

VN/23338/2020-YM-1; YM034:00/2018

Lausunto ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi arviointiperusteista sen määrittämiseksi milloin betonimurske lakkaa olemasta jätettä

Ehdotettu asetus tulee tarpeeseen, koska se antaa yhdenvertaiset perusteet kaikille toimijoille siitä, milloin käsitellyn betonimurskeen jäteluokitus päättyy. Asetus on tärkeä päänavaus kansallisille asetuksille, jotka sääntelevät jäteluokituksen päättymisestä materiaalikohtaisesti. Mahdolliset seuraavat asetukset jäteluokituksen päättymisestä tulevat todennäköisesti noudattamaan nyt ehdotetun asetuksen rakennetta ja henkeä. Tästä syystä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että ehdotettu asetus tosiasiallisesti edistäisi kierrätysmateriaalien käyttöä, vähentäisi jätteen määrää ja neitseellisten materiaalien käyttöä sekä vähentäisi kasvihuonepäästöjä.

Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP:n näkemyksen mukaan ehdotettu asetus ei esitetyssä muodossa täytä kaikkia sille asetettuja tavoitteita, ja asetusta tulee vielä kehittää. Vaikka ehdotus selkeyttää ja yhtenäistää vaatimuksia betonimurskeen jäteluokituksen päättymiselle, se ei riittävästi edistä kierrätysbetonin tuotteistamista.

Asetuksen käyttöä rajoittaa se, että jäteluokituksen päättymiselle asetetaan tiukempia vaatimuksia kuin ensimmäistä kertaa käyttöön tuleville betonituotteille. Uusiomateriaalien valmistukselle ja käytölle ei ole syytä kohdistaa tiukempia laatuvaatimuksia kuin neitseellisen materiaalien käytölle. Ehdotuksessa olevia raja-arvoja ei ole perusteltu riittävästi ja niitä tulisi tarkastella uudelleen ottaen huomioon käyttämättömän betonin perusominaisuudet, asetuksen sallitut käyttötarkoitukset ja käytössä olevien analyysien määrittystarkkuus.

Kierrätysmateriaalin kestävän käytön näkökulmasta ehdotuksen toinen heikkous se, että se käytännössä rajaa purkamisessa syntyvän betonin tuotteistamisen ja hyödyntämisen suoraan purkukohteessa soveltamisalan ulkopuolelle. Päästö- ja kustannusvaikutuksia kasvattavat kuljetukset purkukohteista ympäristöluvanvaraisiin käsittelylaitoksiin ja takaisin hyödyntämiskohteeseen tulisivat edelleen jatkumaan tai jopa lisääntymään. Pääsääntöisesti ei ole mahdollista hakea ympäristölupaa purkukohteessa tapahtuvalle murskaamiselle, ja esimerkiksi betoniasemat kuuluvat rekisteröintimenettelyn piiriin. Ehdotetun asetuksen käytettävyyttä ja sille asetettujen tavoitteiden saavutettavuutta edistäisi soveltamisalan laajentaminen kattamaan myös menettelyt, joita sovelletaan siirrettävien murskauslaitteiden käyttöön tai esimerkiksi betoniasemiin.

Tämä edellyttäisi sitä, että siirrettäviltä murskaimilta vaadittuja menettelyjä yhtenäistetään ja samalla ympäristönsuojelulakia päivitetään soveltuvin osin. Koska ympäristönsuojelulakia ollaan päivittämässä vuoden 2021 aikana mm. rakentamisen maa-aineksiin (ns. MASA-asetus) liittyvän ilmoitusmenettelyn

lainsäädäntömuutostarpeiden takia, olisi liikkevalta murskaustoiminnalta vaadittava menettely mahdollista päivittää lakiin samassa yhteydessä.

Jos ehdotettua asetusta ei muokata mahdollistamaan betonijätteen tuotteistaminen myös suoraan purkukohteissa, arvioiden mukaan yli 80 % purkubetonista hyödynnetään jatkossakin MARA-asetuksen mukaisesti. MARA-asetuksella on näin ollen tärkeä itsenäinen asema, ja se tulee säilyttää jätteiden hyötykäyttöä edistävän lainsäädännön välineenä.

Rakenteellisesti asetuksen, sen liitteiden ja perustelumuistion keskinäinen suhde, niiden sisältöjen eroavaisuudet ja joltain osin puutteellisuudet hankaloittavat asetuksen ymmärtämistä. Esimerkiksi aineelliset vaatimukset on sijoitettu lähes yksinomaan liitteisiin eikä varsinaisen asetustekstiin. Samoin esimerkiksi liitteen 2 mukaan vastaanottotarkastusta varten on laadittava kirjalliset ohjeet, joihin tulee sisältyä tiedot mm. vastaanotetun betonijäte-erän osa-aineiden määrien arvioinnista. Osa-aineita ei kuitenkaan määritellä liitteessä, vaan ainoastaan muistiossa. Asetusta olisi muokattava siten, että pääasiat olisivat jo itse asetustekstissä ja liitteissä vain tarkennettaisiin ja täydennettäisiin esitettyjä vaatimuksia. Asetusta olisi lisäksi pystyttävä riittävästi ymmärtämään ja noudattamaan ilman perustelumuistiot.

1§

Ei kommenttia

2§

Pykälässä todetaan asetusta sovellettavan betonimurskeen valmistajaan, jolla on ympäristösuojelulain (527/2014) 27§:n mukainen ympäristölupa.

Ympäristölupavaatimus on ollut esillä koko asetuksen valmistelun ajan ja se on herättänyt kommentteja puolesta ja vastaan. Vaatimukset ympäristön, maaperän ja pohjaveden pilaantumisen estämisestä ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa, että betonin murskaus tehdään siihen soveltuvalla ja tarkoituksenmukaisella laitteistolla sekä pilaantumista estävillä tai vähentävillä toimenpiteillä. Samoin ympäristöluvan mahdollistamat vaatimukset esimerkiksi pöly- ja melupäästöistä tai toiminta-ajoista ovat tarpeelliset.

Nykyinen ympäristölupaprosessi on kuitenkin hidas eikä ympäristöluvan hakeminen ole mahdollista kuin tietyllä, lupahakemuksessa yksilöidyllä paikalla toimiville murskauslaitoksille, jolloin ehdotettua asetusta ei voi soveltaa purkupaikalla tehtävään murskaukseen ja siinä syntyvään betonimurskeeseen. Purkukohteet tai murskausajankohta ei ole tiedossa kovin montaa kuukautta etukäteen, jolloin ympäristölupaa ei ole mahdollista hakea kyseisiin kohteisiin. Jäteluokituksen päättyminen edellyttäisi, että betoni kuljetettaisiin erilliseen murskauslaitokseen ja myös takaisin, jos betonimurske käytettäisiin samassa kohteessa. Kuljettamisesta aiheutuvat päästöt ja kustannukset olisivat vältettävissä tai voitaisiin optimoida paremmin, jos asetusta voitaisiin soveltaa suoraan purkukohteessa.

Ympäristöluvan rinnalle vaihtoehtoisena menettelynä olisi harkittava esimerkiksi soveltuvaa ilmoitusmenettelyä, jolloin ehdotettua asetusta olisi mahdollista soveltaa myös betonin murskaukseen purkukohteessa. Oleellista olisi, että viranomainen voisi antaa päästöjä, valvontaa ja raportointia koskevia määräyksiä kuten ympäristöluvassakin, ja toiminnanharjoittajalla olisi mahdollisuus soveltaa

jäteluokituksen päättymistä myös suoraan purkukohteessa tuotteistettuun betonijätteeseen. Ehdotetun asetuksen soveltamisalaan olisi mahdollista lisätä myös rekisteröinnin piirissä olevia toimintoja, kuten betoniasemat.

Ympäristöluvanvaraisilla kiinteillä laitoksilla ja purkupaikoilla käytetään pääsääntöisesti samanlaista betonin murskauskalustoa, joten ympäristöllisten, laadullisten tai muiden vaatimusten vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista asettaa niitä keskenään eriarvoiseen asemaan.

Ympäristölupa ei myöskään tuo lisävarmuutta lopputuotteen laatuun. Asetuksessa voidaan antaa samat kriteerit purkutyömaille ja laitoksille. Avainasemassa on tuottajan oma, kolmannen osapuolen hyväksymä, laadunhallintajärjestelmä, jota voi ja tulee käyttää niin purkutyömaille kuin laitosmaisessa tuotannossa.

3§

Pykälässä määritellään kolme erillistä betonijätetyyppiä (käyttämätön betoni, käyttämätön betonituote ja käytetty betoni). Jaottelu on sinänsä selkeä, mutta jättää kahden viimeisen tyyppin tapauksessa tulkinnanvaraa siitä, kuinka kauan rakennustyömaalla betonielementti voi olla paikallaan ennen kuin se muuttuu rakentamisvaiheen jätteestä purkamisvaiheen jätteeksi.

Asetuksesta puuttuu määritelmä sille, mitä betonin murskauksella tarkoitetaan.

4§

Ei kommentoitavaa

5§

Ei kommentoitavaa

6§

Ei kommentoitavaa

7§

Pykälässä viitataan valmistajan velvollisuuteen ilmoittaa kirjallisesti toiminnan valvonnasta vastaavalle valvontaviranomaiselle. Asetuksessa tai muistioluonnoksessa ei kuitenkaan avata tarkemmin, mitä kirjallisella ilmoituksella tässä tarkoitetaan, missä muodossa ilmoitus on lähetettävä tai mitä tietoja ilmoituksessa pitää olla.

Liitteet

Liite 1. Betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat arviointiperusteet

A) Jättemateriaalit, joita on sallittua käyttää hyödyntämistoimessa (syöttöpanos)

Käsitlemättömästä betonituotteesta peräisin olevan betonin jättekoodi puuttuu ja se tulisi lisätä s. 4 taulukoihin (19 12 12, muut kuin nimikkeessä 19 12 11 mainitut, jätteiden mekaanisessa käsittelyssä syntyvät jätteet.)

B) Hyödyntämistoimea koskevat arviointiperusteet

Liitteen kohdassa todetaan, että käyttämättömistä betonituotteista tai käytetystä betonista peräisin oleva betonijäte on tarkastettava jäte-erittäin jätettä vastaanotettaessa ja ennen sen esikäsittelyä. Kohtaa tulisi selventää, sillä sanamuodon mukaan jää epäselväksi, tarvitseeko käyttämättömästä betonista peräisin olevaa betonijätettä tarkastaa. Taustamuistion perusteella tarkastaminen olisi perusteltua, sillä säännöksen nimenomaisena tarkoituksena muistion mukaan on pilaantuneiden erien tai haitallisten materiaalien pääsyn estäminen hyödyntämistoimeen.

Liitteessä mainitaan, että betonijäte-erää, jossa tarkastuksen perusteella epäillään tai havaitaan olevan epäpuhtauksia, jotka voivat heikentää betonimurskeen laatua, ei saa käyttää syöttöpanoksena. Kuitenkin seuraavassa kohdassa todetaan, että esikäsittelyssä voidaan poistaa epäpuhtauksia. Tämä on hieman epäselvästi ilmaistu. Asetusluonnoksen muistiossa asiaa on avattu paremmin, mutta keskeisten vaatimusten tulisi ilmetä selkeämmin itse asetustekstistä.

C) Hyödyntämistoimen läpikäyneen betonimurskeen sallitut käyttötarkoitukset ja niitä koskevat arviointiperusteet

Hyödyntämistoimen läpikäyneen betonimurskeen käyttötarkoituksia ei ole tarpeen rajata sen alkuperän mukaan. Mikäli betonimurske täyttää asetuksessa asetut vaatimukset, on sitä voitava käyttää kaikissa käyttötarkoituksissa. Mikäli käytetystä ns. purkubetonista tehdyn betonimurskeen käyttöä halutaan rajoittaa vain käyttöön, jossa se ei ole välittömästi kosketuksissa maaperän kanssa eikä sallita käyttöä lannoitteena, kalkitusaineena, maanparannusaineena tai kasvualustana, on sille asetettava vastaavasti myös väljemmät raja-arvot. Nyt eräiden haitta-aineiden osalta testaamatonta ja siis mahdollisesti haitta-ainepitoisuudeltaan suurempaa, käyttämätöntä betonia voidaan käyttää laajemmin ja vapaammin kuin analysoitua kierrätysbetonia.

D) Hyödyntämistoimen läpikäyneen betonimurskeen näytteenottoa, ympäristökelpoisuutta ja teknisiä ominaisuuksia sekä määrittämenetelmiä koskevat vaatimukset

Muistioloonnoksen liitettä 1 käsittelevän kohdan mukaan metallien liukoisuudet tulee määrittää kaikista betonimurskeista riippumatta niiden valmistukseen käytettyjen jätteiden alkuperästä. Tämä vaatimus jää hieman epäselväksi itse liitteen kohdan D tekstissä. Vaatimus on hyvä avata selvemmin myös liitteessä.

Liitteessä 1 taulukossa 2 on listattu betonin haitta-aineiden suurimmat sallitut liukoisuudet ja pitoisuudet. Ympäristön pilaantumisen estämiseksi haitta-aineille on annettava asetuksessa tarkoituksenmukaiset raja-

arvot, mutta nämä annetut voivat olla eräiden aineiden osalta liian tiukat. Osa haitta-ainepitoisuuksista on betonissa ja sen raaka-aineissa jo luonnollisesti, jolloin kyseessä ei ole käytön aikana tapahtuva pilaantuminen vaan tuotteen perusominaisuus.

Aikaisemmin tehtyjen analyysien avulla on todettu, että jopa puolet betonijäte-eristä voi jäädä esitettyjen raja-arvojen ulkopuolelle. Analysoidut ylitykset koskevat yleensä vain yhtä tai kahta raja-arvoa per näyte ja ovat suuruusluokaltaan kuitenkin alle MARA-materiaalille sallitun.

Fluoridin, kloridin ja sulfaatin raja-arvoja ei tarvitse asetuksen mukaan mitata ollenkaan käyttämättömästä betonista, jolloin betonin raaka-aineissa mahdollisesti luonnollisesti esiintyvät haitta-aineet aiheuttavat ongelmia vasta purkamisvaiheessa. Lisäksi kun huomioidaan, että ilmastosyistä etsitään uusia sivutuotteita ja materiaaleja, joilla korvattaisiin sementin perinteisiä raaka-aineita ja betonin lisäaineita, on vaikeaa arvioida, millaiset tulevaisuuden betonin ”luonnolliset pitoisuudet” tulevat olemaan.

Lisäksi tieto betonin haitta-ainepitoisuuksista on tällä hetkellä jossain määrin puutteellista, koska nykyisten analyysien määrittämisrajat voivat olla suurempia kuin asetuksessa esitetyt raja-arvot.

Edellä mainituista syistä raja-arvoja ja niiden sitovuutta on syytä tarkastella uudestaan. Nyt esitetyssä muodossa yhdenkin yksittäisen haitta-aineen pienikin ylitys poistaa mahdollisuuden jäteluokituksen poistoon. Asetuksessa annettuja raja-arvoja tulisi myös verrata MARA-asetuksen ja mahdollisen tulevan MASA-asetuksen raja-arvoihin.

Liitteen 1 taulukossa 4 on annettu liukoiselle orgaaniselle hiilelle (DOC) määrittämis menetelmä, mutta sille ei ole annettu asetuksessa raja-arvoa. Tämän vaatimuksen osalta tekstiin tarvitaan korjausta. Mikäli raja-arvo liukoiselle orgaaniselle hiilelle on jäänyt pois asetuksesta valmisteluvaiheessa, ei sille ole tarpeen esittää määrittämis menetelmiä. Tai mikäli raja-arvo on jäänyt pois asetustekstistä, on se lisättävä taulukkoon 2 ja asetus laitettava uudelleen lausunnolle korjattuna versiona.

Liite 2. Laadunvarmistusjärjestelmän sisältövaatimukset

Liitteen 2 mukaan vastaanottotarkastusta varten on laadittava kirjalliset ohjeet, joihin tulee sisältyä tiedot vastaanotetun betonijäte-erän osa-aineiden määrien arvioinnista. Osa-aineita ei kuitenkaan määritellä liitteessä, vaan ainoastaan muistiossa. Muistiossa osa-aineita ja epäpuhtauksia käsitellään samassa asiayhteydessä ja jääkin epäselväksi, tarkoitetaanko niillä tässä kontekstissa samaa asiaa. Liitteen kohtaa tulisi tältä osin selventää.

Liite 3. Vaatimustenmukaisuusilmoituksen sisältövaatimukset

Liitteessä 3 on asetettu vaateita kiviaineksena maarakentamiseen, talonrakentamiseen tai viherrakentamiseen käytettävälle betonimurskeelle (esim. ei saa sijoittaa pohjaveden pinnan alapuolelle). Betonimurskeesta tuotteistettua kiviainesta on kohdeltava samalla tavalla kuin neitseellistä kiviainesta. Mikäli materiaalin, oli se sitten neitseellistä tai kierrätettyä, käyttö voi aiheuttaa esimerkiksi muutoksia pohjavedessä, on näihin molempiin sovellettava ympäristönsuojelulain 527/2014 tai vesilain 587/2011 vaatimuksia eikä materiaaleja ole syytä asettaa oletusarvoisesti eriarvoiseen asemaan.