

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

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi arviointiperusteista sen määrittämiseksi milloin betonimurske lakkaa olemasta jätettä

Yleiset kommentit asetusluonnoksesta ja/tai muuta huomautettavaa

Tähän voitte kirjoittaa yleiset kommenttinne asetusluonnoksesta ja /tai muuta huomautettavaa

-

Kommentit pykäliin

1 § Tarkoitus

Asetuksen tarkoituksena on edistää materiaalien kiertotaloutta, jossa yhtenä esteenä on tunnistettu jät-teeksi päätyneiden materiaalien jäteluonteesta johtuva sääntelytaakka sekä hyödyntämiseen liittyvät lu-pa- ja ilmoitusmenettelyt. Asetuksella on tarkoitus poistaa betonimurskeen jäteluonne silloin, kun murs-ke ja murskeen valmistajan toiminta täyttävät asetuksessa määritellyt vaatimukset. Tavoite on erittäin hy-vä etenkin, kun betonijäte on määrällisesti merkittävin purkamisessa syntyvä materiaali ja siitä valmistet-tua betonimursketta on hyödynnetty Suomessa jo 90-luvulta lähtien. Laadukkaan betonimurskeen jäte-luonteen päättymisen mahdollistaisi jatkossa sen hyödyntämisen laajemmin myös kaupunkirakentami-ssa erilaisissa käyttökohteissa.

Tämä asetusluonnos on pääosin hyvin valmisteltu, mutta haluan lausua joistakin epäkohdista tai muu-tostarpeista tässä lausunnossa. Etenkin purkamisessa syntyvälle betonimurskeelle (käytetystä betonista valmistettu) asetetut erittäin tiukat raja-arvot sulfaatin ja fluoridin sekä joidenkin raskasmetallien osalta aiheuttavat käytännössä sen, että purkamisesta syntyvä betonimurske ei tule täyttämään näitä vaatimuk-sia läheskään aina, vaikka kyseisen kohteen betoni ei olisikaan millään tavalla pilaantunut tai kontaminoi-tunut käytöstä johtuen ja purkutyötkin olisi suoritettu huolellisesti lajittelevana purkamisena. Sulfaatti, fluoridi ja eräät raskasmetallit ovat usein betonissa siinä käytetystä sementistä ja seosaineista sekä luon-non kiviaineksista peräisin olevia ns. luonnollisia ominaisuuksia, kuten on jo asetuksen perustelumuis-tiossakin todettu. Asetuksen mukaisesti arviointi tapahtuisi aina yksittäisen tuloksen perusteella, joka käytännössä johtaisi koko valmistuserän osalta aina siihen, että materiaali säilyy jätteenä.

2 § Soveltamisala

Soveltamisala rajaa asetuksen ulkopuolelle purkutyömailla valmistettavan betonimurskeen, koska sille ei ehditä juuri koskaan hakemaan ympäristölupaa rakennuksen purkutarpeen aikataulusyistä johtuen. So-veltamisen perusteena oleva ympäristölupa on toki oleellinen asia valvonnan kannalta sekä lainsäädän-töteknisesti että hyödyntämistoimenpiteen määritelmän kannalta, mutta samalla tämä jättää suuren osan laadukkaista betonimurskeista asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Ymmärrän, että nykytilan-teessa tämän asetuksen ja siten jätteen luokittelun päättymisen arviointiperusteiden säätäminen edel-lyttää, että valmistaminen tapahtuu laitoksessa, jolla on jätteen ammattimaiseen hyödyntämiseen myön-netty ympäristölupa.

Lainsäädännön kehittämisen kannalta ympäristöministeriön tulisi kuitenkin toteuttaa toimenpiteet, joilla purkutyömailla tapahtuvna betonijätteen murskaustoiminnan kohtelulle saataisiin selkeä menettely lain-säädännöllisesti. Nykyisin betonijätteen murskaus voidaan sallia, ja useissa kunnissa sallitaankin, me-luilmoituksella (YSL 118 § ja kuntakohtaisesti annetuilla ympäristönsuojelumääräyksillä, vaikka kyseessä on kuitenkin aina ammattimainen jätteenkäsittely, jota ei ole lainsäädännössä vapautettu ympäristölupa-velvollisuudesta. Tämän toiminnan siirtäminen esimerkiksi rekisteröintimenettelyyn mahdollistaisi sille myös valtioneuvoston asetuksella annettavat ympäristönsuojelun kannalta tarpeelliset vähimmäisvaati-mukset ja yhtenäisen kohtelun koko Suomessa. Tulevaisuudessa tämä voisi mahdollistaa myös sen, että tällä tavalla myös purkutyömailla valmistettava betonimurske voisi saada eow -statuksen, jos tätä nyt lausunnolla olevaa asetusta sen voimaantulon jälkeen muutettaisiin silloin myös niin, että jätteen luokittelun päättymisen mahdollistaisi myös rekisteröitävässä toiminnassa. Tällä olisi iso merkitys esimer-kiksi isommissa kaupungeissa, jossa ympäristöluvalliset betonijätteen käsittelylaitokset ovat tyypillisesti kaupunkirakenteesta ja kaavoituksesta johtuen kaukana purettavista rakennuksista ja myös betonimurs-keen käyttökohteista. Betonijätteen kuljettamisesta murskattavaksi ja sen jälkeen murskeen kuljettami-sesta takaisin käyttökohteeseen aiheutuu merkittävästi päästöjä ja samalla betonimurskeen hintakilpai-lukyky heikentyy, josta syystä betonimurskeen laadukas ja mahdollisimman täysimääräinen hyödyntämi-nen ei täysin edisty tällä lausun-tokierroksella olevalla asetuksella.

3 § Määritelmät

Asetus koskee murskaamalla valmistettavaa betonimursketta, mutta murskauksen määritelmä puuttuu kokonaan. Ehdotamme, että se lisätään tähän kohtaan alla esitetyn mukaisesti. Betonijätteen murskaus ymmärretään eri tahoilla eri lailla ja siksi asetuksessa olisi tärkeää se määritellä, jotta murskauksen mää-ritelmä olisi löydettävissä lainsäädännöstä. Näin selkeytetään sitä, että murskausta ei ole jätteen esikäsit-telytoimena tehtävä pulverointi eikä murskaus myöskään edellytä kiinteästi jollekin paikalle sijoitettavaa murskauslaitosta. Betonijätteen murskaus tapahtuu niin laitospäisessä, ympäristöluvitetussa toimipis-teessä kuin purkutyömaillakin samoilla mobiileilla eli siirrettävillä murskauslaitoksilla, joka on siis käy-tännössä tela-alustainen työkone.

x) betonijätteen murskauksella jätteen käsittelyä murskauslaitoksella tai kauhamurskaimella niin, että valmistettava murske on tasalaatuista. Murskaukseen tai murskauslaitokseen voi liittyä myös magneet-tierotin, muiden epäpuhtauksien erottelu sekä seulasto

4 § Betonimursketta koskevat arviointiperusteet

Ei huomautettavaa.

5 § Laadunhallinta

Tähän tulisi lisätä, että valmistajan tulee toimittaa kolmannen osapuolen myöntämä voimassa oleva varmennustodistus betonimurskeen käyttäjälle pyydettyä tai sen tulee olla valmistajan nettisivuilla saatavilla.

Jos asetuksessa edellytettäisiin, että valmistajille myönnetty kolmannen osapuolen varmennustodistukset tulisi olla julkisesti saatavilla yrityksen verkkosivuilla, tämä edistäisi myös valvontaa, jota tulisi tehdä sekä ympäristönsuojeluviranomaisten että TUKES:n toimesta.

6 § Vaatimustenmukaisuusilmoitus

Ei huomautettavaa.

7 § Ilmoitusvelvollisuus

Ilmoitus arviointiperusteiden käyttöönotosta toiminnan valvonnasta vastaavalle viranomaiselle on tärkeä tieto valvonnallisesti. Perustelumuiotiossa todetaan, että valvontaviranomainen voisi ilmoituksen saatu-aan harkita ympäristönsuojelulain mukaisesti, onko toiminnan ympäristölupaa tarpeen muuttaa. Luvan muuttaminen voisi muistion mukaan tulla kyseeseen, kun toiminnan lupamääräyksiä olisi tarpeen muuttaa esimerkiksi jätteiden laadun tai määrän muutoksen vuoksi tai tarpeellisten prosessimuutosten takia. Tämä muotoilu saattaa jälleen lisätä hallinnollista taakkaa lupaviranomaille ja lisäksi kustannuksia ja toimintaa koskevia epävarmuustekijöitä toiminnanharjoittajille. Pienetkin lupamuutokset edellyttävät käytännössä uuden ympäristölupahakemuksen tekemistä, sen kuuluttamista, annettuihin lausuntoihin vastaamista sekä mahdollisesti taas uutta valituskierrosta eri oikeusasteissa, jotka Suomessa valitetta-vasti kestävät vuosia. Jos toiminnanharjoittaja ottaa käyttöön pelkästään nämä arviointiperusteet, eli ilmoittaa vain käytännössä ainoastaan alkavansa tuottaa mahdollisuuksien mukaan myös betonimursketta, jonka jäteluonne on päättynyt, sen ei tulisi mahdollistaa lupaviranomaiselle mahdollisuutta vaatia ympäristöluvan muuttamista. Toki, jos toiminnanharjoittaja haluaa kasvattaa vastaanottomääriä tai haluaa tehdä muita olennaisia muutoksia ympäristöluvalliseen toimintaan, tällöin luonnollisesti halutaan tehdä myös ympäristöluvan muutoshakemus.

Yleisenä kommenttina jäteluonteen päättämistä koskevaan asiakokonaisuuteen, että jäteluonteen ta-pauskohtainen harkinta ja siihen liittyvät hallinnolliset menettelyt tulee Suomessa erottaa ympäristölu-paprosessista muutoinkin, jos kyseessä on ainoastaan joko laitoksella raaka-aineena käytettävän jätteen tai jäteperäisistä raaka-aineista valmistettavan tuotteen jäteluonteen arviointi. Tällaisissa tapauksissa pelkkä jäteluonteen päättymisen ei mitenkään lisää kyseisen laitoksen ympäristövaikutuksia ja lisäksi ympäristölupaviranomaisen tulisi osata ottaa huomioon myös muusta kuin jäte- ja ympäristönsuojelu-lainsäädännöstä johtuvat asiat. Esimerkiksi tuotelainsäädäntö, markkinat ja kysyntä sekä tuotteen käytön positiiviset ympäristövaikutukset korvaamassa muutoin käytettävää neitseellistä tai muuta tuotetta ovat asioita, joita alueellisen tai kunnallisen

ympäristölupaviranomaisen tulisi tässä yhteydessä pystyä harkit-semaan, mutta johon heillä ei luonnollisestikaan ole osaamista ja siten on sekä kyseisten viranomaisten että toiminnanharjoittajien kannalta kohtuutonta saattaa näitä asioita laitoksen ympäristöluvassa ratkais-tavaksi. Kun jonkin jäteperäisen raaka-aineen tai tuotteen jäteluonteen arviointiasiat eriytettäisiin ympä-ristölupaprosessista, mahdollistettaisiin jäteluonteen päätyminen myös esimerkiksi jo nyt rekisteröinti-menettelyn piiriin kuuluviin toimintoihin ja tuotteisiin, jossa se ei siis ole nyt ollenkaan mahdollista. Tämä kokonaisuudessaan edistäisi juuri niitä kiertotalouden ja hallitusohjelman periaatteita, jotka tämänkin asetuksen perustelumuiotiossa on selkeästi tuotu esille tavoitteina. Jäteluonne on valitettavasti merkit-tävä este ja hidaste kiertotalouden toteutumiselle ja Suomessa valitettavasti etenkin ympäristölupaviran-omaiset jossain määrin pelkäävät tehdä näinkin merkittävältä tuntuvia päätöksiä.

8 § Voimaantulo

Asetuksen voimaantulon osalta ei ole otettu minkäänlaista kantaa siirtymäajan tilanteeseen. Tämä muo-dostui ongelmaksi myös MARA-asetuksen muuttamisessa. Betonimurskeen valmistajat, joilla asetuksen voimaantullessa olisi mahdollista ilmoittaa tuottavansa eow -betonimursketta, on todennäköisesti aina-kin murskaamatonta betonijätettä ja todennäköisesti myös valmista betonimursketta varastossa. Nämä varastossa olevat betonimurskeet tulisi huomioida niin, että myös niiden osalta on mahdollista saada jä-teluonne päättymään, jos asetuksen arviointiperusteet sen osalta täyttyvät. Selvyyden vuoksi tämä tulisi mainita asetuksessa.

Kommentit liitteisiin

Liite 1. Betonimurskeen jätteen luokittelun päättymistä koskevat arviointiperusteet

Liitteen A jakson taulukossa 1 on kohdassa 2 mainittuna ainoana jäteluokkana 16 03 04. Tätä jättekoodia ei todennäköisesti ole mainittu yhdenkään betonijätteen ammattimaisen jätteenkäsittelijän ympäristölu-vassa, koska hyvin harvoin tällä edes on ymmärretty tarkoitettavan betonijätettä, koska nimike kuuluu ”muut kuin nimikkeessä 16 03 03 mainitut epäorgaaniset jätteet”. 16 03 pääluokan nimi ”epäkurantit tuotteiden valmistuserät ja käyttämättömät tuotteet” sinällään soveltuu kyllä tähän, mutta vähintään ky-seiseen kohtaan tulee lisätä myös 17 01 01 ja 17 01 07, jolloin joku näistä todennäköisesti mainitaan vas-taanottavan laitoksen ympäristöluvassa ja siten tällaisen asian vuoksi ei tarvitse lähteä muuttamaan lai-toksen ympäristölupaa, joka on aina hyvin raskas prosessi. 17 01 07 on myös tarpeellinen, koska tulee ymmärtää, että tähän ryhmään kuuluvat myös esim. erilaiset julkisivuelementit, jotka voivat koostua esim. betonikuoresta ja siihen kiinnitetystä tiiliverhouksesta tai laatoista.

Liitteen C jakson osalta tulisi sallia myös käytetystä betonista peräisin olevan betonimurskeen käyttämi-nen viherrakentamisessa ja lannoitevalmisteena (eli kasvualustoissa) silloin, kun se täyttää asetuksessa mainitut laatuvaatimukset. Tässä asetusluonnoksessa tässä kohdassa ja muissakin laatuvaatimuksia koskevissa kohdissa on ongelmana se lähtökohtainen olettaus, että käytetystä betonista, eli siis pur-kamisessa syntyvästä betonijätteestä ei voitaisi valmistaa laadukasta betonimursketta. Näinhän asia ei ole, mutta toki purkamisessa syntyvien jätteiden osalta lajitteleva purkaminen ja huolellisesti tehdyt hait-ta-ainekartoitukset ja tutkimukset sekä purkutöiden riittävä valvonta ovat edellytys sille, että sieltä saa-daan hyvää raaka-ainetta betonimurskeen

valmistamiselle. Ne eivät suoranaisesti kuulu tämän setuksen soveltamisalaan, mutta tulevat automaattisesti huomioon jo sillä, että tästä raaka-aineesta valmistettava betonimurskeen tulee täyttää asetetut laatuvaatimukset ja siten murskeen valmistaja valvoo luonnollisesti vastaanotto-prosessin yhteydessä, että purkutoiminnastakin peräisin oleva betonijäte on sellaista, josta voidaan valmistaa laadukasta betonimursketta.

Tätä kohtaa tulisi siis muuttaa poistamalla raja-asetuksen käytetyn betonijätteen käyttömahdollisuuksien osalta. On myös käyttäjän, kuten Helsingin kaupungin, näkökulmasta sekavaa ja hankalasti valvottavaa, että betonimurskeen osalta pitäisi vielä osata vaatia sen alkuperän selvittämistä. Markkinoilla tulee olemaan asetuksen voimaantulon jälkeen sekä jättestatuksella että eow-statuksella olevaa betonimursketta ja selvyyden vuoksi tulisi eow-betonimurskeen käyttökohteet olla selkeät ilman tässä liitteessä tehtyjä rajoituksia. Asetuksen tiukat laatuvaatimukset varmistavat sen, että jätteen alkuperästä huolimatta betonimurske tulee olemaan laadukasta, jos se eow-statuksen saa.

Jaksossa D on vaatimukset betonimurskeen ympäristökelpoisuudelle ja tämän osalta asetusluonnoksessa on jo yleisissä kommentteissa mainitsemani merkittävä epäkohta, joka tässä muodossa tulee todennäköisesti aiheuttamaan sen, että eow-betonimursketta ei käytännössä saada markkinoille merkittäviä määriä ja siten koko tämän asetuksen tarkoitus ja vaikuttavuus jää saavuttamatta.

Asetuksen taulukon 2 haitta-aineiden pitoisuudet ja liukoisuudet ovat ensinnäkin erittäin tiukat ja useiden aineiden ja etenkin sulfaatin ja fluoridin osalta raja-arvot ovat niin alhaiset, että ne tulevat aina ylittymään ainakin joissakin laadunvalvontanäytteissä, vaikka raaka-aine olisi ”puhdasta” ja sen valvonta toteutettaisiin laadukkaasti. Myös molybdeeni, kromi ja myös vanadiini ovat raja-arvojen alhaisuudesta johtuen kriittisiä, kuten asetukseen liittyvässä muistiossa on todettu. Tämä johtuu siitä, että kyseessä ovat betonin luonnolliset ominaisuudet, jotka johtuvat betonin valmistuksessa käytettävästä sementistä, seosaineista ja myös luonnon kiviaineksista. Tämä onkin asetuksen perustelumuistiossa tunnistettu ja siitä syystä sulfaattia, kloridia ja fluoridia ei tarvitse tutkia käyttämättömästä betonista. Tämä johtaa siihen epäkohtaan, että jos ja kun nämä ominaisuudet tulevat betoniin jo luonnostaan, niiden johdosta purku-betonista valmistettu betonimurske ei voi saada eow-luonnetta eikä sitä voida ottaa eow-betonimurskeen raaka-aineeksi, vaikka se ei olisikaan käytön aikana mitenkään kontaminoitunut tai pilaantunut muilla aineilla ja purkutyötkin olisi suoritettu laadukkaasti. Tämä ei ole missään määrin loogista ja tulee siis johtamaan siihen, että asetuksen vaikuttavuus jää hyvin pieneksi.

Raja-arvoja tulisikin nostaa ainakin seuraavien yhdisteiden osalta

- sulfaatti 700 mg/kg (luonnoksessa 300)

Perustelut:

- kyseessä on betonin luontainen ominaisuus, ei siis pilaantuma tai haitta-aine. Asetusta koskevassa muistiossa jää hyvin epäselväksi, mihin perustuu näin tiukaksi asetettu raja-arvo, vaikka selvästi on muistiossakin tunnistettu, että sulfaattia on betonissa aina
- Tämä 700 mg on usein analyysilaboratorion määrittäjäraja, joka on asetettu sen perusteella, että sil-loin määrittäjärajan alhaisuudesta mahdollisesti aiheutuvat virheet eivät vaikuta mittaustarkkuuteen ja tuloksiin
- On tärkeää ymmärtää myös se, että ravistelutestissä, jolla tutkimukset tehdään, betonijäte murs-kataan < 4 mm raekokoon, jolloin liukoisuudet todennäköisesti ovat maksimaaliset johtuen suu-resta ominaispinta-alasta. Esimerkiksi 0/90 mm:n betonimurskeissa < 4 mm raekoon materiaalia on tyypillisesti 20-30 % koko massasta, joten todelliset liukoisuudet ovat varmaankin jo siksi yleensä vähäisemmät. Betonimurske myös sitoutuu rakenteessa, jolloin vedenläpäisevyys entises-tään pienenee aika murskekerroksen läpi suotautuva vesimäärä tule olemaan kovinkaan suuri. jää epäselväksi, miten tämän osalta raja-arvo on laskettu
- fluoridi 10 mg/kg (luonnoksessa 5 mg/kg)

Perustelut

- jää epäselväksi, millä perusteella fluorin katsotaan olevan käytetyssä betonijätteessä konta-minantti. Suomessa fluoridia esiintyy varmasti maaperässä ja siten myös betonin valmistuksessa käytettävissä kiviaineksissa sekä mahdollisesti myös vesijohtovedessä, jota käytetään betonin valmistuksessa. Jää myös epäselväksi, mihin perustuen fluorista aiheutuisi edes < 10 mg:n pitoi-suuksissa vaaraa pohjaveden pilaantumiselle
- fluorin osalta määrittäjästarkkuuden osalta on useinkin ollut haasteita, koska fluoridin ja sulfaatin ”piikit” analyysituloksessa ovat osittain päällekkäiset
- onko raja-arvon nostaminen 5 -> 10 mg/kg niin suuri riski pohjavedelle, että sen johdosta on tavoiteltavampaa, että vain pieni osa betonimurskeesta tulee saavuttamaan eow-statuksen

- kloridi 500 mg/kg (asetusluonnoksessa 200 mg/kg)

Perustelut

- nykyisissä ympäristökelpoisuustestauksissa 500 mg/kg on ollut analyysilaboratorion määrittäjäraja-na. Tämä on alittunut kaikissa muissa paitsi merestä puretusta betonilaiturista tehdyssä beto-nimurskeessa
- kloridia ei tyypillisesti haluta betoniin, joten tämän osalta betonin luonnolliset kloridi liukoisuudet voivat jäädä asetuseräluonnoksen raja-arvon alle
- kloridia voi betonijätteessä esiintyä esim. siltabetoneissa (tiesuola) tai merestä puretuissa laiturira-kenteissa (meren suolaisuudesta johtuen)
- jos betonimurske valmistetaan näistä yksittäisien kohteiden betoneista, kloridin raja-arvo todennä-köisesti ylittyy. Tästä syystä näitä betonijätteitä ei siis voida hyväksyä eow-betonimurskeen

raaka-aineeksi, vaikka näiden rakenteiden betonit tyypillisesti ovat tekniseltä laadultaan ja kovuudeltaan erittäin hyviä raaka-aineita

- toki kloridista voi aiheutua pohjaveden pilaantumisen vaaraa, mutta tämänkään asetusluonnoksen raja-arvon osalta ei selviä, millä olettamuksilla näin tiukkaan raja-arvoon on päädytty. Yksittäisessä tutkimuksessa voi jostain syystä olla yksittäisiä ylityksiä, mutta välttämättä se ei siis kuvaa koko erän laatua.

Öljyhiilivedyt 400 mg/kg (asetusluonnoksessa 200mg/kg)

Perustelut

- öljyhiilivetyjä esiintyy silloin tällöin betonimurskeessa. Toki ne ovat aina kontaminantteja, mutta tässäkin esim. nykyistä MARA-asetuksen mukaista raja-arvoa hieman tiukempi raja-arvo olisi riittävä, jolla estettäisiin varsinaisesti öljyllä pilaantuneiden betoneiden päätyminen hyödynnettäväksi. Samalla asetusluonnoksen ehdotusta korkeampi arvo sallisi yksittäiset ylitykset, jotka voivat johtua eri syistä, kuten pesuvesistä, muottiöljyistä tai työkoneista

Raja-arvojen asettaminen näin tiukoiksi ja betonijätteen ympäristökelpoisuuden arviointi niiden perusteella on täysin yksittäiseen tulokseen perustuva on/off-menettely. Eli yhdenkin metallin tai anionin yksittäinen ylitys jossakin näytteessä johtaisi nyt siihen, että koko murskauserä ei voi saada eow -statusta. Raja-arvojen nostaminen tämän esityksen mukaisesti poistaisi pitkälti tämän ongelman, koska tällöin huomioidaan betonin luonnolliset ominaisuudet.

Esitämme, että näiden osalta raja-arvot muutetaan. Lisäksi esitämme, että tarkastelu ympäristökelpoisuuden osalta voidaan tehdä murskauseräkohtaisesti, jolloin voitaisiin laskea tutkimustulosten keskiarvot ja tällöin voidaan sallia yksittäisten aineiden yksittäiset ylitykset, jos keskiarvo alittaa raja-arvot. Tällöin valmistajan intressissä on tehdä mahdollisesti useampia näytteenottoja ja tutkimuksia murskattavasta erästä ja siten saadaan muutoinkin luotettavampia, koko murskauserää kuvaavia tuloksia.

Liite 2. Laadunvarmistusjärjestelmän sisältövaatimukset

Ei huomautettavaa

Liite 3. Vaatimustenmukaisuusilmoituksen sisältövaatimukset

Ei huomautettavaa

Ytekki Oy