

Muistio
8.9.2020

Rakentamisen maa-ainesten hyödyntämistä koskevan sääntelyn kehittäminen

Tässä muistiossa tarkastellaan rakentamisen maa-ainesten hyödyntämistä edistävän sääntelyn kehittämistarpeita ja kuvataan ehdotus valmisteltavana olevan MASA-asetusehdotuksen vaihtoehdoisen lainsäädäntöratkaisun päälinjoista ja sen keskeisistä asiakokonaisuuksista. Ehdotus perustuu ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) täydentämiseen maa-aineksia koskevilla yleisäännöksillä, ml. menettelysäännökset, sekä niitä tarkentavan valtioneuvoston asetuksen laatimiseen. Näiden tarkempi sisältö valmistellaan sen jälkeen, kun uuden lainsäädäntöratkaisun päälinjoista on sovittu.

Tausta

Ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus (SYKE) valmistelivat vuosien 2015–2018 aikana ehdotuksen uudeksi valtioneuvoston asetukseksi, joka koski maa-ainesjätteen hyödyntämistä maarakentamisessa (MASA-asetus). Ehdotuksen yleisenä tavoitteena oli rakentamisen ja vastaavan toiminnan yhteydessä syntyvän, jätteeksi luokiteltavan maa-aineksen sekä maaperän kiinteytyksen sideaineksi soveltuvan jätteen hyödyntämisen turvallinen edistäminen. Ehdotus perustui YSL 116 §:n mukaiseen rekisteröintimenettelyyn YSL 32 §:ssä tarkoitetussa jätteen käsittelyssä, vastaavalla tavalla kuten eräiden jätteiden hyödyntämistä maarakentamisessa koskeva valtioneuvoston asetus (843/2017, MARA-asetus).

Ehdotus MASA-asetukseksi perusteluineen lähetettiin lausunnoille 3.12.2018 ja siihen saatiin määräaikaan (18.1.2019) mennessä noin 50 lausuntoa, joissa asetusluonnokseen ehdotettiin tehtäväksi huomattavia muutoksia. Lausuntopalautteen ja asetusvalmistelun aikana tunnistettujen, rekisteröintimenettelyyn liittyvien haasteiden johdosta todettiin tarpeelliseksi pohtia muita sääntelyvaihtoehtoja, joilla rakentamisen maa-ainesten hyödyntämistä voitaisiin edistää. Hallintomenettelyn osalta tämä tarkoittaisi rekisteröintimenettelyn korvaamista ilmoitusmenettelyllä.

Ilmoitusmenettely vs. rekisteröintimenettely

Alkuperäisen MASA-asetusluonnoksen mukaisesti maarakentaminen hyväksyttäisiin rekisteröintimenettelyssä, jos toiminta täyttäisi kaikilta osin asetuksessa asetetut vaatimukset. Asetuksella asetetut toimintaa koskevat vaatimukset olisivat sitovia, eikä viranomaisen voisi antaa vaatimuksista tapauskohtaisesti joustoa suuntaan tai toiseen. Rekisteröintimenettelyssä ei voida antaa toimintaa koskevia määräyksiä lainsäädännön vaatimusten täyttämiseksi, vaan se on luonteeltaan pelkästään kirjaamistoimenpide, jolla toiminta tulee viranomaisvalvontaan.

Ilmoitusmenettelyn keskeisin etu suhteessa rekisteröintimenettelyyn olisi, että se antaisi mahdollisuuden tapauskohtaiseen harkintaan, vastaavalla tavalla kuten YSL 136 §:n mukaisessa pilaantuneen alueen puhdistamista koskevassa menettelyssä. Tällä tavoin toiminnan tavoitteet ja ympäristöriskeihin vaikuttavat kohdekohtaiset tekijät voitaisiin ottaa huomioon yksilöidymmin toiminnan suunnittelussa ja viranomaisen päätöksenteossa.

Samasta syystä toimintaa koskevat, asetuksella säädettävät vaatimukset voisivat olla osin väljempinä kuin rekisteröintimenettelyssä, mikä voisi sujuvoittaa vaatimusten asettamista. Rekisteröintimenettelyssä vaatimusten tulee olla täysin yksiselitteisiä ja ympäristönsuojelun näkökulmasta kaikkiin tilanteisiin riittäviä, koska menettelyyn ei sisälly tapauskohtaista harkintaa. Tällöin lainsäädännöllä asetetut vaatimukset voivat muodostua joissakin tapauksissa yksittäisen kohteen ympäristöriskien kannalta helposti liiallisiksi. Vastaavasti

ilmoitusmenettelyssä toiminnan suunnittelussa voitaisiin paremmin ottaa huomioon maankäyttöön, ympäristöolosuhteisiin, maa-ainesten ominaisuuksiin tai rakennustekniikkaan liittyviä tekijöitä, joilla voitaisiin edelleen vähentää riskejä yksittäisessä maarakennuskohteessa.

Ilmoitusmenettelyn mukainen tapauskohtainen harkinta voisi mahdollistaa myös rekisteröintimenettelyä laajemman soveltamisalan, mikä parantaisi sääntelyn ohjausvaikutusta. Toisin kuin rekisteröintimenettelyssä, ilmoitukseen perustuvasta toiminnasta tehdään hallintopäätös ja siihen voi sisältyä tarvittaessa kuulemisvaihe, mikä parantaisi asianosaisten oikeusturvaa ja osaltaan tehostaisi toiminnan valvontaa.

Ilmoitusmenettelyyn perustuvan asetuksen sisältöä laadittaessa on kuitenkin otettava huomioon, että mitä enemmän tapauskohtaisuus korostuu suhteessa asetuksella annettujen vaatimusten yksiselitteisyyteen, sitä epävarmemmaksi viranomaispäätöksen sisällön ennakointi muuttuu. Tämä lisää vaatimustasoa myös toiminnan suunnittelulle ja vaati enemmän aikaa ilmoituksen valmisteluun ja käsittelyyn.

Tarkoituksenmukaisinta olisi, että *maa-ainesten hyödyntäminen* uudessa asetuksessa perustuisi suurelta osin yksiselitteisiin vaatimuksiin (esim. haitta-aineiden raja-arvot ja muut ympäristönsuojeluvaatimukset erikseen määritellyissä maarakennuskohteissa ja alueen käyttötarkoituksissa), jolloin asetuksen sisältö voisi vastata aineellisen sisällön osalta pääosin MASA-asetusluonnosta. Niissä tapauksissa, joissa vaatimukset eivät täytyisi, hyödyntämisen edellytykset voitaisiin määrittää riskinarvioinnin perusteella tarkempia kohdekohtaisia tietoja ja riskinhallintaratkaisuja (esim. eristysrakenteet ja vesienhallinta) sekä laajempaa tapauskohtaista harkintaa soveltaen. Maa-ainesten tutkimista ja laadunvarmistusta koskevien vaatimusten olisi kuitenkin syytä olla riittävän yksiselitteiset ja yhdenmukaiset kaikissa tapauksissa tutkimustulosten edustavuuden varmistamiseksi.

Ilmoitusmenettelyn haasteena maarakennustoiminnassa voi olla ilmoituksen käsittelyyn kuuluva aika, jos se olisi selvästi rekisteröintimenettelyä pidempi. Käsittelyn nopeudesta on usein merkittävää hyötyä erityisesti maarakennusurakoitsijoille, koska hallintomenettelyn voi yleensä käynnistää vasta urakkaa koskevan hankintapäätöksen jälkeen. Ilmoituksen käsittelylle asetettavan määräajan tulisi siten olla tarkoituksenmukainen sekä viranomaisharkinnan että ilmoitusta koskevan toiminnan kannalta.

Toisin kuin rekisteröintimenettely, ilmoitusmenettely voisi soveltua myös maa-aineksen hyödyntämistä edeltävää välivarastointia koskeviksi menettelyksi tilanteissa, joissa maa-aineksen lopullinen hyödyntämiskohde ei ole tiedossa välivarastoinnin alkaessa. Välivarastointia koskevassa ilmoitusmenettelyssä voitaisiin määrittellä alueen sijaintia ja toiminnan järjestämistä koskevat edellytykset tapauskohtaista harkintaa soveltaen lainsäädännöllä asetettujen keskeisten toimintaa koskevien vaatimusten mukaisesti.

Yhteenveto rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyn keskeisistä eduista ja haitoista rakentamisen maa-ainesten hyödyntämisessä on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyn keskinäiset edut (+) ja haitat (-).

Rekisteröintimenettely	Ilmoitusmenettely
+ Nopeus	+ Mahdollisuus laajempaan soveltamisalaan
+ Ennakoitavuus	+ Mahdollistaa tapauskohtaiset ratkaisut
+ Yhdenmukainen soveltamiskäytäntö maarakentamisen muille materiaaleille (MARA)	+ Mahdollisuus myös yksiselitteisiin vaatimuksiin
+ Viranomaisen vähäisempi työmäärä asian käsittelyssä	+ Voi mahdollistaa välivarastoinnin, vaikka hyödyntämiskohde ei ole tiedossa
+ Kirjaus maaperän tilan tietojärjestelmään (MATTI)	+ Verrattavissa nykykäytäntöön PIMA-kohteissa
- Rajattu soveltamisala	+ Hallintopäätös lisää asianosaisten oikeusturvaa
- Oikean vaatimustason määrittely haastavaa	+ Kirjaus maaperän tilan tietojärjestelmään (MATTI)
- Asianosaisten heikko oikeusturva	- Hitaampi kuin rekisteröinti
- Ei mahdollisuutta tapauskohtaiseen harkintaan	- Viranomaisen suurempi työmäärä asian käsittelyssä
- Ei mahdollisuutta välivarastointiin, jos hyödyntämiskohde ei ole tiedossa	- Ennakoitavuus vähenee tapauskohtaisen harkinnan lisääntyessä

Ympäristönsuojelulakiin ehdotettavat muutokset

Ympäristönsuojelulakia (527/2014, YSL) sovelletaan kaikkeen toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista, jossa syntyy jätettä, sekä jätteen käsittelyyn. YSL 14 luvussa säädetään pilaantuneen maaperän puhdistamisesta ja maaperän pilaantuneisuuden selvittämisestä. Puhdistamisesta vastuussa olevan on selvitettävä maaperän pilaantuneisuus silloin, kun pilaantumista on syytä epäillä (135 §). Pilaantuneen maaperän puhdistamiseen voidaan ryhtyä tekemällä siitä ilmoitus valtion valvontaviranomaiselle (136 §). Ilmoitusmenettelyyn sisältyy puhdistamisen yhteydessä kaivetun maa-aineksen hyödyntäminen kaivualueella tai poistaminen toimitettavaksi muualla käsiteltäväksi.

Voimassa olevat YSL 14 luvun säännökset koskevat pilaantunutta maaperää ja sen puhdistamista. Sääntelyllä ei ratkaista esimerkiksi pelkästään rakentamistarkoituksessa tehtävää kaivua, vaikka maaperä sisältäisi haitta-aineita, tai kaivettujen maa-ainesten hyödyntämistä kaivualueen ulkopuolella. Tästä syystä ympäristönsuojelulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen sisällytettäisiin nykyisten pilaantuneiden alueiden puhdistamista koskevien säännösten (14 luku) ohelle laajemmat säännökset rakentamisen tai vastaavan toiminnan yhteydessä syntyvien maa-ainesten käsittelystä ja sitä koskevasta hallinnollisesta menettelystä. Säännökset koskisivat sellaista maa-aineksen kaivamista, hyödyntämistä maarakentamisessa ja välivarastointia, joihin voi liittyä ympäristön pilaantumisen vaaraa, mukaan lukien maaperän kiinteytys jätteeksi luokiteltavilla sideaineilla.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 14 a luku, johon sisältyisivät kaivettuja maa-aineksia ja kiinteytystä koskevat uudet säännökset. Lisäksi YSL:n maksuja koskevaa 205 §:ää olisi tarkistettava, jotta uudessa 14 a luvussa tarkoitetun toiminnan valvonta voitaisiin säätää maksulliseksi YSL 136 §:n mukaista ilmoitusta koskevien päätösten valvontaa vastaavasti. Myös ilmoituksen johdosta tehtävästä päätöksestä perittäisiin suoritemaksu, josta olisi säädettävä ELY-keskusten suoritemaksuja koskevassa asetuksessa.

Keskeiset YSL:n asiakokonaisuudet

Uudessa YSL 14 a luvussa ehdotetaan annettavaksi säännökset mahdollista haittaa aiheuttavien maa-ainesten tutkimusvelvollisuudesta. Tutkimusvelvollisuus olisi yleinen, joten sitä olisi noudatettava laissa tarkemmin säädettävissä rakentamiseen liittyvissä kaivukohteissa. Tutkimusvelvollisuudesta ja -vaatimuksista säätämällä edistettäisiin maa-ainesten suunnitelmallista hyödyntämistä ja parannettaisiin ympäristönsuojelun tasoa maarakentamisen lisäksi myös maankaatopaikoilla, koska maa-aineksen käsittelyä edeltävistä tutkimuksista ei ole toistaiseksi annettu yleisesti velvoittavia säännöksiä tai viranomaisohjeita.

Tutkimusvelvollisuutta koskevat säännökset voisivat vastata pääosin MASA-asetusluonnoksen tutkimustarvetta koskevaa pykälää, jota vastaava perusajatus on sisällytetty myös YSL 135 §:ään ("jos on aihetta epäillä..."). Velvollisuus olisi MASA-ehdotuksesta poiketen kuitenkin hyvä sitoa kaikkiin rakentamisen yhteydessä syntyvien maa-ainesten ominaisuuksiin, joista voi aiheutua ympäristön pilaantumisen vaaraa tai muuta haittaa maa-ainesta käsiteltäessä. Näistä ominaisuuksista keskeisimpiä ovat maa-aineksen sisältämien haitallisten aineiden pitoisuudet ja liukoisuudet, muiden epäpuhtauksien määrä (esim. täyttömaiden sisältämät jätteet) sekä mahdollinen hapon tuotto (ns. sulfaattimaat). Tutkimusvelvollisuuden tulisi koskea maa-aineksen kaivuhankkeeseen ryhtyvää tai siitä vastaavaa tahoa.

Maa-ainesten kaivamista, hyödyntämistä, kiinteytystä ja välivarastointia (ks. luku Välivarastointi) koskevissa säännöksissä tulisi määritellä toiminnanharjoittajan velvollisuudet sekä toimintaan tarvittavat menettelyt ja niiden edellytykset, kuten ilmoituksen yleiset sisältövaatimukset, käsittelevä viranomainen, käsittelyaika, asianosaisten kuuleminen ja hallintopäätös ja sen keskeiset sisältövaatimukset (ml. tietojen toimittamisvelvollisuus valvontaviranomaiselle). Ilmoituksen käsittelevä ELY-keskus, joka myös valvoisi toimintaa. Ilmoituksen käsittelylle tulisi asettaa määräaika, joka voisi olla YSL 136 §:ssä säädetyn ilmoitusmenettelyn mukaisesti enintään 45 päivää. Tämän ajan kuluessa olisi mahdollista järjestää myös asianosaisten kuuleminen ja mahdollisten lausuntojen pyytäminen. Ilmoituksen johdosta annettava päätös olisi valituskelppoinen, mutta säädösvalmistelussa olisi harkittava, millä edellytyksillä päätös voitaisiin hyväksyä pantavaksi täytäntöön muutoksenhausta huolimatta YSL 200 §:n nojalla. Ilmoitusmenettelyn tarkemmista

sisältövaatimuksista ja toimintaa koskevista vaatimuksista tulisi säätää erikseen kaivamisen, hyödyntämisen, kiinteytyksen ja välivarastoinnin osalta, ja näitä koskevat tarkemmat säännökset annettaisiin uudessa valtioneuvoston asetuksessa (ks. luku Uusi valtioneuvoston asetus). Tämän vuoksi YSL:iin tulisi lisätä myös tarpeelliset valtuussäännökset asetuksella annettavista tarkemmista säännöksistä.

YSL:n uusissa säännöksissä olisi säädettävä soveltamisalasta ja sen rajauksista (kuten haitta-aineita sisältävän maa-aineksen hyödyntäminen pohjavesialueilla) sekä pilaantumattoman maa-aineksen määritelmästä (ks. luku Pilaantumaton maa-aines). Uusien säännösten soveltamisalaan tulisi sisältyä MASA-asetusluonnoksen soveltamisalaan kuuluvat maa- ja kiviainekset, ml. maa-alueelle sijoitettavat ruoppausmassat (siltä osin kuin niiden käsittely ei kuulu vesilain soveltamisalaan) sekä maaperän tai maa-ainesten kiinteytykseen soveltuvat sideaineet.

Pilaantumaton maa-aines

Maa-aineksen pilaantumattomuus on keskeinen käsite arvioitaessa maa-aineksen käsittelystä mahdollisesti aiheutuvaa haittaa ja valvontatoimien tarpeellisuutta. Jätelain (646/2011, JL) perusteluiden (HE 199/2010 vp) mukaan sellainen rakentamistoimen aikana kaivettu *pilaantumaton* maa-aines, joka hyödynnetään *varmasti ja suunnitelmallisesti ilman merkittäviä muuntamistoimia*, ei ole yleensä jätettä, eikä hyödyntäminen tällöin edellytä jätelain nojalla ympäristölupaa. Tästä syystä myöskään uusien YSL:n säännösten nojalla tapahtuvan varman ja suunnitelmallisen hyödyntämisen ei tulisi koskea pilaantumattomia maa-aineksia, joita ei luokitella jätteeksi. Lainsäädännössä on annettu säädösten soveltamisalan ulosrajuuksia tai poikkeuksia luvanvaraisuudesta myös pilaantumattomalle maa-ainesjätteelle ja ruoppausmassalle (mm. YSL 32 §; JL 3 §; valtioneuvoston asetus kaatopaikoista 331/2013, 2 §). Pilaantumattonta maa-ainesjätettä ei myöskään koske jätelain siirtoasiakirjavelvollisuus (JL 121 §).

Pilaantumattoman maa-aineksen käsitteelle ei ole esitetty toistaiseksi lainsäädännössä vahvistettua määritelmää. Kaivettujen maa-ainesten jäteluonnetta koskevan muistion (YM 2015) ja Euroopan komission jätedirektiivin soveltamisohjeen (EC 2008) perusteella pilaantumattoman maa-aineksen voidaan katsoa tarkoittavan luonnontilaista tai koostumukseltaan sitä vastaavaa maa-ainesta, josta ei aiheudu ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Vastaava määritelmä sisältyi MASA-asetusluonnokseen. Koska kyseinen määritelmä ei ole riittävän yksiselitteinen ohjaamaan maarakennushankkeiden suunnittelua tai viranomais toimintaa, maa-ainesta on käytännössä pidetty usein pilaantumattomana silloin, kun sen sisältämien haitallisten aineiden pitoisuudet alittavat maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (214/2007, PIMA-asetus) mukaiset kynnyksarvot ja alueelliset taustapitoisuudet. Tämän lisäksi PIMA-asetuksen alemmaa ohjearvoa on sovellettu maa-ainesjätteen pilaantumattomuuden määrittelyssä sekä maankaatopaikoilla että jätelain mukaista siirtoasiakirjavelvoitetta sovellettaessa.

Toimintakäytäntöjen selkeyttämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi pilaantumaton maa-aines olisi syytä määritellä tulevassa sääntelyssä. Tällöin pilaantumattoman maa-aineksen yleinen määritelmä YSL:ssä voisi vastata esim. edellä esitettyä MASA-asetusluonnoksen määritelmää. Määritelmää tulisi kuitenkin täsmentää uudessa valtioneuvoston asetuksessa maa-aineksen haitallisia ominaisuuksia (haitta-aineet, muut epäpuhtaudet ja hapontuotto) koskevilla yksiselitteisillä kriteereillä/kynnyksarvoilla. Näitä kriteerejä/kynnyksarvoja sovellettaisiin pilaantumattomuuden arviointiin niille maa-aineksille, joita koskisi edellä kuvattu YSL:ssä säädettävä tutkimusvelvollisuus.

Välivarastointi

Useissa maarakennuskohteissa kaikelle kaivetulle maa-ainekselle ei ole osoittaa hyödyntämiskohdetta sen syntyhetkellä ennakoivasta suunnittelusta huolimatta, koska rakennushankkeita toteutetaan eri tahtiin ja rakentamisen urakkahankintoihin sidotut aikataulut voivat olla tiukkoja ja syntyvät massamäärät suurina. Tästä syystä hyödyntäminen edellyttää usein mahdollisuutta maa-aineksen väliaikaiseen varastointiin ennen sen toimittamista lopulliseen käyttökohteeseen. Välivarastoinnin kautta maa-aineksille voi löytyä kiertotalouden näkökulmasta parempia kohteita myös niissä tapauksissa, joissa maa-ainekset pystyttäisiin käyttämään kaivukohteen alueella. Toiminnan järjestämisen ja kustannustehokkuuden kannalta välivarastointi on käytännössä toteutettava mahdollisimman lähellä kaivupaikkaa ja tulevia maarakennuskohteita. Tästä syystä

monissa maakunnissa perustetut pysyvät varastointi- tai kiertotalousalueet eivät voi täysin poistaa tarvetta väliaikaisille varastointialueille.

Väliavarastoinnin, joka ei liity välittömästi tiedossa olevaan hyödyntämiseen maarakentamisessa, sisällyttäminen uusiin YSL:n ilmoitusmenettelyä koskeviin säännöksiin edellä mainituissa tilanteissa tukisi merkittävästi rakentamisen maa-ainesten hyödyntämisen edistämistä. Tällöin ilmoitusvelvollisuus koskisi käytännössä sellaista käyttötarkoitukseen soveltuvan väliavarastointialueen haltijaa, jolla olisi alueen omistustai vuokraoikeuden lisäksi intressi toiminnan järjestämiseen (esim. kunta). Toimintakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi säännökset voisivat koskea edellä mainituissa tilanteissa myös pilaantumattomia maa-aineksia. Tällä hetkellä pilaantumattomien maa-ainesten väliavarastointia koskevat käytännöt vaihtelevat ja toimintaan sovelletaan esim. ympäristölupaa tai maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaista toimenpidelupaa.

Väliavarastointia koskevat säännöksiin olisi syytä sisällyttää mahdollisuus myös siihen, että ilmoituksen käsittelevällä viranomaisella (ELY-keskus) olisi mahdollisuus tapauskohtaisen harkinnan perusteella, käytössä olevaa ennakkotietoa hyödyntäen päättää, että asetuksella säädettävät tutkimukset voitaisiin tehdä vasta väliavarastointialueella. Tämä olisi tarpeellista, koska edustava näytteenotto on helpommin ja kustannustehokkaammin toteutettavissa kasalta tai maa-ainesta kasalle siirrettäessä kuin ennen kaivamista (esim. maaperää kairaamalla). Erityisesti tiiviisti rakennetuilla alueilla (esim. täydennysrakentaminen) näytteenotto ennen kaivamista on usein ainoa vaihtoehto, jollei sitä voida tehdä erillisellä väliavarastointialueella. Valmistelussa voitaisiin pohtia myös, millä edellytyksillä väliavarastointialueella voitaisiin sallia (tapauskohtaisen harkinnan perusteella) harjoittaa maa-ainesten kiinteystystä (joko teollisilla tai jätesideaineilla), jonka tarkoituksena olisi maa-aineksen maarakennusominaisuuksien parantaminen.

Jos ilmoitusmenettelyyn hyväksyttäisiin maa-ainesten väliavarastointi ilman tiedossa olevaa hyödyntämiskohdetta, olisi säädösvalmistelun yhteydessä harkittava, tulisiko toiminnalle asettaa vakuusvaatimus (jonka vakuussumma olisi sidottu suurimpaan kertavarastointimäärään), jotta varmistuttaisiin toiminnan asianmukaisesta lopettamisesta, ja tarvittaessa esimerkiksi toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteessa voitaisiin turvata väliavarastoinnin lopettamistoimet vakuusvaroilla. Tällöin vakuuden asettaminen olisi väliavarastoinnin aloittamisen edellytyksenä. Vakuusvaatimusta olisi vastaavasti harkittava myös, jos väliavarastointialueella harjoitettaisiin maa-ainesten kiinteystystä.

Uusi valtioneuvoston asetus

Uusia YSL 14 a luvun yleisiä säännöksiä tarkennettaisiin annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Asetukseen sisällytettäisiin säännökset ilmoituksen ja sitä koskevan päätöksen tarkemmista sisältövaatimuksista. Lisäksi asetuksessa säädettäisiin maa-aineksen kaivamisen, hyödyntämisen ja sitä edeltävän väliavarastoinnin sekä maaperän kiinteytyksen tarkemmista edellytyksistä sekä tarpeellisista vaatimuksista toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi.

Hyödyntämistä ja väliavarastointia koskevat vaatimukset uudessa asetuksessa

Uuteen valtioneuvoston asetukseen sisältyvien vaatimusten tulisi koskea asetuksella säädettävän toiminnan järjestämistä ja sen laadunhallintaa. Asetuksella säädettäisiin, mm.

- kaivamisen, hyödyntämisen, väliavarastoinnin ja kiinteytyksen toteutusta koskevista tarkemmista edellytyksistä, ml. toiminnan laajuus ja kesto
- hyödyntämis- ja väliavarastointipaikan sijaintia koskevista edellytyksistä, kuten kaavan mukainen käyttötarkoitus, ympäristöolosuhteet ja suojaetäisyydet herkkiin kohteisiin
- hyödynnettävien ja väliavarastoitavien ainesten enimmäismääristä ja tarpeellisista suojausrakenteista, kuten peittäminen, päällystäminen ja vesienhallinta
- hyödynnettävien ja väliavarastoitavien ainesten laatuvahteluita ja haitallisia ominaisuuksia koskevista raja-arvoista
- maa-ainesten ja kiinteytyksen sideaineiden haitallisten ominaisuuksien tutkimisessa käytettävistä menetelmistä ja niiden laadunvarmistuksesta, sekä

- tietojen toimittamisvelvollisuudesta valvontaviranomaiselle ja merkinnöistä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

Edellä lueteltuja seikkoja koskevat vaatimukset voisivat vastata pääpiirteissään MASA-asetusluonnosta. Myös vaatimusten määrittelyssä olisi mahdollista hyödyntää soveltuvin osin MASA-asetusluonnosta (esim. samat maarakennuskohtaiset raja-arvot ja laadunvarmistusta koskevat vaatimukset).

Vaatimusten asettamista tulisi tarkastella erityisesti ympäristön pilaantumisriskien sekä muiden toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien haittojen näkökulmasta. Asetuksen tarkempi sisältö valmistellaan sen jälkeen, kun tulevan lainsäädäntöratkaisun päälinjoista on yhteisesti sovittu.

Yhteenveto

Rakentamisen maa-ainesten hyödyntämisen edistämistä tavoittelevan sääntelyehdotuksen mukaan ympäristönsuojelulakia muutettaisiin siten, että siihen sisällytettäisiin maa-aineksia sekä maaperän tai maa-aineksen kiinteytystä koskevat tarpeelliset säännökset sekä laadittaisiin niitä tarkentava valtioneuvoston asetus.

Keskeisimpiä asioita uudessa sääntelyssä olisivat mahdollista haittaa aiheuttavien maa-ainesten tutkimusvelvollisuus sekä näiden kaivamista, hyödyntämistä ja välivarastointia (ml. pilaantumattoman maa-aineksen välivarastointi ja maaperän kiinteytys jätteeksi luokiteltavilla sideaineilla) koskeva ilmoitusmenettely. YSL:ssä annettavilla yleisesti velvoittavilla säännöksillä, jotka koskisivat hyödyntämisen lisäksi maa-aineksen kaivua ja välivarastointia, olisi laajempi ohjausvaikutus kuin aiemmin harkitulla, maa-ainesjätteiden hyödyntämistä koskevalla rekisteröintimenettelyyn perustuvalla MASA-asetuksella.

Uusi sääntelyratkaisu ja yhdelle viranomaiselle (ELY-keskus) osoitettu valvontatehtävä myös selkeyttäisi ja yhdenmukaistaisi maarakentamisen käytäntöjä, jotka ovat tällä hetkellä vaihtelevia ja osin epätarkoituksenmukaisia. Lisäksi ilmoitusvelvollisuus, ilmoitusmenettelyn sisältö ja toiminnalle asetettavat vaatimukset voitaisiin kohdentaa erikseen maa-aineksen kaivamiselle, hyödyntämiselle ja välivarastoinnille. Näissä toiminnan luonne vaihtelee ja toiminnanharjoittajat ovat usein eri tahoja. Tämä selkeyttäisi vastuita ja mahdollistaisi menettelyn sisältövaatimusten laatimisen tarkoituksenmukaisella tavalla.

Ehdotetun lainsäädäntöratkaisun päälinjoja on havainnollistettu muistion liitteenä olevassa kaaviokuvassa.

Hankkeen toteutus ja aikataulu

Hanke valmistellaan virkatyönä ympäristöministeriössä tiiviissä yhteistyössä SYKE:n kanssa. Valmistelun aikana tullaan tekemään yhteistyötä myös keskeisten sidosryhmien kanssa.

Hankkeen yhteyshenkilöinä toimivat:

hallitussihteeri Laura Siili-Hakkarainen, ympäristöministeriö (laura.siili-hakkarainen@ym.fi, puh. 0295 250 411),

erityisasiantuntija Nina Lehtosalo, ympäristöministeriö (nina.lehtosalo@ym.fi, puh. 0295 250 400) sekä erikoistutkija Jussi Reinikainen, SYKE (jussi.reinikainen@ymparisto.fi, puh. 0295 251 551).

Hankkeen alustava aikatauluarvio on kuvattu taulukossa 2.

Taulukko 2. Hankkeen alustava aikatauluarvio.

Vaihe	Aikatauluarvio
Perusvalmistelu	elokuu 2020–kesäkuu 2021
Työpaja keskeisten sidosryhmien kanssa	tammikuu 2021
Lausuntomenettely	kesäkuu–elokuu 2021
Avoin kuulemistilaisuus	lausuntokierroksen aikana
Notifiointi	joulukuu 2021–helmikuu 2022
Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle + valtioneuvoston asetus	HE kevätistuntoaika 2022 VnA lain vahvistamisen jälkeen

Liite

