnassa syntyvän tai käsiteltävän jätteen jätestatuksen päättymisen edellytyksistä. Jos kyse on luvan muuttamisesta (YSL 89 §) luvan haltijan aloitteesta, luvan muutos voidaan käsitellä YSL 96 §:n mukaisessa kevennyksessä menettelyssä. Ympäristölupaharkinnan ongelmana tässä yhteydessä on, että materiaalin jätestatusta koskeva päätös ei sellaisenaan ole tyypillinen ympäristölupa-asia, jossa arvioidaan tietyllä paikalla tapahtuvan toiminnan lähiympäristössään aiheuttamaa pilaantumista. Materiaalin jätestatusta koskevan päätöksen vaikutukset ovat valtakunnallisia, koska päätöksen kohteena olevaa materiaalia voidaan ainakin lähtökohtaisesti käyttää koko maassa.<sup>4</sup> Toisaalta on todettava, että ympäristöluvan harkintaa koskevasta sääntelystä ei myöskään ole johdettavissa mitään estettä sille, että harkintaa muokataan jätteen ratkaisemiseen soveltuvaksi.

Toinen käytössä ollut menettelytapa on valvontaviranomaisen lausunto, jossa valvontaviranomainen yleensä jätteen haltijan pyynnöstä antaa lausunnon siitä, onko kyseessä jäte ja millä edellytyksin jätestatus voi päättyä. 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.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että lainsäädäntöön ei sisälly menettelyä, joka kaikilta osin soveltuisi pelkästään materiaalin jätestatusta koskeva asian ratkaisemiseksi. Toisaalta YSL 96 §:n mukainen menettely mahdollistaa täysimittaista lupaprosessia kevyemmän ja tarkoituksenmukaisemman menettelyn materiaalin jätestatuksesta päättämiseksi.<sup>5</sup> Kaikki lupapäätökset huomioon ottaen lupaviranomaiset ovat soveltaneet kevennyttä menettelyä n. 6,9 %:ssa lupapäätöksistä.<sup>6</sup> Vastaavaa tilastoa ei ole pelkästään EoW-ratkaisun sisältävistä päätöksistä.

---

<sup>4</sup> Hallintokäytännössä EoW-materiaalin käyttöä on tosin voitu rajata tiukastikin erilaisilla ehdoilla, mutta tällainen päätöksenteko tai siihen johtava sääntely on tuskin tarkoituksenmukaista.

<sup>5</sup> Kauppila, Jussi – Turunen, Topi – Häkkinen, Eevaleena – Salminen, Jani – Lazarevic, David: Jätteeksi luokittelun päättymisen hyödyt ja haitat. Ympäristöministeriön raportteja 9/2018, s. 48–49.

<sup>6</sup> HE 94/2018 vp, ympäristöministeriön vastine ympäristövaliokunnan lisätietopyyntöön.

## 3 SÄÄNTELYN KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT JA NIIDEN ARVIOINTI

### 3.1 Sääntelytoimien tavoitteet ja arviointikriteerit

Mahdollisten uusien sääntelytoimien tavoitteet voidaan johtaa nykysääntelyn ongelmista: paine tapauskohtaiseen päätöksentekoon kasvaa, ja siksi tavoitteeksi on asetettava mahdollisimman selkeän ja ennustettavan päätöksentekomenettelyn luominen. Tapauskohtaisten päätösten lisääntymisen riskinä on päätöksenteon laadun vaihtelu ja tästä seuraava toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden heikentyminen. Yksittäisten ratkaisujen lisääntyminen – mahdollisesti samanlaisista tai samankaltaisista materiaaleista – myös monimutkaistaa sääntelyä. Näitä riskejä voidaan jossain määrin hallita sääntelytoimin: joko yleisten asetusten säätämällä tai tapauskohtaisia päätöksiä koskevalla lainsäädännöllä tai ohjeistuksella.

Ennustettavuuden ja yhdenvertaisuuden ohella eri sääntelytoimien arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota myös sääntelyn laatimis- ja toimeenpanokustannuksiin. Mitä enemmän lainsäädäntöä muutetaan, sitä suuremmat ovat lyhyen aikavälin laatimis- ja toimeenpanokustannukset. Pidemmällä aikavälillä sääntelykustannusten kannalta ratkaisevaa on, kuinka sujuva ja ennustettava päätöksentekomenettelystä muotoutuu.

### 3.2 Sääntelyvaihtoehdot

Seuraavassa arvioidaan jätteen luokittelun päättymistä koskevaan päätöksentekomenettelyyn liittyvän sääntelyn kehittämistä, ja siltäkin osin ainoastaan päävaihtoehtoja.<sup>7</sup> Arvio ei ole sääntelyvaihtoehtojen osalta tyhjentävä, vaan tarkoitus on hahmottaa ääripään vaihtoehdot keskeisine vaikutuksineen. (Etenkin vaihtoehtoa 2 voidaan muokata erilaisilla pienemmällä tarkistuksilla lainsäädäntöön.)

Sääntelyvaihtoehtoja on kolme:

- 1) Nollavaihtoehto, jossa ei tehdä sääntelytoimia.
- 2) Uusi ohjeistus, jossa EoW-päätöksentekoa pyritään ohjaamaan voimassaolevan YSL 96 §:n mukaisen kevennetyn lupamenettelyn sisällä.
- 3) Uuden erillisen EoW-menettelyn luominen uudella lainsäädännöllä.

#### Nollavaihtoehto

*Nollavaihtoehdossa* sääntelytoimia ei tehdä, jolloin menettelyjen kehittyminen jätetään viranomaiskäytäntöjen varaan. Vaihtoehto on sekavan nykytilan ja uudistetussa jätedirektiivissä annetun tapauskohtaisen päätöksenteon kehittämiskehotuksen valossa hyvin ongelmallinen. Viranomaiskäytännöt kehittyvät ja jossain määrin vakiintuvat jollain aikavälillä myös ilman kansallisia sääntelytoimia, mutta tuskin kovin nopeasti ja tuskin yhtä ennakoitaviksi kuin konkreettisia sääntelytoimia sisältävissä vaihtoehdoissa 2

<sup>7</sup> Päätöksen sisältöä ja menettelyä koskevalla sääntelyllä on kuitenkin yhteyksiä. EoW-menettelyihin ja niiden soveltamiskäytäntöihin voidaan tässäkin tapauksessa vaikuttaa esimerkiksi kirjaamalla lainsäädäntöön uudistetun jätedirektiivin tapaan (johdannon kohta 17, artikkelit 5 ja 6), millä edellytyksillä tai missä tärkeysjärjestyksessä viranomaisten tulisi ylipäätään ottaa jätteitä tapauskohtaisen ratkaisutoiminnan piiriin.

ja 3. Siksi nollavaihtoehdon tarkasteluun ei tässä uhrata enempää, vaan arviointi kohdennetaan vaihtoehtoihin 2 ja 3.

#### YSL 96 §:n mukainen menettely + ohjeistus

*YSL 96 §:n mukaiseen kevennettyyn lupamenettelyyn perustuva vaihtoehto* voi käytännössä tarkoittaa joko ohjeistusta käytäntöjen EoW-päätöksenteon kehittämiseksi ja/tai joitain vähäisiä muutoksia lainsäädäntöön. Jos materiaalin haltija on jo valmiiksi ympäristöluvan piirissä, tämä voi panna materiaalin jätestatusta koskeva asian vireille YSL 89 §:n mukaisena luvan muutoksena, joka käsitellään YSL 96 §:n mukaisessa kevennyksessä menettelyssä (hallintomenettely eräissä asioissa).

YSL 96 §:n mukaisessa menettelyssä noudatetaan muutoin normaalia lupamenettelyä, mutta lausuntojen pyytämisen (YSL 42 §), hakemuksesta tiedottamisen (YSL 44 §) ja päätöksen julkaisemisen (YSL 85 § 2-3 mom.) osalta lupaviranomainen voi harkita niiden tarpeellisuutta. Muilta osin lupaviranomainen soveltaa päätöksenteossaan normaalia lupamenettelyä: toiminnanharjoittaja tekee lupahakemuksen (YSL 39 § (256/2017)), hakemusta voidaan pyytää täydennettäväksi määräajassa sillä uhalla, että asia jätetään tutkimatta (YSL 40 §); asianosaisia ja muita kuullaan hakemuksen johdosta (YSL 43 §); päätöksen sisällön on oltava YSL 83 §:n mukainen ja se on annettava YSL 84 §:n mukaisesti; sekä päätöksestä on tiedotettava hakijalle ja eräille muille siten kuin YSL 85 §:n 1 momentissa säädetään.

Edellä 96 §:n mukaisen menettelyn soveltamiseen voidaan tarvittaessa kytkeä ohjeistusta, jolla ohjataan tarkemmin jätestatuksen päättämistä koskevan hakemuksen, lupamenettelyn ja päätöksen sisältöä – lain sallimissa rajoissa. Ympäristönsuojeluasetuksen (713/2014) 2 luvussa säännellään lupahakemuksen sisältöä ja 3 luvussa lupahakemuksen käsittelyä ja lupapäätöksen sisältöä. Vaikka säännökset on kirjoitettu tietyllä paikalla tapahtuvan toiminnan ympäristövaikutusten arviointia silmällä pitäen, ne eivät estä tarkoitustaan vastaavan lupahakemuksen tekemistä ja käsittelyä pelkästään materiaalin jätestatusta koskevassa asiassa. Hakemuksen ja päätöksen sisältöä voidaan tarvittaessa ohjata soft law:n avulla.

#### Erillinen EoW-menettely

Vaihtoehto 3 tarkoittaisi uuden, erillisen EoW-päätöksentekoon räätälöidyn menettelyn luomista lainsäädäntöön perustuen. Sääntely voisi olla jätelaissa tai YSL:ssä. Teoriassa voidaan ajatella, että tällainen ”tuotteistamismenettely” voitaisiin siirtää myös perinteisen ympäristösääntelyn ulkopuolelle, esimerkiksi materiaalista/tuotteesta riippuen joko Eviran (Ruokavirasto) tai Tukesin (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto) päätettäväksi. Vaikka EoW-päätöstä voidaan luonnehtia ”tuotteistamispäätökseksi”, kyse on kuitenkin edelleen pääosin materiaalin haitallisuuden ja sen käytön ympäristövaikutusten arvioimisesta, johon paras asiantuntemus on YSL:n ja jätelain mukaisilla viranomaisilla.

Säädösvalintaa tehtäessä jätelakia puoltaa se, että jätteen käsitettä ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskeva aineellinen sääntely on jätelaissa. Toiseksi, jätelain 11 luvussa on eräitä muita hakemusasioita kos-

kevaa sääntelyä (jätehuoltorekisteri, tuottajarekisteri), joissa päätöksenteko on vahvasti asiantuntijavetoista ja joihin ei ole kytketty esimerkiksi kansalaisten kuulemista. Ympäristösuojelulain puolesta puhuu nykykäytäntö ja se, että jatkossakin teollisuuslaitosten luvissa käsiteltäisiin myös sivutuote- ja EoW-asioita – ellei niitä erikseen ohjata käsiteltäväksi omassa menettelyssään.

YSL:a puoltavat myös muutoksenhakua koskevat seikat: jätelain mukaisesti päätöksiin haetaan muutosta yleisistä hallintotuomioistuimista, mutta YSL:n mukaiset päätökset menevät Vaasan hallinto-oikeuteen. Jos uudesta menettelystä säädettäisiin jätelaissa, päätökset materiaalin jäteluonteesta jakautuisivat valitus-tien osalta kahteen: osana ympäristölupaa tehtävistä päätöksistä valitettaisiin Vaasan hallinto-oikeuteen, mutta jätelain mukaisen erillispäätöksen valitusreitti menisi yleisten hallinto-oikeuksien kautta. Tämä tuskin olisi tarkoituksenmukaista. Ongelma voitaisiin tosin ratkaista myös jätelakiin otettavalla poikkeus-säännöksellä, jonka mukaan jätestatusta koskevaan päätökseen haettaisiin aina muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta. Myös valitusoikeus on jätelaissa ja YSL:ssa hieman erilaajuinen, joskin molemmissa valitus-oikeus on hakijan lisäksi mm. kansalaisjärjestöillä ja kunnilla, joiden alueella vaikutukset ilmenevät.

Tämän sääntelyvaihtoehdon yhteydessä on mahdollista harkita, mille viranomaisille toimivalta jätestatus-ta koskevassa asiassa annetaan. Koska ns. EoW-kriteerien tulkinta on erikoisasiantuntemusta vaativa päätös, jonka vaikutukset ovat maanlaajuisia, kunnan ympäristöviranomaisilla ei välttämättä riitä asiantunte-mus päätösten tekemiseen. Vaikka viime aikoina toimivaltaa on ympäristöasioissa pikemminkin siirretty valtion viranomaisilta kunnille, tässä tapauksessa voisi olla tarkoituksenmukaista pidättää päätöksenteko valtion lupa- ja valvontaviranomaisella. Päätöksenteon yhdenvertaisuuden ja ennakoitavuuden varmistaminen on vaikeaa jo eri valtion viranomaisten välillä, ja kuntien toimivalta tarkoittaisi tässä suhteessa väistämättä selvästi suurempaa ongelmaa. Toisaalta päätöksentekomenettelyä koskevan sääntelyn sisällöl-lä ja tarkkuustasolla voidaan jossain määrin vaikuttaa päätöksenteon laatuun. Jos kunnan toimivaltaa ei suljeta pois, kunnan viranomaiselle voidaan säätää myös velvollisuus ennen päätöstä pyytää lausunto val-tion lupa- ja valvontaviranomaiselta.

Tärkeintä uuden menettelyn luomisessa kuitenkin on itse menettelyä koskeva sääntely, ts. mistä EoW-päätöksentekoon liittyvistä asioista tulisi säätää ja millä tarkkuudella. Tältä osin mallia voidaan hakea muutetusta jätedirektiivistä ja muiden EU-maiden EoW-sääntelystä. Keskeinen ero YSL 96 §:n mukai-seen menettelyyn on, että erillisen menettelyn luomisen yhteydessä sekä toiminnanharjoittajan tekemän hakemuksen että viranomaisen tekemän päätöksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin ja räätälöidymminkin *viranomaisia sitovalla* tavalla.

### 3 VAIHTOEHTOJEN ARVIOINTIA

Sääntelyvaihtoehtojen 2 ja 3 vertailun kannalta olennaista on arvioida, millä tavalla ja missä määrin erillinen EoW-päätöksenteko eroaisi sisällöltään ja vaikutuksiltaan YSL 96 §:n mukaisesta kevennetystä lupamenettelystä. Alla olevassa taulukossa on pyritty tiivistämään tunnistetut erot. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että erot eivät välttämättä muodostu kovin suuriksi ja ovat osin riippuvaisia viranomaisten toimenpanokäytännöistä.

**Taulukko 1. YSL 96 §:n mukaisen menettelyn ja erillisen EoW-menettelyjen vertailu**

Vaihe menettelyssä	YSL 96 §	Erillinen EoW-menettely
Hakemus ja sen sisältö	Hakemus valtion tai kunnan viranomaiselle	Täsmällisemmin tarkoitusta varten säännelty. Hakemus vain valtion viranomaiselle.
Hakemuksen täydentäminen	YSL 40 §, tarvittaessa tutkimatta jättämisen uhalla.	Ei eroa
Lausunnot	Tarveharkinta	Ei eroa
Kuuleminen	asianosainen, muille varataan tilaisuus ilmaista mielipide	Ei oleellista eroa
Päätöksen antaminen	YSL 84 §	Ei oleellista eroa
Lupapäätöksen sisältö	YSL 83 § ja YSA. Voidaan sopeuttaa EoW-tarpeeseen.	Täsmällisemmin tarkoitusta varten säännelty: mm. jätedirektiivin vaatimukset + mahdollinen muu sääntely
Tiedottaminen	Tarveharkinta	Ei eroa
Muutoksenhaku	YSL 191 § laaja asianosaikäsite	Jätelain suppeampi asianosaisuus, mutta käytännön merkitys vähäinen.
Päätöksen muuttaminen tai peruuttaminen	YSL 89 § ja 93 §: laaja mahdollisuus puuttua lupaan toiminnanharjoittajan tahdosta riippumatta	Ei oleellista eroa. Tarvittaessa peruuttamiskynnystä voidaan madallata.

Lähtökohtaisesti erillisen EoW-päätöksentekomenettelyn vahvuus on siinä, että se voidaan räätälöidä juuri tarkoitukseensa sopivaksi. Toiminnanharjoittajan kannalta se tarkoittaa nykyistä suurempaa varmuutta päätöksentekomenettelystä ja mahdollisesti myös päätösharkinnan perusteista. Jos erillinen EoW-menettely ohjataan yhteen valtion viranomaiseen, päätöksenteon ennakoitavuus parantunee merkittävästi. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta kyse ei ole pelkästään päätöksenteon hallinto-oikeudellisesta laadusta, vaan yleisimmin sääntely-ympäristöstä. Erillisen menettelyn lanseeraamisella voi olla esimerkiksi innovaatioihin kannustava vaikutus. (Toisaalta mahdollinen kannuste ei erottele hyviä ja huonoja innovaatioita). Lupaviranomaisen näkökulmasta räätälöity sääntely tarkoittaa todennäköisesti entistä laadukkaampia hakemuksia.

Erillismenettelyn keskeinen haittapuoli on uuden lainsäädännön laatimiseen ja toimeenpanoon liittyvät kustannukset, joita muodostuu väistämättä enemmän kuin nykyiseen lainsäädäntöön (YSL 96 §) ja sitä täydentävään ohjeistamiseen perustuvassa vaihtoehdossa. Erillinen menettely voi myös monimutkaistaa sääntelyä. Uuden menettelyn säätämisen yhteydessä olisi mm. ratkaistava, voisiko materiaalin jätestatuksesta edelleen päättää nykyiseen tapaan laitoksen ympäristöluvan yhteydessä, vai ohjataanko jätestatuksesta päättäminen kokonaan uuden menettelyn piiriin. Tällöin riskinä on, että toiminnanharjoittajien ja jäteperäisten materiaalien käytön sääntelytaakkaa ennemminkin lisätään kuin vähennetään. YSL 96 §:n soveltamisen vahvuus on siinä, että se perustuu jo voimassaolevaan lainsäädäntöön eikä se vaatisi kuin ohjeistusta ja/tai mahdollisesti vähäisiä lainsäädännön muutoksia.

Jos nykyisen YSL 96 §:n mukaisen kevennetyn lupamenettelyn soveltaminen – EoW-ohjeistuksen avustamana – ei poikkeaisi merkittävästi uudesta ja erillisestä EoW-menettelystä, sääntelyn laatimiskustannukset ja riski sääntelyn monimutkaistumisesta voivat nousta tärkeiksi arviointikriteereiksi. Alla on yhteenveto siitä, millaisina eri sääntelyvaihtoehdot näyttäytyvät olennaisten arviointikriteerien valossa.

**Taulukko 2. Vaihtoehtojen vertailu keskeisten arviointikriteerin valossa**

Arviointikriteeri	YSL 96 §:n soveltaminen	Uusi erillinen EOW-menettely
Menettelyn soveltuvuus EoW-päätöksentekoon	Ei suoraa estettä soveltumiselle, mahdollista parantaa ohjeistuksella	Voidaan räätälöidä tarpeen mukaan
Sääntelyn menettelyllinen selkeys	EoW-menettelyn osalta heikko, mahdollista parantaa ohjeistuksella; kokonaisuutena yksi luokku hyvä	EoW-menettelyn osalta hyvä, mutta suhde muuhun päätöksentekoon tuo epävarmuutta.
Päätösten sisällöllinen ennakoitavuus	Riippuu osin ohjeistuksesta, kunnat riskinä joka tapauksessa.	Parempi, päätökset voidaan ohjata valtion viranomaiselle ja päätöksen sisältöä voidaan haluttaessa säännellä sitovasti.
Sääntely-ympäristön ennakoitavuus yritysten kannalta	Heikompi, mutta mahdollista parantaa ohjeistuksella.	Parempi, erillinen menettely kannustaa innovaatioihin.
Päätöksenteon sujuvuus	Ohjeistuksella mahdollisuus saada hyväksi. Riskinä kuitenkin se, että viranomaiset eivät aina sovelle YSL 96 §:ää ohjeistuksesta huolimatta.	Riskinä ”kapuloittaminen”, jolloin tarvitaan sekä ympäristölupa että erillinen EoW-päätös.
Sääntelyn laatimiskustannukset	Ohjeistuksella vähäinen	Lainmuutos, selvästi suuremmat
Toimeenpanokustannukset	Riippuu ohjeistuksen sisällöstä ja laadusta	Suuremmat kuin 96 §:ssä, mutta kustannukset riippuvat toimeenpano-ohjeistuksen laadusta

## 4. ERÄITÄ HUOMIOITA TAPAUSKOHTAISESTA PÄÄTÖKSENTEOSTA JA SEN SÄÄNTELYSTÄ

### 4.1 Tapauskohtaisen päätöksenteon rajoittaminen joissain tapauksissa

Tapauskohtaisen päätöksenteon kehittäminen on jo jätedirektiivin uudistuksenkin valossa välttämätöntä, mutta samalla etenkin viranomaisten keskuudessa on esitetty huoli siitä, että esimerkiksi maarakentamisessa — joka on yleinen käyttökohde muun ohella useille teollisuusjätteille (tai sivutuotteille) ja purkubetonille — jätestatuksen päättymisen edellytyksistä tulisi aina säätää yleisesti asetustasolla. Osa viranomaisista ajattelee, että tapauskohtaisia ratkaisuja ei tällä toimialalla tulisi tehdä lainkaan.

Tällaista ympäristöpoliittista näkemystä voidaan perustella sääntelyn yhdenvertaisuus- ja selkeysnäkökohdilla. Kyse on usein samoista tai hyvin samantyyppisistä materiaaleista ja käyttökohteista. Tällöin tapauskohtainen päätöksenteko voi johtaa merkittäviin tapauskohtaisiin eroihin samaakin jätettä koskevis- sa päätöksissä. Riski sääntelyn ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden heikentymiselle on ilmeinen. EU-lainsäädäntö ei kuitenkaan rajaa tapauskohtaista päätöksentekoa mihinkään tietyn tyyppisiin jätteisiin tai käyttökohteisiin. Mutta voiko kansallinen lainsäätäjät kategorisesti kieltää tapauskohtaisen päätöksenteon joidenkin jättemateriaalien tai joidenkin käyttökohteiden osalta (varsinkaan tilanteessa, jossa yleistä EoW-asetusta ei ole)? Missään jäsenmaassa ei tiettävästi ole vielä lainsäädännön tasolla kielletty direktiivin mahdollistamaa tapauskohtaista päätöksentekoa

Jätedirektiivin perusajatuksen mukaan jätteen käsite sekä jätestatuksen lakkaamisen edellytykset on säännelty direktiivissä ja sitä tulkitsevassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Useiden muiden ympäristödirektiivien tapaan jätedirektiivi asettaa ympäristön- ja terveydensuojelun vähimmäistason, josta jäsenvaltiot eivät saa poiketa löysemppään suuntaan. Tässä yhteydessä se tarkoittaa sitä, että jäsenvaltio ei voi kansallisessa sääntelyssään kohdella ei-jätteenä sellaista ainetta tai esinettä, jos aine tai esine on direktiivin peruskäsitteen mukaan jätettä, eivätkä direktiivissä säädetyt jätestatuksen päättymistä koskevat edellytykset täyty. Jäsenvaltiolla ei myöskään juuri ole liikkumavaraa toiseen suuntaan: kansallisten viranomaisten materiaalien jäteominaisuutta koskevat ratkaisut perustuvat viime kädessä EU-oikeuden tulkintaan ja tulkinta voi ennakkoratkaisumenettelyn kautta päätyä viime kädessä ratkaistavaksi EU-tuomioistuimessa.

Direktiivin 6 artiklan 4 kohdan muotoilun mukaan jäsenvaltio ”voi tehdä päätöksen tapauskohtaisesti”, eli mitään velvoitetta tapauskohtaiselle päätöksenteolle ei direktiivin sanamuodon mukaan ole. Sanamuodolle ei tässä yhteydessä voi kuitenkaan antaa suurta painoarvoa. Esimerkiksi maarakentaminen on jätedirektiivin mukainen jätteen hyödyntämistoimi ja oikeuskäytäntö lähtee siitä, että jätteen hyödyntämistoimen



kohde voi lakata olemasta jätettä.<sup>8</sup> Voidaan ajatella, että jätedirektiivi takaa jokaiselle hyödyntämistoimen kohteena olevalle jätteen haltijalle mahdollisuuden saada ratkaisu asiaan voimassaolevan EoW-kriteerien pohjalta. Tapauksessa C-60/18 (vireillä) julkisasiamies näyttäisi olevan sitä mieltä, että (yleisten kriteerien puuttuessa) oikeus tapauskohtaisen ratkaisun saamiseen riippuu siitä, millaisella varmuudella kyseinen materiaali täyttää ns. EoW-kriteerit:

”Jos tällaisia arviointiperusteita ei ole vahvistettu, jätteen haltijalla on kuitenkin oikeus vaatia, että jäsenvaltion toimivaltainen viranomais tai tuomioistuin toteaa tiettyjen jätteiden jätteeksi luokittelun päättymisen, jos kyseisistä jätteistä kaikki merkitykselliset näkökohdat ja viimeisin tieteellinen ja tekninen tieto huomioon ottaen on tehty hyödyntämistoimen avulla käyttökelpoisia siten, ettei järkevälle epäilykselle jää sijaa, ilman, että ihmisten terveys vaarantuu tai ympäristö vahingoittuu tai että haltija poistaa, aikoo poistaa tai on velvollinen poistamaan ne käytöstä direktiivin 2008/98 3 artiklan 1 alakohdassa tarkoitetulla tavalla”.

Tapauksessa haetaan ennakkoratkaisua tilanteessa, jossa kansallinen viranomais on kiistänyt oman toimivaltansa päättää asiasta tapauskohtaisesti. Näin ollen se tarjoaa vähän eväitä käsillä olevaan kysymykseen, jossa siis on kyse siitä, voiko kansallinen lainsäätäjät lainsäädännöllä kieltää tapauskohtaisen päätöksenteon tietyn hyödyntämistoimen osalta. Vähintäänkin tällaiselle toimenpiteelle on oltava jätedirektiivistä 6 artiklasta ja/tai direktiivin tavoitteista kumpuavat perusteet. Pelkkä toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun ja sääntelyn selkeyden takaaminen tuskin riittää.

#### 4.2 Tarvitaanko päätöksen sisällön sääntelyä?

EoW-päätöksen tarkka sisältö on sääntelyn vaikutusten osalta kriittinen seikka. Päätöksen sisällöllä voi olla terveys- ja ympäristövaikutusten lisäksi myös vaikutuksia siihen, väheneekö jäteperäisen materiaalin sääntelytaakka päätöksen seurauksena, ja jos vähenee, kuinka merkittävästi.

Molemmissa edellä kuvatuissa sääntelyvaihtoehdoissa myös viranomaisten tekemien päätösten sisältöä voidaan yrittää säännellä, vaihtoehdossa 2 lähinnä ohjeistuksella ja vaihtoehdossa 3 sitovalla lainsäädännöllä. Itse pääasian (jätettä vai ei) lisäksi päätökseen liitetään ehtoja ja määräyksiä, jotka voivat osin olla seurausta lainsäädännöstä (erityisesti uudesta jätedirektiivistä), mutta osin myös johdettavissa sääntelyn yleisistä tavoitteista.

EoW-päätöksen sisältöä voidaan hahmottaa kolmesta näkökulmasta: 1) Mitä päätöksen tulisi ehdottomasti sisältää? 2) Mitä päätös voi tarpeen mukaan sisältää? 3) Mitä päätöksen ei missään tapauksessa tulisi sisältää?

---

<sup>8</sup> Turunen, Topi: The Concepts of Waste and Non-waste in the Circular Economy. University of Eastern Finland 2018.

- 1) Päätöksen vähimmäisisältönä voidaan pitää ainakin eräitä jätedirektiivin 6 artiklan 2 kohdan a (jättemateriaalit), b (sallitut käsittelyprosessit ja -tekniikat) ja c (keskeiset laatuvaatimukset) kohdassa mainitut asioita sekä tarkennusta siitä, missä prosessin tai jätehuoltoketjun vaiheessa materiaali lakkaa olemasta jätettä. Myös vaatimuksenmukaisuusilmoituksesta on direktiivin 6 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan määrättävä.
- 2) Tapauskohtaisesti harkittavia asioita on vaikea tunnistaa tyhjentävästi etukäteen, mutta esimerkiksi direktiivin 6 artiklan d-kohdassa mainitut laadunhallintajärjestelmien vaatimukset on tarpeen määrittellä useimmissa tapauksissa. Laadunhallintavaatimusten sisältö tulee arvioida tapauskohtaisesti lähinnä hyödynnettävien jättemateriaalien ominaisuuksien ja niiden suunnitellun käyttötarkoituksen perusteella.
- 3) Päätöksen sisällön ja viranomaisen harkintavallan rajoittaminen ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista. Kuitenkin käytäntö on sekä Suomessa<sup>9</sup> että esimerkiksi Flanderissa<sup>10</sup> osoittanut, että tapauskohtaisessa päätöksenteossa viranomainen voi tunnistaa tarpeen säännellä materiaalin käyttöä vielä ns. jätevaiheen jälkeen. Esimerkiksi materiaalin käyttötarkoituksen tai käyttökohteen rajaaminen taikka jonkinlaisen valvonnallisen raportoinnin/rekisteröinnin liittäminen päätökseen voi tuntua tarkoituksenmukaiselta, jos esimerkiksi tuotesääntely arvioidaan joiltain osin puutteelliseksi. Tämän tyyppiset (lupa)määräykset ovat kuitenkin EoW-sääntelyn perusidean vastaisia ja hämärtävät jätesääntelyn ja tuotesääntelyn välistä erottelu entisestään. Epävarmoissa tapauksissa viranomaisen ratkaisun tulisi pikemminkin olla, että ko. materiaali on edelleen jätettä ja sen käyttöön on sovellettava jätesääntelyä. Tarvetta tuotevaiheen sääntelyyn voidaan vähentää myös säätämällä tai ohjeistamalla selkeästi siitä, milloin EoW-päätös voidaan peruuttaa.

---

<sup>9</sup> Esimerkiksi päätös ESAVI/10311/2014.

<sup>10</sup> Haastattelu OVAM 8.5.2017.