

# Jätteen luokittelun päättymisen hyödyt ja haitat

**Jussi Kauppila, Topi Turunen, Eevaleena Häkkinen,  
Jani Salminen, David Lazarevic**



Ympäristöministeriön raportteja 9/2018

## Jätteen luokittelun päättymisen hyödyt ja haitat

Jussi Kauppila, Topi Turunen, Eevaleena Häkkinen, Jani Salminen,  
David Lazarevic

Ympäristöministeriö

ISBN: 978-952-11-4786-9

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Ympäristöministeriö	Helmikuu 2018	
<b>Tekijät</b>	Jussi Kauppila, Topi Turunen, Eevaleena Häkkinen, Jani Salminen, David Lazarevic		
<b>Julkaisun nimi</b>	Jätteen luokittelun päättämisen hyödyt ja haitat		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Ympäristöministeriön raportteja 9/2018		
<b>Diaari/hankenumero</b>	-	<b>Teema</b>	-
<b>ISBN PDF</b>	978-952-11-4786-9	<b>ISSN PDF</b>	1796-170X
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4786-9">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4786-9</a>		
<b>Sivumäärä</b>	92	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	jätteet, jätelainsäädäntö, EoW-sääntely		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Tässä raportissa arvioidaan hallituksen vuoden 2016 toimintasuunnitelman mukaisesti jätteen luokittelun päättävän sääntelyn tarvetta ja mahdollisuuksia Suomessa. Selvityksessä tunnistettiin lainsäädäntöanalyysin, jätteenkohtaisten tapaustutkimusten sekä Belgian Flanderin ja Englannin sääntelystä saatujen kokemusten perusteella jätteen luokittelun päättävän sääntelyn mahdollisia hyötyjä ja haittoja. Erityisesti keskityttiin arvioimaan sitä, millä edellytyksin ja missä määrin kansallisella jätteen luokittelun päättävällä sääntelyllä voidaan vähentää materiaaliin kohdistuvaa sääntelytaakkaa ja siten helpottaa sen hyödyntämistä. Sääntelyn mahdollisten hyötyjen ja haittojen lisäksi tunnistettiin oikeudellisia mekanismeja, joiden kautta materiaali voi tulla luokitelluksi sivutuotteeksi tai lakata olemasta jätettä sekä arvioitiin eri mekanismien käyttökelpoisuutta erilaisissa tilanteissa. Selvityksen keskeiset tulokset ja johtopäätökset on tiivistetty sääntelyn kehittämistarpeiden tarkasteluun kahdessa tasossa: kansallisten asetusten säätämisen reunaehtoihin ja tapauskohtaisen päätöksenteon kehittämiseen.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Ympäristöministeriö		
<b>Julkaisun myynti/ jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Miljöministeriet	Februari 2018	
<b>Författare</b>	Jussi Kauppila, Topi Turunen, Eevaleena Häkkinen, Jani Salminen, David Lazarevic		
<b>Publikationens titel</b>	Fördelar och nackdelar med att avfall upphör att klassas som avfall		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Miljöministeriets rapporter 9/2018		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	-	<b>Tema</b>	-
<b>ISBN PDF</b>	978-952-11-4786-9	<b>ISSN PDF</b>	1796-170X
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4786-9">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4786-9</a>		
<b>Sidantal</b>	92	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	avfall, avfallslagstiftning, EoW-reglering		
<b>Referat</b>	<p>I den här rapporten bedöms behovet av och möjligheterna med finländsk reglering om när avfall upphör att klassificeras som avfall. Bedömningen har utförts i enlighet med regeringens handlingsplan för 2016. Utifrån en analys av lagstiftningen, avfallsspecifika fallstudier och erfarenheter av regleringen i Flandern i Belgien och England identifierades potentiella fördelar och nackdelar med reglering om när avfall upphör att vara avfall. Det sattes särskilt fokus på under vilka förutsättningar och i vilken grad man med nationell reglering om när avfall upphör att vara avfall kan minska regleringsbördan för material och därmed underlätta återvinning av materialet. Utöver eventuella fördelar och nackdelar med regleringen identifierades också de juridiska mekanismer genom vilka material kan klassificeras som biprodukter eller upphöra att vara avfall, och det bedömdes hur användbara olika mekanismer är i olika slags situationer. De centrala resultaten och slutledningarna av utredningen har sammanställts i en tvådelad översyn av behoven att utveckla regleringen: yttre villkor för utfärdande av nationella förordningar och utveckling av de beslut som fattas från fall till fall.</p>		
<b>Förläggare</b>	Miljöministeriet		
<b>Beställningar/distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of the Environment	February 2018	
<b>Authors</b>	Jussi Kauppila, Topi Turunen, Eevaleena Häkkinen, Jani Salminen, David Lazarevic		
<b>Title of publication</b>	Advantages and disadvantages of end-of-waste regulation		
<b>Series and publication number</b>	Reports of the Ministry of the Environment 9/2018		
<b>Register number</b>	-	<b>Subject</b>	-
<b>ISBN PDF</b>	978-952-11-4786-9	<b>ISSN (PDF)</b>	1796-170X
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4786-9">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4786-9</a>		
<b>Pages</b>	92	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	waste, waste legislation, EoW regulation		
<p><b>Abstract</b></p> <p>This report evaluates the needs and opportunities relating to end-of-waste regulation in Finland, in line with the Government action plan 2016. Based on a legislative analysis, case studies concerning specific types of waste and experiences from regulation in Flanders, Belgium and England, the report identifies potential advantages and disadvantages of end-of-waste regulation. The focus was, in particular, on analysing under which conditions and to what extent national end-of-waste regulation could reduce the regulatory burden on materials and, through this, facilitate their utilisation. Besides the potential advantages and disadvantages of the regulation, legal mechanisms were identified through which a material may be classified as a by-product or cease to be waste, followed by an assessment of the usability of different mechanisms in different kinds of situations. The key findings and conclusions of the report are summarised into the development needs concerning the regulation on two levels: framework conditions for issuing national provisions and developing decision-making on a case-by-case basis.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of the Environment		
<b>Publication sales/ Distributed by</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		





# Sisältö

<b>Abstract</b> .....	9
<b>Yhteenveto</b> .....	21
<b>1 Johdanto</b> .....	24
1.1 Tausta.....	24
1.2 Jätteen käsite ja jätteeksi luokittelun päätyminen.....	25
1.3 Kysymyksenasettelu ja metodi.....	27
1.4 Raportissa käytetty käsitteistö.....	28
<b>2 Jätettä koskevan sääntelytaakan rakentuminen</b> .....	30
2.1 Jätteeksi luokittelusta seuraava sääntelytaakka.....	30
2.2 Jätteeksi luokittelun päättymisen seuraukset: mitä sääntelyä tulee tilalle? .....	31
2.2.1 Johdanto.....	31
2.2.2 Kemikaalilainsäädäntö.....	32
2.2.3 Rakennustuotteita koskeva lainsäädäntö.....	37
2.2.4 Lannoitevalmistelainsäädäntö.....	39
2.2.5 Jätteeksi luokittelun päättymistä koskevien kansallisten säännösten suhde EU:n jätteen- siirtoasetukseen .....	41
<b>3 Jätteeksi luokittelun päätyminen</b> .....	43
3.1 Jätelain tavoitteet ja jätehierarchy.....	43
3.2 EU-tason menettely.....	44
3.3 Kansallinen jätteeksi luokittelun päättävä sääntely.....	45
3.4 Tapauskohtainen päätöksenteko.....	47
3.4.1 Lähtökohtia.....	47
3.4.2 Nykyisten menettelyjen soveltuvuus.....	48
3.4.3 Tuotehyväksyntä: esimerkkejä muusta lainsäädännöstä .....	49
3.4.4 Tapauskohtaisen päätöksenteon lainsäädännöllinen paikka.....	51
3.5 Eri sääntelymekanismien edut ja haitat.....	51
3.6 Sivutuotekriteerien tulkinnasta.....	52
3.6.1 Jatkokäytön varmuus.....	52
3.6.2 Tavanomainen teollinen käytäntö .....	53
3.6.3 Tuotantoprosessin olennainen osa.....	53
3.6.4 Jatkokäyttö on laillista eikä aiheuta haitallisia kokonaisvaikutuksia ympäristölle tai terveydelle .....	54
3.7 EoW-kriteerien tulkinnasta.....	55
3.7.1 Hyödyntämistoimen läpikäyminen .....	55

3.7.2	Yleinen käyttötarkoitus .....	56
3.7.3	Markkinat tai kysyntä .....	57
3.7.4	Käyttötarkoituksen mukaiset tekniset vaatimukset ja vastaaviin tuotteisiin sovellettava sääntely .....	58
3.7.5	Ympäristö- ja terveysvaikutukset .....	59
3.8	Yhteenveto kriteerien tulkinnasta .....	61
<b>4</b>	<b>Jätekohtaiset tapaustarkastelut .....</b>	<b>63</b>
4.1	Johdanto .....	63
4.2	Oikeudellinen ennakoitavuus ja yhdenvertaisuus .....	64
4.3	Jätteen luokittelu sääntelytaakan aiheuttajana .....	65
4.4	Jättesääntelyn tilalle tulevan sääntelyn merkitys sääntelytaakan kannalta .....	66
4.5	Jätteen luokittelun päättävän sääntelyn aiheuttama sääntelytaakka .....	67
4.6	Jätteen luokittelun päättävän sääntelyn sivuvaikutukset .....	68
<b>5</b>	<b>Jätteen luokittelun päättävä sääntely ja sen vaikuttavuus muualla: Englanti ja Flanderi .....</b>	<b>69</b>
5.1	Johdanto .....	69
5.2	Englanti .....	70
5.2.1	Jätteen luokittelun päättämisen mekanismit .....	70
5.2.2	EoW-sääntelyn vaikutus sääntelytaakkaan .....	72
5.2.3	Muita näkökohtia ja vaikutuksia .....	73
5.3	Flanderi .....	74
5.3.1	Jätteen luokittelun päättämisen mekanismit .....	74
5.3.2	EoW-sääntelyn vaikutus sääntelytaakkaan .....	76
5.3.3	Muita näkökohtia ja vaikutuksia .....	77
5.4	Yhteenvetoa kansallisen sääntelyn kehittämisen näkökulmasta .....	79
<b>6</b>	<b>Tulokset ja päätelmät .....</b>	<b>81</b>
6.1	Asetustasoisien sääntelyn reunaehdot .....	81
6.2	Tapauskohtaisen päätöksenteon tarve ja kehittäminen .....	86
	<b>Lähteet .....</b>	<b>88</b>
	<b>Liite 1: Tuote- ja tuoteryhmäkohtaisia säädöksiä, joissa säädetään kemikaalien käytöstä yksittäisissä käyttötarkoituksissa ja muista tietyntuotteen markkinoille saattamisen edellytyksistä .....</b>	<b>91</b>

# Abstract

## Introduction

The classification of material as “waste” has a significant impact on how it is regulated. As the goal of increasing material efficiency has become increasingly salient, there has been greater discussion on whether the regulatory burden deriving from the “waste” status may be an obstacle to the sustainable recycling and re-use of waste-based materials. As a result, there is increased pressure to promote regulatory measures through which materials can cease to be waste or be classified as “by-products”. Thus, it is increasingly important to strike a balance between the protection of human health and the environment, on the one hand, and reducing the regulatory burden on business and citizens in their pursuit of the safe recirculation of materials within the economy, on the other hand.

This report has been conducted in the cadre of the Finnish Government Programme<sup>1</sup> that is tasked with examining the need, and the effectiveness, of national end-of-waste (EoW) regulation and the implementation of a regulatory scheme in accordance with the European Union’s (EU) Waste Framework Directive (WFD) (2008/98/EC)<sup>2</sup>. The findings of this report will inform the drafting of national EoW regulation for selected waste streams or other measures to reduce regulatory burden on waste materials. The potential regulatory measures will be proposed during 2018.

The **aim of the study is to evaluate the preconditions and potentials of EoW and by-product regulation in the Finnish context**. It addresses the specific questions: Is EoW regulation necessary, and if so, what specific regulatory alternatives/measures are

---

<sup>1</sup> Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä’s Government (Government publications 12/2015).

<sup>2</sup> Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3–30).

available? and What regulatory principles and legal limits should be considered with regard to potential regulatory measures?

Five case studies have been conducted on asphalt waste, crushed concrete waste, waste wood (chips), waste plastics and waste paper. Data was collected through interviews with key stakeholders in each case study. Furthermore, to learn from other Member State approaches to EoW and the impacts of such regulation, a cross country case study was undertaken of the regulatory systems in England (UK) and Flanders (Belgium). The country studies are based on legislation and expert interviews in the respective countries. Finally, based on literature, the case studies and the comparative analysis, suggestions are made as to the regulatory measures that could or should be considered in the Finnish context.

Some of the terminology used in the report requires explanation. First, the term “material” is used to describe all materials, including “waste”, as defined by the WFD, but also materials that are not considered to be waste, i.e. “virgin” materials. A “by-product” is a production residue that fulfils the by-product criteria laid down in EU and national waste legislation. By-products are not considered waste. “End-of-Waste” refers to a process where waste can cease to be waste after undergoing recovery when it fulfils the EoW criteria laid down. Wastes that are disposed of cannot cease to be waste.

Finally, the somewhat ambiguous concept on “regulatory burden” refers to the negative impacts of regulation on businesses, the public sector and the actions of citizens. Thus, the scope of regulatory burden is more than just “administrative burden/costs”. In the context of waste regulation, regulatory burden comes from restrictions and administrative obligations (permits, registrations, transport documents, book-keeping and reporting) that are intended to control waste operations (storage, transport and handling) on the basis of the properties of the waste material as such, or the risks connected to its use. Moreover, the categorization of material as “waste” can as such create a “stigma” and make entering the market difficult compared to “virgin” materials.

### Legal mechanisms for non-waste status

Regulation on non-waste status can be laid down on three levels: EoW specific regulations (1) at the EU level and (2) national regulation in the member states, and (3) on case-by-case basis. In the EU, EoW regulations are in place for steel and aluminium scrap, copper scrap and glass cullet. There are no provisions at the EU level on the status of by-products. In the absence of EU regulation, Member States are free to draft national regulations on the EoW and by-product status for specified waste streams. Furthermore, national authorities can make case-by-case decisions on the status of individual materials, following the legal criteria set out in EU law (the WFD and the decisions of the Court of Justice of the European Union).

According to section 5 of the Waste Act (646/2011), the Finnish government has the mandate to establish decrees on the criteria through which materials can be regarded as EoW or as by-products. To date, the government has not used this mandate and, thus, there is no national legislation on specific waste streams in this respect. Finnish environmental permit authorities, however, have made some case-by-case decisions on EoW and by-product status.

### Finnish Case Studies

Five case studies of waste streams were undertaken on: *asphalt waste*, *crushed concrete waste*, *waste wood (chips)*, *waste plastics* and *waste paper*. The case studies focus on EoW status because none of the waste streams were production residues and could, therefore, not be classified as by-products. Case studies produced overall findings on the different aspects of current regulation and the potentials of new regulatory measures as reported below.

#### Legal predictability and equality

Legal uncertainty or unpredictability can be a significant source of regulatory burden. Uncertainty increases compliance costs and it may slow down investments for new technologies and business models. In the Finnish context, concerns were raised regarding both the interpretation of the concept of waste and the procedure in which decisions are to be made. The development of national regulation—both general decrees and case-by-case decision-making—was understood by the interviewees as a way to reduce legal uncertainty. Moreover, the current unclear nature of the EoW regulatory framework, and lack of appropriate guidance allows for the possibility that operators may be treated unequally by the authorities.

#### Waste status as a source of regulatory burden

According to the case studies, waste status creates regulatory burden; the significance of which depends on the waste stream and its use. Whilst waste status is an inconvenience—rarely making the material impossible to use—it is a cause of administrative burden and extra cost on the material. Many actors remarked that they are hesitant in using “waste” due to the restrictions and the responsibilities linked to the *holder of waste*. The regulatory burden of waste makes the use of the material more difficult, until, after going through the “final” recovery operation, it ceases to be waste and is considered a non-waste product by fulfilling the EoW criteria.

### **Regulation post-waste status**

EoW does not cause a legal vacuum. After materials are no longer considered to be waste, the legislation applicable to similar non-waste products starts to apply. Depending on the waste stream and use of EoW materials, it is possible that the regulatory burden of waste legislation is replaced by the regulatory burden of other regulation, such as product standards or REACH. In some cases, however, no new regulation is introduced since the waste is commonly used in recovery operations and, therefore, is already required to comply with the applicable product standards. Still, REACH regulation can add up to a significant regulatory burden after the material ceases to be waste.

### **Regulatory burden of the EoW regulation**

In addition to product or chemicals regulation, the EoW-procedure of a material is regulation per se; each decree or case-by-case decision sets a scope of application and some minimum requirements on the post-waste use of the material. The burden from decrees or decisions varies depending on the qualities of waste streams and the purpose of use. Some wastes and uses pose more risk than others.

### **Side effects of the EoW regulation**

Whilst the impact on regulatory burden is essential to the development of EoW and by-product regulation, such regulation may also have side-effects that should be identified (if possible) and taken into account when making decisions on the need and specific content of regulatory measures. First and most, there is a risk of increased regulatory complexity. The same waste stream can be used within different legal frameworks, for instance non-waste following EoW-regulation and as waste within various permit or registration procedures. Although a variety of available regulatory frameworks is welcomed by the operators, it may also lead to policy incoherence and inconsistency, and cause costs both to operators and authorities. REACH and product regulation can add up to a more complicated legislative framework with more requirements than the waste legislation. Another potential negative side-effect may be the increase of regulatory burden in the 'grey area'; operations where waste regulation should be applied, but where authorities have agreed not to intervene because no risk for health or the environment exists. Plastic waste, for example, is sometimes used as raw material without being subject to waste regulations. Therefore, EoW-regulation may de facto increase regulation on these operations. Nevertheless, including the 'grey area' and possible 'rouge operators', an emission control scheme is necessary in order to create a safe and level playing field for operators utilising waste.

## End-of-Waste in England, the United Kingdom

In England, the EoW regulatory system is based upon national case law; the Court of Appeal OSS judgment. The OSS end of waste test is used as a basis to assess whether waste has been converted into a distinct and marketable product, thus, having achieved EoW status. The OSS test states that waste has achieved EoW status when: 1) the waste has been converted into a distinct and marketable product, this means: (a) the waste has been turned into a completely new product; (b) the new product is different from the original waste (minor changes to its composition may not be sufficient); and (c) there is a genuine market for the material so it will definitely be used – if its stored indefinitely with little prospect for use the material remains waste; 2) the processed substance can be used in exactly the same way as a non-waste; and 3) the processed substance can be stored and used with no worse environmental effects when compared to the material it is intended to replace.

Although there is no domestic EoW legislation in the UK, a system of non-binding EoW regulations have been under continuous development since 2006, see Figure 1. This regulatory system applies to waste streams other than those for which EU EoW regulations apply. A dual approach has been taken in structuring the EoW regulatory system. Firstly, a series of non-binding Quality Protocols (Ops) exist to regulate the use of specific waste streams for specific applications, including: non-packaging plastics, recycled gypsum from waste plasterboard, biodiesel, aggregate from waste steel slag, flat glass, tyre-derived rubber materials, anaerobic digestate, processed fuel oil, biomethane from waste, aggregates from inert waste, poultry litter ash, compost, and pulverised fuel ash and furnace bottom ash.

Secondly, case-by-case decision-making applies the OSS test for waste streams where no QP exists. Waste holders can make an EoW status self-assessment with the aid of the IstWaste web-based tool (provided by the Environment Agency (EA)), or they can make an application to the Definition of Waste (DoW) panel for a decision. The outcomes self-assessment and DoW panel decisions are not legally binding, and hence, there is no right to appeal. The DoW panel consists of seven members and convenes monthly. The panel receives approximately 50-60 submissions per year. On average just under 50% of submissions receive a 'positive position'. Approximately 80% of the submissions take less than 20 hours to assess and the remaining 20% are more complex and can take, as a minimum, 60 hours with some taking in excess of 100 hours to manage. In September 2016, the EA temporarily closed the DoW panel to new submissions due to budget constraints. The future of the DoW panel is linked to the current Strategic Review of Charges, driven by the Cabinet Office's Regulatory Futures Review.

Ex ante Financial Impact Assessments were undertaken for each QP outlining the monetised and non-monetised costs and benefits associated with implementation; however, there have been no systematic ex post evaluations of the economic costs and benefits of the EoW regulatory system on businesses or the regulator. The cost of developing individual QPs has not been assessed. The DoW panel's running costs have been estimated to be approximately £250K per annum, including overheads. The panel requires 20% FT resources from each member to attend meetings and complete associated work, and administrative resources; hence, approximately two FT person equivalents are required to run and populate the panel. The IsItWaste tool costs approximately £20K per annum for maintenance and improvement.

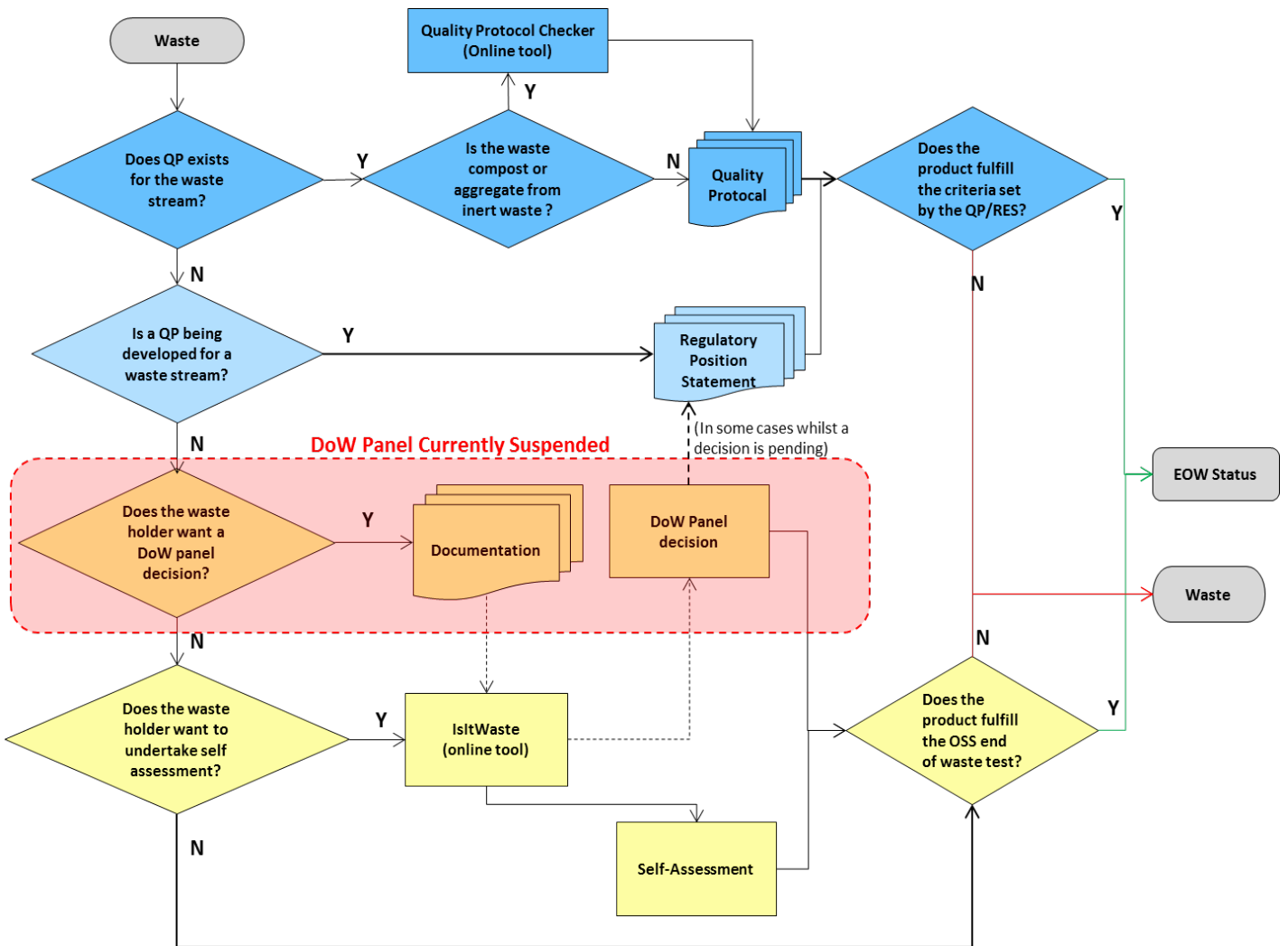


Figure 1. End-of-waste regulatory system in England



## End-of-Waste in Flanders, Belgium

In Flanders, the basic concepts and principles of waste and materials regulation are established in the Materials Decree. In addition to waste and waste management, the decree regulates all “materials” and “material flows”; thereby adopting a full life-cycle approach.<sup>3</sup> The general principle is that all materials destined for the same purpose of use must meet common criteria, waste and non-waste alike.

Based on the Materials Decree, the so-called VLAREMA-regulation<sup>4</sup> establishes general criteria for six types of material use: 1) resources used as fertiliser or soil conditioner, 2) resources used as a construction material, 3) resources used as soil, 4) resources used as artificial seal layers with water glass on category 1 and 2 landfills, 5) resources originating from or intended for metallurgic production processes for non-ferrous metals, and 6) resources originating from metallurgic production processes for ferrous-metals.

In addition to the general provisions of the EoW status for the waste streams listed above, the holder of waste can make an application for the declassification of waste to the Public Waste Agency for Flanders (OVAM), see Figure 2. Case-by-case decisions, so-called “raw material declarations”, are applicant specific and non-transferable.

The procedure for “raw material declaration” is regulated in a detailed manner. According to the VLAREMA-regulation, the decision by OVAM has to be made within 45 days from the application; however, there are no sanctions following non-compliance with this deadline. If OVAM requests the operator to supplement its application within 20 days from the application, the 45 day deadline stops running during the time it takes to receive the additional information. OVAM decisions can be appealed, by application to the minister in charge of waste and environmental affairs. OVAM can reverse its decision if the material or the way it is used no longer meets the requirements/criteria of the initial decision.

OVAM makes approximately 200 case-by-case decisions on waste status per year and most of the decisions are positive from the point of view of the operator. Currently OVAM employs 10 experts that work on waste status decision-making and the process is estimated to require 2 FT person years of work.<sup>5</sup> Flanders authorities have aimed to shift emphasis in the process to actor-led processes where the operators can evaluate the waste status of their materials and the role of OVAM is focused on the supervision compliance.

<sup>3</sup> Degree on the sustainable management of material cycles and waste (unofficial consolidated version in English from 30.3.2015).

<sup>4</sup> Order of the Government of Flanders adopting the Flemish regulation on the sustainable management of material cycles and waste (unofficial English translation from 17.2. 2012)

<sup>5</sup> OVAM 8.5.2017

There are no systematic evaluations/studies on the impacts of EoW and by-product regulation. In general, however, both authorities and operators share the perception that the regulation has reduced regulatory burden on business and promoted sustainable materials management.

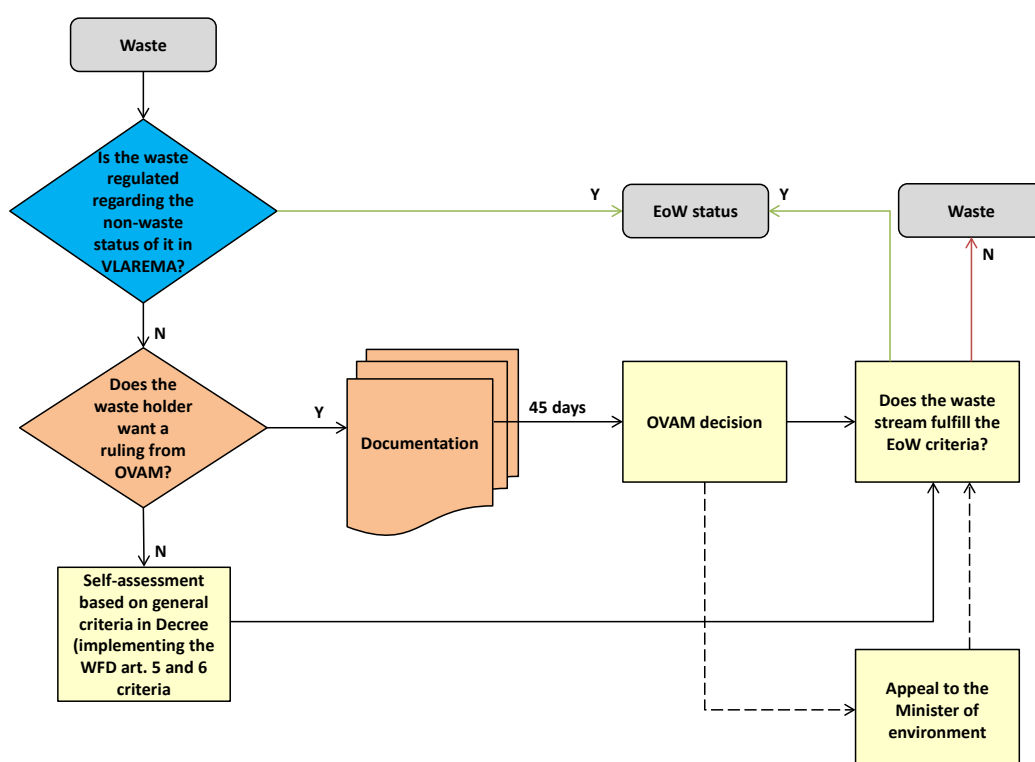


Figure 2. End-of-waste regulatory system in Flanders

## Comparative Analysis

Regulatory solutions from one jurisdiction (and legal system) can seldom be directly transferred to another with the expectation of similar impacts. However, in the field of waste regulation the WFD lays down a common framework of basic principles and concepts to be implemented in all Member States. Therefore, when examining the potential revision of national waste legislation, “good practices” in other Members States can be expected to be—if not directly applicable—a useful point of departure. The study on EoW and by-product regulations in England and Flanders highlights following perspectives for developing Finnish regulation.

1. Both England and Flanders have a two-route regulatory strategy for the declassification of materials as waste: firstly, general national regulations on the EoW status for specified waste streams and applications; and secondly, a specific procedure for making case-by-case rulings on the status of individual waste streams and actors who operate these waste streams. Both legal routes are found useful in both jurisdictions.
2. Despite their relatively long regulatory traditions on EoW and by-product regulation, neither country has made a systematic ex post evaluation on the impacts of such regulation. The overall opinion in both countries, however, is that their regulatory systems reduce regulatory burden on waste-originated materials and therefore are beneficial to waste management, the waste sector and the implementation of the waste hierarchy.
3. Furthermore, significant negative side effects of EoW and by-product regulation have yet to be identified in either country. On the contrary, there are indications of positive side effects, such as increased trust between operators and authorities.
4. The costs of case-by-case decision-making procedures are moderate: approximately 2 FT person years in both systems. Specific guidance on the preparation of applications can further reduce the costs. Centralised decision-making (OVAM and the DoW-Panel) helps to ensure consistency and legal certainty and also reduces the costs of the process. It is unlikely that the Finnish decentralized system of competent authorities could reach the same degree of efficiency, consistency and legal certainty.
5. Both England and Flanders have plans to move towards more operator-led regulatory schemes, where the assessment of the status of materials is done by operators themselves, often flanked by quality assurance systems, and authorities act in a supervisory role. However, in order to succeed, such operator-led scheme requires long regulatory traditions, established assessment practices and well specified guidance for waste operators. In any case, doubts can still be raised about the legal certainty with regard to such approach. Moreover, applying such an approach in Finland would fit poorly with the legalistic administrative culture of the country.

## Conclusions

When revising the Finnish regulatory scheme on EoW and by-products, both general regulations (decrees of government) and case-by-case decision should be considered as useful mechanisms to be further developed.

## Preconditions for waste-specific national regulations

The following preconditions for establishing Finnish national decrees on the EoW-status of specific waste streams have been derived on the basis of this report. The preconditions are partly based on the legal criteria arising from waste legislation and EU case law, but partly also on the implications of general principles for “better regulation”.

### 1. No overlap with EU level regulation

EU EoW regulations exist for copper, iron, steel and aluminium scrap and glass cullet. National decrees can be applied to all other waste streams.

### 2. Fulfils the criteria in the Waste Act 5.2 § or 5.4 § for by-product or EoW status

This is the basic legal criteria to be fully achieved in all respects for a material to be classified as non-waste or by-product. The achievement of EoW or by-product criteria, however, can be helped through the formulation of regulations: e.g. setting the scope of application only for high quality waste materials.

### 3. Promotes the waste hierarchy, in the Waste Act 8 §

Regulation should be used to support the waste hierarchy, with an emphasis on recovering the embedded value retained within waste products and materials. It is also important that virgin raw materials can be replaced by using waste-based material and the use of the material is per se necessary. Sham recovery should not be promoted through regulation. Whereas the line between real and sham recovery might sometimes be difficult to draw in practice, the principle should be kept in mind. For example, some waste-based materials are commonly used in earth construction works and there the risk that sham recovery is present, since the materials rarely have positive market/monetary value.

### 4. Significantly reduces the regulatory burden

The EoW-decree is to reduce the regulatory burden of using waste materials. If there is no significant regulatory burden from waste status in the first place, or if it cannot be significantly reduced by removing the waste status, regulation should not be established. The Finnish case study for asphalt, for example, showed that the operators for asphalt recycling installations are more or less satisfied with the current waste regulations based on general standards accompanied with the registration procedure. Even though EoW-status may

remove some administrative burden, learning new EoW-standards and changing practices accordingly would bring new costs at least in the implementation phase. Also, with regard to waste paper, the reduction of regulatory burden through national EoW-status would be minimal.

**5. The costs of drafting and implementing the decree are in balance with the reduction of regulatory burden and other benefits of the regulation, such as promoting the waste hierarchy**

The costs of drafting and implementing the decree should not outweigh the benefits gained. Regulating overly-complicated waste streams may not be cost-efficient, hence, the following questions need to be considered: How large is the waste stream? What is the minimum number of operators for a decree to achieve appropriate economies of scale? For example, it is often more efficient to regulate industrial by-products through case-by-case decisions than decrees due to the specific qualities of industrial by-products. The same applies to many waste-based plastics.

**6. No significant negative side effects**

Negative side effects are something to be identified and avoided with any regulatory revision. So far, such effects have not been detected in Flanders or England. Based on the Finnish case studies, however, it can be speculated that some negative side-effects may emerge. These might include increased complexity of regulation and increased regulatory burden on some waste streams operating in the “grey area” of waste regulation. Any increased risk to health or the environment has not been identified.

## The development of case-by-case decision-making

The regulatory regimes in England and Flanders demonstrate that general criteria-based EoW regulations are only appropriate for a limited number of waste streams and need to be complemented by specific procedures for case-by-case decision-making. Unlike in England and Flanders, there are no specific procedures for case-by-case decisions on EoW or by-product status in Finnish legislation. In turn, decisions are made as part of the standard environmental permitting regime, which does not fit situations where the waste status of the material is the only issue at stake. There is significant uncertainty both about the exact procedure and the interpretation of the legal EoW and by-product criteria in case-by-case decisions. The recent increase of applications for case-by-case rulings on the

declassifications of waste has placed pressure on regulators to develop procedures that would better fit the nature of the issue and provide better legal certainty for the operator.

Thus, this report recommends that new legislation be laid down to establish a specific procedure for deciding on the status of waste materials. Such legislation should at least regulate: 1) the design and content of the application, 2) the decision-making procedure and its minimum content, 3) the procedure and basis for modifying and cancelling the decision, and 4) the relationship of the specific EoW and by-product procedure to the environmental permitting scheme.

## Yhteenveto

### Tausta ja toteutus

Tässä selvityksessä arvioidaan hallituksen vuoden 2016 toimintasuunnitelman mukaisesti jätteeksi luokittelun päättävän sääntelyn tarvetta ja mahdollisuuksia Suomessa.<sup>6</sup> Selvityksessä tunnistettiin lainsäädäntöanalyysin, jätteenkohtaisten tapaustutkimusten sekä Belgian Flanderin ja Englannin sääntelystä saatujen kokemusten perusteella jätteeksi luokittelun päättävän sääntelyn mahdollisia hyötyjä ja haittoja. Erityisesti keskityttiin arvioimaan sitä, millä edellytyksin ja missä määrin kansallisella jätteeksi luokittelun päättävällä sääntelyllä voidaan vähentää materiaaliin kohdistuvaa sääntelytaakkaa ja siten helpottaa sen hyödyntämistä.

Sääntelyn mahdollisten hyötyjen ja haittojen lisäksi tunnistettiin oikeudellisia mekanismeja, joiden kautta materiaali voi tulla luokitelluksi sivutuotteeksi tai lakata olemasta jätettä sekä arvioitiin eri mekanismien käyttökelpoisuutta erilaisissa tilanteissa.

### Tulokset ja johtopäätökset

Selvityksen keskeiset tulokset ja johtopäätökset on tiivistetty sääntelyn kehittämistarpeiden tarkasteluun kahdessa tasossa: kansallisten asetusten säätämisen reunaehtoihin ja tapauskohtaisen päätöksenteon kehittämiseen.

---

<sup>6</sup> Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019 Päivitys 2016, s. 67. Hallituksen julkaisusarja 2/2016.

## Asetustason sääntelyn reunaehdot

Kansalliselle asetustason sääntelylle voidaan asettaa seuraavat, osin oikeudelliset ja osin ”hyvän sääntelyn” periaatteita toteuttavat reunaehdot:

- 1. Materiaalin jätteeksi luokittelun lakkaamisesta ei ole säännelty EU-tason yleisesti sovellettavassa säädöksessä.** Toistaiseksi EU-tason säädöksiä on vain rauta- ja teräsromusta, alumiiniromusta, kupariromusta sekä lasimurskasta. Muita EU-säädöksiä ei ole näköpiirissä, joten kansallisen sääntelyn tila on laaja.
- 2. Materiaali täyttää jätelain 5 §:ssä säädetyt sivuotteen tai jäteominaisuuden päättymisen kriteerit.** Tämä vaatimus tulee suoraan jätepuitedirektiivissä ja jätelaissa säädetyistä kriteereistä. Kriteerit ovat tiukat ja niiden täyttäminen on useiden jätevirtojen osalta vaikeaa. Toisaalta kriteerien täyttymistä voidaan helpottaa muotoilemalla kansallinen sääntely sellaiseksi, että lainsäädännön tavoitteiden mukainen jätteiden hyödyntäminen helpottuu.
- 3. Asetus toteuttaa jätelain 8 §:n mukaista etusijajärjestystä eli jätehierarkiaa.** Asetuksen seurauksena jätteen on (käsittelyn myötä) siirryttävä ylöspäin jätehierarkiassa. Sääntelyn soveltamista ei kuitenkaan ole rajattu tiettyihin jätteen hyödyntämistarkoituksiin. Sääntelyn ei tulisi houkuttaa käyttämään jätteitä etusijajärjestyksen vastaisella tavalla, esimerkiksi energiana, jos jäte voitaisiin hyödyntää myös materiaalina.
- 4. Asetus keventää oleellisesti materiaalin ”sääntelytaakkaa”.** Jätteeksi luokittelusta poistavan sääntelyn keskeinen motiivi on vähentää jätteen hyödyntämiseen kohdistuvaa sääntelytaakkaa ja parantaa jätteen materiaalin asemaa suhteessa neitseellisiin materiaaleihin. Jos jätteeksi luokittelusta ei tällä hetkellä aiheudu merkittävää sääntelytaakkaa tai jos sen tilalle tulee vastaava tai suurempi sääntelytaakka tuotesääntelystä, sääntelyn käytännön soveltaminen voi jäädä vähäiseksi. Tässä raportissa tehdyn tarkastelun perusteella voidaan sanoa, että jätteeksi luokittelun päättymisen vähentää materiaaleihin ja niiden käyttämiseen liittyvää sääntelytaakkaa useimmissa tapauksissa.
- 5. Asetuksen laatimisesta ja toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset ovat järkevässä suhteessa sääntelytaakan vähentymiseen ja mahdollisiin muihin hyötyihin, kuten jätehierarkian toteuttamiseen.** Ensimmäiseksi on arvioitava asetuksen soveltamisalaan ajatellun jätteen ja sen mahdollisten käyttötapojen volyyymiä. Jos asetuksia valmistellaan esimerkiksi yhden tai muutaman toiminnanharjoittajan sivutuotteille tai jätteille, asetusten laatimis- ja toimeenpanokustannukset muodostuvat helposti kohtuuttomiksi verrattuna sääntelyn hyötyihin. Pienemmät jätevirrat soveltuvat paremmin tapauskohtaiseen päätöksentekoon.



**6. Sääntely ei aiheuta merkittäviä haitallisia sivuvaikutuksia.**

Selvityksen kohteena olleissa vertailumaissa kansallisella EoW- ja sivutuotesääntelyllä ei ole tunnistettu olevan merkittäviä haitallisia sivuvaikutuksia. Ennemmin on viitteitä positiivisista sivuvaikutuksista. Tärkein mahdollinen haitallinen sivuvaikutus on (jäte)materiaalin laittoman ja haitallisen käytön lisääntyminen. Toinen jätteen luokittelun päättävän sääntelyn mahdollinen sivuvaikutus on sääntelyn monimutkaistuminen siirtyessä yleisluontoisesta jätesääntelystä tarkan tuote- ja kemikaalisääntelyn piiriin.

**Tapauskohtaisen päätöksenteon kehittäminen**

Asetustasoinen sääntely voi edellä muotoiltujen reunaehtojen valossa koskea vain harvoja jätevirtoja. Tapauskohtaisen päätöksenteon kautta myös muiden materiaalien jätteen luokittelun päättymisen tai sivutuotestatuksen syntyminen on mahdollista. Paine tapauskohtaiselle päätöksenteolle on selvästi lisääntymässä ja nykytilanne on sääntelyn selkeyden ja ennakoitavuuden kannalta heikko. Materiaalin jätestatuksesta voidaan päättää ympäristöluvan tai sen muuttamisen yhteydessä. Ympäristönsuojelulaki ja jätelaki eivät kuitenkaan sisällä luontevaa menettelyä pelkästään jäteluokitusta koskevalle päätöksenteolle, jossa on ennemminkin kyse ”tuotehyväksynnästä” kuin tiettyyn paikkaan sidotun toiminnan ympäristövaikutusten arvioimisesta.

Pelkästään jätteen luokittelua koskevan hakemusasian luonteva sääntelypaikka olisi jätelain 11 luku. Jätteen luokittelun päättymisen osalta olisi säädettävä ainakin 1) hakemuksen tekemisestä ja sisällöstä 2) päätöksen tekemisestä ja sisällöstä 3) päätöksen muuttamisesta tai peruuttamisesta 4) päätöksenteon suhteesta ympäristöluvan yhteydessä tehtyyn päätökseen samasta materiaalista.

# 1 Johdanto

## 1.1 Tausta

Aineen tai esineen luokittelulla ”jätteeksi” on vaikutuksia siihen kohdistuvaan sääntelyyn. Jätteen hyödyntäminen on harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta ympäristöluvanvaraisista ja sen kuljettamiseen, varastointiin ja käsittelyyn liittyy usein muita hallinnollisia velvoitteita. Sääntely taas voi vaikuttaa siihen, mitä aineella tai esineellä tehdään ja minne se päätyy. Jätesääntelyn rajoitukset tai velvoitteet asettavat jäteperäiset materiaalit neitseellisiä huonompaan asemaan. Jätteeksi luokittelu voi olla myös imagohaitta materiaalin markkinoinnissa, vaikka se tekniseltä ja ympäristökelpoisuudeltaan vastaisikin neitseellisiä raaka-aineita tai niistä valmistettuja tuotteita. Materiaalin hankkijat ostavat mieluummin ”tuotteita” kuin ”jätettä”. Toisaalta tiedetään, että myös muu lainsäädäntö ja alakohtainen itsesääntely asettavat velvoitteita markkinoille saatettaville materiaaleille riippumatta siitä, onko kyseessä jäte vai ei.

Lainsäädäntöön sisältyy mahdollisuus poistaa jätteeksi luokittelu tietyin edellytyksin. Ensisijaisesti jätteeksi luokittelusta poistamisen tulisi tapahtua EU-tasolla, mutta EU-sääntelyn puuttuessa jäsenvaltioilla on toimivalta säätää asiasta kansallisesti. Valmisteilla olevaan EU:n kiertotalouspakettiin liittyvässä jätedirektiivin (2008/98/EY)<sup>7</sup> uudistamisessa on kiinnitetty huomiota siihen, miten kansallista jätteeksi luokittelun päättävää sääntelyä voitaisiin hyödyntää entistä enemmän.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta

<sup>8</sup> Towards a circular economy. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy_en) (23.11.2017).

Jätteeksi luokittelun päättymiseen johtava sääntely nähdään lupamenettelyjen sujuvoittamisen ohella yhtenä keinona vähentää jätteiden hyödyntämiseen liittyvää sääntelytaakkaa ja edistää kiertotaloutta.<sup>9</sup> Hallituksen vuoden 2016 toimintasuunnitelman mukaan:

*”Selvitetään kansallisten ei enää jätettä (EoW) säädösten tarvetta ja vaikuttavuutta sekä käyttöä ja tuloksia eräissä EU-maissa. Valmistellaan selvitysten perusteella kansalliset ei enää jätettä – säädökset valituista jätejakeista tärkeysjärjestyksessä tai muut sujuvoittamistoimenpiteet. Mahdolliset asetukset 12/2018.”<sup>10</sup>*

## 1.2 Jätteen käsite ja jätteeksi luokittelun päättyminen

Jätelainsäädännön näkökulmasta kaikki materiaalit ovat joko jätettä tai ei-jätettä. Lainsäädäntöä pääosin sovelletaan jätteisiin ja jätetään soveltamatta ei-jätteisiin. ”Jäte” määritellään jätelain (646/2011) 5.1 §:ssä ja jätepuitedirektiivin 3(1) artiklassa (98/2008/EY)<sup>11</sup> aineeksi tai esineeksi, jonka sen haltija *on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä*. Lainsäädännön perusmääritelmän ympärille on syntynyt EU:n tuomioistuimessa laaja oikeuskäytäntö, joka on tuottanut muun ohella ”sivutuotteen” alakäsitteen ja jätteeksi luokittelun päättymistä sääntelevät ns. EoW-kriteerit.<sup>12</sup>

Nytemmin sivutuote- ja EoW-kriteerit on sisällytetty lainsäädäntöön. Jätelain 5.2 §:n mukaan ”(a)ine tai esine ei ole jäte vaan sivutuote, jos se syntyy sellaisessa tuotantoprosessissa, jonka ensisijaisena tarkoituksena ei ole tämän aineen tai esineen valmistaminen, ja:

1. aineen tai esineen jatkokäytöstä on varmuus;
2. ainetta tai esinettä voidaan käyttää suoraan sellaisenaan tai sen jälkeen, kun sitä on muunnettu enintään tavanomaisen teollisen käytännön mukaisesti;

<sup>9</sup> KOM (2005) 666 lopullinen. s. 6–7, 14: Modernilla EU:n jättesäätelyllä tähdätään mm. jätelainsäädännön keventämiseen, yksinkertaistamiseen, selkeytykseen, tulkintaerimielisyyksien poistamiseen ja jätteen luokittelun lakkaamista koskevan sääntelyn kehittämiseen.

<sup>10</sup> Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019 Päivitys 2016, s. 67. Hallituksen julkaisusarja 2/2016.

<sup>11</sup> EYVL, No L 312/3, 22.11.2008 s. 3–30, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta.

<sup>12</sup> Ks. mm. C-2/90 *Komissio v Belgia* (Valloonian jäte) (1992) ECR I-4431; C-206 & 207/88 *Vesso and Zanetti* (1990) ECR 1461; C-422/92 *Komission v Saksa* (1995) ECR I-1097; C-304/94, C-330/94, 342/94 & C-224/95 *Euro Tombe-si* (1997) ECR I-3561; C-129/96 *Inter Environnement Wallonie ASBL v Région Wallonne* (1997) ECR I-7411; C-418–419/97 *Arco Chemie* (2000) ECR I-4475; C-9/00 *Palin Granit Oy* (2002) ECR I-3533; C-235/02 *Saetti* (2004) ECR I-1005; C-416/02 & C-121/03 *komissio v Espanja* (2005) ECR I-07487; C-444/00 *Mayer Parry* (2003) ECR-6163; C-114/01 *AvestaPolarit Chrome Oy* (2003) ECR I-8725; C-358/11 *Lapin luonnonsuojelupiiri*, ECLI:EU:C:2013:142. Kokonaisen kuvan saamiseksi jättekäsitteen kehityksestä ks. *van Calster* 2015a, kappale 2.

3. aine tai esine syntyy tuotantoprosessin olennaisena osana; sekä
4. aine tai esine täyttää sen suunniteltuun käyttöön liittyvät tuotetta sekä ympäristön- ja terveydensuojelua koskevat vaatimukset eikä sen käyttö kokonaisuutena arvioiden aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.”

Jätelain 5.4 §:ssa säädetään, että ”(v)altioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä jätelajeittain siitä, milloin aine tai esine ei ole enää jätettä, jos:

1. se on läpikäynyt hyödyntämistoimen;
2. sillä on käyttötarkoitus, johon sitä käytetään yleisesti;
3. sillä on markkinat tai kysyntää;
4. se täyttää käyttötarkoituksensa mukaiset tekniset vaatimukset ja on vastaaviin tuotteisiin sovellettavien säännösten mukainen; ja
5. sen käyttö ei kokonaisuutena arvioiden aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.”

Jätelain 5.3 ja 5.5 §:ssa säädetään lisäksi, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä *sivutuotteeksi luokittelun edellytyksistä, sekä sallituista haitta-aineiden pitoisuuksista ja liukoisuuksista aineessa tai esineessä joka lakkaa olemasta jätettä, tällaisen aineen tai esineen käyttöä koskevista teknisistä vaatimuksista sekä muista vastaavista seikoista*. Sääntelyn kansallisen implementaatio on käytännössä identtinen alkuperäisen jättepuitedirektiivin 5 ja 6 artiklan muotoilun kanssa lukuun ottamatta sitä, että kansallisella tasolla sääntelijänä on valtioneuvosto ja EU:n tasolla komissio. Kriteerien täyttyminen on materiaalien ominaisuuksien ja käyttötapojen ohella riippuvainen siitä, miten materiaalia ja sen käyttöä säännellään. Kriteerien täyttyminen voidaan pyrkiä varmistamaan jätteesi luokittelun päättävässä säädöksessä asetettavilla vähimmäisvaatimuksilla tai vastaavan vaikutuksen omaavan ympäristölupapäätöksen määräyksillä. Jätelain valtuussäännökset näyttäisivät mahdollistavan melko kattavasti sellaisen asetustasoisien sääntelyn, jolla jättepuitedirektiivin EoW- ja sivutuotekriteereitä koskeviin vaatimuksiin voidaan vastata. Sana- ja muodon perusteella EoW-valtuutussäännös tosin on tarkempi ja jossain määrin tiukemmin rajattu kuin sivutuotekriteerejä koskeva valtuussäännös.

Valtioneuvoston asetuksessa jätkekohtaisesti asetettujen kriteerien ohella jätteesi luokittelu voidaan päättää myös *tapauskohtaisella päätöksellä*. Tällöin viranomaisen soveltaa jätelain 5 §:n säännöksiä yksittäiseen, ts. *tietyssä toiminnanharjoittajan tietyssä toiminnassa syntyvään jätteesseen, jota on tarkoitus hyödyntää ei-jätteenä tietyssä käyttötarkoituksessa*.

### 1.3 Kysymyksenasettelu ja metodi

Tämän raportin tavoitteena on Sipilän hallituksen ohjelmakirjauksen mukaisesti selvittää kansallisen jätteen luokittelusta poistavan sääntelyn edellytyksiä ja mahdollista sisältöä. *Täsmennettynä kysymys on jätteen luokittelun päättävän sääntelyn reunaehdoista: Tarvitaanko tällaista sääntelyä ja jos tarvitaan, minkälaisille jätteille? Mitä vaihtoehtoja sääntelyn toteuttamiseksi on?*

Jätteen luokittelun päättävän kansallisen sääntelyn reunaehdot voidaan alustavasti tunnistaa jo tässä vaiheessa. Ne tulevat yhtäältä lainsäädännössä asetetuista rajoituksista ja vaatimuksista, jotka sääntelyn on täytettävä ollakseen hyväksyttävä jätelain ja EU-oikeuden näkökulmasta. Toisaalta sääntelyä on arvioitava myös yleisten ”hyvän sääntelyn” laatuvaatimuksilla, jotka ohjaavat lainvalmistelua ja sääntelyn arviointia: sääntelyn tulisi olla ainakin vaikuttavaa (sääntelyn tavoitteiden saavuttaminen) ja kustannustehokasta (millä hinnalla tavoite saavutetaan).<sup>13</sup> Tässä yhteydessä sääntelyn vaikuttavuus mittaa jäteperäisten materiaalien sääntelytaakan vähentymistä ja jätelain tavoitteiden kuten jätehierarkian toteutumista. Kustannustehokkuudella tarkoitetaan sääntelytaakan vähentymisen ja sääntelystä aiheutuvien laatumis- ja toimeenpanokustannusten välistä suhdetta. Emme kuitenkaan tee taloudellisia arvioita tässä raportissa.

Selvityksen aineistona ovat kirjallisuus, lainsäädäntö ja muut virallisjulkaisut, oikeus- ja hallintokäytäntö sekä keskeisten toimijoiden haastattelut. Sääntelytaakan muodostumiseen ja sen vähentymisen edellytyksiin on perehdytty tapauskohtaisesti (jätelajikohtaisesti). Pitkälti haastatteluihin perustuvien tapaustarkasteluiden avulla on pyritty tunnistamaan ja arvioimaan vaikutusmekanismeja, joiden kautta jätteen luokittelun päättävän sääntelyn oletetaan johtavan materiaaliin kohdistuvan sääntelytaakan keventymiseen.

Tapaustarkastelujen lisäksi selvitykseen sisältyy vertaileva analyysi sääntelystä, joka koskee jätteen luokittelun päättävää sääntelyä Englannissa sekä Belgian Flanderissa. Niissä tällaista sääntelyä on kehitetty varsin pitkälle, mutta osin erilaisin painotuksin ja sääntelyteknisin ratkaisuin. Vertailumaiden sääntelyn arvioinnin päätarkoituksena on hankkia tietoa sääntelyn toteuttamisen kannalta kriittisistä edellytyksistä ja mahdollisista ongelmista tai haitallisista sivuvaikutuksista. Selvitykset perustuvat kirjallisiin lähteisiin ja haastatteluihin.<sup>14</sup> Oikeuskulttuurien erilaisuudesta johtuen vertailumaiden sääntelyratkaisut eivät ole sellaisenaan siirrettävissä Suomeen, mutta tästä huolimatta kyseisten maiden sääntelyyn perehtyminen tarjoaa hyödyllisiä näkökulmia Suomen sääntelyn kehittämiseen. Jätteen käsitteen osalta oikeudellinen viitekehys on kaikissa sama: jätedirektiivi ja Euroopan Unionin tuomioistuimen (EUTI) oikeuskäytäntö.

<sup>13</sup> Sääntelyn laatukriteereistä ks. Baldwin – Cave – Lodge 2012, s. 25-39, samoin Similä 2002, s. 185-199.

<sup>14</sup> Haastattelut on tehty paikan päällä kohdemaassa tai teknisen yhteyden välityksellä.

## 1.4 Raportissa käytetty käsitteistö

Jätesäätelyyn ja etenkin ”jätteen” käsitteeseen liittyvä termistö on teknistä ja monimutkaista. Seuraavassa on avattu raportissa käytettyjä termejä ja käsitteitä, jotka perustuvat osin lainsäädäntöön ja osin kirjallisuuteen – ja viime kädessä kirjoittajien päätökseen.

1. ”Jäte” on jätelain 5 §:n 1 momentin mukaisesti aine tai esine, jonka sen haltija ”on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä”. Jätteen käsitteellinen vastakohta on *ei-jäte* (eikä esimerkiksi tuote, kuten usein esitetään).
2. ”Sivutuote” on tuotannon jäännöstuote, joka ei (jätelain 5 §:n 2 momentin sivutuote-kriteerit täyttäessään) missään prosessin vaiheessa ole jätettä.
3. ”Jäännöstuote” on materiaali, jota tuotantoprosessissa ei pääasiallisesti pyritä tuottamaan ja joka voi olla jäte tai sivutuote.
4. ”EoW-menettely” (End-of-Waste) on menettely, jossa jätteeksi luokiteltu aine tai esine voi lakata olemasta jätettä sillä edellytyksellä, että lainsäädännön EoW-kriteerit täyttyvät. EoW-kriteerit soveltuvat kaikkiin jätteisiin niiden alkuperästä riippumatta. EoW-menettely rajoittuu jätteen hyödyntämistoimiin. Loppukäsittelyn kohteet eivät voi lakata olemasta jätettä.
5. ”Materiaali” tarkoittaa kaikkia aineita ja esineitä, olivatpa ne neutraalisia tai jätteperäisiä. Kaikki jätteet ovat materiaaleja, mutta kaikki materiaalit eivät ole jätteitä.
6. ”Jätesäätely” on jätteeksi luokittelusta seuraavaa sääntelyä, joka Suomessa useimmiten perustuu jätelakiin tai ympäristönsuojelulakiin (527/2014) ja niiden nojalla annettuihin asetuksiin.
7. ”Tuotesäätely” on yleisnimitys materiaaliin sovellettavalle muulle kuin jätesäätelylle. Tuotesäätelyn nimikkeen alla on monentyyppistä jäljempänä luvussa 2 tarkemmin eriteltyä sääntelyä. Tuotesäätely voi koskea jätettä, mutta jätteet voi olla myös nimenomaisesti suljettu sääntelyn ulkopuolelle.
8. ”Sääntelytaakka” on materiaalille ja sen haltijalle sääntelystä suoraan tai välillisesti aiheutuvia velvoitteita, rajoitteita tai muuta haittaa, jota ei olisi ilman sääntelyä.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Tala 2017.

9. "Sääntelykustannukset" ovat *yksityisille ja julkisille* tahoille aiheutuvia, sääntelyn *laatimisesta ja toimeenpanosta* aiheutuvia kustannuksia.<sup>16</sup> Kun "sääntelytaakka" korostaa itse sääntelystä ja sen toimeenpanosta yrityksille (ja kansalaisille) aiheutuvia haittoja, sääntelykustannusten käsite laajentaa tarkastelun myös sääntelyn valmisteluun sekä "lainsäätäjän" julkiseen näkökulmaan. Toisin sanoen: sääntelytaakka on aina myös sääntelykustannus, mutta sääntelykustannukset sisältävät lisäksi lain valmistelusta sekä viranomaispäätöksenteosta ja valvonnasta aiheutuvat kustannukset.<sup>17</sup>
10. "Sivuvaikutuksilla" viitataan vaikutuksiin, joita sääntelyllä tai sen muutoksella ei nimenomaisesti tavoitella. Sivuvaikutukset voivat olla negatiivisia tai positiivisia.
11. "Jätteen luokittelun päättävällä sääntelyllä" viitataan säädöksiin ja viranomaispäätöksiin, joiden seurauksena aiemmin jätteenä pidettyä materiaalia ei enää pidetä jätteenä. Ilmaisuuksella ns. End-of-Waste tapausten lisäksi myös sivutuotteet, jotka eivät (määritelmällisesti) ikinä ole edes olleet jätettä. Tämä on kuitenkin käsitteellinen harha: käytännössä vaihtoehtoinen sääntelykehikko sivutuotteeksi määritellyille (jäännös)materiaaleille on jätesääntely. Jos jäännösmateriaali ei täytä jätelain 5 §:n 2 momentin sivutuotekriteerejä, se on jätettä.

<sup>16</sup> Sääntelytaakan ja sääntelykustannusten käsitteitä käytetään usein rinnakkain eikä niillä ole vakiintunutta sisältöä, ks. Tala 2016.

<sup>17</sup> Määttä & Tala 2015, s. 13–17. Vuoden 2000 ympäristönsuojelulain kustannuksista hallinnolle ks. Hildén – Ollikka – Sahivirta 2003.

## 2 Jätettä koskevan sääntelytaakan rakentuminen

### 2.1 Jätteeksi luokittelusta seuraava sääntelytaakka

Jätestatuksen päättävässä sääntelyssä on olennaisesti kysymys jätemateriaaliin kohdistuvan *sääntelytaakan* keventämisyrittämisestä. Jättesääntelyn taakka voidaan yleisesti ottaen jakaa suoriin oikeudellisiin velvoitteisiin ja rajoituksiin sekä välilliseen jätteeksi luokittelusta seuraavaan imagohaittaan eli ”jätestigmaan”.

Jättesääntelyn taakka aiheutuu toiminnanharjoittajan näkökulmasta erilaisista toimintaa koskevista sisällöllisistä vaatimuksista ja niiden muutoksista: jättesääntelyssä vaaditaan, rajoitetaan ja ankarimmillaan kielletään erilaisia toimia jätteiden ominaisuuksien tai niiden käsittelyyn liittyvien riskien perusteella.<sup>18</sup> Suorimmillaan sääntely kieltää tiettyntyyppisen toiminnan: esimerkiksi vaarallisen jätteen laimentaminen ja sekoittaminen muuhun jätteesseen on kielletty – tosin kiellostä poikkeaminen on tietyn edellytyksin mahdollista (JL 17 §). Toinen esimerkki on kaatopaikka-asetuksessa (331/2013) säädetty orgaanisen jätteen kaatopaikkakielto. Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa (MARA-asetus, 843/2017) asettaa rakenneteknisiä ja ympäristökelpoisuuteen liittyviä rajoituksia liittyen kyseisten jätteiden käyttöön ilman normaalisti vaadittavaa ympäristölupaa. Kaiken kaikkiaan jättesääntelyyn sisältyvien ehdottomien kieltojen liiketoimintaa rajaava merkitys on kuitenkin vähäinen.

Yleisin taakan lähde jättesääntelyssä ovat erilaiset hallinnolliset velvoitteet, joilla pyritään ohjaamaan jätehuoltoa ja vähentämään jätteisiin liittyviä riskejä. Suorien *hallinnollisten kustannusten*, kuten lupahakemuksen tai ilmoituksen tekemisestä aiheutuvien kustannusten lisäksi hallinnollisista prosesseista tai menettelyistä aiheutuu toiminnanharjoittajille *viivekustannuksia*. Esimerkiksi lupa-prosessin aiheuttamat hallinnolliset kustannukset

<sup>18</sup> Ks mm. *van Calster* 2015b, s. 361-372, s. 365.



vaihtelevat merkittävästi toimintotyypeittäin ja tapauksittain. Yleisissä ja vakiintuneissa toiminnoissa lupahakemusten tekeminen aiheuttaa vähemmän kustannuksia kuin harvinaisemmissa hankkeissa. Lupa-, ilmoitus- tai rekisteröintiprosessien lisäksi esimerkiksi jäteteisiin liittyvä kirjanpitovelvollisuus aiheuttaa kustannuksia.<sup>19</sup>

Jätesääntelyn yritykselle aiheuttama taakka ei aina rajoitu suoriin tai edes välillisiin hallinnollisiin kustannuksiin. Materiaalin jätestatuksella voi olla *stigmavaikutus*: mahdolliset käyttäjät (markkinat) eivät joko lainkaan halua hyödyntää jätteitä tai edellyttävät, että jätteestä valmistetut materiaalit ovat oleellisesti muita halvempia. Stigmavaikutuksen määrää on vaikea tai jopa mahdoton arvioida ja todennäköisesti sen merkitys materiaalin markkina-aseman kannalta vaihtelee merkittävästi tapauksesta riippuen.<sup>20</sup> Toinen stigma-vaikutuksen arviointia hankaloittava tekijä on, että sitä voi olla vaikea erottaa *vastuuriskien* aiheuttamasta taakasta. Esimerkiksi maarakentamisessa jätteen hyödyntämiseen sisältyy alueen haltijan näkökulmasta riski jätesääntelyn velvoitteiden laukeamisesta vielä rakenteen purkuvaiheessa. Neitseellisten materiaalien käyttöön ei tällaista riskiä liity, mikä voi olla ratkaiseva kriteeri rakennuskohteen toteuttajan tai urakoitsijan materiaalivalinnoille.

## 2.2 Jätteeksi luokittelun päättymisen seuraukset: mitä sääntelyä tulee tilalle?

### 2.2.1 Johdanto

Tässä luvussa tarkastellaan säädöksiä, jotka voivat lisätä materiaaliin liittyvää sääntelytaakkaa sen poistuttua jätesääntelyn soveltamisalasta. Käsiteltävien säädösten lisäksi lainsäädäntöön sisältyy lukuisia yksittäisiä tuotteita tai tuoteryhmiä koskevia säännöksiä. Liitteen I on koottu esimerkkejä säädöksistä, joilla säädetään kemikaalien käytöstä yksittäisissä käyttötarkoituksissa ja muista tietyn materiaalin markkinoille saattamisen edellytyksistä.

Jätestatuksen päättymisen ei välttämättä tarkoita suurta muutosta materiaaliin kohdistuvaan sääntelytaakkaan. Kun materiaali luokitellaan sivutuotteeksi tai sen jäteomaisuus päättyy, se siirtyy usein kyseisen alan tuotteita koskevan lainsäädännön piiriin. Kyseeseen voivat tulla esimerkiksi kemikaali-, lannoitevalmiste-, rehu- tai rakennustuotelainsäädäntö, sekä erilaiset tuotestandardit. On tärkeä huomata, että useammat säädökset voivat tulla sovellettavaksi samanaikaisesti materiaaliin, jonka jätteeksi luokittelu on päättynyt, sen käyttötavasta riippuen. Muu sääntely ei myöskään aina ole jätesääntelyn vaihtoehto, sillä esimerkiksi tuotesääntely voi koskea myös jätteitä.

<sup>19</sup> Jätteen haltijan on pidettävä kirjaa syntyvän jätteen määrästä ja laadusta sekä siitä, miten jätehuolto järjestetään.

<sup>20</sup> Tästä yleisesti mm. Aarras 2015, s. 17. Tämä käsitys vahvistuu sekä jätteen haltijoiden että potentiaalisten jätteidensä käyttäjien haastatteluissa.

## 2.2.2 Kemikaalilainsäädäntö

### REACH-asetus

EU:n REACH-asetus ((EY) N:o 1907/2006)<sup>21</sup> koskee kemiallisten aineiden rekisteröintiä, arviointia, lupamenettelyä sekä rajoituksia. REACH-asetus on Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta. REACH-rekisteröinnin kustannukset vaihtelevat joistain tuhansista euroista jopa yli miljoonaan euroon riippuen mm. vuotuisesta valmistus/maahantuontimäärästä ja saman aineen rekisteröijien lukumäärästä.<sup>22</sup> Kustannukset muodostuvat mm. rekisteröintiasiakirjoja varten tarvittavan tutkimustiedon tuottamisesta, kustannusten jakamisesta saman aineen rekisteröijien välillä tietojen yhteiskäytössä, rekisteröintiasiakirjojen laatimisesta sekä Euroopan kemikaaliviraston (ECHA) perimistä rekisteröintimaksuista. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat kaikki aineet sellaisenaan, seoksissa ja esineissä, jotka esimerkiksi eivät ole jätelainsäädännön piirissä. Aineella tarkoitetaan alkuainetta ja sen yhdisteitä sellaisina kuin ne esiintyvät luonnossa tai millä tahansa valmistusmenetelmällä tuotettuina<sup>23</sup>. Seoksella puolestaan tarkoitetaan seosta tai liuosta, joka koostuu kahdesta tai useammasta aineesta<sup>24</sup>.

REACH-asetuksen pääasiallisena tarkoituksena on suojella ympäristöä ja terveyttä sekä edistää EU:n sisämarkkinoiden toimivuutta kemikaalien osalta. Rekisteröintiä varten aineiden valmistajien ja maahantuojien on hankittava tiedot mm. niiden vaarallisista ominaisuuksista, käyttötavoista sekä turvallisesta käytöstä. REACH-rekisteröintiin vaaditaan tarvittavan kemikaaliturvallisuuksien tuottaminen erilaisten arviointien kautta. Yritysten on tehtävä yhteistyötä rekisteröinnissä muiden samoja aineita rekisteröivien yritysten kanssa.

Rekisteröintivelvollisuutta koskevista poikkeuksista on säädetty asetuksen 2 artiklassa sekä liitteissä IV ja V.<sup>25</sup> Artiklan 2(2) mukaan REACH-asetusta ei sovelleta jätepuitedirektiivissä määriteltyihin jätteisiin. Asetusta sovelletaan kuitenkin materiaaleihin, joiden jätteen määrittely on päättynyt. Jätelaissa määritelty sivutuote on REACH-asetuksen artiklan 2(7) (b) sekä liitteen V mukaan vapautettu rekisteröintivelvollisuudesta, jos yritys, jonka toimin-

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> Alaranta – Turunen 2017, s. 165.

<sup>23</sup> Tämä sisältää aineen pysyvyyden säilyttämiseksi tarvittavat lisäaineet ja valmistusprosessista johtuvat epäpuhtaudet mutta ei liuottimia, jotka voidaan erottaa vaikuttamatta aineen pysyvyyteen tai muuttamatta sen koostumusta.

<sup>24</sup> Jätelainsäädännössä käytetty sana "aine" on yleistermi, eikä se tarkoita samaa kuin kemikaalilainsäädännön aine.

<sup>25</sup> Rekisteröintivelvoitteesta on vapautettu mm. selluloosamassa, osa lasimateriaaleista, komposti ja kompostikaasu, aineita jotka syntyvät kun toinen aine reagoi ympäristötekijöiden kanssa, erilaisia luonnossa esiintyviä aineita kuten mineraaleja, sokereita, eläin- ja kasvipäisiä rasvoja, öljyjä ja vahoja, sekä tuotteessa tai tuotannossa tarkoituksella tapahtuvissa kemiallisissa reaktioissa syntyviä aineita, joita ei sellaisenaan saateta markkinoille.

nassa sivutuotetta syntyy, käsittelee sen omassa prosessissaan. Jos sivutuote maahantuodaan EU:n alueelle tai saatetaan markkinoille, on se rekisteröitävä.

Rekisteröintivelvollisuuden soveltamisesta jätteiden hyödyntämisprosessin tuloksena syntyviin aineisiin säädetään asetuksen artiklassa 2(7)(d). Sen mukaan, jos hyödyntämisprosessin seurauksena syntyvä aine on jo rekisteröity aiemmin, sitä ei tarvitse rekisteröidä uudelleen. Edellytyksenä tämän poikkeuksen soveltamiselle on, että kierrätyksessä syntyvän aineen voidaan osoittaa olevan sama kuin aiemmin rekisteröity aine. Lisäksi ainetta hyödyntävällä laitoksella on oltava käytettävissään sitä koskeva käyttöturvallisuustiedote, tai (jos aineelta ei edellytetä käyttöturvallisuustiedotetta) muut toimitusketjun seuraavan portaalan toimijalle toimitettavat turvallisuustiedot.<sup>26</sup> Toiminnanharjoittajan on myös varmistettava, että olemassa olevat turvallisuustiedot ovat riittävät kattamaan hyödynnettävän aineen ennakoitut käytöt. Hyödyntäjien on sovittava olemassa olevien rekisteröintitietojen omistajien kanssa käyttöturvallisuustiedotteiden tai muiden turvallisuustietojen käytöstä ja varmistettava, ettei käyttö loukkaa omistajan tekijänoikeuksia.<sup>27</sup> Vaikka hyödynnettävä materiaali olisi vapautettu REACH-rekisteröintivelvoitteesta, sen sisältämät epäpuhtaudet on tunnettava, jotta voidaan arvioida, vastaako materiaalin vaaraluokitus jo rekisteröidyn aineen luokitusta. Ellei, hyödynnettävän materiaalin toimittajan on tehtävä materiaalin vaaraluokitus materiaalin koostumuksen perusteella.<sup>28</sup>

Jäteperäisen materiaalin koostumuksen riittävän tarkka määrittely voi olla hankalaa. Tällainen materiaali voidaan myös rekisteröidä ns. UVCB-aineena<sup>29</sup> eli koostumukseltaan tuntemattomana tai vaihtelevana aineena. Tällaisen aineen tunnistuksessa oleellisia ovat aineen alkuperä ja tuotantoprosessi, joita käytetään sen täydentävinä tunnistetietoina.

Merkittävä osa jäteperäisistä materiaaleista ei ole aineita tai seoksia vaan esineitä. Esineellä tarkoitetaan REACH-asetuksessa materiaalia, jonka muoto, pinta tai rakenne on sen käyttötarkoituksen kannalta merkittävämpi ominaisuus kuin materiaalin kemiallinen koostumus. Esineen valmistajalla tai maahantuojalla on velvollisuus rekisteröidä sen sisältämät aineet vain, jos kyseiset esineet yhteensä sisältävät tiettyä ainetta enemmän kuin yhden tonnin ja tällaista ainetta vapautuu esineestä tavallisissa tai kohtuullisesti ennakoitavissa olevissa käyttöolosuhteissa, tai jos Euroopan kemikaalivirasto edellyttää aineen rekisteröimistä REACH-asetuksen mukaisella päätöksellä.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Ks. REACH-asetuksen IV osaston mukaiset vaatimukset turvallisuustiedoista.

<sup>27</sup> Euroopan kemikaalivirasto 2010. s. 12 ja 19

<sup>28</sup> Euroopan kemikaalivirasto 2010. s. 8-9.

<sup>29</sup> UVCB = Substances of Unknown or Variable composition, Complex reaction products or Biological materials

<sup>30</sup> 7 artiklan 5 kohta; Euroopan kemikaalivirasto 2010. s. 6.

REACH-asetuksessa<sup>31</sup> on rajoituksia tiettyjen terveydelle tai ympäristölle vaarallisten aineiden käytölle sellaisenaan, seoksissa tai esineissä. Vaikka hyödynnetty aine olisikin vapautettu REACH-rekisteröinnistä, on hyödyntäjän silti varmistettava, että markkinoille saatettava EoW-materiaali on REACH-asetuksen liitteessä XVII asetettujen ainekohtaisten rajoitusten mukainen.

REACH-asetuksen perusteella voidaan määritellä osa aineista erityistä huolta aiheuttaviksi aineiksi (SVHC)<sup>32</sup>, joiden käyttö voidaan säätää luvanvaraiseksi<sup>33</sup>. Jos sivutuote tai EoW-materiaali sisältää luvanvaraista ainetta yli asetuksessa säädetyn pitoisuuden, yrityksen on materiaalia käyttääkseen tai markkinoille saattaakseen varmistettava, että komissio on myöntänyt luvan aineen käytölle. Eräissä poikkeustapauksissa lupaa ei tarvita. Luvassa voidaan asettaa ehtoja, joita myös toimitusketjussa olevien jatkokäyttäjien on noudatettava. Luvanhakuprosessin on arvioitu maksavan yli 200 000 euroa yhtä hakijaa ja käyttötarkoitusta varten. Kustannukset koostuvat kemikaaliturvallisuusraportin tuottamisesta, vaihtoehtoisten aineiden ja tekniikoiden analyysistä, sosioekonomisesta analyysistä sekä ECHA:n lupamaksusta. Kustannukset näyttäisivät kuitenkin olevan pienemmänä.<sup>34</sup>

SVHC-aineet on listattu ns. kandidaattilistalle, josta ne voivat päätyä luvanvaraisiksi (59 artikla). Esineen tuottajan tai maahantuojan on tehtävä ilmoitus Euroopan kemikaalivirastolle, jos kyseiset esineet sisältävät kandidaattilistalla olevaa ainetta yli yhden tonnin vuodessa ja pitoisuus on enemmän kuin 0,1 painoprosenttia. Esineen tuottajalla tai maahantuojalla on myös tiedottamisvelvollisuus asiakkailleen esineiden sisältämistä SVHC-aineista. Tiedot on annettava pyynnöstä myös kuluttajalle.

Jätteiden hyödyntämisprosessissa syntyvän aineen rekisteröintiä koskeva poikkeus on tarkoitettu helpottamaan EoW-materiaalien rekisteröintiprosessia. Useimmiten tuotteeksi muutettavat aineet tai seokset sisältävät pääasiallisesti tunnettuja, jo REACH-rekisteröityjä aineita, jolloin vapautusta rekisteröinnistä voitaisiin soveltaa. Myös useita jäteperäisiä UVCB-aineisiin kuuluvia tuhkia ja kuonia on jo rekisteröity. Jäteperäisten materiaalien osalta vaikeudet REACH-asetuksen soveltamisessa liittyvät enemmänkin siihen, että toiminnanharjoittajat eivät tunne asetuksen vaatimuksia.

<sup>31</sup> Liite XVII

<sup>32</sup> SVHC = Substances of Very High Concern. Aine voidaan määritellä SVHC-aineeksi sen syöpävaarallisuuden, kyvyn vaurioittaa sukusolujen perimää, lisääntymiselle vaarallisuuden, hormonitoimintaa häiritsevien ominaisuuksien tai aineen hitaan hajoavuuden ja biokertyvyyden vuoksi.

<sup>33</sup> Luvanvaraiset aineet on lueteltu liitteessä XIV

<sup>34</sup> European Commission: Stakeholder consultation paper, Chemical, product, waste interface. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs Directorate-General, Consumer, Environmental and Health Technologies Unit D.1: REACH; Environment Directorate –General Circular Economy and Green Grow Unit B.2: Sustainable Chemicals.

UVCB-aineiden osalta aineiden tunnistus ja samankaltaisuuden vertailu on haastavampaa. Jos hyödynnettävä materiaali on peräisin erikoistuneesta prosessista ja se vastaa koostumukseltaan UVCB-aineen määritelmää<sup>35</sup>, mahdollisuutta rekisteröinnistä vapautukseen ei todennäköisimmin ole, ja toiminnanharjoittaja voi joutua itse rekisteröimään kyseisen materiaalin. Tällöin REACH -asetuksesta aiheutuvat kustannukset voivat olla hyvinkin korkeat.

Silloinkin, kun EoW-materiaalin rekisteröijä voi soveltaa hyödyntämispoikkeusta, on otettava huomioon, että aiemmin tehtyä rekisteröintiä soveltava toimija joutuu käytännössä ostamaan käyttöoikeuden rekisteröintiaineistoon, jonka perusteella käyttöturvallisuustiedote ja turvallisuustiedot<sup>36</sup> on laadittu. Tästä syystä rekisteröinnin välttämisestä tuleva kustannussäästö ei useimmiten ole niin suuri kuin voisi olettaa.<sup>37</sup>

## CLP-asetus

Aineiden ja seosten luokitusta, merkintää ja pakkaamista koskevaa EU:n ns. CLP-asetusta (EY) N:o 1272/2008<sup>38</sup> on pääsääntöisesti sovellettava myös sivutuotteisiin ja materiaaleihin, joiden jätteeksi luokittelu on päättynyt.<sup>39</sup> Valmistajalla ja maahantuojalla on velvollisuus luokitella markkinoille saatettava aine tai seos CLP-asetuksessa säädettyjen vaaraluokkien mukaisesti, jos se täyttää fysikaalisiin, terveydelle aiheutuviin tai ympäristövaaroihin liittyvät luokituskriteerit. Vaaralliseksi luokiteltu aine on myös ilmoitettava komission ylläpitämään luokitusten ja merkintöjen luetteloon.<sup>40</sup>

Silloin, kun toiminnanharjoittaja tekee CLP-asetuksen mukaisen luokituksen materiaalista, joka voidaan jättää rekisteröimättä REACH-asetuksen hyödynnettyjä aineita koskevan poikkeuksen nojalla, hän voi useissa tapauksissa käyttää hyväkseen aineen alkuperäisen rekisteröijän toimittamia luokitus- ja merkintätietoja. Toiminnanharjoittajan on kuitenkin varmistettava, että käytettävät tiedot ovat oikeita. Aineessa saattaa olla epäpuhtauksia, joita alkuperäisessä rekisteröidyssä aineessa ei ole. Nämä epäpuhtaudet voivat muuttaa aineen vaaraprofiilia ja siitä seuraavaa luokitusta.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> UVCB: Koostumukseltaan tuntemattomat tai vaihtelevat aineet, monimutkaiset reaktiotuotteet tai biologiset materiaalit, joita ei voida riittävällä tavalla yksilöidä pelkästään niiden koostumuksen perusteella, koska aineosia on suhteellisen paljon ja/tai koostumus on merkittävältä osin tuntematon ja/tai koostumus vaihtelee suhteellisen paljon tai on huonosti ennustettavissa

<sup>36</sup> 31 ja 32 artiklat

<sup>37</sup> Alaranta 2016, s. 46–47.

<sup>38</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 1272/2008, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, aineiden ja seosten luokittelusta, merkinnöistä ja pakkaamisesta sekä direktiivien 67/548/ETY ja 1999/45/EY muuttamisesta ja kumoamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1907/2006 muuttamisesta (EUVL L 353, 31.12.2008, s. 1-1355).

<sup>39</sup> CLP-asetuksen luokitteluvollisuus koskee myös niitä hyödynnettyjä aineita ja seoksia, jotka on vapautettu Reach-rekisteröinnistä Reach-asetuksen 2(7)(d) artiklan nojalla.

<sup>40</sup> Luokitusten ja merkintöjen luetteloon sisällytetyt tiedot ovat julkisesti saatavilla Euroopan kemikaaliviraston ylläpitämästä C&L-luettelon tietokannasta (<https://www.echa.europa.eu/fi/information-on-chemicals/cl-inventory-database>)

<sup>41</sup> Euroopan kemikaalivirasto 2010. s. 18

## POP-asetus

Pysyviä orgaanisia yhdisteitä sisältävien aineiden markkinoille saattamisesta on säädetty REACH-asetuksen sijasta EU:n asetuksella (EU) N:o 850/2004<sup>42</sup>, ns. POP-asetus). POP-yhdisteet (engl. Persistent Organic Pollutants) ovat myrkyllisiä, pysyviä, kertyviä ja kaukokulkeutuvia yhdisteitä, jotka tulee YK:n alaisen Tukholman yleissopimuksen<sup>43</sup> mukaan poistaa pysyvästi kierrosta ja hävittää. Asetus sisältää nykyisin 26 yhdistettä tai yhdisteryhmää. Niitä on aiemmin käytetty esimerkiksi torjunta-aineina, teollisuuskemikaaleina, palonsuoja-aineina tai tekstiilien pintakäsittelyaineina.

POP-asetuksella säädetään näiden aineiden sekä niitä sisältävien valmisteiden ja tavaroiden markkinoille saattamisesta, käytöstä ja käsittelystä jätteenä. POP-asetus kieltää sellaisten aineiden kierrättämisen, jotka – yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta – sisältävät POP-yhdisteitä yli asetuksen liitteessä IV säädetyn pitoisuusrajan. POP-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien aineiden sekä niitä sisältävien tuotteiden markkinoille saattaminen on pääsääntöisesti kielletty, ellei kyse ole tahattomasta vierasainejäämästä. Asetuksen liitteessä I on säädetty joitakin poikkeuksia aineiden, valmisteiden ja tavaroiden markkinoille saattamiselle. Sivutuotteita ja EoW-materiaaleja koskevat samat pitoisuusrajat kuin muitakin tuotteita, lukuun ottamatta eräitä mm. muoveissa käytettyjä bromattuja palonsuoja-aineita,<sup>44</sup> joille on sallittu korkeampi pitoisuus kierrätysmateriaaleista valmistetuissa materiaaleissa.

## Biosidiasetus

Biosidivalmisteiden valmistusta, maahantuontia, markkinoille saattamista ja käyttöä säädelään EU:n biosidiasetuksella ((EU) N:o 528/2012)<sup>45</sup>. Biosideilla tarkoitetaan kemiallisia aineita, valmisteita tai pieneliöitä, joiden tarkoitus on tuhota, torjua tai tehdä haitattomaksi haitallisia eliöitä, estää niiden vaikutusta tai rajoittaa niiden esiintymistä. Niitä ovat esimerkiksi erilaiset desinfektioaineet, limantorjuntakemikaalit, puunsuoja-aineet, hyönteismyrkyt ja antifouling-aineet. Asetusta ei sovelleta jätteisiin, mutta se voi tulla sovellettavaksi materiaaleihin, joiden luokittelun jätteeksi on päättynyt.

Asetuksessa säädetään biosidivalmisteiden ja niissä käytettävien tehoaineiden hyväksymismenettelyistä. Biosidivalmisteiden markkinoille saattamiselle ja käytölle on oltava asetuksen mukainen lupa. Markkinoilla jo oleville valmisteille on haettava lupa sitä mu-

<sup>42</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 850/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, pysyvistä orgaanisista yhdisteistä sekä direktiivin 79/117/ETY muuttamisesta (EUVL L 158, 30.4.2004, s. 7-48)

<sup>43</sup> Tasavallan presidentin asetuksella pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 34/2004)

<sup>44</sup> Tetra-, penta-, heksa- ja heptabromidifenyylieetterit

<sup>45</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 528/2012, annettu 22 päivänä toukokuuta 2012, biosidivalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla ja niiden käytöstä (EUVL L 167, 27.6.2012, s. 1–123)

kaa, kun tehoaineiden riskinarviointiohjelma etenee ja tehoaineet hyväksytään asetuksen mukaisesti.<sup>46</sup> Valmisteissa käytettävillä tehoaineilla on oltava komission hyväksyntä. Hyväksytyt tehoaineet ja niiden toimittajat sisällytetään unionin hyväksytyjen tehoaineiden luetteloon<sup>47</sup>.

Biosidiasetus koskee varsinaisten biosidivalmisteiden lisäksi myös ns. käsiteltyjen esineiden markkinoille saattamista. Käsitellyllä esineellä tarkoitetaan asetuksen 3 artiklan mukaan kaikkia aineita, seoksia tai esineitä, jotka on käsitelty yhdellä tai useammalla biosidivalmisteella, tai jotka tarkoituksellisesti sisältävät yhtä tai useampaa biosidivalmistetta. Markkinoille on 1.3.2017 alkaen saanut saattaa vain sellaisia biosideilla käsiteltyjä esineitä, joiden tehoaine on EU:ssa hyväksytty kyseiseen valmisteryhmään ja käyttöön tai joiden tehoaine on vielä arvioitavana.<sup>48</sup>

Komission tulkintaohjeiden<sup>49</sup> mukaan biosideillä käsiteltyjä esineitä koskevia rajoituksia sovelletaan osin myös sellaisiin aineisiin, seoksiin tai esineisiin, joihin biosidista tehoainetta ei ole lisätty tarkoituksellisesti, vaan se on peräisin aineen käytöstä tuotantoketjun aiemmassa vaiheessa. Jos aine, seos, esine tai sen osa sisältää tahattomasti biosidista tehoainetta, on arvioitava tapauskohtaisesti, onko aineen pitoisuus niin suuri, että sillä on biosidisia vaikutuksia. Tapauskohtainen tarkasteluvaihe koskisi käytännössä myös sellaisia EoW-materiaaleja, joiden lähtömateriaalina on käytetty biosidejä sisältävää jätettä ja jotka täyttävät asetuksen mukaisen biosidillä käsitellyn esineen määritelmän. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi homeenesto- tai puunsuoja-aineilla käsiteltyjen rakennustuotteiden jätteet.

### 2.2.3 Rakennustuotteita koskeva lainsäädäntö

Sääntelytaakan näkökulmasta on olennaista huomata, että rakennustuotteita koskeva lainsäädäntö koskee kaikkia rakentamisessa käytettäviä materiaaleja niiden jätestatuksesta riippumatta. Siksi rakennustuotelainsäädäntö ei ole jättesääntelyn vaihtoehto, vaan rakentamisessa käytettäviin jättemateriaaleihin sovelletaan usein myös kyseisen alana tuotesääntelyä. On kuitenkin syytä huomata, että rakennustuotelainsäädäntö koskee etenkin

<sup>46</sup> Tukes: Valmisteiden hyväksyminen <http://www.kemikaalineuvonta.fi/fi/Saadosalue/Biosidit/Biosidivalmisteiden-hyvaksyminen/> (14.6.2017).

<sup>47</sup> European Chemicals Agency: List of active substances and suppliers. <https://echa.europa.eu/information-on-chemicals/active-substance-suppliers> (19.5.2017).

<sup>48</sup> Tukes: Käsitellyt esineet <http://www.kemikaalineuvonta.fi/fi/Saadosalue/Biosidit/Kasitellyt-esineet/> (16.5.2017). ECHA on julkaissut listan tehoaineista, joiden käyttö on sallittua esineiden käsittelyssä (European Chemicals Agency: Treated articles: allowed active substances, [https://echa.europa.eu/documents/10162/17158507/treated\\_art94\\_en.pdf/c0427245-f912-84aa-978a-817ff6bc95db](https://echa.europa.eu/documents/10162/17158507/treated_art94_en.pdf/c0427245-f912-84aa-978a-817ff6bc95db)) (23.11.2017).

<sup>49</sup> European Commission: Frequently asked questions on treated articles. CA-Sept13-Doc.5.1.e. Revision 1, December 2014. Directorate-General Environment, Directorate A - Green Economy, ENV.A.3 – Chemicals, s. 53-54.

rakennustuotteiden teknistä kelpoisuutta eikä se pääosin huomioi ympäristökelpoisuuteen liittyviä kysymyksiä.

Rakennustuotteiden<sup>50</sup> markkinoille saattamisen ehdoista säädetään EU:n rakennustuoteasetuksella ((EU) N:o 305/2011<sup>51</sup>). Asetuksessa määritellään menettelyt, joilla toimijoiden on ilmoitettava rakennustuotteiden suoritustasot sekä säädetään CE-merkinnän käytöstä rakennustuotteissa. Rakennustuoteasetuksessa säädetään myös eräistä muista tuotteen merkintä- ja tunnistetiedoista.

Rakennustuotteiden kelpoisuus osoitetaan CE-merkinnällä, jos tuote kuuluu harmonisoidun tuotestandardin soveltamisalaan. Harmonisoidun tuotestandardin piiriin kuuluvien tuotteiden ominaisuudet on ilmoitettava valmistajan laatimalla suoritustasoilmoituksella. Suoritustason pysyvyyden arvioinnista ja varmentamisesta vastaa valmistaja. Jos tuotteelle ei ole harmonisoitua tuotestandardia, CE-merkintä ei ole pakollinen. Tällaiselle tuotteelle valmistaja voi kuitenkin halutessaan hankkia CE-merkinnän ns. eurooppalaisella teknisellä arvioinnilla (ETA), jolloin tuotteelle on laadittava suoritustasoilmoitus. CE-merkitystä tuotteesta on annettava myös REACH-asetuksen mukaiset käyttöturvallisuustiedotteen tiedot tai, jos käyttöturvallisuustiedotetta ei REACH-asetuksen mukaan tarvita, tiedot esineiden sisältämistä SVHC-aineista jos niitä on tuotteessa yli 0,1 painoprosenttia.

Jos rakennustuotteelle ei ole määritelty EU-tason harmonisoitua tuotestandardia tai eurooppalaista teknistä arviointia, voidaan rakennustuote saattaa markkinoille vain, jos se täyttää kyseisen maan kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Markkinoille saattajan velvollisuus on selvittää kunkin maan kansalliset vaatimukset ennen tuotteen markkinoille saattamista. Suomessa menettelyt, joiden avulla toiminnanharjoittaja voi osoittaa, että CE-merkinnän soveltamisalaan kuulumaton rakennustuote täyttää maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset vaatimukset, on määritelty laissa eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä (954/2012) ja ympäristöministeriön asetuksessa eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä (555/2013).

---

<sup>50</sup> Rakennustuotteella tarkoitetaan sellaista pysyvää rakennusosaa, rakennetta tai rakennuskohteeseen kiinteästi liittyvää tarviketta, tuotetta tai laitetta, jolle on säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa tai sen nojalla olennaisia teknisiä vaatimuksia (laki eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä 954/2012). Rakennustuote voi tarkoittaa myös tällaisen tuotteen asentamista varten tarvittavaa osaa.

<sup>51</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 305/2011, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2011, rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta (EUVL L 88, 4.4.2011, s. 5-43)



## 2.2.4 Lannoitevalmistelainsäädäntö

Lannoitelainsäädännön perustehtävä on lannoitukseen ja maanparannukseen käytettävien tuotteiden laadun varmistaminen, mutta sääntelyllä on myös ympäristön- ja terveydensuojeluun liittyviä ulottuvuuksia. Se koskee yhtäläisesti kaikkia materiaaleja niiden jätestatuksesta riippumatta.

Lannoitevalmistelain (539/2006) mukaan Suomessa saa saattaa markkinoille tai tuoda maahan vain sellaisia lannoitevalmisteita, jotka kuuluvat joko Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) ylläpitämään kansalliseen lannoitevalmisteiden tyyppinimiluetteloon tai ns. EY-lannoitteiden osalta EU:n lannoiteasetuksen (EY) N:o 2003/2003<sup>52</sup> liitteessä I olevaan lannoitetyyppien luetteloon. Jos lannoitevalmisteelle ei ole olemassa tyyppinimeä EY-asetuksen lannoitetyyppien luettelossa tai kansallisessa tyyppinimiluettelossa, toiminnanharjoittajan on haettava tyyppinimeä Eviralta.

Lannoitevalmistelain sekä maa- ja metsätalousministeriön asetuksen 11/12<sup>53</sup> mukaan lannoitevalmisteita tai niiden raaka-aineita valmistavan, käsittelevän tai markkinoille saattavan toiminnanharjoittajan on tehtävä Eviralle ilmoitus toiminnastaan ennen sen aloittamista. Muita kuin eläinperäisiä orgaanisia lannoitevalmisteita tai niiden raaka-aineita valmistavalla, teknisesti käsittelevällä tai varastoivalla toiminnanharjoittajalla on oltava myös Eviran hyväksyntä ennen toiminnan aloittamista. Orgaanisia eläinperäisiä sivutuotteita käsittelevät laitokset puolestaan tarvitsevat toiminnalleen EU:n ns. sivutuoteasetuksen ((EY) N:o 1069/2009)<sup>54</sup> mukaisen hyväksynnän. Lannoitevalmisteiden tai niiden raaka-aineiden tuonti toisesta maasta edellyttää eräkohtaista ennakoilmoitusta Eviralle. Ennakoilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koske toisesta EU:n jäsenmaasta tuotavia EY-lannoitteita.

Kasviperäisiä lannoitevalmisteita ja niiden raaka-aineita koskevia vaatimuksia on myös kasvinterveyden suojelemisesta annetussa laissa (702/2003). Mikäli kyse on eläimistä saatavista lannoitevalmisteista ja niiden raaka-aineista, voivat sovellettavaksi tulla myös eläintautilain (441/2013) ja eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (517/2015) määräykset. Maahantuontia koskevista vaatimuksista säädetään eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annetussa laissa (1192/1996).

<sup>52</sup> 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)

<sup>53</sup> Maa- ja metsätalousministeriön asetus 11/12 lannoitevalmisteita koskevan toiminnan harjoittamisesta ja sen valvonnasta, päivämäärä 03.05.2012, Drno 1033/14/2012.

<sup>54</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1069/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveys säännöistä sekä asetuksen N:o 1774/2002 kumoamisesta annetussa (EUVL L 300, 14.11.2009, s. 1-33)

EU:n lannoiteasetusta ollaan parhaillaan uudistamassa osana EU:n kiertotalouspakettia.<sup>55</sup> Tavoitteena on tehostaa raaka-aineiden käyttöä edistämällä orgaanisista tai uusioraaka-aineista valmistettujen lannoitteiden pääsyä EU:n sisämarkkinoille. Asetusehdotuksessa ehdotetaan CE-merkinnän käyttöönottoa lannoitevalmisteille. CE-merkityt lannoitteet voitaisiin asettaa markkinoille kaikissa EU-maissa. Samalla nykyisessä lannoiteasetuksessa oleva EY-lannoitteiden lannoitetyyppien luettelo poistuisi käytöstä. Lannoitevalmiste voisi saada CE-merkinnän, jos se koostuu sellaisista aineosista, jotka täyttävät asetuksessa määriteltyjen tuote- ja ainesosaluokkien vaatimukset ja tuote on merkitty asetuksessa edellytetyllä tavalla.

Asetusehdotuksessa määritellään myös EU-tason kriteerit kompostin ja mädätteen jätteen luokittelun päättymiselle (ehdotuksen artikla 18 ja liite II). Ehdotuksen mukaan jätteestä valmistettu CE-merkitty komposti- tai mädätelannoite voitaisiin katsoa EoW-materiaaliksi, kun se on käynyt läpi hyödyntämistoimen ja täyttää asetuksessa CE-merkinnälle asetetut vaatimukset. CE-merkityn komposti- tai mädätelannoitteen 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 (käsittelemättöminä tai käsiteltyinä ainoastaan manuaalisin, mekaanisin tai painovoimaan perustuvien menetelmin). Tällaisen lannoitteen jätteeksi luokittelu olisi siis päättynyt.

Jos lannoitevalmisteen raaka-aine sisältää orgaanista yhdyskuntien kotitalousjätejätettä joka on erotettu mekaanisella, fysikaalis-kemiallisella, biologisella ja/tai manuaalisella käsittelyllä, jätevesilietettä, teollisuudesta peräisin olevaa lietettä tai ruoppausmassaa, tai sivutuoteasetuksen luokan 1 eläimistä saatavia sivutuotteita, ei kyseinen komposti tai mädäte voisi saada CE-merkintää, eikä sen jätteeksi luokittelun päättymisestä olisi varmuutta.

Asetusluonnos sallii muidenkin kuin CE-merkittyjen lannoitteiden saattamisen markkinoille yksittäisessä jäsenmaassa. Niihin sovellettaisiin edelleen kansallisia lannoitevalmisteiden hyväksymismenettelyjä. Siten esimerkiksi jätevesilietettä raaka-aineenaan käyttävien lannoitteiden markkinoille saattaminen olisi edelleen mahdollista. Näille kansallisesti hyväksytyille jäteperäisille lannoitteille voitaisiin todennäköisesti tulevaisuudessa laatia myös kansallisia EoW-säädöksiä jätedirektiivin 6 artiklan perusteella, sillä EU:n asetusluonnoksessa ei käsitellä muiden kuin CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden EoW-kriteerejä.

<sup>55</sup> Euroopan komissio: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden asettamista saataville markkinoilla koskevien sääntöjen vahvistamisesta ja asetusten (EY) N:o 1069/2009 ja (EY) N:o 1107/2009 muuttamisesta, COM(2016) 157 final, 17.3.2016.

## 2.2.5 Jätteenluokittelun päättymistä koskevien kansallisten säännösten suhde EU:n jätteen siirtoasetukseen

Jätteiden maasta toiseen tapahtuvia siirtoja sääntelee EU:n ns. jätteen siirtoasetus (EU) N:o 1013/2006<sup>56</sup>. Se sisältää säännökset tarvittavista ilmoitus- ja valvontamenettelyistä, joita on noudatettava, kun jätettä siirretään EU:n jäsenmaasta toiseen tai EU:n ulkopuolelle. Jätteen siirtoasetuksen ilmoitusmenettely on nimestään huolimatta käytännössä lupamenettely, koska ilmoitusmenettelyyn kuuluvien jätteiden siirto edellyttää aina edeltä käsin saatua hyväksyntää siirtoon osallistuvien maiden toimivaltaisilta viranomaisilta.

Lupamenettelyn ulkopuolelle jäävät eräiden vaarattomien ns. vihreään jäteluetteloon (eli jätteen siirtoasetuksen liitteisiin III, IIIA ja IIIB) kuuluvien jätteiden siirrot hyödynnettäviksi. Näiden jätteiden siirtojen mukana on kuitenkin aina oltava asetuksen artiklassa 18 säädetty siirtoasiakirja, josta käyvät ilmi tiedot jätteestä, sen tuottajasta ja hyödyntäjästä. Myös vihreään jäteluetteloon kuuluvien jätteiden siirrot saattavat edellyttää maakohtaista lupamenettelyä vietäessä jätettä OECD:n ulkopuolisiin maihin (komission asetus (EY) N:o 1418/2007<sup>57</sup>). Vaarallisten jätteiden siirrot hyödynnettäväksi OECD:n ulkopuolisiin maihin on kokonaan kielletty. Lisäksi kaikkien loppukäsittelyyn menevien jätteiden siirrot EU- ja EFTA-maiden<sup>58</sup> ulkopuolelle on kielletty.

Kansalliset päätökset sivutuotteeksi luokittelusta tai jätteen luokittelun päättymisestä ovat voimassa vain siinä maassa, jossa kyseinen päätös on tehty. Kansallisia säädöksiä ja päätöksiä ei voida soveltaa toisen maan lainkäyttövaltaan kuuluvalla alueella, vaan toiminnanharjoittajalla on aina velvollisuus noudattaa kyseisen maan voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Jos toiminnanharjoittaja haluaa viedä toiseen maahan materiaalia, jonka sivutuotteeksi luokittelusta tai jätteen luokittelun päättymisestä on säädetty kansallisella säädöksellä tai tapauskohtaisesti tehdyllä viranomaispäätöksellä, on toiminnanharjoittajan yhteistyössä toimivaltaisen viranomaisen kanssa syytä selvittää erikseen kaikkien siirtoon osallistuvien maiden viranomaisilta, hyväksyvätkö ne tulokinnan, että materiaali ei ole jätettä. Suomen ympäristökeskuksen kokemusten perusteella toisen EU- tai ETA-maan viranomaisen alustava kanta siihen, hyväksyvätkö he materiaalin ei-jätteenä, saadaan yleensä noin 1-2 kk kuluessa<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1013/2006, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2006, jätteiden siirroista (EYVL L 190, 12.7.2006, s. 1–98).

<sup>57</sup> Komission asetus (EY) N:o 1418/2007, annettu 29 päivänä marraskuuta 2007, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 liitteessä III tai IIIA lueteltujen tietyn tyyppisten jätteiden viennistä hyödynnettäväksi maihin, joihin ei sovelleta OECD:n päätöstä jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen valvonnasta (EYVL L 316, 4.12.2007, s. 6–52).

<sup>58</sup> Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) jäsenmaat ovat Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi ([www.efta.int](http://www.efta.int), viitattu 27.6.2017).

<sup>59</sup> Ylitarkastaja Kaija Rainio, Suomen ympäristökeskus, suullinen tiedonanto 21.4.2017.

Jätteen määritelmään liittyvät tulkintaerimielisyydet ratkaistaan jätteen siirtoasetuksen 28 artiklassa säädetyllä menettelyllä. Sen mukaan, jos lähtö- ja vastaanottavan maan viranomaiset eivät pääse yhteisymmärrykseen siitä luokitellaanko jokin erä jätteeksi vai ei, tulee erää käsitellä kuten jätettä, ja siihen sovelletaan jätteen siirtoasetuksen mukaisia ilmoitus- tai siirtoasiakirjamenettelyjä.

Jos samaa materiaalia viedään useaan eri maahan, on mahdollista, että samalle materiaalille on kohdemaasta riippuen sovellettava sekä tuote- että jätesäätelyn mukaista menettelyä, ja yritys joutuu ylläpitämään molempien säädöskehysten noudattamiseen tarvittavat valmiudet. Toiminnanharjoittajalle aiheutuvan haitan lisäksi neuvotteluprosessi muiden maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa lisää kansalliseen jätesiirojen toimivaltaiseen viranomaiseen (SYKE) kohdistuvaa hallinnollista taakkaa.

## 3 Jätteen luokittelun päättymisen

### 3.1 Jätelain tavoitteet ja jätehierarchy

Jätelain 1 §:n mukaan sen tarkoituksena on ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle sekä vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, edistää luonnonvarojen kestävästä käyttöä, varmistaa toimiva jätehuolto ja ehkäistä roskaantumista. Lainsäädännön tavoitteet toteutuvat parhaiten, kun jätteet saadaan ohjattua kestävästi hyödyntämiseen, jossa luonnonvaroja säästetään ilman, että riskit terveydelle tai ympäristölle haitallisista vaikutuksista ainakaan merkittävästi lisääntyvät. EU:n tavoite muuttua ”kiertotaloudeksi” vuoteen 2050 mennessä korostaa entisestään tarvetta hyödyntää jätteet tuotantoprosesseissa ja vähentää niiden loppukäsittelyn aiheuttamia ongelmia ja neitseellisten raaka-aineiden käyttöä.<sup>60</sup>

Kiertotalouden ja jätesäätelyn konkreettisin yhtymäkohta löytyy etusijajärjestyksestä, josta säädetään jätelain 8.1 §:ssä seuraavasti:

*Kaikessa toiminnassa on mahdollisuuksien mukaan noudatettava seuraavaa etusijajärjестystä: Ensimmäisessä on vähennettävä syntyvän jätteen määrää ja haitallisuutta. Jos jätettä kuitenkin syntyy, jätteen haltijan on ensimmäisessä valmistettava jäte uudelleenkäyttöä varten tai toissijaisesti kierrätettävä se. Jos kierrätys ei ole mahdollista, jätteen haltijan on hyödynnettävä jäte muulla tavoin, mukaan lukien hyödyntäminen energiana. Jos hyödyntäminen ei ole mahdollista, jäte on loppukäsiteltävä.*

Jätteen käsite on tiiviisti kytköksissä jätelain tavoitteisiin ja jätehierarchyaan. Yhtäältä käsitteen on oltava riittävän laaja suojaamaan ympäristöä ja ihmisten terveyttä jätemateriaalien aiheuttamilta riskeiltä. Toisaalta sen on joustettava, jos säätely ei ole tarpeellista ottaen huomioon jätelain tavoitteet kuten jätemateriaalin kestävä hyödyntäminen. Jätteen

<sup>60</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös No 1386/2013/EU vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa”, EUVL L 354/171.

käsite on EU-oikeudessa kehittynyt laajaksi osin siksi, että jätelainsäädännöllä on paikat-  
tu muussa ympäristösääntelyssä ilmenneitä aukkoja. Kiertotalousajattelu ja jätehierarkia  
antavat välineitä edellä mainitun jätelainsäädännön sisäisen ristiriidan ratkaisemiseen:  
tavoitteena on edistää puhtaita materiaali-kiertoja. Jätteen käsitteen tulkinta ja jätteeksi  
luokittelun päättämisen arviointi on sidottu tähän tavoitteeseen.

Jätehierarkian toteuttamista voidaan pitää jäteluokituksen päättävän sääntelyn keskeisenä  
vaikuttavuuden mittarina, jolla on tapauksesta riippuen useita mahdollisia sovellutuksia.  
Ensinnäkin jätteeksi luokittelun päättävä sääntely tulisi ensisijaisesti kohdentaa jätevir-  
toihin, jotka voidaan valmistella uudelleenkäyttöön tai kierrättää.<sup>61</sup> Sääntely voi tähdätä  
myös muuhun hyödyntämiseen, kun se arvioidaan materiaalin elinkaaren aikaisten ympä-  
ristövaikutusten kannalta järkeväksi. Hankalia arviointitilanteita voi syntyä silloin, kun jäte-  
virralla on useita olemassa olevia käyttötapoja, jotka ovat jätehierarkian kannalta eriarvoi-  
sia. Vaikka joku hyödyntämistapa olisi selvästi muita ylempänä hierarkiassa, muut voivat  
silti edelleen olla teknis-taloudellisesti järkeviä. Sääntelyn kannalta kysymys on, tulisiko  
kaikkia hyödyntämistapoja kohdella samalla tavalla vai tulisiko yhtä suosia muiden kustan-  
nuksella.

### 3.2 EU-tason menettely

EU:n tasolla EoW-sääntely säädetään jätepuitedirektiivin 6 artiklan mukaan ns. *komitolo-  
giamenettelyn* kautta. Menettelyä käytetään pääosin teknisluontoisissa asioissa, joissa tie-  
tyn säännöksen sisältöä on tarvetta tarkentaa myöhemmillä täytäntöönpanotoimilla. Di-  
rektiivin 5 artiklan mukaan komitologiassa voidaan säännellä myös EU:n tasoista sivutuot-  
temäärittelyistä. Sääntelyn tulisi kohdistua jätevirtoihin, joiden hyödyntäminen on yleistä  
EU:n tasolla. Komitologiamenettelyssä on säädetty voimassa olevat EoW-säädökset rauta-,  
teräs- ja alumiiniromusta (Neuvoston asetus (EU) N:o 333/2011)<sup>62</sup>, lasimurskasta (Komis-  
sion asetus (EU) N:o 1179/2012)<sup>63</sup> ja kupariromusta (Komission asetus (EU) N:o 715/2013)<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Ks. European Commission 2012, s. 30–32: Ero kierrätyksen ja uudelleen käyttöön valmisteluun on jokseenkin  
tulkinnanvarainen. Pääasiassa uudelleen käyttöön valmistelu rajoittaa jätteen hyödyntämisen alkuperäisen kaltai-  
siin käyttötarkoituksiin kun taas kierrätys antaa vapaammat kädet aineen tai esineen fysikaalisten ominaisuuksien  
muuttamiselle. Uudelleen käyttöön valmistelun priorisoiminen perustuu pääosassa oletukselle, että valmistelun  
aiheuttamat ympäristö- ja terveysvaikutukset ovat kierrätyksen vaikutuksia pienemmät.

<sup>62</sup> Neuvoston asetus (EU) N:o 333/2011, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2011, arviointiperusteista sen määrittämi-  
seksi, milloin tietyn tyyppiset romumetallit lakkaavat olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktii-  
vin 2008/98/EY nojalla

<sup>63</sup> Komission asetus (EU) N:o 1179/2012, annettu 10 päivänä joulukuuta 2012, arviointiperusteista sen määrittämi-  
seksi, milloin lasimurska lakkaa olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY nojalla

<sup>64</sup> Komission asetus (EU) N:o 715/2013, annettu 25 päivänä heinäkuuta 2013, arviointiperusteista sen määrittämi-  
seksi, milloin kupariromu lakkaa olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY nojalla

Paperijätteelle suunnitellun EoW-säädöksen kaaduttua Euroopan parlamentin veto-oikeudella vuonna 2014 menettelyssä ei ole käsitelty uusia säädösehdotuksia.<sup>65</sup> Sivutuotekriteereistä ei toistaiseksi ole säännelty lainkaan EU:n tasolla.

EU:n tasoinen EoW-sääntely on tähän mennessä noudattanut samaa mallia, jossa asetuksessa säädetään muutamassa artiklassa EoW-statuksen yleisen tason järjestelyistä kuten määritelmistä, vaatimuksenmukaisuusilmoituksen pakollisuudesta ja laadunhallinnassa. Aineen tai esineen laatuvaatimuksista, siihen kohdistettavista prosesseista sekä lopputuotteen laatuvaatimuksista on säädetty asetuksen liitteissä. Liitteissä on myös määritelty vaatimustenmukaisuusilmoituksen muoto.

Euroopan komission yhteinen tutkimuskeskus (JRC) määritteli EoW-pilottihankkeissaan edellytykset (kriteeristön) EoW-sääntelyn tarkoituksenmukaiselle soveltamiselle EU:n tasolla. Ensiksikin EoW-säädöksiä ei tulisi säätää jätevirroille, joiden tuotanto on niin pientä, ettei säädöksellä saavutettaisi merkittäviä vaikutuksia. Toiseksi sääntelyn tulisi edistää kierrätystä ja jätteen hyötykäyttöä paremman jätehuollon kautta. Kolmanneksi tulisi edistää neitseellisten materiaalien korvaamista jäteperäisillä materiaaleilla. Neljänneksi EoW-säädöksellä tulisi saavuttaa hyötyjä ympäristölle kun vertailukohtana on tilanne, jossa EoW-sääntelyä ei ole. Viidenneksi sääntelyn tulisi määritellä jäteperäisen materiaalin laatu ja sen valmistuksessa käytettyjen prosessien tekniset vaatimukset. Viimeisenä on otettava huomioon, että sääntely tehdään muun lainsäädännön mukaisesti ja jättemateriaalin käytön on oltava mahdollista myös jätelainsäädännön soveltumisen lakattua.<sup>66</sup>

### 3.3 Kansallinen jätteeksi luokittelun päättävä sääntely

Jätelakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että kansallista mahdollisuutta säännellä aineiden tai esineiden jätestatuksen lakkaamisesta tulisi käyttää lähinnä EU:n laajuisen EoW-säädösten implementointiin.<sup>67</sup> Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole käytetty, koska EU:n laajuiset säädökset on säädetty suoraan sovellettavilla asetuksilla, joita ei ole tarvinnut implementoida erikseen.. Jätepuitedirektiivin 6(4) artiklan mukaan jäsenvaltion on ilmoitettava kansallisista säädöksistä komissiolle Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY<sup>68</sup> mukaisesti.

<sup>65</sup> Suunnitellussa lannoiteasetuksen uudistuksessa säädeltäisiin biojäteperäisten lannoitteiden EoW-statuksesta. Ks. KOM (2016) 157 lopullinen, s. 30

<sup>66</sup> Ks. mm. JRC 2010a, JRC 2010b.

<sup>67</sup> HE 199/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 66.

<sup>68</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/34/EY, annettu 22 päivänä kesäkuuta 1998, teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisesta noudatettavasta menettelystä

Kansallisten säädösten edut perustuvat siihen, että niillä voidaan säädellä jätevirroista, joiden hyödyntäminen on erityisen merkityksellistä juuri kyseisissä jäsenvaltioissa. Niissä on noudatettava samoja minimiedellytyksiä kuin EU:n tasoisessa sääntelyssä. Ehdotukseen jätepuitedirektiivin muutoksesta on kirjattu, että kansallisessa sääntelyssä pitäisi nykyisen EU:n tasoisen sääntelyn lailla säädellä hyväksytyistä syöttöpanoksista, lopputuotteesta, hyödyntämisprosesseista sekä pakollisesta vaatimuksenmukaisuusilmoituksesta.<sup>69</sup> Toistaiseksi Suomessa ei ole annettu kansallisia asetuksia jätteeksi luokittelun päättymisestä.

Ehdotuksessa jätepuitedirektiivin muuttamiseksi on esitetty säädettäväksi yksityiskohtaiset vaatimukset asioista, joista EoW-säännöksissä tulisi määrätä. Direktiiviehdotuksen 6 artiklan 2 kohdassa asetetut vaatimukset koskevat EU-tason sääntelyä, mutta saman artiklan 4 kohdassa ne laajennetaan sellaisenaan koskemaan myös kansallista sääntelyä. Tämänhetkisen direktiivitekstiehdotuksen (9.11.2017) mukaan säännöksissä tulisi asettaa vaatimuksia:

- a) hyödyntämistoimessa hyväksyttävistä syöttöpanoksena (input) toimivista jätteistä
- b) hyväksytyistä käsittelyprosesseista ja -tekniikoista
- c) EoW-lopputuotteen laadusta ja ominaisuuksista, mukaan lukien ympäristökelpoisuutta koskevat raja-arvot milloin se on tarpeellista (where necessary)
- d) laadunvalvonnasta, omavalvonnasta ja akkreditoinnista silloin kun se on tarkoituksenmukaista (where appropriate)
- e) vaatimustenmukaisuusilmoitusten laatimiseen.<sup>70</sup>

Kohdat a, b ja e näyttäisivät siis olevan ehdottomia minimivaatimuksia kansalliselle sääntelylle, mutta kohdissa c ja d kansallinen lainsäätäjä voisi harkita sääntelyn tarpeellisuutta tapauskohtaisesti. Jos tulkinta on oikea ja lopullinen säädös sanamuodoltaan vastaava, kansallista harkintavaltaa voineen luonnehtia oleelliseksi. Tosin on otettava huomioon, että myös itse sivutuote- ja EoW-kriteereistä seuraa tiettyjä perusvaatimuksia kansallisen sääntelyn sisällölle.

<sup>69</sup> COD 2015/0275: COM (2015) 595 final, s. 21.

<sup>70</sup> Informal consolidated version (operative text only) 3. toukokuuta 2017.



## 3.4 Tapauskohtainen päätöksenteko

### 3.4.1 Lähtökohtia

Mahdollisuus tapauskohtaiseen päätöksentekoon EoW-asioissa vahvistettiin EUTI:n oikeuskäytännössä Lapin luonnonsuojelupiiri-tapauksessa.<sup>71</sup> Jätelain 5 §:n perusteella on toistaiseksi tehty muutamia päätöksiä yksittäisten materiaalien jätteen luokittelusta.<sup>72</sup> Hakemusten määrä näyttäisi kuitenkin olevan lisääntymässä. Varsinkin päätöksenteon menettelylliseen puoleen liittyy kuitenkin edelleen epävarmuutta.

Jätteen käsittely on useimmissa tapauksissa luvanvaraista ja siksi päätöksen jätestatukselta tekee yleensä ympäristölupaviranomainen lupakäsittelyn (uusi lupa tai luvan muutos) yhteydessä. Ennen hakemusta on ELY:lta voitu pyytää lausuntoa aineen tai esineen jätestatuksen lakkaamisesta.<sup>73</sup> Jätteen luokittelusta poikkeamisesta voidaan päättää myös ilman valvontaviranomaisen lausuntoa.<sup>74</sup>

Jos toiminnanharjoittajalla ei ole lupaa eikä sellaista lainsäädännön perusteella vaadita, valvontaviranomainen voi ottaa asiaan kantaa osana valvontatoimintaa: valvontaviranomainen joko toteaa, että kysymys ei ole jätteenä, tai sitten pitää materiaalia jätteenä ja ohjaa laitos- tai ammattimaisen käsittelijän hakemaan ympäristölupaa. Erillisen hallintopäätöksen antamisesta valvontaviranomaisessa sen sijaan ei ole säädetty. Lupamenettelyssä valvontaviranomainen antaa yleensä lausunnon muodossa oman käsityksensä siitä, onko materiaali jätettä vai ei. Voidaan ajatella, että tällainen lausunto annettaisiin materiaalin haltijalle pyydettyä myös ilman kytköstä lupamenettelyyn. Pelkkä valvontaviranomaisen myöntävä lausunto on kuitenkin oikeusvarmuuden ja toiminnanharjoittajan luottamuksensuojan kannalta hyvin ongelmallinen. Tästä näkökulmasta asiasta tulisi saada selkeä päätös, josta voi myös valittaa.

Ympäristöhallinnon uudistus poistaa toteutuessaan erottelun lupa- ja valvontaviranomaisen välillä. Valtiolliset lupa- ja valvontatehtävät siirtyvät uudelle virastolle (Luova). Kunnan ympäristöviranomaisen toimivalta säilyy. Uudistus helpottanee tapauskohtaisen päätöksenteon kehittämistä, koska se johtaa yhden valtakunnallisen ympäristö- ja jätteasioista vastaavan viranomaisen syntymiseen.

<sup>71</sup> C-358/11 Lapin luonnonsuojelupiiri, ECLI:EU:C:2013:142

<sup>72</sup> Esimerkkinä ks. ESAVI/11011/2015, ESAVI/10311/2014.

<sup>73</sup> Esim. POPELY/2674/2015.

<sup>74</sup> Ympäristöministeriö 2014, s. 9–10.

### 3.4.2 Nykyisten menettelyjen soveltuvuus

Materiaalin jätestatusta koskeva päätös sellaisenaan ei ole tyypillinen ympäristöviranomaisessa vireille tuleva asia. Yleensä ympäristölupa- tai ilmoitusmenettelyssä arvioitavana on tiettyyn paikkaan sijoittuva toiminta, jonka päästöjä ympäristöön arvioidaan toiminnan (paikallisella) vaikutusalueella. Jätteen luokittelua koskevan päätöksen vaikutukset ovat lähtökohtaisesti valtakunnallisia, koska syntynyttä materiaalia voidaan käyttää koko maassa. Kyse on siis eräänlaisesta ”tuotehyväksynnästä”.<sup>75</sup>

Päätöksen luonne vaikuttaa siihen, minkälaista menettelyä voi pitää tarkoituksenmukaisena – esimerkiksi ketä kuullaan ja kenellä on valitusoikeus. Ympäristölupamenettely toteuttaa perustuslain (731/1999) 20 §:n mukaista ympäristöperusoikeutta, johon kuuluu olennaisesti oikeus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Siksi lupapäätöksen valmistelussa kuullaan viranomaisten lisäksi toiminnan vaikutuspiirissä olevia yksilöitä ja yhteisöjä. Myös valitusoikeuden kannalta keskeinen ”asianosaisen” käsite on laaja. Ympäristölupamenettely kuulemisineen ja laajahkoine valitusoikeuksineen soveltuu heikosti pelkkää materiaalin jätestatusta koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristönsuojelulaki sisältää lupamenettelyn (ja tulevan laajennetun ilmoitusmenettelyn) lisäksi eräitä muita menettelyjä, joiden soveltumista jätteen luokittelua koskevaan päätöksentekoon tulee arvioida. Lain 96 §:ssä säädetään hallintomenettelyistä eräissä asioissa. Säännöksen soveltamisalaan kuuluvista asioista säädetään erikseen ympäristönsuojelulaissa. Menettely on muun ohella lausuntojen ja tiedottamisten osalta kevyempi kuin normaali lupamenettely, mutta perusongelma on sama: kyse on tiettyyn paikkaan sijoitetun toiminnan päästöjen arviointiin ja sääntelyyn luodusta menettelystä.

Ympäristönsuojelulain 92 §:ssä säädetään luvan ”selventämisestä”. Säännöksen mukaan lupaviranomainen voi *”toiminnanharjoittajan tai valvontaviranomaisen pyynnöstä saattaa ympäristöluvan tiedot ajan tasalle antamalla asiasta kirjallisen lausuman. Lausuma voidaan antaa, jos se on merkitykseltään selventävä eikä sillä muuteta luvan tosiasiallista sisältöä niin, että muutoksesta voisi aiheutua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa taikka muutosta kenenkään oikeuteen tai etuun.”* Esimerkiksi teollisuuden tuotantolaitoksissa syntyy useita erilaisia materiaaleja (jäännöstuotteita tai jätteitä), joiden luokituksesta ei ole nimenomaisesti määrätty lainsäädännössä tai luvassa. Osaa näistä kuitenkin hyödynnetään vakiintuneesti joko tuotantolaitoksen omissa prosesseissa tai jonkun muun toiminnanharjoittajan toimesta esimerkiksi raaka-aineena. Tällaisten materiaalien nimenomaiselle ja viralliselle luokittelulle voi nousta tarve esimerkiksi muun viranomaisen tai toiminnanharjoittajan sopimuskumppanin vaatimuksesta. Jos materiaalin hyödyntämisessä on kyse viranomaisten

<sup>75</sup> Esimerkki tosin löytyy myös päätöksestä, jossa rajattiin materiaalin käyttö ja EoW-luokitus tiettyyn laitokseen. Päätös ei ole sääntelyn tavoitteiden kannalta mielekäs, koska se ei juuri kevennä sääntelytaakkaa.

hyväksymästä vakiintuneesta käytännöstä, 92 §:n mukainen selventäminen voi säännöksen edellytysten täytyessä (ei vaaraa eikä muutosta kenenkään etuun) tulla kyseeseen. Tällöin lupaviranomaisen lausumassa esimerkiksi todetaan, että tietty materiaali on katsottava sivutuotteeksi. YSL 92 § voikin joissain (harvoissa) tilanteissa tarjota jouhevan ratkaisun materiaalin luokittelulle (tai oikeastaan jo käytännössä aiemmin tapahtuneen luokittelun kirjalliselle vahvistamiselle), mutta se ei voi laajemmassa merkityksessä olla ratkaisu tapauskohtaisen jätteen luokittelua koskevan päätöksenteon kehittämiseen. Jo säännöksen soveltamisedellytykset rajaavat sen käyttöä oleellisesti: useimmiten päätös sivutuoteluokituksesta tai EoW:sta vaikuttaa oleellisesti ainakin materiaalin haltijan etuun ja oikeuteen, mahdollisesti myös ympäristön pilaantumisriskiin. Jätteen luokittelusta poistuminenhan tarkoittaa usein käytännössä sitä, että materiaalin käyttö lisääntyy ja samalla sen terveys- ja ympäristöriskit muuttuvat. Ja kuten jo todettiin, vaikutukset ovat alueellisia tai jopa valtakunnallisia, eivät tietyn laitoksen välittömään vaikutuspiiriin rajoittuvia.

Ympäristönsuojelulaki sisältää myös rekisteröinti- (11 luku) ja ilmoitusmenettelyjä (12 luku), jotka ovat osin huomattavastikin kevyempiä normaaliin lupamenettelyyn verrattuna. Niiden soveltaminen on kuitenkin rajattu tarkasti määritettyihin erityistilanteisiin, eivätkä ne siksi sovellu jätteen luokittelua koskevaan päätöksentekoon. Jätelain 11 ja 12 lukujen mukaisissa hyväksymismenettelyissä (jätehuoltorekisteri, tuottajarekisteri, jätesiirot) päätöksen kohteena oleva toiminta ei yleensä ole sidoksissa tiettyyn paikkaan. Ennemmin kyse on toiminnanharjoittajien soveltuvuuden arvioimisesta tiettyyn tarkasti määriteltyyn toimintaan. Myöskään näissä menettelyissä ei voida päättää materiaalin jätestatuksesta.

Välijohtopäätöksenä voidaan todeta, että usein materiaalin jätteen luokittelu tai sen päättäminen voidaan ratkaista ympäristölupamenettelyssä osana laajempaa lupaharkintaa, mutta lainsäädäntöön ei sisälly menettelyä, jossa olisi luontevaa ratkaista pelkästään materiaalin jätestatusta koskeva asia.

### 3.4.3 Tuotehyväksyntä: esimerkkejä muusta lainsäädännöstä

Jos materiaalin jätteen luokittelu päättyy, sitä kohdellaan kuin mitä tahansa muuta vastaavaa tuotetta tai raaka-ainetta – tosin riippuen siitä, minkälaisia ehtoja tai rajoituksia jätteen luokittelun päättävässä päätöksessä katsotaan tarpeelliseksi asettaa. Joka tapauksessa jätteen luokittelua koskevan päätöksen erityisluonteesta seuraa, että esimerkiksi osallistumis- ja valitusoikeutta on tarkasteltava hieman eri pohjalta kuin ympäristöasioissa yleensä. Seuraavassa on esitetty muutamia esimerkkejä tuotehyväksyntälainsäädännön menettelyistä.

Laki eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä luo menettelyt ”sen toteamiseksi, täyttääkö rakennustuote maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tai sen nojalla säädetty olennaiset tekniset vaatimukset (kelpoisuus)”. Laki koskee niitä rakennustuotteita, joilla

ei ole eurooppalaista tuotehyväksyntää. Laissa luodaan kolme mekanismia rakennustuotteen hyväksymiselle: tyyppihyväksyntä, varmennustodistus tai valmistuksen laadunvalvonta. Missään näistä ei ole kyse perinteisestä viranomaisratkaisusta, vaan ympäristöministeriön lain 6 luvun säännösten perusteella valtuuttaman toimielimen antamasta hyväksymispäätöksestä. Toimielinten päätöksiin saa kuitenkin hakea muutosta hallintolaissa (434/2003) säädetyllä tavalla.<sup>76</sup>

Elintarvikevirasto (Evira) myöntää lannoitevalmistelain ja eläinperäisiä sivutuotteita koskevan asetuksen<sup>77</sup> perusteella laitoshyväksyntöjä lannoitevalmisteiden valmistajille ja sivutuotteiden käsittelijöille. Hyväksynnän saamisen edellytyksenä on, että laitoksen toiminta täyttää laissa asetetut vaatimukset. Eläimistä saatavia sivutuotteita käsittelevien laitosten on täytettävä lisäksi sivutuoteasetuksen vaatimukset. Hyväksynnän hakijan on osoitettava, että laitoksella syntyy turvallista ja käyttöön soveltuvaa lannoitevalmistetta tai sen raaka-ainetta. Hyväksyntäasian käsittelyn yhteydessä Evira tarkastaa muun muassa tuotantotilat, prosessin toiminnan, omavalvonnan toteutuksen ja kirjanpidon.<sup>78</sup>

Laissa pelastustoimen laitteista (10/2007) säädetään mm. laitteiden valmistajan tai markkinoille saattajan vaatimusten mukaisuuden osoittamisvelvollisuudesta, mutta lain hyväksymismenettelyt koskevat arviointi- ja tarkastuslaitoksia. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (TUKES) hyväksyy hakemuksesta pelastustoimen laitteiden vaatimustenmukaisuuden arviointipalveluja suorittavat arviointilaitokset sekä palonilmaisulaitteistojen ja automaattisten sammutuslaitteistojen tarkastuksia suorittavat tarkastuslaitokset. Näiden laitosten tekemiin päätöksiin (laitehyväksymiset) voi vastaavasti hakea oikaisua ja muutosta siten kun hallintokäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Yhteenvedon edellisestä voidaan sanoa, että tuotehyväksyntätyyppinen päätöksenteko on useimmiten lainsäädännöllisesti rakennettu siten, että varsinainen viranomaispäätös koskee joko tuotteita valmistavia laitoksia tai tuotteet hyväksyviä ja niitä valvovia (oikeushenkilöllisyydeltään yksityisiä) toimielimiä. Näihin menettelyihin ei ole kytketty minkäänlaista yleisön osallistumista, vaan päätöksenteko on vahvasti viranomais- ja asiantuntijavetoista. Tämä tekee siitä nopeampaa kuin mihin ympäristöasioissa on totuttu. Valitusoikeus viranomaisen tekemästä laitoshyväksynnästä ja laitoksen tuotehyväksynnästä on rajattu siihen, kenen etuun ja oikeuteen päätös välittömästi vaikuttaa, eli yleensä vain hakijaan ja erikseen säädetyistä yleisistä etua valvovaan viranomaiseen.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Ks. lain (954/2012) 36 §

<sup>77</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1069/2009, muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveysnäkökohdista sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002

<sup>78</sup> Evira: Lannoitevalmisteiden laitoshyväksyntä. <https://www.evira.fi/kasvit/viljely-ja-tuotanto/lannoitevalmisteet/laitoshyvakasynta/> (2.10.2017)

<sup>79</sup> Ks. hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §.

### 3.4.4 Tapauskohtaisen päätöksenteon lainsäädännöllinen paikka

Tuotehyväksyntätyyppisen päätöksentekomenettelyn sisällyttäminen ympäristönsuojelulakiin on periaatteellisella tasolla hankala ajatus, koska siinä jouduttaisiin poikkeamaan selvästi ympäristöasioissa muutoin noudatettavasta menettelystä. Kyse ei ole tiettyyn paikkaan sidotusta, pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta.

Jätelaki on lainsäädännön kehittämisen kannalta luontevampi kehys jo siitäkin syystä, että jätteen luokittelua koskevan päätöksenteon aineellisoikeudellinen perusta on jätelain 5 §:ssä. Jätelain 11 luvun mukaiset jätehuoltorekisteriä ja tuottajarekisteriä koskevat päätökset ovat menettelyllisesti kevyempiä kuin ympäristönsuojelulain mukaiset hyväksymismenettelyt. Niihin ei sisälly osallistumista ja päätökset on tehtävä viranomaisessa ”ilman aiheutonta viivytystä”. Jätelain 138 §:n mukaan valitusoikeus päätöksestä kattaa hakijan ja muiden välittömästi asianosaisten lisäksi ympäristöalan yhdistykset ja säätiöt ja toiminnan vaikutuspiirissä olevat kunnat. Jätelain 12 luvun mukainen jätteen kansainvälisiä siirtoja koskeva päätöksenteko on oma lukunsa, johon voi sisältyä myös (eksplisiittisesti perusteltu) päätös siitä, onko siirron kohteena oleva aine tai esine jätettä.

## 3.5 Eri sääntelymekanismien edut ja haitat

Kaikilla yllä kuvatuilla mekanismeilla on omat hyötynsä ja haittansa. Lainsäädännön laatiminen ja toimeenpano synnyttävät sääntelykustannuksia. Ne voivat olla merkittäviä, koska sääntelyn keskeisten rajausten (soveltamisala, ympäristökelpoisuus, jne.) määrittäminen vaatii usein paljon työtä. EU-säädöksillä on laaja ja yhtenäinen sovellettavuus, mutta niiden antamiseksi on vaikea löytää yleisesti soveltuvat kriteerit. Kansallinen sääntely luo yhdenmukaiset kriteerit jäsenmaan sisällä, mutta erot jäsenmaiden välillä voivat synnyttää hankalia tilanteita jätesierrojen yhteydessä. EU-tasoinen tai kansallinen sääntely kuitenkin takaavat jokseenkin yhtenäisen ja tasapuolisen tulkintakäytännön sääntelyn soveltamisalueella.

Tapauskohtaisen päätöksenteon etuna on lain laatimis- ja toimeenpanokustannusten puuttuminen. Toiminnanharjoittajan kannalta tapauskohtainen päätöksenteko tarjoaa myös paremmat mahdollisuudet määrittää materiaali ja sen käyttötapa siten, että jätteen luokittelun päättämisen kriteerit täyttyvät. Riskinä vastaavasti on toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden heikentyminen. Tapauskohtainen päätöksenteko ei myöskään yleensä takaa vastaavaa oikeudellista ennakoitavuutta kuin yleinen säädös.

Näin ollen kansallisen sääntelyn perusteltu lähtökohta on asetusten antaminen homogeenisille ja laajan käyttöpotentiaalilla omaaville materiaaleille. Tapauskohtainen viranomaispäätöksenteko soveltuu lähtökohtaisesti paremmin materiaaleille, joita syntyy valtakunnallisesti vähäisiä määriä tai harvoissa toimipaikoissa tai joita voidaan käyttää vain rajatuissa käyttökohteissa. Teollisuuden sivuvirrat ovat usein juuri tällaisia.

## 3.6 Sivutuotekriteerien tulkinnasta

### 3.6.1 Jatkokäytön varmuus

Ensimmäisen sivutuotekriteerin mukaan aineen tai esineen jatkokäytön tulee olla varmaa. Kriteerin tulkintaan ei vaikuta aineen tai esineen taloudellinen arvo vaan sen tosiasiallinen kysyntä ja saatavuus. Kriteerin taustalla on tavoite suojella ympäristöä ja terveyttä sulkeamalla sivutuoteluokituksen ulkopuolelle materiaalit, joille ei todellisuudessa ole kysyntää. EUTI:n oikeuskäytännön mukaan aine tai esine voidaan luokitella sivutuotteeksi, jos se on valmis tiettyyn jatkokäyttöön syntyhetkellään.<sup>80</sup> Käytännössä vain osa yksittäisen laitoksen jäännösmateriaalista voi saada sivutuoteluokituksen, jos vain osalle on varma jatkokäyttö. Määrittelemättömän pituiseksi ajaksi varastoitavaa materiaalia tulisi pitää jätteenä.<sup>81</sup> Ennen jatkokäyttöä tapahtuva lyhyehkö väliaikainen varastointi ei estä sivutuotteeksi luokiteltua.<sup>82</sup>

Jäte ei ole välttämättä arvotonta,<sup>83</sup> eivätkä sivutuotteet välttämättä arvokkaita sellaisenaan. Tästä huolimatta aineen tai esineen jatkokäytön varmuuteen viittaa se, että aineen tai esineen käytöllä tietyssä prosessissa on taloudellisia hyötyjä.<sup>84</sup> Arviossa tulisi ottaa huomioon toimijan kokonaisuudessaan saamat taloudelliset hyödyt: jatkokäyttö voi vaatia aineen tai esineen käsittelyä, jonka laajuudella on vaikutusta materiaalin käyttämisellä saavutettuun taloudelliseen hyötyyn verrattuna neitseellisten materiaalien käyttöön. Mitä monimutkaisempaa ja kalliimpaa aineen tai esineen käsittely on, sitä enemmän sen jatkokäytön taloudellinen kannattavuus laskee.<sup>85</sup> Kriteerin arvioimiselle ei ole asetettu tarkkoja sääntöjä, mutta näyttää siltä, että olemassa olevat sopimukset materiaalin tuottajan ja sen käyttäjän välillä ainakin viittaisivat jatkokäytön varmuuteen.<sup>86</sup> Toisaalta jos jokin osa jäännösvirrasta ei vastaa vastaavalle neitseelliselle materiaalille laadittuja laatuvaatimuksia, viittaa tämä usein siihen, ettei sille osalle virtaa ole olemassa varmaa jatkokäyttöä.

<sup>80</sup> C-444/00 *Mayer Parry* (2003) ECR I-6204.

<sup>81</sup> C-9/00 *Palin Granit* (2002) ECR I-3533. Ks. C-113/12 *Brady*, ECLI:EU:C:2013:627, kohta 53: Pidempiaikainen varastoiminen voisi perustua esimerkiksi varmalle käytölle ja toiminnan kausiluonteisuudelle. Tiukat sitoumukset materiaalin käytölle toimivat mahdollistavat myös tavallista pidemmän varastoinnin.

<sup>82</sup> C-416/02 & C-121/03 *komissio v Espanja* (2005) ECR I-07487. Ks. KOM(2007) 59 lopullinen, s. 8.

<sup>83</sup> Ks. C-206/88 & 207/88 *Vessosso & Zanetti* (1990) ECR I-01461 C-304/94, C-330/94, 342/94 & C-224/95 *Euro Tombesi* (1997) ECR I-03561.

<sup>84</sup> Ks. C-206/88 & 207/88 *Vessosso & Zanetti* (1990) ECR I-01461; C-304/94, C-330/94, 342/94 & C-224/95 *Euro Tombesi* (1997) ECR I-03561.

<sup>85</sup> Ks. KOM(2007) 59 lopullinen, s. 8.

<sup>86</sup> C-113/12 *Brady*, ECLI:EU:C:2013:627, kohta 53.

### 3.6.2 Tavanomainen teollinen käytäntö

Toisen kriteerin mukaan ainetta tai esinettä voidaan käyttää suoraan sellaisenaan tai sen jälkeen, kun sitä on ”muunnettu enintään tavanomaisen teollisen käytännön mukaisesti”, eli ts. muunnettu samalla tavalla kuin vastaavia neutseellisiä materiaaleja tavallisesti muunnetaan teollisissa prosesseissa. Rajanveto tavallisen teollisen käytännön ja tavallisen jätteen hyödyntämistoimen välillä on käytännössä ongelmallinen. Tavanomainen käsittely ei ole synonyymi jätelain mukaiselle hyödyntämistoimen määritelmälle.<sup>87</sup> Erottelu on usein keinotekoinen. Alan toimijoiden käsityksellä tietyn käsittelyn ”tavanomaisuudesta” voi olla olennainen vaikutus kriteerin tulkintaan.<sup>88</sup>

Jos aineen tai esineen jatkokäyttö vaatii laajoja muutoksia sen ominaisuuksiin tai rakenteeseen, sitä ei tulisi pitää sivutuotteena. Prosessointikeinot kuten peseminen, kuivaaminen, homogenisointi tai joidenkin materiaalien lisääminen voidaan nähdä muun muassa pääasiassa ”tavanomaisiksi” esikäsittelyprosesseiksi. Laadun kontrollointia voidaan pitää hyväksyttävänä sivutuotteen esiprosessointina. Jos aineen tai esineen käsittely tai käytötarkoitus on tavallinen jätteen käsittelytoimi, tulisi aine tai esine pääasiassa luokitella jätteeksi.<sup>89</sup> Tämä pätee myös tilanteeseen, jossa tuotannossa pyritään tarkoituksellisesti rajoittamaan tuotannon sivuvirtaa.<sup>90</sup> Mitä suurempi reitti jäännöstuotteen tuottamisen ja käyttämisen välillä on, sitä todennäköisemmin kyse on sivutuotteesta.<sup>91</sup> Se, että prosessointi on erottamaton osa tuotantoprosessia, tukee aineen tai esineen sivutuotteeksi luokittelua.<sup>92</sup>

### 3.6.3 Tuotantoprosessin olennainen osa

Sivutuotteen on synnyttävä tuotantoprosessin olennaisena osana, joskaan ei sen päävirrtana. Sitä, onko aine tai esine syntynyt tuotantoprosessin olennaisena osana, voidaan arvioida esimerkiksi sen kautta, kuinka olennainen osa jatkokäyttöä edeltävät käsittelyvaiheet ovat suhteessa päätuotantoprosessiin.<sup>93</sup> Esimerkiksi BREF-dokumentit<sup>94</sup> voivat toimia jonkin tasoisine osoituksina siitä millaisia jäteperäisiä aineita ja esineitä voi syntyä tietyn tuotantoprosessin alla.<sup>95</sup> EUTI on oikeuskäytännössään linjannut, että tuotantoprosessin

<sup>87</sup> European Commission: Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, s. 18.

<sup>88</sup> Ks. Krämer 2016, s. 372

<sup>89</sup> Ks. C-457/02 *Niselli* (2004) ECR I-10853.

<sup>90</sup> KOM(2007) 59 lopullinen, s. 10. Ks. C-9/00 *Palin Granit Oy* (2002) ECR I-3533.

<sup>91</sup> KOM(2007) 59 lopullinen, s. 9.

<sup>92</sup> Ks. C-114/01 *AvestaPolarit Chrome* (2003) ECR I-8752.

<sup>93</sup> European Commission: Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, s. 19.

<sup>94</sup> Parasta mahdollista tekniikkaa määrittävät vertailuaasikirjat, ”BAT reference document”.

<sup>95</sup> COM(2007) 59 final, s. 9.

käsitettä olisi tulkittava suppeasti.<sup>96</sup> Näin ollen, aineen tai esineen syntymisen yhteyden tuotantoprosessiin tulisi olla melko läheinen, jotta materiaali voitaisiin luokitella sivutuotteeksi. Yleisesti ottaen kun aine tai esine käytetään toisessa laitoksessa, ei se täytä kolmatta kriteeriä.<sup>97</sup> Materiaalin kuljettaminen jatkokäyttäväksi toisaalla viittaa siihen, ettei se täytä tätä kriteeriä. Kuitenkin johtuen teollisen toiminnan erikoistumisesta tulkinta ei aina ole näin mustavalkoista.<sup>98</sup> Tapauksessa *Brady* todettiin, että liettelanta voidaan nähdä sivutuotteeksi siitä huolimatta, että sen tuottaja möi sitä lannoitteeksi maanviljelijöille. Tapauksessa lietteen kaupallisesti kannattava jatkokäyttö ilman edeltäviä muuntamistoimia ei ollut ainoastaan mahdollista vaan varmaa.<sup>99</sup>

### 3.6.4 Jatkokäyttö on laillista eikä aiheuta haitallisia kokonaisvaikutuksia ympäristölle tai terveydelle

Neljäs sivutuotekriteeri on, että aine tai esine täyttää sen suunniteltuun käyttöön liittyvät tuotetta sekä ympäristön- ja terveydensuojelua koskevat vaatimukset eikä sen käyttö kokonaisuutena arvioiden aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Kriteeri varmistaa osaltaan, että suunniteltu jatkokäyttö täyttää kaikki asiaankuuluvat sen käyttöön liittyvät materiaalia, ympäristöä ja terveydensuojelua koskevat vaatimukset, eikä aiheuta ei-toivottuja vaikutuksia jätelainsäädännön soveltamisen loputtua. EUTI on oikeuskäytännössään korostanut, että mikäli sivutuotestatuksesta aiheutuu kielteisiä ympäristö- ja terveysvaikutuksia, tulisi aine tai esine luokitella jätteeksi.<sup>100</sup>

Käytön laillisuuteen viittaa, että 1) aine tai esine täyttää käyttötarkoitukseensa välttämättömät laatuvaatimukset, tai kun tällaisia ei ole olemassa, 2) aineen tai esineen käyttö suunniteltuun jatkokäyttötarkoitukseen ei ole itsessään kiellettyä.<sup>101</sup> Jos aine tai esine ja jokin neitseellinen raaka-aine ovat keskenään suoraan vaihdettavissa, olisi nähtävä, että aine tai esine täyttää lailliset vaatimukset, jotka on asetettu neitseelliselle aineelle. Tällöin jätetatus ei ole perusteltu, jos sitä ei voi perustella ympäristö- tai terveyshaitan riskillä.<sup>102</sup>

Vaikutusten arviointi tulisi suorittaa vertailemalla tilannetta, jossa aine tai esine luokitellaan jätteeksi, tilanteeseen, jossa aine tai esine luokiteltaisiin sivutuotteeksi. Vertailussa pitää ottaa huomioon tuotteen koko elinkaari. Jos esine tai aine korvaa neitseellisiä raa-

<sup>96</sup> C-9/00 *Palin Granit* (2002) ECR I-3533; C-457/02 *Niselli* (2004) ECR I-10875; C-416/02 & C-121/03 *komissio v. Espanja* (2005) ECR I-07487.

<sup>97</sup> Ks. KOM(2007) 59 lopullinen, s. 9.

<sup>98</sup> Ks. KOM(2007) 59 lopullinen, s. 9.

<sup>99</sup> C-113/2 *Brady*, ECLI:EU:C:2013:627.

<sup>100</sup> C-418/97 & 419/97 *ARCO Chemie* (2000) ECR I-4475. Suoraan ei voida kuitenkaan arvioida, että aine tai esine ei olisi jätettä jos sen käytöllä ei ole negatiivisia vaikutuksia ympäristöön tai terveyteen.

<sup>101</sup> European Commission: Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, s. 20.

<sup>102</sup> Julkisasiamiehen mielipide tapauksesta C-304/94 *Euro Tombesi*. (1997) ECR I-03561.



ka-aineita, olisi otettava huomioon vaikutukset, jotka seuraavat neutseellisen materiaalin ja jätteen loppusijoittamisen tarpeen vähentymisestä sekä muut mahdolliset vaikutukset. Lisäksi on otettava huomioon lisääntyvä haitallisten aineiden päästöt verrattuna neutseellisen materiaalin käyttöön. Aineen tai esineen määrittelemisellä sivutuotteeksi pitäisi olla vähintään neutraali vaikutus ympäristöön ja terveyteen. Käytännössä mittavien elinkaariarviointien toteuttaminen on hankalaa tai joskus jopa mahdotonta, mutta jonkinlainen summittainen tarkastelu vaadituista asioista tulisi aina suorittaa.

## 3.7 EoW-kriteerien tulkinnasta

### 3.7.1 Hyödyntämistoimen läpikäyminen

Kerran jätteeksi luokitellun aineen tai esineen on ”läpikäytävä hyödyntämistoimi”, jotta jätteeksi luokittelu voidaan poistaa. Jos aineeseen tai esineeseen kohdistuva toimi on loppukäsittelytoimi eikä hyödyntämistoimi, on kyseessä aina jäte. Jätelain 6.1 §:n 15 kohdan mukaan *jätteen hyödyntämisellä* tarkoitetaan toimintaa, jonka ensisijaisena tuloksena jäte käytetään hyödyksi tuotantolaitoksessa tai muualla taloudessa siten, että sillä korvataan kyseiseen tarkoitukseen muutoin käytettäviä aineita tai esineitä, mukaan lukien jätteen valmistelu tällaista tarkoitusta varten. Hyödyntäminen ei siis rajoitu ainoastaan toimintoihin, joissa jäteperäinen materiaali korvaa neutseellisiä materiaaleja tuotannossa vaan myös esimerkiksi tilanteisiin, joissa se korvaa muita polttoaineita.

Kun jäte on läpikäynyt tällaisen hyödyntämistoimen tai useampia peräkkäisiä hyödyntämistoimia, se voi lakata olemasta jätettä, jos se täyttää myös muut EoW-kriteerit. Hyödyntämistoimen kriteeriä voidaan pitää kohtuullisen matalana, koska vähimmillään hyödyntämiseksi riittää esimerkiksi sen silmämääräinen tarkistaminen,<sup>103</sup> että jätevirran laatu täyttää tuotannossa vaaditut kriteerit ja aine tai esine on näin läpikäynyt hyödyntämisprosessin siinä tarkoituksessa kuin EoW-kriteerien yhteydessä määrätään.<sup>104</sup> Jos jätelajista annetaan erillinen EoW-säädös, siinä voidaan säännellä tarkemmin hyödyntämistoimessa hyväksyttävistä syöttöpanoksena toimivista jätteistä (”input”), hyväksytyistä käsittelyprosesseista ja -tekniikoista sekä siitä syntyvän EoW-lopputuotteen laadusta ja ominaisuuksista (”output”).

Ns. lopullisen hyödyntämistoimen jälkeen aine tai esine lakkaa olemasta jätettä muiden kriteerien täytyessä. Sääntelyssä on tarkoituksenmukaista määrittää tämä hyödyntämistoimi mahdollisimman tarkasti. Materiaalin kuljettamisen tai säilyttämisen sääntelyn

<sup>103</sup> Useiden jätevirtojen osalta hyödyntämistoimi on kuitenkin mittavampi kuin silmämääräinen tarkastus.

<sup>104</sup> Jätelain 6.1 §:n 13 kohdan mukaan uudelleenkäyttöön valmistelu tarkoittaa jätteen tarkistamiseksi, puhdistamiseksi tai korjaamiseksi toteutettavaa toimintaa, jolla käytöstä poistettu materiaali tai sen osa valmistellaan siten, että se voidaan käyttää uudelleen ilman muuta esikäsittelyä.

näkökulmasta se on jätettä ennen hyödyntämistoimen läpikäymistä ja ei-jätettä hyödyntämistoimen jälkeen. Esimerkiksi jätteen väliaikaiselle säilyttämiselle asetettu kolmen vuoden raja pätee ennen hyödyntämistä tapahtuvaan säilyttämiseen, mutta hyödyntämistoimen jälkeen vastaavaa rajaa ei ole. Jättestatuksen lakattua aineen tai esineen säilyttämistä on arvioitava jätelain 5 §:n jätteen määritelmän kautta: EoW-materiaali tulee taas määriteltyksi jätteeksi jos se on poistettu käytöstä, aiotaan poistaa käytöstä tai ollaan velvollinen poistamaan käytöstä. Eräissä tapauksissa säilyttämiseen voidaan myös soveltaa jätelain 72 §:n roskaamiskieltoa.

### 3.7.2 Yleinen käyttötarkoitus

Toisen kriteerin mukaan aineelle tai esineelle on oltava tosiasiallisesti hyödyllinen käyttötarkoitus, johon sitä käytetään yleisesti. Kriteeri on ainakin osittain päällekkäinen markkinoiden ja kysynnän kriteerin kanssa.<sup>105</sup> Esimerkiksi maarakentamisessa tapahtuvan hyötykäytön osalta voi olla välillä epäselvää, onko tosiasiaassa kysymys neitseellisen kivi- ja maa-aineksen korvaamisesta ja aidosta hyötykäytöstä vai pyritäänkö toiminnassa vain loppusijoittamaan jätettä ilman loppusijoittamisen vaatimuksia ja siitä aiheutuvia kustannuksia. Ehtona sille, että jätteen käyttö maarakentamisessa voidaan luokitella hyödyntämistoimeksi eikä piilotelluksi jätteen loppusijoittamiseksi, tulisi olla maarakentamishankkeen toteuttaminen riippumatta siitä, onko siihen käytettävissä jätettä. Käytännössä tämän arviointi voi kuitenkin olla hankalaa.<sup>106</sup>

Yleisen käyttötarkoituksen kriteeri määrittelee muiden kriteerien tulkintaa: markkinat ja kysyntä, käytön lailliset reunaehdot sekä ympäristö- ja terveysvaikutukset tulee ensisijaisesti arvioida aineen tai esineen käyttötarkoituksen kannalta. EU:n laajuisissa EoW-säädöksissä on ollut helppo löytää tällainen yleinen käyttötarkoitus: rauta-, teräs- ja alumiiniro-mua, lasimurskaa sekä kupariromua käytetään pääasiassa uusioraaka-aineiden valmistamisessa. Yleinen käyttötarkoitus on selvästi olemassa, jos ainetta tai esinettä käytännössä aina käytetään samaan tarkoitukseen.<sup>107</sup> Yleisen käyttötarkoituksen olemassaoloa voidaan arvioida myös teollisen käyttötarkoituksen tavallisuuden perusteella.<sup>108</sup> Yksittäiset materiaalin käyttökohteet eivät välttämättä riitä takaamaan yleistä käyttötarkoitusta. Näyttää myös siltä, että jos jäteperäisen materiaalin käytölle on laatu- tai muita standardeja, on yleinen käyttötarkoitus todennäköisesti olemassa.<sup>109</sup> On kuitenkin epätodennäköistä, että

<sup>105</sup> JRC 2008, s. 8–16.

<sup>106</sup> Ks. European Commission: Guidance on the interpretation of the term backfilling. Saatavissa <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/4953052/Guidance-on-Backfilling.pdf/c18d330c-97f2-4f8cbadd-ba446491b47e> tai <http://ow.ly/Mh7N301vKb5>.

<sup>107</sup> JRC 2010a, s. 21; JRC 2011b, s. 23; JRC 2011a, s. 66; JRC 2011b, s. 18.

<sup>108</sup> JRC 2009, s. 30.

<sup>109</sup> JRC 2008, s. 16.

EU:n tai kansallisella tasolla annettaisiin EoW-säädöksiä marginaalisesti hyödynnettävien jätevirtojen osalta. Näissä tilanteissa EoW-statuksen tapauskohtainen arvioiminen voi olla tarpeellista.

Komissio esittää ehdottamassaan jätepuitedirektiivin muutoksessa, että yleisen käyttötarkoituksen kriteeri muutettaisiin muotoon "ainetta tai esitettä voidaan käyttää erityisiin tarkoituksiin".<sup>110</sup> Näyttää siltä, että muutoksessa on haluttu korostaa, että kun käyttötarkoitus on oikeasti olemassa eikä kyse ole tosiasiallisesti jätteen loppukäsittelystä kriteeri tulisi nähdä täytetyksi. Vaihtoehtoisesti komissio haluaa laventaa kriteerin tulkintaa ja lisätä hyötykäytön mahdollisuuksia.

### 3.7.3 Markkinat tai kysyntä

Kolmas EoW-kriteeri vaatii, että aineelle tai esineelle on markkinat tai kysyntää. Selvin kolmannen kriteerin täyttämistä osoittava seikka on, että aineelle tai esineelle on jo olemassa markkinat. Joidenkin jätevirtojen hyötykäytöllä ja markkinoilla on pitkät perinteet: esimerkiksi lasimurskaa on kierrätetty kymmeniä vuosia.<sup>111</sup> Tällaisten jätteiden osalta on selvää, että markkinat ovat olemassa. Eron vetäminen varman ja potentiaalisen käytön välille voi toisinaan olla ongelmallista.<sup>112</sup> On kuitenkin myös mahdollista säätää vähemmän kehittyneet markkinat omaavista jätevirroista ja niiden jätestatuksen lakkaamisesta. Markkinoita ja kysyntää tulee arvioida EU:n laajuisissa säädöksissä EU:n tasolla ja kansallisessa sääntelyssä kansallisella tasolla.

Kysyntää arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös mahdollisuus vaikuttaa sääntelyllä kysynnän muodostumiseen. Jokin tuotantoprosessi voi esimerkiksi kuluttaa suuria määriä tiettyä raaka-ainetta, joka voidaan korvata jäteperäisellä materiaalilla, mutta sen käytön esteenä on (mahdollisesti jätteen luokittelusta seuraavia) hallinnollisia pullonkauloja. Näin luodaan mahdollisuus säädellä myös sellaisten jätevirtojen, joilla ei vielä ole vakiintuneita markkinoita, jätestatuksen lakkaamisesta. Näissäkin tilanteissa on pystyttävä osoittamaan markkinoiden potentiaali.<sup>113</sup> Markkinoiden kehittymiseen ja kysynnän rakentamiseen vaikuttavia seikkoja ovat neitseellisen materiaalin saatavuus sekä hinnan ja laadun eroavaisuudet neitseellisen ja jäteperäisen materiaalin välillä. Materiaalien hintoihin vaikuttavat luonnollisesti esimerkiksi primaarisen materiaalin hankkimisen kustannukset sekä sekundaarisen materiaalin erottelun ja tarvittavan prosessoinnin kustannukset. Saatavuuden ongelmat vaikuttavat usein myös materiaalin hintaan. Jos halpoja materiaaleja

<sup>110</sup> KOM (2015) 595 lopullinen, s. 14.

<sup>111</sup> JRC 2009, s. 75.

<sup>112</sup> See JRC Scientific and Technical Reports: End of Waste criteria, final. European Communities, s. 8.

<sup>113</sup> JRC 2009, s. 31–32.

joudutaan kuljettamaan pitkiä matkoja ennen hyödyntämistä, se ei todennäköisesti ole kannattavaa.

Jäteperäisen raaka-aineen matalampi hinta kannustaa tuottajia siirtymään niihin neitseellisten materiaalien sijaan. Esimerkiksi metalliromun kysyntä on vain jatkuvasti kasvanut eikä sitä ole edes haitannut romun osittainen huono laatu.<sup>114</sup> Kolmannen kriteerin arvioinnissa pääasia on, ettei EoW-säädöksen seurauksena synny suuria määriä EoW-materiaaleja, joiden käyttäminen ei ole tosiasiasa mahdollista säädöksessä rajatun käyttötarkoituksen mukaisesti.<sup>115</sup> Näyttää siltä, ettei tapauskohtaisessa päätöksenteossa markkinoiden ja kysynnän kriteerin täyttymistä voida pitää kovinkaan ankarana. Riittäväksi kynnykseksi kriteerin täyttämiseksi voidaan usein pitää varmahkoa käyttötarkoitusta.

Materiaalin jätestatusta arvioitaessa voidaan markkinoiden ja kysynnän kriteerin yhteydessä ottaa huomioon saatavuuden tai kysynnän kausittaisuus tai tulevaisuuden markkinatrendit. Tämän perusteella materiaalin tavallista pidempi väliaikainen säilyttäminen voi olla sallittua. Väliaikaisella säilyttämisellä voi olla merkittäväkin vaikutus materiaalin tarjonnan ja kysynnän tasapainottamisen kannalta.<sup>116</sup>

### 3.7.4 Käyttötarkoituksen mukaiset tekniset vaatimukset ja vastaaviin tuotteisiin sovellettava sääntely

Kun aine tai esine lakkaa olemasta jätettä EoW-prosessin kautta, sitä eivät enää koske jätelainsäädäntö tai sen vaatimukset vaan sama sääntelykehikko, joka koskee vastaavia tuotteita. Neljäs EoW-kriteeri määrää, että aine tai esine täyttää käyttötarkoituksensa mukaiset tekniset vaatimukset ja on vastaaviin tuotteisiin sovellettavien säännösten mukainen. Kriteerillä halutaan yhtäältä varmistaa, että aineen tai esineen käyttäminen suunnitellussa käyttötarkoituksessa ei ole lainvastaista. Toisaalta pyritään siihen, että ainetta ja esinettä voidaan käyttää turvallisesti huomioon ottaen vastaavia tuotteita koskeva lainsäädäntö. Muiden kriteerien tavoin myös neljäs kriteeri on sidottu ennalta määrättyyn käyttötarkoitukseen. Neljäs kriteeri liittyy olennaisesti viidenteen kriteeriin (käyttö ei kokonaisuutena arvioiden aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle), ja ympäristö- ja terveysvaikutusten arvioinnilla on olennainen asema käytön laillisuuden arvioinnissa.<sup>117</sup>

<sup>114</sup> JRC 2008, s. 298.

<sup>115</sup> JRC 2009, s. 6; Tämä toteuttaa hyvin C-416/02 & C-121/03 komissio v Espanja (2005) ECR I-07487 ennakkoratkaisua, jossa todettiin, että hevosenlanta, joka ei tule hyödyntämistarkoitukseen luetaan vieläkin jätteeksi vaikka jätevirran hyödyntämiseen menevät osat eivät olisi jätettä.

<sup>116</sup> JRC 2008, s. 36, 45.

<sup>117</sup> JRC 2008, s. 8, 11, 16.

Vastaavia tuotteita koskeva sääntely ja jätemateriaalin riittävän laadun varmistaminen voi aiheuttaa huomattavia valvontakustannuksia ja suuren hallinnollisen taakan. Esimerkiksi mahdollinen REACH-rekisteröinti voi olla hallinnollisesti raskas ja kallis joskin välttämätön prosessi, jos tietty aine tai esine halutaan saattaa markkinoille ei-jätteenä. REACH-sääntelyn sivutuote- ja hyödyntämispoikkeukset vähentävät soveltuessaan kuitenkin sen aiheuttamaa sääntelytaakkaa. Tilalle tulevan sääntelykehikon kartoittaminen on olennaista EoW-sääntelyssä: viidennessä kriteerissä säädetään, että on pystyttävä takaamaan, että aineen tai esineen käytön aiheuttamat ympäristö- ja terveysvaikutukset pystytään hallitsemaan jätelainsäädännön soveltumisen loputtuakin.<sup>118</sup> Sääntelyn arviointi jakautuu kolmeen vaiheeseen: 1) millainen laatu tarvitaan suunniteltuun käyttötarkoitukseen, 2) mitkä ovat lopputuotteen tekniset vaatimukset, ja 3) EoW-sääntelyn yhteensopivuus kansallisen ja ylikansallisen tuotteita koskevan sääntelyn kanssa.<sup>119</sup> EoW-materiaalin tuotelainsäädännön vastaavuutta voidaan säännellä tehokkaasti EoW-säädöksessä, jossa voidaan esimerkiksi säädellä hyväksyttävistä käyttökohteista, lähtömateriaaleista ja lopputuotteista sekä niiden ominaisuuksista.

### 3.7.5 Ympäristö- ja terveysvaikutukset

Viides EoW-kriteeri määrää, että aineen tai esineen käyttö ei kokonaisuutena arvioiden aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Kriteeri toimii eräänlaisena lainsäädännön tarkoitusta varjelevana ”perälautana” silloin, kun neljännen kriteerin avulla ei pystytä riittävästi varmistamaan, ettei jätetestatuksen loppumisella ole kielteisiä ympäristö- tai terveysvaikutuksia. Vaikutusten arviointi vaatii (tapauksesta riippuen enemmän tai vähemmän perusteellista) aineen tai esineen elinkaaren tarkastelua ja sen vaikutusten vertaamista primaarisen aineen elinkaareen ja sen ympäristö- ja terveysvaikutuksiin. Kriteerin taustalla on tarve varmistaa, ettei materiaalin turvallinen käyttö vaadi sen kontrollointia jätelainsäädännön sisällä.<sup>120</sup> Vaikutusten arvioiminen tapahtuu muiden kriteerien lailla ennalta määrätyn käyttötarkoituksen puitteissa.<sup>121</sup> Arvioinnissa tulee ottaa huomioon kaikki elinkaaren aikana syntyneet suorat ja epäsuorat positiiviset ja negatiiviset vaikutukset ympäristöön ja terveyteen.<sup>122</sup> Arvion tulee perustua luonnontieteelliseen tietoon mahdollisista vaikutuksista.<sup>123</sup>

<sup>118</sup> JRC 2009, s. 55.

<sup>119</sup> JRC 2009, s. 30.

<sup>120</sup> JRC 2008, s. 10, 18.

<sup>121</sup> Arviointi pitää sisällään mm. kasvihuonekaasupäästöt, muut päästöt ilmaan, kuljetuksen ja säilytyksen riskit ja kaikki mahdolliset epäpuhtauksien aiheuttamat ympäristö- ja terveysongelmat, jotka ovat voivat syntyä aineen tai esineen elinkaaren aikana. Arvioinnin kannata on irrelevanttia syntykö esimerkiksi ympäristövahinko ilmaa, maahan vai veteen.

<sup>122</sup> JRC 2008, s. 30–31.

<sup>123</sup> JRC 2009, s. 30.

Arvioinnissa punnitaan vastakkain EoW-säädöstä edeltävää tilannetta ja tilannetta, joka todennäköisesti seuraisi säädöksen säätämisestä. EoW-säätelyn tulee tarjota vähintään samanlainen ympäristön- ja terveydensuojelun taso kuin ennen säädöstä, mielellään kuitenkin parempi.<sup>124</sup> Ongelmana on, että eri ympäristövaikutukset eivät ole keskenään yhteismitallisia. Käytännössä arvioitsija joutuu kuitenkin ottamaan asiaan kantaa. Negatiivisten ympäristövaikutusten lisäksi on arvioissa otettava huomioon myös positiiviset ympäristövaikutukset. Positiivisia ympäristö- ja terveysvaikutuksia pystytään saavuttamaan, kun jäteperäinen materiaali korvaa jonkin neitseellisen materiaalin joko tuotantolaitoksessa tai laajemmassa talouden kontekstissa. Arvioissa tulisi ottaa huomioon säädöksen vaikutus ekosysteemeihin, ihmisten hyvinvointiin sekä jäteperäisen raaka-aineen käytön materiaali-tehokkuuteen.<sup>125</sup>

Kun jättemateriaalilla korvataan neitseellinen raaka-aine, neitseellisen raaka-aineen tarve tuotannossa vähenee ja useimmiten voidaan siirtyä kevyempiin tuotantoprosesseihin. Tämän lisäksi jättemateriaalin käyttäminen pidentää alkuperäisen tuotteen elinkaarta ja näin saa aikaan positiivisia ympäristövaikutuksia jätteen loppukäsittelyn tarpeen poistumisen kautta. Esimerkiksi jätteen kaatopaikalle sijoittamisella on väistämättä haitallisia ympäristövaikutuksia. Tuotantoprosessit ovat melko samanlaisia käyttäessään jäteperäisiä ja neitseellisiä materiaaleja. Usein kuitenkin joitakin tuotannonvaiheita voidaan ohittaa, kun käytetään jäteperäisiä materiaaleja, koska ne ovat neitseellisiä materiaaleja valmiimpia tuotantoprosesseihin. Esimerkiksi kupariromua tai jäteperäistä paperia käytettäessä on saatu aikaan huomattavia säästöjä verrattuna neitseellisiä materiaaleja käyttävin tuotantoprosesseihin.<sup>126</sup> Lisäksi jäteperäisten raaka-aineiden käyttämisen etuna voi olla esimerkiksi raaka-aineiden kuljetusmatkojen lyhentyminen.<sup>127</sup>

Kriteerin arvioinnissa on otettava huomioon jätteeksi luokittelusta poistuneen aineen tai esineen käsittelijä. On selvää, että kun jäteperäistä materiaalia käytetään osana teollista prosessia, voidaan sen käyttäjiltä vaatia enemmän tietotaitoa kuin kuluttajilta. Materiaaleja tuskin päätyy yksittäisille kuluttajille. Ammattikäytössä materiaalien vaaraominaisuuksien hallinnalle on paremmat edellytykset ja tällöin materiaalit voisivat pitää sisällään suurempia ympäristö- ja terveysriskejä kuin kuluttajakäytössä olevat materiaalit.<sup>128</sup>

<sup>124</sup> Ks. JRC 2008, s. 16.

<sup>125</sup> JRC 2008, s. 32.

<sup>126</sup> Ks. JRC 2011b, s. 41; JRC 2011c, s. 44.

<sup>127</sup> JRC 2008, s. 10; JRC 2009, s. 15.

<sup>128</sup> Ks. POPELY/2674/2015, s. 10.

### 3.8 Yhteenveto kriteerien tulkinnasta

Monet jätelain 5.2 §:n ja 5.4 §:n kriteereistä ovat osittain päällekkäisiä ja niillä on lukuisia linkkejä toisiinsa: esimerkiksi neljänteen EoW-kriteeriin sisältyvä teknisten standardien mukaisuus varmistaa sen, että ainetta tai esinettä voidaan tosiasiallisesti käyttää tarkoitetuissa tuotantoprosesseissa, ja että aine tai esine soveltuu markkinoille. Kriteerit ovat joustavia ja osin jäsentymättömiäkin, joten niiden sisältöä voidaan tulkita eri tavoilla. Kriteerien päällekkäiset tarkoitukset tulisi ottaa huomioon ja esimerkiksi joustaa käyttötarkoituksen yleisyyden kriteerissä, jos materiaalin käyttö on varmaa esimerkiksi ilmeisten markkinoiden tai selvän kysynnän vuoksi. Sivutuotestatuksessa ensimmäinen kriteeri on kirjoitettu muotoon ”jatkokäytöstä on varmuus”, mikä asettaa riman hieman EoW-kriteerejä korkeammalle käyttötarkoituksen varmistamisessa. EoW:n osalta riittää yleensä, että käyttötarkoitus voidaan taata markkinoiden ja kysynnän kautta.

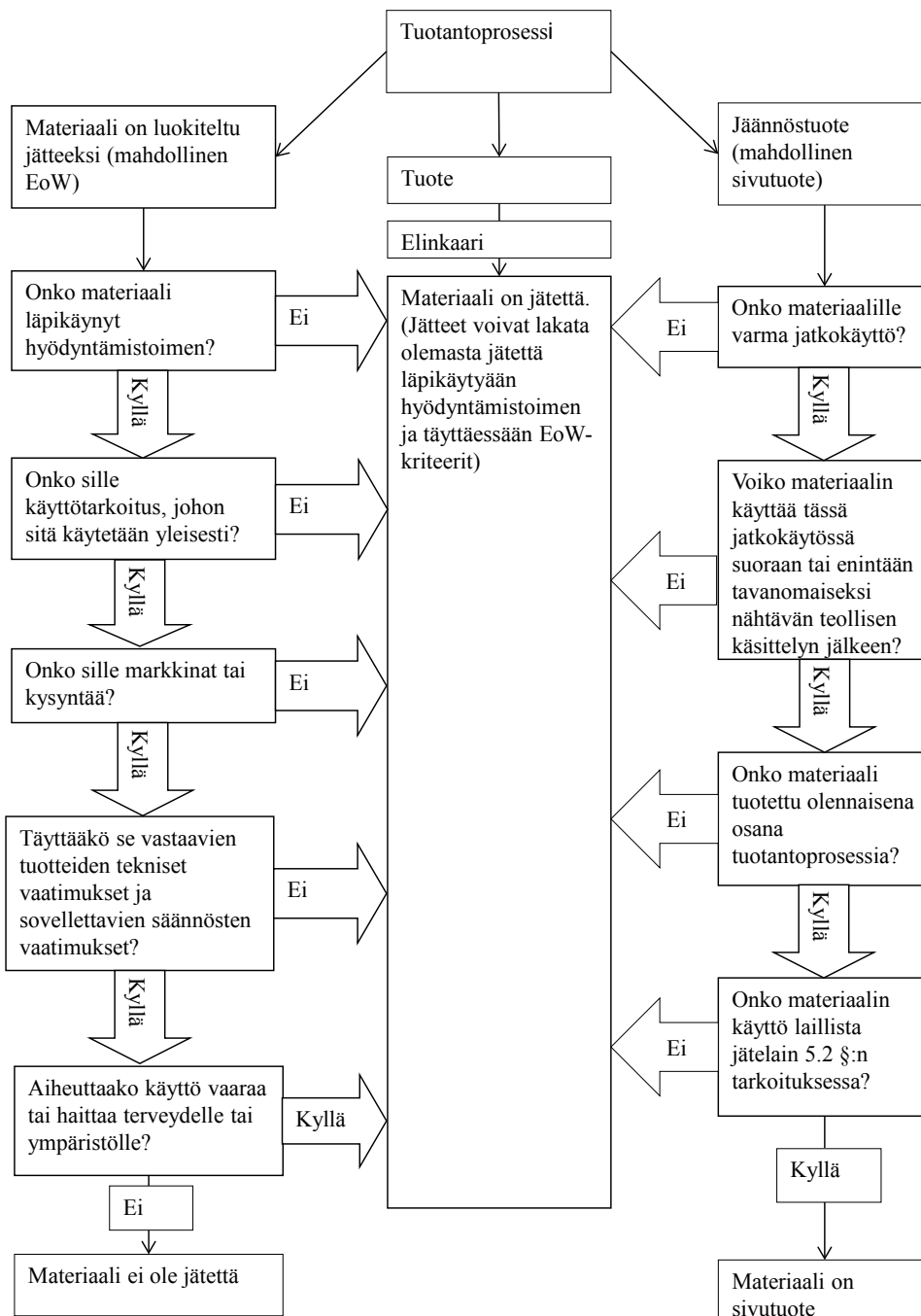
Vähiten joustava kriteereistä on ympäristö- ja terveysvaikutuksia käsittelevä kriteeri.<sup>129</sup> EoW- tai sivutuotestatuksen saaminen ei ole mahdollista, jos seurauksena on kielteinen ympäristö- tai terveysvaikutus tai sellaisen merkittävä riski. Erillisessä säädöksessä annettavien kriteerien muotoilemisen tulisi perustua lainsäädännön tarkasti arvioituihin vaikutuksiin, kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, EU:n ja kansallisen jätepolitiikan tavoitteiden täyttämiseen, sekä tapauskohtaiseen arviointiin tietyn jätevirran ominaisuuksista ja sen jättestatuksesta poikkeamisesta seuraaviin mahdollisiin hyötyihin ja haittoihin.

Ympäristö- ja terveysvaikutuksia käsittelevä kriteeri on arvioinnin näkökulmasta erityisen ongelmallinen. Kriteerissä puhutaan kokonaisarviointista ja painotetaan, että arvio tulisi tehdä ottaen huomioon jättestatuksesta poikkeamisen vaikutukset kokonaisuutena. Karkealla tasolla kyse on luonnonvarojen säästymisen ja jäteperäisen materiaalin käytön ympäristöriskien välisestä punninnasta. Eri vaikutustyyppit eivät ole yhteismitallisia. Tuotteen koko elinkaaren ja sen vaihtoehtoisten elinkaarien vertailu on käytännössä mahdotonta ainakin tapauskohtaisessa päätöksenteossa. Lainsäädäntötyössä arvioinnilta ja siihen suunnatuilta resursseilta voidaan odottaa tapauskohtaista päätöksentekoa enemmän, mutta myös asetuksen säätämisen yhteydessä ympäristökriteerin arviointi on väistämättä summittaista. Useiden materiaalien osalta on kuitenkin melko selvää, ettei jäteperäisten vaihtoehtojen käyttäminen neitseellisten materiaalien sijaan aiheuta merkittäviä ympäristö- ja terveyshaittoja. Verrattaessa jätteiden hyödyntämisen ja loppukäsittelyn riskejä sorsutaan herkästi siihen harhaan, että poltettu tai kaatopaikalle sijoitettu jäte ei voisi aiheuttaa terveys- ja ympäristöhaittoja siinä missä hyödynnettäväkin jäte.

<sup>129</sup> Turunen 2014, s. 54–55.

Tiivistäen kriteerien tulkinassa on kysymys siitä, että 1) jätteenä olevan aineen tai esineen hyötykäytön aiheuttamat ympäristö- ja terveysriskit voidaan hallita, 2) jäte menee aitoon hyötykäyttöön eikä menettelyä käytetä keinona kiertää jätteen säilyttämistä tai loppukäsittelyä koskevaa lainsäädäntöä.

**Kuvio 1. Jätteeksi luokittelun päättymisen**





## 4 Jätekohtaiset tapaustarkastelut

### 4.1 Johdanto

Selvityksessä tarkasteltiin viittä jätejätettä tapauskohtaisesti: betonimurske maarakentamisessa,<sup>130</sup> asfalttijäte uuden asfaltin (uusioasfaltin) valmistamisen raaka-aineena,<sup>131</sup> puumurskeen käyttö raaka-aineena,<sup>132</sup> kierrätysmuovi<sup>133</sup> ja kierrätyspaperi.<sup>134</sup> Tarkasteluun ei saatu mukaan yhtään teollisuuden sivuvirtaa.<sup>135</sup>

Tapaustarkastelut toteutettiin toiminnanharjoittajille tehdyn kyselylomakkeen ja täydentävien haastattelujen pohjalta. Kyselyssä vastaajia pyydettiin vertaamaan jäteperäisen materiaalin hyödyntämisen hallinnollisia kustannuksia jätestatuksen päättymisen jälkeisiin kustannuksiin. Lisäksi vastaajia pyydettiin kuvaamaan muita sääntelytaakan lähteitä vapaasti sekä sitä, miten jätestatus tai sen päättymisen vaikuttaisi niihin ja jätemateriaalien käyttöön. Toiminnanharjoittajia pyydettiin myös kuvailemaan muita mahdollisia keinoja edistää jätteen hyödyntämistä kuin jätteeksi luokittelun päättäminen. Kyselyn ja haastattelun jälkeen tutkijat kirjoittivat ensimmäisen version tapauskuvauksesta, jonka jälkeen haastatelluilla oli mahdollisuus täydentää ja kommentoida kuvausta. Kommenttien perusteella tutkijat laativat (oman näkemyksensä mukaisen) lopullisen tapauskuvauksen.<sup>136</sup>

<sup>130</sup> Tarkastelussa on konsultoitu infrarakentamisen ammattilaisten toimiala- ja työnantajajärjestöä Infra ry:tä, Rudus Oy:tä sekä pienempiä betonimursketta toiminnassaan käyttäviä tai sen käyttöä pohtivia toimijoita.

<sup>131</sup> Tässä tarkastelussa on konsultoitu Infra ry:tä ja haastatteluissa ovat olleet edustajat Lemminkäinen Oyj:stä, NCC Roadsista, SL asfaltti Oy:stä ja Skanska Oy:stä.

<sup>132</sup> Tässä tarkastelussa konsultoimassa oli Destaclean Oy.

<sup>133</sup> Fortum Waste Solutions (ja Suomen kierrätysmuovi) tarjosivat asiantuntemustaan tätä tarkastelua varten.

<sup>134</sup> Suomen Keräystuote konsultoi jätestatuksen aiheuttamasta sääntelytaakasta.

<sup>135</sup> Teollisuuden jäännöstuotteet ja niiden käyttöön johtavat tuotantoprosessit ovat usein ominaisuuksiltaan erikoisia, jolloin yleisen säädöksen laatiminen ei ole helppoa. Tapauskohtainen päätöksenteko ympäristöluvan yhteydessä soveltuukin yleistä säädöstä paremmin mahdollisesta sivutuotestatuksesta päättämiseen.

<sup>136</sup> Tapauskuvaukset ovat selvityksen aineistoja, joita ei sellaisenaan julkaista.

Seuraavissa alaluvuissa avataan tapaustarkastelussa esille nousseita keskeisiä seikkoja. Vaikka tarkastelut kohdistuivat varsin erilaisiin jätevirtoihin, voidaan niiden pohjalta tehdä joitain yleisempiäkin johtopäätöksiä jätteeksi luokittelun päättävän sääntelyn reunaehdoista. Toisaalta osa tapausten tuottamasta tiedosta on selvästi jätevirtakohtaista ja sellaisenaan huonosti yleistettävissä. Tosin myös tapauskohtainen tieto on hyödyllistä arvioitaessa sääntelyn kehittämistä kyseisessä tapauksessa.

## 4.2 Oikeudellinen ennakoitavuus ja yhdenvertaisuus

Sääntelyn heikko ennakoitavuus voi olla suurempi taakka kuin sääntely itse. Tästä näkökulmasta selvä käsitys materiaalin statuksesta ja siihen liittyvästä sääntelystä voi olla jopa tärkeämpää kuin luokituspäätös ja siitä seuraava sääntely itsessään. Epävarmuus sääntelyn sisällöstä ensinnäkin tuottaa hallinnollista taakkaa erilaisten oikeudellisten selvitysten muodossa (ns. perehtymiskustannukset). Lisäksi oikeudellinen epävarmuus vaikeuttaa ja hidastuttaa investointeja, jotka tässä yhteydessä voivat liittyä esimerkiksi jätteenkäsittelyprosessien tai liiketoimintakonseptien kehittämiseen. Jätteeksi luokittelun yhteydessä epävarmuus voi liittyä joko sääntelyn aineelliseen sisältöön (ts. onko materiaali lain mukaan jätettä vai ei) tai menettelyyn, jolla itse aineelliseen kysymykseen saadaan selvyys (oma tulkinta, valvontaviranomainen, lupaviranomainen?).

Varsinkin EoW-sääntelyn heikko ennakoitavuus nousi esille useassa tapauksessa. Yleisten EoW-asetusten uskotaan tuovan ennakoitavuutta sääntelyyn ja liiketoiminnan kehittämiseen. Erityisen heikko ennakoitavuus liitettiin tapauskohtaiseen päätöksentekoon. Viranomaiset eivät tiedä, missä menettelyssä jätestatuksesta voidaan päättää ja minkälaisia päätösten tulisi olla sisällöltään. Heikon ennakoitavuuden ongelma koskee erityisesti jätevirtoja, joiden käytöstä ei ole erityistä sääntelykehikkoa, kuten muovi. Sen sijaan esimerkiksi betonimurskeen hyödyntämisen kannalta ennakoitavuusongelma on pitkästä sääntelyhistoriasta johtuen selvästi pienempi. Voidaan myös arvioida, että kohdistuessaan homogeeniseen jätevirtaan EoW-sääntelyn ennakoitavuutta lisäävä merkitys on pienempi kuin laadultaan heterogeenisemmän materiaalin osalta.

Epäselvä oikeustila liittyy myös yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Lisääntynyt paine jätteen hyödyntämiselle on lisännyt toiveita ja painetta arvioida jätteeksi luokittelun päättymisen edellytyksiä. Epävarma ja osin sääntelemätön tilanne voi johtaa siihen, että viranomaispäätöksenteko vaihtelee merkittävästi ja toiminnanharjoittajia/materiaaleja ei kohdella tasa-arvoisesti. Jätealalla yhdenvertaisuusongelmaa lisää se, että osa toiminnanharjoittajista ja materiaaleista toimii ns. harmaalla alueella – lain mukaan jätteeksi luokiteltavia materiaaleja käytetään kuin vastaavia neitseellisiä materiaaleja, soveltamatta jätesääntelyä. Harmaa alue ei kaikissa tapauksissa ole ongelma terveyden ja ympäristönsuojel-

lun näkökulmasta, mutta toiminnanharjoittajien ja materiaalien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta se on. Sääntelyn kehittäminen todennäköisesti lieventäisi ongelmaa.

### 4.3 Jätteeksi luokittelu sääntelytaakan aiheuttajana

Tapaustarkasteluaineiston perusteella ei voida tehdä tarkkoja eikä varsinkaan määrällisiä arvioita jätteeksi luokittelun aiheuttamasta sääntelytaakasta. Ne kuitenkin vahvistavat jo lainsäädännön pohjalta muodostuvaa käsitystä siitä, että jätestatus on itsenäinen sääntelytaakan lähde ja vaikeuttaa usein materiaalin hyödyntämistä. Jätestatus tuo mukanaan erilaisia hallinnollisia vaatimuksia ("hallinnollinen taakka") ja lisää materiaalin hyödyntämisen kustannuksia. Harvoissa tapauksissa jätestatus voi esimerkiksi urakkasopimuksessa olevan kiellon tai hankintaa koskevien ohjeiden johdosta jopa estää materiaalin hyödyntämisen. Useimmiten on kuitenkin kyse siitä, että materiaalin käyttö jätteenä on neitseellisen tuotteen käyttämistä rajatumpaa tai vaatii esimerkiksi ympäristöluvan tai ilmoituksen.

Myös "jätestigma" on todellinen ilmiö, joskin sen merkitys sääntelytaakan rakentumisessa on tapauskohtainen ja vaikeasti erotettavissa konkreettisista käytön rajoituksista tai vastuurseikeistä. Betonimurske on esimerkki siitä, että jo laajasti hyödynnetyn ja vähäisen hallinnollisen taakan (MARA-asetus + rekisteröinti) rasittaman materiaalin (tai osan siitä) imagoa voidaan jätteeksi luokittelun päättävällä sääntelyllä edistää nykyisestä. Toisaalta jätteeksi luokittelun stigmavaikutus on vähentymässä "kierrätyksen" myönteisen imagon vahvistuessa.

Jätestatuksen päättyminen ei vaikuta siihen sääntelytaakkaan, joka muodostuu ennen ratkaisevaa hyödyntämistointia. Jäteasfaltin osalta tämä osoittautui ratkaisevaksi EoW-sääntelyn mielekkyyden kannalta. Jäteasfaltin lopullinen hyödyntäminen tapahtuu rouheena. Jäteasfaltti on kuitenkin säilytettävä ns. pala-asfalttina ennen rouhimista ja hyödyntämistä uuden asfaltin valmistamisessa. Asfalttia ei voi varastoida pitkään rouheena toimipaikalla, koska se imee huomattavia määriä kosteutta. Sääntelytaakan keventämisen näkökulmasta jätestatuksen päättyminen tulisikin koskea jo toimipaikalle vastaanotettua (ja laadultaan tarkastettua) pala-asfalttia. Tällöin sitä voisi muun ohella varastoida toimipaikalla ja siirtää toimipaikalta toiselle ilman jätesääntelystä tulevia velvoitteita. Lainsäädännön mukaan ("on läpikäynyt hyödyntämistoimen") asfalttijäte voi kuitenkin lakata olemasta jätettä vasta rouhimisen jälkeen; vasta silloin asfaltti vastaa vastaaville neitseellisille tuotteille asetettuja laatuvaatimuksia ja on käytettävissä samaan tarkoitukseen. Pala-asfaltti ei ole vielä läpikäynyt ratkaisevaa hyödyntämistointia siinä merkityksessä kuin jätelain 5 §:n 4 momentin 1 kohdassa tarkoitetaan.

Jäteperäisten materiaalien hyödyntämiselle on myös esteitä, joihin ei voida oleellisesti puuttua kansallisen EoW-säätelyn kautta. Esimerkiksi paperijätteen tarkastelussa huomattiin, että jos jätettä voitaisiin kuljettaa vapaasti valtioiden välillä, olisi sen tehokkaammalle hyödyntämiselle paremmat edellytykset. Sisämarkkinoilla tai kolmansiiin maihin liikkuvien jätevirtojen jätteeksi luokittelun päättäminen ei kuitenkaan ole mahdollista kansallisella päätöksellä, elleivät muiden siirtoon osallistuvien maiden viranomaiset ole samaa mieltä jätestatuksen päättymisestä. Kansallinen säädös vaikuttaisi suoraan vain maan sisäisten kuljetusten hallinnolliseen taakkaan poistamalla kuljettajilta velvollisuuden ilmoittautua jätelain 142 §:n mukaiseen jätehuoltorekisteriin.

#### 4.4 Jätesäätelyn tilalle tulevan säätelyn merkitys säätelytaakan kannalta

Jätteeksi luokittelun päättymisen seurauksena tilalle tuleva säätelytaakka on tapauskohtaista. Välttämättä tilalle ei tule juuri mitään uutta säätelyä. Osa ns. tuotesäätelystä – joka voi olla soft law-tyyppistä itsesäätelyä tai perustua sitovaan lainsäädäntöön – soveltuu käytännössä jo jätevaiheessa. Esimerkiksi rakennustuotesäätelyä sovelletaan myös jäteperäisiin materiaaleihin, kuten betonimurskeeseen tai asfalttiin. Asfaltti- ja betonijätteet täyttävät pääosin hyvin laatuvaatimukset ja tekniset standardit, joita on asetettu neitseellisille raaka-aineille. Keskeinen keino jätteiden ”tuotteistamisessa” on juuri niihin kohdistuvan (tuote)säätelyn lisääminen vapaaehtoisesti. Tällöin jätestatuksen päättymisen merkitsee säätelyn kannalta vain päällekkäisyyden poistamista.

Toisaalta varsinkin REACH-säätely voi tulla sovellettaviksi nimenomaisesti vaihtoehtona jätesäätelylle. REACH-säätely voi aiheuttaa merkittävää kertaluontoista säätelytaakkaa ja kustannuksia jätteeksi luokittelun päätyttyä. REACH-asetuksessa säädetty rekisteröintivelvoite ei pääsääntöisesti koske esineinä pidettyjä materiaaleja, kuten betonimurskettä. Tosin REACH sääntelee myös aineita esineissä, joten esineet eivät kokonaan rajaudu soveltamisalan ulkopuolelle. Esimerkiksi käyttöturvallisuustiedote-velvoitteet voisivat koskea myös betonimurskettä. Aineiksi ja seoksiksi luokitellut jäteperäiset materiaalit on REACH-rekisteröitävä, jos asetuksessa säädettyjä vapautuksia rekisteröinnistä ei voida soveltaa. Hyödyntämisprosessissa syntyvän aineen rekisteröintiä koskevaa vapautusta voitaisiin todennäköisesti soveltaa UVCB-aineita lukuun ottamatta useimmille muille EoW-materiaaleille. Silloinkin kun vapautus ei ole mahdollinen, on kalliin päärekisteröinnin vaihtoehtona usein käytettävissä ns. jäsenrekisteröinti, mikäli aine on jo rekisteröity. Tällöin toiminnanharjoittaja liittyy jo olemassa olevaan tietojenvaihtofoorumiin (SIEF), joka on perustettu rekisteröinnissä tarvittavien tietojen ja niistä aiheutuvien kustannusten jakamiseksi rekisteröijien kesken.

Voi myös olla, että alkuperäisen aineen rekisteröijältä joudutaan ostamaan käyttöturvallisuustiedotteen käyttöoikeus. Esimerkiksi asfalttijätteen osalta tarvittavat rekisteröinnit on jo tehnyt alan eurooppalainen keskusliitto, joten REACH ei todennäköisesti aiheuttaisi lisätaakkaa. Vastaavasti kierrätysmuovien osalta jätteeksi luokittelun päättäminen saattaisi tuoda merkittäviä REACH-velvoitteita. Rekisteröintivelvoitteen ja käyttöturvallisuustiedote-velvoitteen lisäksi joissain tapauksissa jouduttaisiin hakemaan komissiolta lupaa käyttää REACH-asetuksen liitteessä XIV listattuja erityistä huolta aiheuttavia aineita.

Kaiken kaikkiaan REACH-asetuksen aiheuttamat hallinnolliset kustannukset voivat olla tapauskohtaisesti merkittäviä, mutta ne ovat pitkälti kertaluontoisia. Siksi voidaan arvioida, että pidemmällä tähtäimellä jätteeksi luokittelun päättävä sääntely on materiaaliin kohdistuvan sääntelytaakan kannalta hyvä vaihtoehto.

## 4.5 Jätteeksi luokittelun päättävän sääntelyn aiheuttama sääntelytaakka

Tuotesääntelyn lisäksi itse jätteeksi luokittelun päättämiseen johtava sääntely, eli valtioneuvoston asetus tai (lupa)viranomaisen päätös, aiheuttaa sääntelytaakkaa. Lainsäädäntö asettaa tietyt minimivaatimukset jätteeksi luokittelun päättävän sääntelyn sisällölle, ja näitä minimivaatimuksia tullaan valmisteilla olevan jätepuitedirektiivin muutoksen seurauksena sääntelemään entistä tarkemmin. Silti tapauskohtaisella arvioinnilla tulee tässäkin olemaan oleellinen merkitys. Jätteen ympäristökelpoisuus ja suunniteltujen käyttösovellusten riskit ratkaisevat sen, kuinka pitkä jätesääntelyn varjo on; ts. kuinka paljon sääntelyä vaaditaan, jotta jätteeksi luokittelu voidaan päättää. Tämä pätee sekä yleiseen normintaan että tapauskohtaiseen päätöksentekoon.

Esimerkiksi betonimurskeen mahdollisessa EoW-sääntelyssä keskeiset rajaukset liittyvät betonimurskeen laatuvaatimukseen ja hyväksytyihin käyttötarkoituksiin (esim. maarakennuskäyttö pohjavesialueilla, betonin valmistuksessa) sekä siihen, voiko betonimurske lakkata olemasta jätettä muualla kuin ympäristöluvassa omaavassa laitoksessa. Puumursketta koskeneessa ympäristöluvassa EoW-status rajattiin murskeen käyttöön tietyssä laitoksessa. Hyöty on sääntelytaakan vähentymisen kannalta mitätön, koska puumursketta hyödyntävä laitos on ympäristöluvanvarainen muistakin syistä.

Joidenkin jätevirtojen osalta on ollut ongelmallista löytää riittävän yleinen käyttötarkoitus tai määritellä tarkoituksenmukainen käyttö. Esimerkiksi muovijätteen soveltuvuus uuden muovin raaka-aineeksi riippuu pitkälti siitä, kuinka pitkälle muovijäte on eroteltu ja mihin tarkoitukseen sitä halutaan valmistaa. Osaa jäteperäisistä materiaaleista voidaan käyttää useilla erilaisilla tavoilla, ja eri käyttötarkoituksiin voidaan vaatia erilaisia ominaisuuksia.

Tällöin kansallisen tapauskohtainen päätöksenteko voi olla tarkoituksenmukaisempaa kuin norminanto. Päätöksissä voidaan rajoittaa materiaalin käyttökohteita ja määritellä tarkemmin sovellettavat laatuvaatimukset ja tekniset standardit. Tällaisten rajoitukset tulee perustella esimerkiksi laadunvalvontaan ja ympäristönsuojeluun liittyvillä tarpeilla.

## 4.6 Jätteen luokittelun päättävän sääntelyn sivuvaikutukset

Selvityksen yhtenä tavoitteena on tunnistaa ja arvioida jätteen luokittelun päättävän sääntelyn sivuvaikutuksia, erityisesti negatiivisia sellaisia. Jättesääntelyn ”harmaa alue” on ongelma toiminnanharjoittajien ja materiaalien yhdenvertaisuuden kannalta, mitä voi pitää sääntelytaakkana. Tällöin jätteen luokittelun päättävä sääntely voi tehdä nykyistä selvemmän ja yhdenvertaisen laadullisen erottelun (jätettä vai ei) materiaalien välille. Toisaalta jätteen luokittelun päättävä sääntely voi joissain tapauksissa johtaa sääntelytaakan lisääntymiseen sellaisten materiaalien osalta, joita on jo pitkään ja ongelmitta hyödynnetty soveltamatta jättesääntelyä – joko viranomaisten tietämättä tai niiden hiljaisella hyväksynnällä. Esimerkiksi jätteen käsitteen alle kuuluvia muovijätevirtoja hyödynnetään soveltamatta jättesääntelyä. Muovia koskeva EoW-asetus voisi merkitä nykyistä raskaampaa sääntelyä edellä mainituille muoveille.

Toinen mahdollinen EoW-sääntelyn sivuvaikutus on sääntelyn monimutkaistuminen. Ongelma liittyy etenkin materiaaleihin, joita hyödynnetään jo erilaisissa sääntelykehyksissä. Esimerkiksi betonimurskeen hyödyntämistä maarakentamisessa säännellään jo betonimurskeen laadusta ja hyödyntämisen mittakaavasta riippuen MARA-asetuksella ja siihen kytketyllä rekisteröintimenettelyllä, ympäristöluvalla ja kunnan norminannolla, kuten ympäristönsuojelumääräyksillä. Mahdollinen EoW-säädös koskisi vain osaa betonimurskeesta ja loisi sääntelylle yhden lisä kategorian. Toiminnanharjoittajien kannalta EoW-sääntely on helppo nähdä vain yhtenä lisämahdollisuutena, mutta sääntelyyn (ja sen suomiin mahdollisuuksiin) perehtyminen on silkasta monimutkaisuudesta johtuen melkoinen taakka. Monimutkaisuus ei kuitenkaan ole toiminnanharjoittajille merkittävä ongelma jos (ja kun) kyse on ammattimaisesta ja hyvin organisoituneesta toiminnasta. Viranomaisten kannalta monimutkaistuva sääntely, uudet rajanveto-ongelmat ja mahdollinen ”sääntelyshoppailu” voi olla isompi ongelma.

## 5 Jätteen luokittelun päättävä sääntely ja sen vaikuttavuus muualla: Englanti ja Flanderi

### 5.1 Johdanto

Eräänlaisina EoW-sääntelyn mallimaina pidetyt Englanti ja Belgian Flanderin alue toimivat esimerkkeinä arvioitaessa EoW-sääntelyn hyötyjä ja mahdollisia sudenkuoppia. Englannissa ja Flanderissa EoW-sääntelyä on kehitetty pidemmälle kuin suuressa osassa EU:n jäsenvaltioita.<sup>137</sup> Maakatsaukset on toteutettu tutustumalla lainsäädäntöön ja haastatteleamalla paikallisia viranomaisia ja muita sidosryhmiä sääntelyn sisällöstä, toimeenpanokäytännöistä ja vaikutuksista.

Englannin sääntelyä koskeva tarkastelu perustuu lainsäädäntöön, ns. Quality-protocol sääntelyn valmisteluasiakirjoihin sekä 23.5.2017 tehtyyn puhelinhaastatteluun Environmental Agencyn (EA) ja Department for Environmental, Food & Rural Affairs (DEFRA) edustajien kanssa. Ryhmähaastattelu toteutettiin puhelimitse etukäteen lähetettyjen kysymysten pohjalta ja haastatteluun osallistui yksi edustaja kummastakin viranomaisesta. Johtopäätökset lähetettiin haastattelun jälkeen tarkastettavaksi haastatelluille.

Flanderin sääntelyä koskeva tarkastelu perustuu lainsäädännön tarkasteluun, muihin asiakirjoihin, sekä 8.5.2017 tehtyyn vierailuun Flanderin osavaltion jätehuoltoviranomaisessa OVAM:ssa. Vierailu toteutettiin ryhmähaastatteluna etukäteen lähetettyjen kysymysten pohjalta ja paikalla oli tutkijan lisäksi yhteensä 4 OVAM:n asiantuntijaa ja yksi toiminnanharjoittajajärjestön edustaja.

---

<sup>137</sup> Esimerkiksi Englannissa on voimassa 14 "Quality Protocol"-dokumenttia, jotka toimivat samassa asemassa kuin Suomessa valtioneuvoston asetukset aineen tai esineen EoW statuksesta toimisivat.

## 5.2 Englanti

### 5.2.1 Jätteen luokittelun päättymisen mekanismit

Englannissa on edetty verrattain pitkälle EoW-sääntelyn hyödyntämisessä. Käytössä on teollisuuden ja ympäristönsuojeluviranomaisten (EA) yhteinen ns. "Quality Protocol" (QP) menettely, jossa luodaan säännöt jätteen luokittelun päättymiselle jätelajikohtaisesti. Toistaiseksi on säädetty toistakymmentä QP:ia esimerkiksi biodieselille, eräille teräskuonille, lasille, renkaista valmistetuille kierrätysmateriaaleille, prosessoiduille jäteöljyille, jätteestä valmistetulle biometaanille, kompostituotteille, eräille tuhkille, eräille pysyvistä jättemateriaaleista valmistetuille rakennusmateriaaleille sekä muille muoveille kuin pakkausmuoveille.

QP:ien taustalla on usein taustaselvitys, jossa tutkitaan jäteperäisen materiaalin ja sitä vastaavan neitseellisen materiaalin välistä korvaavuuden astetta.<sup>138</sup> QP:n valmisteluun kuuluu taloudellisten vaikutusten arviointi ja riskiarvio, joista muodostetaan QP:n alustavana pohjana käytettävä tekninen raportti. Yleinen periaate Englannin EoW-sääntelyssä on, että jätteen luokittelu voi poistua vain materiaaleilta, jotka valmistellaan tai prosessoidaan jatkokäyttöä varten ympäristöluvanvaraisissa laitoksissa.<sup>139</sup>

QP on käytännössä sitova ja se notifioidaan EU:lle teknisenä säädöksenä.<sup>140</sup> QP:ssa luodaan edellytykset jätteen luokittelun päättymiselle jätelajeittain tiettyyn käyttötarkoitukseen. Jätteen haltija voi päättää noudattaako se säädettyjä kriteereitä vai haluaako pitäytyä jättesääntelyn piirissä. Jätteen luokittelun päättymisen yhtenä edellytyksenä on voimassa olevien standardien noudattaminen. QP-järjestelmä liittyy lakiteknicesti EUTI:n päätökseen tapauksessa C-194/05, jossa tuomioistuin linjasi, että jäsenvaltiot voivat unionin lainsäädännön puuttuessa valita minkälainen näyttö riittää sen todistamiseen, ettei ainetta tai esinettä aiota poistaa käytöstä.<sup>141</sup> Englannissa tällaiseksi todisteeksi on nähty QP.<sup>142</sup>

EA on laatinut erillisen kannanoton (regulatory position statement) lainsäädännön soveltamiskäytännöistä niiden materiaalien osalta, joiden QP on parhaillaan laadittavana.<sup>143</sup> Käytännössä kyse on ympäristöluvan korvaavasta sääntelystä: jos jättemateriaalin hyödyntäjä noudattaa kannanotossa annettuja ohjeita, EA lupaa pidättäytyä lupaprosessin

<sup>138</sup> Ks. esim. Environmental Agency 2016a; Environmental Agency 2016b; Environmental Agency 2016c.

<sup>139</sup> Quality protocols: converting waste into non-waste products. <https://www.gov.uk/government/collections/quality-protocols-end-of-waste-frameworks-for-waste-derived-products> (2.2.2016)

<sup>140</sup> Direktiivin 98/34/EY mukaisesti.

<sup>141</sup> C-194/05 *Komissio v Italia* (2007) ECR I-11661. Ks. C-418/97 & 419/97 *ARCO Chemie* (2000) ECR I-4475, kohta 41; C-457/02 *Niselli* (2004) ECR I-10853, kohta 34.

<sup>142</sup> DEFRA 2012, s. 13–14.

<sup>143</sup> Regulatory position statement 017.



täytöntöönpanosta.<sup>144</sup> QP-järjestelmään liittyvät myös internet-palvelut *Quality Protocol Checker* ja *IsItWaste*, joiden kautta toimija voi tarkistaa vastaako materiaali jotain QP:a tai voidaanko materiaali muuten luokitella sivutuotteeksi tai EoW-materiaaliksi.

Esimerkkinä Englannin EoW-sääntelystä voidaan mainita maanrakennustuotteita koskeva "Quality Protocol".<sup>145</sup> Sen soveltamisala on laaja kattaen mm. kiviainekset, jättehiekkan ja saven, lasin, betonin, tiilet, laatat ja keraamiset materiaalit, rakennus- ja purkujätteen, bitumin (asfaltti), maa-ainekset ja ruoppausjätteen.<sup>146</sup> Myös mahdollisia käyttökohteita ja -tapoja on listattu useita. Sääntely on yksityiskohtaista. Itse QP:ssä olevan sääntelyn lisäksi siinä mainitaan nimeltä useita standardeja, joita tulee noudattaa ehtona jätteeksi luokittelun päättymiselle. Standardit koskevat materiaalien laadunvalvontaa ja käyttöä rakennuskohteissa.<sup>147</sup>

Jos jäte ei vastaa yhdenkään QP:n asettamia vaatimuksia, tulee sitä vieläkin pitää jätteenä. EoW-päätös voidaan tehdä näissä tapauksissa tapauskohtaisesti. Tällöin sovelletaan oikeuskäytännössä kehittynyttä ns. OSS-testiä.<sup>148</sup> Testin mukaan jäte on muuttunut erilliseksi ja kaupattavaksi tuotteeksi kun 1) jätteestä on muutettu täysin uusi tuote (esimerkiksi käytetystä renkaasta on tehty leikkipaikan päällystettä), 2) uusi tuote on erilainen kuin alkupe räinen jäte (pienet muutokset sen koostumuksessa eivät ole välttämättä riittäviä)<sup>149</sup>, 3) sille on oikeat markkinat, joilla materiaali tullaan varmasti käyttämään (epämääräiseksi ajaksi varastoidut aineen tai esineet luokitellaan jätteeksi), 4) prosessoitua ainetta tai esinettä voidaan käyttää samalla tavalla kuin vastaavaa tuotetta jota ei ole luokiteltu jätteeksi, ja 5) prosessoitua ainetta tai esinettä voidaan säilyttää ja käyttää niin, etteivät sen ympäristövaikutukset ole pahemmat kuin sen materiaalin ympäristövaikutukset, jota sen on tarkoitus korvata.<sup>150</sup>

Jätteen haltija voi tehdä tapauskohtaisessa päätöksenteossa itsearvioinnin materiaalin jätestatuksesta sähköisen *IsItWaste*-työkalun avulla tai hakea päätöstä *Definition of Waste (DoW)* paneelilta, joka ratkaisee tulisiko materiaalia pitää jätteenä vai ei. Paneeli koostuu viidestä teknisestä neuvonantajasta ja kahdesta EA:n jätteeksi luokittelun asiantuntijasta. Toiminnanharjoittajan tekemän itsearvioinnin tai *DoW*-paneelin päätökset eivät ole oikeu-

<sup>144</sup> Kannanotto on selvästi kirjoitettu yleisesti sovellettavaksi, mutta tällä hetkellä se koskee vain pohjatuhkan käyttöä erilaisissa rakennustuotteissa. Soveltamisalaan kuuluvat jätteet luetellaan liitteessä 2.

<sup>145</sup> Esimerkiksi rakentamisessa käytettävien kiviainestuotteiden (aggregates) standardissa mainitaan kymmenkunta erilaista standardia, joiden vaatimukset on täytettävä: Quality protocol: aggregates from inert waste <https://www.gov.uk/government/publications/quality-protocol-production-of-aggregates-from-inert-waste> (2.2.2016)

<sup>146</sup> Soveltamisala määritelty jätteekoodittain liitteessä C.

<sup>147</sup> Liite B.

<sup>148</sup> R (on the application of OSS Group Ltd) v Environmental Agency (2007) EWCA Civ 611.

<sup>149</sup> Esimerkiksi ei-pakkausmuovien kierrätetty materiaali, josta valmistetaan uusia muovituotteita

<sup>150</sup> R (on the application of OSS Group Ltd) v Environmental Agency (2007) EWCA Civ 611.

dellisesti sitovia ja näin ollen niihin ei voi hakea muutosta. Vaikka toimijan ei siis tarvitse toimia lopputuloksen mukaan, asettaa hän itsensä näin toimiessaan sanktioiden riskiin lainvastaisesta jätteen käsittelystä. Pääasiassa paneelin linjauksia on noudatettu, mutta muutamassa tapauksessa toiminnanharjoittaja on vienyt paneelin päätöksen oikeuteen.

### 5.2.2 EoW-sääntelyn vaikutus sääntelytaakkaan

Olemassa ei ole systemaattista arvioita Englannin EoW-järjestelmän taloudellisista tai muista hyödyistä. Myöskään yksittäisen QP:n hintaa ei ole laskettu ja johtuen eri jätteiden erilaisista ominaisuuksista ja riskeistä, eivät yhden QP:n valmistelun kustannukset välttämättä vastaa toisen kustannuksia. Alun perin QP:a valmistelleen projektin taloudelliset resurssit olivat joitain satoja tuhansia puntia. Kuitenkin myös QP:ien ylläpito maksaa teknologian ja loppukäyttötarkoitusten kehittyessä. DoW paneelin ylläpitämisen kustannusten arvioidaan olevan noin £250K vuodessa. Paneelissa työskentely ja siihen liittyvä hallinnollinen työ vie noin 20 % kunkin jäsenen kokotyöajasta eli työntekijöiltä tarvitaan yhteensä noin 1,5 henkilötyövuotta paneelin ylläpitämiseen ja sen toimintaan. IsItWaste työkalun ylläpito ja kehittäminen maksavat noin £20K vuodessa.

Paneeli on saanut vuodessa noin 50–60 hakemusta, joista noin puolet johtaa hakijan kannalta positiiviseen lopputulokseen. Noin 80 % päätöksistä voidaan tehdä alle 20 tunnissa kun taas lopuissa 20 %:ssa päätös voi viedä 60 työtunnista aina yli 100 tuntiin. Paneeli voi pyytää täydennyksiä hakemukseen niin pitkään, että saa kaiken tarvitsemansa tiedon päätöksentekoon. Hakemusten huono laatu on aiheuttanut jonkin verran työtaakkaa paneelille. Hakemusten laadun parantamiseksi valmisteltiin vuonna 2013 lomake, johon täytetään tarvittavat tiedot riippuen materiaalin käyttötarkoituksesta (maarakentamisessa, polttoaineena, tuotantoprosessissa tai rakentamisessa).

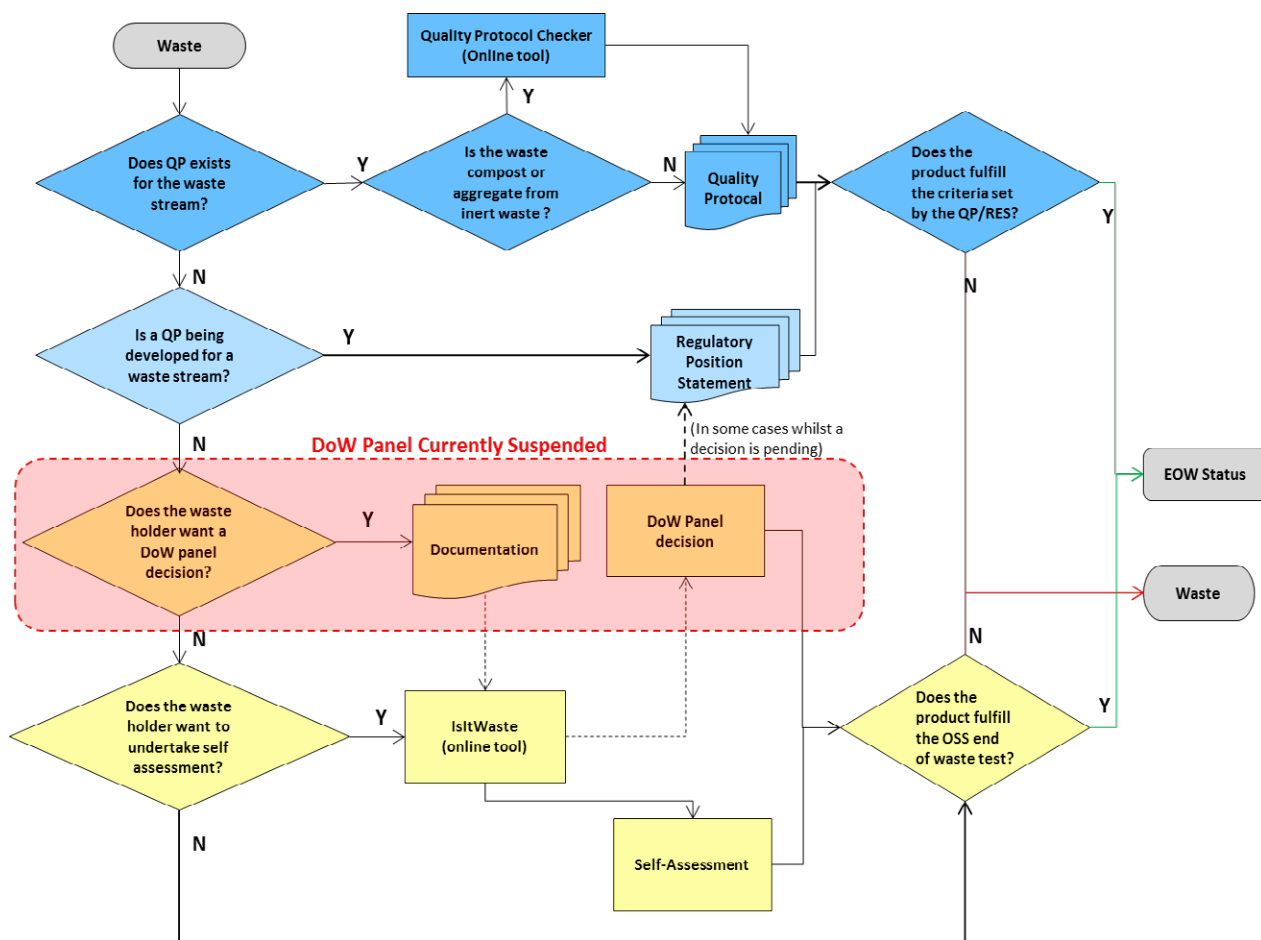
Vaikka EoW-järjestelmän hyötyjä teollisuudelle ja tuotannolle ei ole systemaattisesti arvioitu ex post, kokemukset järjestelmästä ovat olleet positiiviset. Esimerkiksi jäteperäisiä energiapolttoaineita koskevan tapauskohtaisen EoW-päätöksen on arvioitu hyödyttävän keskikokoista toimijaa noin 1,6 miljoonan punnan edestä. Myös esimerkiksi kierrätysagregaattien QP:n on arvioitu antavan toimijoille miljoonien puntien etuja ja vähentävän tuotannon hiilipäästöjä huomattavasti. DoW paneelin tauolle laittaminen vuonna 2016 sai osakseen vahvan negatiivisen reaktion yrityksiltä ja teollisuudelta. Paneelia pidetäänkin tärkeänä linjanvetäjänä ja oikeusvarmuuden luojana. Sen toiminta on vähentänyt jätteen hyödyntämisen hallinnollisia ja oikeudellisia riskejä. Muut mekanismit – kuten IsItWaste-palvelin – eivät takaa samaa oikeusvarmuutta. Vaikka myös paneeli on asiantuntijaelin, sen päätöksillä on käytännössä ollut viranomaispäätökseen verrattava vaikutus.

### 5.2.3 Muita näkökohtia ja vaikutuksia

Englannin EoW-järjestelmä perustuu suurelta osin "soft lawn" hyödyntämiseen ja ei-si-  
tovien päätösten tekemiseen. Menettelyjen toimivuutta lisäävät sähköiset järjestelmät  
tapauskohtaiselle päätöksenteolle sekä QP-järjestelmälle: tapauskohtaisesti jätestatusta  
voidaan arvioida IsitWaste-työkalun avulla ja QP:ssa asetettujen vaatimusten täyttymistä  
voidaan arvioida Quality Protocol Checker -palvelulla. Sähköiset palvelut kehitettiin aika-  
naan jo päättyneen LIFE-hankkeen (EQual Life +)<sup>151</sup> yhteydessä.

Syyskuussa 2016 EA väliaikaisesti sulki DoW-paneelin uusilta hakemuksilta budjettisyihin  
vedoten. Ennen tätä tehdyt hakemukset käsitellään, mutta paneelin tulevaisuus selviää vas-  
ta myöhemmin. Yksi harkittu vaihtoehto paneelin rahoituksen saamiseksi on tehdä linjauk-  
sien hakeminen maksulliseksi, joka voisi samalla säästää paneelin työaika tekemällä hake-  
muksista lähtökohtaisesti laadukkaampia. Sähköisistä järjestelmistä huolimatta kasvokkain  
tapaamiset ovat paneelin asiantuntijoiden mukaan paras keino auttaa hakijoita ymmärtä-  
mään paneelin päätöksenteossa tarvittavalle tiedolle asetettavia laatuvaatimuksia.

**Kuvio 2.** Englannin jätteenluokittelusta poistava sääntely



<sup>151</sup> EQual - Ensuring quality of waste-derived products to achieve resource efficiency. LIFE10 ENV/UK/000176.

## 5.3 Flanderi

### 5.3.1 Jätteen luokittelun päättymisen mekanismit

Flanderin jättesääntelyä ja etenkin jätteiden hyödyntämisen sääntelyä on kehitelty jo 20 vuotta. Jätepuitedirektiivin voimaansaattamisen kannalta tärkein säädös<sup>152</sup> on eräänlainen *materiaalitalouslaki*, joka sisältää jätehuollon järjestämisen lisäksi sääntelyn kannalta yleisemmin tarpeelliset käsitteet, periaatteet, velvollisuudet ja kiellot. ”Jätteen” ja ”jätehuollon” lisäksi säädöksessä on omaksuttu laajemmat ”materiaalin” ja ”materiaalikierron” määritelmät, jotka ovat keskeisiä lain 4 luvun<sup>153</sup> ”jätevaiheen päättymistä” koskevien säännösten soveltamiseksi. Sääntelyn peruslähtökohtana on elinkaariajattelu, jota sovelletaan kaikkiin materiaaleihin, ei pelkästään jätteisiin. ”Materiaalin” käsitteellä luodaan Flanderin hallitukselle toimivalta antaa määräyksiä myös jätteen luokittelusta poistuneiden materiaalien käytöstä ”jätteiden” lisäksi. Sääntelyn näkökulmasta siis kaikki jätteet ovat materiaaleja, mutta kaikki materiaalit eivät ole jätteitä.<sup>154</sup> Säädöksen sivutuotteen ja EoW-kriteerit noudattelevat tarkasti jätepuitedirektiivin sanamuotoja. Kriteerien perusteella voidaan antaa yksittäisiä materiaaleja koskevia säädöksiä, joissa määritetään materiaaleille erilaisia ominaisvaatimuksia tai käyttötapoja sekä menettelyjä näiden varmistamiseksi.

Tarkemmin materiaalien ja jätteiden käytöstä säädetään ns. VLAREMA-säädöksessä<sup>155</sup> jossa luodaan kaksi mekanismia materiaalin jätestatuksen päättymiselle. Ensinnäkin säädöksessä määritetään *yleiset kriteerit eräiden jätteiden EoW-statukselle*. Materiaalien tekniset ja ympäristökelpoisuus-kriteerit annetaan käyttötarkoituksen perusteella. Sääntelykokonaisuus muodostuu siten tietyistä jätteistä (jätekodeit) ja niiden käyttötarkoituksesta (lannoitteet, maarakennus, jne.). Lähtökohta on, että kaikilla saman tarkoitukseen käytettävillä materiaaleilla on yhteiset EoW-kriteerit, kuten tekniset ja ympäristökelpoisuuden vaatimukset sekä materiaalien valmistukseen ja käyttöön liittyvät valvontamenettelyt. EoW-status on säädetty kuudelle eri käyttötarkoituskategorialle: 1) käyttö lannoitteena tai maaparannusaineena, 2) käyttö rakennusmateriaalina, 3) käyttö maana, 4) käyttö kaatopaikan keinotekoisena tiivistysvuorauksena, 5) ei-rautapitoisten metallien metallurginen käsittely sekä 6) rautapitoisten metallien metallurginen käsittely.<sup>156</sup> Näiden EoW-materiaalien osalta keskitytään sääntelemään jätteen jäteperäisen syöttöpanoksen laatua (input), lopputuotteen laatua (output), laadunhallintaa (quality control) ja käytön valvontaa (supervision). VLARE-

<sup>152</sup> Degree on the sustainable management of material cycles and waste, consolidated version 30.3.2015.

<sup>153</sup> ”Demarcation of the waste phase”

<sup>154</sup> Flanders’s new approach to waste management: setting the scene in Europe <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=7aee975d-940d-4f1a-bdf0-a1bdbc15a350> (26.9.2017)

<sup>155</sup> Omgevingsvergunningsdecreet 25 APRIL 2014. Decreet betreffende de omgevingsvergunning.

<sup>156</sup> VLAREMA kappale 2. VLAREMA, February 2012. <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?wold=44144>. (katsottu 27.9.2017). Ks. Screening template for Construction and Demolition Waste management in Belgium. Deloitte 2015, s. 7.

MA-sääntely ei koske sivutuotteita, vaan mahdolliset sivutuotepäätökset tehdään tapauskohtaisesti materiaalilouslaissa säädettyjen kriteerien perusteella.

Erikseen tietyille jätejakeille ja käyttötarkoituksille säädettyjen EoW-kriteerien lisäksi jätteen haltija voi tehdä kansalliselle viranomaiselle (OVAM) hakemuksen jätestatuksen lakkauttamisesta tapauskohtaisesti, ts. käytettäessä *tiettyä jätettä tiettyyn tai tiettyihin käyttötarkoituksiin*. Tapauskohtaiset päätökset ("raw material declaration") ovat myös *toiminnanharjoittajakohtaisia*, joten tuotantolaitoksen tai materiaalin haltijan vaihtuessa EoW-statuksen edellytykset on arvioitava uudelleen.

Tapauskohtainen menettely on pääpiirteissään seuraava: Toiminnanharjoittaja tekee sisällöltään tarkasti säännellyn hakemuksen, jonka perusteella OVAM tekee päätöksen siitä, lakkaako jätestatus tai tuleeko materiaalia pitää sivutuotteena. Päätös sisältää tarvittavat ehdot, jotka määrätään jätteen ominaisuuksien ja käyttötapojen perusteella. Päätös on lainsäädännön mukaan tehtävä 45 päivässä hakemuksesta, mutta määräajan ylitykselle ei ole säädetty mitään seuraamusta. OVAM voi 20 päivän aikana hakemuksen jättämisestä pyytää täydennystä hakemukseen. Tällöin lopulliselle päätökselle annettu 45 päivän määräaika lakkaa juoksemasta kunnes täydentävät tiedot on toimitettu.

OVAM:n päätös on valituskelpoinen. Valitus tehdään ympäristö- ja jäteasioista vastaavalle ministerille. OVAM tekee vuosittain noin 200 tapauskohtaista päätöstä, joista valtaosa johdattaa jätestatuksen päättymiseen. Käytännössä OVAM saa useimmissa tapauksissa päätöksen aikaiseksi säädettyssä 45 päivän määräajassa.<sup>157</sup> Noin kymmenestä toiminnanharjoittajan kannalta negatiivisesta päätöksestä valitetaan vuosittain. Päätökset voivat olla määräaikaisia. OVAM voi peruuttaa päätöksen jos se katsoo, että materiaali ei enää täytä lainsäädännön vaatimuksia tai jos materiaalia käytetään päätöksen vastaisesti.<sup>158</sup>

Oikeudellisesti sitovan päätöksentekomenettelyn ohella OVAM on myös tuottanut toiminnanharjoittajille ohjeistuksen oman materiaalinsa jätestatuksen arvioimiseksi. Tällöin materiaalin haltija tekee ohjeistuksen perusteella itse tulkinnan siitä, onko materiaali jätettä vai ei – ja tarvittaessa kehittää omia prosessejaan ohjeistuksen mukaisesti siten, että materiaali täyttää EoW-kriteerit.<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> OVAM 8.5.2017

<sup>158</sup> VLAREMA 2.4.3 (17.2.2012 epävirallinen käännös englanniksi).

<sup>159</sup> OVAM 8.5. 2017.

### 5.3.2 EoW-sääntelyn vaikutus sääntelytaakkaan

Vaikka sääntelyllä on Flanderissa verrattain pitkät perinteet, systemaattista (ex post) tutkimustietoa sen vaikutuksesta toiminnanharjoittajien sääntelytaakkaan tai yleisemmin sääntelykustannuksiin ei ole. Yleinen näkemys sekä viranomaisten että toiminnanharjoittajien piirissä kuitenkin on, että jätestatuksen poistaminen vähentää materiaaliin kohdistuvaa sääntelytaakkaa ja parantaa sen asemaa markkinoilla verrattuna neitseellisiin materiaaleihin. Tässä voi tosin olla merkittäviäkin tapauskohtaisia eroja, riippuen lähinnä jättemateriaalien laadusta ja käyttöyhteydestä.

Yleensä jätesääntelyn taakka muodostuu konkreettisista oikeudellisista velvoitteista, kuten toiminnan luvanvaraisuudesta tai hallinnollisista velvoitteista, mutta joissain tapauksissa jätestatuksen ”stigmaa” pidetään merkittävämpänä taakan aiheuttajana. Myös itse EoW-sääntelyssä joudutaan tekemään rajavetoja, jotka vaikuttavat sääntelytaakkaan. Mitä enemmän materiaaliin ja sen käyttöön liittyy riskejä, sitä enemmän siihen kohdistetaan sääntelyä EoW-säädöksessä tai tapauskohtaisessa OVAM:n päätöksessä.<sup>160</sup> Joidenkin materiaalien kohdalla pidetään tarpeellisena säännellä EoW-materiaaleja lainsäädännössä asettuja minimivaatimuksia enemmän; päätöksissä esimerkiksi voidaan määrätä tiedonanto- tai raportointivelvoitteita koskemaan materiaalien käyttöä myös jätestatuksen päätyttyä. Flanderissa on käytössä ”materiaalirekisteri”, johon tallennetaan tietoja kaikista materiaallivirroista, ei pelkästään jätteistä.<sup>161</sup> Tällöin EoW-sääntelyn keventävä vaikutus ei ainakaan hallinnollisen taakan vähentymisen muodossa ole kovinkaan merkittävä. Yleisenä pyrkimyksenä onkin, että itse EoW-sääntely keskittyisi mahdollisimman paljon EoW-materiaalien laadun varmistamiseen jätehuoltovaiheessa. ”Jossain vaiheessa on vain päästettävä irti”, kuten OVAM:n virkamies tapaamisessa asian ilmaisi.<sup>162</sup>

Tällä hetkellä OVAM:ssa kaikkiaan 10 asiantuntijaa osallistuu materiaalien jätestatusta koskevaan päätöksentekoon ja sen arvellaan kaikkiaan vievän vuosittain n. 2 henkilötyövuotta.<sup>163</sup> Flanderissa tavoitellaankin sääntelymallia, jossa viranomaisten toiminta painottuisi selvästi jälkivalvontaan ja toiminnanharjoittajien itse tekemät arviot ja prosessien kehittäminen korvaisi OVAM:n päätöksenteon. Tällaisen sääntelymallin oletetaan olevan kustannustehokkaampi kuin nykyisen, viranomaisten ennakkolliseen valvontaa perustuvan mallin.

<sup>160</sup> OVAM 8.5.2017

<sup>161</sup> Flanders's new approach to waste management: setting the scene in Europe <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=7aee975d-940d-4f1a-bdf0-a1bdbc15a350> (26.9.2017)

<sup>162</sup> OVAM 8.5.2017

<sup>163</sup> OVAM 8.5.2017

### 5.3.3 Muita näkökohtia ja vaikutuksia

Kun tapauskohtaisesta päätöksenteosta säädettiin, viranomaiset odottivat suurta määrää hakemuksia kerralla. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan hakemusten määrä kasvoi tasaisesti ja on viime vuodet pysynyt tasaisena. Tähän kehitykseen on todennäköisesti vaikuttanut se, että esimerkiksi jätepuitedirektiivin mahdollistamaan ilmoitusmenettelyyn ja normiohjaukseen perustuvaa jätesääntelyä on kehitetty jo aiemmin, mikä on purkanut suurimpia sujuvoittamisaineita.<sup>164</sup>

EoW-päätösten verrattain suuri määrä tarkoittaa kuitenkin myös sitä, että toiminnanharjoittajan kannalta myönteisiä päätöksiä on jouduttu peruuttamaan päätöksessä asetettujen ehtojen rikkomisen vuoksi. Erilaisten lainsäädäntökehysten lisääntyminen on jossain määrin lisännyt "sääntelyshoppailua", mikä ilmenee mm. EoW-hakemusten perumisena. Toiminnanharjoittajat myös suosivat hakemuksissa ns. sivutuotereittiä, vaikka kyse on yleensä jätteistä, joihin on sovellettava EoW-kriteerejä ja vaikka VLAREMA-sääntely mahdollistaa ainoastaan EoW-päätösten tekemisen. Sivutuotteita koskevat ratkaisut tehdään kyseisten tuotantolaitosten ympäristöluvassa.

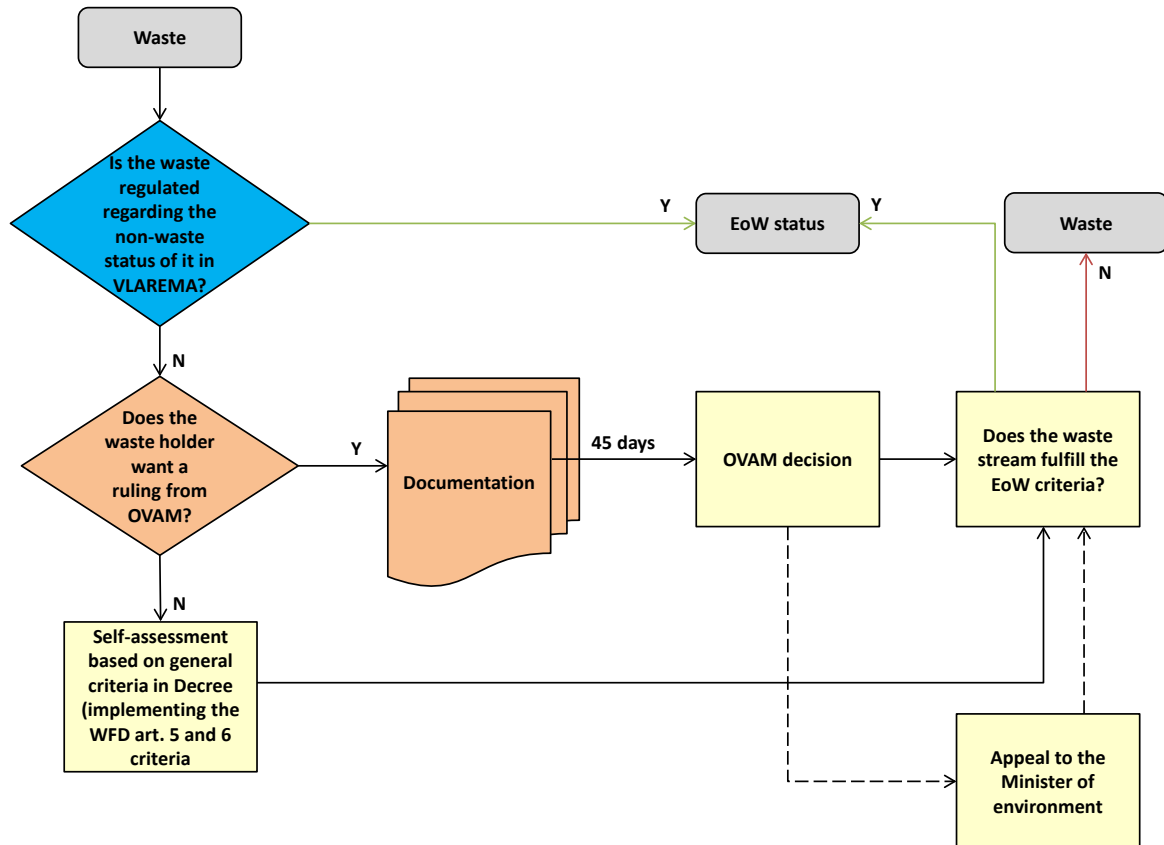
Toinen EoW-sääntelyn ongelma on jatkuva koordinoitintarve ympäristönsuojeluviranomaisten kanssa. Materiaalien jätestatusta koskevia päätöksiä tehdään myös osana ympäristöluvia. Tällöin OVAM antaa lausunnon lupaviranomaisen päätöstä varten.<sup>165</sup> OVAM ei myöskään valvo omia päätöksiään, vaan valvonta on ympäristöviranomaisten vastuulla.

---

<sup>164</sup> OVAM 8.5.2017

<sup>165</sup> Flanders's new approach to waste management: setting the scene in Europe <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=7aee975d-940d-4f1a-bdf0-a1bdbc15a350> (26.9.2017)

**Kuvio 3.** Flanderin jätteen luokittelusta poistava sääntely





## 5.4 Yhteenvetoa kansallisen sääntelyn kehittämisen näkökulmasta

Yleinen lähtökohta on, että yhden maan tai sen osan sääntelystä ja sen vaikutuksista ei voida suoraan päätellä mitään vastaavan sääntelyn vaikutuksista toisessa maassa ja erilaisessa oikeuskulttuurissa. Kuitenkin jätepuitedirektiivin kansallisille järjestelmille asettamat tiukahkot yhteiset puitteet parantavat eri maiden järjestelmien vertailtavuutta verrattuna sääntelyalueisiin, joissa kullakin maalla on vapaat kädet säännellä parhaaksi katsomallaan tavalla. Joka tapauksessa uusia sääntelyideoita voidaan aina etsiä muualta ja arvioida niiden hyödynnettävyyttä kansallisessa kontekstissa. Seuraavassa esitetään yhteenveto Englannin ja Flanderin kokemuksista erityisesti kansallisen sääntelyn kehittämisen näkökulmasta.

1. Sekä Flanderissa että Englannissa sääntelyä on kehitetty kahdella kärjellä. Käytössä ovat sekä yleiset materiaali- ja/tai käyttösovelluskohtaiset normit että tapauskohtaisen päätöksenteon kehittäminen. Flanderissa painopiste on selvästi tapauskohtaisessa päätöksenteossa, Englannissa taas yleisissä normeissa (Quality Protocol). Yleinen normi näyttäisi vähentävän tapauskohtaisen sääntelyn tarvetta: Englannissa on lukuisia QP:ja ja vähemmän hakemuksia tapauskohtaiseen päätöksentekoon. Flanderissa kansallisia normeja on vähemmän ja tapauskohtaisten päätösten vuosittainen määrä moninkertainen verrattuna Englannin järjestelmään. Erot voivat kuitenkin liittyä myös muihin seikkoihin, kuten IsItWaste ja Quality Protocol Checker-työkalujen laajan hyödyntämiseen Englannissa tai erilaisiin teollisuuden rakenteisiin Flanderin ja Englannin välillä. Varovaisesti voidaan kuitenkin päätellä, että molempia tarvitaan – ja että varsinkin tapauskohtaisen päätöksenteon kehittäminen tavalla tai toisella nähdään tärkeänä.
2. Verrattain pitkästä sääntelyperinteestä huolimatta kummassakaan vertailukohteessa ei ole systemaattista tutkimusta jätteeksi luokittelun päättävän sääntelyn vaikutuksesta sääntelytaakkaan ja jäteperäisten materiaalien markkina-aseman parantumiseen. Englannissa on etukäteen arvioitu QP:ien rahanmääräisiä hyötyjä yritystoiminnan kannalta, mutta arvioiden oikeellisuutta ei ole todennettu ex post. Molemmissa vertailukohteissa jätteeksi luokittelun päättävä sääntely on silti koettu hyödylliseksi sekä toiminnanharjoittajien että viranomaisten taholla. Kokemusten mukaan sääntely on helpottanut jäteperäisten materiaalien käyttämistä neitseellisten sijaan ja lisännyt jäteperäisten materiaalien hyödyntämiseen perustuvan liiketoiminnan kannattavuutta. Hallinnollisten velvoitteiden keventymisen ohella sääntely luo oikeudellista ennakoitavuutta materiaalin tuottajalle ja tämän sopimuskumppaneille. Näitä kokemusperäisiä arvioita voitaneen käyttää perusteena jätteeksi luokittelun päättävän sääntelyn kehittämiseksi Suomessa.

3. Kummassakaan vertailumaassa jätteen luokittelun päättävän sääntelyn ei ole havaittu aiheuttavan haitallisia sivuvaikutuksia. Esimerkiksi materiaalin laadun laskemista ei ole ilmennyt. Positiivisena sivuvaikutuksena mainitaan luottamuksen ja ilmapiirin parantuminen viranomaisten ja teollisuuden välillä (Englanti).
4. Tapauskohtaisen päätöksenteon viranomaiskustannuksia voidaan pitää maltillisina: noin 2 henkilötyövuotta kummassakin järjestelmässä. Tarkka ohjeistus hakemuksen tekoon näyttäisi toimivan viranomaistyötä vähentävästi. Sekä Flanderissa että Englannissa tapauskohtainen päätöksenteko on yhdellä viranomaisella tai elimellä. Keskitetty päätöksenteko vähentänee sääntelyn kokonaiskustannuksia sekä parantaa päätösten laatua ja hakijoiden yhdenvertaista kohtelua verrattuna esimerkiksi tilanteeseen, jossa on lukuisia valtion ja kuntien viranomaisia, kuten Suomessa.
5. Molemmissa vertailumaissa varsinkin viranomaiset puhuvat siirtymisestä enenevässä määrin toiminnanharjoittajavetoiseen sääntelymalliin: tavoitteena on, että toiminnanharjoittaja tekisi itse arvion tuottamansa materiaalin jätestatuksesta ja toimisi sen mukaisesti suhteessa viranomaisiin ja sopimuskumppaneihin. Viranomaisten rooli painottuisi tällöin jälkivalvontaan, joka perustuisi materiaalirekisteriin, jonne materiaalien haltijat ilmoittavat tekemistään päätöksistä ja toimista. Toiminnanharjoittajapainotteisuudella tavoitellaan sääntelykustannusten vähentämistä. Luottamus toiminnanharjoittajien itse tekemiin arvioihin edellyttäneekin pitkää sääntelyperinnettä ja vakiintuneita arviointikäytäntöä sekä jokseenkin tarkkaa ohjeistusta prosessien kehittämiseen. Tämäntyyppinen sääntely istuu Suomen järjestelmään huonosti, vaikka sille ei mitään ehdottomia esteitä ole. Suomalainen oikeus- ja hallintokulttuuri on korostetun legalistinen; ts. vain laissa säädetyllä on oikeudellista merkitystä.<sup>166</sup> Myös Englannissa etenkin sääntelyn kohteet arvostavat puolivirallisen sääntelyn (QP) ja viranomaispäätöksen (DoW-paneeli) tuottamaa oikeudellista ennakoitavuutta. Siksi viranomaisten suunnitelmiin siirtymisestä toiminnanharjoittajien itse tekemiin arviointeihin voidaan vertailumaidenkin osalta suhtautua epäilevästi.

<sup>166</sup> Ja vastaavasti kaikki mikä on laissa, on voimassa olevaa oikeutta, vaikka se olisi sisällöllisesti vanhentunutta tai virheellisiin oletuksiin perustuvaa.

## 6 Tulokset ja päätelmät

### 6.1 Asetustasoisien sääntelyn reunaehdot

Valtioneuvosto voi jätelain 5 §:n 3 ja 5 momenttien nojalla antaa asetuksia yleisistä edellytyksistä, joiden perusteella tietty aine tai esine (materiaali) luokitellaan sivutuotteeksi tai joiden perusteella se lakkaa olemasta jätettä (EoW).

Tässä raportissa on muotoiltu reunaehtoja, jotka materiaalin on täytettävä, ennen kuin sääntelytoimiin voidaan tai kannattaa ryhtyä. Reunaehdot myös määrittävät, millaisiin asioihin sääntelyssä tulee kiinnittää huomiota, jos sääntelytoimiin ryhdytään. Osin kyse on ilmeisistä ja paikoin jyrkistäkin oikeudellisista reunaehdoista, mutta osin ”hyvää sääntelyä” toteuttavista, enemmän tai vähemmän joustavista periaatteista. Tässä luvussa tehdään yhteenveto aiempien lukujen tarkasteluista ja täsmennetään, mitä reunaehdot tässä yhteydessä tarkoittavat. Arviot ovat luonteeltaan laadullisia.

#### **1. Materiaalin jätteeksi luokittelun päättymisestä ei ole säännelty EU-tason säädöksessä.**

Toistaiseksi EU-tason säädöksiä on olemassa vain teräs-, rauta-, alumiini- ja kupariromulle sekä lasimurskalle. Tällä hetkellä valmistelussa ei ole uusia vastaavia säädöksiä. Toisin kuin EU-tason säädös, EU-tuomioistuimen päätös ei ole este edes samaa materiaalia ja käyttötarkoitusta koskevalle kansalliselle sääntelylle. EUT:n oikeuskäytännössä saatetaan kuitenkin luoda yleisesti sovellettavia vaatimuksia tai rajoituksia, jotka on otettava huomioon myös kansallisessa sääntelyssä.

#### **2. Materiaali täyttää jätelain 5 §:n 2 ja 4 momenteissa säädetyt sivuotteen tai jäteominaisuuden päättymisen kriteerit.**

Tämä reunaehto tulee suoraan jätepuitedirektiivissä ja jätelaissa säädetyistä kriteereistä. Kriteerit ovat kumulatiivisia, ts. niiden kaikkien on täytyttävä, jotta materiaali voidaan luokitella sivutuotteeksi tai jätteeksi. Kriteerien täyttyminen on kiinni siitä, miten niitä

kussakin tapauksessa voidaan tai pitää tulkita. Myös asetuksen sisällöllä voidaan vaikuttaa kriteerien täyttymiseen. Esimerkiksi materiaalin käytön terveys- ja ympäristöriskit riippuvat siitä, mitä ympäristökelpoisuusvaatimuksia ja käyttörajoituksia sille asetetaan. Tärkeintä ja vaikeinta on arvioida, aiheuttaako materiaalin käyttäminen ja sääntely jätteenä kokonaisuutena arvioiden enemmän vai vähemmän negatiivisia terveys- ja ympäristövaikutuksia verrattuna tilanteeseen, jossa sitä käytettäisiin ei-jätteenä. Myös ns. markkinakriteerin tulkinta voi olla hankalaa. EoW-sääntelyn yhteydessä on tärkeää määrittää mahdollisimman tarkasti lopullinen hyödyntämistoimen ja jätteeksi luokittelun päättymishetki.

### **3. Asetus toteuttaa jätelain 8 §:n mukaista etusijajärjestystä eli jätehierarkiaa.**

Jättehierarkian toteutuminen on keskeinen sääntelyn vaikuttavuuden mittari, koska hierarkia sisältää sääntelyn keskeiset tavoitteet: terveyden ja ympäristön suojelun sekä luonnonvarojen säästämisen. Jos jätestatuksen päättävä tai sivutuotestatuksen luova asetus ei vie kyseisen materiaalin käyttöä hierarkiassa ylöspäin tai edistä merkittävästi hyödyntämistä, esimerkiksi kierrättämistä, se tulisi jättää säätämättä.

Jätteeksi luokittelun päättävää sääntelyä ei ole rajattu tiettyihin jätteen hyödyntämistarkoituksiin. Sääntelyä voidaan soveltaa jätteille, jotka menevät uudelleenkäytön valmisteluun, kierrätykseen tai muihin hyödyntämistarkoituksiin kuten energiapolttoon ja maarakentamiseen. Neitseellisten luonnonvarojen korvaaminen jäteperäisellä materiaalilla on tärkeää: Jos hyödyntämisellä ei todellisuudessa korvata neitseellisen materiaalin käyttöä tai se ei ole lopputuotteen kannalta tarpeellinen, hyödyntämisellä todennäköisesti pyritään vain vähentämään (loppu)käsittelyn kustannuksia (sham recovery/recycling).<sup>167</sup> Tällöin jätehierarkia ei toteudu. Vaikka korvaavuuden ja tarpeellisuuden arviointi voi olla käytännössä hankalaa, siihen tulisi aina pyrkiä.

Esimerkiksi maarakentamisessa käytetty jäte korvaa kiviaineksia vain jos maarakentamishanke toteutettaisiin riippumatta jätemateriaalin syntymisestä. Asfalttijätteen käyttämistä maarakentamisessa ei voida pitää tehokkaana hyödyntämisenä, koska sitä voidaan käyttää uuden asfaltin raaka-aineena. Vähäisten (enintään 1000 tonnia) asfalttijättemäärien käyttöä osassa maarakentamisen käyttökohteista on lisätty 1.1.2018 voimaan tulleen ns. MARA-asetuksen (843/2017) soveltamisalaan. Täten vähäisten määrien käyttö esimerkiksi tien pintarakenteissa on mahdollista tilanteissa, joissa etäisyys asfalttiasemaan on niin pitkä, ettei asfalttijätteen kuljettaminen ole kokonaisuutena tarkastellen perusteltua.

<sup>167</sup> EPA: Legitimate Hazardous Waste Recycling Versus Sham Recycling. <https://www.epa.gov/hw/legitimate-hazardous-waste-recycling-versus-sham-recycling#sham>(24.11.2017).

Jätteeksi luokittelun päättäminen ei ole suositeltavaa jätteen energiapolton yhteydessä, jos jäte voidaan tekniset, taloudelliset ja ympäristölliset edellytykset huomioon ottaen hyödyntää materiaalina jossain toisessa prosessissa. Paperin osalta voitaneen todeta, että tällä hetkellä se hyödynnetään uuden paperin valmistuksessa lähes kokonaisuudessaan, vaikka se on jätettä. EoW-asetuksella ei näin ollen olisi suurta merkitystä jätehierarkian toteutumisen kannalta. Sen sijaan esimerkiksi puujäte on volyymiltään merkittävä materiaalivirta, josta puhtaimmat jakeet voitaisiin saada EoW-asetuksen avulla nykyistä selvästi tehokkaammin kierrätettyä esimerkiksi puumurskeena.

#### 4. Asetus keventää oleellisesti materiaalin "säätelytaakkaa".

Jätteeksi luokittelun päättävän säätelyn päämotiivi on vähentää jätteen hyödyntämiseen kohdistuvaa säätelytaakkaa. Siksi säätelytaakan vähentyminen on keskeinen säätelyn vaikuttavuuden mittari. Jos jätteeksi luokittelusta ei aiheudu merkittävää säätelytaakkaa tai jos tilalle tulee vastaava tai suurempi säätelytaakka kemikaali- tai tuotesäätelystä, säätelytoimiin ei yleensä kannata ryhtyä.

Säätelytaakan muodostumisesta ja sen keventymisestä ei ole systemaattista tutkimustietoa. Vertailumaista Englannissa on toteutettu etukäteisarvioinnit ns. Quality Protocol-säätelyn vaikutuksista, mutta jälkikäteistä vaikuttavuusarvioita ei ole tehty. Vertailumaissa vallitsevan käsityksen mukaan jätestatuksen päätyminen kuitenkin keventää säätelytaakkaa joko hallinnollisten veloitteiden ja käyttörajoitusten vähentymisen tai "jätestigman" poistumisen muodossa. Jätesäätelyn tilalle tulee kuitenkin usein muuta säätelyä. REACH-asetus voi muodostaa merkittävän säätelytaakan. Säätelytaakka kevenee selvästi, jos materiaali ei kuulu rekisteröintiveloitteen piiriin tai jos se ei ole kemikaalilainsäädännön mukainen "aine tai seos" vaan "esine", jonka käyttötarkoitus määrittyy erityisesti sen muodon ja pintarakenteen perusteella.

Varsinkin pitkään jätteenä hyödynnetty materiaali on jo valmiiksi useamman, keskenään osittain päällekkäisen, säätelyn piirissä. Tällöin tärkein jätesäätelyn tilalle tuleva säätely on jätteeksi luokittelun päättävässä säädöksessä tuleva säätely. Jätepuitedirektiivin muutosehdotuksen mukaan kansallisissa säädöksissä tulisi säännellä syöttöpanoksena käytetävistä jätteistä, hyväksytyistä hyödyntämisprosesseista, lopputuotteen laadusta, laadunhallintamekanismeista sekä toimijan omavalvonnasta. Lisäksi tulisi EU:n tasoisen säätelyn tapaan vaatia vaatimustenmukaisuusilmoitus, jossa jätteen hyödyntäjä takaa lopputuotteen EoW-kriteerien täyttymisen jatkokäyttäjälle sekä tarvittaessa viranomaiselle.

Säätelytaakkaan ja sen vähentymiseen vaikuttaa myös se, onko kyse sivutuotteeksi määrittämisestä vai jätteeksi luokittelun päättymisestä (EoW). Jälkimmäisissä tapauksissa jätestatuksen tuoma säätelytaakka rasittaa materiaalin käyttöä ratkaisevan hyödyntämistöimen loppuun, mikä vaikuttaa esimerkiksi materiaalin varastointia ja kuljettamista koske-

vaan sääntelyyn. Sivutuote taas ei määritelmän mukaan milloinkaan ole ollut jätettä, joten sivutuotestatuksella voi olla EoW-menettelyä suurempi keventämisvaikutus. Sivutuotestatatus on rajattu koskemaan vain tuotannon jäännösvirtoja. Tilanteissa, joissa molemmat sääntelyreitit voisivat soveltua, sivutuotestatuksella on yleensä suurempi sääntelytaakkaa vähentävä vaikutus.

Edellä tarkastelluista jätteistä muovi ja puumurske hyötyisivät useimmissa tapauksissa EoW-statuksesta. Myös betonimurske vaikuttaisi hyötyvän EoW-statuksesta, vaikka sen käyttöä maarakentamisessa on jo helpotettu ns. MARA-asetuksella. EoW-sääntelyllä voitaisiin kuitenkin luoda nykyistä selvempi erottelu parempilaatuisen ja heikompileatuisen murskeen välillä, mikä voisi johtaa kokonaisuutena tehokkaampaan hyödyntämiseen. Sen sijaan asfaltin osalta EoW-sääntely ei juuri keventäisi sääntelytaakkaa nykyiseen sääntelyyn verrattuna. Toiminnanharjoittajat ovat juuri luoneet käytännöt ns. asfalttiasema-asetuksen (846/2012) mukaisiksi, jonka seurauksena suuri osa kierrätysasfaltista valmistetaan rekisteröintimenettelyn piirissä olevilla asemilla. Myös keräyspaperin käyttäminen on Suomessa helppoa ja käytännössä kaikki paperijäte hyödynnetään jo uuden paperin valmistuksessa. Kansainvälisten jätesirtojen aiheuttamaan byrokratiaan ei voida juuri vaikuttaa kansallisella EoW-säädöksellä.

### **5. Asetuksen laatimisesta ja toimeenpanosta aiheutuvat (sääntely)kustannukset ovat järkevissä suhteissa sääntelytaakan vähentymiseen ja jätehierarkian toteuttamiseen sekä mahdollisiin muihin hyötyihin.**

Tässä yhteydessä on arvioitava etenkin asetuksen soveltamisalaan ajatellun materiaalin ja sen mahdollisten käyttötapojen volyyymiä ja taloudellista potentiaalia. Jos asetus koskisi esimerkiksi yhden tai muutaman toiminnanharjoittajan käyttämää jäännöstuotetta tai jätettä, asetusten laatimis- ja toimeenpanokustannukset muodostuvat helposti kohtuuttomiksi verrattuna sääntelyn hyötyihin. Yleisesti sovellettava säädös myös todennäköisesti muodostuu joidenkin yksittäisten toiminnanharjoittajien kannalta tarpeettomankin tiukaksi, mikä vähentää sääntelyn hyötyjä. Pienemmät tai heterogeenisemmat materiaali-erät soveltuvat siten paremmin tapauskohtaiseen päätöksentekoon. Esimerkiksi lukuisille eri muovityypeille tapauskohtainen päätöksenteko näyttäisi tarkoituksenmukaisemmalta sääntelytavalta. Paperin osalta näyttää siltä, että asetuksen laatimisen kustannukset olisivat merkittävät suhteessa sääntelyn keventymiseen ja jätehierarkian toteuttamiseen. Keräyspaperin EoW-statuksesta pyrittiin sääntelemään EU:n tasolla, mutta Euroopan parlamentti kaatoi ehdotuksen veto-oikeudellaan komitologiamenettelyssä. Muovijätteen osalta silkka materiaalin ja sen käyttösovellutusten moninaisuus muodostanee esteen toimivan säädöksen laatimiselle ja toimeenpanolle. Tehokkain tapa kehittää muovijätteen EoW-sääntelyä onkin tapauskohtaisen päätöksenteko.

## 6. Sääntely ei aiheuta merkittäviä haitallisia sivuvaikutuksia.

Selvityksen kohteena olleissa vertailumaissa kansallisella EoW- ja sivutuotesääntelyllä ei ole tunnistettu olevan merkittäviä haitallisia sivuvaikutuksia. Ennemmin on viitteitä positiivisista sivuvaikutuksista. Tärkein mahdollinen haitallinen sivuvaikutus on (jäte) materiaalin laittoman ja haitallisen käytön lisääntyminen. Kun materiaalin käytölle luodaan lainsäädännön kautta uusia laillisia reittejä, samassa yhteydessä laitton (ei-jätteenä) hyödyntäminen voi lisääntyä. Tätä voidaan pyrkiä välttämään esimerkiksi säätämällä erilaisia valvontamekanismeja, mutta niiden haittapuolena on laillisen toiminnan sääntelytaakan lisääntyminen. Jätealalla on verrattain paljon toimintaa ns. ”harmaalla alueella”, jossa jätettä hyödynnetään noudattamatta jättesääntelyn velvoitteita. Toiminta voi olla vakiintunutta, eikä siihen välttämättä liity terveys- tai ympäristöriskejä. Näiden toimintojen osalta jätteeksi luokittelun päättävä sääntely voi lisätä sääntelytaakkaa, koska se toisi uusia vaatimuksia noudatettuun (laittomaan) käytäntöön verrattuna. Toisaalta jätteen käsittely ilman jättesääntelyn kontrollia tai rajoitettua poikkeusta jättesääntelyn soveltamisalasta pitää sisällään riskin arvaamattomista ympäristö- ja terveysvaikutuksista. Sääntelemättömän harmaan alueen tuominen sääntelyn piiriin vähentäisi ei-kestävän hyödyntämisen riskejä sekä loisi erottelun sen ja kestävän hyödyntämisen välille sekä edistäisi toimijoiden ja materiaalien yhdenvertaisuutta.

Toinen jätteeksi luokittelun päättävän sääntelyn mahdollinen sivuvaikutus on sääntelyn monimutkaistuminen. Lähtökohtaisesti uuden sääntelyn haltuunotto lisää kertaluontoisesti sääntelyn perehtymiskustannuksia. Tähän liittyvänä sivuvaikutuksena voidaan myös pitää ns. ”sääntelyshoppailun”<sup>168</sup> mahdollisuuksien parantumista, mitä voi toiminnanharjoittajien kannalta pitää hyödyllisenä, mutta viranomaisten näkökulmasta haitallisena sivuvaikutuksena. Esimerkiksi betonimursketta koskeva EoW-asetus tarkoittaisi sitä, että betonimurskeen hyödyntäminen voisi tapahtua neljässä sääntelykategoriassa: jätteenä ympäristöluvanvaraisesti tai kunnan normien pohjalta (ei laitos- tai ammattimainen toiminta) tai MARA-asetuksen mukaisesti rekisteröintimenettelyllä ja ei-jätteenä EoW-sääntöksen mukaisesti.

<sup>168</sup> ”Sääntelyshoppailussa” toiminnanharjoittaja valitsee tarjolla olevista sen sääntelykategorian, jonka kokee itselleen edullisimmaksi. Tässä yhteydessä termillä viitataan lähinnä valintaan jättesääntelyn ja sille vaihtoehtona olevan tuote- tai kemikaalisääntelyn välillä.

## 6.2 Tapauskohtaisen päätöksenteon tarve ja kehittäminen

Asetustasoinen sääntely voi koskea vain harvoja jätevirtoja. Niiden soveltamisalan ulkopuolelle jää jäteperäisiä materiaaleja, joiden markkinoille saattamista voidaan helpottaa jätteeksi luokittelun päättämällä. Tarve tapauskohtaiselle päätöksenteolle on selvästi lisääntymässä. Ennustettava sääntely-ympäristö – tässä tapauksessa etenkin selkeä menettely tapauskohtaiselle päätöksenteolle – edesauttaisi investointeja uusien jäteperäisten materiaalien kehittelyyn. Tapauskohtainen päätöksenteko on nähty tärkeänä keinona ja kehittämiskohteenä Englannissa ja Belgian Flanderissa, vaikka niissä molemmissa on myös yleistä jätelajikohtaista sääntelyä.

Suomen nykysääntely ei tällä hetkellä sisällä luontevaa menettelyä pelkästään jäteluokittusta koskevalle päätöksenteolle. Tällaisen päätöksen vaikutukset ovat lähtökohtaisesti valtakunnallisia, koska syntynyttä materiaalia tulisi voida käyttää maanlaajuisesti ja siksi päätös rinnastuu tuotehyväksyntään. Ympäristölupa- tai ilmoitusmenettelyssä arvioitavana on tiettyyn paikkaan sijoittuva toiminta, jonka päästöjä ympäristöön arvioidaan toiminnan paikallisella vaikutusalueella. Myöskään jätelaissa ei ole jätetestuksesta päättämiseen soveltuvaa menettelyä.

Uusien menettelyjen luominen ei ole mahdollista pelkästään ohjeistusta ja käytäntöjä kehittämällä. Tarvitaan uutta lainsäädäntöä. Sen luontevin paikka olisi jätelaissa, jossa säännellään muitakin jätealan hakemusasointa (jätehuoltorekisteri, tuottajarekisteri) sekä jätteeksi luokittelua koskevan päätöksen aineellisia perusteita. Tällä hetkellä AVI:t ja kunnan lupaviranomaiset ratkaisevat jätteeksi luokittelua koskevia kysymyksiä ympäristöluvissa. Mahdollisessa uudessa lainsäädännössä joudutaankin määrittämään jätteeksi luokittelun päättymistä koskevan erillisen päätöksenteon suhdetta ympäristölupien yhteydessä tapahtuvaan päätöksentekoon.

Pelkästään jätteeksi luokittelua koskevan hakemusasian luonteva sääntelypaikka olisi jätelain 11 luku, jossa on jo säädetty jätehuoltorekisteriä ja tuottajarekisteriä koskevasta päätöksenteosta. Päätös jätteeksi luokittelun päättymisestä tehtäisiin Luovassa, joka on tuleva valtion viranomaisen jäteasioissa. Muiden jätelain 11 luvun päätösten tapaan olisi säädettävä ainakin 1) hakemuksen tekemisestä ja sisällöstä, 2) päätöksen tekemisestä ja sisällöstä, 3) päätöksen muuttamisesta tai peruuttamisesta ja 4) päätöksenteon suhteesta ympäristöluvan yhteydessä tehtyyn päätökseen samasta materiaalista. Viimeiseen kohtaan liittyy useampia lainvalmistelussa ratkaistavaksi tulevia kysymyksiä: Syrjäyttääkö päätös ympäristölupaansa sisältävän aiemman päätöksen? Saako lupaviranomainen vireillä olevassa lupa-asiansa ratkaista aineen tai esineen jätetestuksen, jos siitä on jo uuden menettelyn mukainen päätös? Jos erillistä päätöstä jätteeksi luokittelusta ei ole, voiko lupaviranomainen kaikissa tapauksissa ratkaista asian luvan yhteydessä (joissain tapauksissa kysymystä jätteeksi luokittelusta ei voi väistää, koska toiminnan luvanvaraisuus riippuu siitä)? Vai on-



ko jätteeksi luokittelua koskeva asia joissain tapauksissa ohjattava ratkaistavaksi uudessa erillismenettelyssä?

Yllä oleva kysymysluettelo on tuskin tyhjentävä. Lupapäätöksenteon ja mahdollisen uuden menettelyn suhteen määrittäminen voi osoittautua mutkikkaaksi ja se edellyttäne uutta sääntelyä jätelain lisäksi myös ympäristönsuojelulakiin.

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

- Aarras, Nina*: Toisen jäte on toisen raaka-aine – kierrätys ja uudelleenvalmistus taloudellisesti ja ekologisesti kestäväenä liiketoimintamahdollisuutena. Turun kauppakorkeakoulu. Sarja A-12:2015.
- Alaranta, Joonas*: Jäätännösmateriaalien rekisteröinti REACH-asetuksen mukaan. Ympäristöjuridiikka 4/2016.
- Alaranta, Joonas – Turunen, Topi*: Drawing a line between European Waste and Chemical Regulation. RECIEL, Volume 26, Issue 2 (2017), s. 163–173.
- Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin*: Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice. OUP 2012.
- COD 2015/0275: COM (2015) 595 final. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste. Note from General Secretariat of the Council. Brussels 17 February 2017.
- DEFRA: Guidance on the legal definition of waste and its application. Crown Copyright 2012.
- End-of-Waste Criteria for waste paper: Technical Proposals. JRC Scientific and Technical Reports. European Union 2011. (JRC 2011c)
- End-of-Waste Criteria for Copper and Copper Alloy Scrap: Technical Proposals. JRC Scientific and Technical Reports. European Union 2011. (JRC 2011b)
- End-of-Waste Criteria for Glass Cullet: Technical Proposals. JRC Scientific and Technical Reports. European Union 2011. (JRC 2011a)
- End-of-Waste Criteria for Aluminum and Aluminum Alloy Scrap: Technical Proposals. JRC Scientific and Technical Reports. European Union 2010. (JRC 2010b)
- End-of-Waste Criteria for Iron and Steel Scrap: Technical Proposals. JRC Scientific and Technical Reports. European Union 2010. (JRC 2010a)
- Environmental Agency: Material comparators for end-of-waste decisions – Construction materials: concrete blocks. Environmental Agency 2016. (Environmental Agency 2016c)
- Environmental Agency: Material comparators for end-of-waste decisions – Materials applied to land: PAS 100 compost. Environmental Agency 2016 (Environmental Agency 2016b)
- Environmental Agency: Material comparators for end-of-waste decisions – Fuels: natural gas. Environmental Agency 2016. (Environmental Agency 2016a)
- EQual - Ensuring quality of waste-derived products to achieve resource efficiency. LIFE10 ENV/UK/000176.
- Euroopan kemikaalivirasto: Jätettä ja hyödynnettäviä aineita koskevat toimintaohjeet. Helsinki 2010.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös No 1386/2013/EU vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa”, EUVL L 354/171.
- European Commission: Guidance on the interpretation of the key provisions of Directive 2008/98/EC on waste. European Commission 2012.
- European Commission: Frequently asked questions on treated articles. CA-Sept13-Doc.5.1.e. Revision 1, December 2014. Directorate-General Environment, Directorate A - Green Economy, ENV.A.3 – Chemicals, s. 53-54.
- European Commission: Stakeholder consultation paper, Chemical, product, waste interface. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs Directorate-General, Consumer, Environmental and Health Technologies Unit D.1: REACH; Environment Directorate –General Circular Economy and Green Grow Unit B.2: Sustainable Chemicals.
- European Commission: Guidance on the interpretation of the term backfilling. Saatavissa <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/4953052/Guidance-on-Backfilling.pdf/c18d330c-97f2-4f8cbadd-ba446491b47e> tai <http://ow.ly/Mh7N301vKb5>.
- Euroopan komissio: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden asettamista saataville markkinoilla koskevien sääntöjen vahvistamisesta ja asetusten (EY) N:o 1069/2009 ja (EY) N:o 1107/2009 muuttamisesta, COM(2016) 157 final, 17.3.2016.
- HE 199/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hildén, Ollikka & Sahivirta: Ympäristönsuojelulain kustannukset valtionhallinnossa. Ympäristöjuridiikka, 2003, Vol. 24, No 1, s. 48-67
- JRC Scientific and Technical Reports: End of Waste criteria, final. European Communities 2008.

- KOM (2016) 157 lopull. **Ehdotus Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetukseksi CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden asettamista saataville markkinoilla koskevien sääntöjen vahvistamisesta ja asetusten (EY) N:o 1069/2009 ja (EY) N:o 1107/2009 muuttamisesta.**
- KOM (2015) 595 lopullinen. Ehdotus Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta.
- KOM(2007) 59 lopullinen. Komission tiedonanto Neuvostolle ja Euroopan Parlamentille – tulkitseva tiedonanto jätteistä ja sivutuotteista.
- KOM (2005) 666 lopullinen: Komission tiedonanto Neuvostolle, Euroopan Parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Resurssien kestävä käytön edistäminen: jätteiden syntyminen ehkäisemistä ja kierrätystä koskeva teemakohtainen strategia.
- Krämer, Ludwig*: EU Environmental Law. Sweet & Maxwell 2016.
- Määttä, Kalle & Tala, Jyrki*: Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex 10.3.2015.
- Regulatory position statement 017. The regulation of materials under consideration for an end of waste Quality Protocol.
- Screening template for Construction and Demolition Waste management in Belgium. Deloitte 2015.
- Similä, Jukka*: Ympäristösääntely ja arvioinnin näkökulmat. Oikeus 2002 (31) 2, s. 178-201.
- Study on the selection of waste streams for End of Waste assessment: Final report. JRC Scientific and Technical Reports. European Union 2009. (JRC 2009)
- Tala, Jyrki*: Laki ei ole ilmaishyödyke – Sääntelyn kustannusten ja niiden hillitsemisen tarkastelua. Lakimies 1/2016, s. 3-25.
- Sääntelytaakka ilmiönä ja käsitteenä. Luonnos 05.07.2017.
- Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019. Päivitys 2016. Hallituksen julkaisusarja 2/2016.
- Turunen, Topi*: Jäteluokittelusta poistumisen kriteerit ja niiden tulkinta. Ympäristöjuridiikka 2/2014.
- van Calster, Geert*: EU Waste Law. Oxford University Press 2015. (2015a)
- Waste management in the EU. Teoksessa van Calster, Geert – Vandenberghe, Wim – Reins, Leonie: Research Handbook on Climate Change Mitigation Law. Edward Elgar 2015, s. 361-372. (2015b)
- Ympäristöministeriö: Jätelain eräiden säännösten tulkintalinjauksia. Ympäristönsuojeluosaston muistio 19.12.2014

## OIKEUSKÄYTÄNTÖ

- C-113/2 *Brady*, ECLI:EU:C:2013:627.
- C-358/11 *Lapin luonnonsuojelupiiri*, ECLI:EU:C:2013:142.
- C-194/05 *Komissio v Italia* (2007) ECR I-11661.
- C-416/02 & C-121/03 *komissio v Espanja* (2005) ECR I-07487
- C-457/02 *Niselli* (2004) ECR I-10853.
- C-235/02 *Saetti* (2004) ECR I-1005.
- C-114/01 *AvestaPolarit Chrome Oy* (2003) ECR I-8725.
- C-444/00 *Mayer Parry* (2003) ECR-6163.
- C-9/00 *Palin Granit Oy* (2002) ECR I-3533.
- C-418–419/97 *Arco Chemie* (2000) ECR I-4475.
- C-129/96 *Inter Environnement Wallonie ASBL v Région Wallonne* (1997) ECR I-7411.
- C-304/94, C-330/94, 342/94 & C-224/95 *Euro Tombesi* (1997) ECR I-3561.
- Julkisasiamiehen mielipide tapauksesta C-304/94 *Euro Tombesi*. (1997) ECR I-03561.
- C-422/92 *Komission v Saksa* (1995) ECR I-1097.
- C-2/90 *Komissio v Belgia* (Valloonian jäte) (1992) ECR I-4431.
- C-206 & 207/88 *Vessosso and Zanetti* (1990) ECR 1461.
- R (on the application of OSS Group Ltd) v Environmental Agency* (2007) EWCA Civ 611.

## HALLINTOPÄÄTÖKSET

- ESAVI/11011/2015: Erilliskerätyn kattohuopajätteen käsittely ja käsitellyn kattohuopajätteen (kattohuoparouhe) jätteesiluokittelun päättäminen, Lahti 7.4.2016.
- ESAVI/10311/2014: Ympäristönsuojelulain (527/2014) 89 §:n mukainen hakemus, joka koskee Destamatic Oy:n Kelatien jätteenkäsittelylaitoksen luvan muuttamista, Tuusula 13.2.2015.
- POPELY/2674/2015: Lausunto materiaalin jäteluonteesta.

## INTERNET-LÄHTEET

- EPA: Legitimate Hazardous Waste Recycling Versus Sham Recycling. <https://www.epa.gov/hw/legitimate-hazardous-waste-recycling-versus-sham-recycling#sham> (24.11.2017).
- European Chemicals Agency: List of active substances and suppliers. <https://echa.europa.eu/information-on-chemicals/active-substance-suppliers> (19.5.2017)
- European Chemicals Agency: Treated articles: allowed active substances. [https://echa.europa.eu/documents/10162/17158507/treated\\_art94\\_en.pdf/c0427245-f912-84aa-978a-817ff6bc95db](https://echa.europa.eu/documents/10162/17158507/treated_art94_en.pdf/c0427245-f912-84aa-978a-817ff6bc95db) (23.11.2017)
- Evira: Lannoitevalmisteiden laitoshyväksyntä. <https://www.evira.fi/kasvit/viljely-ja-tuotanto/lannoitevalmisteet/laitoshyvaksynta/> (2.10.2017).
- Flanders's new approach to waste management: setting the scene in Europe. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=7aee975d-940d-4f1a-bdf0-a1bdbc15a350> (26.9.2017)
- Quality protocols: converting waste into non-waste products. <https://www.gov.uk/government/collections/quality-protocols-end-of-waste-frameworks-for-waste-derived-products> (2.2.2016)
- Quality protocol: aggregates from inert waste. <https://www.gov.uk/government/publications/quality-protocol-production-of-aggregates-from-inert-waste> (2.2.2016)
- Towards a circular economy. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy_en) (23.11.2017)
- Tukes: Valmisteiden hyväksyminen. <http://www.kemikaalineuvonta.fi/fi/Saadosalue/Biosidit/Biosidivalmisteiden-hyvaksyminen/> (14.6.2017)
- Tukes: Käsitellyt esineet. <http://www.kemikaalineuvonta.fi/fi/Saadosalue/Biosidit/Kasitellyt-esineet/> (16.5.2017)

## LIITE 1

### Tuote- ja tuoteryhmäkohtaisia säädöksiä, joissa säädetään kemikaalien käytöstä yksittäisissä käyttötarkoituksissa ja muista tietyn tuotteen markkinoille saattamisen edellytyksistä

Tuoteryhmä	EU-säädöksiä	Kansallisia säädöksiä	Säädöksissä asetettuja vaatimuksia
Sähkö- ja elektroniikkalaitteet	Ns. RoHS-direktiivi (2011/65/EU) <sup>169</sup>	Laki 387/2013 vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa Ympäristöministeriön asetus 419/2013 vaarallisten aineiden käytön rajoituksista sähkö- ja elektroniikkalaitteissa	Säädellään raskasmetallien, eräiden bromattujen palonestoaineiden sekä ftalaattien esiintymistä SE-laitteissa ja niiden osissa
Ajoneuvot	Romuajoneuvodirektiivi (2000/53/EY) <sup>170</sup>	Valtioneuvoston asetus 123/2015 romuajoneuvoista sekä vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta ajoneuvoissa	Säädellään eräiden raskasmetallien käytöstä ajoneuvojen osissa
Pakkaukset	Pakkausjätedirektiivi (94/62/EY) <sup>171</sup>	Valtioneuvoston asetus 518/2014 pakkauksista ja pakkajätteistä	Säädetään pakkausmateriaalien sisältämistä raskasmetalleista
Kosmetiikka	EU:n kosmetiikka-asetus (EY) N:o 1223/2009 <sup>172</sup>		Säädetään aineiden käytöstä kosmetiikassa (mm. käyttökiellot ja -rajoitukset sekä merkintävaatimukset)
Pesuaineet	EU:n pesuaineasetus (EY) N:o 648/2004 <sup>173</sup>		Kotitalouksissa, laitoksissa tai teollisuudessa käytettävien pesuaineiden ja niiden sisältämien pinta-aktiivisten aineiden markkinoille saattamisen edellytykset
Lelut	EU:n leludirektiivi (2009/48/EY) <sup>174</sup>	Lelulaki 1154/2011 Valtioneuvoston asetus 1218/2011 lelujen turvallisuudesta Työ- ja elinkeinoministeriön asetus 1352/2011 eräistä leluja koskevista kemiallisista vaatimuksista	Säädetään lelujen rakenteelliselle ja kemialliselle turvallisuudelle asetettavista vaatimuksista sekä valmistajien, maahantuojien ja jakelijoiden velvoitteista
Useat eri tuoteryhmät (erityisesti koneet ja laitteet)	Ekosuunnitteludirektiivi 2009/125/EY <sup>175</sup> Energiamerkintädirektiivi 2010/30/EU <sup>176</sup>	Laki tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinneille asetettavista vaatimuksista (1005/2008) VNA tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavista vaatimuksista (1043/2010)	Tuoteryhmäkohtaisia vaatimuksia energia- ja tehokkuuden parantamiseen ja muihin mahdollisiin ympäristövaikutuksiin. Toistaiseksi vaatimuksia asetettu lähinnä koneille ja laitteille, mutta työohjelmassa ovat olleet mm. rakennusten lämmöneristystuotteet. <sup>177</sup>
Rehutuotteet	Säädellään noin neljäkymmenellä eri EU-säädöksellä <sup>178</sup>	Rehulaki 86/2008 Rehulain nojalla annetut maa- ja metsätalousministeriön asetukset	Säädetään yksityiskohtaisesti rehutuotteiden markkinoille saattamisesta (mm. rehutuotteiden laatuvaatimukset, lisäaineet ja niiden hyväksyntämenettelyt, rehujen sisältämät vaaralliset aineet, pakkausmerkinnät, vientiä ja tuontia koskevat säännökset)
Kulutustavarat, joista ei ole säädetty erikseen muualla lain-säädännössä		Kuluttajaturvallisuuslaki 920/2011 Em. lain nojalla annetut asetukset, mm. valtioneuvosto asetus 233/2012 formaldehydin enimmäismääristä eräissä tekstiilituotteissa	Säännökset tuotteesta aiheutuvien terveys- ja omaisuusvaarojen ehkäisemisestä

<sup>169</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/65/EU, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2011, tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa (EUVL L 174, 1.7.2011, s. 88–110)

<sup>170</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/53/EY, annettu 18 päivänä syyskuuta 2000, romuajoneuvoista (EUVL L 269, 21.10.2000 s. 34–43)

<sup>171</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY, annettu 20 päivänä joulukuuta 1994, pakkauksista ja pakkausjätteistä (EYVL L 365, 31.12.1994, s. 10–23; Suomenkielinen erityispainos: Luku 15 Nide 013 s. 266–279)

<sup>172</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1223/2009, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, kosmeettisista valmisteista (EUVL L 342 22.12.2009, s. 59–209)

<sup>173</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 648/2004, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, pesuaineista (EUVL L 104, 8.4.2004, s. 1–35)

<sup>174</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/48/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2009, lelujen turvallisuudesta (EUVL L 170, 30.6.2009, s. 1–37)

<sup>175</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/125/EY, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, energiaan liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista (EUVL L 285, 31.10.2009, s. 10–34)

<sup>176</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/30/EU, annettu 19 päivänä toukokuuta 2010, energiaan liittyvien tuotteiden energian ja muiden voimavarojen kulutuksen osoittamisesta merkinnöin ja yhdenmukaisin tuotetiedoin (EUVL L 153, 18.6.2010, s. 1–12)

<sup>177</sup> <https://ekosuunnittelu.info/>, viitattu 1.6.2017

<sup>178</sup> Luettelo rehualaa koskevista säännöksistä on saatavissa esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön www-sivuilta osoitteesta <http://mmm.fi/elaimet-kasvit/lainsaadanto-ja-suojapaatokset/rehulainsaadanto> (viitattu 18.5.2017)





Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4786-9 (PDF)  
ISSN 1796-170X (verkkos.)