

## YVA-MENETTELYN SOVELTAMINEN JÄTETOIMINTOIHIN

### Sisällys

Yhteenveto .....	1
1. Selvityksen kohde ja tavoitteet .....	2
2. YVA-menettely jätehuollon hankkeissa.....	2
2.1 YVA-menettelystä yleisesti.....	2
2.2 YVA-lainsäädäntö .....	3
2.3 Käytäntö: YVA-menettelyn soveltaminen jätehuoltotoimintoihin .....	4
3. Hankeluettelon 11)-kohdan keskeiset käsitteet.....	8
a. Vaarallinen jäte .....	8
b. Käsittelyn ”laitosmaisuus” .....	9
c. ”Käsittely”.....	9
d. Jätteenpolttolaitokset .....	10
e. Fysikaalis-kemiallinen käsittely .....	11
f. Kaatopaikka .....	14
g. Biologinen käsittely .....	15
4. C-486/04 ja YVA-menettelyn soveltaminen jätetoimintoihin .....	15
Liite: luonnoksia YVA-hankeluettelon jätehuoltokohtaan.....	17

# YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYN SOVELTAMINEN JÄTETOIMINTOIHIN

## Yhteenveto

Muistiossa arvioidaan YVA-menettelyn soveltamista jätetoimintoihin. Tavoitteena on erityisesti selvittää, millä tavoin kansallisen lainsäädännön YVA-hankeluettelon perustuvaa YVA-menettelyä ja sen soveltamista olisi eräiden jätetoimintojen osalta mahdollista kehittää.

Viranomaiset ovat omaksuneet erilaisia tulkintakäytäntöjä hankeluettelon jätekohtien ja erityisesti "fysikaalis-kemiallisen käsittelyn" tulkinnassa. Kun osa viranomaisista soveltaa hankeluetteloita vain käsittelyn ollessa sekä fysikaalista että kemiallista, osa katsoo, että kumpi tahansa voi yksin laukaista hankeluettelon mukaisen YVA-menettelyn. Rajatapaukset koskevat usein jätteen "mekaanista" käsittelyä, kuten murskausta. Päätöksiä ei yleensä perustella selkeästi ja tilanne on oikeusvarmuuden kannalta heikko.

YVA-hankeluettelon jätekohdan mahdollisen uudelleen määrittämisen kannalta huomio kiinnittyy erityisesti "fysikaalis-kemiallisen käsittelyn" tulkintasisältöön sekä jätteen "loppukäsittelyä" ja "hyödyntämistä" koskevan erottelun merkitykseen. Suppeimmillaan hankeluettelon perustuva YVA koskisi vain jätteen loppukäsittelyä, laajimmillaan pelkkä jätteen mekaaninen hyödyntäminen voisi johtaa YVA-menettelyn soveltamiseen jo hankeluettelon perusteella.

Uusien rajausten tarvetta ja käytännön vaikutuksia on vaikea arvioida täsmällisesti. Jätehuollon murros lisänee jätteen hyödyntämishankkeita, kuten biokaasulaitoksia sekä rakennusjätteiden ja yhdyskuntajätteiden mekaanista käsittelyä. Jos hankeluettelon jätehuoltokohtaa ei rajata uudelleen, jätteen hyödyntämishankkeita päätynee hankeluettelon perusteella entistä enemmän YVA-menettelyn piiriin.

Vähimmillään hankeluettelon perustuvan YVA-menettelyn selkeämpää linjaamista voidaan yrittää määrittelemällä lainsäädännössä tai tulkintaohjeistuksella nimenomaisesti, mitä fysikaalis-kemiallisella käsittelyllä tarkoitetaan. Tätä yleisempi muutos rajaisi jätteen hyödyntämisen (polttoa lukuun ottamatta) YVA-hankeluettelon ulkopuolelle, jättäen näin hyödyntämistöimien osalta YVA-menettelyn soveltamisen tapauskohtaisen arvioinnin varaan (muistion liitteenä säännösluonnokset).

Mahdollisissa uusissa lainsäädännöllisissä rajauksissa on oleellisesti kyse siitä, minkälaiseksi EU-oikeuden vaatimustaso arvioidaan ja minkälaisia oikeudellisia riskejä ollaan valmiita ottamaan. Euroopan unionin tuomioistuimen (EUTI) tulkinnan mukaan (C-486/04) "disposal" termiä tulisi tulkita siten, että se kattaa myös jätteen hyödyntämisen. Myös EU:n epävirallisessa tulkintaohjeistuksessa on omaksuttu tuomioistuimen laaja tulkinta. Toisaalta nyt jo vanhentuneeseen lainsäädäntöön perustuvaa ratkaisua on oikeuskirjallisuudessa kritisoitu. Voidaan myös väittää, että ratkaisu ei ole relevantti Suomen sääntelyjärjestelmän kannalta, jossa YVA-direktiivin tavoitteiden mukainen laaja tulkinta voidaan aina toteuttaa tapauskohtaisen soveltamisen kautta. Edellä sanotusta huolimatta hankeluettelon rajaaminen jätteen loppukäsittelyyn on oikeudellinen riski, koska EU voi yrittää puuttua rajaukseen valvontamenettelyssä vedoten EUTI:n tulkintaan ratkaisussa C-486/04.

## 1. Selvityksen kohde ja tavoitteet

Tässä selvityksessä tarkastellaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA-menettely) soveltamista erityyppisiin jätteen käsittelytoimintoihin. Tarkoituksena on selvittää, mitkä toiminnot ovat YVA-direktiivin liitteen I hankeluetteloon perustuvan pakollisen YVA:n piirissä, miltä osin sääntely on tulkinnanvaraista ja millä tavoin kansallista YVA-hankeluetteloa ja sen soveltamista olisi jätetoimintojen osalta mahdollista kehittää.

## 2. YVA-menettely jätehuollon hankkeissa

### 2.1 YVA-menettelystä yleisesti

YVA-menettelyllä tarkoitetaan ympäristövaikutusten arviointiin tähtäävää menettelyä, jolla pyritään hankkeiden ympäristövaikutusten kokonaisvaltaiseen arviointiin ja jossa kuullaan niitä, joihin oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa. YVA-menettelyssä tuotetaan tietoa hankkeiden ympäristövaikutuksista ja tunnistetaan ja arvioidaan hankkeiden vaikutuksia muun muassa ihmisiin, ympäristöön, luontoon, luonnonvaroihin ja rakennettuun ympäristöön. YVA-menettely on lailla (468/1994) säädelty menettely, joka ajoittuu pääsääntöisesti hankkeen suunnitteluvaiheeseen ja edeltää mahdollista lupamenettelyä. Kun hankkeiden vaikutukset arvioidaan ennen päätöksentekoa, valittaviin ratkaisuihin voidaan vaikuttaa tehokkaammin. Siinä missä esimerkiksi muutoksenhakujärjestelmällä toteutetaan viranomaispäätösten jälkikäteistä valvontaa, YVA-menettelyn kaltainen varsinaista päätöksentekoa edeltävä menettely tarjoaa mahdollisuuden jo ennen päätöksentekoa kiinnittää huomiota ympäristön kannalta merkityksellisiin seikkoihin.

Soveltamisalaltaan yleisenä ja laajana YVA-menettely turvaa perustuslaissa säädettyä ympäristöperusoikeutta ja erityisesti siihen kuuluvaa vaikuttamismahdollisuutta. Perustuslain (731/1999) 20.2 §:n mukaisesti ”julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon”. Velvollisuus ympäristövaikutusten arviointiin koskee sekä yksityisiä että julkisia hankkeita, YVA-menettelyyn saavat osallistua kaikki, joihin hanke saattaa vaikuttaa, ja YVA-menettelyn tulokset otetaan huomioon lupaharkinnassa tai muussa hanketta koskevassa päätöksenteossa. Ympäristövaikutusten arviointimenettely ei ole varsinainen hallinnollinen päätöksentekoprosessi eikä siinä pääsääntöisesti synny valituskelpoista päätöstä. Näin ollen suora valitustie menettelyn soveltamatta jättämistä koskevasta päätöksestä puuttuu. Tämä voi olla syynä myös siihen, että YVA-asioihin liittyvä hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntö on melko

vähäistä.<sup>1</sup> Toisaalta kuitenkin Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on otettu laajalaisesti kantaa YVA-asioihin.<sup>2</sup>

Suomessa YVA-menettely on kaksiosainen: hankkeesta vastaava laatii ensin arviointiohjelman, jonka jälkeen ympäristövaikutukset arvioidaan ja arviointi kootaan arviointiselostukseksi.<sup>3</sup> Vastuu YVA-menettelyn aloittamisesta ja läpiviemisestä kuuluu hankkeesta vastaavalle, ja toimivaltaisena ohjaus- ja valvontaviranomaisena toimii ELY-keskus (ydinenergia-hankkeissa TEM). ELY-keskukset myös päättävät YVA-menettelyn soveltamisessa yksittäistapauksessa.

## 2.2 YVA-lainsäädäntö

YVA-menettely on ympäristöpoliittisena ohjauskeinona peräisin Yhdysvalloista, jossa se otettiin käyttöön jo 1960-luvulla. Arviointimenettelyä ryhdyttiin pian käyttämään myös muualla maailmassa, ja Euroopassa YVA-menettelyä koskeva direktiivi (85/337/ETY) tuli voimaan jo vuonna 1985. Direktiiviä on tämän jälkeen muutettu useita kertoja: direktiivillä 97/11/EY saatettiin voimaan Espoon sopimuksen<sup>4</sup> edellyttämät muutokset (mm. soveltamisalan laajentuminen liitteitä I ja III muuttamalla ja direktiivillä 2003/35/EY Århusin sopimuksen<sup>5</sup> edellyttämät muutokset). Direktiivillä 2009/31/EY muutettiin direktiivin liitteitä I ja II. Vuonna 2011 unionin YVA-lainsäädäntöä päivitettiin kodifioimalla mainitut direktiivit direktiiviksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (2011/92/EU). Tätäkin direktiiviä on kuitenkin päivitetty, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/52/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta tuli voimaan 16.5.2014. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 16.5.2017, minkä vuoksi myös Suomessa on parhaillaan käynnissä YVA-lainsäädännön tarkistamisprosessi.

Voimassa oleva YVA-direktiivi jaottelee hankkeet pakollisesti tai harkinnanvaraisesti YVA-velvolliseksi. Direktiivin 4. artiklan mukaan osa hankkeista on sellaisia, joiden ympäristövaikutukset on arvioitava *aina* – nämä hankkeet on lueteltu direktiivin liitteessä I. Joidenkin hankkeiden

---

<sup>1</sup> YVAL 17 §:n mukaisesti vasta lupa-asiaa koskevassa muutoksenhaussa voidaan vedota arviointimenettelyn suorittamatta jättämiseen tai puutteellisuuteen; näin ollen YVA-velvollisuutta koskeva muutoksenhakumahdollisuus on siirretty muun lain mukaisista lupa-asiaa koskevan muutoksenhaun yhteyteen. Oman lisänsä tuo myös YVAL 6 §:n mukainen YVA-menettelyn soveltamispäätös yksittäistapauksessa: YVAL 19 §:n mukaan 6 §:n nojalla tehtyyn päätökseen saa hakea muutosta samoin ja samoin perustein kuin YVAL 17:ssä on säädetty muutoksen hakemisesta lupa-asian yhteydessä. Tähän liittyen korkein hallinto-oikeus on linjannut tapauksessa KHO 79:2012, että valitusasia YVA-menettelyn soveltamispäätöksestä yksittäistapauksessa (YVAL 6 §) voidaan yhdistää lupa-asian käsittelyyn.

<sup>2</sup> EY-tuomioistuimen mukaan YVA-menettelyn soveltamisalan kannalta keskeisenä lähtökohtana on direktiivin 2 artiklan 1 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden toimenpiteiden on varmistettava, että ennen luvan myöntämistä hankkeet, joilla on etenkin laatusa, kokonsa ja sijaintinsa vuoksi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, alistetaan lupamenettelyyn ja että niiden vaikutukset arvioidaan. Yhteisön oikeuskäytännön ja komission ohjeistuksen mukaan YVA-direktiivin soveltamisala on laaja (esimerkiksi tapaus C-79/95 *Kraaijveld*), ja kansallinen päätös YVA-menettelyn soveltamisesta tulisi tehdä tätä silmälläpitäen. Jäsenvaltioilla ei myöskään ole oikeutta ennalta ja yleisesti rajata YVA-menettelyn ulkopuolelle tiettyjä direktiivin II liitteessä mainittujen hankkeiden luokkia (C-435/97 *WWF*). Myös asiassa ASIA C-194/05 tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltio oli menettänyt direktiivin vastaisesti määrittellessään tietyn aineen kansallisen jätehuoltolainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle.

<sup>3</sup> Hanketta vastaava laatii arviointiohjelman, joka toimitetaan yhteysviranomaisena toimivalle ELY-keskukselle. Arviointiohjelma sisältää tiedot hankkeen toteuttamisvaihtoehdoista, vaikutusten arviointitavoista, tiedottamisesta ja osallistumisen järjestämisestä. Yhteysviranomaisen tiedottaa arviointiohjelman vireilläolosta ja kokoaa arviointiohjelmaan annetut mielipiteet ja lausunnot yhteen ja antaa lisäksi oman lausuntonsa arviointiohjelmasta. Tämän jälkeen hankkeesta vastaava arvioi hankkeen ympäristövaikutukset ja toimittaa arviointiselostuksen ELY-keskukselle. ELY-keskus tiedottaa myös arviointiselostuksen vireilläolosta ja kokoaa mielipiteet ja lausunnot. YVA-menettely päättyy, kun yhteysviranomaisen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta.

<sup>4</sup> YK:n Euroopan talouskomission (ECE) valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva yleissopimus.

<sup>5</sup> Tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus.

osalta direktiivissä jätetään jäsenvaltiolle harkintavaltaa YVA-velvollisuuden asettamisen suhteen. Nämä hankkeet on lueteltu liitteessä II. Liitteen II mukaisten hankkeiden YVA-velvollisuudesta voidaan kansallisessa lainsäädännössä säätää kahdella tavalla: YVA-menettelyn piiriin tulevat hankkeet voidaan kansallisessa lainsäädännössä osoittaa (liitteen I hankkeiden tavoin) suoraan tai voidaan säätää yleisistä kriteereistä, joiden perusteella hankkeet tulevat tapauskohtaisen harkinnan perusteella YVA-menettelyn piiriin. Sääntelytekniikat voi myös yhdistää.

Suomessa YVA-direktiivin vaatimukset on saatettu voimaan YVA-laille (468/1994) ja sitä täydentävällä YVA-asetuksella (713/2006). YVA-lain mukaan ympäristövaikutusten arviointivelvollisuus voi muodostua kahdella tavalla: YVA-menettelyä sovelletaan tiettyihin hankkeisiin aina (YVAL 4.1 § ja edelleen YVAA 6 §:n hankeluettelo) tai tapauskohtaisen harkinnan perusteella. YVAL 4.1 §:n mukaisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan YVAA 6 §:n hankeluettelon mukaisiin hankkeisiin tai niiden muutoksiin. Tapauskohtaisesti YVA-menettelyä voidaan viranomaisen päätöksellä soveltaa yksittäistapauksessa mihin tahansa hankkeeseen, josta aiheutuu hankeluettelo hankkeisiin verrattavia haitallisia ympäristövaikutuksia. Näin ollen Suomessa YVA-menettelyn soveltamisala on yleinen ja mitään hanketyyppeä ei ole etukäteen ja nimenomaisesti suljettu soveltamisalan ulkopuolelle. Valtaosa YVA-menettelyyn tulevista hankkeista on hankeluettelon mukaisia hankkeita.<sup>6</sup>

YVA-asetuksen 6 §:n hankeluettelossa luetellaan tyhjentävästi hankkeet, joihin on aina sovellettava YVA-menettelyä. Kyseisen luettelon 11. kohta koskee jätehuoltotoimintoja: ”YVA-menettelyn piiriin kuuluvat seuraavat jätehuollon hankkeet:

- a) ongelmajätteiden käsittelylaitokset, joihin ongelmajätteitä otetaan poltettaviksi, käsiteltäväksi fysikaalis-kemiallisesti tai sijoitettaviksi kaatopaikalle, sekä sellaiset biologiset käsittelylaitokset, jotka on mitoitettu vähintään 5 000 tonnin vuotuiselle ongelmajätelmäärälle;
- b) muiden jätteiden kuin ongelmajätteiden polttolaitokset tai fysikaalis-kemialliset käsittelylaitokset, joiden mitoitus on enemmän kuin 100 tonnia jätettä vuorokaudessa, sekä biologiset käsittelylaitokset, jotka on mitoitettu vähintään 20 000 tonnin vuotuiselle jätelmäärälle;
- c) yhdyskuntajätteiden tai -lietteiden kaatopaikat, jotka on mitoitettu vähintään 20 000 tonnin vuotuiselle jätelmäärälle;
- d) muiden kuin a tai c alakohdassa tarkoitettujen jätteiden kaatopaikat, jotka on mitoitettu vähintään 50 000 tonnin vuotuiselle jätelmäärälle.”

### 2.3 Käytäntö: YVA-menettelyn soveltaminen jätehuoltotoimintoihin

Voimassa olevan YVA-asetuksen hankeluettelo – myös sen jätehuoltotoimintoja koskeva lainkohta – on peräisin vuodelta 1999. Vuoden 2006 YVA-asetuksen uudistuksessa ei tähän lainkohtaan kuitenkaan puututtu, ja nykyisenkaltainen hankeluettelon jätehuoltokohta on ollut voimassa muuttumattomana liki kuusitoista vuotta. Ennen vuotta 1999 voimassa oli vuonna 1994 säädetty YVA-asetus (792/1994), jonka 5 §:n 6-kohdan mukaisesti YVA-menettelyä tuli soveltaa ”Ongelmajätteiden polttolaitoksiin, fysikaalis-kemiallisiin käsittelylaitoksiin ja kaatopaikkoihin, yhdyskuntajätteiden polttolaitoksiin sekä sellaisiin muihin kaatopaikkoihin, jotka on mitoitettu vähintään 20 000 tonnin vuotuiselle jätelmäärälle.

---

<sup>6</sup> Perho 2015, s. 200.

Tämä luettelo kuitenkin päivitettiin vuonna 1999 direktiivimuutosten toimeenpanon yhteydessä nykyisenkaltaiseksi (YVA-asetus 268/1999). YVA-lain muutoksen yhteydessä arvioitiin, että YVA-menettelyn piiriin tulisi muutosten myötä vuosittain noin viisi hanketta enemmän.<sup>7</sup> Vuonna 1996 arvioitiin, että vuoteen 2005 mennessä kaatopaikkojen YVA-menettelyitä voisi olla 10–15 ja jätteidenkäsittelylaitosten 10–15.<sup>8</sup>

Vuonna 1999 jätehuoltohankkeiden määrittelyä tarkennettiin YVA-asetuksessa, minkä vuoksi pelkästään jätehuoltohankkeiden YVA-menettelyjen määrä nousi 10–20 vuodessa, kun se aiemmin oli ollut 1–5 hanketta vuodessa.<sup>9</sup> Vain osa kasvusta johtuu YVA-asetuksen hankeluettelon tarkistamisesta, koska juuri tuohon aikaan koko jätehuoltoala oli voimakkaassa murroksessa ja laitosten määrä kasvoi.<sup>10</sup> Vuoden 2006 lainsäädäntömuutosten yhteydessä jätehuoltotoimintokohdan perusteella YVA-menettelyyn tulevien hankkeiden määrää ei arvioitu uudelleen. Vuoden 1994 jälkeen YVA-menettelyyn tulleista 717 hankkeesta merkittävä osa on ollut jätehuoltohankkeita: niitä on SYKE:n tilastoinnin nojalla ollut aikavälillä 1994–2014 yhteensä 157.<sup>11</sup>

Jätehuoltohankkeiden YVA-menettelyt jakautuvat sekä alueellisesti että ajallisesti epätasaisesti: jätehuoltoon liittyviä hankkeita on oheisten kaavioiden mukaisesti ollut varsin runsaasti (10–20) vuosittain vuosina 2001–2005, mutta myöhemmin vuosittaisen jätehuoltohankkeiden YVA-menettelyjen määrä on jäänyt alle kymmeneen. Eniten jätehuoltoon liittyviä YVA-menettelyitä on tullut vireille Uudenmaan ja Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa, vähiten taas Kainuun ja Lapin ELY-keskuksissa. Jätehuoltohankkeiden YVA-menettelyt tulevat vireille pääsääntöisesti suoraan hankeluettelon ja YVAL 4.1 §:n nojalla: 4.2 §:n mukaisen yksittäistapausharkinnan perusteella vuosina 2006–2011 YVA-menettelyjä on jätehuollon hankkeiden osalta käynnistetty vain 3.<sup>12</sup> Sekä hankeluettelon soveltaminen että yksittäistapauksia koskeva päätöksenteko ei ELY-keskuksissa ole ollut yhdenmukaista.

---

<sup>7</sup> HE 182/1999.

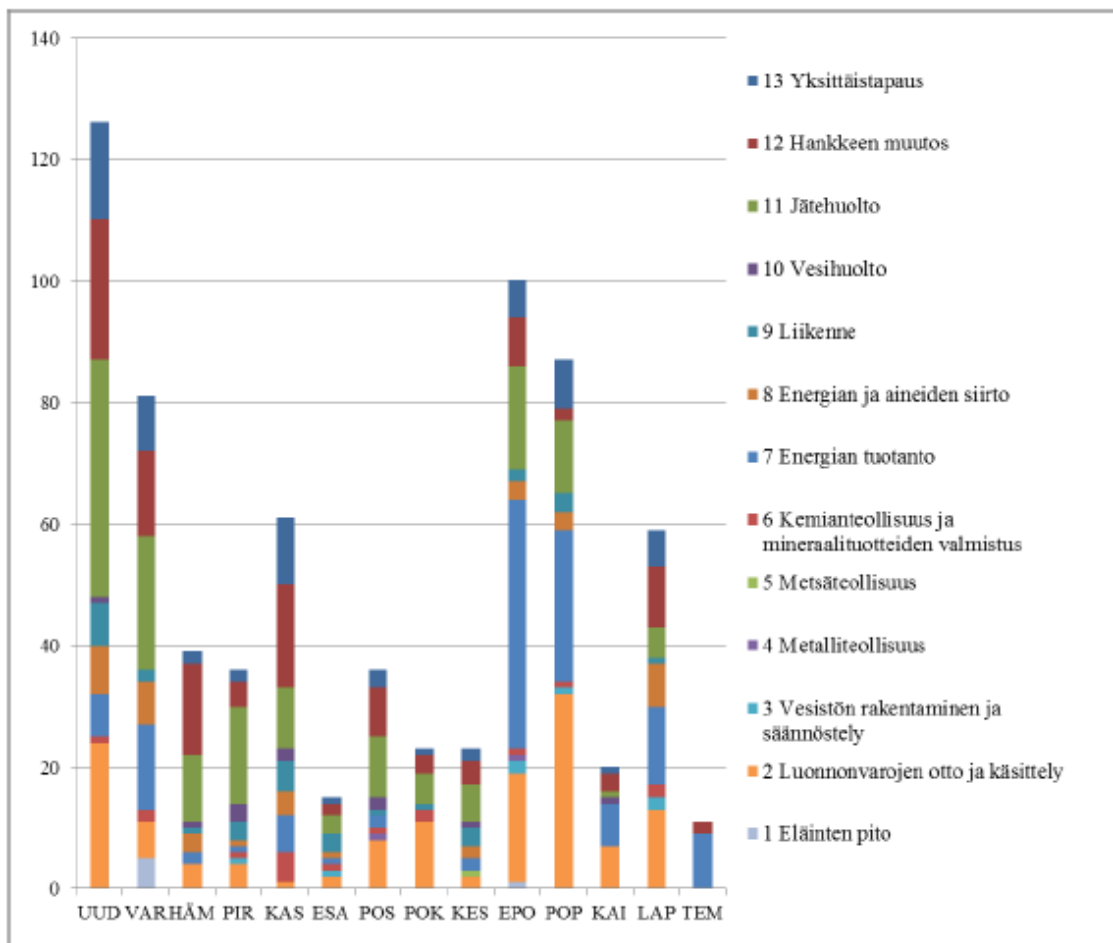
<sup>8</sup> Matinvesi, Jukka: Selvitys YVA-direktiivin hankeluettelon muutoksen vaikutuksista Suomessa. 28.6.1996, s. 4.

<sup>9</sup> Näin Jantunen-Hokkanen 2010, s. 14. Vuonna 1993 hallituksen esityksen yhteydessä oli arvioitu, että hankkeita olisi noin 20 vuodessa kaiken kaikkiaan. (HE 319/1993).

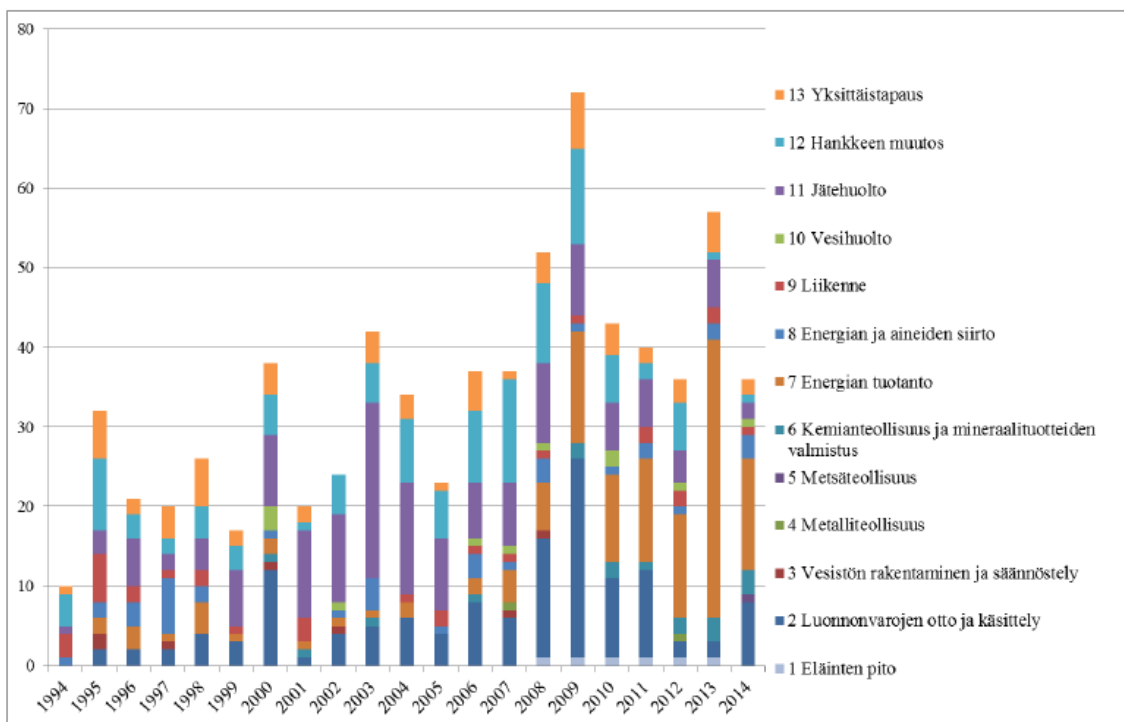
<sup>10</sup> Muun muassa EU:n kaatopaikkadirektiivi (1999/31/EY) tuli voimaan vuonna 1999: sen mukaisesti kaatopaikoille ei enää saanut viedä käsittelemätöntä jätettä. Myös valtakunnallinen jätesuunnitelma vuodelta 1998 asetti tavoitteita jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi ja kierrätyksen parantamiseksi: sen mukaan jätteiden hyödyntämisaste tulisi nostaa 70 %:iin vuoteen 2005 mennessä. Samoihin aikoihin otettiin myös käyttöön tuottajavastuujärjestelmät esimerkiksi pakkausjätteiden ja keräyspaperin osalta. Näin ollen on selvää, että jätehuolto keskittyi suurempiin yksiköihin ja laitostui. Jantunen – Hokkanen: YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi 2010, s. 14 sekä Jätteiden energiakäytön vaikutukset kasvihuonekaasupäästöihin 2002, s. 19-27

<sup>11</sup> YVA-seuranta, SYKE 2015, s. 2.

<sup>12</sup> Perho 2015, s. 252. Kaiken kaikkiaan yksittäistapausharkinnan päätöksenteko on jätehuoltoasioissa tullut vireille 29 tapauksessa, joista 3 tapauksessa YVA-menettelyä sovellettiin ja 26 tapauksessa ei sovellettu. Tapauksia, joissa YVA määrättiin toimitettavaksi, olivat **HAMELY/503/2015**, **VARELY/6/07.04/2012** ja **UUDELY/4/07.04/2011**.

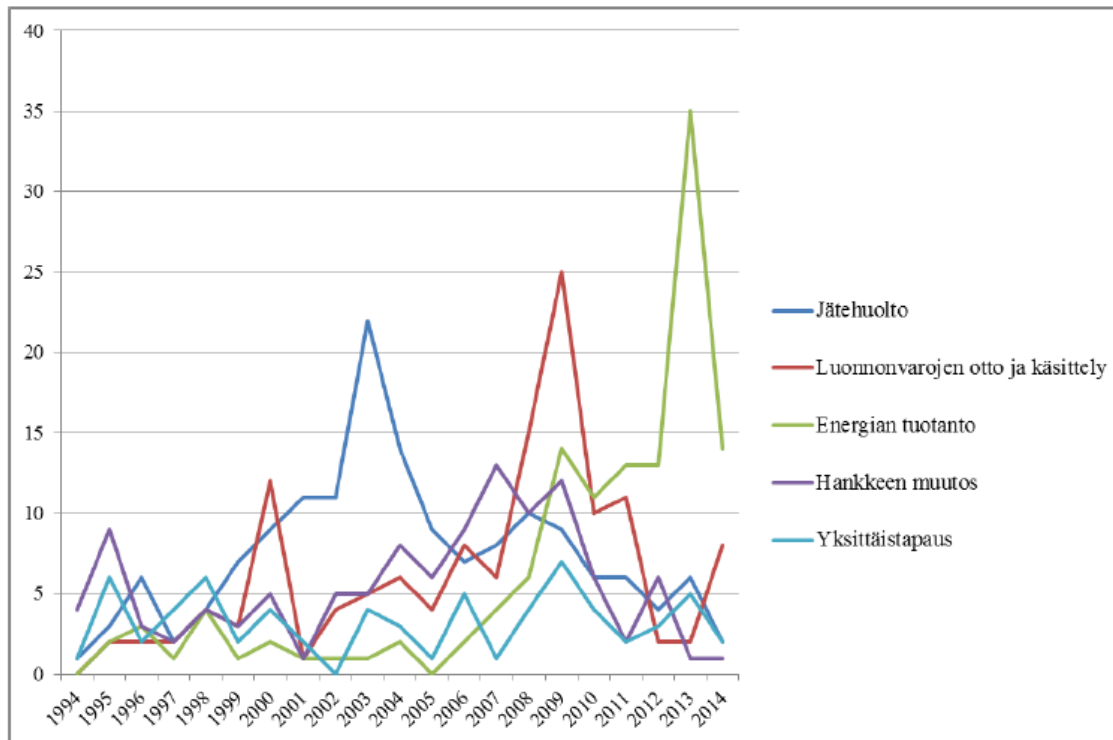


Kuva 4: Vuosina 1994–2014 vireille tulleet YVA-menettelyt yhteysviranomaisittain.



Kuva 1: Vuosina 1994–2014 vireille tulleet YVA-menettelyt hanketyypeittäin jaoteltuna.





Kuva 9: Viiden yleisimmän hanketyypin kehitys vuosina 1994–2014.

Pääosa YVA-menettelyssä olleista jätehuollon hankkeista on nykyterminologialla kuvattuna ollut jätteen *loppukäsittelyä*. Jätteen *hyödyntäminen* on viimeisen vuosikymmen aikana ollut YVA-menettelyssä keskimäärin 2,2 kertaa vuodessa ja viimeisen 5 vuoden aikana 3 kertaa vuodessa.

Hyödyntämishankkeiden määrä voi kuitenkin tulevaisuudessa lisääntyä nykyisestä. Uusia jätevoimaloita ei enää juuri rakenneta. Nykyiset kompostointilaitokset tulevat lähitulevaisuudessa osin korvautumaan biokaasulaitoksilla, joiden määrä on jo viime vuosina kasvanut selkeästi. Biokaasulaitoksia rakennetaan käsittelemään monenlaisia jätevirtoja (yhdyskuntien biojätettä, jätevesilietettä, lantaa, teollisuuden biohajoavia jätevirtoja). Mekaanisen käsittelyn (lajittelun) laitoksia on rakenteilla ja niiden osuus kasvaa jonkin verran. Laitokset käsittelevät muun muassa rakennusjätettä ja yhdyskuntajätettä. Myös jätteestä biopoltoainetta valmistavia laitoksia saatetaan rakentaa tulevaisuudessa. Kaikkiaan voidaan varovasti arvioida, että jätteen hyödyntäminen tulee jossain määrin lisääntymään<sup>13</sup> ja hyödyntämishankkeita päättyy myös entistä enemmän YVA-menettelyyn.

<sup>13</sup> Tiedonanto 2.6.2016, Hanna Salmenperä/Johanna Laaksonen SYKE.



### 3. Hankeluettelon 11)-kohdan keskeiset käsitteet

#### a. Vaarallinen jäte

Suomessa on useita vaarallisen jätteen/ongelmajätteen käsittelyyn erikoistuneita yrityksiä. Ongelmajätteiden käsittelyyn liittyviä YVA-menettelyitä on ollut yhteensä 8. YVA-menettelyissä ongelmajätteenä on pidetty esimerkiksi painekyllästettyä puuta, liuotin- ja glykolijätteitä, happo- ja emäsluoksia ja akkuja.

Hankeluettelon 11 a) -kohdan termi ”ongelmajäte” on yhteneväinen YVA-direktiivin I liitteen 9-kohdan suomennoksen kanssa. Jätelain uudistuksen yhteydessä termi korvattiin ”vaarallisella jätteellä”. Lainsäädännön selkeyden kannalta YVA-lainsäädännön ”ongelmajäte” tulisikin korvata jätelaissa käytettävällä termillä ”vaarallinen jäte”.<sup>14</sup>

Direktiivin mukaisesti pakollisen YVA-menettelyn soveltamisalaan kuuluvat ”[o]ngelmajätteiden käsittelylaitokset, joissa jätteet poltetaan, käsitellään kemiallisesti, siten kuin on määritelty jätteistä 19 päivänä marraskuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY liitteessä I, otsakkeen D9 alla, tai sijoitetaan kaatopaikalle, siten kuin mainitun direktiivin 3 artiklan 2 alakohdassa on määritelty”. Käännös on kuitenkin ongelmallinen, sillä viittaus 3 artiklan 2 alakohtaan ei koske kaatopaikkoja, vaan kyseisessä alakohdassa määritellään vaarallinen jäte. Esimerkiksi englanninkielisessä ja ruotsinkielisessä versiossa viittaussuhde on selkeämpi.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Tähän seikkaan on kiinnitetty huomiota myös jätelain säätämisen yhteydessä: jätelaissa säädetään (150 §), että ”[j]os vuoden 1993 jätelain nojalla annetussa säännöksessä käytetään käsitettä ongelmajäte, sen katsotaan tarkoittavan tämän lain käsitettä vaarallinen jäte.”

<sup>15</sup> Englanniksi sama lainkohta kuuluu: ”Waste disposal installations for the incineration, chemical treatment...or landfill of hazardous waste, as defined in point 2 of article 3 of that directive.” Myös ruotsiksi käännös on osuvampi: ”Anläggningar för bortskaffande av farligt avfall enligt artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall ( 3 ) genom förbränning, kemisk behandling enligt definitionen i bilaga I till det direktivet, under rubrik D9 eller deponering.”

## b. Käsittelyn ”laitosmaisuuksuus”

Käsittelyn ”laitosmaisuuksuus” (installation) ei ole erikseen määritelty YVA-lainsäädännössä. Laitoksena on kuitenkin perinteisesti pidetty teollisen mittakaavan toimintaa. Varsinkin nykyisin monet kaatopaikat ovat käsittelylaitoksia.<sup>16</sup> Sen sijaan pienen mittakaavan kertaluonteisia sijoituksia tai paikan päällä tapahtuvaa saastuneen maan käsittelyä ja eristämistä ei ole pidetty ”käsittelylaitoksina”. Jätteen käsittelyn laitosmaisuuksuus on käsitelty myös jätelain tulkintaoppaassa: toiminnan laitosmaisuuksuus arvioidaan muun muassa laitteiston koon, sijoituspaikan ja -tavan sekä käsittelymäärien avulla.<sup>17</sup>

YVA-direktiivin tulkintaoppaan<sup>18</sup> mukaan ”installation” termiä ei ole tarkemmin määritelty, mutta teollisuuspäästöjä koskevassa direktiivissä (2010/75/EU) *installation* on määritelty kiinteäksi tekniseksi yksiköksi, joka sisältää yhden tai useampia toimintoja.<sup>19</sup> Teollisuuspäästödirektiivin suomenkielisessä käännöksessä *laitoksella* tarkoitetaan 3 artiklan 3) -kohdan mukaan ”kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I tai liitteessä VII olevassa osassa 1 mainittua toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyvää samassa paikassa tapahtuvaa toimintaa, joka on teknisesti sidoksissa mainituissa liitteissä lueteltuun toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen”. Teollisuuspäästödirektiivin määritelmä ei kuitenkaan ole YVA-direktiivin näkökulmasta riittävän kattava, ja siksi tulkintaoppaassa vielä erikseen mainitaan, että kiinteiden laitosten lisäksi sekä *liikkuvat* että *kertaluonteiset* laitokset kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, mikäli niillä on liitteissä kuvattuihin hankkeisiin verrattavia ympäristövaikutuksia.<sup>20</sup>

## c. ”Käsittely”

YVA-direktiivin tulkintaoppaassa on kiinnitetty huomiota myös jätteiden loppukäsittelyn (*waste disposal*) määrittelyyn. Oppaassa todetaan, että YVA-direktiivissä jätteiden loppukäsittelyllä tarkoitetaan varsinainen loppukäsittelyn lisäksi myös jätteiden hyödyntämistä. Linjaus perustuu EUTI:n ratkaisuun, jonka mukaan YVA-menettelyn soveltaminen ei ole suoraan riippuvainen siitä, onko kyseessä jätedirektiivissä tarkoitettu jätteen hyödyntäminen vain loppukäsittely.

<sup>16</sup> Esimerkiksi Ämmässuon vanha kaatopaikka tulkittiin jätteenkäsittelylaitokseksi, kuten ilmenee päätöksestä UUDELY/54707.04/2010.

<sup>17</sup> ”Toiminta voi olla laitosmaista, jos kyseessä on isohko, ohjattu usein useampivaiheinen käsittelytoiminta. Laitosmaisuuksuusn muita tunnusmerkkejä voi olla esimerkiksi se, että kyseessä on laitteisto, joka koostuu useista laitteista, oma laitteistorakennus, toimitila tai -alue. Laitosmaista toimintaa voi osoittaa yksikin laite, jos se on suuri tai käsittelymäärät ovat suuria tai siihen on investoitu merkittävästi, toiminta on säännöllistä, valvottua ja siinä on omaa työvoimaa. Laitosmaisuuksuus ei kuitenkaan välttämättä edellytä sitä, että toiminnalla on rakennus tms., jossa toimintaa harjoitetaan. Siten myös toimintaan varattu ulkoalue (varastokenttä, tms.) täyttää laitosmaisuuksuusn kriteerin (esimerkiksi aumakompostointi). Laitosmainen toiminta edellyttää kiinteää sijoituspaikkaa, mutta laitoksella voi käydä siirrettäviä laitteita suorittamassa käsittelytoimintaa (esimerkiksi siirrettävä murskainlaite). Siirrettävän laitteiston toiminnan tulee olla sisällytettynä luvitettuun toimintakokonaisuuteen. Ympäristölupavelvollisuuteen ei vaikuta se, käsitelläänkö laitoksessa omassa toiminnassa vai muualta vastaanotettuja jätteitä.” Muistio: Jätelain eräiden säännösten tulkintalinjauksia. YM, 19.12.2014, s. 10.

<sup>18</sup> Interpretation of definitions of project categories of annex I and annex II of the EIA directive. EU 2015 (jäljempänä Interpretation 2015).

<sup>19</sup> Art.3 (3): “[a] stationary technical unit within which one or more activities listed in Annex I or in Part 1 of Annex VII [of Directive 2010/75/EU] are carried out, and any other directly associated activities on the same site which have a technical connection with the activities listed in those Annexes and which could have an effect on emissions and pollution”.

<sup>20</sup> Interpretation 2015, s. 28.

Ratkaisevaa on YVA-direktiivin tavoitteiden toteuttaminen.<sup>21</sup> Tapauksessa C-486/2004:ssä EUTI totesi, että YVA-direktiivi ja jätedirektiivi eivät selvästi määritelleet loppukäsittelyä ja hyödyntämistä. Yleiset määritelmät kuitenkin otettiin vuoden 2008 jätedirektiiviin. Viittausta jätedirektiivin ”disposal” toimintoihin ei ole korjattu YVA-direktiivin uudistuksessa.

Toisin kuin useissa muissa jäsenvaltioissa<sup>22</sup>, YVA-direktiivin suomenkieliseen käännökseen ja edelleen kansalliseen YVA-lainsäädäntöön on ”loppukäsittelyn” sijaan kirjattu termi ”käsittely”, joka kattaa enemmän toimintoja kuin pelkkä loppukäsittely. Jätedirektiivin ja edelleen jätelain mukaan *jätteen käsittelyllä* tarkoitetaan jätteen hyödyntämistä tai loppukäsittelyä, mukaan lukien hyödyntämisen tai loppukäsittelyn valmistelua.<sup>23</sup> Loppukäsittelyllä tarkoitetaan jätelain 6 §:n 16) -kohdan mukaan ”jätteen sijoittamista kaatopaikalle, polttoa ilman energian talteenottoa tai muuta näihin rinnastettavaa toimintaa, joka ei ole jätteen hyödyntämistä, vaikka toiminnan toissijaisena seurauksena on jätteen sisältämän aineen tai energian hyödyntäminen, mukaan lukien valmistelu loppukäsittelyä varten”.<sup>24</sup> Näin ollen jätteen *käsittelyn* ja jätteen *loppukäsittelyn* erona on jätteen hyödyntäminen. Hankeluettelon 11 a) - ja b) -kohdat sisältävät siis myös sellaiset laitokset, joissa jätettä ainoastaan hyödynnetään ilman loppukäsittelyä tai sen valmistelua.

#### d. Jätteenpolttolaitokset

Suomessa on yksi vaarallisten jätteiden polttoon erikoistunut laitos. Vaarallisten jätteiden polttolaitokset kuuluvat aina hankeluettelon nojalla YVA-menettelyn piiriin. Muiden jätteiden polttolaitokset ovat hankeluettelon nojalla YVA-velvollisia, jos niiden mitoitus on yli 100 tonnia jätettä vuorokaudessa.

Jätteiden polttamista ei ole erikseen määritelty YVA-direktiivissä. Direktiivin tulkintaoppaassa kuitenkin viitataan polttamisen käsitteen osalta teollisuuspäästö-direktiiviin, jonka soveltamisalaan muun muassa jätteenpolttolaitoksen kuuluvat. Teollisuuspäästödirektiivin 3 artiklan 40) -kohdan mukaisesti jätteenpolttolaitoksella tarkoitetaan ”kiinteää tai liikkuvaa teknistä yksikköä ja laitteistoa, joka on tarkoitettu *jätteiden lämpökäsittelyyn*, riippumatta siitä, hyödynnetäänkö poltosta syntyvä lämpö vai ei, siten, että jäte poltetaan hapettamalla tai käyttämällä muuta lämpökäsittelyä, kuten pyrolyysiä, kaasutusta tai plasmakäsittelyä, jos käsittelystä syntyvät aineet tämän jälkeen poltetaan”.<sup>25</sup> Jätteenpolttoa koskevan

<sup>21</sup> Interpretation 2015, s. 28. Näin oikeustapauksen **C-486/04, Commission v Italy** nojalla: '[i]t must be held that the concept of waste disposal for the purpose of Directive 85/337 is an independent concept which must be given a meaning which fully satisfies the objective pursued by that measure [...]. Accordingly, that concept, which is not equivalent to that of waste disposal for the purpose of Directive 75/442, must be construed in the wider sense as covering all operations leading either to waste disposal, in the strict sense of the term, or to waste recovery'

<sup>22</sup> Esimerkiksi Ruotsissa, Saksassa, Englannissa, Ranskassa ja Italiassa YVA-direktiivin käännöksissä viitataan jätedirektiivin liitteeseen I ”Loppukäsittelytoimet” seuraavilla termeillä: Ruotsi: *bortskaffande av farligt avfall*, Saksa: *Abfallbeseitigungsanlagen*, UK: *disposal*, Ranska: *elimination*.

<sup>23</sup> Jätelaki 646/2011, 6 §. Jätedirektiivissä (3 art. 14 kohta) ”käsittelyllä” tarkoitetaan ”hyödyntämis- tai loppukäsittelytoimia, mukaan lukien hyödyntämisen tai loppukäsittelyn valmistelu. Englanniksi lainkohdassa käytetty termi on *treatment*, ruotsiksi *behandling*.

<sup>24</sup> Jätedirektiivissä (3 art. 19 kohta) loppukäsittely on englanniksi *disposal*, ruotsiksi *bortskaffande*.

<sup>25</sup> Article 3(40) of the IED defines 'waste incineration plant' as 'any stationary or mobile technical unit and equipment dedicated to the thermal treatment of waste, with or without recovery of the combustion heat generated, through the incineration by oxidation of waste as well as other thermal treatment processes such as pyrolysis, gasification or plasma processes, if the substances

BREF-dokumentin mukaisesti *jätteenpoltolla* tarkoitetaan palavan materiaalin hapettamista.<sup>26</sup> Tulkintaoppassa mainitaan erikseen, että jätteen rinnakkaispoltto (*co-incineration*) kuuluu YVA-direktiivin soveltamisalaan.<sup>27</sup>

#### e. Fysikaalis-kemiallinen käsittely

YVA-direktiivissä käytetään termiä kemiallisen käsittely<sup>28</sup>, viitaten kuitenkin jätedirektiiviin (2008/98/EY) liitteen I kohtaan D9.<sup>29</sup> Jätteen loppukäsittelytoimia koskevaan kohtaan on kirjattu "*fysikaalis-kemiallinen käsittely, jota ei mainita muualla tässä liitteessä ja jossa syntyy yhdisteitä tai seoksia, jotka poistetaan käytöstä jollakin toimista D1–D12 (esimerkiksi haihduttamalla, kuivaamalla tai pauttamalla)*". Muualla liitteessä I mainittuja toimia ovat muun muassa sijoittaminen maahan tai maan päälle (esimerkiksi kaatopaikoille), syväinjektointi, allastaminen, päästäminen vesistöihin, polttaminen ja pysyvä varastointi. Näin ollen kohdassa D9 mainittu fysikaalis-kemiallinen käsittely on loppukäsittelyä edeltävää käsittelyä, jonka tuloksena syntyvä yhdiste tai seos loppukäsittellään liitteessä kuvatuilla tavoilla. Liite I ei ole tyhjentävä, vaan esimerkkiluettelo.

YVA-direktiivin mukaan *vaarallisen jätteen* fysikaalis-kemiallinen käsittely kuuluu hankeluettelon nojalla aina YVA-menettelyn piiriin toiminnan mittakaavasta riippumatta. Muun jätteen käsittely kuuluu direktiivin ja hankeluettelon nojalla YVA-velvollisuuden piiriin, jos laitoksen mitoitus on yli 100 tonnia jätettä vuorokaudessa.

Kansalliseen lainsäädäntöön on kirjattu termi *fysikaalis-kemiallinen* käsittely, joka viittaa suoraan jätedirektiivin mainittuun kohtaan. Jätteiden fysikaalis-kemiallista käsittelyä ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty jäte- tai YVA-direktiivissä tai niiden tulkintaoppaissa. Sen sijaan teollisuuspäästädirektiiviin liittyvissä BREF-dokumenteissa vuosilta 2006 ja 2015 (luonnos) on mainittu jätteiden fysikaalis-kemiallisina käsittelytapoina muun muassa lämpökäsittely, mekaaninen erottaminen ja kuivaaminen (2006)<sup>30</sup> sekä immobilisaatio (2015)<sup>31</sup>. Kansallisesti yhteysviranomaisten soveltamiskäytännössä fysikaalis-kemiallisena käsittelynä on pidetty muun muassa pilaantuneen maan seulontaa, murskausta, pesua, huokosilmapuhdistusta, stabilointia ja kiinteytystä sekä kaasutusta.<sup>32</sup> Myös

---

resulting from the treatment are subsequently. Ympäristönsuojelulaissa (108 §) ja edelleen esimerkiksi jätteenpoltoasetuksessa (2 §) jätteenpolttolaitoksen määritelmä on sama

<sup>26</sup> Waste Incineration 2006, s. Pyrolyysi ja kaasutus mainittiin polttoprosessin välivaiheina. s. 52.

<sup>27</sup> Interpretation 2015, s. 28. Rinnakkaispolttolaitoksen YVA-velvollisuutta on käsitelty tapauksessa PIRELY/2386/2014, jossa päätettiin, että suunnitellun rinnakkaispolttolaitoksen kapasiteetti ei ylittänyt hankeluettelon 11 b)- kohdassa säädettyä raja-arvoa. Ympäristönsuojelulaissa (108 § 2) -kohta ja jätteenpoltoasetuksessa rinnakkaispolttolaitoksella tarkoitetaan "yksikköä, jonka pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa energiaa tai aineellisia tuotteita ja jossa käytetään jätettä vakinaisena tai lisäpolttoaineena taikka jossa jätettä lämpökäsitellään sen loppukäsittelyä varten polttamalla jäte hapettamalla tai käyttämällä pyrolyysiä, kaasutusta tai plasmakäsittelyä taikka muuta lämpökäsittelyä, jos käsittelyssä syntyvät aineet tämän jälkeen poltetaan."

<sup>28</sup> Englanniksi *chemical treatment*, ruotsiksi *kemiskt behandling*.

<sup>29</sup> "Physico-chemical treatment not specified elsewhere in this Annex which results in final compounds or mixtures which are discarded by means of any of the operations numbered D1 to D12 (e.g. evaporation, drying, calcination, etc.)."

<sup>30</sup> Reference Document on Best Available Techniques for the Waste Treatments Industries August 2006 (jäljempänä BREF 2006), s. 62: "extraction and separation, thermal treatment, mechanical separation, conditioning immobilisation (this treatment covers solidification and stabilisation) dewatering, drying, thermal desorption, vapour extraction from excavated soil, solvent extraction from solid waste (e.g. excavated soil, excavation and removal of excavated soil, soil washing)".

<sup>31</sup> DRAFT: Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Waste Treatment Industries/Draft, Sustainable Production and Consumption Unit, European IPPC Bureau, 2015, s.505, 515-533.

<sup>32</sup> Kekoni, Pirkko: Uusimmat tulkinnot YVA-menettelyn soveltamisesta jätehuoltohankkeisiin 17.4.2002.

muun muassa metallin leikkausta ja paalausta<sup>33</sup>, kierrätyspolttoaineen valmistusta<sup>34</sup>, lajittelukeskusta<sup>35</sup> sekä puhdistetun jätekaasun polttoa<sup>36</sup> on yhteysviranomaisen päätöksissä pidetty jätteen fysikaalis-kemiallisena käsittelynä. Toisaalta kuitenkin on katsottu, että esimerkiksi metallin murskaaminen ei ole jätteen fysikaalis-kemiallista käsittelyä, koska se sisältää ainoastaan mekaanista toimintaa.<sup>37</sup> Tämä onkin oikeus- ja hallintokäytännössä ainoa selvästi erotettava raja YVA-menettelyn soveltamiseen. Käytäntö on kuitenkin epäyhtenäistä. Kun osa viranomaisista edellyttää käsittelyltä sekä fysikaalisuutta että kemiallisuutta, osa katsoo, että kumpi tahansa voi yksin laukaista YVA-menettelyn tarpeen jo hankeluettelon perusteella.

#### Vaasan HaO 18.03.2016 (16/0129/3)

Vaasan hallinto-oikeus antoi 18.3.2016 päätöksen asiassa, joka koski puuratapölkkyjen murskaustoiminnan ympäristölupaa ja YVA-menettelyn soveltamista. YVA-menettelyä ei sovellettu, koska ELY-keskus katsoi murskauksen olevan vain mekaanista (ts. vain "fysikaalista"). Valittaja vaati luvan kumoamista ja YVA-menettelyn soveltamista, koska kreosiittipölkkyt ovat vaarallisia jätteitä ja niiden murskaaminen oli muissa (eri alueen) viranomaisessa tulkittu hankeluettelon mukaiseksi fysikaalis-kemialliseksi käsittelyksi.

Päätös on lainvoimainen. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen seuraavin perusteluin:

*"Hallinto-oikeus toteaa, että fysikaalis-kemiallisen käsittelyn määritelmä ei ole yksiselitteinen. Tässä tapauksessa hallinto-oikeus katsoo, samoin kuin Kainuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on katsonut 14.3.2014 antamassaan lausunnossa ja valituksen johdosta 25.6.2014 antamassaan vastineessa, ettei lupahakemuksessa kuvattu ratapölkkyjen käsittely ole mainitun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n 11 a kohdassa tarkoitettua ongelmajätteen (nykyään vaarallisen jätteen) fysikaalis-kemiallista käsittelyä. Prosessiin ei sisälly kemiallista käsittelyä. Puuratapölkkyjä esikäsitellään mekaanisesti, minkä jälkeen hake toimitetaan polttolaitokselle, jossa se hyödynnetään energiana. Muutkin materiaalit, kuten poistetut metalliosat toimitetaan sellaisenaan hyötykäyttöön. Näin ollen hankkeeseen ei sovelleta ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaista pakollista arviointimenettelyä. Hallinto-oikeus toteaa, että valittajan mainitsemalla lausunnolla ei ole tässä asiassa oikeudellisesti ratkaisevaa merkitystä, koska päätös tulee tehdä aina tapauskohtaisesti kussakin asiassa ilmenneet olosuhteet huomioon ottaen."*

<sup>33</sup>Tapaukset LOS-2007-J-131-53 ja PIRELY/11/07.04/2013

<sup>34</sup>Näin tapauksissa VARELY/19/07.04/2010 ja POSELY/2987/2015.

<sup>35</sup> Tapaus POPELY/1/07.04/2011, jossa kuitenkin pidettiin lajittelukeskusta kaatopaikan osana eikä siihen siten sovellettu YVA-menettelyä.

<sup>36</sup> Näin tapauksessa PIRELY/19/07.04/2012. Ratkaisun perusteluissa todetaan, että pyrolyysiöljyn tuotantohankkeeseen kuuluva puhdistetun jätekaasun poltto ei ole jätteenpolttoasetuksen tarkoittamaa toimintaa mutta silti hankeluettelon 11b)-kohdassa tarkoitettua jätteenkäsittelyä. Tässä tapauksessa yhteysviranomaisen katsoi, että pyrolyysiöljyn polttaminen ei ole jätteenpolttoa. Aiheeseen liittyy myös tapaus KHO:2010:58, jossa jätteen lämpökäsittelyssä syntyneen puhdistamattoman kaasun poltto rinnakkaispolttolaitoksessa katsottiin jätteen poltoksi. Ratkaisuun liittyi Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 4.12.2008 KHO:n ennakkoratkaisupyyntöön asiassa C-317/07 Lahti Energia Oy.

<sup>37</sup> Tapaus KAIELY/189/07.00/2010. Hieman samantapaisesti asia esitettiin kyllästetyn puun murskaamisen osalta ratkaisussa PSA-2007-R-5-531, jossa "kyllästetyn puun pelkkä mekaaninen murskaus" ei aiheuta YVA-menettelyn käynnistämistä.

Hallinto-oikeus siis omaksui osassa ELY-keskuksia noudatetun tulkintalinjauksen, jonka mukaan pelkästään mekaaninen (fysikaalinen) käsittely ei laukaise hankeluetteloon perustuvaa YVA-velvollisuutta. Vähemmistöön jäänyt tuomari olisi myös hylännyt valituksen, mutta korosti jyrkän terminologisen jaottelun sijaan toiminnan luonteen ja vaikutusten merkitystä. Hänen mukaansa myös pelkkä mekaaninenkin käsittely voisi olla hankeluettelon perusteella YVA-menettelyn piirissä, jos se kokonaisuutena ottaen on vaikutuksiltaan sellainen, että vaikutukset tulee arvioida YVA-menettelyssä. Myös KHO on aiemmin arvioinut hankeluettelon sisältöä jossain määrin hankkeiden erityispiirteistä käsin.<sup>38</sup> Samantyyppinen logiikka oli käytössä kun EUTI arvioi YVA-direktiivin liitteen I hankeluettelon jätehuoltokohtien ”disposal” määritelmän sisältöä.<sup>39</sup>

Yhteenvedona voidaan todeta, että käytäntö hankeluettelon tarkoittaman ”fysikaalis-kemiallisen käsittelyn” tulkinnassa on epäyhtenäisyyttä. Myös päätösten perusteluissa on horjuilua. Tehtyjä ratkaisuja perustellaan yhtäältä tiukasti lainsäädännön teknisestä käsitteistöstä lähtien, mutta toisaalta myös lainsäädännön tarkoitukseen ja tapauskohtaiseen arviointiin nojautuen.

#### Asfalttiasemat erityistapauksena

Asfalttijätteen murskausta ja hyödyntämistä ei ole pidetty YVA-asetuksen hankeluettelossa tarkoitettuna jätteen fysikaalis-kemiallisena käsittelynä. Tällainen toiminta ei siten ole ollut suoraan hankeluettelon 11 b) -kohdan nojalla YVA-velvollista. Käytäntö on tältä osin yhtenäistä. Asfalttiasemia koskevan valtioneuvoston asetuksen (846/2012) mukaisesti asfalttiasemat on vapautettu ympäristönsuojelulain mukaisesta luvanhuvelvollisuudesta. Asetus koskee paitsi uutta materiaalia, myös vuodessa korkeintaan 200 000 tonnia asfalttijätettä tai 40 000 tonnia lentotuhkaa hyödyntäviä asemia. Tällaiset asfalttiasemat ovat voineet 1.1.2013 lähtien toimia ympäristönsuojelulain 65 §:n mukaisen rekisteröinti-ilmoituksen nojalla.

Luvanvaraisuuden poistaminen ja ns. yksinkertaistetun menettelyn käyttöönotaminen ei kuitenkaan sellaisenaan ole YVA-direktiivin mukainen peruste toiminnan poissulkemiseksi ns. YVA-hankeluettelosta. YVA-menettelyn poissulkeminen mainituilta hanketyypeiltä kansallisessa lainsäädännössä johtaisi ristiriitaan YVA-direktiivin kanssa.<sup>40</sup> Asfalttiasemiin voidaan siis soveltaa YVA-menettelyä joko hankeluetteloon kuulumisen tai tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Yli 200 000 tonnia asfalttijätettä tai 40 000 tonnia lentotuhkaa vuodessa hyödyntävät asemat tai vaaralliseksi jätteeksi luokiteltavaa asfalttia käsittelevät asemat kuuluvat sekä luvanhaku- että YVA-velvollisuuden piiriin.

<sup>38</sup> Ks. Pölönen, Ismo: Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Helsinki 2007, s. 94-98.

<sup>39</sup> Tapauksen analyysiä jäljempänä luvussa 4.

<sup>40</sup> Ks. C—486/04, jossa EUTI nimenomaisesti ottaa kantaa perusteen ongelmallisuuteen.

## f. Kaatopaikka

Kaatopaikkoja koskevia YVA-menettelyitä on vuodesta 1994 vuoden 2014 loppuun mennessä ollut yhteensä 19. Edellä mainittujen seikkojen johdosta odotetavissa ei ole kaatopaikkoja koskevien YVA-menettelyiden määrän suurta kasvua – näin ollen kaatopaikkojen osalta YVA-velvoitteet tai hankeluettelon tulkinta eivät jatkossa aiheuttane ongelmia. Myös kaatopaikka-asetukseen liittyvässä muistiossa vuodelta 2013 todetaan, että Suomeen on parhaillaan muodostumassa kaatopaikkakäsittelyn korvaavaa kierrätyksen, biologisen käsittelyn ja energiahyödyntämisen käsittelykapasiteettia. Tällaiset laitokset kuuluvat jätteitä hyödyntävinä ja loppukäsittelinä jätteenkäsittelylaitoksina nykyisen YVA-asetuksen hankeluettelon soveltamisalaan. Toisaalta Suomessa jouduttaneen tulevaisuudessa kunnostamaan useita kaatopaikkoja, mikä voi edellyttää YVA-menettelyä.

YVA-asetuksen hankeluettelossa kaatopaikkoihin viitataan kolmessa kohdassa neljästä: YVA-menettelyyn kuuluvat ”ongelmajätteiden kaatopaikat”, ”yhdyskuntajätteiden kattopaikat, jotka on mitoitettu vähintään 20 000 tonnin vuotuiselle jättemäärälle” ja ”muut kuin a tai c alakohdassa tarkoitettujen jätteiden kaatopaikat, jotka on mitoitettu vähintään 50 000 tonnin vuotuiselle jättemäärälle.” YVA-direktiivin nojalla ongelmajätteiden kaatopaikat kuuluvat aina YVA-velvollisuuden piiriin. Yhdyskunta- ja muun jätteen kaatopaikat ovat YVA-velvollisia YVA-asetuksen hankeluettelon nojalla, vaikka YVA-direktiivi ei ympäristövaikutusten arviointia niiden osalta välttämättä edellytä. Kaatopaikkoja koskevia lainkohtia on sovellettu muun muassa maankaatopaikkoihin<sup>41</sup> ja meriläjäytysalueeseen.<sup>42</sup>

YVA-direktiivissä ei määritellä kaatopaikan käsitettä, mutta direktiivin tulkintaoppaassa viitataan EU:n kaatopaikkoja koskevaan direktiiviin 1999/31/EC.<sup>43</sup> Kaatopaikkadirektiivin 2 artiklan g-kohdan mukaan kaatopaikalla tarkoitetaan jätteiden käsittelypaikkaa, jossa jätettä sijoitetaan maan päälle tai maahan (eli maan alle), mukaan lukien sisäiset kaatopaikat (eli kaatopaikat, joilla jätteen tuottaja hoitaa oman jätteensä käsittelyn tuotantopaikalla) sekä pysyvät paikat (eli joita käytetään yhtä vuotta pidemmän ajan), joita käytetään jätteen väliaikaiseen varastointiin, ei kuitenkaan sellaisia laitoksia, joissa jäte puretaan, jotta se voitaisiin valmistella kuljetettavaksi muualla tapahtuvaa hyödyntämistä, esikäsittelyä tai käsittelyä varten, sekä yleensä alle kolme vuotta kestävä jätteen varastointia ennen sen hyödyntämistä tai esikäsittelyä, tai alle vuoden kestävä jätteen varastointia ennen käsittelyä.

Kansallisessa lainsäädännössä (VNa kaatopaikoista 331/2013, 3 § 1)-kohta) *kaatopaikalla* tarkoitetaan ”jätteiden loppukäsittelypaikkaa, jonne sijoitetaan jätettä maan päälle tai maahan, mukaan lukien: a) tuotantopaikan yhteydessä oleva paikka, jonne jätteen tuottaja sijoittaa omaa jätettään; b) kaivos tai muu

<sup>41</sup> Näin esimerkiksi tapaukset LSU-2009-R-53, LSU-2007-R-7, UUDELY/6124/2015, VARELY/12/07.04/2011 ja PI-RELY/6/07.04/2011.

<sup>42</sup> Ratkaisussa UUDELY/4/07.04/2011 katsottiin, että ruoppausmassa on jätelain mukaista jätettä mutta sen sijoittaminen merenpohjaan ei ole hankeluettelon 11 d) -kohdassa tarkoitettua kaatopaikkakäsittelyä eli sijoittamista maahan tai maan päälle. Toisaalta kuitenkin sijoittaminen maahan tai mereen on jättedirektiivissä tarkoitettua loppukäsittelyä (liite I kohta D3).

<sup>43</sup> Interpretation 2015, s. 29



syvällä kallioperässä oleva paikka, jonne sijoitetaan jätettä (*maanalainen sijoituspaikka*); ja c) vähintään vuoden käytössä oleva paikka, jossa jätettä varastoidaan väliaikaisesti. Kaatopaikkana ei kuitenkaan pidetä a) paikkaa, jossa jätettä puretaan sekä lajitellaan, yhdistetään tai valmistellaan muulla tavoin siirrettäväksi muualle esikäsiteltäväksi, loppukäsiteltäväksi tai hyödynnettäväksi; b) alle kolmen vuoden pituista jätteen varastointia ennen sen hyödyntämistä tai esikäsitteilyä; eikä c) alle yhden vuoden pituista jätteen varastointia ennen sen loppukäsittelyä.” Kaatopaikalle sijoittaminen on siten jätteen loppukäsittelyä.

#### g. Biologinen käsittely

Biologisella käsittelylaitoksella tarkoitetaan esimerkiksi mädättämöä, biokaasulaitosta tai kompostointikenttää<sup>44</sup> taikka -laitosta.<sup>45</sup> Myös sienikäsitteily on katsottu vaarallisen jätteen biologiseksi käsittelyksi.<sup>46</sup> Vaarallisten jätteiden biologiset käsittelylaitokset ovat hankeluettelon nojalla YVA-velvollisia, jos niiden vuotuinen kapasiteetti ylittää 5000 tonnia. Muiden jätteiden biologinen käsittelylaitos on YVA-velvollisia, jos se on mitoitettu vähintään 20 000 tonnin vuotuiselle jättemäärälle. YVA-direktiivissä ei ole erityistä mainintaa biologisista käsittelylaitoksista, vaan kyseessä on kansallinen lisäys.<sup>47</sup>

### 4. C-486/04 ja YVA-menettelyn soveltaminen jätetoimintoihin

EUTI:n tuomio asiassa C-486/04 on tärkein oikeustapaus liittyen siihen, millä tavoin YVA-menettelyn soveltuminen jätehuoltotoimintoihin voidaan kansallisessa lainsäädännössä ja käytännössä määrittää. Tapauksessa komissio haastoi Italian oikeuteen YVA-direktiivin (85/337EY) rikkomisesta. Italia oli kansallisessa lainsäädännössään rajannut eräät jätedirektiivin mukaisesti yksinkertaistetun (rekisteröinti)menettelyn piiriin kuuluvat jätteen hyödyntämistoiminnot YVA-menettelyn ulkopuolelle. Säännöksiä oli sovellettu jäteperäisten polttoainesten ja biomassan polttamiseen tarkoitettuun laitokseen, jonka kapasiteetti ylitti YVA-direktiivin liitteessä säädetyn 100 tonnia päivässä. Komissio väitti, että Italia oli näin tehdessään rikkonut YVA-direktiiviä, jonka liitteen I mukaan kyseiset laitokset ovat pakollisen YVA-menettelyn piirissä. Italia puolustautui sillä, että kun YVA-direktiivi liitteessä I (kohdat 9 ja 10) nimenomaisesti viittaa vain (silloisen) jätedirektiivin (75/442/ETY) liitteen II A *loppukäsittelytoimintoihin*, jätteen *hyödyntäminen* (liite II B) ei ole pakollisen YVA-menettelyn piirissä.

EUTI kuitenkin katsoi Italian rikkoneen direktiiviä ja lähti perusteluissaan siitä, että YVA-direktiivissä ei (nimenomaisesta viittauksesta huolimatta) kytketä YVA-velvollisuutta vain jätedirektiivin liitteessä tarkoitettuihin loppukäsittelytoimintoihin. Sen sijaan YVA-menettelyn soveltamista ja siinä käytettyä ”disposal” termiä olisi tarkasteltava YVA-direktiivin itsenäisestä tarkoi-

<sup>44</sup> PPO-2007-R-2-531, jossa kyseessä oli jätevesilietettä kompostoiva laitos, jonka kapasiteetti jäi alle hankeluettelon 11 b) -kohdassa määritetyn raja-arvon.

<sup>45</sup> KS. esim. päätös HAMELY/503/2015 ja yhteysviranomaisen lausunto POSELY/1/07.04/2010. Myös tapauksessa LSU-2008-5-23 on sivuttu biologisen käsittelylaitoksen määritelmää: biokaasulaitosta on pidetty biologisena käsittelylaitoksena, joskin sen kapasiteetti on alittanut hankeluettelon 11 b) -kohdassa mainitun raja-arvon. Samoin on käynyt tapauksissa ESAELY/3/07.0472013, ESAELY/3/07.04/2014, POPELY/11/07.04/2013 sekä KESELY/2325/2014. Jätedirektiivin osalta vuoden 2015 BREF-oppaan luonnoksessa selvennetään biologisen käsittelyn määritelmää, s. 361.

<sup>46</sup> Näin tapauksessa POSELY/2987/2015, jossa YVA-menettelyä ei kuitenkaan sovellettu, sillä käsittelymäärä alitti hankeluettelon 11 a) -kohdassa säädetyn raja-arvon.

<sup>47</sup> Direktiivin liitteessä II kohdassa 11. *Muut hankkeet*, b) -kohdassa mainitaan kuitenkin ”muut kuin liitteessä I mainitut jätteenkäsittelylaitokset”. Näiden muiden kuin liitteessä I mainittujen jätteenkäsittelylaitosten – myös siis biologisten käsittelylaitosten – osalta jäsenvaltiot ovat saaneet käyttää harkintavaltaa YVA-velvollisuuden asettamisen suhteen.

tuksesta lähtien, ja tällöin myös jätteen ”hyödyntämiseksi” (recovery) katsottavat hankkeet olisivat YVA-menettelyn piirissä. Komissio perusteli kannetta sillä, ettei ole *ympäristönsuojeluun liittyvää perustetta* tehdä kategorista eroa jätteen loppukäsittelyn ja hyödyntämisen välillä. Tapauksen perusteella EU-oikeus näyttäisi siis edellyttävän, että ns. hankeluettelo kattaa jäte-toimintojen osalta kaikenlaisen jätteen käsittelyn, eikä kansallisessa lainsäädännössä voi myöskään sallia kategorista erottelua jätteen loppukäsittelyn ja hyödyntämisen välillä. Näin asia linjataan edelleen myös EU:n komission ohjeistuksessa vuodelta 2015.<sup>48</sup>

Vaikka EUTI on yleisemminkin omaksunut laajan ja YVA-direktiivin tarkoitusta painottavan tulkinnan,<sup>49</sup> tapauksen C-486/04 lopputulosta voi pitää yllättävänä. Siksi se on altis kritiikille<sup>50</sup> ja Italian puolustukseen esittämä kysymys on edelleen relevantti: miksi lainsäätäjät tekivät säädöksessä täsmällisen viittauksen toiseen säädökseen, jos tällä viittauksella ei olisi tarkoitus tehdä selvää, viitattuun säädökseen perustuvaa oikeudellista rajausta. Tai toisin ilmaistuna: jos YVA-direktiivin liite I haluttiin kirjoittaa laajaksi ja tässä tapauksessa erityisesti jäte-direktiivin teknisestä käsitteistöstä riippumattomaksi, miksi viitata jätedirektiivin tekniseen käsitteistöön? EUTI selittää ratkaisun perusteluissa, että YVA-direktiivin liitteen I viittaus liittyy nimenomaisesti kemiallisen käsittelyn täsmäntämiseen jätedirektiivin liitteen D9 kohdassa määritellyn mukaiseksi.<sup>51</sup> Muilta osin ”disposal” käsitteen sisältöä ei ole tuomioistuimen mukaan ollut tarkoitus sitoa silloisen jätedirektiivin liitteistä ilmenevään (D ja R toiminnot) jaotte-luun.

EUTI:n tuomio on annettu vuonna 2006. Sen jälkeen sekä jätedirektiivi että YVA-direktiivi on uusittu. Vuoden 2008 jätedirektiivissä tältä osin keskeinen muutos on, että se sisältää nyt – edelleen liitteissä esimerkkeinä mainittujen D- ja R-toimintojen lisäksi – yleiset määritelmät jätteen hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä. Näin ei ollut vuonna 2006 ja tähän myös EUTI kiinnitti perusteluissaan huomiota (kohta 40). Vuoden 2011 YVA-direktiivissä ilmaisua tai viittausta jätedirektiiviin ei muutettu.

Tapauksen yllättävän lopputuloksen ja ontuvien perustelujen lisäksi voidaan keskustella siitä, missä määrin EUTI:n tapauksessa antama oikeusohje soveltuu Suomen YVA-sääntelyn arvioimiseen. Tapauksessa Italia oli suoraan laissa rajannut kevennetyn menettelyn piiriin kuuluvat toiminnot kategorisesti sekä YVA-direktiivin liitteen I että liitteen II ulkopuolelle. On selvää, että näin ehdoton rajaus sisältää riskin direktiivin tavoitteiden vesittymisestä. Liitteen I mukaisen hankeluettelon laajaa tulkintaa on kuitenkin vaikeampi perustella järjestelmässä, jossa kaikki hankeluettelon ulkopuolelle jäävät hankkeet voivat tulla YVA-menettelyn piiriin *tapauskohtaisen soveltamisen perusteella*. Suomen kaksipuolainen järjestelmä puoltaakin sitä, että ensimmäisessä portaassa eli hankeluettelossa pidetään tiukasti kiinni sanamuodoista ja termeistä. Toinen porras eli tapauskohtaiseen soveltamiseen perustuva YVA-menettely on erikseen rakennettu sitä varten, että YVA:n tarvetta arvioidaan hankkeiden vaikutuksista ja lainsäädännön yleisistä tavoitteista käsin, sitoutumatta teknisiin määritelmiin.

---

<sup>48</sup> Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. European Union 2015: “It must be noted that for the purposes of the EIA Directive, the term ‘disposal’ is interpreted to include ‘recovery’. This was confirmed by the Court in Case C-486/04, Commission v Italy”

<sup>49</sup> Pölonen 2007, s. 92. EUTI:n tulkinnan analyysiä mm. Áine Ryall: Effective Judicial Protection and Environmental Impact Assessment in Ireland, s-127-130. Hart Publishing 2009.

<sup>50</sup> Tuomion kritiikkiä sääntelyn koherenssin näkökulmasta, ks. Barbara A. Beijer: The Implementation of European Environmental Directives: Are Problems Caused by the Quality of the Directives? *European Energy and Environmental Law Review* 2011, s. 150-163.

<sup>51</sup> Tuomion kohta 43.

## Liite: ehdotus YVA-hankeluettelon jätehuoltokohdan muutokseksi

### 11) jätehuolto: (muutokset nykyiseen lihavoitu)

- a) **vaarallisten jätteiden** käsittelylaitokset, joihin **vaarallisia** jätteitä otetaan poltettaviksi, käsiteltäviksi fysikaalisesti tai kemiallisesti tai sijoitettaviksi kaatopaikalle,
- b) **vaarallisten jätteiden** biologiset käsittelylaitokset, jotka on mitoitettu vähintään 5 000 tonnin vuotuiselle **vaarallisen jätteen määrälle**;
- c) **muiden kuin vaarallisten jätteiden** polttolaitokset, **loppukäsittelylaitokset** tai laitokset, joissa käsittely tehdään fysikaalisesti tai kemiallisesti ja joiden mitoitus on enemmän kuin 100 tonnia jätettä vuorokaudessa;
- d) **muiden kuin vaarallisten jätteiden** biologiset **loppukäsittelylaitokset**, jotka on mitoitettu vähintään 20 000 tonnin vuotuiselle jätelmäärälle;
- e) **kaatopaikat, jotka on mitoitettu vähintään 50 000 tonnin vuotuiselle jätelmäärälle<sup>52</sup>**;

### Perustelut

- a) YVA-direktiivin liite I, kohta 9. Ajantasaistetaan ongelmajäte termi vaaralliseksi jätteeksi. Tarkennetaan sekaannusta aiheuttanut fysikaalis-kemiallinen –termi tarkoittamaan fysikaalista tai kemiallista. Vaikka direktiivin hankeluettelon kohta viittaa kemialliseen käsittelyyn, on huomattava, että samassa kohdassa oleva viittaus jätedirektiivin liitteen I otsakkeen D9 alla oleviin hankkeisiin, joissa mainitaan lukuisia fysikaaliseen käsittelyyn viittaavia hanketyyppejä.
- b) Kansallinen lisäys. Koskee esimerkiksi pilaantuneiden maiden käsittelyä, josta todennäköisesti aiheutuu merkittäviä ympäristövaikutuksia: metaanipäästöt, mikrobipäästöt, pöly ja hajuhaitat. Biologinen käsittely on Suomessa melko yleisesti käytössä oleva menetelmä. Biologinen käsittely ehdotetaan erotettavaksi omaksi kohdaksi niin vaarallisten kuin muiden kuin vaarallisten jätteiden osalta. Tällöin ei voi syntyä väärinkäsitystä, että ko. raja liittyisi myös vaarallisten jätteiden polttolaitoksiin ja loppukäsittelylaitoksiin. Hankkeen kokorajaa olisi sama kuin nykyisessä hankeluettelossa.
- c) YVA-direktiivin liite I, kohta 10. Ajantasaistetaan hanketyypin termi koskemaan ongelmajätteiden sijaan muita kuin vaarallisia jätteitä. Hanketyyppi koskisi polttolaitoksia, loppukäsittelylaitoksia sekä fysikaalista tai kemiallista käsittelyä. Hanketyyppi sisältäisi myös hyödyntämislaitokset EUTIn C-486/04 oikeustapaukseen viitaten. Hanketyypin kokoraja on direktiivin mukainen.
- d) Kansallinen lisäys. Biologiset loppukäsittelylaitokset, esim. jätevedenpuhdistamolietteen kompostointi mitä muuta aiheuttavat 20 000 tonnin ja sitä suurempikokoisina hankkeina aina merkittäviä ympäristövaikutuksia, joista aiheutuu mm. haju- ja pölyhaittoja sekä ilmastoon vaikuttavia metaanipäästöjä. Biologinen käsittely on Suomessa melko yleisesti käytössä oleva menetelmä. Hankkeen kokorajaa olisi sama kuin nykyisessä hankeluettelossa.
- e) Kansallinen lisäys. Yhdistettäisiin nykyisen hankeluettelon kaatopaikkoja koskevat c- ja d – alakohdat seuraavasti niin, että raja on kaikille kaatopaikoille 50 000. Aiemmin c-kohdan yhdyskuntajätteiden tai -lietteiden kaatopaikat sisältyvät alakohtaan d.