

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 kommentinne asetusluonnoksesta ja /tai muuta huomautettavaa

-

Kommentit pykäliin

1 § Tarkoitus

-

2 § Soveltamisala

Asetuksella ei tulla saavuttamaan haluttuja kiertotaloustavoitteita, mikäli soveltamisalaa ei laajenneta koskemaan myös purkutyömaalla tuotettavaa betonimursketta. Betonimurske tuotetaan suurimmalla osalla Suomen ympäristöluvallisista käsittelylaitoksista samanlaisella mobiilimurskaimella, kuin millä se tuotetaan purkutyömailla. Esimerkiksi Purkupiha Oy:llä on omat kierrätyslaitokset Vantaalla, Lahdessa, Lappeenrannassa ja Vääksyssä, joissa betonimurskeen tuotantoprosessi on täsmälleen sama kuin purkutyömailla. Tuotantoprosessi perustuu siis yhteen ja samaan murskauslinjaan, jota siirretään purkutyömaalta toiselle ja kierrätyslaitoksille. Todellisuudessa purkutyömailla prosessin laatu on paremmin hallittavissa, koska tiedetään täsmälleen mitä rakenteita murskaimeen syötetään ja syötteen laatua pystytään paremmin hallitsemaan ja valvomaan. Lopputuotteen valvonta tapahtuu samalla lailla niin purkutyömailla kuin kierrätyslaitoksilla. Ei ole järkevää perustetta sille, että samasta syöttöpanoksesta voi tehdä ympäristöluvallisella laitoksella tuotetta, mutta purkutyömaalla ei, etenkin kun tuotantoprosessi on täsmälleen sama.

Taloudellisesta ja ympäristönäkökulmasta purkuyrityksille ei ole järkevää toimittaa betonijätteitä kierrätyslaitoksille käsiteltäväksi, vaan betonimurske pyritään aina toimittamaan purkukohteesta suoraan hyötykäyttökohteeseen. Hyötykäyttökohde pyritään löytämään aina mahdollisimman

läheltä purkutyömaata, jolloin se on luonnollisesti taloudellisesti järkevintä ja rasittaa vähiten ympäristöä.

Ympäristöministeriön muistiossa (Luonnos 11.9.2020) sanotaan: ”Sääntely voi myös alentaa betonimurskeen käyttäjille hallinnollisesta taakasta aiheutuvia kustannuksia, koska murskeen jatkokäyttö tuotteena ei edellyttäisi ympäristölupaa tai muita hallinnollisia menettelyjä. Toisaalta asetuksen vaatimukset täyttävän betonimurskeen valmistaminen jätteenkäsittelylaitoksessa edellyttää ympäristölupaa sekä asetuksen mukaista laadunhallintaa, josta aiheutuu kuluja toiminnanharjoittajalle. Näiden kulujen ei kuitenkaan arvioida sääntelyn vuoksi kasvavan merkittävästi siitä, mitä ympäristöluvanvaraiselta toiminnalta joka tapauksessa edellytettäisiin.”

Ympäristölupa ja asetuksen mukainen laadunhallinta eivät kasvata merkittävästi toiminnanharjoittajan kuluja, mutta betonijätteen ajattaminen kierrätyslaitokselle kasvattaisi purkuyrityksille aiheutuvia kuluja 1,5–2 kertaa suuremmiksi kuin tällä hetkellä ja kaksinkertaistaisi betonijätteestä aiheutuvat hiilidioksidipäästöt. Esimerkiksi vuonna 2019 Purkupiha Oy:llä syntyi pääkaupunkiseudulla noin 131 500 tn betonijätettä, jotka murskattiin purkutyömaalla ja toimitettiin suoraan hyötykäyttökohteeseen. Betonimurskeen suurimaan kustannuksen ja ympäristökuormituksen aiheuttavat kuljetukset. Mikäli kaikki Purkupiha Oy:n pääkaupunkiseudulla syntyvä purkubetonijäte toimitettaisiin ensin yrityksen omalle Vantaan laitokselle ja sieltä vasta hyötykäyttökohteeseen, nousee betonijätteestä aiheutuvat kustannukset noin 1,5 kertaisiksi. Mikäli betonijäte toimitetaan toisen yrityksen käsiteltäväksi, kustannus vähintään kaksinkertaistuu.

Toimitettaessa betonijäte kierrätyslaitokselle käsiteltäväksi, kuljetuksen ja lastauksen tarve kaksinkertaistuu. Jos laitokselle toimitettava ja siellä käsiteltävä määrä olisi 131 500 tn, syntyy ylimääräisiä päästöjä vuodessa noin 150 tn (CO₂-ekv.). Kyseisellä päästömäärällä lentää 510 edestakaista lentoa Helsingistä Müncheniin. Ja mainittu luku koskee ainoastaan Purkupiha Oy:n pääkaupunkiseudun toimintaa, yhteensä Purkupihalla tuotetaan noin 400 000 tn betonimursketta vuodessa ja Suomessa syntyy arviolta 1 000 000 tonnia purkubetonijätettä vuodessa. Mikäli kaikki Suomen purkutyömailla syntyvä purkubetonijäte kierrätettäisiin ympäristöluvallisten laitosten kautta, on hiilijalanjälki suhteellisen suuri.

EoW-betonimurskeen tekeminen ei näin ollen ole talouden eikä ympäristön näkökulmasta kannattavaa purkuyrityksille ja ohjaa purkuyrityksiä yhä edelleen toimittamaan betonimurskeen MARA-asetuksen mukaisesti, ellei nosteta roimasti purkukustannuksia. Suuri osa purkukustannusten noususta katettaisiin veronmaksajilta, koska iso osa purku-urakoista maksetaan julkisin varoin.

Tällä hetkellä purkajien valmistama betonimurske toimitetaan asiakkaalle lähtökohtaisesti hintaan 0 €/tn, eikä luonnollisestikaan ole takuuta, että tuotestatus nostaisi hinnan positiiviseksi. Todennäköisesti jatkossakin ainoa kannattava malli purkuyritykselle on toimittaa betonimurske suoraan purkutyömaalta hyötykäyttökohteeseen.

Ympäristölle olisi tietenkin suotuisinta, että materiaali voitaisiin hyötykäyttää syntypaikalla, jolloin kuljetuksia ei tarvittaisi lainkaan. Useimmiten purettavien rakennusten tilalle rakennetaan jotain uutta, etenkin kasvukeskuksissa, jolloin rakennustyömaalle tarvitaan kiviaineksia niin työnaikaisiin, kuin lopullisiin maarakenteisiin. Nykyisellä lainsäädännöllä betonimursketta harvemmin pystyy tällaisissa tilanteissa käyttämään, vaan tilalle tuodaan neitseellisiä kiviaineksia. Betonimurskeen hyötykäytöllä syntypaikalla on kiistaton päästövähennyspotentiaali, ja sen mahdollistaisi nimenomaan se, että asetuksen soveltamisala laajennetaan koskemaan myös purkutyömailla tuotettavaa betonimursketta. Tällaisenaan asetus voi johtaa siihen, että purkutyömaalta toimitetaan betonijäte laitokselle murskattavaksi, ja sieltä takaisin samaiselle työmaalle, jossa se käytetään maanrakentamiseen. Murskaaminen olisi voitu tehdä purkutyömaalla samalla mobiilimurskaimella, kuin millä se tehtäisiin kierrätyslaitoksella.

Purkutyömaalla syöttöpanokseksi hyväksyttävälle betonijätteelle voidaan tehdä asetuksessa yhtä lailla vastaanotto/hyväksyntäkriteerit, kuin mitkä löytyvät jo nyt kierrätyslaitoksilta. YM:n muistiossa on perusteltu asetuksen rajaamista ympäristöluovallisuudelle mm. seuraavasti: ” Betonijätteen vastaanottoa koskevien vaatimusten tarkoituksena olisi varmistaa osaltaan, että hyödyntämistoimen syöttöpanoksena käytettäisiin ainoastaan sellaisia betonijätteitä, joista valmistettu betonimurske täyttäisi asetuksen liitteessä 1 asetetut laatuvaatimukset. Valmistajan olisi määriteltävä vastaanottoehdot betonijätteelle, jota sille toimitetaan. Tämä koskisi niitä jätteen luovuttajia, joiden kanssa ei olisi tehty erillistä sopimusta. Vastaanottotarkastus olisi keskeisessä osassa sen varmistamiseksi, että hyödyntämistoimeen kelpaavat ja siihen kelpaamattomat jäte-erät eroteltaisiin. Vastaanotettava betonierä olisi tarkastettava. Tarkastuksella varmistettaisiin, että purkutoiminnasta peräisin oleva betonijäte on peräisin kohteesta, jossa purku on tehty lajittelevana, jolloin betonijätteen seassa ei ole muita jätteitä, lukuun ottamatta tavanomaisia betonijätteessä esiintyviä epäpuhtauksia. Mikäli purkamisesta peräisin oleva betonijäte sisältäisi merkittäviä määriä kipsilevyä, puuta, tiiltä, maa-ainesta, muovia, eristeitä tai muita vastaavia materiaaleja, purkamista ei voitaisi katsoa tehdyn lajittelevana ja jäte-erä olisi hylättävä.” Paras paikka lajittelevan purun ja syötteen laadun varmistamiselle on kiistämättä itse purkutyömaa. Ei ole perustetta sille, etteikö vaatimuksia syöttöpanokselle voisi asettaa myös purkutyömaille.

Ja mikäli asetus menee tällaisenaan läpi, vaatii se paljon lisäluvitusta, niin uusia lupahakemuksia kuin olemassa olevien laitosten lupamäärien korotusta. Ympäristölupaprosessi on hidas ja raskas, eikä ole taetta, että lupamääriä saisi edes korotettua. Laitosmaiselle toiminnalle soveltuvia alueita on hyvin harvassa ja esimerkiksi kaavoituksella jätehuollolle määrätyt alueet ovat jo kaikki pääosin toiminnassa. Laitokset sijaitsevat suhteellisen lähellä asutusta, laitosten toiminnasta aiheutuva jatkuva liikenne aiheuttaa jo nyt huolta lähialueen asukkaille. Mahdolliset uudet laitokset tullevat sijoittumaan paljon esimerkiksi teollisuusalueille tai maa- ja metsätalousvaltaisille alueille, joissa ei ole aikaisemmin ollut samankaltaista toimintaa.

Suurin tarve ja kysyntä betonimurskeelle kohdistuu kasvukeskuksiin, ja etenkin pääkaupunkiseudulle, johon luonnonkiviaineksetkin joudutaan tuomaan jo kauempaa, kuten esim. Viidistä, Mäntsälästä ja Porvoosta. Sama koskee esim. Tamperetta ja Turkuja. Isoissa kasvukeskuksissa toimii useita eri purkajia, joilla kaikilla ei tietenkään ole paikallisesti omia ympäristöluovallisia laitoksia. Jotta purkaminen on purkuyritykselle taloudellisesti kannattavaa, on

betonimurske valmistettava aina mahdollisuuksien mukaan purkutyömaalla, ja toissijaisesti vietävä omalle laitokselle jalostettavaksi. Vaikka oma laitos olisi järkevän ajomatkan päässä purkukohteesta, ei se missään nimessä ole se kannattavin vaihtoehto. Näin ollen betonimurske tullaan jatkossakin valmistamaan purkutyömaalla aina kun mahdollista. Mikäli EoW -asetus menee tällaisenaan läpi, ohjaa lainsäädäntö purkajia toimimaan yhä edelleen MARA-asetuksen mukaisesti. Kokonaisuudessaan tämä kaikki tarkoittaa sitä, että suurin osa Suomessa syntyvästä betonimurskeesta jää asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Ylioptimistisen arvion mukaan maksimissaan 20 % purkamisessa syntyvästä betonijätteestä voitaisiin sisällyttää EoW-asetuksen piiriin, mikäli asetuksen soveltamisalaa ei laajenneta koskemaan purkutyömaita. Tällöin asetuksen ei voida sanoa sujuvoittavan sääntelyä.

Muistiossa on mainittu, että ”rajaus asetuksen soveltamisesta vain luvanvaraiseen toimintaan olisi tarpeen, jotta voitaisiin varmistua siitä, että asetusta soveltava toiminta jatkuvasti täyttää asetuksessa säädetyt vaatimukset”. Varmempi tapa toiminnan vaatimusten täyttämisen varmistamiselle on asetuksessa mainittu AVCP luokka 2+, jolloin tuotteen valmistajan on suoritettava tuotteen alustava testaus, otettava käyttöön tuotannon sisäinen laadunvalvonta ja testattava tuotetta laatu järjestelmän mukaisesti. Tuottajan on myös valtuutettava ilmoitettu laitos (kolmas puolueeton osapuoli, esim. Kiwa Inspecta) suorittamaan alustava tarkastus niin tuotannolle kuin sisäiselle laadunvalvonnalle ja arvioimaan tuotannon sisäinen laadunvalvonta säännöllisin väliajoin. Ilmoitetulta laitokselta saa todistuksen laatuvaatimusten täyttymisestä, joka on ehdottomasti vaadittava EoW-murskeen tuottajilta. Oletuksena ei voi olla se, että ympäristöluvallisella laitoksella voidaan olla varmempia niin syötteen, kuin lopputuotteen laadusta purkutyömaihin verrattuna, koska asia voi olla myös päinvastoin. Kuten aiemmin mainittu, purkutyömaalla ollaan usein paremmin tietoisia syötteen laadusta. Kierrätyslaitoksilla eri toimituskohteiden massat pääsevät sekoittumaan keskenään, toisin sanoen murskatessa massa sekoittuu eri kohteista erilaisia betonijätelaatuja, jolloin murskeen rakennusteknisten ominaisuuksien vaihteluväli voi kasvaa. Purkutyömailla tiedetään varmemmin, mitä purettuja rakennusosia murskaimeen syötetään ja voidaan näin ollen olla myös varmempia siitä, että syötteenä käytettävä materiaali ei sisällä epäpuhtauksia. Kiviaineksen tuottajan laadunhallintajärjestelmä on kiistämättä suuressa roolissa, mikäli tuotetaan EoW -betonimursketta purkutyömaalla. Vaatimus AVCP 2+ luokasta tarkoittaa sitä, että kiviainesvalmistajan on rakennettava laatu järjestelmä rakennustuoteasetuksen mukaisen yhdenmukaistetun standardin vaatimukset täyttäväksi. Tämä on varmin tapa estää laadultaan vaihtelevien materiaalien päätyminen markkinoille. Asetuksen tarkoitus ei toteudu, mikäli markkinoille pääsee laadultaan hyvin vaihtelevia materiaaleja, mutta se ei toteudu myöskään silloin, jos purkutyömailla ei voida tuottaa EoW -betonimursketta. Kaikki laadunhallinnalliset toimenpiteet ovat tehtävissä niin purkutyömailla kuin kierrätyslaitoksilla. Näin ollen ei ole perusteltua olettaa, että vain ympäristöluvallisella laitoksella voidaan tehdä tuotetta, mutta purkutyömaalla ei ole.

Purkutyömaalla suoritettava betonin murskaus on tällä hetkellä mahdollista kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tehtävällä meluilmoituksella, joten sen ei voida katsoa olevan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa. Vaikka työmaalla murskaaminen ei lähtökohtaisesti vaadi ympäristölupaa, on toiminta hyvinkin ammattimaista. Mikäli käsitys on se, että vain ympäristöluvallinen murskaus voidaan katsoa ammattimaiseksi jätteenkäsittelyksi, ja vain ammattimaisen jätteenkäsittelyn lopputuloksena voidaan tehdä EoW-mursketta, on asiaan saatava

muutos siten, että myös purkutyömaalla tehtävä murskaus voidaan katsoa ammattimaiseksi. Ympäristöluvan hakeminen purkutyömaille ei luonnollisestikaan ole järkevä vaihtoehto, joten betonin työmaamurskaukselle voisi harkita esimerkiksi kevyttä ilmoitus-/rekisteröintimenettelyä, jonka yhteydessä olisi esitettävä tarvittavat tiedot, kuten syöttöpanoksen ja lopputuotteen laadunhallinta ja ilmoitetun laitoksen todistus sekä selvitys murskaamisen ympäristövaikutuksista ja ympäristöhaittojen ehkäisystä. Ilmoitusmenettelyssä viranomaisella on mahdollisuus ottaa huomioon kohteiden erityispiirteet ja vaikuttaa murskauksen ympäristövaikutuksiin kohdekohtaisesti, kuten purkuluvassa. Huomioitavaa on, että murskauksen kesto on tyypillisesti esimerkiksi 10 työpäivää neljä kuukautta kestävästä purku-urakasta. Mobiilimurskaimella toteutettu murskaus on melutasoltaan alle 80dB ja pölynhallinta hoidetaan prosessin aikaisella vesisumutuksella (kiinteät, murskauslinjastoon kuuluvat vesisumutuspiisteet + käsikastelu). Huomioitavaa on että, tällä hetkellä esim. pilaantuneita maita voidaan kunnostaa ilmoitusmenettelyllä, joka aiheuttaa huomattavasti paljon suurempaa ympäristön pilaantumisen vaaraa, kuin betonin murskaus. Ilmoituksessa voidaan ottaa huomioon samoja asioita kuin esim. PIMA-ilmoituksessa:

- Käsiteltävän betonijätteen määrä ja käsittelyn kesto
- Murskauksen ajankohdat (päivät ja kellonajat)
- Murskauspaikat (kiinteistörekisterinumero(t) ja mahdollisesti sijainti kiinteistöllä)
- Pölyn- ja melunhallinta ja niiden seuranta
- Polttoaineiden säilytys
- Työmaavesien käsittely
- Selvitys laadunvalvonnasta (Esim. Liitteeksi laitettava vaatimustenmukaisuusvakuutus ja ilmoitetun laitoksen antama todistus AVCP 2+ -luokan täyttymisestä tuotettaessa EoW-mursketta)

Tämä asetus määrittää menettelytavat vuosiksi eteenpäin, ja tämä kyseinen pykälä on tällaisenaan kiertotalouden edistämisen suurin jarru. Mikäli asetus koskee ainoastaan ympäristöluvallisia laitoksia, eikä asetusta sovelleta purkutyömaille, on sillä päinvastainen vaikutus Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteisiin, jossa kiertotalouden lisäämisen avulla on tarkoitus hillitä luonnonvarojen ylikulutusta ja ilmastonmuutosta, suojella luonnon monimuotoisuutta, luoda uudenlaista työtä sekä vahvistaa talouden kilpailukykyä.

3 § Määritelmät

-

4 § Betonimursketta koskevat arviointiperusteet

-

5 § Laadunhallinta

-

6 § Vaatimustenmukaisuusilmoitus

-

7 § Ilmoitusvelvollisuus

-

8 § Voimaantulo

-

Kommentit liitteisiin

Liite 1. Betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat arviointiperusteet

Asetusluonnoksen liitteen 1 taulukossa 2 annetut haitta-aineiden raja-arvot ovat erittäin tiukat. Noin 50 % purkubetonista, joka täyttää laatuvaatimuksiltaan valtioneuvoston asetuksen 843/2017 mukaiset raja-arvot, ylittää jonkin haitta-aineen osalta EoW-asetuksessa esitetyt raja-arvot. YM:n muistiossa on sanottu, että "enimmäisarvot asetettaisiin niin tiukoiksi, ettei murskeen käytöstä asetuksen mukaisissa käyttötarkoituksissa aiheutuisi ympäristön pilaantumiseen vaaraa eikä vesipuitedirektiivissä tarkoitettuja nousevia muutossuuntia 1- ja 2-luokan pohjavesimuodostumisissa."

Valtioneuvoston asetuksessa 843/2017, eli nk. MARA-asetuksessa tiukimmat raja-arvot on annettu peitetyissä kenttärakenteissa käytettävälle betonimurskeelle, jonka pitäisi olla riittävä myös EoW-betonimurskeelle. MARA-asetuksen mukaiset raja-arvot on laskettu riskiperusteisesti SYKE:n toimesta. MARA-asetuksen perustelumuiustion mukaan raja-arvojen lähtökohtana ovat yhtäältä tyypilliset maarakenteet, joissa jätteitä hyödynnetään ja toisaalta pohjaveden suojelu ja käyttö talousvetenä. Pohjavesivaikutusten sallittu enimmäistaso on kytketty talousveden laatuvaatimukseen ja -suositukseen sekä joidenkin haitta-aineiden osin Maailman terveysjärjestön tuoreisiin terveysriskin arviointeihin. Asetuksen rakennetyyppikohtaiset raja-arvot eri haitta-aineille on muodostettu laskennallisen tarkastelun pohjalta. EoW-asetus tulisi laatia siten, että vedenhankintaa varten tärkeällä pohjavesialueella on eri raja-arvot, kuin pohjavesialueiden ulkopuolella, tai jättää vedenhankintaa varten tärkeät pohjavesialueet kokonaan asetuksen ulkopuolelle. Luokiteltujen pohjavesialueiden ulkopuolella tulisi EoW-asetuksessa sallia MARA-asetuksen mukaiset raja-arvot peitetyille kenttärakenteelle.

Asetusluonnosta laatiessa on ilmeisesti oletettu, että fluoridi, kloridi ja sulfaatti ovat oleellisia haitta-aineita ainoastaan purkubetonissa. Kyseisten haitta-aineiden esiintyminen betonimurskeessa ei lähtökohtaisesti johdu käytönaikaisesta pilaantumisesta tai betonimurskeen sekaan joutuvista muista rakennusmateriaaleista, vaan ne ovat ns. luontaisia ominaisuuksia itse betonissa, eli ko. haitta-aineet ovat oleellisia kaikissa betonijätteissä, ei ainoastaan purkubetonissa.

Myös liitteen 1 taulukossa 3 esitetty kelluvien epäpuhtauksien raja-arvo on tarpeettoman tiukka (5 cm³/kg). YM:n muistiossa on sanottu, että taulukon 3 vaatimukset olisivat yhteneviä kiviaineksia koskevien standardien vaatimusten kanssa ja niillä varmistettaisiin osaltaan, että kiviaineksena

käytettävä betonimurske olisi tekniseltä kelpoisuudeltaan asianmukaista eikä sen käytöstä maarakentamisessa aiheutuisi merkityksellistä ympäristön roskaantumisen riskiä. Yhdessäkin kiviainesstandardissa ei vaadita maarakentamisessa käytettävälle purkubetonimurskeelle kyseistä raja-arvoa. MARA-asetuksen mukainen raja-arvo 10 cm³/kg on riittävä varmistamaan, että betonimurske on teknisiltä ominaisuuksiltaan kelpoista, eikä aiheuta merkityksellistä ympäristön roskaantumisen riskiä. Samainen vaatimustaso (10 cm³/kg) on myös standardissa SFS 5884:2018 (Betonimurskeen maarakennuskäytön laadunvalvontajärjestelmä). Kyseinen standardi määrittelee mm., miten purkamisessa syntyvä betonijäte jalostetaan maarakentamisen asettamat tekniset ja ympäristökelpoisuusvaatimukset täyttäväksi betonimurskeeksi. Maarakentamisessa käytettävälle betonimurskeelle ei ole syytä asettaa samoja laatuvaatimuksia kuin betonin valmistukseen käytettävälle betonimurskeelle. Kelluvien epäpuhtauksien määrittämisessä on otettava huomioon, että purkamisesta peräisin olevan betonijätteen seassa voi olla kevytbetonia ja kevytsoraa, jotka ovat kelluvia materiaaleja. Ne tulisi luokitella Rb-komponentiksi, kuten tälläkin hetkellä toimittaessa Vna:n 843/2017 mukaisesti.

Liite 2. Laadunvarmistusjärjestelmän sisältövaatimukset

-

Liite 3. Vaatimustenmukaisuusilmoituksen sisältövaatimukset

-

Lahti Topias
Purkupiha Oy