

Asia: VN/6629/2018; YM033:00/2018

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi maa-ainesjätteen hyödyntämisestä maarakentamisessa

Yleiset kommentit asetusluonnoksesta ja muuta huomautettavaa

Tähän voitte kirjoittaa yleiset kommentit asetusluonnoksesta ja/tai muuta huomautettavaa

Asetuksen tavoitteet; maa-ainesjätteen hyötykäytön lisääminen ja siihen liittyvien menettelyjen selkeyttäminen, ovat erittäin tärkeitä. Nykymuotoisessa asetusluonnoksessa pyritään kuitenkin samalla normistolla ja menettelyllä käsittelemään maa-ainesjätteitä, joiden laadulliset erot, ja siten myös mahdolliset vaikutukset mm. ympäristön kannalta, voivat olla erittäin suuria. Toisessa ääripäässä on materiaali, jonka haitallisten aineiden pitoisuudet ovat erittäin pieniä (alle VNa 214/2007 kynnysarvojen) ja laatu muutenkin vastaa käytännössä ns. luonnonmaata. Toisessa ääripäässä taas materiaali, jonka haitallisten aineiden pitoisuudet voivat jopa ylittää VNa 214/2007 määrittämät ylemmät ohjearvot, ja joka voi sisältää maa-ainekseen luontaisesti kuulumattomia partikkeleita kuten betonia ja tiiltä.

Koska kyseessä on rekisteröintimenettely, pitää toimintatapojen olla kaikille osapuolille (jätteen tuottaja, hyödyntäjä, viranomainen) kristallinkirkkaita. Nyt asetuksessa on paljon tähän liittyviä puutteita. Kun laadullisesti hyvin erilaisten jätemateriaalien hyödyntämistä pyritään hallitsemaan menettelyllä, joka ei mahdollista lisämääräysten antamista esim. ympäristönsuojelullisista syistä, liittyy toimintaan mielestämme erittäin suuria riskejä. Mielestämme rekisteröintimenettely tulisi rajata koskemaan esim. maa-ainesjätteitä, joiden haitallisten aineiden pitoisuudet alittavat VNa 214/2007 alemmat ohjearvot. Sitä korkeampia haitta-ainepitoisuuksia sisältävän maa-aineksen hyötykäyttöä voitaisiin ohjata PIMA-ilmoitusta vastaavalla ilmoitusmenettelyllä. Tässä viranomainen voisi antaa määräyksiä ja käyttää tapauskohtaista harkintaa. Jos ilmoituksen käsittelyaika olisi sama kuin pima-ilmoituksessa (45 vrk) ei se hidastaisi hyödyntämistä käytännössä lainkaan.

Epäselvyyksiä ja laadullisia ongelmia voi syntyä esimerkiksi siitä, että asetuksessa tuodaan esille täysin uusi käsite ”tutkimustarvealue”, mutta tämän täsmällinen määrittely puuttuu. Koska asetusluonnoksessa ei ole esitetty, kuka ratkaisee epäselvissä tapauksissa, onko jokin alue tai alueen osa ”tutkimustarvealuetta”, on mahdollista, että tätä epämääräisyyttä käytetään tarkoitushakuisesti.

Ongelmia syntyy myös siitä, ettei asetusluonnoksessa edellytetä hyödynnettävän jätteen laadun selvittämistä siinä vaiheessa, kun rekisteröinti-ilmoitusta laaditaan.

Jätteen hyödyntäjä voi samassa hyötykäyttökohteessa (samalla rekisteröinti-ilmoituksella) hyödyntää useasta eri syntypaikasta tulevia maa-ainesjätteitä. Yksittäinen jätteentuottaja ei saa tietoa tästä, eikä tiedä minkälaisia ja millä tavoin muut jäte-erät on tutkittu. Jätteen tuottajan ja jätteen hyödyntäjän tehtävänjako on siten kyseenalainen. Asetuksen ajatuksena on, että rekisteröinti-ilmoituksen ja loppuraportoinnin tekee jätteen hyödyntäjä, kun sen sijaan keskeinen laadunvalvonta on jätteen tuottajan vastuulla. Kun jätteen tuottaja ja hyödyntäjä ovat eri tahoja, tämä on omiaan johtamaan epäselvyyksiin ja ristiriitatilanteeseen. Tilanne todennäköisesti ratkaistaisiin kahdenvälisin sopimuksin. Täten, vaikka asetus näennäisesti olisi norminpurkutalkoita edistävä, todellisuudessa se lisäisi oleellisesti byrokratiaa. Mielestämme tämä voi aiheuttaa ongelmia yksittäisen jätteentuottajan oikeusturvalle tilanteessa, jossa hyötykäyttökohteessa myöhemmin havaitaan jotain ongelmia. Jätteen tuottaja on tässä erittäin paljon hyötykäyttäjän asiantuntemuksen armoilla. Jos hyötykäyttäjä ei tarkoin varmista jokaisen erillisen jätteentuottajan toimittamia jätteen laatatietoja, voi syntyä tilanne, jossa kaikki jätteen tuottajat joutuvat hoitamaan yhden toimijan heikosta laadunvarmistuksesta aiheutuneita ongelmia.

Käsityksemme mukaan asetuksella pyritään myös määrittelemään asioita, jotka kuuluisivat pima-VNa (214/2007) alaan. Erityisesti tutkimuksien laadun nostaminen tällä asetuksella johtaa siihen, että hyötykäytettäviksi aiottujen maa-ainesten tutkimukset ovat oleellisesti monimutkaisemmat, hitaammat ja kalliimmat kuin niiden maa-ainesjätteiden, jotka lopputuotetaan. Tämä on omiaan vähentämään halukkuutta hyötykäyttöön. Tutkimusten laadun parantaminen, mikä on ehdottoman tärkeä ja tavoiteltava asia, pitäisi tehdä tavalla, joka koskee kaikkia mahdollisesti pilaantuneita maita.

Asetusluonnoksessa on joitakin vaikeasti tulkittavia määritelmiä ja hyötykäytön onnistuneen toteuttamisen kannalta haastavia periaatteita, joita olemme eritellen tarkemmin pykäläkohtaisissa kommentteissa. Em. haasteet voivat mielestämme aiheuttaa tilanteita, joissa jätteen tuottajan ja/tai hyötykäyttökohteen haltijan oikeusturva vaarantuu.

-> Asetuksen valmistelu on syytä aloittaa alusta.

Kommentit pykäliin

2 § Soveltamisala

-

3 § Soveltamisalan rajaus

Mielestämme asemakaava-alueella asetusta ei pidä soveltaa haitta-aineita sisältävien maiden osalta asumiseen tarkoitettulla tontilla eikä x metrin etäisyydellä ko. tontista. Hyödyntäminen on täälläkin mahdollista pima-ilmoituksella tai ympäristöluvalla.

Asumiseen, leikkipaikaksi tai viljelyyn tarkoitettut alueet ovat liian epämääräisiä tässä muodossa. Tämä vaatii täysin yksiselitteisen tarkennuksen, koska rekisteröinti-ilmoituksen tekijän on tiedettävä ennakkoon, soveltuuko joku alue hyödyntämiseen vai ei. Määrittely on erittäin tärkeä erityisesti asemakaavoittamattomilla alueilla. Mikäli tätä ei ole mahdollista tarkentaa asetuksessa, on asia ehdottomasti avattava soveltamisohjeessa. Huomioitavaa kuitenkin on, että soveltamisohje ei ole juridisesti sitova ja siinä ei näin ollen ole mahdollista ”paikata” varsinaisen asetuksen epätäsmällisyyksiä.

4 § Määritelmät

Pilaantumattoman maa-aineksen ja pilaantumattoman maa-ainesjätteen raja pitää olla yksiselitteinen lähestytään sitä kumman tahansa määritelmästä. Tämä pitäisi selvittää asetuksesta ilman, että on tutustuttava muuhun relevanttiin lainsäädäntöön tai asetuksen perustelumuiistioon. Asetusluonnosta lukiessa ei pysty hahmottamaan, missä vaiheessa pilaantumaton maa-aines muuttuu pilaantumattomaksi maa-ainesjätteeksi.

Onko taustapitoisuuden oltava peräisin useista päästölähteistä? Esimerkkinä kallioperästä lähtöisin oleva paikallisesti kohonnut pitoisuus jonkun alkuaineen kohdalla. Kyseessä on yksi päästölähde, mutta silti kyse on taustapitoisuudesta. Päästölähde on epämääräinen käsite ja vaatii määrittelyn. Tässä kohdassa on myös määritelty ”edustava pitoisuus” jota käytetään muualla asetuksessa paitsi liitteessä 2, jossa käytetään termiä ”suurin sallittu pitoisuus”. Jos liitteessä 2 ei ole tarkoitettu edustavaa pitoisuutta, pitää suurin sallittu pitoisuus määritellä 4 §:ssä. Lisäksi, mitä tarkoittaa maaperustus?

Väliavarastoinnin pitää olla mahdollista myös tutkimustarkoituksessa, sillä se on välttämätöntä, jos näytteitä otetaan kasalta, kuten asetuksessa suositellaan. Väliavarastoinnin määritelmään on lisättävä tutkimustarkoitus, jos asetuksella halutaan edistää hyödyntämistä. Pilaantumattoman maa-ainesjätteen väliavarastointi on ehdottoman tarpeellista, jotta sille voidaan selvittää hyödyntämiskohde.

Stabilointi-termi tulisi olla mainittu kiinteytyksen yhteytyksessä ts. kiinteytyksen/stabilointi.

5 § Maa-aineksen tutkimustarve ja jäteluokittelu

Tutkimustarvealue on käsite, jota ei tunneta missään muualla lainsäädännössä, ohjeissa tai normeissa. Termi on ymmärtääksemme luotu tätä asetusta varten. Nyt sen määrittely puuttuu kokonaan 4 §:stä. Koska kyseessä on täysin uusi termi, on sen yksiselitteinen määrittäminen välttämätöntä. Jos on epäselvää, onko joku alue tutkimustarvealue vai ei, kuka asian ratkaisee?

6 § Jätteen hyödyntämistä ja siihen liittyvää väliaikaista varastointia koskevat vaatimukset

Hyödynnettävän jätteen määrärajoitus soveltuu paremmin haitallisia aineita sisältäville massoille, ei pilaantumattomalle maa-ainekselle. Väliaikaisesti varastoitavan jätteen enimmäismäärän tulisi olla sama kuin hyödynnettävän, eli 50 000 t. Muuten syntyy keinotekoinen tarve usealle erilliselle välivarastoalueelle. Tilanne ei ole toivottava ympäristön kannalta.

Mihin perustuu, että pilaantumattomaa maa-ainejätettä saa hyödyntää vain kaksinkertaisen kerrospaksuuden? Koska se on pilaantumattomaa, ei haitta-aineista voi aiheutua terveys- tai ympäristöhaittaa. Täten ehdotamme, että pilaantumattoman maa-aineksen osalta kerrospaksuusrajoitus poistetaan. Hyötykäytön täytyy olla suunnitelmallista ja perustua todelliseen hyötykäyttötarpeeseen, eli todelliseen määrään mitä tietty rakennetyyppi tarvitsee.

Useiden vaatimusten kohdalla olisi perusteltua eritellä pilaantumattomaan ja haitallisia-aineita sisältävään jätteeseen liittyvät vaatimukset. Pilaantumattoman maa-ainejäte on laadultaan sellaista, ettei erityisiä suojausvaatimuksia ole tarpeen asettaa esim. välivarastoinnissa tai peittämisessä. Haitta-aineita sisältäville maa-aineksille 50 cm paksuinen peittokerros on hyvä esimerkiksi puistoissa, mutta meluvalleissa tarpeettoman paksu. Peittokerroksen paksuus on syytä esittää käyttökohteittain. Pilaantumattoman maa-aineksen peittovaatimukselle ”puhtaan maan peittäminen puhtaalla maalla” ei ole ympäristönsuojelullisia perusteita. Epäselväksi jäi, mitkä peittovaatimukset ovat voimassa stabiloiduille massoille ja vaikuttaako stabilointimenetelmä (kerrosstabilointi, massastabilointi, prosessistabilointi tai pilaristabilointi) vaatimuksiin.

Miksi väliaikaisen varastoinnin suojaetäisyys (100 m) on suurempi kuin pysyvän hyödyntämisen suojaetäisyys (30 m)? Voisi ajatella, että suojaetäisyydet pitäisi olla toisinpäin, tai vaihtoehtoisesti samoja. Pohjaveden etäisyysrajoituksessa (1,0 m) ei ole perusteita tiivispohjaisilla alueilla esim. savialueet ja tiivismoreenit. Suomen etelä- ja länsirannikon suurissa kaupungeissa on paljon savipehmeikköalueita, joissa pohjaveden pinnan mittaamisella savikerrosten alta ole mitään merkitystä maa-aineksen hyötykäytön kannalta.

7 § Rekisteröinti-ilmoitus

On välttämätöntä, että maarakentamisen tarkoitus esitetään, jos halutaan että kyseessä on todellinen hyödyntäminen. Pelkkien teknisten suunnitelmien esittäminen ei sisällä rakentamisen varsinaista tarkoitusta.

Ilmoitukseen pitäisi lisätä laadunvalvojan yhteystiedot. Laadunvalvoja on asetuksen mukaan keskeinen toimija hyödyntämisessä. Mitä tietoja laadunvalvontasuunnitelman laatijasta on esitettävä ja mitä asiantuntemusta tarkoitetaan? Onko suunnittelijan asiantuntemus määritelty jossain? Minkä alan asiantuntija suunnittelijan on oltava: ympäristönsuojelu, asemakaavoitus, maarakentaminen jne.? Kohdaksi 12) lisättävä aina ”kiinteistönomistajan kirjallinen suostumus”. Suuressa organisaatiossa hyödyntäjä voi olla eri taho kuin omistaja.

Asetusluonnoksen mukaisesti ei rekisteröinti-ilmoitusvaiheessa ole tarpeen esittää minkäänlaisia hyötykäytettävän jätteen laatutietoja. ”Hyväksyttävä” kuvaus laadunvarmistuksesta on erittäin helppo tehdä, mutta se ei takaa sitä, että kun hyödyntäminen alkaa, esim. 1 vuoden kuluttua, jätteen laatu todella selvitetään asianmukaisesti. Mahdolliset poikkeamat tulevat esille vasta loppuraportissa / vuosiraportissa. Laatutiedot, laadunvalvontasuunnitelma, näytteenottosuunnitelma yms. on tultava viranomaiselle jo rekisteröinti-ilmoitusvaiheessa eikä loppuraporttivaiheessa.

8 § Jätteen hyödyntäminen ja maarakentamisen kesto

Viranomaisen on annettava ilmoitus rekisteröinti-ilmoituksen tekijälle (ja mielellään myös hyödyntämispaikan haltijalle ja omistajalle).

9 § Raportointi

Loppuraportti on toimitettava tiedoksi myös maa-alueen omistajalle ja jätteen tuottajalle. Loppuraportissa pitäisi olla kaikki samat tiedot kuin ilmoituksessa, eli ei pelkästään poikkeamat. Mikä on se hallinnollinen tms. menettely, jota viranomainen käyttää, mikäli loppuraportista selviää, ettei hyödyntäminen ole tapahtunut rekisteröinti-ilmoituksessa esitetyllä tavalla? Tämä tulisi ilmetä asetuksesta.

Viivytyksettä-termi tulisi tarkentaa, esim. 3 kk kuluessa hyödyntämisen päättämisestä.

Kommentit liitteisiin

Liite 1 Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat jätteet -maarakentamisessa hyödynnettävät maa-ainesjätteet

-

-maa-aineksen tai maaperän kiinteytyksessä käytettävät jätteet

Liitteessä 1 on esitetty kohdassa 2 luettelo sideaineista ja todettu, että sideaineina voidaan hyödyntää liitteen 2 mukaiset vaatimukset täyttäviä jätteitä. Liitteen 2 taulukossa 2 ei ole kuitenkaan esitetty liukoisuusraja-arvoja sideaineille, ainoastaan rakenteille ja kiinteytetyille maa-ainekselle ja maaperälle. Tämä vaatii tarkentamista.

Liite 2 Haitallisten aineiden kynnsarvot ja raja-arvot sekä hyödynnettävän jätteen muut laatuvaatimukset - taulukko 1

Liitteessä 2 käytetään termiä ”suurin sallittu pitoisuus”. Muualla asetuksessa termi on ”edustava pitoisuus”, tämä vaatii selvennyksen tai korjauksen.

Kun esimerkiksi bentseenin kynnysarvo ja raja-arvo ovat samat, onko tarkoitus se, että käytännössä MASA-asetusta ei voi soveltaa lainkaan näiden yhdisteiden osalta? Käytännössä jos kynnysarvo alittuu, saa hyödyntää vapaasti ja jos kynnysarvo ylittyy, tarvitaan ympäristölupa?

Miten tulkitaan taulukkoa, jossa määritetään öljyjakeiden kynnysarvo- ja raja-arvopitoisuudet? Tarkoittaako taulukko sitä, että fraktioiden mukaan tarkasteltuna jäte on pilaantumaton maa-ainesjätettä raja-arvoon asti ja sen jälkeen se onkin jo asetuksen soveltamisalan ulkopuolella? Tyhjiä soluja ei pitäisi jättää, vaan niihin pitäisi merkitä jotkut arvot sekä kynnysarvo- että raja-arvopuolelle.

Kynnysarvo-sanalla on tietty merkitys jo aiemman lainsäädännön perusteella. Miksi lyijylle on tässä laitettu eri kynnysarvo kuin pima-VNa 214/2007 mukainen kynnysarvo? Jos arvojen ei ole tarkoitus viitata pima-VNa:n arvoihin, tulisi käyttää muuta sanaa kuin ”kynnysarvo”

Kiinteytettyjen (stabiloitujen) massojen hyödyntäminen epäselvää, sovelletaanko siis liitteen 2 taulukon 2 raja-arvoja kaikille kiinteytetyille massoille sovelluksesta riippumatta?

-taulukko 2

-

- muut laatuvaatimukset

Koska rekisteröinti-ilmoituksessa kaikki on oltava yksiselitteistä, eikä saisi jättää tulkinnanvaraa: Miten arvioidaan tai tutkitaan vettä kevyempien ja muiden maa-ainekseen kuulumattomien materiaalien määrät? Milloin radioaktiivisten aineiden esiintyminen tulee tarkastaa ja miten se tehdään? Muissa laatuvaatimuksissa mainitaan termi ”maa-ainesjäte-erä”. Tämä pitäisi määritellä selkeästi, koska todetaan, ettei maa-ainesjäte-eriä saa sekoittaa keskenään.

Määräys, että maa-ainesjätteen pH-arvon on oltava yli 4, vaatii lisäselvennystä. Sulfidisavet ovat pH-tasoltaan neutraaleja hapettomissa olosuhteissa (ns. potentiaaliset happamat sulfaattimaat) ja happamoituvat hapettumisen myötä (esim. kaivun ja läjityksen seurauksena). Happamien sulfaattimaiden määrittely ja tutkimusmenetelmät pitäisi kuvata asetuksessa.

Liite 3 Jätteen laadunvarmistus

Liitteessä todetaan että ”Laadunvalvojan on varmistettava, että maa-aines kaivetaan lajittelevasti”. Nyt esitetty kokoomanäytteisiin perustuvat tutkimus ei mahdollista tätä lajittelevaa kaivua. Asetuksessa on tehtävä selvä linjaus, käytetäänkö kokoomanäytteitä vai kaivetaanko lajittelevasti.

Liitteessä todetaan että ” Laadunvalvojan on lisäksi varmistettava, että hyödynnettävän maa-ainesjätteen siirtämisestä ja väliaikaisesta varastoinnista vastaavilla tahoilla on riittävät tiedot tässä asetuksessa tarkoitetuista ympäristönsuojeluvaatimuksista”. Käytännössä tämä on hankala toteuttaa, kun jätteen tuottaja ja välivarastoija/hyödyntäjä on eri taho. Laadunvalvoja voi toimittaa välivarastoijalle/hyödyntäjälle ko. tiedot, mutta siihen miten tämä tietoja soveltaa, ei laadunvalvoja voi puuttua. Laadunvalvoja ei tee rekisteröinti-ilmoitusta vaan hyödyntäjä.

Liitteessä todetaan että ”Laadunvalvojalla ja tässä liitteessä tarkoitettujen tutkimusten suorittajilla on oltava tehtävän edellyttämä riittävä ammatillinen pätevyys.”. Miten määritellään riittävä ammatillinen pätevyys? Kuka pätevyyden todentaa? Onko tällä oltava pätevyys tutkimussuunnitelman laadintaan, näytteenottoon, tutkimusten suorittamiseen, analytiikkaan, tulosten tulkintaan vai mihin?

Käsite ”tutkimusten suorittaja” tulee tässä ainoan kerran koko asetuksessa. Mikä on tämän rooli? Miten tämän pätevyys määritetään ja kuka pätevyyden todentaa? Jos tutkimuksia on tehty kohteessa useissa vaiheissa, on mahdollista, että tutkimuksien tekijöitä on useita – onko tällöin kaikilla oltava ko. pätevyys? Jos osa tutkimuksista on tehty jo ennen kuin ko. pätevyys on määritetty, kelpaavatko vanhemmat tutkimukset, vai hylätäänkö niiden tulokset tutkimusten suorittajan pätevyyden puuttuessa?

Näytteenottosuunnitelma esitetään vasta loppuraportissa. Samoin tiedot hyödynnettävän (=hyödynnetyn) jätteen laadusta. Koska näytteenottosuunnitelma on keskeinen osa laadunvalvontaa, pitäisi se ehdottomasti esittää rekisteröinti-ilmoituksessa, jotta viranomaisen voi tarkistaa, että näytteenottosuunnitelma vastaa asetuksen vaatimuksia. Jos näytteenottosuunnitelma esitetään vasta loppuraportissa, on mahdotonta korjata siinä mahdollisesti olleita puutteita. Lisäksi vähintään jonkinlainen ennakkokäsitys hyödynnettävän jätteen laadusta tulisi olla, kun rekisteröinti-ilmoitusta laaditaan.

Näytteenottotavat pitäisi ohjeistaa pima-asetuksessa (VNa 214/2007), jotta ne koskisivat kaikkien haitta-aineita sisältävien maiden tutkimuita. Nyt hyötykäyttö edellyttää erilaisia ”tiukempia” näytteenottotapoja. Tämä ohjaa helposti massoja muualle kuin hyötykäyttöön. Näytteenoton toteutus in-situna ei ole toteutuskelpoinen asetuksessa kuvatulla tavalla. Yhdellä kokoomanäytteellä kuvattavan maa-aineserän massa saa olla enimmillään 2000 t. Käytännössä tämä tarkoittaa noin 1000 m2 alueelta kaivettavaa 1 m paksuista maakerrosta. 50 osanäytteen ottaminen esim. kairaamalla tarkoittaa käytännössä esim. 25 erillisen kairapisteen tekemistä 1000 m2 alueelle olettaen, että jokaisesta kairapistestä otetaan 2 näytettä. Lisäksi maaperästä otettavien näytteiden kuvaaminen termillä in-situ voi sekoittua maaperän kunnostamisen yhteydessä käytettyyn in-situ termiin.

Vasta loppuraportissa kerrotaan, miten hyödyntäminen on toteutettu, miten toimittu poikkeamisissa jne. Tämä tekee viranomaisvalvonnan käytännössä mahdottomaksi. Jos hyödyntämisessä on

virheitä, veloitetaanko ilmoituksentekijää esimerkiksi poistamaan hyödynnetty jäte? Asia pitäisi selventää asetuksessa.

Niiranen Oona
Ramboll Finland Oy