Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Viite: Eduskunnan ympäristövaliokunnan kuulemis- ja lausuntopyyntö 13.11.2025

Lausunto asiassa HE 160/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain, ympäristönsuojelulain, hallinto-oikeuslain ja tuomioistuinlain muuttamisesta

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on tutustunut hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi jätelain, ympäristönsuojelulain, hallinto-oikeuslain ja tuomioistuinlain muuttamisesta (HE 160/2025 vp). ELY-keskus lausuu hallituksen esityksestä seuraavaa. Lausunnossa on huomioitu muiden ELY-keskusten esittämät kommentit.

Jätelaissa (646/2011, JL) säädettäisiin uudesta erillisestä menettelystä, jossa Lupa- ja valvontavirasto voisi hakemuksesta tehdä päätöksen aineen tai esineen sivutuotteeksi luokittelusta tai jätteeksi luokittelun päättymisestä (luokittelupäätös). Jätelain 5 c §:n yksityiskohtaisten perustelujen (s. 25) mukaan aineen tai esineen luokittelua koskevaa asia voitaisiin kuitenkin edelleen ratkaista myös Lupa- ja valvontavirastossa (LVV) tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa osana ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupa- ja ilmoitusmenettelyä. Ehdotus vaikuttaa pääosin kannatettavalta. Se nopeuttaa ja selkeyttää sekä viranomaisen että hakijoiden toimintaa. Sääntelyn voimaantulosta tiedottaminen on kuitenkin keskeistä, jotta lainsäädännön tavoitteet toteutuisivat, uusiomateriaaleja alettaisiin käyttää nykyistä enemmän ja voitaisiin lisätä kiertotalouden toteutumismahdollisuuksia.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivalta ei käy säännöksistä (JL 5 c ja 5 d §) lainkaan ilmi, vaan niiden perusteella Lupa- ja valvontaviraston tekemä luokittelupäätös vaikuttaisi olevan ainoa tapa käsitellä asia. Lisäksi esityksellä kumottaisiin jätteeksi luokittelun tapauskohtaista päätöksentekoa koskeva jätelain 5 b §:n 3 momentti, jossa nyt säädetään ympäristölupaviranomaisen toimivallasta käsitellä asia, sekä kemikaali- ja tuotelainsäädännön mukaisuutta koskeva jätelain 5 b §:n 4 momentti. Tämä on ristiriidassa esityksen tavoitteen kanssa. Mikäli tarkoituksena on mahdollistaa asian käsittely kahdessa menettelyssä, tulee säännösten sisältöä tarkistaa. Sivutuotteiden ja jätteeksi luokittelun päättymisen pykälissä (JL 5 a ja 5 b §:t) voitaisiin säätää siitä, että kunnan ympäristölupaviranomainen tai Lupa- ja valvontavirasto voi päättää tapauskohtaisesti sivutuotteeksi luokittelusta tai jätteeksi luokittelun päättymisestä 5 a ja b §:ien edellytysten täyttyessä ympäristöluvan tai ilmoitusmenettelyn yhteydessä. Tällöin käsittelyssä noudatettaisiin ympäristönsuojelulain säännöksiä, mikä olisi myös hyvä todeta.

Luokitteluasioiden käsittely kahdessa eri viranomaisessa ja eri menettelyissä saattaa vaarantaa ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuuden ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun, mikä voi aiheuttaa riskejä terveydelle ja ympäristölle. Sivutuotteeksi luokittelu sekä jätteeksi luokittelun päättymisen arviointi vaativat asiaa käsittelevältä viranomaiselta riittävää asiantuntemusta mm. jätteen teknisistä ja ympäristöominaisuuksista sekä tuotelainsäädännön vaatimuksista. Kunnissa ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät on resursoitu ja järjestetty monella eri tavalla, jolloin asia voidaan käsitellä joko yksittäisen viranhaltijan päätöksellä tai luottamushenkilöistä koostuvassa lautakunnassa. Pienissä kunnissa ympäristönsuojelutehtävät on yhdistetty usein rakennusvalvonnan tehtävien kanssa. Lupa- ja valvontaviraston lausunto ei yksin riitä varmistamaan riittävää asiantuntemusta prosessiin.

Luokitteluratkaisujen keskittäminen Lupa- ja valvontavirastoon turvaisi ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuuden, ennakoitavuuden ja hakijoiden oikeusturvan sekä sujuvoittaisi menettelyä ja keventäisi hallinnollista taakkaa. Koska hallinto-oikeuslain 12 §:n muutos edellyttää hallinto-oikeuden kokoonpanolta luonnontieteen ja tekniikan alan asiantuntijoiden käyttämistä muutoksenhakuvaiheessa, olisi riittävä asiantuntemus perusteltua varmistaa jo hakemuksen käsittelyssä. Siksi keskittäminen Lupa- ja valvontavirastoon omana menettelynään olisi tarkoituksenmukaisin ratkaisu.

Esityksen 5 c §:n mukaan hakemuksen aineen tai esineen luokittelemiseksi sivutuotteeksi sen jätteeksi luokittelun päättymisestä tekisi aineen tai esineen haltija. Luokittelupäätös olisi materiaali- ja hakijakohtainen, mutta ei välttämättä laitoskohtainen. Jotta on yksiselitteistä, missä toiminnassa hakija voi hyödyntää luokittelupäätöstä, luokitteluhakemuksessa ja -päätöksessä tulisi mainita ne laitokset, joita hakemus ja päätös koskevat. Mikäli luokittelupäätökseen olisi tarvetta myöhemmin lisätä uusi laitos, olisi selkeintä käsitellä asia päätöksen muuttamisena.

Hakemuksessa tulee ilmoittaa perustiedot samaan aikaan vireillä olevasta tai lähiaikoina vireille tulevasta ympäristölupa- tai ilmoitusmenettelystä (JL 5 c §:n 3 mom.). Mahdollisuus hakea erillistä luokittelupäätöstä laitokselle, jolla ei ole vielä ympäristölupaa tai ilmoituspäätöstä, saattaa johtaa viranomaisen resurssienkäytön kannalta epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen, jossa luokittelupäätös myönnetään laitokselle, jolle ei myöhemmin myönnetä ympäristölupaa tai ilmoituspäätöstä. ELY-keskus pitäisi tarpeellisena säätää siitä, että näissä tilanteissa aineen tai esineen luokittelu tapahtuisi aina osana ympäristölupa- tai ilmoitusmenettelyä.

Hakemus ohjataan tekemään sähköisessä asiointipalvelussa, jollei tälle ole ylivoimaista estettä (esityksen 5 c §:n 2 mom.). Ehdotus on kannatettava huomioon ottaen, että sähköisen asioinnin edistäminen on valtionhallinnon keskeisiä tavoitteita. Sähköisen asioinnin resurssointi ja kehittäminen tulee kuitenkin turvata riittävällä tasolla, jotta hyvä hallinto toteutuu.

Esitykseen ei sisälly lainkaan säännöksiä hakemuksen käsittelystä ja kuulemisesta, vaan menettely mm. viranomaisten kuulemisessa nojaisi hallintolain yleissääntelyyn. Tämän tulisi selvyyden vuoksi käydä ilmi perusteluista. Esityksessä (s. 12) todetaan myös, että Lupa- ja valvontaviraston olisi luokitteluasian yhteydessä yleensä toteutettava kuulutus hallintolain 62 a §:ssä säädetyllä tavalla. Jätelakiin ei kuitenkaan esitetä säännöstä julkisesta kuulutuksesta, eikä hallintolain 62 a §:ää voida soveltaa ilman nimenomaista säännöstä jätelaissa.

Lupa- ja valvontavirastolla olisi velvollisuus ilmoittaa ainoastaan luokittelupäätöksestä ympäristölupaa tai ilmoituspäätöstä valvovalle kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle (JL 5 d §:n 4 mom.). Perustelujen mukaan ilmoittaminen olisi tarpeen, jotta ympäristölupaa tai ilmoituspäätöstä valvova viranomainen voisi arvioida, aiheuttaako luokittelupäätös tarpeen muuttaa ympäristölupaa tai ilmoituspäätöstä. Kunnan tiedonsaannin turvaamiseksi ja muutostarpeen arvioimiseksi mahdollisimman varhain Lupa- ja valvontavirastolle tulisi lisäksi säätää velvollisuus ilmoittaa vireille tulleesta hakemuksesta kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ja pyytää siltä lausuntoa, jos kunta on toiminnan valvontaviranomainen.

Jätelain 5 d §:n 1 momentin mukaan luokittelupäätös on pyrittävä tekemään kolmessa kuukaudessa siitä, kun vireille tullut hakemus sisältää riittävät tiedot sen käsittelemiseksi. Vaikka määräaika ei sido viranomaista, tulee viranomaisen riittävät resurssit turvata, jotta asiat pystytään käsittelemään pääasiallisesti tavoitteellisen aikataulun puitteissa ja siten hakijoiden edun mukaisesti. Määräaikaa voidaan sinänsä pitää pituudeltaan riittävänä, koska sen alkaminen kytkeytyy riittävien tietojen saamiseen. Mikäli toimivalta luokittelusta säädetään kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ehdotetun mukaisesti, se vaatii lisäksi Lupa- ja valvontavirastolta asiantuntijaresurssia lausunnon valmisteluun sekä annettavan päätöksen lainmukaisuuden varmistamiseen.

Luokittelupäätöksen muuttaminen ja peruuttaminen voivat tapahtua Lupa- ja valvontaviraston omasta tai yleistä etua valvovan viranomaisen aloitteesta (JL 5 f §:n 1 mom. ja 5 g §:n 1 mom.). Jätelain 5 f §:n perustelujen mukaan yleistä etua valvova viranomainen voisi olla esimerkiksi markkinavalvontaviranomainen. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on jätelain yleinen valvontaviranomainen Lupa- ja valvontaviraston lisäksi. Perusteluissa olisi tarpeen ottaa kantaa siihen, olisiko myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella oikeus tehdä aloite 5 f ja 5 g §:ien tilanteissa. Erityisesti, jos näin katsotaan olevan, tulisi säätää myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kuulemisesta hakemuksen johdosta sekä sen valitusoikeudesta.

Lupa- ja valvontaviraston on varattava hakijalle tilaisuus tulla kuulluksi ennen luokittelupäätöksen muuttamista tai peruuttamista (JL 5 f §:n 2 mom. ja 5 g §:n 2 mom.). Lupa- ja valvontaviraston on tarvittaessa määrättävä hakija toimittamaan asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot tai tarvittava selvitys kohtuullisessa määräajassa uhalla, että asia ratkaistaan ilman kyseisiä tietoja tai selvitystä. Perustelujen mukaan myös sakon uhka

olisi viranomaisen käytössä (JL 129 §). Menettelyä tulisi vielä selkeyttää. Luokittelupäätösten käsittelyyn sovelletaan yleislakina hallintolakia. Hallintolain 33 §:n nojalla asianosaisen kuulemiselle tulee asettaa määräaika ja ilmoittaa asianosaiselle, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Koska hallintolaki mahdollistaa jo nyt asian ratkaisemisen hakijan vahingoksi, jos hän ei toimita selvitystä tai vastaa kuulemiseen, vaikuttaa tarpeettomalta asettaa velvoitteen tehosteeksi sakon uhkaa jätelaissa. Selvityksen vaatiminen sakon uhalla muussa kuin hallintopakkomenettelyssä on myös ympäristölainsäädännössä vieras menettely, ja jätelain mukainen menettely tulisi yhteensovittaa vastaaviin prosesseihin.

Jätelain 5 f §:n 4 momentissa sekä 5 g §:n 4 momentissa ehdotetaan, että myös lupaviranomainen voi muuttaa tekemäänsä ympäristölupa- tai ilmoituspäätöstä tai peruuttaa sen aineen tai esineen luokittelua koskevan asian osalta. Aineen tai esineen jätteeksi, sivutuotteeksi tai tuotteeksi tunnistaminen ja ympäristökelpoisuuden arviointi voivat olla erittäin hankalaa. Tästä syystä ympäristölupa- tai ilmoituspäätöksen antaneen viranomaisen tulisi voida muuttaa päätöstä vain siltä osin kuin se koskee jätteeksi luokiteltavia aineita tai esineitä. Sama koskee päätöksen peruuttamista. Sivutuotteeksi luokittelua ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat muutokset ja peruuttamiset tulisi käsitellä Lupa- ja valvontaviranomaisessa 5 c §:ssä säädetyllä tavalla. Toisaalta asioiden keskittäminen vain yhteen virastoon voisi aiheuttaa kuntien prosessien hidastumista asian käsittelyn jäädessä odottamaan mahdollisesti Lupa- ja valvontaviraston päätöstä.

Jätelain 138 §:ssä valitusoikeus 5 d, 5 f ja 5 g §:ien mukaisista päätöksistä on rajattu vain markkinavalvontaviranomaiselle, ei yleisemmin yleistä etua valvovalle viranomaiselle, vaikka se saa tehdä aloitteen JL 5 f ja 5 g §:ien mukaiseen prosessiin. Asiassa saattaa olla ristiriitaa tai terminologian selkeyttämisen tarvetta, mikäli jätelain 5 f ja 5 g §:issä viitataan vain markkinavalvontaviranomaiseen.

Valitusoikeutta luokittelupäätöksestä, sen muuttamisesta tai peruuttamisesta ei olisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella. Asia voi kuitenkin koskea toimintaa, jolla on kunnan myöntämä ympäristölupa tai ilmoituspäätös, minkä ohella säännöstekstin perusteella nykyisellään ei voida poissulkea kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen aloiteoikeutta jätelain 5 f ja 5 g §:ien asioissa. Siksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valitusoikeutta olisi tarpeen vielä harkita lisättäväksi lakiin. Myöskään Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksiköllä ei olisi valitusoikeutta. ELY-keskus korostaa, että yleisen edun valvontayksikön tehtävänä on nimenomaan valvoa yleistä ympäristöetua Lupa- ja valvontaviraston omissa päätöksissä esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupa-asioissa. Tähän nähden ei näyttäydy tarkoituksenmukaisena säätää jätelain asioista eri tavalla, koska yleisen edun valvontayksiköllä on myös jätelain muutoksen mukaisissa päätöksissä vastaava tehtävä.

Jätelaissa ei määritellä selvää valvontatoimivallan jakoa yleisten valvontaviranomaisten eli kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja Lupa- ja valvontaviraston välille. Ympäristönsuojelu- ja jätelain mukaisen valvontaviranomaisen toimivalta koskee vaan jätteitä, eikä toimivalta ulotu sivutuotteiden ja tuotteiden valvontaan. Valvontavastuu siirtyisi siis LVV:lle tai kunnalle siinä tilanteessa, että tuotteen ja sivutuotteen laatu tai käyttötarkoitus ei vastaa enää tuotelainsäädäntöä ja se luokitellaan jälleen jätteeksi. Luokittelupäätösten osalta tulisi selvyyden vuoksi erikseen säätää valvontaviranomaisesta.

Jätelain siirtymäsäännöksen mukaan aineen tai esineen aiempi luokittelu viranomaisen lausunnolla tai muulla viranomaisen arviolla tulisi saattaa tämän lainsäädännön mukaisena menettelynä vireille viimeistään 31.12.2029 mennessä tai muutoin aine tai esine katsotaan jätteeksi. Siirtymäsäännös on tarpeen toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Lisäksi siirtymäsäännöksissä on syytä säätää ennen lain voimaantuloa ympäristönsuojelulain mukaisissa lupa- tai ilmoitusmenettelyissä tehtyjen luokittelupäätösten tietojen tallentamisesta 143 c § tarkoitettuun uusiomateriaalirekisteriin.

Ympäristönsuojelulain 42 §:n nojalla jatkossa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulisi pyytää Lupa- ja valvontaviraston lausunto jätelain 5 a ja 5 b §:ssä tarkoitetun asian käsittelyssä. Mainitut säännökset koskevat kuitenkin sivutuotteeksi luokittelun ja jätteeksi luokittelun päättymisen edellytyksiä, eivät menettelyä. Todennäköisesti säännöksessä tarkoitetaan viitata ympäristönsuojelulain mukaisen asian käsittelyyn, jossa osana ratkaistaan aineen tai esineen luokittelu 5 a ja 5 b §:ien nojalla. Tämä tulisi kuitenkin tarkentaa säännökseen epäselvyyksien välttämiseksi, mikäli luokittelua koskeva asia säädetään ratkaistavaksi osana kunnan toimivallassa olevaa ympäristölupa- tai ilmoitusmenettelyä.

EU:n täytäntöönpanosäädökset jätteeksi luokittelun päättymisestä ovat voimassa vain EU:n alueella ja kansalliset EEJ-säädökset vain siinä maassa, jossa ne on tehty. Tuotteisiin sovelletaan tuoteryhmää koskevaa sääntelyä sekä mm. EU:n REACH-asetusta (EY N:o 1907/2006). Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi selkeyttää, ovatko luokittelupäätökset voimassa vain kansallisesti vai EU:n laajuisesti, mikäli aine tai esine täyttää EU:n tuotesääntelyn kriteerit. Kansallisesti voimassa olevasta luokittelupäätöksestä ei saisi tulla estettä sivutuotteiden ja tuotteiden viennille, eikä sen tulisi aiheuttaa ristiriitoja ns. vihreiden jätteiden siirtoa koskevan lainsäädännön kanssa. Myös sivutuotteeksi luokittelun alueellinen voimassaolo on syytä selkeyttää.

Asia on käsitelty Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen ympäristönsuojeluyksikössä.

Asian on esitellyt juristi Maria Hakala ja ratkaissut johtaja Karoliina Laakkonen-Pöntys. Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti viraston asiahallintajärjestelmässä. Merkintä sähköisestä hyväksymisestä on asiakirjan viimeisellä sivulla.

Tämä asiakirja KEHA/33917/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/33917/2025 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Hakala Maria 21.11.2025 12:23

Ratkaisija Laakkonen-Pöntys Karoliina 21.11.2025 12:31