



Jätteeksi luokittelun päättymisen ajankohtaisia kysymyksiä

Lammin päivät 9.10.2024
Jussi Kauppila, YM

Toimeksianto YmVM 3/2021

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää mahdollisuudet säätää kevyempi, erityisesti jätteeksi luokittelun päättymiseen sovellettava uusi menettely, jossa toimivalta keskitetään yhdelle viranomaiselle.

- UTU-työryhmä (UTU=uusiomateriaalien tuotteistaminen), toimikausi 9/2021-12/2023
 - kartoittaa nykyiseen jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteita koskevaan tapauskohtaiseen päätöksentekoon liittyviä kokemuksia ja seuraa hallintokäytäntöä
 - tarkastelee tapauskohtaisen jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteeksi luokittelua koskevan päätöksenteon menettelyllisiä kehittämisvaihtoehtoja ja tekee esityksen tätä koskevista lainsäädäntömuutostarpeista
 - arvioi tarvetta ja toimintatapoja kansallisten jätelajikohtaisten EEJ-asetusten säätämiseksi
 - lisäksi seuraa EU:ssa tapahtuvaa kehitystä ja tarvittaessa tunnistaa vaikutuskohteita (esimerkiksi liittyen jätelajeihin, joiden osalta EU-harmonisointi olisi tarpeen tai hyödyllinen)





Taustaksi: UTU-sääntelyn iso kuva

UTU = uusiomateriaalien tuotteistaminen

1. Tuotantotoiminnan sivuvirrat voidaan luokitella ”**sivutuotteeksi**”, jos jätelain 5 a §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät
2. Kerran jätteeksi luokiteltujen materiaalien jätteeksi luokittelu voidaan päättää, jos jätelain 5 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät (**EEJ = ei enää jätettä**)

→ materiaalit poistuvat jätesääntelyn soveltamisen piiristä ja rinnastuvat tämän jälkeen ”neitseellisiin” tuotteisiin tai materiaaleihin

→ voidaan mm. käyttää ilman ympäristölupaa, ei tarvitse raportoida jätteenä, jne.

→ sovelletaan tuotesääntelyä, jota valvovat tuoteviranomaiset



UTU-mekanismit: säädös tai tapauskohtainen päätös

Säädös

- Yleiset kriteerit jollekin jätelajille
 - Ensisijaisesti EU-säädös
 - Toissijaisesti kansallinen säädös

EU

- Rauta, teräs, alumiini (333/2011)
- Lasimurske (1179/2012)
- Kupari (715/2013)
- Muovin mekaaninen kierrätys valmistelussa

Kansallinen VNA

- Betonimurske voimaan 9/2022
- Muovin mekaaninen kierrätys: notifioitu
- Pyrolyysiöljy: valmistelu käynnistynyt (selvitys)

Tapauskohtainen lainsoveltaminen

- Päätös yksittäisen materiaalin haltijan yksittäisen materiaalin sivutuote- tai EEJ-kriteerien täyttymisestä (jos säädökseen perustuvia yleisiä kriteerejä ei ole)
- Tällä hetkellä ympäristölupamenettely, tulevaisuudessa uusi UTU-menettely





Tapauskohtaisen päättöksenteon kehittäminen

UTU-työryhmän uudelle menettelylle asettamat tavoitteet

1. Päätöksenteko edistää kiertotaloutta ja uusiomateriaalien käyttöä tavalla, josta ei aiheudu haittaa terveydelle tai ympäristölle.
2. Päätöksenteko on sujuvaa ja ennakoitavaa.
3. Toiminnanharjoittajia kohdellaan yhdenvertaisesti.
4. Päätöksenteko on läpinäkyvää ja päätökset ymmärrettäviä ja helposti löydettävissä.



Valtion aluehallinnon uudistus

<https://vm.fi/aluehallintouudistus>

- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten eli ELY-keskusten ympäristöasioiden vastuualueen tehtävät yhdistetään.
- Uudessa valtakunnallisessa virastossa ympäristöön liittyvät lupa- ja valvontatehtävät muodostavat yhden yhtenäisen kokonaisuuden.
- Uuden mallin mukaan järjestetty valtion aluehallinto käynnistää toimintansa viimeistään vuoden 2026 alusta.
- **Ympäristölupakäsittely (lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävät) kootaan juridisesti yhtenä viranomaisena toimivaan valtakunnalliseen kokonaisuuteen, jossa hyödynnetään monipaikkaisen työskentelyn mahdollisuuksia.**



UTU-työryhmän ehdotukset (1)

- Jätelakiin kirjoitetaan uusi, ympäristölupamenettelystä irrotettu ja kevyempi ”UTU-menettely”, joka koskee sekä materiaalien **sivutuotteeksi määrittämistä** että (jätteeksi luokiteltujen) **jätteeksi luokittelun päättymistä** (EEJ, ei enää jätettä).
- UTU-päätöksenteko keskitetään yhdelle valtakunnalliselle viranomaiselle (tuleva LVV-virasto), jolle taataan riittävä asiantuntemus päätösten tekemiseen.
- Perustetaan julkinen UTU-tietokanta, jonne kaikki UTU-päätökset tallennetaan.



UTU-työryhmän ehdotukset (2)

- Tarkastelussa kaksi päävaihtoehtoa:
 - **VE 1:** Päätöksentekotoimivalta **kaikissa UTU-asioissa** keskitetään uudelle valtakunnalliselle viranomaiselle. Tällöin lupaviranomainen ei voisi enää luvan yhteydessä päättää UTU-asiasta, vaikka UTU-ratkaisu määrittelee, mitkä toiminnassa syntyvät tai käsiteltävät materiaalit ovat jätteitä.
 - **VE 2:** UTU-viranomainen tekee päätöksen vain erillisessä UTU-asiassa. Lupaviranomainen voisi ratkaista UTU-asian nykyiseen tapaan, jos se tulee vireille osana toiminnan ympäristölupahakemusta. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulisi pyytää lausunto UTU-viranomaiselta.



UTU-työryhmän ehdotukset (3)

- UTU-menettelyssä viranomainen tekee UTU-materiaalin haltijan hakemuksen perusteella valituskelpoisen hallintopäätöksen siitä, täyttääkö ko. materiaali jätelaissa säädetyt sivutuotetta tai jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat edellytykset vai ei.
 - Vrt. esim. Hollannin ”omavalvontamalli”
- Viranomaisen päätös on materiaalin haltijakohtainen (yrityskohtainen), mutta voi kattaa useita saman haltijan toimipisteitä, joissa syntyy samaa tavaraa samaan käyttötarkoitukseen.



UTU-työryhmän ehdotukset (4)

- Ympäristölupamenettelyyn verrattuna UTU-menettelyssä rajoitetaan
 - yleisön oikeutta tulla kuulluksi sekä
 - muiden kuin asianosaisen oikeutta hakea muutosta UTU-viranomaisen päätökseen
- UTU-päätöstä voi muuttaa tai sen voi peruuttaa hakijan rikkomuksen ja UTU-materiaalista ja sen käytön vaikutuksista saatavan uuden tiedon perusteella.
- Muuttaminen tai peruuttaminen voisi tulla vireille UTU-materiaalien haltijan tai viranomaisen aloitteesta.



Jatkoaikataulu

- HE-luonnos lausunnoille lokakuussa 2024
- HE keväällä 2025 samaan aikaan kuin yhden luukun hanke
- **Voimaan 1/2026 samaan aikaan virastouudistuksen ja yhden luukun lainsäädännön kanssa**





Case: purettavista rakennuksista irrotettujen betonielementtien uudelleenkäyttö rakentamisessa

Ympäristöministeriön vastaus lausuntopyyntöön VN/34649/2023-YM-2

Tapauksen kuvaus

1. Rakennusyhtiön A omistama talo puretaan purkuyhtiön B toimesta.
2. Purettavasta rakennuksesta irrotetut betonielementit kuljetetaan (yhtiö C) elementtitehtaalle (yhtiö D) välivarastoon.
3. Välivarastossa elementit tarkistetaan ja niille tehdään tarvittaessa pienimuotoisia huoltotöitä.
4. Elementit on tarkoitus käyttää myöhemmin yksilöitävissä rakennusyhtiön A uudiskohteissa vuosien 2024-2025 aikana.



Lausuntopyynnön (pää)kysymykset

- Voiko uudelleenkäyttöä varten kokonaisina irrotettuja ja talteen otettuja rakennusosia, kuten betonielementtejä, uudelleenkäyttää rakentamisessa ilman, että ne saavat jätestatuksen? Millä edellytyksin näin voidaan toimia?
- Mikäli kokonaisina irrotetut rakennusosat tulee aina tulkita jätteeksi, mitkä ovat tämän lainsäädännölliset perustelut?



Sovellettavat säännökset (1)

jätteellä ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä. (JL 5 §)

uudelleenkäytöllä tuotteen tai sen osan käyttämistä uudelleen samaan tarkoitukseen kuin mihin se on alun perin suunniteltu (6 § 1 mom. 20 kohta)

uudelleenkäytön valmistelulla jätteen tarkistamiseksi, puhdistamiseksi tai korjaamiseksi toteutettavaa toimintaa, jolla käytöstä poistettu tuote tai sen osa valmistellaan siten, että se voidaan käyttää uudelleen ilman muuta esikäsittelyä (6 § 1 mom. 21 kohta)



Sovellettavat säännökset (2)

Jätelain 8 § 1 mom:

Kaikessa toiminnassa on mahdollisuuksien mukaan noudatettava seuraavaa etusijajärjestystä:
Ensisijaisesti on vähennettävä syntyvän jätteen määrää ja haitallisuutta. Jos jätettä kuitenkin syntyy, jätteen haltijan on ensisijaisesti 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.

Jäteasetuksen 25 §:

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta siten, että jätelain 8 §:n mukaisesti otetaan talteen ja käytetään uudelleen käyttökelpoiset rakennusosat ja -materiaalit ja että toiminnassa syntyy mahdollisimman vähän ja mahdollisimman haitatonta rakennus- ja purkujätettä. (JäteA 25 §)

Rakentamisen laatua koskeva lainsäädäntö (MRL, RL)

→ säännösten laintulkinnallinen merkitys sovellettaessa JL 5-6 §:ää?



Mistä on kyse oikeudellisesti?

- Betonielementtien haltija ei ole poistanut eikä aio poistaa betonielementtejä käytöstä, mutta onko tällä velvollisuus poistaa elementit käytöstä?
- Edelliseen kytkeytyen: onko kyse tuotteen tai sen osan uudelleenkäytöstä vai jätteen uudelleenkäyttöön valmistelemisesta? Mikä on ratkaiseva ero näiden käsitteiden ja toimien välillä?
- Miten elementtien jatkokäytön varmuutta tai jatkokäyttömarkkinan olemassaoloa tulisi arvioida ja tulkita?



Millä seikoilla on merkitystä toiminnan oikeudellisen luokittelun kannalta?

- Toiminnan luonne sekä betonielementeille tehtävien toimenpiteiden laatu ja laajuus liittyvät olennaisesti siihen
 - onko haltijalla JL 5 §:ssä tarkoitettu velvollisuus poistaa betonielementit käytöstä?
 - onko kyse uudelleenkäytöstä vai uudelleenkäytön valmistelusta?
- Lausuntopyynnön kuvaus:
 1. irrotetaan purettavista rakennuksista etukäteen tehdyn irrotussuunnitelman mukaisesti; haitta-aineet on poistettu elementeistä ennen jo irrotusta → ympäristökelpoisuus
 2. kuljetetaan elementtitehtaalle (väli)varastoon, jossa ne tarkistetaan ja tarvittaessa tehdään pienimuotoisia huoltotöitä → teknisen käyttökelpoisuuden varmistaminen



Jatkokäytön varmuus (1)

- Minkälaista varmuutta tai todennäköisyyttä uudelleenkäytöltä pitää edellyttää ja minkälaisilla toimilla sitä voisi edistää?
 - Jatkokäytön ”varmuus” vai ”markkinat tai kysyntää”?
 - Ei ole yleistä rajaa sille, missä aikataulussa uudelleenkäytön pitäisi tapahtua – tapauskohtaisten olosuhteiden merkitys.



Jatkokäytön varmuus (2)

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan

- rakennusallalla vallitseva taantuma vähentää yleisesti rakennustuotteiden kysyntää, ei ehkä onnistu vuosien 2024 ja 2025 aikana.
- toisaalta elementtien suunnitelmallinen talteenotto ja uudelleenkäyttöön sijoitetut kustannukset yhdistettynä elementtien tavanomaiseen ja yleiseen käyttötarkoitukseen (rakentaminen), lisäävät merkittävästi todennäköisyyttä sille, että elementit tullaan käyttämään uusissa rakennuskohteissa lähivuosina.
- lainsäädäntö ei sisällä ehdotonta aikarajaa sille, missä ajassa uudelleenkäytettävät tuotteet olisi käytettävä, etteivät ne muuttuisi jätteeksi
- hyvät varastointiolosuhteet ja laadunvalvonta voivat pitää betonielementit vuosiakin hyväkuntoisina, jolloin ne täyttävät rakennustuotteille asetettavat vaatimukset → todennäköisyys betonielementtien päätymiselle jatkokäyttöön säilyy suhdannetilanteesta riippumatta korkeana.



YM:n johtopäätös

Useat seikat lausuntopyynnössä kuvatussa toimintakokonaisuudessa puoltavat sitä, että betonielementit ohjautuvat jätelain 6 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettuun uudelleenkäyttöön, eikä niistä muodostu jätelain 5 §:ssä tarkoitettua jätettä.

Näitä seikkoja ovat

uudelleenkäyttöön ohjattavien betonielementtien suunnitelmallinen irrotus purkukohteessa, mukaan lukien ennen elementtien irrottamista tapahtuva haitta-aineiden poisto, sekä

välivarastointipaikalla tehtävät laaduntarkistustoimet

betonielementtien uudelleenkäyttöä säännellään rakentamista koskevassa lainsäädännössä ja uudelleenkäytettäviä betonielementtejä koskevat samat laatuvaatimukset kuin vastaavia uusia rakennustuotteita.





Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment