

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ERÄIDEN JÄTTEIDEN HYÖDYNTÄMISESTÄ MAARAKENTAMISESSA

1. Esityksen pääasiallinen sisältö

Asetuksella laajennettaisiin jätteiden hyötykäyttömahdollisuuksia maarakentamisessa lisäämällä asetukseen uusia käyttökohteita ja jätemateriaaleja. Asetuksen ympäristökelpoisuusperusta muutettaisiin rakennekohtaiseksi, mikä vastaisi paremmin todellista ympäristölle aiheutuvaa riskiä. Asetus korvaisi nykyisen jätteiden maarakennuskäyttöä säätelevän valtioneuvoston asetuksen.

2. Nykytila

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulain (527/2014) tavoitteena on mm. ehkäistä ympäristön pilaantumista ja edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä. Lain 2 luvussa on säännökset yleisistä velvollisuuksista, periaatteista ja kielloista. Maaperän pilaamiskiellosta on säännökset 16 §:ssä ja pohjaveden pilaamiskiellosta 17 §:ssä. Lain 10 §:n nojalla voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi eräissä toiminnoissa. Näihin kuuluu esimerkiksi jätteen käsittely (2 mom. 5 kohta). Jätteen ammattimainen tai laitospäinen käsittely edellyttää pääsääntöisesti ympäristönsuojelulain 27 §:n mukaista ympäristölupaa. Liitteessä 1 on lueteltu ne jätteiden ja jätevesien käsittelytoiminnot, joissa ympäristölupaa vaaditaan (taulukko 2 kohta 13). Vedenhankinnan kannalta tärkeäksi luokitellulla pohjavesialueella vaaditaan ympäristölupaa myös niissä toiminnoissa, jotka muutoin on vapautettu ympäristölupavelvollisuudesta.

Ympäristölupaa ei tarvita jätteiden hyödyntämiseen taikka muiden kuin vaarallisten jätteiden syntypaikalla tapahtuvaan loppukäsittelyyn, jos näiden toimintojen ympäristönsuojeluvaatimuksista on säädetty lain 10 §:n nojalla tai jätelain (646/2011) 14 §:n nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella. Tällaisen toiminnan rekisteröinnistä säädetään lain 116 §:ssä. Jos toimintaan on ympäristölupa, kun valtioneuvoston asetus tulee sovellettavaksi, ympäristölupa raukeaa (32.2 §). Liitteessä 2 on lueteltu rekisteröitävät toiminnot, joita ovat mm. asfalttiasemat ja kemialliset pesulat.

Ympäristönsuojelulain 11 luvussa on säännökset rekisteröitävästä toiminnasta. Edellä tarkoitettusta jätteen käsittelystä on tehtävä ilmoitus valtion valvontaviranomaiselle hyvissä ajoin ennen toiminnan aloittamista ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröintiä varten. Jos rekisteröitävällä toiminnalla on ympäristölupa ja lupa raukeaa 32 §:n 2 momentin nojalla, ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, vaan viranomaisen rekisteröi toiminnan omasta aloitteestaan ja ilmoittaa siitä viipymättä toiminnanharjoittajalle. Valvontaviranomaisten vastuunjaosta luvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen valvonnassa on säädetty 189 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan vastuu 116 §:n 2 momentin nojalla rekisteröitävän toiminnan valvonnasta on valtion valvontaviranomaisella.

Jätelaki

Jätelain tarkoituksena on ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle sekä vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta. Lisäksi jätelain tarkoituksena on edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä, varmistaa toimiva jätehuolto sekä ehkäistä roskaantumista. Lain 8 §:n etusijajärjestyksessä asetetaan ensisijaiseksi jätteen uudelleenkäyttö ja toissijaiseksi kierrätys. Jätteen kierrätyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa jäte valmistetaan tuotteeksi, materiaaliksi tai aineeksi joko alkuperäiseen tai muuhun tarkoitukseen. Jätteen kierrätyksenä ei pidetä jätteen hyödyntämistä energiana eikä jätteen valmistamista polttoaineeksi tai maantäyttöön käytettäväksi aineeksi.

Jätteen hyödyntäminen on etusijajärjestyksessä kolmannella tilalla. Jätteen hyödyntämisellä tarkoitetaan toimintaa, jonka ensisijaisena tuloksena jäte käytetään hyödyksi tuotantolaitoksessa tai muualla taloudessa siten, että sillä korvataan kyseiseen tarkoitukseen muutoin käytettäviä aineita tai esineitä, mukaan lukien jätteen valmistelu tällaista tarkoitusta varten. Jätteen käyttöä maarakentamisessa on tulkittu hyödyntämiseksi.

Jätelain 14 §:n nojalla voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella jätteestä ja jätehuollosta aiheutuvan vaaran ehkäisemiseksi. Säännökset voivat koskea käsittelylaitokseen tai -paikkaan vastaanotettavan jätteen vaatimuksia tai rajoituksia taikka kieltoa toimittaa jätettä käsittelylaitokseen tai -paikkaan (1 mom. 2 kohta). Jätelain 15 §:n nojalla voidaan antaa tarkempia säännöksiä lajiltaan ja laadultaan erilaisten jätteiden yhdistämisen edellytyksistä.

Jätettä saa luovuttaa vain tietyt ehdot täyttävälle osapuolille, joista on säädetty jätelain 29 §:ssä. Näitä ovat osapuolet, joilla on jätelain 11 luvun mukaisen jätehuoltorekisteriin hyväksymisen tai merkitsemisen taikka ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan tai saman lain mukaisen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröinnin perusteella oikeus ottaa vastaan kyseistä jätettä. Jätteen saa luovuttaa myös vastaanottajalle, jolta ei edellytetä edellä tarkoitettua hyväksymistä, merkitsemistä, ympäristölupaa tai rekisteröintiä, jos tällä on riittävä asiantuntemus sekä taloudelliset ja tekniset valmiudet jätehuollon järjestämiseen. Jälkimmäisellä tarkoitetaan esimerkiksi vaatekeräyksiä tai koulujen tai hyväntekeväisyysjärjestöjen vapaaehtoisia keräystapahtumia.

Eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa annettu valtioneuvoston asetus

Jätteiden hyödyntämistä maarakentamisessa säädellään valtioneuvoston asetuksella (591/2006, jäljempänä *MARA-asetus*). Jos jätteen laji ja laatu sekä sen aiottu käyttökohde vastaavat MARA-asetuksen vaatimuksia, sen hyödyntäminen maarakentamisessa on ilmoitusmenettelyllä mahdollista. Muutoin jätteiden hyödyntäminen maarakentamisessa edellyttää ympäristönsuojelulain 27 §:n mukaista ympäristölupaa.

MARA-asetuksen soveltaminen on rajattu tiettyihin käyttökohteisiin, kuten esimerkiksi yleisiin teihin, pysäköintialueisiin ja urheilukenttiin. Jätteiden hyödyntämisen edellytyksenä on myös, että se toteutetaan maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitetun katusuunnitelman, yleisen alueen toteuttamissuunnitelman, luvan tai ilmoituksen taikka tiesuunnitelman mukaisesti. Hyödyntämispaikan haltija tekee ilmoituksen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (ELY-keskukselle), joka merkitsee sen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Luokitellulla pohjavesialueella jätteiden hyödyntäminen maarakentamisessa vaatii aina ympäristöluvan.

MARA-asetusta sovelletaan seuraaviin jätelajeihin: betonimurske, kivihiilen, turpeen ja puuperäisen aineksen polton lentotuhat, pohjatuhkat ja leijupetihiekka. Jätteen hyödyntämisen edellytyksenä on, että jätteen sisältämien haitta-aineiden pitoisuudet alittavat liitteessä 1 mainitut raja-arvot. Aineiden pitoisuudet määritetään liitteen 2 mukaisesti. Jätteen sekoittamisen seurauksena haitalliset päästöt eivät saa lisääntyä. Lisäksi jätettä saa käyttää maarakenteen tasauksen, kantavuuden ja kestävyuden kannalta tarpeellisen määrän,

jättemateriaalikerroksen paksuus saa olla enintään 150 cm. Jätettä sisältävä rakenne on peitettävä tai päällystettävä. Myöskään jätteen väliaikaisesta varastoinnista ja muusta toiminnasta hyödyntämispaikalla ei saa aiheutua haittaa tai vaaraa terveydelle tai ympäristölle.

2.2 Tilanne muualla

Jätteiden hyödyntäminen maarakentamisessa on yleistä useissa Euroopan maissa. Euroopan komission yhteinen tutkimuslaitos (JRC) on selvittänyt jätteiden maarakentamiskäyttöä tutkimuksessaan¹, jonka tarkoituksena oli saada taustatietoa eri EU-jäsenvaltioiden käytännöistä jätteiden hyödyntämisessä maarakentamisessa. Samalla tarkasteltiin mahdollisuutta laatia tätä koskevat yhteiset jätteeksi luokittelun päättymisen kriteerit (EoW). Selvityksessä ilmeni, että useimmat jäsenmaat sallivat jätteiden hyödyntämisen jätelainsäädännön nojalla. Vain yhdessä valtiossa (Alankomaat) jätteiden hyödyntäminen perustui yleislainsäädäntöön, jolla annettiin samat haitallisten aineiden raja-arvot jätteille ja rakennustuotteille. Haitallisten aineiden raja-arvoissa jäsenvaltioiden käytännöt vaihtelivat pysyvän jätteen kaatopaikkakriteereistä riskiperustaiseen arviointiin. Seuraavissa kappaleissa käydään tarkemmin läpi Ahvenanmaan, Ruotsin ja Tanskan säädöksiä tai ohjeistusta jätteiden hyödyntämiselle maarakentamisessa.

Ahvenanmaa

Ahvenanmaalla on voimassa MARA-asetusta vastaava säädös, ”Landskapsförordning om återvinning av vissa avfall i markbyggnad” (Nr. 79/2010). Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat betonimurske (jätenimikkeet 10 13 14 ja 17 01 01), lentotuhka (jätenimikkeet 10 01 03 ja 10 01 17), pohjatuhka (jätenimikkeet 10 01 01 ja 10 01 15) sekä asfalttijäte (jätenimikkeet 17 03 01 ja 17 03 02). Asetusta sovelletaan samankaltaisiin maarakentamiskohteisiin kuin MARA-asetuksessa. Lisäksi asetusta sovelletaan teiden peruskorjaukseen ja asfaltointiin. Asetuksessa erotellaan hyödyntämisvaatimukset jättemateriaaleittain kolmeen ryhmään: 1) kivihiilitervaa sisältävä asfalttijäte, 2) kivihiilitervaa sisältämätön asfalttijäte sekä 3) betonimurske, lentotuhka ja pohjatuhka. Hyödyntämisvaatimuksissa eroja on mm. jätteen etäisyydestä kaivoon: kivihiilitervaa sisältävälle asfalttijätteelle on annettu tiukemmat hyödyntämisvaatimukset. Jätekohtaiset haitta-aineiden raja-arvot on annettu betonimurskeelle, lentotuhkalle ja pohjatuhkalle, mutta ei asfalttijätteelle. Kaikkien jättemateriaalien on täytettävä laadunhallintaliitteen vaatimukset.

Ruotsi

Ruotsin ympäristölainsäädännössä (Miljöbalken, 1998:808) jätteen hyödyntäminen maarakentamisessa katsotaan ympäristölle vaaraa aiheuttavaksi toiminnaksi. Ruotsin ympäristövirasto (Naturvårdsverket) on antanut ohjeet jätteen hyödyntämisestä maarakentamisessa 2010: ”Återvinning av avfall i anläggningsarbeten – Handbok”. Ohje ei ole oikeudellisesti sitova. Ohjeen tarkoituksena on lisätä jätteen hyödyntämistä maarakentamisessa ilman ympäristölle aiheuttavia haittoja. Ohjeet eivät anna täsmällistä listaa maarakentamiskohteista, vaan ainoastaan esimerkkejä soveltuvista jätteiden hyödyntämiskohteista. Myöskään tarkkaa listaa jättemateriaaleista ei anneta. Riskiä aiheuttamattomat jätteet voidaan hyödyntää ilman kunnalle tehtävää ilmoitusta (U-toiminta). Haitallisia aineita sisältävät jätteet edellyttävät joko ilmoitusta (vähäriskiset jätteet, C-toiminta) tai ympäristölupaa (korkeampiriskiset jätteet, B-toiminta). Ohjeessa annetaan eri riskitasojen mukaiset raja-arvot ei-toivotuille aineille, kuten raskasmetalleille, PAH-yhdisteille ja sulfaateille. Myös kaatopaikan tiivisterakenteille annetaan haitallisten aineiden enimmäistasot. Huomattavaa on se, että ohjeessa on haitallisia aineita vähemmän kuin MARA-asetuksessa. Ohjeessa on kuitenkin viittaus kemikaalilainsäädäntöön, kuten EU:n POP-asetukseen {(EU) 850/2004} ja ympäristösäädöksiin. Ohjeet eivät koske sidottuja jättemateriaaleja, esim. jätettä osana asfalttia tai betonia. Ohjetta ei sovelleta herkillä alueilla, kuten Natura 2000 –alueilla, vesiensuojelualueilla taikka alueilla, joilla on tulva- tai sortumariski.

¹ European Commission Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies; Study on methodological aspects regarding limit values for pollutants in aggregates in the context of the possible development of end-of-waste criteria under the EU Waste Framework Directive; Final Report, September 2014, JRC-IPTS

Tanska

Tanska on notifiointin EU:n komissiolle kesällä 2016 määräysehdotuksen jätteen käytöstä rakentamisessa (notifiointi 2016-332-DK). Notifiointikierroksen jälkeen määräys annettiin joulukuussa 2016. Määräys koskee jätteen käyttöä maarakentamisessa ja rakennusten osina. Ehdotuksen kommentointiaika päättyi lokakuussa 2016. Uudessa määräyksessä säädetään jätetuotteiden, maan ja lajitellun rakennusjätteen käytöstä rakennustöihin ja lajitellun, pilaantumattoman rakennusjätteen käytöstä. Jätetuotteisiin luetaan pääasiassa kotitalousjätteen tai vastaavanlaisen teollisuuden ja laitosten jätteen poltosta syntynyt kuona, hiilen polton lentotuhka ja pohjatuhka sekä pilaantunut maa. Lajitellut rakennusjättejakeet ovat luonnonkiveä, lasittamattomia laattoja (rakennus- ja kattotiilet), betonia sekä edellisten sekoituksia taikka rautaa, metallia, kipsiä ja kivivillaa.

Määräyksessä jätetuotteet ja maa jaetaan luokkiin 1, 2 ja 3. Luokat perustuvat siihen, kuinka paljon materiaali sisältää haitallisia aineita, kuten raskasmetalleja ja klorideja. Pitoisuudet annetaan kuiva-ainepitoisuudelle ja pitoisuudelle eluaatissa. Luokan 1 jätetuotteita ja maata voi käyttää ilman lupaa määräyksen soveltamisalaan kuuluviin rakennustöihin, ellei ympäristönsuojelulaisissa ja muussa lainsäädännössä muuta säädetä. Luokan 2 ja 3 jätetuotteita ja maata voi käyttää ilman lupaa rakennustöihin määräyksen liitteissä asetettujen ehtojen mukaisesti. Jätetuotteet ja maa on sijoitettava vähintään 30 metrin etäisyydelle juomavesikäytössä olevasta vedenottamosta ja ylimmän pohjaveden korkeuden yläpuolelle. Levitetty maa on rajattava merkintäverkolla. Muiden kuin luokan 1, 2 tai 3 jätetuotteiden tai maan käyttöä koskevat luvat myönnetään ympäristönsuojelulain säännösten mukaisesti. Määräys sisältää myös tarkat säännöt siitä, missä käyttökohteessa eri luokkiin kuuluvia jätetuotteita ja maata saa käyttää.

Lajitelluille rakennusjätteille asetetaan omia ehtoja. Mm. tietyistä aineista (lähinnä PCB:llä) saastuneen lajitellun rakennusjätteen saa sijoittaa vähintään kahden metrin päähän ylimmästä pohjavedenkorkeudesta ja se olisi rajattava merkintäverkolla. Saastumatonta luokiteltua rakennusjätettä saa käyttää ilman lupaa sellaisenaan korvaamaan rakennusosia, mm. kipsilevyjä, tiiltä ja laattoja. Luokitellun rakennusjätteen käytölle asetetaan erityisehtoja, jos siinä on tietyjä aineita, esimerkiksi sitä ei saa käyttää asunnoissa tai työpaikoilla. Määräys sisältää tarkat säännöt näytteenotoista ja analyysistä. Analyysit on akkreditoidun laboratorion suoritettava.

Jätetuotteita, maata ja tietyistä aineista saastunutta lajiteltua rakennusjätettä koskeva ilmoitus on lähetettävä kunnan viranomaiselle, joka lähettää ilmoituksen sen alueen aluevaltuustolle, jossa työ aiotaan suorittaa. Kunnan viranomainen voi antaa erityisehtoja jätteen käytölle.

2.3 MARA-asetuksen toimivuuden arviointi

Ympäristöministeriö teetti arvioinnin MARA-asetuksen toimivuudesta ja sen kehittämistarpeista vuonna 2012². Diplomityönä tehdyssä toimeksiannossa selvitettiin ilmoitusmenettelyn toimivuutta ja sen kehittämistarpeita mm. viranomaisille ja yrityksille tehtyjen kyselyjen avulla. Lisäksi kerättiin tietoa toteutuneesta jätteiden hyödyntämisestä.

Selvityksessä ilmeni, että vuosina 2006–2011 ilmoitusmenettelyllä hyödynnettiin yhteensä noin 4,2 milj. tonnia betoni- ja tuhka-jätteitä. Suurin osa hyödynnetyistä jätteistä oli betonimursketta. Ilmoitusmenettelyllä hyödynnetyin betoni- ja tuhka-jätteiden osuus oli vuonna 2010 vain noin 0,7 % sora- ja kalliokiviainesten oton kokonaismäärästä. Jätteen hyödyntäminen ilmoituksella keskittyi Etelä-Suomeen, erityisesti pääkaupunkiseudulle.

² Valtioneuvoston asetus (591/2006) eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa – ilmoitusmenettelyn toimivuus ja sen parantaminen; Anna Mikkola 23.8.2013, Aalto-yliopisto.

Työssä todettiin, että ilmoitusmenettely on edistänyt ja helpottanut varsinkin betonimurskeen hyödyntämistä. Sen sijaan tuhkien haitta-ainepitoisuudet ovat ylittäneet asetuksessa määritellyt raja-arvot, jolloin niiden hyödyntäminen asetuksen nojalla ei ole ollut mahdollista. Viranomaishyväksynnän jätteen hyödyntämiselle saa keskimäärin huomattavasti nopeammin ilmoitus- kuin lupamenettelyllä. (käsittelyajan mediaani 2–25 kalenteripäivää ELY-keskuksesta riippuen). Ympäristölupaa edellyttävä hyödyntäminen vei pidemmän ajan: ympäristöluvan mediaanikäsitelyaika oli aluehallintovirastolla 210 päivää ja kunnilla 65 päivää. Työssä tehdyn kyselyn vastauksissa esitettiin, että MARA-asetuksen soveltamisalaan voitaisiin lisätä uusia sovelluskohteita ja jätteitä. Uusiksi kohteiksi ehdotettiin yksityisteitä, melusteitä tietyin ehdoin ja teollisuusalueiden pysäköintialueita. Ehdotettuja uusia jätelajeja olivat tiilimurske, asfalttirouhe, rengasrouhe, sideaineilla stabiloidut maa-ainekset sekä kaivannaisjätteet. Vastauksissa ehdotettiin lisäksi metsäteollisuuden kuitulietteen, rinnakkaispolton tuhkien ja lasimurskeen lisäämistä asetuksen soveltamisalaan. Tulkintaohjetta toivottiin ilmoitusmenettelyn valvontatehtävien jaon tarkentamiseksi ja asetuksen soveltamisen yhtenäistämiseksi. Myös rajanvetoon pienimuotoisen ja laitospäiväisen tai ammattimaisen hyödyntämisen välillä kaivattiin selkiyttämistä.

2.4 Ympäristökelpoisuusperustan uusiminen

Suomen ympäristökeskus laati uuden ympäristökelpoisuusperustan ympäristöministeriön toimeksiannosta. Nykyisen MARA-asetuksen ympäristökelpoisuuden perustana ovat pysyvän jätteen kaatopaikkakelpoisuusstandardit, joita on sovellettu asetuksen jätemateriaali- ja haitta-ainekohtaisia raja-arvoja määriteltäessä. Raja-arvoja on annettu sekä kokonais- että liukoisille pitoisuuksille. Jätettä on saanut käyttää enintään 150 cm paksuisena kerroksena maarakenteessa. Pysyvän jätteen kaatopaikkakelpoisuutta määriteltäessä laskennallisena lähtökohdaksi on ollut jätetäyttö, jonka mitat ovat 150 m x 150 m x 20 m (pituus x leveys x korkeus). Tältä pohjalta johdetut MARA-asetuksen raja-arvot eivät näin ole vastanneet tyypillisiä maarakenteita, joissa jätteitä käytetään, eivätkä niihin sijoitettavan jätteen määrää.

Suomen ympäristökeskus on asetusvalmistelun yhteydessä laskenut uudet riskiperusteiset ympäristökelpoisuuden viitearvot. Niiden lähtökohdaksi ovat yhtäältä tyypilliset maarakenteet, joissa jätteitä hyödynnetään ja toisaalta pohjaveden suojeleminen ja käyttö talousvetenä. Edellä mainitut rakennetyypit on jaettu neljään perusluokkaan: tiet, kentät, vallit ja maa-ainesten stabilointi. Pohjavesivaikutusten sallittu enimmäistaso on kytketty talousveden laatuvaatimuksiin ja -suosituksiin sekä joidenkin haitta-ainesten osin Maailman terveysjärjestön tuoreisiin terveysriskin arviointeihin. Asetuksen rakennetyypikohtaiset raja-arvot eri haitta-aineille on muodostettu laskennallisen tarkastelun pohjalta. Riskiperusteisten, laskennallisten viitearvojen lisäksi lopullisten rakenne- ja haitta-ainekohtaisten raja-arvojen asettamisessa on käytetty tavanomaisen jätteen raja-arvoja.

Laskennallinen tarkastelu on muodostunut kolmesta elementistä. Haitta-aineen liukeneminen jätemateriaalista rakenteen läpi suotautuvaan sade- ja sulamisveteen, haitta-ainesten kulkeutuminen vajoveden mukana pohjaveden pintaan ja edelleen pohjaveden mukana. Rakenteen alapinnan laskennallisena etäisyytenä pohjaveden pintaan on käytetty yhtä (1) metriä ja pohjaveden laadun tarkastelupisteenä 20 metriä rakenteen reunasta.

Jätettä sisältävän rakenteen peittämisen tai päällystämisen, joita asetuksessa edellytetään useimmilta rakenteilta, vaikutus rakenteen läpi imeytyvän veden määrään on huomioitu laskennassa; pohjarakenne ja tuhka- ja mursketie poikkeavat tästä pääsäännöstä. Samoin on huomioitu haitta-ainesten pidäytyminen, dispersio ja biohajoaminen (orgaanisille aineille) kulkeutumisreitillä. Päällysteen rapautumista, maaperän jäätymistä tai esimerkiksi vajoveden oikovirtauksia ei ole otettu huomioon laskennassa. Ympäristökelpoisuusmallia on kuvattu tarkemmin Suomen ympäristökeskuksen laatimassa taustaselvityksessä³.

³ http://www.ymparisto.fi/FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatteiden_hyodyntaminen_maarakentamisessa

3. Ehdotus asetukseksi

Valtuussäännökset

Asetus annettaisiin ympäristönsuojelulain 10 §:n, 32 §:n 2 momentin ja 117 §:n sekä jätelain 14 ja 15 §:n nojalla. Ympäristönsuojelulain 10 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkempia säännöksiä muun muassa toiminnan sijoittumisen ympäristönsuojeluvaatimuksista ja edellytyksistä eri alueilla sekä haittojen ehkäisemiseksi tarpeellisista toiminnan etäisyysvaatimuksista. Säännökset voivat koskea muun muassa jätteen käsittelyä. Ympäristönsuojelulain 32 §:n 2 momentin mukaan jätteiden hyödyntämiseen ei tarvita ympäristölupaa, jos näiden toimintojen ympäristönsuojeluvaatimuksista on säädetty lain 10 §:n nojalla tai jätelain 14 §:n nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella. Ympäristönsuojelulain 117 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 116 §:ssä tarkoitetun rekisteröinti-ilmoituksen sisällöstä. Jätelain 14 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä muun muassa käsittelypaikkaan vastaanotettavaa jätettä koskevista vaatimuksista tai rajoituksista sekä käsittelypaikan käytöstä ja hoitamisesta sekä sen sijoittumisen edellytyksistä sekä käsittelypaikan rakenteista. Valtuussäännöksiin lisättäisiin myös jätelain 15 §, koska asetuksella olisi tarkoitus sallia jätteiden sekoittaminen keskenään niiden teknisten ominaisuuksien parantamiseksi. Jätelain 15 §:n nojalla voidaan valtioneuvoston asetuksella antaa tarkempia säännöksiä lajiltaan ja laadultaan erilaisten jätteiden yhdistämisen edellytyksistä.

Tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on helpottaa eräiden jätteiden käyttöä maarakentamisessa kohteissa, joihin jätemateriaali soveltuu luonnon kivi- ja maa-aineksen korvaajana. Asetuksella tuettaisiin siten kiertotalouden tavoitteita. Maarakentamiseen soveltuva jätemateriaali menisi lisäarvoa tuottavaan tarkoitukseen osana infarakentamista eikä sitä sijoitettaisi kaatopaikalle. Jätteiden hyödyntämisellä säästettäisiin luonnon kivi- ja maa-ainesvaroja, erityisesti hiekka- ja soramuodostumia.

Sisältö

Uudesta MARA-asetuksesta poistettaisiin päällekkäiset säännökset ympäristönsuojelulain ja jätelain kanssa. Siten rekisteröinti-ilmoituksen tekemisestä olisi vain viittaus ympäristönsuojelulain 116 §:ään. Valvontaviranomaisista on jo säädetty ympäristönsuojelulain 189 §:ssä, joten asiasta ei enää asetuksella säädettäisi. Jätteen hyötykäytön edellytyksenä olisi, että rakentaminen olisi suunnitelmallista ja kohteiden tulisi olla alueen maankäytölle asetettujen tavoitteiden ja rakentamisesta annettujen määräysten mukaisia. Maarakentamiskohteille olisi siis oltava aito tarve: kohteesta riippuen tarve osoitettaisiin lakisääteisellä suunnitelmalla, luvalla, ilmoituksella tai kunnan rakennusjärjestyksellä. Ehdotus sallisi jätteiden hyödyntämisen myös yksityisomistuksessa olevilla alueilla. Tiedut herkät alueet, kuten 1- ja 2-luokan pohjavesialueet sekä asumiseen ja lasten leikkipuistoksi tarkoitetut alueet rajattaisiin soveltamisalan ulkopuolelle. Jätteiden hyödyntäminen näillä alueilla olisi mahdollista vain ympäristöluvalla. Ehdotuksella parannettaisiin dokumentaatiota, joka liittyy hyötykäyttökohteiden sijaintiin, rakenteiden toteutukseen ja niissä käytettyjen jätemateriaalien ympäristökelpoisuuteen. Asetuksella huolehdittaisiin myös siitä, että jätemateriaalille ja sen käytölle asetetut vaatimukset olisivat riittävät ehkäisemään ympäristölle ja ihmisen terveydelle aiheutuvia haittoja. Asetusta sovellettaisiin myös asetuksen mukaisesti hyödynnetyn ja rakenteesta poistetun jätteen hyödyntämiseen uudelleen asetuksen mukaisessa maarakentamisessa.

Soveltamisalaan lisättäisiin uusia jätemateriaaleja nykyisten rinnalle. Näitä olisivat yhdyskuntajätteen polttolaitoksella syntyvä käsitelty pohjakuona, tiilimurske, asfalttimurske ja -rouhe, valimohiekat, kalkit sekä rengasrouhe ja kokonaiset renkaat. Hyötykäyttömahdollisuuden avautuessa yrityksille syntyisi kannuste jatkaa jätteiden käsittelyn kehittämistä siten, että niiden ympäristökelpoisuus täyttää asetuksen vaatimukset ja että myös käsitelty jäte on teknisenkin kelpoisuuden puolesta hyötykäyttökelpoista.

Haitallisten aineiden raja-arvot olisivat rakennekohtaisia toisin kuin nykyisessä MARA-asetuksessa, jossa raja-arvot on annettu materiaalikohtaisesti. Maarakentamiskohteet olisivat väylä, kenttä, valli sekä teollisuus- ja varastorakennusten pohjarakenteet. Omat raja-arvonsa annettaisiin tuhkamursketielle, jonka rakennevaatimukset poikkeaisivat muista väylistä ja jota voitaisiin käyttää vain metsäautotienä. Haitallisten aineiden raja-arvot ja orgaanisen aineksen osuus annettaisiin liukoisuuksina lukuunottamatta eräitä orgaanisia haitallisia aineita (mm. PAH, PCB), jotka annettaisiin pitoisuuksina. Joillekin jättemateriaaleille annettaisiin erityissäännöt siitä, missä rakenteissa niitä saisi käyttää. Esimerkiksi betonimursketta ja käsiteltyä jätteenpolton pohjakuonaa ei saisi käyttää vallirakenteissa. Rajoituksilla pyritään ohjaamaan kyseiset jättemateriaalit jatkojalostukseen ja sitä kautta laadukkaampaan hyödyntämiseen.

Nykyinen valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa ehdotetaan korvattavaksi samannimisellä valtioneuvoston asetuksella.

4. Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Jätteen tuottajalle syntyy kustannuksia jätteiden käsittelystä tai toimittamisesta käsiteltäväksi. Merkittävä kustannuserä on jätevero, jota kannetaan jäteverolain (1126/2010) nojalla. Jäteveron piirissä on jätteen lopullinen sijoittaminen kaatopaikalle maan päälle tai maahan. Verollisia ovat sekä yleisille että yksityisille kaatopaikoille toimitettavat jätelaisissa tarkoitetut ja jäteverolain liitteenä olevassa verotaulukossa mainitut jätteet: mm. voimalaitoksissa ja muissa polttolaitoksissa syntyvät jätteet, rakentamisessa ja purkamisessa syntyvät jätteet, kuten betoni ja tiilet, bitumiseokset sekä jätteiden poltossa tai pyrolyysissä syntyvät jätteet. Veron määrä vuoden 2016 alusta lukien on ollut 70 euroa tonnilta.

Jäteveroa ei tarvitse maksaa kaatopaikalle muista jätteistä eroteltuna toimitettavasta jätteestä, joka hyödynnetään kaatopaikalla sen perustamisen, käytön tai käytöstä poistamisen kannalta välttämättömissä rakenteissa ja rakennuksissa. Verottomasti on mahdollista hyödyntää esimerkiksi asfalttijätettä, tiilimurskaa sekä alle 150 mm halkaisijaltaan kokoisista kappaleista koostuvaa betonijätettä. Mikäli jätettä toimitetaan hyödynnettäväksi varsinaisen kaatopaikan ulkopuolelle, ei tällaista aluetta pidetä kaatopaikkana. Tällaiseksi paikaksi voidaan katsoa esim. tie, tukipenger tai ajoluiska, johon sijoitetaan hyödynnettäväksi sijoitettavaa jätettä. Jäteveron tuotto on vaihdellut jonkin verran riippuen jäteveron suuruudesta ja kaatopaikalle toimitetun jätteen määrästä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi jäteverolain 5 ja 6 §:n muuttamisesta (HE 35/2015 vp) todetaan, että jäteverotuotto oli vuonna 2013 noin 56 miljoonaa euroa ja vuonna 2014 vain 44 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriöltä 12.12.2016 saadun tiedon mukaan MARA-asetuksen piiriin kuuluvia jätteitä verotettiin vuoden 2016 alustavien tietojen perusteella yhteensä enintään 130 000 tonnia. Jätenimikkeen 10 01 (voimalaitoksissa ja muissa polttolaitoksissa syntyvät jätteet) alaisia jätteitä verotettiin alustavien tietojen mukaan noin 80 000 tonnia, nimikkeen 17 01 (betoni, tiilet, laatat ja keramiikka) alaisia runsas 2 000 tonnia ja nimikkeen 19 12 (jätteiden mekaanisessa käsittelyssä syntyvät jätteet) alaisia jätteitä noin 47 000 tonnia. Yhteensä näistä perittiin veroa 8,2 miljoonaa euroa. Todellisuudessa verotuotto on hieman pienempi, sillä valmisteverotilastoissa ei ole huomioitu palautuksia. Edellä mainittuja verotilastojen määriä ei voida suoraan käyttää MARA-asetuksen muutoksen verotuottolaskelmissa, sillä luokkien sisältämät jättemäärät sisältävät myös muita jätteitä kuin MARA-asetuksen piiriin kuuluvia jätteitä. Koko jäteveron tuotoksi ennakoidaan vuonna 2016 noin 21 miljoonaa euroa.

Nykyisen MARA-asetuksen soveltamisalaan kuuluvia jätteitä syntyi VAHTI-järjestelmän tietojen mukaan seuraavasti vuonna 2014: kivihiilen, puun ja turpeenpolton lento- ja pohjatuhkaa sekä kuonaa ja leijupetihiikkaa yhteensä noin 1 miljoona tonnia ja betonijätettä noin 900 000 tonnia. Ensin mainittujen määrä on pysynyt muuttumattomana vuodesta 2011 lähtien, mutta betonijätteen määrä on kasvanut. Ehdotettujen uusien jättemateriaalien määrät vuonna 2014 olivat seuraavat: käsitelty jätteenpolton kuona noin 280 000 tonnia, kalkki noin 60 000 tonnia, valimohiekka noin 50 000 tonnia, tiilimurske noin 5000 tonnia ja renkasjäte noin 28 000 tonnia.

Asetuksen vaikutuksesta jäteverotuottoon ei ole teetetty asiantuntija-arviota. Muutosta jäteveron tuottoon on vaikea ennakoita, sillä esimerkiksi teollisuuden ympäristönsuojelukustannuksista ei ole saatavilla tietoa muutoin kuin Tilastokeskuksen tiedoista vuodelta 2014, joissa ei ole eritelty tarkemmin teollisuuden jätehuoltomenoja.

Asetuksen soveltamisalan laajeneminen vähentäisi loppusijoitettavan jätteen määrää ja toisi näin ollen säästöä jätteen tuottajille. Toisaalta hyödynnettävien jätteiden laadunvarmistus ja analyysit aiheuttaisivat jonkin verran lisäkustannuksia. Jätelaki edellyttää jätteen haltijan olevan selvillä tuottamiensa jätteiden ominaisuuksista, joten osa analyyseistä on tehtävä joka tapauksessa.

Asetuksen avulla maarakentajat saisivat nykyistä helpommin käyttöönsä edullisia materiaaleja. Jätettä voisi käyttää myös maarakentamisessa yksityisalueilla, kuten yksityisillä teillä, metsäautoteillä ja teollisuusrakennusten ja varastojen pohjarakenteissa, mikä saattaisi joissakin tapauksissa alentaa rakentamiskustannuksia.

4.2 Hallinnolliset vaikutukset

Rekisteröintimenettely vähentää yritysten hallinnollista taakkaa, kun jätteiden hyödyntämiseen ei enää tarvitse hakea ympäristölupaa. Menettely todettiin MARA-asetuksen toimivuuden arviointi -selvityksessä nopeaksi tavaksi saada jäte hyödynnettyä. Samalla vähennetään lupaviranomaisten työmäärää.

Ilmoitusten käsittely olisi edelleen valtion valvontaviranomaisen (nykyisten ELY-keskusten) tehtävänä. Asetuksen soveltamisalan laajeneminen uusiin käyttökohteisiin ja jättemateriaaleihin lisäävät todennäköisesti ilmoitusten määrää. Toisaalta sähköinen asiointi helpottaisi ilmoitusten käsittelyä ja voisi säästää ilmoitusten käsittelyyn menevää aikaa.

4.3 Ympäristövaikutukset

Jätteiden hyödyntämisellä säästettäisiin luonnon kivi- ja maa-ainesvaroja, erityisesti hiekka- ja soramuodostumia. Asetuksen tarkoittamat rakennuskohteet sisältyisivät olemassa oleviin rakentamissuunnitelmiin. Uusiomateriaalien käytöstä maarakentamisessa on jo laadittu teknistä ohjeistusta, joita ei tässä voida tyhjentävästi luetella. Esimerkkinä voidaan kuitenkin mainita Liikennevirasto, joka on antanut vuonna 2014 oppaan uusiomateriaalien käytön kehittämistä UUMA2-ohjelman väylähankkeilla⁴. Uusiomateriaaleille asetetaan vaatimuksia lainsäädännössä, Liikenneviraston ohjeissa ja eurooppalaisissa standardeissa ja ne koskevat materiaalin teknisiä ominaisuuksia, ympäristökelpoisuutta ja rakenteen asettamia vaatimuksia. Rakenteissa käytettävien materiaalien on täytettävä rakennuttajan asettamat vaatimukset riippumatta siitä, onko kyse tuotteesta vai jätteestä. Jätteistä peräisin olevia materiaaleja on nykyään mahdollista jalostaa ja osa jätteeksi luokitelluista materiaaleista on EU:n rakennustuoteasetuksen (EU) N:o 305/2011 mukaisesti CE-merkittyjä.

Jättemateriaalien ympäristökelpoisuus ja tekninen kelpoisuus ovat keskeisiä tekijöitä sille, valitaanko jätettä korvaamaan maarakentamisessa käytettävää luonnon kiviainesta. Ehdotetun asetuksen laadunhallintavaatimuksilla varmistetaan, että hyödynnettävien jätteiden ympäristökelpoisuuteen liittyvä laadunhallinta on suunnitelmallista toimintaa. Uusien laadunhallintavaatimusten tavoitteena on lisätä luottamusta.

Jätteiden sisältämille haitallisille aineille ehdotettujen raja-arvojen lähtökohtana on pohjaveden laadun turvaaminen eli talousvedelle asetetut laatuvaatimukset ja -suositukset (STMa 1352/2015). Laskennallisten riskiperusteisten viitearvojen lisäksi on käytetty tavanomaisen jätteen kaatopaikkakelpoisuuden rajaa. Jäte sijoitettaisiin rakenteeseen pääasiassa peitettynä tai päällystettynä. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä olisi metsäautotien pintarakenteessa käytettävä tuhkan ja murskeen seos, joka muodostaa tiiviin pinnan, sekä

⁴ luonnos 28.2.2014, Liikennevirasto

väylien ja kenttien pintarakenteessa käytettävä asfalttimurske ja -rouhe. Laskennallisesti tarkasteluna pohjaveteen kohdistuu pienin riski päällystetystä tiestä, jossa jätettä on kapealla alueella ja päällystys vähentää veden kulkeutumista rakenteen läpi huomattavasti. Suurin riski olisi laskennan perusteella peitetyllä kentällä, jossa jätettä on laajalla alueella ja noin puolet sadannasta ja sulamisvesistä arvioidaan kulkeutuvan rakenteen läpi. Seuraavissa taulukoissa on esimerkkejä ehdotetuista raja-arvoista, jotka on tuotettu riskiperusteisesti laskettujen viitearvojen ja tavanomaiselle jätteelle annettujen raja-arvojen yhdistelmänä verrattuna nykyisiin MARA-asetuksen raja-arvoihin. Ensimmäinen taulukko sisältävää esimerkkejä ehdotetuista raja-arvoista, jotka ovat nykyisiä raja-arvoja korkeampia ja jälkimmäinen taulukko raja-arvoista, jotka olisivat nykyistä alempia:

1) Esimerkkejä korotetuista raja-arvoista

mg/kg (L/S =10)	Nykyinen MARA: betonimurske, päällystetty	Uusi MARA: väylä, päällystetty	Uusi MARA: kenttä, päällystetty	Tavanomaisen jätteen raja
Kadmium, Cd	0,02	0,06	0,06	1
Nikkeli, Ni	0,4	2	1,2	10
Kloridi, Cl ⁻	800	11 000 ^{*)}	2400	15 000

^{*)} Raja-arvo, jos jäterakenteen paksuus on 1,5 m. Asetuksen liitteessä 2 on annettu eräille haitallisille aineille raja-arvot rakenteessa, jonka enimmäiskerrospaksuus on 0,5 m. Tällöin kloridin raja-arvo päällystetyssä väylässä olisi 14 000.

2) Esimerkkejä alennetuista raja-arvoista

mg/kg (L/S=10)	Nykyinen MARA: tuhka, päällystetty	Uusi MARA: väylä, peitetty	Uusi MARA: kenttä, peitetty	Tavanomaisen jätteen raja
Arseni, As	1,5	1,0	0,5	10
Kromi, Cr	3	2	0,5	10
Molybdeeni, Mo	6	1,5	0,5	10

4.4 Sosiaaliset vaikutukset

Asetuksessa jätteen käyttömahdollisuuksia lisättäisiin ja osa rakennuskohteista olisi ihmisten asuin- ja harrastusalueiden läheisyydessä. Tällöin ympäristön suhtautuminen jätteiden hyödyntämiseen saattaa vaikeuttaa hyödyntämistä maarakentamisessa. Jätteen laadunhallinnalla pyritään lisäämään luottamusta jätteiden hyödyntämistä kohtaan.

5. Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä. Valmistelun tueksi teetettiin Suomen ympäristökeskuksessa selvitykset uusien jätemateriaalien soveltuvuudesta asetuksen mukaiseen maarakennuskäyttöön sekä ympäristökelpoisuuden uudistamisesta. Lisäksi metsäteollisuuden eräiden jättejakeiden ympäristökelpoisuudesta on teetetty erillinen selvitys ns. vihreän talouden hankkeena. Tämä hanke toteutettiin Ramboll Finland Oy:ssä. Valmistelun aikana kuultiin eri toimijoita, mm. uusiomateriaalien käyttöä maarakentamisessa koskevaan UUMA2-hankkeeseen osallistuvia viranomaisia, tutkimuslaitoksia ja yrityksiä. Lausuntopyyntö asetusehdotuksesta lähetettiin useille viranomaisille, teollisuusjärjestöille, kansalaisjärjestöille ja yrityksille. Lausuntopyyntö liitteineen julkaistiin ympäristöministeriön internet-sivustolla www.ym.fi/Ajankohtaista. Lausunnoista koostettu lausuntoyhteenveto julkaistiin samalla sivustolla. Lausuntoja tuli yhteensä 72 kappaletta, joista osa oli yhteisiä lausuntoja (esimerkiksi aluehallintovirastoilta), osa toimijoista antoi useamman lausunnon.

Lausuntopalautteen perusteella asetuksen jatkovalmistelussa kiinnitettiin erityistä huomiota soveltamisalan lakisääteisyysvaatimukseen, maarakentamiskohteiden määrittelyyn, väliaikaisen varastoinnin täsmentämiseen, ilmoituksen sisältövaatimusten tarkentamiseen, kiinteistön omistajan asemaan, jos ilmoituksen tekijä

muu kuin omistaja, avoimeen tiedonsaantiin jätteiden hyödyntämisestä, eri rakenteissa käytettäviin jätteisiin sekä jätteiden ympäristökelpoisuuteen (raja-arvot ja orgaanisen aineksen määrä). Laadunhallintaliitettä tarkennettiin eräiltä osin. Lausuntojen johdosta eräille termeille lisättiin määritelmät, esimerkiksi ”väliaikaiselle varastoinnille ja ”jätteen luovuttajalle”. Ilmoituksen sisältövaatimuksia tarkennettiin kiinteistön omistajan kohdalla, jolta vaaditaan suostumus jätteen hyödyntämiseen, jos ilmoituksen tekee muu kuin kiinteistön omistaja. Hyödynnettäviin jätteisiin lisättiin kokonaiset renkaat. Jätteen sisältämien haitallisten aineiden raja-arvoja tarkistettiin ja orgaaniselle ainekselle annettiin raja-arvo; jälkimmäinen ei koske renkasjätettä eikä kokonaisia renkaita. Laadunhallintaliitettä tarkistettiin ja poistettiin tarpeettomia määrittämisvaatimuksia. Myös mittausepä tarkkuuden huomioimisesta annettiin ohje. Sen sijaan muutoksia ei tehty jätettä sisältävän rakenteen etäisyyteen pohjaveden enimmäiskorkeudesta, vaikka lausuntokierroksella kyseinen kohta sai paljon palautetta. Asetuksen ympäristökelpoisuusperusta pohjautuu tietyille oletuksille jätteen sisältämien haitallisten aineiden kulkeutumisesta, missä etäisyys mm. pohjavedestä on olennainen tekijä. Siksi palautetta saaneen kohdan muutos vaikuttaisi myös haitallisten aineiden raja-arvoihin, joita olisi mahdollisesti tiukennettava muutoksen johdosta.

6. Asetuksen voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

7. Yksityiskohtaiset perustelut

1 § Tarkoitus. Asetuksen tarkoituksena olisi edistää jätteiden hyödyntämistä maarakentamisessa. Samalla määritettäisiin ne edellytykset, joilla jätteitä saisi käyttää maarakentamiseen ilman ympäristönsuojelulain (527/2014) 27 §:ssä tarkoitettua ympäristölupaa.

2 § Soveltamisala. Asetusta sovellettaisiin sellaiseen jätteiden hyödyntämiseen maarakentamisessa, joka muutoin edellyttäisi ympäristönsuojelulain 32 §:n mukaista ympäristölupaa. Ympäristölupaa edellytetään muun muassa jätelain soveltamisalaan kuuluvalta jätteen ammattimaiselta tai laitosmaiselta käsittelyltä. Asetuksen velvoitteet eivät edelleenkään koskisi jätteen pienimuotoista hyödyntämistä maarakentamisessa. Käytännössä maarakentamiseen ympäristöominaisuuksiltaan soveltuvien jätteiden osalta pienimuotoisen käytön ylärajana on pidetty usein 100–1000 tonnia jätteen laadusta riippuen. Pienimuotoisen hyödyntämisen osalta ympäristöturvallisuudesta voidaan huolehtia esimerkiksi jätettä tuottavan laitoksen ympäristölupaa koskevin lupamääräyksin (laadunvalvonta, kirjanpito) tai kunnallisin ympäristönsuojelumääräyksin. Aiemman asetuksen soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella on tarpeen selvyyden vuoksi todeta, että asetuksen velvoitteita ei ole tarkoitettu ohjaamaan taikka rajoittamaan varsinaista ympäristölupa-harkintaa.

Pykälän 1 momentissa määritettäisiin vaatimukset, jotka maarakentamiskohteen olisi täytettävä. Jätettä voisi käyttää suunnitelmalliseen maarakentamiseen tai luvan tai ilmoituksenvaraiseen rakentamiseen taikka kunnan rakennusjärjestyksen mukaiseen rakentamiseen. Lakisääteisten suunnitelmien lisäksi kunnan olisi mahdollista ottaa rakennusjärjestykseen määräyksiä jätteiden hyödyntämisestä kunnan alueella. Pykälässä ei annettaisi listaa maarakentamista koskevista säädöksistä, vaan soveltamisala kattaisi kaiken lakisääteisen maarakentamisen. Asetuksen tarkoittamista lakisääteisistä suunnitelmallisesta on säädetty esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), maantielaissa (503/2005) sekä ratalaissa (110/2007). Samoin lakisääteiset suunnitelmat sisältyvät yksityisistä teistä annettuun valtioneuvoston asetukseen (1267/2000) sekä kestävän metsätalouden rahoituslakiin (34/2015). Asetuksen soveltamisalaan kuuluisivat myös liikenneviranomaisten laatimat teiden ja ratojen peruserän- ja kunnostushankkeet, vaikka niistä tehtävät suunnitelmat eivät olisikaan lakisääteisiä eikä niistä tehtäisi hallintopäätöstä. Tällaisia hankkeita olisivat esimerkiksi Liikenneviraston tai Finavian peruseränhankkeet. Sama pätee metsäautoteiden suunnitelmalliseen rakentamiseen, vaikka niihin ei haettaisikaan avustusta julkisista varoista.

Pykälän 2 momentissa rajattaisiin tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle erityisen herkkiä alueita, joilla jätteen hyödyntäminen maarakentamisessa vaatisi edelleen ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa. Tällaisia herkkiä alueita olisivat vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 10 b §:ssä tarkoitettut 1- ja 2-luokan pohjavesialueet, asumiseen tarkoitettut alueet, lasten leikkipuistot, luonnonsuojelutarkoitukseen osoitetut alueet, ravintokasvien viljelyyn tarkoitettut alueet sekä tulvavaara-alueet sisämaassa. Asumiseen tarkoitettut alueet sisältäisivät asuinrakennuksen ja sen välittömän pihapiirin.

3 § Määritelmät. Hyödyntämispaikan haltijalla tarkoitettaisiin kiinteistön tai sen osan omistajaa tai vuokraoikeuden haltijaa, joka voisi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Määritelmää peittämiselle muutettaisiin rakennekohtaisten vaatimusten mukaiseksi. Väylä- ja kenttärakenteelta edellytettäisiin jätemateriaalin peittävä 10 cm:n paksuista luonnon maa- tai kiviaineskerrosta, mutta vallirakenteelta 50 cm:n paksuista peittokerrosta. Peittämisellä ehkäistäisiin myös ympäristön altistumista jätteelle. Päällystämisen määritelmään lisättäisiin tarkennus muusta päällystemateriaalista, jolla tarkoitettaisiin materiaalia, josta enintään 5 % sadevedestä imeytyisi rakenteeseen.

Määritelmiin lisättäisiin maarakentamiskohteen määritelmä, jolla korvattaisiin nykyisen MARA-asetuksen luettelo sallituista käyttökohteista. Maarakentamiskohteilla tarkoitettaisiin väyliä, kenttiä, valleja sekä varastojen ja teollisuusrakennusten pohjarakenteita. Metsäautotiet sisältyisivät väyliin. Varasto- ja teollisuusrakennusten määritelmä olisi tarpeen lisätä, jotta osittain asuinkäyttöön osoitetut rakennuspaikat suljettaisiin ulos soveltamisalasta. Jätettä olisi mahdollista hyödyntää yksinomaan teolliseen toimintaan tai aineiden

tai esineiden varastointiin tarkoitettujen rakennusten pohjarakenteissa. Varasto- tai teollisuusrakennuksessa voisi kuitenkin sijaita toimistoja.

Tuhkamursketien määritelmä olisi myös lisättävä pykälään. Tuhkamursketiellä tarkoitettaisiin tuhkan ja kiviaineksen seosta, joita voidaan käyttää metsäautoteiden päällysrakenteena. Rakenne on syytä rajata vain metsäautotiekäyttöön, koska tuhkamursketiä ei päällystetä eikä peitetä. Siten tällaisen rakenteen käyttö asuinalueiden välittömässä läheisyydessä ei ole tarkoituksenmukaista ihmisen terveydensuojelun kannalta.

Väliaikaisella varastoinnilla tarkoitettaisiin sellaisen jätteen varastoimista enintään vuoden ajan, joka on menossa hyödynnettäväksi maarakentamisessa. Varastoitava jäte olisi jo todettu hyödyntämiskelpoiseksi tämän asetuksen nojalla ja siitä olisi jo tehty tai tehdään ilmoitus ympäristönsuojelulain 116 §:n mukaisesti. Varastointipaikka olisi joko maarakentamiskohteen välittömässä läheisyydessä tai välivarastointiin erikseen osoitetulla alueella. Väliaikaisesta varastointipaikasta olisi esimerkiksi merkintä maarakentamiskohdetta koskevassa suunnitelmassa tai siitä olisi olemassa sopimus alueen haltijan kanssa. Väliaikaisella varastoinnilla ei tarkoitettaisi jätteentuottajan suorittamaa muuta jätteen varastointia jätteen keräilyä tai jatkokäsittelyä varten. Kaatopaikoista annetun valtioneuvoston asetuksen (331/2013) 3 §:n määritelmässä on kaatopaikan määritelmän yhteydessä käsitelty myös jätteen väliaikaista varastointia.

Määritelmiin lisättäisiin myös jätteen luovuttajan määritelmät, jolla selvennettäisiin, kenellä on vastuu hyödynnettävän jätteen laadunhallinnasta. Laadunhallinnasta vastuu kuuluisi toimijalle, joka luovuttaa jätettä hyödynnettäväksi tämän asetuksen mukaisesti. Siten jätteen luovuttaja voisi olla esimerkiksi yritys, joka käsittelee jätteen tuottajilta saamansa jätteen ja jalostaa sitä maarakentamiseen soveltuvaksi.

4 § Jätteen hyödyntämistä ja siihen liittyvää väliaikaista varastointia koskevat vaatimukset. Jätteen hyödyntämistä koskeviin vaatimuksiin tulisi muutoksia uudesta ympäristökelpoisuusperustasta johtuen. Uutena olisivat jätteen määrän ja laadun riippuminen rakenteesta, joista säädettäisiin tarkemmin liitteessä 2. Osa nykyisen MARA-asetuksen hyödyntämisvaatimuksista sisältyy jo ympäristönsuojelulakiin ja jätelakiin, joten ne poistettaisiin päällekkäisen säätelyn välttämiseksi. Jätettä sisältävä rakenne pitäisi pääsääntöisesti edelleen peittää tai päällystää. Poikkeuksen tästä vaatimuksesta muodostaisivat tuhkamursketie ja väylä tai kenttä, jonka pintakerroksessa käytetään asfalttimursketta tai -rouhetta. Hyödynnettävän jätteen etäisyydelle pohjavedestä, vesistöstä tai talousvesikäyttöön tarkoitettusta kaivosta tai lähteestä annettaisiin minimietäisyys. Vesistöllä tarkoitettaisiin tässä yhteydessä ympäristönsuojelulain mukaista vesistöä, joka on määritelty vesilain (587/2011) 3 §:n 3 kohdassa. Vesilain vesistöä koskevia säännöksiä sovelletaan myös Suomen aluevesiin vesilain 4 §:n mukaisesti. MARA-asetuksen vesistöä koskevat etäisyysvaatimukset eivät kuitenkaan koskisi jätteiden hyödyntämistä meren läheisyydessä. Hyödynnettävän jätteen olisi täytettävä liitteen 2 vaatimukset ja niiden laadunhallinnassa ja haitallisten aineiden määrittelyssä olisi noudatettava liitteen 3 vaatimuksia.

Liitteen 2 vaatimuksilla tarkoitettaisiin sekä haitallisille aineille annettuja raja-arvoja että muita jätteelle annettuja vaatimuksia. Sekoitettaessa asetuksen soveltamisalaan kuuluvia jätteitä keskenään niiden teknisten ominaisuuksien parantamiseksi olisi sekä sekoitettavien jätteiden että lopullisen seoksen täytettävä liitteiden 2 ja 3 vaatimukset. Kohtien 2 ja 3 velvoitetta ei toistettaisi enää erikseen 1 momentin kohdassa 6. Jätteen laimentaminen haitallisten aineiden raja-arvojen saavuttamiseksi ei olisi sallittua. Asetukseen ei otettaisi mukaan jätteen käyttöä huonolaatuisen maa-aineksen stabiloinnissa, koska se sisällytettäisiin valmisteteilla olevaan maa-ainesjätteiden hyötykäyttöä koskevaan valtioneuvoston asetukseen. Jätteen väliaikaisessa varastoinnissa olisi noudatettava parasta käyttökelpoista tekniikkaa. Jätteen varastointiaikaan ennen hyödyntämistä tulisi pieni muutos. Jos jätettä varastoidaan suojattuna, voisi jätettä ryhtyä varastoimaan 12 kuukautta ennen sen hyödyntämistä. Jätteen suojaamisella tarkoitettaisiin niitä parhaita käyttökelpoisia tekniikoita, joilla estetään jätteen leviäminen ympäristöön. Käytettävä tekniikka riippuisi hyödynnettävän jätteen ominaisuuksista eikä sitä määriteltäisi tässä asetuksessa tarkemmin.

5 § Ilmoitus ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Hyödyntämispaidan haltijan olisi tehtävä ympäristönsuojelulain 116 §:n 2 momentin mukainen ilmoitus rekisteröintiä varten. Ilmoituksen käsittelystä ja valvontaviranomaisesta ei tarvitse säätää enää erikseen asetuksessa, sillä aiempaa MARA-asetusta vastaavat säännökset löytyvät ympäristönsuojelulaista. Jätteen käsittelystä olisi tehtävä nykyiseen tapaan ilmoitus valtion valvontaviranomaiselle hyvissä ajoin ennen toiminnan aloittamista ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröintiä varten.

Ilmoituksen sisältövaatimukseen lisättäisiin nykyisen MARA-asetuksen tietovaatimusten rinnalle seuraavat tiedot: laskutusosoite, tieto hyödyntämispaidan sijainnista koordinaatteineen merkittynä asemapiirrookseen tai karttaan, tiedot hyödyntämispaidan käyttötarkoituksesta tai maarakentamista koskevasta suunnitelmasta, luvasta tai ilmoituksesta. Jos rakentaminen ei edellytä suunnitelmaa, lupaa eikä ilmoitusta, olisi annettava olennaiset tiedot hyödyntämispaidkaa koskevista kunnan rakennusjärjestyksen määräyksistä. Hyödynnettävästä jätteestä olisi ilmoitettava liitteen 1 mukainen jätenimike ja selvitys jätteen sisältämistä haitallisten aineiden pitoisuuksista ja muista ominaisuuksista liitteen 2 mukaisesti. Selvitykseen olisi liitettävä näiden tietojen tuottamiseen liittyvä laadunhallintaraportti.

Ilmoitukseen olisi liitettävä myös tiedot jätteen tuottajan laadunvarmistusjärjestelmästä. Laadunvarmistusjärjestelmän tulisi olla liitteen 3 vaatimusten mukainen. Laadunvarmistusjärjestelmä voisi olla myös osana jätteen tuottajan muuta laatu- tai ympäristöjärjestelmää, jos se sisältää liitteen 3 vaatimukset.

Ilmoituksen tulisi sisältää selvitys jätettä sisältävästä rakenteesta, peittämiseen tai päällystämiseen käytettävästä materiaalista, varastoinnista ja muusta toiminnasta hyödyntämispaidkalla sekä näihin liittyvistä tarpeellisista ympäristönsuojelutoimista. Nämä vaatimukset ovat jo nykyisessä MARA-asetuksessa. Uutta olisi mahdollisuus ilmoittaa hyödynnettävän jätteen väliaikainen varastointipaidkka. Ilmoituksen mukana tulisi olla myös jätettä sisältävän rakenteen periaatepoikkileikkaus. Uutena vaatimuksena olisi selvitys jätteen teknisestä kelpoisuudesta kohteessa. Tekninen kelpoisuus voitaisiin osoittaa usealla tavalla: rakennustuotelainsäädännön mukaisella CE-merkinnällä tai tuoteselosteella taikka näiden puuttuessa rakennushankkeeseen ryhtyvän muulla selvityksellä jätteen teknisestä kelpoisuudesta rakenteessa. Muu selvitys voisi olla esimerkiksi ote rakentamissuunnitelmasta jätettä koskevin osin.

Ilmoituksessa olisi annettava jätteen luovuttajan nimi ja yhteystiedot, hyödynnettävän jätteen määrä sekä tiedot jätteen hyödyntämisen alkamis- ja päättymisajankohdista.

Pykälään lisättäisiin myös eräitä tarkennuksia tilanteista, joissa ilmoitus tehdään hyödyntämispaidkan haltijan puolesta tai ilmoittaja ei ole hyödyntämispaidkan omistaja. Ensin mainitussa tilanteessa jätteen luovuttaja voisi tehdä ilmoituksen hyödyntämispaidkan haltijan puolesta, jolloin ilmoituksen tekijän olisi liitettävä ilmoitukseen kirjallinen hyväksyntä hyödyntämispaidkan haltijalta. Kirjallinen hyväksyntä voisi olla sähköisessä muodossa ja sen muoto olisi vapaa. Jälkimmäisessä tilanteessa hyödyntämispaidkan haltija voi hallita hyödyntämispaidkkaa vuokraoikeuden nojalla, jolloin kiinteistön omistajalta pitäisi hankkia suostumus jätteen hyödyntämiseen ennen toiminnan aloittamista. Suostumus voisi olla sähköisessä muodossa, esimerkiksi sähköposti.

Pykälään lisättäisiin uusi velvoite hyödyntämispaidkan haltijalle ilmoittaa jälkikäteen, miten ilmoituksen mukainen jätteen hyödyntäminen on toteutunut. Tiedot toteutuneesta määrästä lisättäisiin maaperän tilan tietojärjestelmään ja tietoa voisi hyödyntää myöhemmässä alueen suunnittelussa ja rakentamisessa.

6 § Jätteen luovuttaminen ja hyödyntämisen aloittaminen. Pykälän viittaus muutettaisiin vastaamaan nykyistä jätelakia. Pykälässä selvennettäisiin, että jätteen hyödyntämisen tai välivarastoinnin saisi aloittaa, kun toiminta on rekisteröity ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

7 § Voimaantulo ja siirtymäsäännökset. Asetus tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018. Voimaantullessaan se korvaisi nykyisen MARA-asetuksen. Pykälään lisättäisiin siirtymäsäännös, jonka mukaan voimassa olleen asetuksen säännösten perusteella rekisteröity jätteen hyödyntäminen maarakentamisessa saisi

jatkua rekisteröinti-ilmoituksessa esitettyyn päättymisaikaan asti ilman uutta rekisteröintiä. Siirtymäsääntöön lisättäisiin myös mahdollisuus hyödyntää uudelleen nykyisen asetuksen mukaan maarakentamisessa hyödynnettyä jätettä, jos se irrotetaan rakenteesta korjaustöiden tai vastaavien toimenpiteiden johdosta. Uudelleen hyödyntäminen koskisi vain nykyisen MARA-asetuksen mukaisesti hyödynnettyjä jätteitä eikä muita maarakentamisessa ympäristöluvan nojalla hyödynnettyjä jätteitä. Jälkimmäisten kohdalla on noudatettu tapauskohtaista harkintaa ja ympäristöluvassa on annettu muun muassa seurantamääräyksiä jätteen hyödyntämisen vaikutuksista ympäristöön. Tällaisiin jätteisiin pitäisi jatkossakin noudattaa tapauskohtaista ympäristölupamenettelyä, jotta niiden vaikutuksia ympäristöön voitaisiin edelleen valvoa.

Liite 1. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat jätteet ja niiden käyttökohteet. Liitteessä lueteltaisiin ne jätteet, jotka kuuluisivat asetuksen soveltamisalaan. Näitä jätteitä olisivat edelleen betonimurske, kivihiilenpolton ja puun ja turpeen polton lentotuhkat, pohjatuhkat ja leijupetihiekka. Uusina materiaaleina olisivat tiilimurske, asfalttimurske ja -rouhe, käsitelty jätteenpolton kuona, valimohiekka, kalkit sekä kokonaiset renkaat ja rengasrouhe. Asetuksella sallittaisiin myös jätteiden jalostaminen maarakentamiseen paremmin soveltuvaksi. Jalostustyö voisi tapahtua myös jätteen käsittelyyn erikoistuneessa laitoksessa eikä pelkästään jätteen syntypaikalla. Tämän johdosta kivihiilenpolton, puun ja turpeen polton lentotuhkiin, pohjatuhkiin ja leijupetihiekkaan lisättäisiin jätteen käsittelyn toimialaa koskevat 19-alkuiset jätenimikkeet jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (179/2012) liitteestä 4. Liitteessä olisi määriteltävä tarkemmin eräiden jätteiden koostumusta. Liitteessä määriteltäisiin myös ne käyttökohteet, joissa kyseistä jättemateriaalia saisi käyttää. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvia jätteitä ei siis saisi käyttää kaikissa rakenteissa, vaan niitä ohjattaisiin niille parhaiten sopiviin käyttökohteisiin. Samalla tuettaisiin jätteiden jalostamista korkeampitasoisiksi materiaaleiksi. Asetusta sovellettaisiin myös asetuksen mukaisesti hyödynnetyn ja rakenteesta poistetun jätteen hyödyntämiseen uudelleen asetuksen mukaisessa maarakentamisessa.

Liite 2. Haitallisten aineiden raja-arvot ja muut laatuvaatimukset sekä jätteen enimmäiskerrosrakentamiskokteessa. Liitteessä annettaisiin tarkemmat ehdot jätteiden käytölle maarakentamisessa. Haitallisten aineiden raja-arvot annettaisiin liukoisuuksina. Eräille orgaanisille haitta-aineille (mm. PAH, PCB) annettaisiin raja-arvot pitoisuuksina. Taulukon 1 otsikkoon lisättäisiin selvyuden vuoksi informatiivinen viittaus liitteeseen 3, jossa annettaisiin jättemateriaalikohtaiset määritysvaatimukset.

Liitteessä annettaisiin taulukon muodossa raja-arvot peitetylle ja päällystetylle väylälle, peitetylle ja päällystetylle kentälle, peitetylle vallille, teollisuus- ja varastorakennuksen pohjarakenteelle sekä tuhkamursketielle. Vaikka tuhkamursketie luetaan väyläksi, sitä ei peitettäisi eikä päällystettäisi, joten sille olisi selkeämpää antaa raja-arvot omassa sarakkeessaan.

Liitteessä annettaisiin myös jätettä sisältävälle rakenteelle enimmäiskerrosrakentamiskokte, joka väylälle ja kentälle olisi enintään 1,5 metriä, vallirakenteelle 5 metriä, teollisuus- ja varastorakennuksen pohjarakenteelle 1,5 metriä ja tuhkamursketielle 0,2 metriä. Kerrosrakentamiskokte oletusarvona on, että rakenne sisältää jätettä 100 %. Taulukon 1 haitallisten aineiden raja-arvoista voitaisiin poiketa eräiden aineiden kohdalla, jos rakenteen kerrosrakentamiskokte olisi enimmillään 0,5 metriä. Näitä rakenteita olisivat peitetty ja päällystetty väylä sekä peitetty kenttä. Korotetuilla raja-arvoilla ei arvioida olevan haitallisia vaikutuksia ympäristöön, koska jätteen määrä kyseisessä rakenteessa olisi huomattavasti vähäisempi kuin taulukossa 1. Asfalttimurskeen osalta ilmoitettaisiin myös enimmäismäärä 1000 tonnia, joka koskisi yksittäisiä hyödyntämiskohteita. Tällaisia hyödyntämiskohteita olisi harvaan asutuilla alueilla kaukana asfalttiasemista. Siten asfalttijätettä ei olisi ympäristönsuojelun kannalta tarkoituksenmukaista lähteä kuljettamaan asfalttiasemalle hyödynnettäväksi asfaltin raaka-aineena. Määrältään hyödynnettävän asfalttijätteen määrä vastaisi pienimuotoisesti hyödynnettävän jätteen määrää. Suuremmat määrät olisi tarkoituksenmukaista toimittaa asfalttiasemille uuden asfaltin raaka-aineeksi, jos ne täyttävät asfalttiasemista annetun valtioneuvoston asetuksen (846/2012) vaatimukset.

Liitteessä esitettäisiin haitallisten aineiden osalta myös muita laatuvaatimuksia, kuten betoni- ja tiilimurskeen epäpuhtauksien enimmäispitoisuuksia sekä viittaus Säteilyskeskuksen ohjeeseen rakennusmate-

riaalien ja tuhkien radioaktiivisuuteen liittyvistä rajoituksista. Tuhkamursketiessä saisi käyttää tuhkaa enintään 30 painoprosenttia tuhkan ja kiviainesmurskeen seoksessa. Betoni-, kevytbetoni- ja asfalttijätteiden suurin palakoko olisi 90 mm ja tiilijätteen 150 mm. Jätteenpolton pohjakuonan rakeen kokoraja olisi sama kuin käsitellyn kuonan enimmäiskoko (50 mm). Palakokojen rajoituksilla pyritään parantamaan jätteen teknistä kelpoisuutta, joka on eräs edellytys jätteen hyödyntämiselle.

Liite 3. Jätteen laadunhallinta. Liitteessä 3 säädettäisiin menettelyistä, joilla varmistettaisiin jätteiden soveltuvuus asetuksen mukaiseen käyttöön. Jätteen laadunhallinnan perusvaatimukset perustuvat jätelain 12 §:n 2 momenttiin ja ympäristönsuojelulain 209 §:ään. Mainitun jätelain säännöksen mukaan jätteen haltijan on muun ohella oltava selvillä jätteen laadusta ja jätehuollon kannalta merkityksellisistä jätteen ominaisuuksista sekä sen terveys- ja ympäristövaikutuksista. Mainitussa ympäristönsuojelulain säännöksessä on säädetty mittauksen ja tutkimusten yleisestä laatutasosta. Laadunhallinnalla tarkoitettaisiin toimenpiteitä, joita jätteenhaltijan olisi edellytettävä jätteen luovuttajalta sen varmistamiseksi, että jäte soveltuu asetuksen mukaiseen käyttöön. Liitteessä kuvattaisiin laadunvarmistusjärjestelmän vähimmäisisältö sekä jätteistä tehtävät laadunvalvontatutkimukset. Ympäristökelpoisuudella tarkoitettaisiin liitteessä 2 annettuja vaatimuksia. Jätteen ympäristökelpoisuus arvioitaisiin sen mukaan, täytyvätkö liitteen 2 vaatimukset, materiaali-kohtaiset vaatimukset huomioon ottaen.

Laadunhallinta olisi jätekohtaista, jolloin voitaisiin ottaa paremmin huomioon eri materiaalien erityispiirteet. Siten liitteessä tarkennettaisiin, mitä määrytyksiä kustakin jätelajista vaadittaisiin. Jätteitä olisi mahdollista käsitellä eri tavoin ennen niiden hyödyntämistä maarakentamiskohteessa. Näytteenottoa, niiden käsittelyä ja haitta-aineiden mittausmenetelmiä koskevat säännökset sisältyisivät jätteen laadunhallintaan. Näytteenotto perustuisi kokoomanäytteisiin. Osanäytteiden määrä ja kohdentaminen riippuisivat jätteen syntytavasta. Laitosmaisessa käsittelyssä syntyvien jätteiden osalta näytteenotto eroaisi jonkin verran rakentamisen tai purkamisen yhteydessä syntyvistä jätteistä. Asfalttimurskeen ja -rouheen osalta ei edellytetäisi ympäristökelpoisuuden osoittamista, ellei asfalttirouheen raaka-aineena käytettävä asfalttijäte olisi peräisin alueelta, jolla on käsitelty tai varastoitu polttoaineita. Liitteessä olisi määritelty myös näytteenotossa ja haitallisten aineiden ja epäpuhtauksien määrytyksessä käytettävät menetelmät.