



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Betonimurskeen hyödyntämisen ja jätteeksi luokittelun
päättymisen sääntely
– uuden EEJ-asetuksen vaikutukset oikeustilaan

Pihla Oivanen, 51055918

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Pro gradu -tutkielma, ympäristöoi-
keus

8.11.2022

Ohjaajat: Ismo Pölönen ja Aleksi

Heinilä

Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Oikeustieteiden laitos

Hallintotieteiden maisterin koulutusohjelma, Ympäristöoikeus

Oivanen, Pihla Orvokki: Betonimurskeen hyödyntämisen ja jätteen luokittelun päättymisen sääntely – uuden EEJ-asetuksen vaikutukset oikeustilaan

Pro gradu -tutkielma, xv + 73 sivua

Tutkielman ohjaajat: ympäristöoikeuden professori Ismo Pölönen, yliopistonlehtori Aleksi Heinilä

Marraskuu 2022

Asiasanat: ympäristöoikeus, betoni, betonimurske, jäte, jätteen hyödyntäminen, jätteen luokittelun päättymisen, ei-enää-jätettä, EEJ, MARA-asetus, kiertotalous, ympäristönsuojelu

Edellytysten luominen jätteen luokittelun päättymiselle on yksi keino edistää materiaalitehokkuutta ja kiertotalouden tavoitteiden toteutumista. Tällaisia jätteen luokittelun päättymistä koskevia kriteerejä voidaan määritellä sekä EU-tasolla että kansallisesti. Suomessa on tullut 1.9.2022 voimaan betonimurskeen jätteen luokittelun päättymistä koskeva asetus, jonka toivotaan laajentavan jäteperäisen betonimurskeen hyödyntämismahdollisuuksia. Purkamisessa ja teollisuuden ylijäämänä syntyvää jätebetonimursketta on tähän asti voitu hyödyntää ympäristöluvan nojalla sekä ns. MARA-asetuksen mukaisella rekisteröintimenettelyllä maarakennuskäytössä. Nämä menettelyt jäävät edelleen voimaan uuden asetuksen rinnalle.

Uusi EEJ-asetus asettaa betonimurskeelle tiukat laatuvaatimukset, mikä mahdollistaa sen käyttämisen aikaisempaa monipuolisemmin erilaisiin tarkoituksiin ja käyttökohteisiin. Sitä voidaan käyttää rakentamisessa, uuden betonin valmistamisessa sekä lannoitteena, kalkitus- ja maanparannusaineena sekä kasvualustana. Sallitut käyttötarkoitukset on määritelty syöttöpanoksena käytetyn betonijätteen tyyppin mukaan, jotta voidaan huomioida esimerkiksi ympäristökelpoisuuteen liittyvät epävarmuudet. Asetuksen vaatimukset täyttävää betonimursketta on sallittua käyttää myös esimerkiksi pohjavesialueilla. Betonimurskeen hyödyntämisen haitalliset ympäristövaikutukset kohdistuvat pääasiassa pinta- ja pohjavesiin. Asetuksessa on pyritty huomioimaan sekä kiertotalouden edistämisen että ympäristönsuojelun tavoitteet, jotka ovat osittain toisiaan tukevia ja osittain ristiriidassa keskenään.

Sisällys

Lähteet.....	v
Lyhenteet.....	xiv
1 Johdanto.....	1
1.1 Johdatus aiheeseen.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset, menetelmät ja lähdeaineisto	6
1.3 Tutkielman rakenne ja rajaus	8
2 Keskeisiä jätelainsäädännön käsitteitä.....	10
2.1 Jätteen määritelmä	10
2.2 Jätehierarkia	13
2.3 Jätteeksi luokittelun päättyminen.....	17
2.3.1 Kriteerit jätteeksi luokittelun päättymiselle.....	17
2.3.2 Kansalliset jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat asetukset	23
2.3.3 Tapauskohtainen päätöksenteko	25
3 Jätteeksi luokittelun päättymisen vaikutukset	29
3.1 Jätestatuksen aiheuttamat haitat	29
3.2 Kemikaalilainsäädäntö	31
3.3 Rakennustuotteita koskeva lainsäädäntö.....	34
3.4 Lannoitteita koskeva lainsäädäntö.....	35
4 Betonimurskeen hyödyntäminen jätteenä	36
4.1 Ympäristöluvanvarainen hyödyntäminen	36
4.2 MARA-asetuksen mukainen rekisteröintimenettely	37
4.2.1 MARA-asetuksen tavoitteet.....	37

4.2.2	MARA-asetuksen soveltamisala.....	38
4.2.3	MARA-asetuksen vaatimukset	40
4.3	Menettelyjen toimivuus ja ongelmakohdat	46
5	Betonimurskeen EEJ-asetus.....	49
5.1	Betonimurskeen EEJ-asetuksen tavoitteet.....	49
5.2	Betonimurskeen EEJ-asetuksen soveltamisala.....	51
5.3	Betonimurskeen jätteen luokittelun päättymistä koskevat arviointiperusteet.....	53
5.4	Valmistajan velvollisuudet.....	58
5.5	Kiertotalouden ja ympäristönsuojelun tavoitteiden huomioiminen betonimurskeen EEJ-asetuksessa	63
6	Johtopäätökset.....	71

Lähteet

Kirjallisuus

Alaranta, Joonas, Ennalta varautumisen periaate kiertotaloudessa – näkökulmia huolta aiheuttavien kemikaalien ja resurssitehokkuuden sääntelyn yhteensovittamiseen. Lakimies 5/2017, s. 654–675.

Alaranta, Joonas – Turunen, Topi, Drawing a Line between European Waste and Chemicals Regulation. Review of European Community & international environmental law 26(2) 2017, s.163–173.

Alaranta, Joonas – Turunen, Topi, How to Reach a Safe Circular Economy? - Perspectives on Reconciling the Waste, Product and Chemicals Regulation. Journal of environmental law 33(1) 2021, s.113–136.

Backes, Chris, Law for a circular economy. Eleven International Publishing 2017.

Delgado Sancho, Luis – Catarino, Ana Sofia – Eder, Peter – Litten, Donald – Luo, Zheng – Villanueva Krzyzaniak, Alejandro, End-of-Waste Criteria. Publications Office of the European Union 2009. [<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC53238>] (8.2.2022) (Delgado Sancho ym. 2009)

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 3. painos. Sanoma Pro Oy 2012. (Ekroos ym. 2012)

The Ellen MacArthur Foundation, Towards a circular economy: Business rationale for an accelerated transition. 2015. [<https://emf.thirdlight.com/link/ip2fh05h21it-6nvypm/@/preview/1?o>] (2.2.2022)

European Commission, Guidance on the interpretation of the term backfilling. [<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/4953052/Guidance-on-Backfilling.pdf/c18d330c-97f2-4f8c-badd-ba446491b47e>] (4.11.2022)

European Parliamentary Research Service, Closing the loop: New circular economy package. European Union 2016. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573899/EPRS_BRI%282016%29573899_EN.pdf] (2.2.2022)

Häkkinen, Jani – Pyy, Outi – Salminen, Jani – Reinikainen, Jussi, MARA-asetuksen ja soveltamisohjeen kehittämistarpeita. Muistio. 2020. [https://circvol.fi/wp-content/uploads/2020/12/CircVol-MARA-muistio_08122020.pdf] (2.2.2022) (Häkkinen ym. 2020)

Kokko, Kai T. – Mähönen, Jukka, Yritysten ympäristövastuu. Ympäristöjuridiikka 1/2015, s. 35–73.

Kokko, Kai, Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 29–42.

Kokko, Kai T., Oikeustieteellinen sääntelytutkimus ympäristöoikeuden näkökulmasta. Lakimies 7–8/2017, s. 1054–1069. (Kokko 2017a)

Kokko, Kai T., Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita 2017. (Kokko 2017b)

Krämer, Ludvig, EU Environmental Law. 8th edition. Sweet & Maxwell 2016.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2013. (Kuusiniemi ym. 2013)

Lehtonen, Alina, Jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa. Ympäristöjuridiikka 4/2016, s. 59–83.

Mikkola, Anna, Valtioneuvoston asetus (591/2016) eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa – ilmoitusmenettelyn toimivuus ja sen parantaminen. Opinnäytetyö. Aalto-yliopisto 2013. [<https://docplayer.fi/1403739-Valtioneuvoston-asetus-591-2006-eraiden-jatteiden-hyodyntamisesta-maarakentamisessa-ilmoitusmenettelyn-toimivuus-ja-sen-parantaminen.html>] (2.2.2022)

Määttä, Tapio, Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät, s. 135–222 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 2016. [<https://www.edilex.fi/kirjat/16170.pdf>]

Orveillon, Glenn – Pierri, Erika – Egle, Lukas – Gerbendahl, Amanda – Wessman, Peter – Garcia John, Enrique – Saveyn, Hans, Scoping possible further EU-wide end-of-waste and by-product criteria, Publications Office of the European Union 2022. [<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128647>] (3.11.2022) (Orveillon ym. 2022)

Ragossing, Arne M. – Schneider, Daniel R., Circular economy, recycling and end-of-waste. Waste management & research 37(2) 2019, s.109-111.

Rose, Collin M. – Stegemann, Julia A., From waste management to component management in the construction industry. Sustainability 10(1) 2018, s. 229.

Similä, Jukka, Luonnonvaranäkökulma ympäristöoikeuteen. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 43–68.

Turunen, Topi, Jäteluokittelusta poistumisen kriteerit ja niiden tulkinta. Ympäristöjuridiikka 2/2014, s. 25–58.

Turunen, Topi, End-of-waste-sääntely jätehuollon ohjauskeinona. Oikeus 3/2015, s. 300–320.

Turunen, Topi, Puitedirektiivin monitasoinen implementaatio – esimerkkinä End-of-waste-sääntely. Lakimies 3–4/2016, s. 539–555.

Turunen, Topi, Deconstructing the Bottlenecks Caused by Waste Legislation: End-of-Waste Regulation. Journal for European environmental & planning law 14(2) 2017, s.186–207.

Turunen, Topi, Kemikaali-, tuote- ja jätesääntelyn rajapinnan ongelmakohdat – kommentteja komission tiedonannosta keskinäisistä yhteyksistä. Ympäristöjuridiikka 1/2018, s. 44–60. (Turunen 2018a)

Turunen, Topi, The concepts of waste and non-waste in the circular economy. University of Eastern Finland 2018. (Turunen 2018b)

Turunen, Topi – Alaranta, Joonas, The role of the cjeu in shaping the future of the circular economy. European environmental law review 30(2) 2021, s.51–61.

Vihervuori, Pekka, Maa-ainesten ottaminen ja suojele. Lakimiesliiton Kustannus 1989.

Villanueva Krzyzaniak, Alejandro – Delgado Sancho, Luis – Luo, Zheng – Eder, Peter – Catarino, Ana Sofia – Litten, Donald, Study on the Selection of Waste Streams for End-of-waste Assessment- Final Report. Publications Office of the European Union 2010. [<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC58206>] (5.9.2022) (Villanueva Krzyzaniak ym. 2010)

Virallislähteet

Euroopan unionin virallislähteet

KOM (2000) 1 lopull., Komission tiedonanto ennalta varautumisen periaatteesta.

KOM (2014) 445 lopull., Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Rakennusalan resurssitehokkuuden parantaminen.

KOM (2015) 614 lopull., Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kierto kuntoon - Kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma.

KOM (2018) 32 lopull., Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle kiertotalouspaketin täytäntöönpanosta: vaihtoehtoja kemikaali-, tuote- ja jätelainsäädännön rajapinnalla yksilöityjen ongelmien ratkaisemiseksi.

KOM (2019) 640 lopull., Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma.

KOM (2020) 98 lopull., Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Uusi kiertotalouden toimintasuunnitelma, Puh- taamman ja kilpailukykyisemmän Euroopan puolesta.

KOM (2022) 140 lopull., Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kestävistä tuotteista normi.

KOM (2022) 142 lopull., Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista ja direktiivin 2009/125/EY kumoamisesta.

KOM (2022) 144 lopull., Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta, asetuksen (EU) 2019/1020 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 305/2011 kumoamisesta.

Kansalliset virallislähteet

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017. Ympäristöministeriö. Muistio.

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022. Ympäristöministeriö. Muistio.

HE 40/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Lausuntopyyntö VN/23338/2020-YM-1; YM034:00/2018, Lausunnot ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi arviointiperusteista sen määrittämiseksi milloin betonimurske lakkaa olemasta jätettä:

- Betoniteollisuus ry:n lausunto, 8.1.2021.
- Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunto, 8.1.2021.
- Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto, 7.1.2021.
- Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto, 8.1.2021.
- Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto, 7.1.2021.
- Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto, 5.1.2021.
- Rudus Oy:n lausunto, 8.1.2021
- Sitowise Oy:n lausunto, 8.1.2021.
- Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto, 8.1.2021.
- Turvallisuus- ja kemikaaliviraston lausunto, 4.1.2021.
- Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto, 8.1.2021.
- Vaasan hallinto-oikeuden lausunto, 16.12.2020.

- Vantaanjoen ja Helsingin seudun vesiensuojeluyhdistys ry:n lausunto, 7.1.2021.
- Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus lausunto, 4.1.2021.

Liikennevirasto, Uusiomateriaaliopas, Uusiomateriaalien käytön kehittäminen UUMA2-ohjelman väylähankkeilla. Luonnos 28.8.2014.

Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2006, Jätelainsäädännön uudistamistarpeita ja -mahdollisuuksia – Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö.

Valtioneuvosto, ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta” Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019.

Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa, soveltamisohje, versio 2.7.2019.

Valtioneuvoston asetus betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista, soveltamisohje, versio 31.8.2022.

Ympäristöministeriö, Jätteeksi luokittelun päättymisen hyödyt ja haitat. Ympäristöministeriön raportteja 9/2018.

Ympäristöministeriö, Jätteeksi luokittelun päättymistä koskeva tapauskohtainen päätöksenteko. 30.8.2019. Muistio.

Ympäristöministeriö, Maa-ainesten ottaminen. Opas ainesten kestävään käyttöön. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:24.

Ympäristöministeriö, Tapauskohtaisen jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteita koskevan päätöksenteon kehittäminen. 30.6.2022. Väliraportti.

Internetlähteet

Betonimurskeen jätteeksi luokittelun päätyminen etenee. [<https://valtioneuvosto.fi/-/1410903/betonimurskeen-jatteeksi-luokittelun-paattyminen-etenee>] (2.2.2022)

Euroopan vihreän kehityksen ohjelma. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fi#documents] (8.2.2022) (sisällöntuottaja Euroopan komissio)

Huokosvesi. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Ymp%C3%A4rist%C3%B6tieteet:huokosvesi>. (6.10.2022)

Komiteamenettely, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts/comitology_fi] (5.9.2022) (sisällöntuottaja Euroopan komissio)

Vajovesi. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Geologia:vajovesi>. (6.10.2022)

Sustainable development goals. [<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>] (2.2.2022) (sisällöntuottaja YK)

The Commission starts to develop end-of-waste criteria for plastic waste. [https://environment.ec.europa.eu/news/commission-starts-develop-end-waste-criteria-plastic-waste-2022-04-05_en] (3.11.2022) (sisällöntuottaja Euroopan komissio)

Valtioneuvoston asetus arviointiperusteista sen määrittämiseksi milloin betonimurske lakkaa olemasta jätettä. [<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM034:00/2018>] (2.2.2022)

Waste Framework Directive. [https://ec.europa.eu/environment/topics/waste-and-recycling/waste-framework-directive_en] (2.2.2022) (sisällöntuottaja Euroopan komissio)

Oikeustapaukset

Euroopan unionin tuomioistuin

Yhdistetyt asiat C-206/88 ja C-207/88, *Vessoso ja Zanetti*, ECLI:EU:C:1990:145

Yhdistetyt asiat C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, *Tombesi ym.*, ECLI:EU:C:1997:314

Asia C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL v Région wallonne*, ECLI:EU:C:1997:628

Yhdistetyt asiat C-418/97 ja C-419/97, *ARCO Chemie Nederland ym.*, ECLI:EU:C:2000:318

Asia C-9/00, *Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, EU:C:2002:232

Asia C-114/01, *AvestaPolarit Chrome Oy*, ECLI:EU:C:2003:448

Asia C-235/02, *Saetti ja Frediani*, EU:C:2004:26

Asia C-358/11, *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue v Lapin luonnonsuojelupiiri ry*, ECLI:EU:C:2013:142

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2013:182

KHO 2021:95

KHO 2022:22

KHO 2022:23

Lyhenteet

AVI	Aluehallintovirasto
Betoniasema-asetus	Valtioneuvoston asetus kiinteän betoniaseman ja betonituotetehtaan ympäristönsuojeluvaatimuksista (858/2018)
Betonimurskeasetus	Valtioneuvoston asetus betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista (466/2022)
Biosidiasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 528/2012, annettu 22 päivänä toukokuuta 2012, biosidivalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla ja niiden käytöstä.
CLP-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1272/2008, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, aineiden ja seosten luokituksista, merkinnöistä ja pakkaamisesta sekä direktiivien 67/548/ETY ja 1999/45/EY muuttamisesta ja kumoamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1907/2006 muuttamisesta.
EEJ	Ei-enää-jätettä
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ETA	Eurooppalainen tekninen arviointi
EU	Euroopan unioni
EUTI	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
hEN	Harmonisoitu tuotestandardi
JRC	Joint Research Center, Euroopan komission yhteinen tutkimuskeskus
Jäteasetus	Valtioneuvoston asetus jätteistä (978/2021)
Jätedirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta
Jätel	Jätelaki (646/2011)
Jätteensiirtoasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1013/2006, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2006, jätteiden siirrosta.

KHO	Korkein hallinto-oikeus
KOM	Euroopan komissio
Lannoitevalmisteasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1009, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, EU-lannoitevalmisteiden asettamista saata-ville markkinoilla koskevien sääntöjen vahvistamisesta ja asetusten (EY) N:o 1069/2009 ja (EY) N:o 1107/2009 muuttamisesta sekä asetuksen (EY) N:o 2003/2003 kumoamisesta.
MARA-asetus	Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maaraken- tamisessa (843/2017)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
POP-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1021, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, pysyvistä orgaanisista yhdisteistä.
Rakennustuoteasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 305/2011, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2011, rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta.
REACH-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006, an- nettu 18 päivänä joulukuuta 2006, kemikaalien rekisteröinnistä, arvi- oinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaa- liviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta.
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
Vesienhoitolaki	Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004)
YSL	Ympäristönsuojelulaki (527/2014)

1 Johdanto

1.1 Johdatus aiheeseen

Nykyistä talousjärjestelmää voidaan kuvata lineaariseksi. Monessa tapauksessa tuotteet valmistetaan, niitä käytetään ja sen jälkeen ne heitetään pois. Tällainen malli pohjautuu siihen, että saatavilla on runsaasti edullisia ja helposti saavutettavissa olevia raaka-aineita ja energiaa. Resursseja ei kuitenkaan planeetallamme ole loputtomasti, mikä pakottaa meidät uudistamaan tapojamme kuluttaa raaka-aineita ja energiaa.¹ Tällä hetkellä kulutamme luonnonvaroja keskimäärin noin 1,6 maapallon edestä. Länsimaissa luku on vielä paljon tätä suurempi.² Jos kulutus jatkuu kuten ennenkin, ihmiskunta kuluttaa vuoteen 2050 mennessä luonnonvaroja kolmen maapallon edestä.³

Kiertotalouden tavoitteena on siirtyminen resurssien tuhlailevasta käytöstä kestävämpään toimintamalliin, jossa materiaalien ja tuotteiden arvo säilyvät paremmin. Uuden mallin tavoitteena on globaalin talouskasvun ja maapallon rajallisten resurssien kulutuksen irtikytkentä.⁴ Kiertotalous perustuu ajatukseen, että hyödykkeitä jaetaan, lainataan, uusiokäytetään, korjataan, kunnostetaan ja kierrätetään, jolloin niiden sisältämien materiaalien arvo säilytetään ja jätteen määrä vähenee.⁵ Kiertotalouteen siirtyminen on systeminen muutos.⁶

Euroopan unionissa on otettu askeleita siirtymiseksi kohti ilmastoneutraalia ja resurssitehokasta talousjärjestelmää. Euroopan komissio hyväksyi vuonna 2015 ensimmäisen kiertotalouden toimintasuunnitelmansa, jonka tarkoituksena on edistää Euroopan siirtymistä kohti kiertotaloutta.⁷

¹ The Ellen MacArthur Foundation 2015, s. 2.

² Backes 2017, s. 8-9.

³ Sustainable development goals, Goal 12: Ensure sustainable consumption and production patterns, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>.

⁴ The Ellen MacArthur Foundation 2015, s. 2.

⁵ European Parliamentary Research Service 2016, s. 1.

⁶ KOM (2015) 614 lopull., s. 19.

⁷ KOM (2015) 614 lopull.

Toimintasuunnitelman yhteydessä hyväksyttiin ns. EU:n jätesäädöspaketti, joka sisälsi pitkän aikavälin tavoitteet jätteen kaatopaikalle sijoittamisen vähentämiseksi ja keskeisten jätevirtojen uudelleenkäyttöön valmistelun ja kierrätyksen lisäämiseksi.⁸ Vuonna 2020 komissio esitti osana vihreän kehityksen ohjelmaansa⁹ uuden kiertotalouden toimintasuunnitelman, jossa keskitytään muun muassa kestävään tuotepoliittiseen kehitykseen, keskeisten tuotteiden arvoketjuihin ja jätteen syntymisen vähentämiseen.¹⁰

Eräänä keskeisenä arvoketjuna kiertotalouden toimintasuunnitelmassa on mainittu rakentaminen, sillä rakennettu ympäristö vaatii valtavasti resursseja ja kuluttaa noin 50 prosenttia kaikesta käyttöönotetusta materiaalista. Rakennusala tuottaa yli 35 prosenttia kaikesta EU:n jätteestä, ja sen kasvihuonekaasupäästöjen arvioidaan olevan 5–12 prosenttia kaikista kansallisista kasvihuonekaasupäästöistä.¹¹ Monet materiaaleista olisivat kierrätettävissä tai ne voitaisiin käyttää uudestaan, mutta kierrätys- ja uudelleenkäyttömäärät vaihtelevat eri puolilla EU:ta.¹²

Rakennus- ja purkujätteen kierrätystä on edistetty esimerkiksi jätedirektiivin¹³ 11 artiklaan sisältyvällä EU:n laajuisella pakollisella tavoitteella, jonka mukaan vaarattomasta rakennus- ja purkujätteestä tuli hyödyntää 70 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Tämä ei yksin ole ollut riittävää, vaan tarvitaan myös erilaisia käytännön toimia. Rakennusten pitkäikäisyys edellyttää myös parannuksia suunnitteluvaiheeseen, jotta rakennusten ympäristövaikutuksia voidaan vähentää ja

⁸ KOM (2015) 614 lopull., s. 2.

⁹ KOM (2019) 640 lopull., Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fi#documents. Vihreän kehityksen ohjelmalla EU pyrkii vastaamaan ilmastonmuutoksen ja ympäristön pilaantumisen aiheuttamiin haasteisiin. Tavoitteena on tehdä EU:sta moderni, resurssitehokas ja kilpailukykyinen talous, jossa ei aiheuteta kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vuoteen 2050 mennessä, jossa talouskasvu ja resurssien käyttö on erotettu toisistaan ja jossa ketään ihmistä eikä mitään aluetta ei jätetä jälkeen muista.

¹⁰ KOM (2020) 98 lopull.

¹¹ KOM (2020) 98 lopull., s. 11.

¹² KOM (2015) 614 lopull., s. 17.

¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta.

niiden osien kestävyttä ja kierrätettävyyttä lisätä.¹⁴ Rakennusten koko elinkaari tulee suunnittelussa ottaa huomioon, myös purkuvaihe.¹⁵

Materiaalitehokkuuden parantamiseksi ja ilmastovaikutusten vähentämiseksi komissio on käynnistänyt uuden kestävän rakennetun ympäristön strategian. Rakennus- ja purkujätteen käsittely on yksi osa rakennusten koko elinkaaren ajan tapahtuvaa kiertotalouden periaatteiden edistämistä. Komissio esittää, että muun muassa tulisi käsitellä rakennusalan tuotteiden kestävyttä ja kierrätysmateriaalien osuutta koskevien vaatimusten mahdollista käyttöönottoa, harkita EU:n lainsäädännössä asetettujen materiaalien hyödyntämistavoitteiden tarkistamista rakennus- ja purkujätteen osalta sekä edistää aloitteita kaivetun maa-aineksen turvallisen, kestävän ja kiertotalouteen perustuvan käytön lisäämiseksi.¹⁶ Tänä vuonna komissio antoi myös kestävän tuotepolitiikan paketin¹⁷, joka sisältää mm. ehdotuksen asetukseksi kestävien tuotteiden ekologisesta suunnittelusta¹⁸ sekä aloitteen rakennustuoteasetuksen tarkistamisesta¹⁹.

Yhtenä komission tavoitteena on luoda hyvin toimivat EU-markkinat uusioraaka-aineille, joiden käyttöön liittyy useita turvallisuuteen, suorituskykyyn, saatavuuteen ja kustannuksiin liittyviä haasteita. Toimivien sisämarkkinoiden luomiseksi komissio aikoo esimerkiksi arvioida mahdollisuuksia kehittää tietyille jätevirroille jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat EU:n laajuiset ei-

¹⁴ KOM (2015) 614 lopull., s. 18.

¹⁵ KOM (2014) 445 lopull., s. 2.

¹⁶ KOM (2020) 98 lopull., s. 11–12.

¹⁷ KOM (2022) 140 lopull.

¹⁸ KOM (2022) 142 lopull.

¹⁹ KOM (2022) 144 lopull.

enää-jätettä (EEJ) -kriteerit.²⁰ Tällä hetkellä EU:ssa on määritelty EEJ-kriteerit rauta-, teräs- ja alumiiniromulle²¹, lasimurskalle²² sekä kupariromulle²³. EU:n määrittelemien kriteerien lisäksi jäsenvaltiot voivat luoda kansallisia EEJ-kriteerejä, jos vastaavia säädöksiä ei ole EU-tasolla annettu.²⁴ Jätedirektiivi mahdollistaa myös muiden jätteiden jätteeksi luokittelun päättymisen, jos kansallinen viranomais on päätöksellään niin ratkaissut. Kansalliset jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat säädökset ja päätökset ovat voimassa vain kyseisessä jäsenmaassa.²⁵

Suomessa on 1.9.2022 tullut voimaan kansallinen asetus arviointiperusteista, joiden perusteella betonijätteestä valmistettu betonimurske lakkaa olemasta jätettä ja määritellään uudelleen tuotteeksi. Jätebetonimursketta voi syntyä purkutoiminnassa sekä ylijäämänä elementti- ja muussa betonteollisuudessa. Valtioneuvoston asetus betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista²⁶ (466/2022) on ensimmäinen kansallinen EEJ-asetus. Siihen sisältyvät säännökset betonijätteen käsittelyvaatimuksista, hyväksyttävistä käyttötarkoituksista ja käyttötarkoituskohtaisista laatuvaatimuksista. Asetuksen tavoitteena on sääntelyn keventäminen ja sujuvoittaminen sekä jäteperäisen materiaalin käytön edistäminen. Jätteen ammattimaiseen tai laitospäin hyödyntämiseen liittyy velvoitteita, jotka saattavat aiheuttaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia jätemateriaaleja käyttävillä toimijoilla, minkä vuoksi jätteeksi luokittelun päättymisen on lupamenettelyjen sujuvoittamisen ohella keino vähentää sääntelytaakkaa ja edistää kiertotaloutta.²⁷

²⁰ KOM (2020) 98 lopull., s. 15.

²¹ Neuvoston asetus (EU) N:o 333/2011, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2011, arviointiperusteista sen määrittämiseksi, milloin tietyntyyppiset romumetallit lakkaavat olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY nojalla.

²² Komission asetus (EU) N:o 1179/2012, annettu 10 päivänä joulukuuta 2012, arviointiperusteista sen määrittämiseksi, milloin lasimurska lakkaa olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY nojalla.

²³ Komission asetus (EU) N:o 715/2013, annettu 25 päivänä heinäkuuta 2013, arviointiperusteista sen määrittämiseksi, milloin kupariromu lakkaa olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY nojalla.

²⁴ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 1.

²⁵ Ympäristöministeriö 2018, s. 41.

²⁶ Käytän tässä tutkielmassa asetuksesta myös nimityksiä betonimurskeasetus ja betonimurskeen EEJ-asetus.

²⁷ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 1.

Betonimursketta syntyy vuosittain noin kaksi miljoonaa tonnia, ja se onkin suurin yksittäinen rakennusjätejake Suomessa. EEJ-asetus mahdollistaa murskeen käyttämisen asetuksessa määriteltiin käyttötarkoituksiin vastaavan uuden tuotteen tapaan. Jätteeksi luokittelun päätyttyä materiaalia käytettäessä ei tarvitse noudattaa jätteen hyödyntämiseen liittyviä velvoitteita, mikä parantaa sen hyödynnettävyyttä. Betonijätettä on jo aikaisemman lainsäädännön puitteissa voitu hyödyntää esimerkiksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa annetun valtioneuvoston asetuksen (843/2017, MARA-asetus) nojalla maarakennuskäytössä. Aikaisemmin olleissa olleet hyödyntämismahdollisuudet eivät ole poistumassa, vaan jäävät voimaan uuden asetuksen mahdollistaman käytön rinnalle.²⁸

Betonin valmistaminen nyky menetelmillä on merkittävä kasvihuonekaasupäästöjen lähde.²⁹ Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen ohella jäteperäisen betonimurskeen käyttäminen voi auttaa vähentämään neitseellisten maa-ainesten tarvetta. Maa- ja kallioperän kiviainekset ovat uusiutumattomia luonnonvaroja, joita käytetään Suomessa nykyisin arviolta 130–150 miljoonaa tonnia vuodessa. Määrä on suhteessa asukasmäärään suurimpia EU:ssa. Maa-aineksista käytetään lähinnä soraa, hiekkaa ja kalliokiviainesta, ja niitä käytetään yleisimmin teiden rakentamiseen ja kunnossapitoon sekä talonrakennukseen.³⁰

Betonimurskeella voidaan korvata rakentamisessa tarvittava luonnon maa- ja kiviaineksia. Erityisesti tiheään asutuilla alueilla jätteillä voi olla merkittävä asema luonnon kiviainesten korvaajana, sillä näillä alueilla kiviaineksia voidaan joutua hankkimaan pitkän matkan päästä rakennuskohteista.³¹ Betonimursketta käyttämällä voidaan myös vähentää maa-ainesten ottamiseen liittyviä

²⁸ Valtioneuvoston asetus arviointiperusteista sen määrittämiseksi milloin betonimurske lakkaa olemasta jätettä, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM034:00/2018>, Betonimurskeen jätteeksi luokittelun päätyminen etenee, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410903/betonimurskeen-jatteeksi-luokittelun-paattyminen-etenee>.

²⁹ Valtioneuvoston asetus arviointiperusteista sen määrittämiseksi milloin betonimurske lakkaa olemasta jätettä, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM034:00/2018>.

³⁰ Ympäristöministeriö 2020, s. 20, Mikkola 2013, s. 43.

³¹ Mikkola 2013, s. 43.

haitallisia ympäristövaikutuksia, jotka voivat kohdistua esimerkiksi maisemaan, alueen geologiaan ja biologisiin luonnonarvoihin sekä soranottoalueilla erityisesti pohjavesiolosuhteisiin. Maa-ainesten otosta voi aiheutua myös melu-, tärinä- ja pölyhaittoja lähiympäristöön.³²

Resurssitehokkuuteen ja kiertotalouteen kytkeytyvät olennaisesti kestävän ja säästävän käytön periaatteet. Kestävän käytön periaatteen mukaan uusiutuvia luonnonvaroja, kuten metsiä tai vesivaroja, ei pidä käyttää yli niiden uusiutumiskyvyn. Luonnonvarat voivat tässä yhteydessä tarkoittaa sekä elollisia että elottomia luonnonvaroja. Käytön laatu tai määrä ei saa pitkällä aikavälillä johtaa biologisen monimuotoisuuden vähenemiseen. Säästävän käytön periaate taas tarkoittaa, että uusiutumattomia tai hyvin hitaasti uusiutuvia luonnonvaroja, kuten mineraaleja, tulee käyttää harkitusti ja resurssitehokkaasti. Tämä periaate näkyy käytännössä esimerkiksi jätelaissa (646/2011) ja maa-aineslaissa (555/1981).³³ Toisaalta erityisesti Euroopan unionin oikeudessa tärkeä ennalta varautumisen periaate korostaa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemista, ja saattaa siten vaikuttaa vastakkaiseen suuntaan vaikeuttaen materiaalikiertojen toteutumista.³⁴

1.2 Tutkimuskysymykset, menetelmät ja lähdeaineisto

Tutkimukseni tarkoituksena on tulkita ja systematisoida betonimurskeen hyödyntämisen sääntelyä Suomessa. Tavoitteenani on tutkia, miten oikeustila betonimurskeen hyödyntämisen näkökulmasta muuttuu uuden betonimurskeen EEJ-asetuksen myötä. Näiltä osin tutkielmani on lainopillinen. Lisäksi tavoitteena on tarkastella sitä, miten sääntelyssä on otettu huomioon yhtäältä kiertotalouden edistämisen ja toisaalta ympäristönsuojelun tavoitteet, sillä nämä saattavat olla keskenään osittain ristiriitaisia. Näin ollen tutkimuksessani on myös arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksen piirteitä.

³² Ympäristöministeriö 2020, s. 22. Maa-ainesten ottamiseen liittyvistä ongelmakohtista ja kiviaineksen korvaamisesta myös esim. Vihervuori 1989, s. 4–13.

³³ Ekroos ym. 2012, s. 24, 545, Kuusiniemi 2013, s. 90–91, Kokko 2017b, s. 140–143. Ympäristöoikeuden luonnonvaranäkökulmasta lisää esim. Similä 2016.

³⁴ Turunen 2017, s. 186.

Tutkimuskysymykset olen muotoillut seuraavasti:

- 1) Miten betonimurskeen hyödyntämistä säännellään tällä hetkellä Suomessa?
- 2) Miten betonimurskeen hyödyntämisen mahdollisuudet ja rajoitteet muuttuivat uuden EEJ-asetuksen seurauksena?
- 3) Miten uudessa sääntelyssä huomioidaan kiertotalouden edistämisen ja toisaalta ympäristönsuojelun tavoitteet?

Ensimmäiset kaksi tutkimuskysymystäni ovat lainopillisia. Lainopin tavoitteena on voimassa olevan oikeuden sisällön selventäminen ja voimassa olevan normatiivisen materiaalin systematisointi eli uudelleen kokoaminen. Selventäminen voi tarkoittaa säännösten tulkintaa, normisuositusten antamista (de lege lata) sekä suosituksia lainsäädännön muuttamiseksi (de lege ferenda).³⁵ Koska tutkimukseni kohteena on keskeisesti uusi sääntely, joka on vasta tullut voimaan, keskityn lähinnä sen sisällön selventämiseen ja tulkitsemiseen. Tutkimukseni ei sisällä de lege ferenda -tyyppisiä kannanottoja lainsäädännön muuttamisesta.

Kolmas tutkimuskysymykseni keskittyy enemmän sääntelyn arviointiin ja edustaa näin ollen arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksellista näkökulmaa. Ympäristöoikeudellisessa arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksessa tavoitteena on perustella ohjauskeinojen käyttöä koskevia valintoja. Tämä voi tapahtua esimerkiksi vertailemalla eri ohjauskeinojen sopivuutta kulloiseenkin sääntelytilanteeseen, tutkimalla ohjauskeinojen kehittymistä ja arvioimalla niiden vaikutuksia. Arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksen käsite ei ole vakiintunut, ja kirjallisuudessa käytetään usein myös esimerkiksi termiä sääntelyteoreettinen ympäristöoikeuden tutkimus, jolla voidaan tilanteen mukaan tarkoittaa samaa tai eri asiaa. **Määttä** mukaan arviointi- ja ohjauskeinotutkimus on väljä yleiskäsite.³⁶

Kokon mukaan sääntelyteoreettinen ympäristöoikeuden tutkimus pyrkii löytämään tarkoituksenmukaisen ympäristösääntelyn johonkin tarkoitukseen. Se voi keskittyä esimerkiksi sääntelyn

³⁵ Kokko 2016, s. 31–32.

³⁶ Määttä 2016, s. 140, 166.

vaikuttavuuteen, kustannustehokkuuteen, yhdenvertaisuuteen tai poliittiseen hyväksyttävyyteen. Tutkimuskohteena voi olla myös sääntelyn johdonmukaisuus, ristiriidattomuus ja yhdenmukaisuus.³⁷ Tässä tutkimuksessa keskityn arvioimaan sitä, miten mahdollisesti ristiriitaisetkin sääntelyn tavoitteet näkyvät uudessa betonimurskeen EEJ-asetuksessa, ja millaisiin ratkaisuihin ne ovat asetusta säädettäessä johtaneet.

Aineistona tutkimuksessa käytän kansallisia ja Euroopan unionin virallislähteitä, kansallista ja kansainvälistä oikeuskirjallisuutta, oikeustapauksia sekä erilaisia internetsivustoja. Oikeustapauksissa keskityn korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuihin ja Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuihin. Koska uutta betonimurskeen EEJ-asetusta koskevaa kirjallisuutta ei luonnollisesti ole vielä juurikaan olemassa, hyödynsin tutkimuksessani aineistona myös esimerkiksi asetusluonnoksesta annettuja lausuntoja.

1.3 Tutkielman rakenne ja rajaus

Tutkielmassa on kuusi päälukua. Ensimmäinen luku sisältää johdannon aiheeseen sekä tutkimuskysymysten ja -menetelmien, lähdeaineiston sekä tutkielman rakenteen ja rajausten määrittelyn. Toisessa luvussa määrittelen tutkielman kannalta keskeiset jätelainsäädäntöön liittyvät käsitteet. Käyn tässä osiossa läpi jätteen määritelmän, jätehierarkian sekä jätteeksi luokittelun päättymisen eri vaihtoehtoiset menettelyt. Kolmas pääluku käsittelee jätteeksi luokittelun päättymisen vaikutuksia, erityisesti betonimurskeen osalta.

Neljännessä luvussa tarkastelen betonimurskeen hyödyntämistä jätteenä ympäristöluvan nojalla ja MARA-asetuksen mukaisesti. Luvussa käsitellään lyhyesti myös näiden menettelyjen havaittuja ongelmakohtia. Viides pääluku keskittyy uuteen betonimurskeen EEJ-asetukseen ja betonimurskeen hyödyntämismahdollisuuksiin tuotteena. Käyn läpi uuden asetuksen soveltamisalaa sekä sen asettamia arviointiperusteita ja vaatimuksia ja vertaan näitä erityisesti MARA-asetuksen mu-

³⁷ Kokko 2016, s. 38–39, Kokko 2017a, s. 1057–1058.

kaiseen menettelyyn. Tässä luvussa myös tarkastelen tarkemmin sitä, miten uudessa EEJ-asetuksessa näkyvät kiertotalouden ja ympäristönsuojelun tavoitteet. Kuudes ja viimeinen luku sisältää yhteenvetoa ja aiheesta tekemäni johtopäätökset.

Keskityn tutkimuksessani käsittelemään betonimurskeen hyödyntämisen sääntelyä Suomessa. Sääntelyllä on vahvasti EU-oikeudellinen tausta, mitä käydään myös tutkielmassa läpi, mutta rajaan työn ulkopuolelle vastaavan EEJ-sääntelyn muissa valtioissa. Kiinnostavaa ja aiheellista olisi tehdä vertailua erityisesti muiden EU-maiden kansallisesta jätteenkierron luokittelun päättymistä koskevasta sääntelystä, mutta se jää aikataulullisista ja tutkielman pituuteen liittyvistä syistä tästä työstä pois. Tutkielmassa ei myöskään käsitellä sivutuotteisiin liittyvää sääntelyä, vaikka se liittyy läheisesti aiheeseen.

2 Keskeisiä jätelainsäädännön käsitteitä

2.1 Jätteen määritelmä

Jätteen määritelmä sisältyy Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2008/98/EY jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta eli niin sanottuun jätedirektiiviin. Jätedirektiivissä säädetään sen 1 artiklan mukaan toimenpiteistä, joilla suojellaan ympäristöä ja ihmisten terveyttä ehkäisemällä tai vähentämällä jätteen syntymistä sekä jätteen syntymisen ja jätehuollon aiheuttamia haittavaikutuksia ja vähentämällä materiaalien käytöstä aiheutuvia kokonaisvaikutuksia sekä parantamalla käytön tehokkuutta. Jätedirektiivin 3 artiklan mukaan jätteellä tarkoitetaan ”mitä tahansa ainetta tai esinettä, jonka haltija poistaa käytöstä, aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä”.

Jätedirektiivi on Suomen lainsäädännössä implementoitu jätelailla (646/2011, JäteL), jonka 1 §:n mukaan sillä pyritään kiertotalouden ja luonnonvarojen kestäväen käytön edistämiseen sekä jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen. Lain tavoitteena on myös ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle, varmistaa jätehuollon toimivuus sekä ehkäistä roskaantumista. Jätedirektiiviä vastaava jätteen määritelmä on jätelain 5 §:ssä.

Nimenomaan käytöstä poistaminen (engl. to discard) on jätteen määritelmässä olennaista. Esimerkiksi materiaalin taloudellisella arvolla ei ole merkitystä.³⁸ Jätteen käsite on tiiviisti yhteydessä jätelain tavoitteisiin ja jätehierarkiaan. Käsitteen on oltava riittävän laaja, jotta se suojaisi ympäristöä ja ihmisten terveyttä jätemateriaalien aiheuttamilta riskeiltä. Toisaalta sen täytyy

³⁸ Krämer 2016, s. 371.

joustaa silloin, kun sääntely ei ole tarpeellista huomioiden jätelain tavoitteet.³⁹ Lainkäytön ennakoitavuus ja yhtenäisyys edellyttävät määritelmältä tarkkuutta.⁴⁰ Selkeys ja ennakoitavuus ovat tärkeitä esimerkiksi jätettä toiminnassaan käyttäville toiminnanharjoittajille.⁴¹

Jätteen määritelmän muodostumisessa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuilla on ollut merkittävä rooli. Varhaisissa ratkaisuissa painopiste oli vahvasti ihmisten terveyden ja ympäristön suojelussa jätteiden aiheuttamilta haitoilta ja jätteen käsitettä tulkittiin laajasti. Myöhemmissä ratkaisuissa alettiin kiinnittää enemmän huomiota materiaalin hyödyntämismahdollisuuksiin, ja niissä muotoutuivat sivutuotteen ja jätteeksi luokittelun päättymisen käsitteet. Sittemmin nämä käsitteet on määritelty lain tasolla jätedirektiivissä. Kuitenkin myös tämän jälkeen jätteen määritelmästä on ollut jäsenvaltioissa epäselvyyttä, ja unionin tuomioistuin on antanut ratkaisuja asiaan liittyvissä ennakkoratkaisuissa.⁴²

Tapauksessa *Vessoso ja Zanetti* Euroopan unionin tuomioistuin lausui, että jätteen määritelmän ulkopuolelle eivät jää sellaiset aineet tai esineet, jotka voidaan käyttää taloudellisesti uudelleen.⁴³ Tapauksessa *Tombesi ym.* unionin tuomioistuin puolestaan totesi, että jätteen käsite on ymmärrettävä siten, että sen alaan kuuluvat ”aineet ja esineet, joita voidaan käyttää taloudellisesti uudelleen, riippumatta siitä, että tällainen aine voi olla kaupan kohteena tai noteerattu julkisissa tai yksityisissä tavarapörsseissä”.⁴⁴ Myös tapauksessa *Inter-Environnement Wallonie* unionin tuomioistuin vahvisti tätä tulkintaa. Se totesi, että aine ei jää jätteen määritelmän ulkopuolelle vain sen vuoksi, että se on suoraan tai välillisesti mukana teollisuustuotantoprosessissa.⁴⁵

Tapauksessa *ARCO Chemie Nederland ym.* Euroopan unionin tuomioistuin katsoi, että päätettäessä siitä, onko aineen käyttö polttoaineena kyseisen aineen hävittämistä, sillä ei ole merkitystä,

³⁹ Ympäristöministeriö 2018, s. 43.

⁴⁰ Suomen ympäristökeskus 2006, s. 10.

⁴¹ Turunen 2018b, s. 67.

⁴² Turunen – Alaranta 2021, s. 51–53.

⁴³ Yhdistetyt asiat C-206/88 ja C-207/88, *Vessoso ja Zanetti*, ECLI:EU:C:1990:145.

⁴⁴ Yhdistetyt asiat C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, *Tombesi ym.*, ECLI:EU:C:1997:314.

⁴⁵ Asia C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL v Région wallonne*, ECLI:EU:C:1997:628.

että ainetta voidaan hyödyntää polttoaineena ympäristöhygieenisesti vastuullisella tavalla ilman huomattavia muutoksia. Tuomioistuimen mukaan se, että aine on peräisin jätedirektiivin mukaisesta hyödyntämistoimesta, on vain yksi niistä seikoista, jotka tulee ottaa huomioon ratkaistessa, onko aine edelleen jätettä. Ratkaisussa on huomioitava kaikki asiaan vaikuttavat seikat. Olennaista on hävittämisen, hävittämisaikomuksen tai hävittämisvelvollisuuden määritelmän täyttyminen.⁴⁶

Tapauksessa *Palin Granit*⁴⁷ EUTI otti kantaa siihen, määriteltiinkö louhostoiminnassa syntyvä sivukivi jätteeksi vai ei:

Tapauksessa oli kyse kuntayhtymän hallituksen Palin Granit Oy:lle myöntämästä graniittilouhimoa koskevasta ympäristöluvasta. Louhinnassa syntyvä sivukivi oli tarkoitus varastoida louhimoalueen läheisyyteen. Hakemuksessa oli esitetty sivukiven hyödyntämismahdollisuuksia esimerkiksi maantäytösmateriaalina. Lääninhallitus oli valittanut luvasta, sillä sen näkemyksen mukaan kyseessä oli kaatopaikka, ja kaatopaikkaa koskevan ympäristöluvan myöntäminen ei kuulu Suomen lainsäädännön mukaan kunnallisten viranomaisten toimivaltaan. Asian ratkaisu riippui ensisijaisesti siitä, katsottiinko louhostoiminnassa syntyvä sivukivi jätteeksi vaiko ei.

EUTI totesi ratkaisussaan, että jätteen käsitettä ei tule tulkita suppeasti, jotta jätedirektiivin tavoite ihmisten terveyden ja ympäristön suojelusta toteutuu. Huomioitava on myös ennalta varautumisen periaate, jolle yhteisön ympäristöpolitiikka olennaisesti perustuu. Ottaen huomioon tämä velvollisuus tulkita laajasti jätteen käsitettä, EUTI katsoi, että sivutuotteista on kyse vain silloin, kun "esineen, materiaalin tai raaka-aineen uudelleenkäyttö ilman edeltäviä muuntamistoimia ja tuotantoprosessin jatkeena on varmaa eikä ainoastaan mahdollista". Tuomioistuin totesi myös, että sivukiven varastointipaikka, sen koostumus tai sen vaarattomuus ihmisille tai ympäristölle eivät ole seikkoja, jonka perusteella sivukivi pitäisi jättää luokittelematta jätteeksi.

Tapauksessa *AvestaPolarit Chrome* unionin tuomioistuin antoi ratkaisun, jonka mukaan kaivostuominnassa syntyvää sivukiveä ja malmin rikastuksessa syntyvää rikastushiekkaa oli lähtökohtaisesti

⁴⁶ Yhdistetyt asiat C-418/97 ja C-419/97, *ARCO Chemie Nederland ym.*, ECLI:EU:C:2000:318.

⁴⁷ Asia C-9/00, *Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, EU:C:2002:232.

pidettävä jätteenä, kun aineiden haltija hävitti, aikoi hävittää tai oli velvollinen hävittämään ne. Poikkeuksen muodosti tilanne, jossa aineiden haltija käytti niitä laillisesti kyseisen kaivoksen käytävien välttämättömään täyttämiseen ja esitti riittävät takeet aineiden yksilöimisestä ja tosiasiallisesta käytöstä.⁴⁸ EUTI on myös esimerkiksi tapauksessa *Saetti ja Frediani* todennut, että tarkoitukSELLISESTI tuotettu tai muiden öljypolttoaineiden rinnalla öljynjalostamossa syntyvä öljykoksi, jota käytetään varmasti polttoaineena joko jalostamon tai muiden yritysten tarpeisiin, ei ole jätedirektiivissä tarkoitettua jätettä.⁴⁹ Toiminnassa syntyvä aine ei siis välttämättä ole jätettä, jos sen käytöstä on varmuus.

Betonimursketta voi syntyä purkutoiminnassa sekä ylijäämänä elementti- ja muussa betoniteollisuudessa.⁵⁰ Rakennus- ja purkujätteellä tarkoitetaan jätelain 6 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan jätettä, joka syntyy ”rakennuksen tai muun kiinteän rakennelman uudis- ja korjausrakentamisessa ja purkamisessa, maa- ja vesirakentamisessa sekä muissa rakennus- ja purkutoiminoissa”. Rakennus- ja purkujäte sisältää jätelajit, jotka sisältyvät jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (978/2021, jäteasetus) liitteeseen 4 sisältyvän jäteluettelon nimikeryhmään 17. Purkamisessa syntyneen betonimurskeen jättekoodi on 17 01 01. Teollisuuden ylijäämänä syntynyt betonijäte kuuluu nimikeryhmään 10 ja sen jättekoodi on 10 13 14. Uusi EEJ-asetus koskee myös betonijätteitä, joiden jättekoodi on 16 03 04 tai 19 12 12. Näihin kuuluu tiettyjä epäkurantteja ja käyttämättömiä tuotteita sekä jätteiden mekaanisessa käsittelyssä syntyviä jätteitä.

2.2 Jätehierarkia

Jätedirektiivissä ja siten myös jätelaissa keskeinen elementti on etusijajärjestys eli jätehierarkia. Jätelain 8 §:ssä asetetaan yleinen velvollisuus noudattaa etusijajärjestystä. Tämä tarkoittaa 8.1 §:n mukaan sitä, että kaikessa toiminnassa on mahdollisuuksien mukaan ensisijaisesti vähennettävä syntyvän jätteen määrää ja haitallisuutta. Jos jätettä kuitenkin syntyy, jätteen haltijan tulee

⁴⁸ Asia C-114/01, *AvestaPolarit Chrome Oy*, ECLI:EU:C:2003:448.

⁴⁹ Asia C-235/02, *Saetti ja Frediani*, EU:C:2004:26.

⁵⁰ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 1.

ensisijaisesti valmistella jäte uudelleenkäyttöä varten. Toisella sijalla on kierrätys. Mikäli kierrätys ei ole mahdollista, on jäte hyödynnettävä muulla tavoin. Viimeisellä sijalla jätehierarkiassa on jätteen loppukäsittely. Jätehierarkian toimeenpanolla vähennetään syntyvän jätteen määrää, varmistetaan korkealaatuinen kierrätys ja se, että kierrätettyä jätettä käytetään merkittävänä raaka-aineiden lähteenä.⁵¹

Uudelleenkäytöllä tarkoitetaan jätelain 6 §:n mukaan "tuotteen tai sen osan käyttämistä uudelleen samaan tarkoitukseen kuin mihin sen on alun perin suunniteltu" (1 momentin 20 kohta). Uudelleenkäytön valmistelu puolestaan tarkoittaa toimintaa jätteen tarkistamiseksi, puhdistamiseksi tai korjaamiseksi, jolla käytöstä poistettu tuote tai sen osa valmistellaan käytettäväksi uudelleen ilman muuta esikäsittelyä (1 momentin 21 kohta). Jätteen kierrätys taas on "toimintaa, jossa jäte valmistetaan tuotteeksi, materiaaliksi tai aineeksi joko alkuperäiseen tai muuhun tarkoitukseen". Jätteen hyödyntäminen energiana tai jätteen valmistaminen polttoaineeksi tai maantäyttöön käytettäväksi aineeksi ei jätelain määritelmän mukaan ole kierrätystä (1 momentin 22 kohta).

Jätteen hyödyntämisellä tarkoitetaan toimintaa, jonka ensisijaisena tuloksena jäte käytetään hyödyksi tuotantolaitoksessa tai muualla taloudessa siten, että se korvaa kyseiseen tarkoitukseen muutoin käytettäviä aineita tai esineitä. Hyödyntämiseksi katsotaan myös jätteen valmistelu tällaista tarkoitusta varten (6 § 1 momentti 23 kohta). Materiaalina hyödyntäminen tarkoittaa muuta jätteen hyödyntämistä kuin hyödyntämistä energiana tai jätteen valmistamista polttoaineeksi tai muutoin energianlähteenä käytettäväksi materiaaliksi (1 momentin 34 kohta).

Maantäyttö on "jätteen hyödyntämistä, jossa tarkoitukseen soveltuvaa vaaratonta jätettä käytetään louhittujen alueiden kunnostamisessa tai maisemointiin liittyvissä maanrakennustöissä" (6 § 1 momentti 25 kohta). Tässä olennaista on, että jäte korvaa muuten käytettävää ei-jäteperäistä

⁵¹ HE 40/2021 vp, s. 8.

materiaalia.⁵² Jätteen loppukäsittelyllä tarkoitetaan jätteen sijoittamista kaatopaikalle, polttoa ilman energian talteenottoa tai muuta vastaavaa toimintaa, joka ei ole jätteen hyödyntämistä, vaikka toiminnan toissijainen seuraus olisikin jätteen sisältämän aineen tai energian hyödyntäminen. Tähän katsotaan kuuluvaksi myös jätteen valmistelu loppukäsittelyä varten (1 momentin 26 kohta). Jätteiden hyödyntämis- ja loppukäsittelytoimet on tarkemmin määritelty jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen liitteissä 1 ja 2.

Toiminnan sijoittumista jätehierarchyään on tarkasteltu myös oikeuskäytännössä. Seuraavassa tapauksessa KHO 2022:22 korkeimman hallinto-oikeuden oli ratkaistava, oliko tapauksessa kyse jätteen hyödyntämisestä vai loppukäsittelystä.

Tapauksessa oli kyse toimintansa lopettaneen sellutehtaan jätevesien käsittelyyn käytetyn jälkilammikon kunnostamisesta. Yhtiö oli hakenut kunnostamiseen ympäristölupaa ja esittänyt, että lammi-kosta ruopattava haitta-aineita sisältävä liete käytettäisiin geotuubeissa ns. hyötykäyttökentän rakenteena. Kenttää oli tarkoitus käyttää varastoalueena teollisuustoiminnassa. Korkeimman hallinto-oikeuden tuli tapauksessa ratkaista, oliko jätteen hyödyntämiseen maarakentamisessa perusteltu ja uskottava tarve, vai oliko kyse jätteen loppukäsittelystä.

Arvioinnissa tarkasteltiin vakiintuneen tulkintakäytännön mukaisesti aitoa hyötykäyttötarkoitusta, hyödynnettävän jätteen määrää, jätteen teknisiä ominaisuuksia, luonnonrakennusmateriaalien korvattavuutta sekä ympäristövaikutuksia kokonaisuudessaan verrattuna jätteen loppukäsittelyyn. Ympäristövaikutusten arvioinnissa tuli ottaa huomioon varovaisuusperiaate. Hakemuksessa esitetyn riskinarvioinnin perusteella lietteen sisältämistä haitallisista aineista ei olisi aiheutunut pitkälläkään aikavälillä merkittäviä riskejä ympäristölle tai ihmisille. Riskinarviointi ei kuitenkaan osoittanut, että pitkällä aikavälillä ei tapahtuisi ollenkaan haitta-aineiden kulkeutumista. Lupahakemuksesta ei myöskään käynyt ilmi, että geotuubeilla olisi korvattu luonnonmateriaaleja.

⁵² Guidance on the interpretation of the term backfilling, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/4953052/Guidance-on-Backfilling.pdf/c18d330c-97f2-4f8c-badd-ba446491b47e>.

KHO katsoi, että huolimatta jätteen hyötykäyttöä tukevista seikoista, tapauksessa oli kokonaisarvioinnin perusteella kyse jätteen loppukäsittelystä. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muutettu.⁵³

Sitova velvoite noudattaa etusijajärjestystä on jätelain 8.2 §:n mukaan toiminnanharjoittajalla, jonka tuotannossa syntyy jätettä tai joka kerää ammattimaisesti tai ammatti- tai laitospäiväisesti käsittelee jätettä. Velvoite on myös jätelain 48 §:ssä tarkoitetulla tuottajalla ja muulla jätehuoltoon osallistuvalla ammattimaisella toimijalla. Etusijajärjestystä on noudatettava niin, että saavutetaan kokonaisuutena arvioiden lain tarkoituksen kannalta paras lopputulos. Kokonaisarvioinnissa huomioidaan tuotteen ja jätteen koko elinkaaren aikaiset vaikutukset, ympäristönsuojelun varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteet sekä toiminnanharjoittajan tekniset ja taloudelliset edellytykset etusijajärjestyksen noudattamiseen.

Jäteasetuksen 25 §:ssä säädetään rakennus- ja purkujätteen määrän ja haitallisuuden vähentämisestä. Kyseisen lainkohdan mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän tulee huolehtia hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta siten, että käyttökelpoiset rakennusosat ja -materiaalit otetaan talteen ja käytetään uudelleen jätelain 8 §:n mukaisesti ja että toiminnassa syntyy mahdollisimman vähän ja mahdollisimman haitatonta rakennus- ja purkujätettä. Myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 154 §:n mukaan rakennuksen tai sen osan purkaminen pitää järjestää siten, että mahdollistetaan käyttökelpoisten rakennusosien hyväksi käyttäminen, ja huolehditaan purkamisessa syntyvän rakennusjätteen käsittelystä. Rakennus- ja purkujätteen haltijan on myös jäteasetuksen 26 §:n mukaan järjestettävä erilliskeräys ainakin lainkohdassa mainituille jätelajeille, joihin muun muassa betoni kuuluu. Erilliskerätty jäte tulee toimittaa käsittelyyn, jossa mahdollisimman suuri osa jätteestä voidaan valmistella uudelleenkäyttöön tai muuten kierrättää tai hyödyntää materiaalina mahdollisimman korkealaatuisesti.

⁵³ Ks. jätteen määritelmän, hyödyntämisen ja loppukäsittelyn arvioinnista myös esim. ratkaisut KHO 2013:182 ja KHO 2021:95.

Rakennus- ja purkujätteen hyödyntämiselle on asetettu valtakunnallinen tavoite jättesetuksen 27 §:ssä. Tavoitteena on, että rakennus- ja purkujätteestä hyödynnettäisiin valtakunnallisesti ka-
lenterivuosittain vähintään 70 prosenttia, muutoin kuin energiana tai polttoaineeksi valmistami-
sessa. Tavoitteen ulkopuolelle jäävät kallio- tai maaperästä irrotetut maa- ja kiviainekset sekä
vaaralliset jätteet.

Käytännössä erilliskeräystä ei rakennus- ja purkutyökohteissa ole toteutettu kattavasti. Raken-
nus- ja purkujätteen hyödyntämisaste on Suomessa vaihdellut viime vuosina runsaasta 50 pro-
sentista 60 prosenttiin. Voimassa olevan 70 prosentin tavoitteen saavuttaminen vaatii merkittä-
viä lisätoimia rakennus- ja purkujätteen erilliskeräyksen, kierrätyksen ja muun materiaalin hyö-
dyntämisen tehostamiseksi. Myös tilastointiin on liittynyt merkittäviä epävarmuustekijöitä, joita
pyritään jatkossa vähentämään muun muassa digitaalisilla ratkaisuilla.⁵⁴

2.3 Jätteen luokittelun päättymisen

2.3.1 Kriteerit jätteen luokittelun päättymiselle

Samoin kuin jätteen käsitteestä ja jätehierarkiasta, myös jätteen luokittelun päättymisestä sää-
detään EU-tasolla jätedirektiivissä ja kansallisella tasolla jätelaissa. Jätedirektiivin jätteen luokit-
telun päättymistä koskevaa 6 artiklaa muutettiin osittain Euroopan parlamentin ja neuvoston di-
rektiivillä (EU) 2018/851 jätteen luokittelusta annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta, mikä edellytti
muutoksia myös jätelakiin. Jätelaissa jätteen luokittelun päättymisen edellytyksistä säädetään
uudessa 5 b §:n 1 momentissa.

Jätteen luokittelun päättymistä koskevien kriteerien täyttymisen katsotaan tarkoittavan sitä,
että materiaalia voidaan käyttää raaka-aineena tuotannossa tai tuotteena soveltuvassa käyttö-

⁵⁴ HE 40/2021 vp, s. 19.

tarkoituksessa ilman että sen käytöstä aiheutuu vaaraa tai haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle.⁵⁵ EEJ-säätelyn tavoitteena on poistaa jätestatuksen aiheuttamat säätelytaakat sellaisten materiaalien käyttämiseltä, joiden osalta ne eivät suojaa ympäristöä tai ihmisten terveyttä jätelainsäädännön tavoitteiden mukaisesti.⁵⁶ **Turunen** on luokitellut EEJ-säätelyn ohjauskeinoihin, joka vaikuttaa sekä alkutuotantoon että jätteiden loppukäsittelyyn.⁵⁷

Jätelain 5 b §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan jäte, joka on kierrätetty tai muuten hyödynnetty, ei ole enää jätettä, jos sitä on määrä käyttää erityisiin tarkoituksiin. Tätä edellytystä on uudessa pykälässä väljennetty. Aiemmassa säännöksessä edellytettiin aineen tai esineen yleistä käyttöä tiettyihin tarkoituksiin. Nyt riittää, että aineelle tai esineelle on selkeästi tiedossa käyttökohde. Käyttötarkoituksia voi olla myös useampia erilaisia. Kevennetty vaatimus tukee osaltaan innovaatioita ja edistää materiaalien uusien käyttötarkoitusten syntymistä.⁵⁸ Käyttötarkoitusta koskeva kriteeri ohjaa muiden kriteerien soveltamista ja tulkintaa.⁵⁹ Hyödyntämisen kriteeriä ei voida pitää kovin korkeana, sillä vähimmillään hyödyntäminen voi tarkoittaa esimerkiksi sen silmämääräistä tarkastamista, että jätevirran laatu täyttää tuotannossa vaaditut kriteerit ja aine tai esine on näin läpikäynyt hyödyntämisprosessin EEJ-kriteerien määräämällä tavalla.⁶⁰

Jätelain 5 b §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan jätteellä on oltava markkinat tai kysyntää. Selvin tapa osoittaa materiaalilla olevan markkinat ja kysyntää, ovat olemassa olevat toimitussopimukset. Myös esimerkiksi sopimusvalmistelut ja lausunnot potentiaalisilta ostajilta sekä markkinaselvitykset- ja tutkimukset voidaan ottaa huomioon.⁶¹ Varman ja potentiaalisen käytön erottaminen voi toisinaan olla haastavaa. Jätteeksi luokittelun päättymisestä voidaan kuitenkin säätää myös

⁵⁵ Ympäristöministeriö 2019, s. 5.

⁵⁶ Turunen 2018a, s. 52.

⁵⁷ Turunen 2015, s. 304.

⁵⁸ HE 40/2021 vp, s. 10, 135, Turunen 2018b, s. 90.

⁵⁹ Turunen 2014, s. 31.

⁶⁰ Ympäristöministeriö 2018, s. 55.

⁶¹ Ympäristöministeriö 2019, s. 14.

sellaisten jätevirtojen osalta, joiden markkinat ovat vähemmän kehittyneet. Kysyntää arvioitaessa voidaan huomioida myös mahdollisuus vaikuttaa siihen sääntelyn avulla, esimerkiksi poistamalla hallinnollisia pullonkauloja.⁶²

Muita markkinoiden ja kysynnän kehittymiseen vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi neitseellisen materiaalien saatavuus sekä neitseellisen ja jäteperäisen materiaalin väliset hinnan ja laadun erot. Markkinoita ja kysyntää koskevaa kriteeriä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös saatavuuden tai kysynnän kausittaisuus tai tulevaisuuden markkinanäkymät. Markkinoita ja kysyntää arvioidaan EU:n laajuisissa säädöksissä EU-tasolla ja vastaavasti kansallisessa sääntelyssä kansallisella tasolla.⁶³

Kolmannen edellytyksen (JäteL 5 b §:n 1 momentin 3 kohta) mukaan jätteen pitää täyttää käyttötarkoituksensa mukaiset tekniset vaatimukset ja olla vastaaviin tuotteisiin sovellettavien säännösten ja standardien mukainen. Kriteerin tavoitteena on varmistaa, että materiaalin käyttäminen suunniteltuun käyttötarkoitukseen ei ole lainvastaista. Toisaalta pyritään myös siihen, että materiaalia voidaan käyttää turvallisesti. Tämän kriteerin täyttymisen kannalta on olennaista, että jätesääntelyn tilalle tuleva sääntelykehikko kartoitetaan, jotta pystytään varmistamaan ympäristö- ja terveysvaikutusten hallitseminen myös jätelainsäädännön soveltumisen loputtua. EEJ-materiaalien tuotelainsäädännön vastaavuutta voidaan säännellä tehokkaasti määrittelemällä EEJ-asetuksessa materiaalin hyväksyttävät lähtömateriaalit, lopputuotteet ja käyttökohteet.⁶⁴

Kolmas kriteeri liittyy olennaisesti neljänteen kriteeriin (JäteL 5 b §:n 1 momentin 4 kohta), jonka mukaan edellytetään, ettei jätteen käyttö kokonaisuutena arvioiden aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Terveys- ja ympäristöhaittojen arvioinnissa on keskeistä jäteperäisen

⁶² Ympäristöministeriö 2018, s. 57, Delgado Sancho ym. 2009, s. 8.

⁶³ Ympäristöministeriö 2018, s. 57–58, Delgado Sancho ym. 2009, s. 36, 45.

⁶⁴ Ympäristöministeriö 2018, s. 58–59, Delgado Sancho ym. 2009, s. 8, 11, 16.

materiaalin koostumus, mahdolliset kemialliset ja materiaaliepäpuhtaudet sekä näiden epäpuhtauksien haittaominaisuudet. Toiminnanharjoittajan tulee tunnistaa tuotteen mahdolliset terveys- ja ympäristöriskit ja esittää miten nämä riskit hallitaan.⁶⁵

Vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan aineen tai esineen elinkaarta ja sen vaikutuksia ja verrataan niitä primaarisen aineen elinkaareen ja vaikutuksiin. Arvioinnissa otetaan huomioon kaikki elinkaaren aikana syntyneet suorat ja epäsuorat positiiviset ja negatiiviset vaikutukset, joita aineella tai esineellä on ympäristöön tai terveyteen, ja sen tulee perustua luonnontieteelliseen tietoon. Arvioinnissa verrataan EEJ-säännöstä edeltävää tilannetta ja tilannetta, joka todennäköisesti seuraisi säädöksen säätämisestä. EEJ-sääntelyn tulee johtaa vähintään samantasoiseen ympäristön- ja terveydensuojeluun, mieluiten parantaa suojelun tasoa.⁶⁶

Jätelain 5 b §:n 1 momentin kriteerit ovat osittain päällekkäisiä ja niillä on paljon yhteyksiä toisiinsa. Kriteerien tulkinnessa on tiivistetysti kysymys siitä, että hallitaan jäteperäisen aineen tai esineen hyötykäytön aiheuttamat ympäristö- ja terveysriskit ja varmistutaan samalla siitä, että jäte menee aidosti hyötykäyttöön. Ympäristö- ja terveysvaikutuksia koskeva kriteeri on kriteereistä arvioinnin näkökulmasta haasteellisin. Kriteereissä edellytetään kokonaisarvioita, mutta ongelmia aiheuttaa erityisesti se, että ympäristövaikutukset eivät ole yhteismitallisia. Arvioinnissa tulisi punnita luonnonvarojen säästymistä ja jäteperäisen materiaalin käytön ympäristöriskejä. Tuotteen koko elinkaaren ja sen vaihtoehtoisten elinkaarien vertailu on kuitenkin käytännössä hyvin vaikeaa. Huomioon tulee ottaa myös se, että poltetu tai kaatopaikalle sijoitettu jäte voi myös aiheuttaa terveys- ja ympäristöriskejä yhtä lailla kuin hyödynnettäväkin jäte.⁶⁷

⁶⁵ Ympäristöministeriö 2019, s. 20, 58.

⁶⁶ Ympäristöministeriö 2018, s. 59–60, Delgado Sancho ym. 2009, s. 10, 16, 18, 30–31, Villanueva Krzyzaniak ym. 2010, s. 30.

⁶⁷ Ympäristöministeriö 2018, s. 60–62.

Jätelain 5 b §:n 4 momentissa asetetaan jätteeksi luokittelun päätyttyä materiaalin markkinoille saattajalle tai ensimmäiselle käyttäjälle velvoite varmistaa materiaalin on kemikaali- ja tuotelainsäädännön mukaisuus. Esimerkiksi REACH-asetus⁶⁸ tai muu kemikaalilainsäädäntö tulee sovellettavaksi jäteperäisiin materiaaleihin vasta sitten, kun niiden luokittelu jätteeksi on päättynyt.⁶⁹

Euroopan komissio voi jätedirektiivin 6 artiklan 2 kohdan nojalla määritellä materiaali-kohtaisia arviointiperusteita jätteeksi luokittelun päättymiselle täytäntöönpanosäädöksillä. EU-tasolla EEJ-kriteerit säädetään ns. komiteamenettelyn⁷⁰ kautta.⁷¹ Jätedirektiivin edellytykset jätteeksi luokittelun päättymiselle toimivat materiaali-kohtaisten jätteeksi luokittelun päättymistä koskevien arviointiperusteiden vähimmäissältövaatimuksina, joita myös jäsenvaltioiden on sovellettava antaessaan kansallisia materiaali-kohtaisia säädöksiä jätteeksi luokittelun päättymisestä.⁷² Arviointiperusteilla on jätedirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan varmistettava ympäristön ja ihmisten terveyden suojelun korkea taso ja edistettävä luonnonvarojen harkittua ja järkevää käyttöä.

Euroopan komission yhteinen tutkimuskeskus (JRC) on määritellyt edellytykset EEJ-sääntelyn taroituksen mukaiselle soveltamiselle EU-tasolla. Näiden kriteerien mukaan EEJ-säädöksiä ei pidä säätää jätevirroille, joiden tuotanto on niin vähäistä, ettei säädöksellä olisi merkittäviä vaikutuksia. Sääntelyn tulisi edistää kierrätystä ja jätteen hyötykäyttöä sekä neitseellisten materiaalien

⁶⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta.

⁶⁹ HE 40/2021 vp, s. 136.

⁷⁰ Komiteamenettely tarkoittaa menettelyä, jossa jäsenvaltioiden edustajista koostuvat komiteat valvovat ja avustavat komissiota asioissa, joissa EU:n säädöksen täytäntöönpanovalta on siirretty neuvostolta komissiolle. Komiteamenettely, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts/comitology_fi, ks. lisää komiteamenettelystä erityisesti EEJ-sääntelyn kannalta esim. Turunen 2016, s. 542–548 ja Turunen 2018b, s. 107–109.

⁷¹ Ympäristöministeriö 2018, s. 44.

⁷² HE 40/2021vp, s. 10.

korvaamista jäteperäisillä. Sen olisi tuotettava hyötyjä ympäristölle. Sääntelyn tulee myös määrittellä jäteperäisen materiaalin laatu ja valmistamiseksi käytettävien prosessien tekniset vaatimukset. Lisäksi sääntelyn tulee olla yhteneväistä muun lainsäädännön kanssa.⁷³

Tällä hetkellä Euroopan unionin laajuiset EEJ-kriteerit on määritelty seuraaville jätejakeille: rauta-, teräs- ja alumiiniromu ((EU) N:o 333/2011), lasimurska ((EU) N:o 1179/2012) ja kupariromu ((EU) N:o 715/2013). Lisäksi uudistetussa lannoitevalmisteasetuksessa⁷⁴ säädetään biojäteperäisten lannoitteiden EEJ-statuksesta.⁷⁵ Komission tarkoituksena on valmistella arviointiperusteet myös muovi- ja tekstiilijätteille. Myös kumi, rakentamisessa ja purkamisessa syntyvät mineraalijätteet sekä paperi ja pahvi kuuluvat priorisoitaviin jätevirtoihin, joille on tavoitteena luoda arviointiperusteet.⁷⁶

EU:n tasoinen EEJ-sääntely on noudattanut tähän mennessä samaa mallia. Asetuksessa säädetään muutamassa artiklassa jätestatuksen lakkaamisen yleisen tason järjestelyistä, kuten määrittelmistä, vaatimuksenmukaisuusilmoituksesta ja laadunhallinnasta. Liitteisiin on puolestaan koottu aineen tai esineen laatuvaatimukset, siihen kohdistuvat prosessit ja lopputuotteen laatuvaatimukset.⁷⁷

⁷³ Ympäristöministeriö 2018, s. 45.

⁷⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2019/1009, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, EU-lannoitevalmisteiden asettamista saataville markkinoilla koskevien sääntöjen vahvistamisesta ja asetusten (EY) N:o 1069/2009 ja (EY) N:o 1107/2009 muuttamisesta sekä asetuksen (EY) N:o 2003/2003 kumoamisesta.

⁷⁵ Waste Framework Directive, https://ec.europa.eu/environment/topics/waste-and-recycling/waste-framework-directive_en, Ympäristöministeriö 2018, s. 44–45.

⁷⁶ The Commission starts to develop end-of-waste criteria for plastic waste, https://environment.ec.europa.eu/news/commission-starts-develop-end-waste-criteria-plastic-waste-2022-04-05_en, Orveillon ym. 2022 s. 5-6.

⁷⁷ Ympäristöministeriö 2018, s. 45.

2.3.2 Kansalliset jätteen luokittelun päättymistä koskevat asetukset

Jätelain 5 b §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yksityiskohtaisista arviointiperusteista, joiden mukaan 1 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä sovelletaan tiettyihin jätelajeihin. Arviointiperusteiden tulee sisältää vähintään seuraavat asiat:

- 1) jätemateriaalit, jotka on sallittua toimittaa hyödyntämistoimeen;
- 2) sallitut käsittelyprosessit ja -tekniikat;
- 3) tuotteisiin sovellettavien säännösten ja standardien mukaiset laatuvaatimukset materiaaleille, joita ei hyödyntämisen seurauksena enää luokitella jätteenksi, mukaan lukien epäpuhtauksien raja-arvot;
- 4) hallintajärjestelmille asetettavat vaatimukset, joilla osoitetaan jätteen luokittelun päättymistä koskevien arviointiperusteiden noudattaminen, mukaan lukien vaatimukset laadunvalvonnasta ja omavalvonnasta sekä tarvittaessa akkreditoinnista; ja
- 5) vaatimustenmukaisuudesta ilmoittaminen.

Arviointiperusteiden sisällölliset vähimmäisvaatimukset vastaavat jätedirektiivin 6 artiklan 2 kohdan vaatimuksia. Jäsenvaltioiden tulee ilmoittaa yksityiskohtaisista arviointiperusteista komissiolle direktiivin (EU) 2015/1535⁷⁸ mukaisesti, jos mainitussa direktiivissä niin edellytetään (jätedirektiivin 6 artiklan 2 kohta). Kansallisen EEJ-sääntelyn voidaan katsoa toimivan toissijaisena keinona EU:n jätepolitiikan tavoitteiden implementoimiselle.⁷⁹

Ympäristöministeriö on asettanut reunaehdoja kansalliselle jätteen luokittelun päättymistä koskevalle asetustason sääntelylle. Osa reunaehdoista on oikeudellisia ja osa noudattaa ns. hyvän sääntelyn periaatteita. Ensinnäkin materiaalin jätteen luokittelun lakkaamisesta ei saa olla

⁷⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1535, annettu 9 päivänä syyskuuta 2015, teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä.

⁷⁹ Turunen 2016, s. 548.

säännelty EU-tasolla yleisesti sovellettavassa säädöksessä. EU-tuomioistuimen päätös ei kuitenkaan ole este edes samaa materiaalia tai käyttötarkoitusta koskevalle kansalliselle sääntelylle, vaikka EUTI:n oikeuskäytännössä saatetankin luoda yleisesti sovellettavia linjauksia, jotka on kansallisessa sääntelyssä otettava huomioon. Toiseksi materiaalin tulee täyttää jätelaissa säädetyt jäteominaisuuden päättymisen kriteerit. Kansallisen asetuksen on myös toteutettava jätelain mukaista etusijajärjestystä eli jättehierarkiaa. Jätteen on käsittelyn myötä siirryttävä ylöspäin jättehierarkiassa tai sen on edistettävä merkittävästi jätteen hyödyntämistä.⁸⁰

Neljäntenä ehtona on, että sääntelyn tulee oleellisesti keventää materiaalin sääntelytaakkaa. Tarkoituksena on parantaa jäteperäisen materiaalin asemaa suhteessa neitseellisiin materiaaleihin. Jos jätteeksi luokittelu ei aiheuta merkittävää sääntelytaakkaa tai jos tilalle tulisi vastaava tai jopa suurempi sääntelytaakka, ei sääntely yleensä ole kannattavaa. Viidennen reunaehdon mukaan kustannusten, jotka asetuksen laatimisesta ja toimeenpanosta syntyvät, tulee olla järkevissä suhteissa sääntelyllä saavutettaviin hyötyihin. Tämä tarkoittaa, että kovin pienille jätevirroille asetuksia ei kannata laatia, vaan niiden kohdalla tapauskohtainen päätöksenteko voi toimia paremmin. Viimeisenä ehtona on se, ettei sääntely saa aiheuttaa merkittäviä haitallisia sivuvaikutuksia.⁸¹

Asetustasoinen sääntely soveltuu siis reunaehtojen valossa vain melko harvoin jätevirtoihin, minkä vuoksi myös tapauskohtainen päätöksenteko ja sen kehittäminen ovat tärkeässä asemassa. Kansallisten säädösten etu on se, että niillä voidaan säännellä jätevirtoja, joiden hyödyntäminen on kussakin jäsenvaltiossa erityisen merkityksellistä.⁸² Muissa EU-maissa kansallisia jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia kriteerejä on kehitetty esimerkiksi joillekin muovilaa- duille, kierrätyspolttoaineille, autonrenkaille, biojätteelle, kipsille sekä rakennus- ja purkujät- teille.⁸³ Suomessa on valmisteltu betonimurskeen EEJ-asetuksen lisäksi mekaanisesti kierrätetyn muovin arviointiperusteita koskevaa asetusta.⁸⁴

⁸⁰ Ympäristöministeriö 2018, s. 22, 81–82.

⁸¹ Ympäristöministeriö 2018, s. 22–23, 83.

⁸² Ympäristöministeriö 2018, s. 23, 46.

⁸³ Ragossing – Schneider 2019, s. 110.

⁸⁴ Ympäristöministeriö 2022, s. 2.

Unionin tasolla ei yleensä ole mahdollista ottaa huomioon paikallisia olosuhteita ja erityisesti pienemmät jäsenvaltiot tai vähemmän hyötykäytössä olevat jätevirrat voivat jäädä vähemmälle huomiolle.⁸⁵ EU-tasoisien sääntelyn luomisen haasteista huolimatta sillä on kuitenkin eniten potentiaalia jäteperäisten materiaalien markkinoiden kehittämisessä.⁸⁶

2.3.3 Tapauskohtainen päätöksenteko

Jos materiaalikohtaisia arviointiperusteita ei ole vahvistettu unionin tasolla tai kansallisella lainsäädännöllä, jäsenvaltiot voivat jätedirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan tehdä jätteeksi luokittelun päättymisestä tapauskohtaisen päätöksen tai toteuttaa muita toimenpiteitä jätteeksi luokittelun päättymisen todentamiseksi. Jätelain 5 b §:n 3 momentin mukaan, jos tietyn jätteen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista ei ole säädetty unionin lainsäädännössä tai kansallisesti 2 momentin mukaisesti, ympäristölupaviranomainen voi päättää jätteeksi luokittelun päättymisestä tapauskohtaisesti 1 momentissa säädettyjen edellytysten perusteella.

Tapauskohtaisessa päätöksenteossa tulee tarvittaessa noudattaa 2 momentin säännöksiä ja ottaa huomioon materiaalia koskevat epäpuhtauksien raja-arvot sekä materiaalista mahdollisesti aiheutuva vaara tai haitta terveydelle tai ympäristölle. Asian käsittelyssä noudatetaan ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) säännöksiä ympäristöluvan myöntämisestä tai sen muuttamisesta. Tämä johtuu siitä, että jätteen ammattimainen tai laitospainainen hyödyntämistoimi, jonka seurauksena aine tai esine lakkaa olemasta jätettä, on ympäristöluvan varaista jätteenkäsittelytoimintaa.⁸⁷ Tällaisia tapauskohtaisia päätöksiä ei jätedirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan tarvitse ilmoittaa komissiolle.

⁸⁵ Turunen 2016, s. 552.

⁸⁶ Alaranta – Turunen 2021, s. 132.

⁸⁷ HE 40/2021 vp, s. 135.

Mahdollisuus tapauskohtaiseen päätöksentekoon EEJ-asioissa vahvistettiin alun perin Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä *Lapin luonnonsuojelupiiri* -tapauksessa.⁸⁸

Ennakkoratkaisussa oli kysymys vanhojen, CCA (kupari-kromi-arseeni) -liuoksella käsiteltyjen puhe-
linpylväiden käyttämisestä pitkospuiden alus- ja telapuina. Lapin luonnonsuojelupiiri ry katsoi, että
kyseiset pylväät ovat vaarallista jätettä ja pyysi ympäristönsuojeluviranomaista kieltämään kyseisen
materiaalin käyttämisen. Hakemus hylättiin ja yhdistys valitti päätöksestä Vaasan hallinto-oikeuteen.
Hallinto-oikeus kumosi ympäristönsuojeluviranomaisen hylkäävän päätöksen, ja Lapin ELY-keskuk-
sen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue valitti tuomiosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka
pyysi ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta.

Unionin tuomioistuin totesi ratkaisun perusteluissa mm. että ”sen ratkaisemiseksi, voidaanko kysei-
nen esine muuttaa hyödyntämistoimen avulla käyttökelpoiseksi tuotteeksi, on näin ollen tarkastet-
tava kaikkien asian olosuhteiden perusteella, voidaanko kyseistä esinettä käyttää direktiivin 2008/98
vaatimusten mukaisesti, sellaisina kuin ne on vahvistettu muun muassa kyseisen direktiivin 1 ja 13
artiklassa, vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä”. Ratkaisun mukaan
”unionin oikeudessa ei lähtökohtaisesti suljeta pois sitä, että vaarallisena pidettävä jäte voi lakata
olemasta direktiivissä 2008/98 tarkoitettua jätettä, jos siitä voidaan tehdä hyödyntämistoimen avulla
käyttökelpoista vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä ja jos ei lisäksi ole
todettu, että kyseisen esineen haltija poistaa sen käytöstä, aikoo poistaa sen käytöstä tai on velvolli-
nen poistamaan sen käytöstä saman direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla”.

Aineen tai esineen jäteluonteen arvioi ensisijaisesti se, jonka toiminnassa materiaalia syntyy tai
se, jonka hallussa materiaali on. Jätteen haltija tekee usein aloitteen tapauskohtaisesta jätteeksi
luokittelun päättymisestä. Jätteen haltijan tehtävänä on osoittaa luotettavat ja riittävät perusteet
sille, että jäte voidaan hyödyntämistoimen seurauksena käyttää turvallisesti hyödyksi materiaa-
lina. Toiminnanharjoittajan velvollisuutena on myös osoittaa, että hyödyntämistoimen läpikäynyt

⁸⁸ Ympäristöministeriö 2018, s. 47, Asia C-358/11, *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja
infrastruktuuri -vastuualue v Lapin luonnonsuojelupiiri ry*, ECLI:EU:C:2013:142.

materiaali täyttää siihen sovellettavan tuote- ja kemikaalilainsäädännön vaatimukset.⁸⁹ EEJ-arviointiperusteiden käyttöön ottaminen on toiminnanharjoittajille vapaaehtoista, minkä vuoksi sääntelyä voidaan pitää kevyenä jätteen hyötykäytön ohjauksena.⁹⁰

Luvanvaraisen toiminnan osalta ratkaisuja on tehty ympäristölupapäätöksessä lupaviranomaisen toimivallan jaon mukaisesti. Jos jätteen luokittelun päättymistä koskeva asia edellyttää luvan muuttamista, voidaan hakemus luvan muuttamisesta tehdä ympäristönsuojelulain 89 §:n perusteella ja asia ratkaista lain 96 §:n menettelyllä, joka on tavanomaista lupamenettelyä hieman kevyempi.⁹¹

Ympäristölupapäätöksissä tehtyjen ratkaisujen lisäksi myös valvontaviranomaisena toimivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat esittäneet tapauskohtaisia kannanottoja jätteen luokittelusta ja siitä, edellyttääkö se luvan muuttamista. Jätelain uudistamisen jälkeen valvontaviranomainen voi edelleenkin todentaa toiminnanharjoittajan pyynnöstä ja tämän esittämillä perusteilla jätteen luokittelun päättymisen. Valvontaviranomaisen kannanotto ei kuitenkaan ole asiaa koskeva valituskelpoinen päätös, joten valituskelpoisen päätöksen saadakseen toiminnanharjoittajan on tehtävä ympäristönsuojelulain mukainen lupahakemus tai hakemus luvan muuttamisesta.⁹²

Jätedirektiivi jättää liikkumatilaa siihen liittyen, miten kansallinen tapauskohtainen ratkaisu jätteen luokittelun päättymisestä voidaan tehdä. Asian ratkaisemiseksi voidaan tehdä hallintopäätös tai muu jäsenvaltion toteuttama asianmukainen toimenpide, jolla todennetaan jätteen luokittelun päättymisen. Hallintokäytäntö asian suhteen ei ole ollut yhtenäistä.⁹³ Tapauskohtainen ratkaisu jätteen luokittelun päättymisestä on joka tapauksessa aina jäte- ja toiminnanharjoittajakohtainen, eli tapauskohtaista ratkaisua ei voida soveltaa yleisesti.⁹⁴ Ympäristöministeriön

⁸⁹ Ympäristöministeriö 2019, s. 4, 6–7.

⁹⁰ Turunen 2015, s. 304.

⁹¹ HE 40/2021vp, s. 26.

⁹² HE 40/2021 vp, s. 26, 135.

⁹³ HE 40/2021 vp, s. 26.

⁹⁴ Ympäristöministeriö 2019, s. 4.

asettama UTU-työryhmä on ehdottanut tapauskohtaisen jätteen luokittelun päättymistä koskevan päätöksenteon kehittämistä siten, että se tapahtuisi jätelaissa säädettävässä uudessa ja kevyemmässä päätösmenettelyssä, joka olisi irrotettu kokonaan ympäristölupamenettelystä. Ehdotukseen sisältyi myös tapauskohtaisen päätöksentekotoimivallan keskittäminen yhdelle viranomaiselle.⁹⁵

Kansalliset säädökset ja päätökset jätteen luokittelun päättymisestä ovat voimassa ainoastaan siinä maassa, jossa ne on tehty. Kansallisia säädöksiä tai päätöksiä ei voida soveltaa toisen maan alueella, vaan toiminnanharjoittajan täytyy aina noudattaa kyseisen maan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Mikäli toiminnanharjoittaja haluaa viedä toiseen maahan materiaalia, jonka jätteen luokittelun päättymisestä on säädetty kansallisella säädöksellä tai tapauskohtaisella viranomaispäätöksellä, on selvítettävä kaikkiin siirtoon osallistuvien maiden viranomaisilta niiden hyväksyntä materiaalin jätestatuksen päättymiselle. Jos lähtö- ja vastaanottavan maan viranomaiset eivät pääse yksimielisyyteen materiaalin jäteluokituksesta, käsitellään materiaalia kuten jätettä ja siihen sovelletaan jätteen siirtoasetuksen⁹⁶ mukaisia menettelyjä.⁹⁷ EU-tasoinen EEJ-sääntely on siten ainoa sääntelykeino, jolla on mahdollista suoraan vaikuttaa tuotteistettujen jätteiden asemaan EU:n sisämarkkinoilla.⁹⁸

Joissain tilanteissa kansallinen tapauskohtainen päätöksenteko on tarkoituksenmukaisempaa kuin EU:n laajuinen tai kansallisesti asetustasolla tapahtuva norminanto. Näin on esimerkiksi silloin, kun jätteen materiaalia voidaan käyttää useilla eri tavoilla ja kun eri käyttötarkoituksiin vaaditaan erilaisia ominaisuuksia. Päätöksissä voidaan silloin rajoittaa materiaalin käyttökohteita ja määrittellä tarkemmin sovellettavat tekniset standardit ja laatuvaatimukset.⁹⁹

⁹⁵ Ympäristöministeriö 2022, s. 18–19.

⁹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1013/2006, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2006, jätteen siirrosta.

⁹⁷ Ympäristöministeriö 2018, s. 41–42.

⁹⁸ Turunen 2018a, s. 54.

⁹⁹ Ympäristöministeriö 2018, s. 67–68.

3 Jätteen luokittelun päättymisen vaikutukset

3.1 Jättestatuksen aiheuttamat haitat

Jätteen ammattimainen tai laitosten hyödyntäminen edellyttää ympäristölupaa. Jättestä valmistettujen raaka-aineiden käyttäminen voi aiheuttaa toiminnanharjoittajalle muitakin hallinnollisia velvoitteita ja kustannuksia.¹⁰⁰ Velvoitteilla pyritään ohjaamaan jätehuoltoa ja vähentämään jätteen liittyviä riskejä. Jättesäätelyä aiheuttavat rajoitukset ja velvoitteet voivat asettaa jätteen materiaalit huonompaan asemaan neitseellisiin materiaaleihin verrattuna.¹⁰¹

Suorien velvoitteiden ja kustannusten lisäksi jätteen luokittelu voi aiheuttaa myös imagohaittaa markkinoinnissa, vaikka materiaali teknisiltä ominaisuuksiltaan vastaisikin neitseellisiä materiaaleja. Tällöin voidaan puhua stigmavaikutuksesta. Mahdolliset käyttäjät eivät välttämättä halua hyödyntää jätteen valmistettuja materiaaleja lainkaan, tai edellyttävät niiden olevan oleellisesti halvempia. Jättestatus voi aiheuttaa taakkaa myös vastuuriskien muodossa, jos jättesäätelyn velvoitteet tulevat esimerkiksi maarakentamisessa hyödynnetyn jätteen osalta rakenteen purkuvaiheessa noudatettavaksi.¹⁰² Myös ympäristölupaprosessin kesto voi olla este jätteen materiaalin käyttämiselle.¹⁰³

Lupamenettelyjen sujuvoittaminen on yksi keino vähentää jätteen hyödyntämisen sääntelytaakkaa ja edistää kiertotaloutta. Toinen mahdollisuus on kehittää sääntelyä, joka asettaa edellytykset tietyn jätteen jätteen luokittelun päättymiselle. EU:n jätelainsäädännön puitteissa on mahdollista säätää kansallisia jätteen luokittelun päättymistä koskevia säännöksiä, mikäli vastaava säännöstä ei ole EU-tasolla vielä annettu. Kansallisten EEJ-säädösten tarvetta ja vaikutta-

¹⁰⁰ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteen luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 1.

¹⁰¹ Ympäristöministeriö 2018, s. 24, 30.

¹⁰² Ympäristöministeriö 2018, s. 24, 30–31.

¹⁰³ Liikennevirasto 2014, s. 8.

vuutta selvitettiin jo edellisellä hallituskaudella. Hallituksen toimintasuunnitelman mukaan selvitysten perusteella tuli valmistella kansalliset EEJ-säädökset valituista jätejakeista tärkeysjärjestyksessä.¹⁰⁴

Toisaalta on huomattava, että jätteen luokittelun päättyminen ei automaattisesti vähennä materiaaliin kohdistuvaa sääntelytaakkaa, vaan voi jopa monimutkaistaa sääntelyä siirryttäessä yleisluontoisesta jättesääntelystä tarkan tuote- ja kemikaalisääntelyn piiriin. Kun materiaalin jäte luokitus päättyy, se yleensä siirtyy kyseisen alan tuotesääntelyn alle, ja sitä voi koskea esimerkiksi kemikaali-, lannoitevalmiste-, tai rakennustuotelainsäädäntö ja erilaiset tuotestandardit.¹⁰⁵

Sääntelyn heikko ennakoitavuus voi olla jopa suurempi taakka kuin itse sääntely, sillä epävarmuus sääntelyn sisällöstä aiheuttaa hallinnollista taakkaa ja vaikeuttaa investointeja. Yleisten EEJ-asetusten on arvioitu tuovan ennakoitavuutta sääntelyyn ja liiketoimintaan. Erityisesti tapauskohtaiseen päätöksentekoon katsottiin liittyvän paljon epävarmuutta. Epäselvä oikeustila voi vaikuttaa myös yhdenvertaisuuden toteutumiseen, jos viranomaispäätöksenteko ei ole yhtenäistä ja toiminnanharjoittajia kohdellaan eri tavoilla.¹⁰⁶

Jätestatuksen lakattua materiaali voi myös muuttua uudestaan takaisin jätteeksi. Tätä on arvioitava jätelain 5 §:n määritelmän valossa. EEJ-materiaali määritellään taas jätteeksi, jos se on poistettu käytöstä, aiotaan poistaa käytöstä tai ollaan velvollinen poistamaan käytöstä.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteen luokittelun päätymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 1.

¹⁰⁵ Ympäristöministeriö 2018, s. 23, 31.

¹⁰⁶ Ympäristöministeriö 2018, s. 64.

¹⁰⁷ Ympäristöministeriö 2018, s. 56.

3.2 Kemikaalilainsäädäntö

Jätteeksi luokittelun päättymisen kannalta kemikaalilainsäädännön olennaisia säännöksiä ovat REACH-asetus¹⁰⁸, CLP-asetus¹⁰⁹, POP-asetus¹¹⁰ ja biosidiasetus¹¹¹. REACH-asetuksessa säännellään kemiallisten aineiden rekisteröintiä, arviointia, lupamenettelyä ja rajoituksia. Sen soveltamisalaan kuuluvat kaikki aineet sellaisenaan, seoksissa ja esineissä, poikkeuksena esimerkiksi jätteet. Jäte- ja kemikaalisäätelyä ei voi soveltaa aineeseen tai esineeseen samanaikaisesti, joten on olennaista tietää, missä näiden välinen raja kulkee. Jos materiaalin jätteeksi luokittelu on päättynyt, sovelletaan REACH-asetusta. Asetuksen mukaista rekisteröintivelvollisuutta ei kuitenkaan tiettyjen edellytysten täytyessä ole, jos hyödyntämisprosessin seurauksena syntyvä aine on rekisteröity jo aiemmin.¹¹²

Rekisteröinnistä poikkeamisen mahdollisuuden tarkoituksena on vähentää hallinnollista taakkaa ja edistää jäteperäisten materiaalien käyttöä. Poikkeamismahdollisuuden kapean soveltamisalan vuoksi sen merkitys saattaa kuitenkin jäädä pieneksi. Poikkeaminen voi olla myös ongelmallista kemikaaliturvallisuuden näkökulmasta. Rekisteröinnistä poikkeamisen lisäksi jäteperäisten materiaalien kohdalla voidaan poiketa myös tietyistä kemikaalirajoituksista. Tällainen poikkeamismahdollisuus ei kuitenkaan välttämättä edistä jäteperäisten ja neitseellisten materiaalien yhden-

¹⁰⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta.

¹⁰⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1272/2008, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, aineiden ja seosten luokituksista, merkinnöistä ja pakkaamisesta sekä direktiivien 67/548/ETY ja 1999/45/EY muuttamisesta ja kumoamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1907/2006 muuttamisesta.

¹¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1021, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, pysyvistä orgaanisista yhdisteistä.

¹¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 528/2012, annettu 22 päivänä toukokuuta 2012, biosidivalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla ja niiden käytöstä.

¹¹² Ympäristöministeriö 2018, s. 32–33, Alaranta – Turunen 2017, s. 163.

vertaisuutta, jos jäteperäiselle materiaalille sallitaan poikkeamisen vuoksi huonompi laatu. Tehokas materiaalikierto edellyttäisi, että jäteperäinen materiaali voi korvata neitseellisen kaikissa käyttötarkoituksissa.¹¹³

Kun aine tai esine lakkaa olemasta jätettä, täytyy se mahdollisesti rekisteröidä REACH-asetuksen mukaisesti. Rekisteröintivelvollisuus ei koske betonimursketta, mikäli sitä pidetään REACH-asetuksen mukaisena esineenä eikä siitä vapaudu kemiallista ainetta tavallisissa tai kohtuullisesti ennakoitavissa käyttöolosuhteissa. Betonimursketta pidetään esineenä, ”kun sen muoto, pinta tai rakenne määrittää sen käyttötarkoitusta enemmän kuin kemiallinen koostumus”. Kun betonimursketta käytetään kiviaineksena, tämä edellytys täyttyy, joten betonimursketta ei silloin tarvitse rekisteröidä REACH-asetuksen mukaisesti.¹¹⁴

Kuitenkin, jos betonimursketta käytettäisiin esimerkiksi lannoitevalmisteena, se olisi lähtökohtaisesti rekisteröitävä. Tällaisessa tilanteessa murskeen kemiallinen koostumus on määrittävä tekijä käyttötarkoituksen kannalta. Poikkeuksen muodostaisi edellä kuvattu tilanne, jossa hyödyntämisprosessin seurauksena syntynyt aine on jo aikaisemmin rekisteröity REACH-asetuksen mukaisesti, ja ainetta hyödyntävällä laitoksella olisi käytettävissään aineen käyttöturvallisuustiedot.¹¹⁵

Vaikka REACH-asetuksen aiheuttama hallinnollinen taakka ja kustannukset voivat olla merkittäviä, ne ovat pitkälti kertaluontoisia. Näin ollen pidemmällä tähtäimellä jätteeksi luokittelun päättävä sääntely on hyvä vaihtoehto materiaaliin kohdistuvan sääntelytaakan kannalta.¹¹⁶

CLP-asetus sääntelee aineiden ja seosten luokitusta, merkintää ja pakkaamista. Sitä sovelletaan pääsääntöisesti myös materiaaleihin, joiden jätteeksi luokittelu on päättynyt. Biosidiasetus puo-

¹¹³ Alaranta – Turunen 2021, s. 128–130.

¹¹⁴ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 3–4.

¹¹⁵ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 4.

¹¹⁶ Ympäristöministeriö 2018, s. 67.

lestaan sääntelee biosidivalmisteiden maahantuontia, markkinoille saattamista ja käyttöä. Biosidit ovat kemiallisia aineita, valmisteita ja pieneliöitä, joiden tarkoituksena on tuhota, torjua tai tehdä haitattomaksi haitallisia eliöitä, estää niiden vaikutusta tai rajoittaa niiden esiintymistä.¹¹⁷

POP-asetuksessa säädetään pysyviä orgaanisia yhdisteitä sisältävien aineiden sekä niitä sisältävien valmisteiden ja tavaroiden markkinoille saattamisesta, käytöstä ja käsittelystä jätteenä.¹¹⁸ Asetus kieltää yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta sellaiset jätteiden loppukäsittely- ja hyödyntämistoimet, jotka voivat johtaa sen soveltamisalaan kuuluvien aineiden hyödyntämiseen, kierrätykseen, talteenottoon tai uudelleenkäyttöön. POP-asetuksen soveltamisalaan kuuluvia aineita ja niitä sisältäviä tuotteita ei pääsääntöisesti saa saattaa markkinoille. Tuotteiden pitoisuusrajat koskevat myös aineita ja esineitä, jotka ovat lakanneet olemasta jätettä. Asetuksen vaatimuksia sovelletaan siten myös betonimurskeeseen, jonka jätteeksi luokittelu on päättynyt.¹¹⁹

Kestävä kiertotalous edellyttää jossain määrin jäte- ja kemikaalilainsäädännön välillä tasapainoteltua ja niiden yhteen sovittamista. Olennainen on kysymys siitä, pitäisikö samoja kemiallisiin seikkoihin perustuvia rajoitusmekanismeja soveltaa jäteperäisiin ja neitseellisiin materiaaleihin täsmälleen samalla tavalla, vai pitäisikö jäteperäisiin materiaaleihin soveltaa tiettyjä poikkeuksia materiaalikiertojen edistämiseksi. **Alaranta** ja **Turunen** esittävät, että pitkällä tähtäimellä tulisi pyrkiä erillisestä jäte- ja kemikaalisäätelystä kohti materiaalien ja materiaalivirtojen yhtenäistä säätelyä.¹²⁰

Kemikaali-, tuote- ja jätelainsäädännön rajapinnan ongelmakohtia on käsitelty myös komission ns. rajapintatiedonannossa¹²¹. Tällaisiksi ongelmiksi tiedonannossa tunnistetaan ensinnäkin se, että jätettä käsittelevien yritysten saatavilla ei ole tietoja huolta aiheuttavien aineiden esiintymi-

¹¹⁷ Ympäristöministeriö 2018, s. 35–37.

¹¹⁸ Ympäristöministeriö 2018, s. 36.

¹¹⁹ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 4.

¹²⁰ Alaranta – Turunen 2021, s. 123, 135.

¹²¹ KOM (2018) 32 lopull.

sestä. Toinen ongelma on, että jäte voi sisältää aineita, jotka eivät ole uusissa tuotteissa enää sallittuja. Jätteen luokittelun päättymistä koskeva EU-sääntely ei myöskään ole täysin yhdenmukaista, mikä aiheuttaa epävarmuutta. Myöskään sääntöjä, joiden mukaan päätetään jätteiden ja kemikaalien vaarallisuudesta, ei ole asianmukaisesti yhdenmukaistettu, millä on vaikutusta uusioraaka-aineiden käyttöön. ¹²²

3.3 Rakennustuotteita koskeva lainsäädäntö

Rakennustuotteita ¹²³ koskevan lainsäädännön osalta on olennaista, että sääntely koskee kaikkia rakentamisessa käytettäviä materiaaleja, riippumatta niiden jätestatuksesta. Rakennustuotelainsäädäntö ei siis olekaan jätesääntelyn vaihtoehto, vaan kyseisen alan tuotesääntelyä sovelletaan yleensä myös rakentamisessa käytettäviin jättemateriaaleihin. Rakennustuotesääntely koskee kuitenkin lähinnä tuotteiden teknistä kelpoisuutta, eikä ota juurikaan huomioon ympäristökelpoisuuteen liittyviä asioita. ¹²⁴

Rakennustuotteiden markkinoille saattamista sääntelee EU:n rakennustuoteasetus ¹²⁵. Asetuksessa säännellään mm. rakennustuotteiden suoritustasojen ilmoittamisesta, CE-merkinnän käytöstä sekä eräistä muista merkintä- ja tunnistetiedoista. Asetuksen tavoitteena on saada tarkkaa ja luotettavaa tietoa rakennustuotteiden suoritustasoista ja ominaisuuksista yhteisellä eurooppalaisella tavalla. Rakennustuoteasetus koskee sellaisia rakennustuotteita, joilla on harmonisoitu

¹²² KOM (2018) 32 lopull., s. 2–7.

¹²³ Rakennustuotteella tarkoitetaan EU:n rakennustuoteasetuksessa ((EU) N:o 305/2011) tuotetta tai tuotejärjestelmää, joka valmistetaan ja saatetaan markkinoille käytettäväksi pysyvinä osina rakennuskohteissa tai niiden osissa ja jonka suoritustaso vaikuttaa rakennuskohteen suoritustasoon rakennuskohteen perusvaatimusten osalta (2 artikla). Eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetussa laissa (954/2012) rakennustuotteella tarkoitetaan sellaista pysyvää rakennusosaa, rakennetta taikka rakennuskohteeseen kiinteästi liittyvää tarviketta, tuotetta tai laitetta, jolle on säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa tai sen nojalla olennaisia teknisiä vaatimuksia tai edellä tarkoitettun tuotteen asentamista varten tarvittavaa osaa (4 §).

¹²⁴ Ympäristöministeriö 2018, s. 37–38.

¹²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 305/2011, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2011, rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta.

tuotestandardi (hEN) tai joille on haettu eurooppalainen tekninen arviointi (ETA). Tällaisten rakennustuotteiden kelpoisuus osoitetaan CE-merkinnällä. Esimerkiksi betonin raaka-aineet ja betonielementit ovat rakennustuoteasetuksen mukaisia rakennustuotteita. Suomessa rakennustuotteita sääntelevät mm. laki eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä (945/2012) ja ympäristöministeriön asetus eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä (555/2013).¹²⁶

3.4 Lannoitteita koskeva lainsäädäntö

Lannoitteita koskevalla sääntelyllä pyritään varmistamaan lannoitukseen ja maanparannukseen käytettävien tuotteiden laatu. Sillä on myös ympäristön- ja terveydensuojeluun liittyviä tavoitteita. Lannoitelainsäädäntö koskee materiaaleja riippumatta niiden jätestatuksesta. Suomessa lannoitteiden käyttöä sääntelee mm. lannoitevalmistelaki (539/2006) ja EU-tasolla EU:n lannoitevalmisteasetus¹²⁷. EU:n lannoitevalmisteasetusta on uudistettu osana kiertotalouspakettia, ja tavoitteena on ollut raaka-aineiden käytön tehostaminen edistämällä uusioraaka-aineista valmistettujen lannoitteiden pääsyä EU:n sisämarkkinoille.¹²⁸

Lannoitevalmisteasetukseen sisältyvät myös säännökset, joiden mukaan jätedirektiivin 6 artiklan mukaisesti hyödynnettävästä jätteestä voidaan saada ainesosia EU-lannoitevalmisteiden valmistukseen tai sellaisenaan EU-lannoitevalmisteina käytettäväksi tuotteiksi.¹²⁹ Lannoitteita koskeva lainsäädäntö on relevanttia myös EEJ-betonin osalta, koska sitä voidaan tiettyjen edellytysten täytyessä käyttää lannoitteena, kalkitusaineena, maanparannusaineena tai kasvualustana (betonimurskeasetuksen 14 §).

¹²⁶ Ympäristöministeriö 2018, s. 37–38, Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 4–5.

¹²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1009, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, EU-lannoitevalmisteiden asettamista saataville markkinoilla koskevien sääntöjen vahvistamisesta ja asetusten (EY) N:o 1069/2009 ja (EY) N:o 1107/2009 muuttamisesta sekä asetuksen (EY) N:o 2003/2003 kumoamisesta.

¹²⁸ Ympäristöministeriö 2018, s. 39–40.

¹²⁹ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 4.

4 Betonimurskeen hyödyntäminen jätteenä

4.1 Ympäristöluvanvarainen hyödyntäminen

Jätteiden ammattimainen tai laitospäinen käsittely edellyttää pääsääntöisesti ympäristönsuojelulain 27 §:n mukaista ympäristölupaa. Ympäristöluvan tarpeesta säädetään ympäristönsuojelulain 4 luvussa. YSL 27 §:n 1 momentin mukaan ympäristölupa on oltava ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, josta säädetään liitteen 1 taulukossa 1 (direktiivilaitos) ja taulukossa 2. Taulukoiden 1 ja 2 kohdassa 13 on lueteltu ne jätteiden ja jätevesien käsittelytoiminnot, joihin vaaditaan ympäristölupa.

Betonimurskeen ammatti- tai laitospäisen hyödyntämisen voidaan katsoa kuuluvan taulukon 2 kohdan 13 alakohtaan f, joka sisältää muun kuin taulukon 2 kohdissa 13 a, b ja e tarkoitetun jätelain soveltamisalaan kuuluvan jätteen käsittelyn, joka on ammattimaista tai laitospäistä. Näin ollen betonimurskeen ammatti- tai laitospäinen hyödyntäminen edellyttää lähtökohtaisesti ympäristölupaa.

Ympäristönsuojelulain 28 §:n mukaan ympäristölupa tarvitaan myös sellaiseen liitteessä 1 tarkoitettuun, mutta sitä vähäisempään toimintaan, jota lupavelvollisuus ei muuten koske, jos toimintaa harjoitetaan tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella ja jos toiminnasta voi aiheutua pohjaveden pilaantumisen vaaraa. Ympäristölupa on YSL 27 §:n 2 momentin nojalla lisäksi oltava toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista, jos kyseessä ei ole vesilain mukaan luvanvarainen hanke. Lisäksi ympäristölupa tarvitaan, jos toiminnasta voi aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Myös pienimuotoisempi betonimurskeen hyödyntäminen siis tarvitsee ympäristöluvan, jos vaarana on pohjaveden tai vesistön pilaantuminen tai naapureille aiheutuva rasitus edellä mainituilla tavoilla.

4.2 MARA-asetuksen mukainen rekisteröintimenettely

4.2.1 MARA-asetuksen tavoitteet

Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa mahdollistaa muun muassa betonimurskeen hyödyntämisen maarakentamisessa tiettyjen edellytysten täytyessä ilman ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa. Uudistettu asetus korvasi vanhan MARA-asetuksen (591/2006) vuoden 2018 alusta. Uudessa asetuksessa laajennettiin jätteiden käyttömahdollisuuksia maarakentamisessa lisäämällä asetukseen uusia jätemateriaaleja ja käyttökohteita. Samassa yhteydessä asetuksen ympäristökelpoisuusperusta muutettiin rakennekoh-
taiseksi.¹³⁰

Asetuksen tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan edistää jätteiden hyödyntämistä. Keventämällä hyödyntämisen ennakkovalvontaa on pyritty siirtymään kohti kiertotaloutta. Keventäminen on käytännössä tarkoittanut rekisteröinti-ilmoituksen käyttöä ympäristöluvan sijasta.¹³¹ Rekisteröinti-
menettelyn käyttäminen nopeuttaa jätteiden hyödyntämistä ja vähentää sekä yritysten hallin-
nollista taakkaa että lupaviranomaisten työmäärää.¹³²

Tavoitteena on helpottaa eräiden jätteiden käyttöä maarakentamisessa sellaisissa kohteissa, joi-
hin jätemateriaali soveltuu korvaamaan luonnon kivi- ja maa-ainesta. Infrarakentamisen osana
jätemateriaali tuottaisi lisäarvoa kaatopaikalle päätyneen sijaan. Jätteiden hyödyntäminen myös
säästäisi luonnon kivi- ja maa-ainesvaroja, erityisesti hiekka- ja soramuodostumia. Asetuksen val-
misteluvaiheessa arvioitiin myös, että sen avulla maarakentajat saisivat helpommin käyttöönsä

¹³⁰ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017, s. 1.

¹³¹ Lehtonen 2016, s. 77.

¹³² Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017, s. 8.

edullisia materiaaleja, ja mahdollisuus käyttää jätemateriaaleja saattaisi joissain tapauksissa alentaa rakentamiskustannuksia.¹³³

4.2.2 MARA-asetuksen soveltamisala

MARA-asetusta sovelletaan sen 2 §:n 1 momentin mukaisesti tiettyjen jätteiden ammattimaiseen tai laitospäiväiseen hyödyntämiseen asetuksessa määritellyissä maarakentamiskohteissa ja siihen liittyvään väliaikaiseen varastointiin¹³⁴. Soveltaminen edellyttää, että toiminta perustuu lakisääteiseen suunnitelmaan, lupaan, ilmoitusmenettelyyn tai kunnan rakennusjärjestykseen. Tämä vaatimus perustuu siihen, että maanrakentamiselle täytyy pystyä osoittamaan aito tarve, ja kohteiden tulee olla alueen maankäytölle asetettujen tavoitteiden sekä rakentamista koskevien määräysten mukaisia.¹³⁵

Asetuksessa tarkoitetuista lakisääteisistä suunnitelmista on säädetty esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa, maantielaisissa (503/2005), ratalaissa (110/2007), kestävän metsätalouden rahoituslaissa (34/2015) sekä yksityisistä teistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1069/2018). Asetus soveltuu myös liikenneviranomaisen laatimiin teiden ja ratojen perusparannus- ja kunnostushankkeisiin, vaikka niistä tehtävät suunnitelmat eivät olisi lakisääteisiä.¹³⁶

¹³³ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017, s. 6, 8.

¹³⁴ Asetuksen 3 §:n mukaan väliaikaisella varastoinnilla tarkoitettaisiin ”maarakentamisessa hyödynnettäväksi tarkoitetun jätteen varastointia ennen maarakentamisen aloittamista maarakentamiskohteessa tai sille erikseen osoitetulla varastointipaikalla”. Perustelumuioston mukaan varastointi saisi kestää enintään vuoden ajan. Varastointi voi tapahtua joko maarakentamiskohteen välittömässä läheisyydessä tai siihen erikseen osoitetulla alueella, Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017, s. 12.

¹³⁵ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017, s. 6.

¹³⁶ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017, s. 11.

Ammattimaisella jätteen hyödyntämisellä viitataan yhtäältä maarakentamisen ammattimaisuuteen ja toisaalta hyödyntämistä edeltäviin jätteenkäsittelytoimenpiteisiin, esimerkiksi betonijätteen murskaamiseen laitoksessa tai purkupaikalla. Asetusta ei sovelleta jätteen pienimuotoiseen hyödyntämiseen maarakentamisessa. Jos esimerkiksi purettavasta rakennuksesta syntyvää materiaalia hyödynnetään pienimuotoisesti purkukiinteistöllä kiinteistön omistajan tai haltijan toimesta, ei kyseessä ole ammattimainen hyödyntäminen.¹³⁷

Pienimuotoisen käytön ylärajana on ympäristöominaisuuksiltaan maarakentamiseen soveltuvien jätteiden osalta pidetty käytännössä usein 100–1000 tonnia riippuen jätteen laadusta. Yksiselitteistä tai sitovaa ylärajaa jätteiden ei-ammattimaiselle hyödyntämiselle ei ole lainsäädännössä kuitenkaan annettu. Hyödyntämisen ammattimaisuus liittyy enemmänkin toiminnan luonteeseen kuin hyödynnettävän jätteen määrään. Pienimuotoisessa käytössä ympäristöturvallisuudesta voidaan huolehtia esimerkiksi jätettä tuottavan laitoksen ympäristölupamääräysten tai kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten kautta.¹³⁸

MARA-asetuksen soveltamisalaan kuuluvat jätteet on lueteltu sen liitteessä 1. Näitä ovat betonimurskeen ohella kevytbetoni- ja kevytsorajätteet, kivihiilen, turpeen ja puuperäisen aineksen polton lentotuhkat, pohjatuhkat ja leijupetihiekka, tiilimurske, asfalttimurske ja -rouhe, käsitelty jätteenpolton kuona, valimohiekat, kalkit, kokonaiset renkaat ja rengasrouhe sekä rakenteesta poistettu jäte. Liitteessä 1 on myös esimerkiksi määritelty, että ”betonimurskeella tarkoitetaan jätettä, joka on valmistettu puretuista betonirakenteista tai uudisrakentamisen tai betoniteollisuuden betonijätteistä murskaamalla”.

Maarakentamiskohteet on määritelty MARA-asetuksen 3 §:n 2 kohdassa. Niitä ovat väylät, kentät, vallit ja näiden rakennekerrokset sekä teollisuus- ja varastorakenteiden pohjarakenteet. Sallitut käyttökohteet vaihtelevat jätelajin mukaan. Betonimurskeen käyttö on liitteen 1 mukaan sallittua

¹³⁷ Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa, soveltamisohje 2019, s. 3.

¹³⁸ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017, s. 11, Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa, soveltamisohje 2019, s. 3. Pienimuotoisesta käytöstä lisää esim. Lehtonen 2016, s. 65–66.

väylä- ja kenttärakenteissa sekä teollisuus ja varastorakennusten pohjarakenteissa. Vallirakenteet on rajattu betonimurskeen käyttömahdollisuuksien ulkopuolelle. Tällaisilla materiaalikohtaisilla rajoituksilla pyritään ohjaamaan kyseisiä jätemateriaaleja jatkojalostukseen ja siten laadukkaampaan hyödyntämiseen. Asetus soveltuu myös tapauksiin, joissa asetuksen mukaisesti hyödynnettyä ja rakenteesta poistettua jätettä hyödynnetään uudelleen asetuksen mukaisessa maarakentamisessa.¹³⁹

Tietyt herkät alueet on rajattu pois asetuksen soveltamisalasta. Asetuksen mukainen maanrakennuskäyttö ei ole 2 §:n 2 momentin mukaan mahdollista pohjavesialueella, asumiseen tai lasten leikkipaikaksi tarkoitettulla alueella, luonnonsuojelutarkoitukseen osoitetulla alueella, ravintokasvien viljelyyn tarkoitettulla alueella eikä sisämaan tulvavaara-alueella. Näillä alueilla jätteiden hyödyntäminen on mahdollista ainoastaan ympäristöluvalla.

4.2.3 MARA-asetuksen vaatimukset

Ympäristönsuojelulain ja jätelain säännösten lisäksi jätteiden hyödyntäminen maarakentamisessa ilman ympäristölupaa sekä siihen liittyvä väliaikainen varastointi edellyttää MARA-asetuksen 4 §:n vaatimusten noudattamista. Jätteen kerrospaksuus ei 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan saa maarakentamiskohteessa ylittää asetuksen liitteessä 2 säädettyä enimmäiskerrospaksuutta, joka on väylä- ja kenttärakenteissa sekä teollisuus- ja varastorakennusten pohjarakenteissa 1,5 metriä. Liitteessä 2 on säädetty myös haitallisten aineiden liukoisuuden ja pitoisuuden raja-arvot, joita ei saa ylittää (4 § 1 momentti 2 kohta). Haitallisten aineiden raja-arvoista voidaan tiettyjen rakenteiden tapauksessa poiketa eräiden aineiden kohdalla, jos toteutettavan rakenteen kerrospaksuus on enintään 0,5 metriä.

Jätteiden sisältämien haitallisten aineiden raja-arvot muutettiin uuteen MARA-asetukseen rakennekohtaisiksi, kun vanhassa asetuksessa ne olivat materiaalikohtaisia. Raja-arvojen lähtökohtana

¹³⁹ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017, s. 6–7.

on pohjaveden laadun turvaaminen. Niissä siis noudatetaan talousvedelle asetettuja vaatimuksia ja suosituksia. Laskennallisten riskiperustaisten viitearvojen ohella on käytetty tavanomaisen jätteen kaatopaikkakelpoisuuden rajaa.¹⁴⁰

MARA-asetuksen 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan jätteen tulee täyttää myös muut liitteen 2 vaatimukset. Kaiken hyödynnettävän jätteen on täytettävä maarakentamiskohteen rakennusosien tekniset ja toiminnalliset vaatimukset. Esimerkiksi betonimurskeen osalta on lisäksi säännelty siihen kuulumattoman vedessä kellumattoman aineksen, vettä kevyempien materiaalien sekä tiili- ja kaakelijätteen enimmäismäärästä ja suurimmasta sallitusta palakoosta. Jätteen tekninen kelpoisuus voidaan osoittaa esimerkiksi rakennustuotelainsäädännön mukaisella CE-merkinnällä tai tuoteselosteella tai muulla selvityksellä jätteen teknisestä kelpoisuudesta rakenteessa.¹⁴¹

Jätteen laadunhallinnassa ja haitallisten aineiden liukoisuuden ja pitoisuuden määrittämisessä tulee noudattaa asetuksen liitteen 3 säännöksiä (4 § 1 momentti 3 kohta). Laadunhallinnalla tarkoitetaan toimenpiteitä, joita jätteenhaltijan on edellytettävä jätteen luovuttajalta varmistaakseen jätteen soveltumisen asetuksen mukaiseen käyttöön. Laadunhallinta on jätekohtaista, jotta voidaan ottaa huomioon eri materiaalien erityispiirteet. Laadunhallintaan kohdistuvilla vaatimuksilla varmistetaan, että maarakentamisessa hyödynnettävien jätteiden ympäristökelpoisuuteen liittyvä laadunhallinta on suunnitelmallista. Ympäristökelpoisuudella tarkoitetaan asetuksen liitteessä 2 annettuja vaatimuksia.¹⁴²

Jos liitteessä 1 tarkoitettuja jätteitä sekoitetaan keskenään teknisten ominaisuuksien parantamiseksi, myös lopullisen seoksen on täytettävä liitteen 2 mukaiset raja-arvot (4 § 1 momentti 6

¹⁴⁰ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017, s. 7–9.

¹⁴¹ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017, s. 13.

¹⁴² Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017, s. 8, 15.

kohta). Jätteen laimentaminen raja-arvojen saavuttamiseksi ei ole sallittua.¹⁴³ Jätettä sisältävä rakenne tulee myös peittää¹⁴⁴ tai päällystää¹⁴⁵ (4 kohta). Lisäksi jätettä sisältävän rakennekerroksen etäisyys pohjaveden enimmäiskorkeudesta on oltava vähintään yksi metri ja maarakentamiskohteen etäisyys vesistöä, talousvesikäyttöön tarkoitettusta kaivosta tai lähteestä on oltava vähintään 30 metriä (5 kohta).

MARA-asetuksen 5 §:n mukaan, jos jätettä hyödynnetään asetuksen vaatimusten mukaisesti, ympäristöluvanvaraiseen toimintaan ei tarvita ympäristölupaa. Hyödyntämisestä on tehtävä ympäristönsuojelulain 116 §:n 4 momentissa tarkoitettu ilmoitus valtion valvontaviranomaiselle ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröintiä varten (rekisteröinti-ilmoitus). Ilmoituksen tulee sisältää tiedot muun muassa hyödyntämispaikan sijainnista, käyttötarkoituksesta, jätteen ominaisuuksista ja määrästä, laadunvarmistusjärjestelmästä sekä hyödyntämisen ajankohdasta. Valvontaviranomaisena toimii ympäristönsuojelulain 189 §:n 2 momentin mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Valtion valvontaviranomainen käsittelee rekisteröinti-ilmoituksen ja merkitsee tiedot ympäristönsuojelun tietojärjestelmään, mikäli maarakennuskohde ja hyödynnettävä jäte täyttävät asetuksen mukaiset vaatimukset. Rekisteröinti-ilmoituksesta ei tehdä hallinnollista päätöstä, mistä seuraa, että esimerkiksi ilmoituksen rekisteröimättä jättämisestä ei ole mahdollista valittaa.¹⁴⁶

MARA-asetuksen mahdollistama poikkeus ympäristöluvanvaraisuudesta perustuu ympäristönsuojelulain 32 §:ään, jossa säädetään poikkeuksesta eräiden jätteiden käsittelytoimintojen luvanvaraisuudesta. Sanotun pykälän 2 momentin mukaan ympäristölupaa ei tarvita ”muuhun liitteen

¹⁴³ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017, s. 12.

¹⁴⁴ Peittämisellä tarkoitetaan asetuksessa jätettä sisältävän rakenteen suojaamista jätteen leviämisen ja sille altistumisen estämiseksi väylä- ja kenttärakenteissa vähintään 10 senttimetrin ja vallirakenteissa vähintään 50 senttimetrin paksuisella kerroksella pilaantumaton luonnon maa- tai kiviainesta (3 § 4 kohta).

¹⁴⁵ Päällystämällä tarkoitetaan jätettä sisältävän rakenteen suojaamista asfaltilla, jonka tyhjätila on enintään 5 prosenttia, tai muulla materiaalilla siten, että enintään 5 prosenttia sadevedestä imeytyy rakenteeseen (3 § 5 kohta).

¹⁴⁶ Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa, soveltamisohje 2019, s. 12.

1 taulukossa 2 olevaan 13 kohdassa tarkoitettuun jätteiden hyödyntämiseen” tai ”muiden kuin vaarallisten jätteiden syntypaikalla tapahtuvaan loppukäsittelyyn”, jos näitä toimintoja koskevista ympäristönsuojeluvaatimuksista on säädetty ympäristönsuojelulain 10 §:n tai jätelain 14 §:n nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella. MARA-asetus on säädetty mm. näiden lainkohtien nojalla. Poikkeussäännöksen mukaisen toiminnan rekisteröinnistä säädetään ympäristönsuojelulain 116 §:ssä. Mikäli toimintaan on ympäristölupa, kun valtioneuvoston asetus tulee sovellettavaksi, ympäristölupa raukeaa.

YSL 116 §:n 4 momentin mukaan saman lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettusta jätteen käsitte-lystä tulee tehdä rekisteröinti-ilmoitus valtion valvontaviranomaiselle hyvissä ajoin ennen toiminnan aloittamista, jotta se voidaan rekisteröidä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Rekiste-röinti-ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, mikäli rekisteröitävällä toiminnalla on ympäristö-lupa ja lupa raukeaa 32 §:n 2 momentin nojalla. Tällaisessa tapauksessa viranomaisen rekisteröi-toiminnan omasta aloitteestaan ja ilmoittaa siitä toiminnanharjoittajalle viipymättä. Vaatimus hyödyntämistoiminnan rekisteröinnistä perustuu jätelain 29 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jät-teen saa luovuttaa vain sille, jolla on jätehuoltorekisteriin hyväksymisen tai merkitsemisen perus-teella oikeus ottaa vastaan kyseistä jätettä tai ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan tai saman lain mukaisen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröinnin perusteella oikeus ottaa vastaan kyseistä jätettä.¹⁴⁷

Jätteen käyttö maarakentamisessa on tulkittu jätehierarkiassa kuuluvan jätteen muuhun hyödyn-tämiseen.¹⁴⁸ Hyödyntäminen on mahdollista edellä esitellyillä vaihtoehtoisilla menettelyillä. MARA-asetuksen mukainen rekisteröintimenettely on mahdollinen, jos asetuksen edellytykset täyttyvät. Edellytyksen täyttymiseksi ei riitä pelkästään se, että hyödyntämiskohde ja jäte kuulu-vat asetuksen soveltamisalaan, vaan myös asetuksen 4 §:n mukaisten jätteen hyödyntämistä

¹⁴⁷ Lehtonen 2016, s. 67.

¹⁴⁸ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017, s. 2.

koskevien vaatimusten on täyttyvä. Jos kaikki vaatimukset eivät täyty, tai jäte tai hyödyntämiskohde eivät ole MARA-asetuksen mukaisia, on hyödyntäminen mahdollista ympäristöluvalla. Jos jätteen hyödyntäminen ei ole mahdollista, se voidaan loppusijoittaa.¹⁴⁹

Seuraavassa tapauksessa KHO 2022:23 korkein hallinto-oikeus otti kantaa siihen, oliko toiminnassa kysymys jätteen hyödyntämisestä vai loppukäsittelystä.

Tapauksessa bio- ja kiertotalouden alalla toimiva yhtiö oli hakenut ympäristölupaa vastaanottaakseen ja varastoidakseen betoni- ja asfalttijätettä ja hyödyntääkseen sitä kenttien ja teiden rakentamisessa. Kentät oli tarkoitus rakentaa valmiiksi sitä mukaa kuin rakenteisiin soveltuvaa materiaalia olisi saatavilla. Tähän arvioitiin kuluvan yhteensä kolmesta seitsemään vuotta.

Rakentamisessa käytettävä betoni- ja asfalttijäte täytti laadultaan MARA-asetuksen mukaiset haitallisten aineiden pitoisuus- ja liukoisuusvaatimukset sekä muut peitetyn ja päällystetyn rakenteen laatuvaatimukset. Betonijätteen kerrospaksuus ja palakoko kuitenkin poikkesivat MARA-asetuksen vaatimuksista, minkä vuoksi hyödyntäminen asetuksen mukaisessa menettelyssä ei ollut mahdollista. Poikkeavaa kerrospaksuutta perusteltiin sillä, että kentän koron on oltava ympäröivää maanpintaa korkeammalla vesien johtamisen vuoksi, ja poikkeavaa palakokoa puolestaan riittävän kantavuuden saavuttamisella savipohjaisella alueella.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ratkaistava, oliko hakemuksessa tarkoitettussa toiminnassa kyse jätteen hyödyntämisestä vai loppukäsittelystä. KHO katsoi, että asian ratkaiseminen edellytti yksittäistapauksessa tehtävää kokonaisarviointia. Jotta ympäristölupa voitiin myöntää jätteen hyödyntämiseen, jätteen käyttämisellä tuli olla aito hyödyntämistarkoitus. Jätteen oli myös oltava teknisesti sopivaa korvaamaan luonnonmateriaalia, ja sen käytöstä aiheutuvien ympäristövaikutusten tuli olla kokonaisuutena arvioiden pienemmät verrattuna jätteen sijoittamiseen kaatopaikalle.

Betonijäte katsottiin tapauksessa soveltuvaksi kenttien ja teiden rakentamiseen ja sillä voitiin kyseisessä tapauksessa myös korvata maa-aineksia. KHO katsoi myös, että hakijan toiminnasta ja toimin-

¹⁴⁹ Lehtonen 2016, s. 63–64.

nan sijaintipaikasta esitetty selvitys huomioiden hakijalla voitiin katsoa olevan perusteltu tarve suurien varasto- ja käsittelyalueiden rakentamiseen. Hakemuksen mukaista jätekerroksen enimmäispaksuutta tai käytettävän materiaalin määrää KHO ei pitänyt tarpeettoman suurena, eikä myöskään rakennusaikaa pidetty kohtuuttoman pitkänä, kun otettiin huomioon maarakennushankkeen laajuus. Näin ollen KHO katsoi, toisin kuin hallinto-oikeus oli katsonut, että toiminnassa oli kysymys jätteen hyödyntämisestä.

Uusiomateriaalien käyttöä maarakentamisessa ohjataan lainsäädännön vaatimusten lisäksi erilaisten teknisten ohjeistusten sekä eurooppalaisten standardien avulla. Esimerkiksi Väylävirasto (aikaisemmin Liikennevirasto) on julkaissut vuonna 2014 oppaan uusiomateriaalien käytön kehittämisestä väylähankkeissa¹⁵⁰. Ohjeet koskevat esimerkiksi materiaalin teknisiä ominaisuuksia, ympäristökelpoisuutta sekä rakenteen asettamia vaatimuksia. Materiaalin tekninen ja ympäristökelpoisuus ovat keskeisiä edellytyksiä, jos jätteillä halutaan korvata luonnon kiviainesta maarakentamisessa. Rakenteissa käytettävien materiaalien tulee täyttää rakennuttajan asettamat vaatimukset siitä riippumatta, ovatko ne jätteitä vai tuotteita. Osa jätteeksi luokitelluista materiaaleista on CE-merkitty EU:n rakennustuoteasetuksen¹⁵¹ mukaisesti.¹⁵²

¹⁵⁰ Uusiomateriaaliopas, Uusiomateriaalien käytön kehittäminen UUMA2-ohjelman väylähankkeilla, Liikennevirasto 2014.

¹⁵¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 305/2011, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2011, rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta.

¹⁵² Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 28.11.2017, s. 8.

4.3 Menettelyjen toimivuus ja ongelmakohdat

CircVol¹⁵³- ja SUJUTUS¹⁵⁴-hankkeisiin liittyen selvitettiin MARA-asetuksen kehittämistarpeita. Selvityksen osana toteutettiin kysely, johon saatiin vastauksia sekä viranomaisten että yritysten edustajilta. Vastaajista suurimman osan mielestä asetus oli auttanut vähentämään neitseellisen maaja kiviaineksisen käyttöä sekä edistänyt jättemateriaalien kiertotalouden mukaista hyödyntämistä. Asetuksen soveltamisessa havaittiin kuitenkin myös paljon epäkohtia ja kehittämistarpeita. Ensimmäkin selvityksestä kävi ilmi, että viranomaiset toivovat selkeämpää määrittelyä ammattimaiselle ja laitospaiselle hyödyntämiselle sekä pienimuotoiselle käytölle. Käsitteiden epäselvyys on johtanut eroaviin tulkintoihin ja käytäntöihin eri viranomaisissa ja eri puolilla Suomea.¹⁵⁵

Viranomaiset ilmaisivat selvityksessä huolensa siitä, että MARA-asetuksen piiriin kuuluvia jättemateriaaleja käytettäisiin epäasiallisesti. Usein voi olla vaikeaa arvioida sitä, mikä on MARA-asetuksen mukaista jätteen hyödyntämistä ja mikä taas ei aidosti tarvelähtöistä jättemateriaalin käyttöä. Vaikka hyödyntämiskohde täyttäisikin MARA-asetuksen vaatimukset, saattaa silti jäädä epäily jätteen tosiasiallisesta loppusijoittamisesta ilman hyödyntämistarvetta. Näin on esimerkiksi silloin, jos rakenteille ei vaikuta olevan todellista tarvetta. MARA-asetusta yritetään myös toisinaan soveltaa rakentamiskohteisiin ja jätteisiin, joihin sitä ei ole tarkoitettu, tai sitä käytetään ympäristöluvan perusteena kohteissa, joissa on tosiasiallisesti kyse jätteen loppusijoittamisesta.¹⁵⁶

Myös Vaasan hallinto-oikeus toteaa betonimurskeen EEJ-asetuksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa, että hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulleissa jätteen käyttöä maarakentamisessa koskeneissa asioissa on hyvin usein ollut kyse siitä, että jätteen maarakennuskäyttö on ainakin osittain ollut enemmän kaatopaikkasijoittamisen välttämistä kuin tosiasiallista jätteen hyödyntämistä ja kiertotalouden edistämistä. Esimerkkinä mainitaan betonimurskeesta rakennettavat kulku-urat tai kentät, joille ei ole osoitettu järkevää käyttötarkoitusta ja joissa jätettä hyödyntänyt

¹⁵³ Suurivolyymisten sivuvirtojen ja maamassojen hyödyntäminen kaupungeissa -hanke.

¹⁵⁴ Sujuvoittamissäännökset ja MARA-tuki-hanke.

¹⁵⁵ Häkkinen ym. 2020, s. 5, 10.

¹⁵⁶ Häkkinen ym. 2020, s. 12.

taho ei myöskään ole maksanut materiaalin vastaanotosta. Vaasan hallinto-oikeus ei katso tämän tapaisen toiminnan estyvän uuden EEJ-asetuksen seurauksena, mutta arvioi, että asetus voisi auttaa valtion ja kuntien viranomaisia sekä toiminnanharjoittajia tällaisten ns. näennäiskier-totaloushankkeiden tunnistamisessa aikaisempaa paremmin.¹⁵⁷

Betonimurske oli selvitykseen kuuluvissa MARA-rekisteröinti-ilmoituksissa yleisimmin hyödynnetty materiaali. Sen käyttöön nähtiin liittyvän myös paljon erilaisia haasteita, erityisesti palakoon ja epäpuhtauksien osalta. Viranomaisten edustajat esittivät epäilyjä siitä, etteivät laatuvaatimukset tosiasiaissa aina maarakentamisessa käytetyn betonimurskeen osalta toteutuisi. Myös pohjaveden pinnan korkeuden osoittaminen on aiheuttanut ongelmia. Monessa tapauksessa esteeksi jätemateriaalien käytölle on muodostunut se, ettei ole pystytty luotettavasti todentamaan rakenteen riittävää etäisyyttä alueen pohjaveden pinnasta.¹⁵⁸

Eräänä ongelmakohtana esiin nousi MARA-asetuksen raja-arvojen käyttäminen muun muassa ympäristölupien perusteluissa, vaikka raja-arvoja tai muitakaan asetuksen vaatimuksia ei ole tarkoitettu käytettäväksi ympäristölupaan perustuvassa jätteen hyödyntämisessä. Määritysperusteidensa vuoksi MARA-asetuksen raja-arvot on tarkoitettu sovellettaviksi vain ympäristökelpoisuuden osoittamiseen, kun jätettä hyödynnetään MARA-asetuksen mukaisesti. MARA-asetuksen kriteereistä on mahdollista poiketa ympäristölupaa vaativissa hankkeissa tapauskohtaisen tarkastelun perusteella, ja hyödyntämisen tulisi aina perustua kohdekohtaiseen suunnitteluun ja harkintaan. MARA-asetuksen raja-arvoja voidaan soveltaa osana tapauskohtaista tarkastelua, mutta niiden käyttö lupakriteerinä ongelmallista erityisesti silloin, kun kohteen ominaisuuksien vuoksi tulisi käyttää tiukempia ympäristökelpoisuus-kriteereitä tai MARA-asetuksen mukaisten raja-arvojen käyttö ei muuten ole perusteltua.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Vaasan hallinto-oikeus 2020, s. 1.

¹⁵⁸ Häkkinen ym. 2020, s. 2–3, 13.

¹⁵⁹ Häkkinen ym. 2020, s. 11–12, Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa, soveltamisohje 2019, s. 23.

Yhtenä ongelmana voidaan nähdä myös se, että betonin käyttöarvo heikkenee, kun sitä käytetään maarakentamisessa korvaamassa kiviainesta. Tämä vähentää jätteen ympäristövaikutuksia, mutta ei sinänsä vähennä neitseellisen betonin tarvetta. Parempi vaihtoehto olisikin käyttää betonikomponentteja sellaisenaan uudelleen, jolloin sillä voitaisiin korvata uutta betonia.¹⁶⁰ Tähän ongelmakohtaan myöskään uusi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymistä koskeva asetus ei kuitenkaan vastaa, koska se edellyttää betonin murskaamista.

Uusi betonimurskeen EEJ-asetus tuo uuden väylän betonijätteen hyödyntämiseen. Betonimurskeen nykyiset käytötavat, eli ympäristöluvanvarainen ja MARA-asetuksen nojalla tapahtuva hyödyntäminen jäävät kuitenkin edelleen voimaan.¹⁶¹ Tämän ratkaisun toimivuudesta on esitetty myös kritiikkiä. Vaasan hallinto-oikeus totesi lausunnossaan, että betonijäte tulisi uuden EEJ-asetuksen myötä poistaa MARA-asetuksen soveltamisalasta. Tämä selkiyttäisi betonijätteen hyödyntämisen sääntelyä, tukisi uuden asetuksen täytäntöönpanoa ja edistäisi kiertotaloutta.¹⁶²

Ratkaisu olisi Vaasan hallinto-oikeuden mukaan perusteltu myös sen vuoksi, että betonijätteen hyödyntämisen lainmukaisuus voitaisiin saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi kaikissa tilanteissa. Kun betonijätteen käyttö maarakentamisessa perustuu MARA-asetukseen, ei käytön lainmukaisuutta voida saattaa suoraan tuomioistuimen ratkaistavaksi.¹⁶³ Toisaalta esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus sekä monet toiminnanharjoittajat olivat lausunnossaan sillä kannalla, että MARA-asetuksen mukainen hyödyntämismahdollisuus on tärkeää pitää edelleen voimassa, koska uuden EEJ-asetuksen kriteerit ovat pääosin huomattavasti nykyistä MARA-asetusta tiukemmat.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Rose – Stegemann 2018, s. 2-3.

¹⁶¹ Valtioneuvoston asetus betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista, soveltamisohje s. 1, Betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen etenee, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410903/betonimurskeen-jatteeksi-luokittelun-paattyminen-etenee>.

¹⁶² Vaasan hallinto-oikeus s. 1.

¹⁶³ Vaasan hallinto-oikeus, s. 2.

¹⁶⁴ Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus 2021, s. 2, toiminnanharjoittajien lausunnoista ks. esim. Rudus Oy 2021, s. 2.

5 Betonimurskeen EEJ-asetus

5.1 Betonimurskeen EEJ-asetuksen tavoitteet

Betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään arviointiperusteista, joilla määritellään milloin betonijätteestä valmistettu betonimurske lakkaa olemasta jätettä. Asetus on annettu jätelain 5 b §:n 2 momentin ja 10 §:n sekä ympäristönsuojelulain 9 §:n nojalla. Se sisältää säännökset betonijätteen käsittelyvaatimuksista, betonimurskeen sallituista käyttötarkoituksista ja käyttötarkoituskohteisista laatuvaatimuksista. Tavoitteena on sääntelyn sujuvoittaminen ja jäteperäisen materiaalin käytön edistäminen. Asetus tukee kiertotaloustavoitteita ja luonnonvarojen kestävästä käyttöä. Asetus toteuttaa osaltaan hallitusohjelman¹⁶⁵ hiilineutraalisuuteen ja monimuotoisuuden turvaamiseen liittyviä strategisia tavoitteita.¹⁶⁶

Uusi asetus mahdollistaa luonnon kiviainesten korvaamisen betonimurskeella monissa käyttötarkoituksissa ja jäteperäisen betonimurskeen käyttämisen tarkoituksiin, joiden jalostusarvo ja arvonnisa ovat korkeampia verrattuna esimerkiksi MARA-asetuksen mukaiseen maarakentamiseen. Betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättävillä arviointiperusteilla edistetään uusioraaka-ainemarkkinoilla toimivien toiminnanharjoittajien tasapuolisia toimintaedellytyksiä. Asetus edesauttaa betonijätteen tuotteistamista ja jalostamista, ja luo siten mahdollisuuksia uusille käyttökohteille, innovaatioille ja markkinoille.¹⁶⁷

Sääntelyllä voi olla positiivisia taloudellisia vaikutuksia, jos betonimurskeen raaka-ainekustannukset laskevat sen seurauksena. Lisäksi sääntely saattaa alentaa myös betonimurskeen käyttö-

¹⁶⁵ ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta”, Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019.

¹⁶⁶ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 1, 14.

¹⁶⁷ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 14, 16–17.

jille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia, kun murskeen jatkokäyttö tuotteena ei edellytä ympäristölupaa tai muuta hallinnollista menettelyä. Kuluja toiminnanharjoittajalle aiheutuu laadunvarmistuksesta sekä siitä, että arviointiperusteet täyttävän betonimurskeen valmistaminen jätteenkäsittelylaitoksessa edellyttää ympäristölupaa tai rekisteröintiä. Näiden kulujen ei kuitenkaan arvioida merkittävästi kasvavan aikaisempaan verrattuna.¹⁶⁸

Viranomaisvaikutusten osalta arvioidaan, että valvontaviranomaisten työmäärä voi asetuksen vaikutuksesta hieman lisääntyä, koska arviointiperusteet täyttävää mursketta valmistavien laitosten toiminta edellyttäisi ympäristölupaa taikka toiminnan rekisteröintiä kiinteän betoniaseman ja betonituotetehtaan ympäristönsuojeluvaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (858/2018, betoniasema-asetus) mukaisesti. Ympäristölupaviranomaiset vastaisivat jatkossakin betonijätettä käsittelevien laitosten valvonnasta toiminnan päästöjen ja ympäristövaikutusten osalta.¹⁶⁹

Esimerkiksi Varsinais-Suomen ja Hämeen ELY-keskukset arvioivat asetusluonnoksesta antamissaan lausunnoissa, että asetus tulee lisäämään valvontaviranomaisten työtä.¹⁷⁰ Toisaalta sääntelyllä voi olla myös jonkin verran viranomaisten työmäärää vähentävää vaikutusta, kun arviointiperusteet täyttävän betonin jatkokäyttöä varten ei tarvittaisi lupaa tai rekisteröinti-ilmoitusta. Tältä osin valvonnan painopiste siirtyisi enemmän tuotevalvontaan, mikä vähentää ympäristönsuojelun valvontaviranomaisten työtä.¹⁷¹

¹⁶⁸ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 16–17.

¹⁶⁹ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 17.

¹⁷⁰ Varsinais-Suomen ELY-keskus 2021, s. 1, Hämeen ELY-keskus 2021, s. 1.

¹⁷¹ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 17.

5.2 Betonimurskeen EEJ-asetuksen soveltamisala

Betonimurskeasetusta sovelletaan sen 1 §:n nojalla valmistajaan, jolla on ympäristönsuojelulain 27 §:ssä tarkoitettu ympäristölupa betonijätteen murskaustoimintaan tai jonka toiminnassa murskataan betonijätettä betoniasema-asetuksen nojalla. Asetuksen 3 §:n 4 kohdassa valmistajaksi on määritelty luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka ottaa arviointiperusteet käyttöön.

Betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia arviointiperusteita sovellettaisiin sellaiseen betonimurskeeseen, joka on läpikäynyt asetuksessa tarkoitetun hyödyntämistoimen. Hyödyntämistoimen vaatimuksena on, että betonimurske valmistetaan sellaisessa laitoksessa, jolla on asianmukainen ympäristölupa betonijätteen murskaustoimintaan, tai joka on rekisteröity ympäristönsuojelulain 116 §:n mukaisesti ja jossa tilapäisesti murskataan toiminnassa syntyvää ylijäämäbetonia betoniasema-asetuksen nojalla.¹⁷²

Betoniasema-asetuksen 6 §:n mukaan kiinteällä betoniasemalla ja betonituotetehtaalla voidaan tilapäisesti murskata niiden omassa toiminnassa syntyvää ylijäämäbetonia joko tilapäisesti ympäristönsuojelulain 118 §:n mukaisen meluilmoituksen nojalla tai kunnan ympäristönsuojelumääräysten mukaisesti. Koska arviointiperusteita ei voida soveltaa toimintaan, jolla ei ole ympäristölupaa tai jota ei ole rekisteröity ympäristönsuojelulain 116 §:n mukaisesti, asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jää esimerkiksi rakennuksen purkupaikalla tapahtuva betonimurskeen valmistaminen.¹⁷³

¹⁷² Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 15.

¹⁷³ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 15, 19.

Soveltamisalan rajaamista luvanvaraiseen ja rekisteröitävään toimintaan on perusteltu sillä, että on voitava varmistua asetuksen soveltamisalaan kuuluvan toiminnan täyttävän jatkuvasti asetuksessa säädetyt vaatimukset.¹⁷⁴ Esimerkiksi Varsinais-Suomen ELY-keskus toteaa asetusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että valvonnan kannalta on hyvä, että asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät rakennusten purkupaikalla syntyvät betonijätteet.¹⁷⁵ Osa annetuista lausunnoista edustaa eriävää näkemystä. Esimerkiksi Sitowise Oy:n antamassa lausunnossa todetaan, että suuri osa betonimurskeesta syntyy suoraan purkutyömailla. Kiertotalouden kannalta parasta olisi, jos purkukohteen betonijäte voitaisiin hyödyntää suoraan kohteessa tehtävässä uudisrakentamisessa, jolloin vältyttäisiin myös kuljetuksesta aiheutuville päästöiltä ja kustannuksilta. Soveltamisalan rajausta ei pidetä betonin laadun kannalta perusteltuna.¹⁷⁶

Samanlaista rajausta pelkästään luvanvaraiseen ja rekisteröitävään toimintaan ei ole MARA-asetuksessa, ja MARA-asetuksen nojalla purkupaikalla murskatun betonin käyttäminen on edelleen mahdollista. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus pitää tärkeänä, että hyödyntäminen murskauskohdessa tai sen lähistöllä on jatkossakin mahdollista MARA-asetuksen mukaisesti, jotta betonia ei välttämättä tarvitsisi kuljettaa kauemmas murskattavaksi.¹⁷⁷

Toisaalta MARA-asetuksen mukaisen rakentamisen ja väliaikaisen varastoinnin on perustuttava lakisääteiseen suunnitelmaan, lupaan, ilmoitusmenettelyyn tai kunnan rakennusjärjestykseen. Tällaista ehtoa uudessa betonimurskeasetuksessa ei ole. Uusi asetus siis asettaa tarkemmat vaatimukset betonimurskeen valmistamiselle, mutta murskeen käyttämistä ei ole rajoitettu samalla tavalla kuin MARA-asetuksessa.

Asetuksen mukaiset vaatimukset täyttävää betonimursketta voitaisiin käyttää sekä rakentamisessa että uuden betonin valmistuksessa. Lisäksi sitä voitaisiin käyttää lannoitevalmistelain tar-

¹⁷⁴ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteen luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 19.

¹⁷⁵ Varsinais-Suomen ELY-keskus 2021, s. 1.

¹⁷⁶ Sitowise Oy 2021, s. 1–2.

¹⁷⁷ Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus 2021, s. 2.

koittamana lannoitteena, kalkitusaineena, maanparannusaineena tai kasvualustana korvaamassa vastaavia primaarisia lannoitevalmisteita.¹⁷⁸ Verrattuna MARA-asetuksen mukaisiin käyttötarkoituksiin, eli betonimurskeen osalta väylä- ja kenttärakenteiden sekä teollisuus ja varastorakennusten pohjarakenteiden rakentamiseen, ovat uuden asetuksen mukaiset käyttötarkoitukset huomattavasti laajemmat.

Asetuksen mukaisten arviointiperusteiden käyttäminen on vapaaehtoista betonimurskeen valmistajalle. Asetusta sovelletaan ainoastaan silloin, jos valmistaja ilmoittaa ottavansa arviointiperusteet käyttöön. Tällöinkin asetusta on noudatettava ainoastaan arviointiperusteet täyttävän betonimurskeen osalta. Muun betonimurskeen hyödyntämiseen sovelletaan edelleen jätelain säädäntöä ja esimerkiksi MARA-asetusta tai ympäristönsuojelulakia.¹⁷⁹

5.3 Betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat arviointiperusteet

Betonimurskeasetuksen 3 §:ssä säädetään arviointiperusteista, joiden perusteella betonimurske voi lakata olemasta jätettä. Sen mukaan hyödyntämistoimen¹⁸⁰ läpikäyneen betonimurskeen jätteeksi luokittelu päättyy tiettyjen edellytysten täytyessä betonimursketta markkinoille saatettaessa. Kaikkien arviointiperusteiden on täytyttävä yhtä aikaa, jotta jätteeksi luokittelu voi päättyä.

Betonijätteen jätteeksi luokittelu päättyy, kun seuraavat vaatimukset täytyvät betonimursketta markkinoille saatettaessa:

¹⁷⁸ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 14–16.

¹⁷⁹ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 15.

¹⁸⁰ Hyödyntämistoimella tarkoitetaan asetuksen 2 §:n mukaan ”syöttöpanoksen vastaanottoa, esikäsittelyä ja hyödyntämistä koskevia teknisiä ja muita toimenpiteitä, joiden avulla betonijätteestä valmistetaan betonimursketta”.

- 1) syöttöpanos¹⁸¹ on läpikäynyt 8 ja 9 §:ssä säädetyt vaatimukset täyttävän hyödyntämistoimen;
- 2) betonimurske täyttää 12 §:ssä säädetyt vaatimukset;
- 3) betonimurskeelle on määritelty 14 §:n mukainen käyttötarkoitus.

Asetuksen liitteen 1 taulukossa 1 on määritelty hyödyntämistoimen syöttöpanokseksi sallitut betonijätteet. Taulukossa on lueteltu erilaisia käyttämättömistä betonista, käyttämättömistä betonituotteista sekä käytetystä betonista peräisin olevia betonijätetyyppejä. Jaottelu edellä mainittuihin tyyppihin on tehty, jotta tietyille betonijätteille voitaisiin sallia useampia käyttötarkoituksia. Tämä tulee kyseeseen sellaisen betonijätteen kohdalla, jonka ympäristökelpoisuuteen tai materiaalikoostumukseen ei liity merkittävää epävarmuutta.¹⁸²

Betonimurskeen jaottelu erilaisiin tyyppihin on merkittävä ero MARA-asetukseen verrattuna, jossa ei tehdä eroa syntyavoiltaan erilaisten betonimurskeiden välille. MARA-asetuksen liitteen 1 mukaan betonimurskeella tarkoitetaan kaikkea ”jätettä, joka on valmistettu puretuista betonirakenteista tai uudisrakentamisen tai betoniteollisuuden betonijätteistä murskaamalla”.

Huomioitava on, että taulukon 1 kohdan mukaisen käyttämättömistä betonista peräisin olevan betonijätteen täytyy kemialliselta laadultaan vastata valmistajan tavallisesti tuottamaa valmisbetonia tai betonituotteita. Se ei saa sisältää niihin kuulumattomia betonin pilaantumista aiheuttavia kemikaaleja tai ainesosia tai merkityksellistä riskiä sellaisten päätyemisestä kyseiseen betonijätteeseen. Käyttämättömistä betonista peräisin oleva betonijäte ei ole saanut olla sidottuna rakenteisiin, eikä sitä saa olla muulla tavoin käsitelty. Jos betoni on esimerkiksi pilaantunut rakennustyömaalla polttoaineilla tai kemikaaleilla, se ei sisälly tässä tarkoitettuihin betonijätteisiin.¹⁸³

¹⁸¹ Syöttöpanoksella tarkoitetaan asetuksen 2 §:n mukaan ”betonijätettä, jota käytetään tässä asetuksessa tarkoitetun betonimurskeen valmistuksen raaka-aineena”.

¹⁸² Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 30.

¹⁸³ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 31.

Taulukon 2 kohdan käyttämättömistä betonituotteista peräisin olevan betonijätteen sisältämällä muilla materiaaleilla tarkoitettaisiin esimerkiksi eristeitä. Sen sijaan esimerkiksi maalipintaa ei pidettäisi tässä tapauksessa muuna materiaalina. Suuri osa betonituotteista sisältää raudoitusterästä, mutta se voidaan erotella tehokkaasti asetuksen laatuvaatimusten täyttämiseksi. Kohdan 3 mukainen käytetystä betonista peräisin oleva betonijäte voi sisältää betonimassan lisäksi muita aineita tai epäpuhtauksia, Se on voinut kontaminoitua käyttöhistoriansa aikana erilaisilla aineilla, tai se voi sisältää esimerkiksi muoveja tai eristeitä. Tällainen jäte onkin jaoteltu vielä alakohtiin sen sisältämien muiden materiaalien ja epäpuhtauksien mukaan, sillä nämä vaikuttavat sen käytettävyyteen.¹⁸⁴

Ensimmäisen jätteeksi luokittelun päättymistä koskevan edellytyksen mukaan syöttöpanoksen on tullut käydä läpi 8 ja 9 §:ssä säädetyt vaatimukset täyttävä hyödyntämistoimi. Betonimurskeasetuksen 8 § koskee betonijätteen esikäsittelyä. Sen 1 momentin mukaan käyttämättömistä betonituotteista ja käytetystä betonista peräisin oleva betonijäte täytyy esikäsitellä sen sisältämien epäpuhtauksien poistamiseksi, ennen kuin se käytetään hyödyntämistoimen syöttöpanoksena. Betonista ja eristeistä koostuvista elementeistä on poistettava eristeet (8.2 §). Muita poistettavia epäpuhtauksia ovat esimerkiksi metallit, puu, kumi ja muovi. Esikäsitellyn betonijätteen laatua on seurattava jatkuvasti. Esikäsitelyssä poistettujen materiaalien määrästä, käsittelystä ja toimituskohteista tulee pitää kirjaa materiaalityypeittäin, ja nämä tiedot tulee esittää myös valvontaviranomaiselle toimitettavassa vuosiyhteenvedossa.¹⁸⁵

Asetuksen 9 § puolestaan koskee betonijätteen hyödyntämistä. Sen 1 momentin mukaan betonijäte tulee käsitellä käyttötarkoituksen mukaiseen, kuitenkin korkeintaan 90 millimetrin raekokoon. Tämä vastaa kiviainesten CE-merkinnän suurinta mahdollista enimmäisraekokoa.¹⁸⁶ Rae-

¹⁸⁴ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 31.

¹⁸⁵ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 23.

¹⁸⁶ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 23.

kokoa koskee sama vaatimus myös MARA-asetuksessa. Syöttöpanoksesta, joka sisältää käytetystä betonista peräisin olevaa betonijätettä, tulee hyödyntämisen yhteydessä poistaa epäpuhtaudet niin, että hyödyntämistoimen läpikäynyt murske täyttää 12 §:n kelpoisuusvaatimukset (9.2 §). Laadunvarmistusjärjestelmässä on oltava selkeät ohjeet betonimurskeen valmistamisessa käytettävien laitteiden käytöstä ja huollosta sekä valmistusprosessiin liittyvistä toiminnoista (9.3 §).

Toisena edellytyksenä on, että betonimurske täyttää asetuksen 12 §:ssä säädetty vaatimukset. Kyseinen pykälä koskee betonimurskeen kelpoisuusvaatimuksia. Sen mukaan hyödyntämistoimen läpikäyneen betonimurskeen haitta-aineiden liukoisuudet ja pitoisuudet eivät saa ylittää liitteen 3 taulukossa 1 lueteltuja arvoja eivätkä epäpuhtaudet mainitun liitteen taulukon 2 arvoja. Jäteperäiselle betonimurskeelle ei lähtökohtaisesti voida asettaa rajoituksia tai vaatimuksia, joita ei kohdistu muihinkaan samaan tarkoitukseen käytettäviin kiviaineksiin tai lannoitevalmisteisiin. Jätteen luokittelun päättymisen edellyttämien raja-arvojen tulee näin ollen olla niin tiukat, että jäteperäistä betonimursketta voidaan käyttää samalla tavalla kuin muitakin samoihin käyttötarkoituksiin valmistettuja tuotteita.¹⁸⁷

Kolmas edellytys koskee käyttötarkoitusta. Sen mukaan betonimurskeelle täytyy olla määritelty asetuksen 14 §:n mukainen käyttötarkoitus. Sallitut käyttötarkoitukset riippuvat syöttöpanoksen laadusta. Käytetystä betonista peräisin olevaa betonijätettä sisältävän betonimurskeen käyttötarkoitukset ovat rajoitetuimmat. Sen ei katsota sopivan herkempiin käyttötarkoituksiin, sillä esimerkiksi sen sisältämien muovipartikkeleiden määrästä ei ole tarkkaa tietoa. Asetuksen 14 §:n 3 momentin mukaan sitä voidaan käyttää tietyin edellytyksin kiviaineksena talonrakentamisessa, maarakentamisessa sekä valmisbetonin ja betonituotteiden valmistuksessa. Talonrakentamisessa ja maarakentamisessa mursketta käytetään useimmiten peitettävässä tai päällystettävässä

¹⁸⁷ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteen luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 25.

rakenteessa. Käytetystä betonista peräisin olevaa betonijätettä sisältävälle betonimurskeelle ei hyväksytä käyttötarkoitukseksi käyttöä viherrakentamisessa tai lannoitevalmisteena.¹⁸⁸

Betonimursketta, jonka syöttöpanoksena on käytetty ainoastaan käyttämättömistä betonista tai käyttämättömistä betonituotteista peräisin olevaa betonijätettä, voidaan käyttää edellä mainittujen käyttötarkoitusten lisäksi kiviaineksena viherrakentamisessa sekä lannoitteena, kalkitusaineena, maanparannusaineena tai kasvualustana tiettyjen edellytysten täytyessä (14 §:n 1 ja 2 momentit). Käyttö lannoitevalmisteena herätti huolta osassa lausunnonantajista. Esimerkiksi Hämeen ELY-keskus suhtautui kriittisesti siihen, että betonimursketta voitaisi käyttää lannoitteena ilman roskaantumisen, pinta- ja pohjavesien tai maaperän kunnon heikkenemisen vaaraa. Lausunnon mukaan lannoitevalmisteena käytettävälle betonimurskeelle tulisi ainakin määritellä määrä- tai kerrospaksuusrajat.¹⁸⁹

Talonrakentamisella tarkoitetaan asetuksen 2 §:n mukaan asumiseen, työntekoon, varastointiin tai muuhun käyttöön tarkoitettujen kiinteiden tai paikallaan pidettäväksi tarkoitettujen rakennusten, rakennelmien, rakenteiden tai laitosrakennusten ja -rakennelmien rakentamista ja maarakentamisella puolestaan väylien, kenttien ja vallien ja muun vastaavan infrastruktuurin rakentamista sekä rakennusten pohjarakentamista. Pohjarakentamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä rakennusten alapuolisten rakenteiden, kuten rakennusten alle tulevan kantavan kerroksen rakentamista.¹⁹⁰ Viherrakentaminen tarkoittaa asetuksessa puistojen, koristepuutarhojen ja pihojen sekä muiden istutettujen viheralueiden rakentamista ja hoitoa.

¹⁸⁸ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 27.

¹⁸⁹ Hämeen ELY-keskus 2021, s. 1–2.

¹⁹⁰ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 20.

Betonimurskeasetuksen 15 §:n mukaan hyödyntämistoimen läpikäyneet, eri käyttötarkoituksiin tarkoitettut betonimurskeet tulee varastoida toisistaan erillään. Murske täytyy varastoida ja käsitellä siten, ettei sen laatu heikkene. Jos laatu heikkenee niin, ettei murske enää täytä arviointiperusteita, se on palautettava käsiteltäväksi jätteenä.

5.4 Valmistajan velvollisuudet

Betonimurskeen EEJ-asetuksessa asetetaan betonimurskeen valmistajalle erilaisia velvollisuuksia. Asetuksen 4.1 §:n mukaan valmistajalla tulee olla laadunvarmistusjärjestelmä, jonka avulla todennetaan, että hyödyntämistoimi ja sen läpikäynyt betonimurske täyttävät jatkuvasti laadunvarmistusta koskevat vaatimukset. Laadunvarmistusjärjestelmällä on oltava arviointi- ja auditointisuunnitelma (4.3 §) ja riippumattoman osapuolen on vahvistettava sen vaatimustenmukaisuus (4.4 §). Riippumattomalla osapuolella tulee olla Turvallisuus- ja kemikaaliviraston myöntävä pätevyys tehtävään (4.4 §).

Valmistajan täytyy asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan määritellä vastaanotettavalle betonijätteelle joko vastaanottoehdot, tai vaihtoehtoisesti tehdä toimittajan kanssa sopimus vastaanottovaatimuksista, siten että vastaanotettu betonijäte soveltuu arviointiperusteiden mukaisen betonimurskeen valmistamiseen. Betonijäte, joka on peräisin käyttämättömistä betonituotteista tai käytetystä betonista, on tarkastettava jäte-erittäin vastaanotettaessa ja ennen esikäsittelyä (5.2 §).

Vastaanotettaessa betonijätettä on varmistettava mm., että purkamisessa syntynyt betonijäte soveltuu betonimurskeen valmistukseen laadultaan ja puhtaudeltaan, erilaiset betonijäte-erät eivät ole sekoittuneet tai niihin ei ole päässyt epäpuhtauksia varastoinnin tai kuljetuksen aikana, ja että purkamisen tai rakentamisen yhteydessä syntyneelle betonijäte-erälle on laadittu jätelain 121 §:n mukainen siirtoasiakirja (5.3 §). Jos betonijäte-erässä epäillään tai havaitaan olevan asbestia tai muita työturvallisuutta heikentäviä epäpuhtauksia tai sellaisia epäpuhtauksia, joita ei voida riittävästi esikäsittelyssä ja käsittelyssä poistaa, ei sitä saa käyttää syöttöpanoksena (5.4 §). Vastaanottotarkastuksen ja sitä seuraavan esikäsittelyn tarkoituksena on estää pilaantuneiden ja

haitallista materiaalia sisältävien erien päätyminen hyödyntämistöimeen. Näin osaltaan varmistetaan hyödyntämistöimestä saadun betonimurskeen riittävä puhtaus ja ympäristökelpoisuus.¹⁹¹

Laadunvarmistusjärjestelmään on kirjattava betonijätteen vastaanottotarkastusta koskevat kirjalliset ohjeet asetuksen 6 §:n mukaisesti. Nämä ohjeet koskevat mm. vastaanotetun erän alkuperän ja puhtauden tarkastamista. Valmistajan on myös pidettävä asetuksen 7 §:n mukaisesti kirjaa syöttöpanokseksi vastaanotetuista ja hylätyistä betonijätteistä. Vastaanottokirjanpitoon tulee kirjata esimerkiksi vastaanotetun betonijäte-erän vastaanottoajankohta, jätteen tuottaja ja luovuttaja sekä betonijätteen tyyppi ja määrä. Myös vastaanottokirjanpitoa koskevat ohjeet kirjataan laadunvarmistusjärjestelmään.

Laadunvarmistusjärjestelmään kirjataan lisäksi näytteenottoa ja näytteiden esikäsittelyä ja testaamista koskevat ohjeet siten, kuin asetuksen 13 §:ssä säädetään. Nämä ohjeet sisältävät tiedot mm. näytteenottajasta, näytteenotto paikasta ja -menetelmistä sekä -ajankohdasta. Näytteiden esikäsittelyssä ja analysoinnissa käytetyt menetelmät ja välineet sekä analyysitulokset dokumentoidaan myös osana laadunvarmistusjärjestelmää.

Asetuksen 10 §:n mukaan hyödyntämistöimen läpikäyneestä betonimurskeesta tulee ottaa kookoanäytteitä, joilla määritetään sen materiaalijakauma ja ympäristökelpoisuus. Pykälässä on määritelty tarkemmat vaatimukset näytteenotolle. Materiaalijakaumaa ja muita epäpuhtauksia ei tarvitse määrittää sellaisesta betonimurskeesta, jonka syöttöpanoksena on käytetty vain käyttämätöntä betonia sisältävää betonijätettä. Asetuksen 11 §:ssä on säännökset näytteiden analysoinnista. Betonimurskeen sisältämien haitta-aineiden, materiaalijakauman ja epäpuhtauksien määrittämisessä tulee käyttää asetuksen liitteen 2 taulukon 1 mukaisia standardoituja menetelmiä tai muita määritysherkkydeltään, tarkkuudeltaan ja toistettavuudeltaan riittäviksi todettuja menetelmiä (11.1 §). Haitta-ainemääritykset täytyy teettää akkreditoitussa laboratorioissa (11.3 §).

¹⁹¹ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 21–22.

Betonimurskeen laadunvarmistus on keskeistä sen varmistamiseksi, että betonijätteen vastaanotto, esikäsitteily ja hyödyntäminen on toteutettu siten, että valmis murske täyttää asetuksen arviointiperusteiden vaatimukset. Sen vuoksi myös toimenpiteiden dokumentointi on tärkeää. Jos valmistaja havaitsee, että hyödyntämistoimea ei ole toteutettu laadunvarmistusjärjestelmän mukaisesti tai että hyödyntämistoimen läpikäyneen murskeen laatu ei vastaa asetuksen arviointiperusteita, edellytyksiä betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymiselle ei ole ja kyseinen erä on edelleen luokiteltava jätteeksi.¹⁹²

Betonimurskeasetuksen 16 § edellyttää vaatimustenmukaisuusilmoituksen laatimista. Valmistajan tulee laatia vaatimustenmukaisuusilmoitus valmistamastaan ja markkinoille saattamastaan betonimurskeesta. Vaatimuksenmukaisuusilmoituksella vakuutetaan, että murske täyttää sekä asetuksen että siihen sovellettavan tuotelainsäädännön vaatimukset. Kyseinen ilmoitus annetaan betonimurskeen vastaanottajalle jokaisen erän mukana. Ilmoitus voi olla myös sähköisessä muodossa, jolloin se voi olla saatavilla esimerkiksi valmistajan verkkosivuilla.¹⁹³

Betonimurskeasetuksen 17 §:ssä säädetään vaatimustenmukaisuusilmoituksen sisältövaatimuksista. Ilmoituksesta on 17 §:n 1 momentin mukaan käytävä ilmi valmistajaa koskevat tiedot, betonimurskeen luokka ja keskeiset tekniset määritelmät ja ominaisuudet, lähetyksessä olevan betonimurskeen määrä ja murskeen 14 §:ssä säädetty käyttötarkoitus. Jos betonimurske on tarkoitettu käytettäväksi lannoitteena, kalkitusaineena, maanparannusaineena tai kasvualustana, on vaatimustenmukaisuusilmoituksessa oltava myös lannoitelainsäädännön mukainen tyyppinimi, tuoteluokka tai vastaava kuvaus (17.2 §). Sisältövaatimukset vastaavat pääosin EU:n jätteeksi luokittelun päättymistä koskevissa säädöksissä vaadittuja vaatimustenmukaisuusilmoituksia koskevia sisältövaatimuksia.¹⁹⁴

¹⁹² Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 26–27.

¹⁹³ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 28.

¹⁹⁴ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 28.

Vaatimustenmukaisuusilmoitus ei korvaa rakennustuoteasetuksen vaatimaa suoritustasoilmoitusta, vaan se täytyy laatia erikseen.¹⁹⁵ Vaatimustenmukaisuusilmoitus on uusi velvoite MARA-asetuksen nojalla tapahtuvaan betonimurskeen hyödyntämiseen verrattuna. Sitä ei luonnollisesti vaadita MARA-asetuksen mukaisen hyödyntämisen yhteydessä, koska betonimurske on silloin edelleen jätettä.

Betonimurskeasetuksen 18 §:ssä on säädetty ilmoitus- ja raportointivelvollisuudesta. Sen mukaan valmistajan on ilmoitettava arviointiperusteiden käyttöönotosta kirjallisesti toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle. Valvontaviranomaisista on säädetty ympäristönsuojelulain 23 §:n 1 momentissa. Jos ympäristöluvan myöntää valtion ympäristölupaviranomainen, tulee ilmoitus tehdä valtion valvontaviranomaisena toimivalle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Muissa tapauksissa se tehdään kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Ilmoitus on luonteeltaan informatiivinen ja valvonnallinen, eikä se edellytä viranomaiselta hyväksyntää tai muita toimenpiteitä, lukuun ottamatta merkinnän tekemistä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään ympäristönsuojelulain 223 §:n mukaisesti.¹⁹⁶

Ilmoituksen tulee sisältää selvitys laadunvarmistusjärjestelmästä, ja se on tehtävä vähintään 30 vuorokautta ennen arviointiperusteiden käyttöönottamista. Ilmoituksen voi tehdä sähköisesti. Valvontaviranomaiset valvovat betonimurskeasetuksen noudattamista osana kyseisen ympäristöluvanvaraisen tai rekisteröitävän laitoksen toimintaa. Tarvittaessa valvontaviranomainen voi käyttää ympäristönsuojelulain 18 luvussa säädettyjä valvontakeinoja.¹⁹⁷

Valmistajan on myös toimitettava valvontaviranomaiselle vuosittain määrätyt tiedot muun muassa hyödyntämistoimessa käytetyistä jätteistä ja niiden määrästä sekä mahdollisista muutoksista laadunvarmistusjärjestelmässä, kooste hyödyntämistoimen läpikäyneen betonimurskeen

¹⁹⁵ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 28

¹⁹⁶ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 29.

¹⁹⁷ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 29.

haitallisten aineiden liukoisuuksista ja pitoisuuksista sekä epäpuhtauksien määrästä, ja valmistetun, arviointiperusteet täyttävän betonimurskeen määrästä (18.2 §).

Betonijätettä syöttöpanokseksi vastaanottavalla valmistajalla on lisäksi 18 §:n 3 momentin mukaan velvollisuus toimittaa valvontaviranomaiselle tiedot jätteiden vastaanottomäärästä jätetyypeittäin, sekä tieto syöttöpanoksesta esikäsittelyssä ja käsittelyssä poistettujen materiaalien määrästä, jatkokäsittelystä ja toimituskohteista. Tätä velvoitetta ei sovelleta rekisteröitäviin kiinteisiin betonilaitoksiin ja betonituotetehtaisiin, joissa käytetään ainoastaan laitoksen omassa toiminnassa syntyvää betonijätettä asetuksen mukaisen betonimurskeen valmistamiseen.¹⁹⁸ Myös arviointiperusteiden käytön päättymisestä on ilmoitettava kirjallisesti valvontaviranomaiselle (18 §:n 4 momentti).

Kun betonimurske täyttää arviointiperusteet, sitä ei enää pidetä jätteenä, jolloin sen tulee täyttää vastaavaan käyttötarkoitukseen käytettävää tuotetta koskevat tuotelainsäädännön ja standardien vaatimukset. Betonimurskeen valmistajan velvollisuutena on tämän varmistaminen.¹⁹⁹ Jos tuote saatetaan markkinoille rakentamisessa käytettävänä kiviaineksena, tulee kivimurskeen valmistajasta EU:n rakennustuoteasetuksen mukainen rakennustuotteen valmistaja. EU:n rakennustuoteasetus ja sen nojalla annetut harmonisoidut tuotestandardit ovat tällöin kaikilta osin velvoittavia.²⁰⁰

¹⁹⁸ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 30.

¹⁹⁹ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 15.

²⁰⁰ Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 2021. s. 1.

5.5 Kiertotalouden ja ympäristönsuojelun tavoitteiden huomioiminen betonimurskeen EEJ-asetuksessa

EEJ-sääntelyä voidaan pitää onnistuneena silloin, kun sen avulla voidaan välttää sääntelyn aiheuttamia esteitä kierrätyskelpoisten materiaalien käytölle, ja samaan aikaan vähentää toiminnan haitallisia vaikutuksia ympäristölle sekä neitseellisten materiaalien hankkimisesta johtuvia kustannuksia ja ympäristövaikutuksia.²⁰¹ Poistamalla materiaalien hyödyntämistä koskevia lainsäädännöllisiä esteitä, voidaan edistää kiertotalouden tavoitteiden toteutumista. Toisaalta samalla tulee varmistaa, että ihmisten terveyttä ja ympäristöä suojellaan haitalliselta altistumiselta niiden sisältämille aineille. Jäte-, kemikaali- ja tuotelainsäädäntöjen rajapinnalla toimittaessa joudutaan priorisoimaan erilaisia riskejä ja arvioimaan niiden hyväksyttävyyttä, kun samaan aikaan ihmisten ja ympäristön suojelun kanssa halutaan välttää myös vahingollista ylisääntelyä.²⁰²

Ympäristönsuojelun ja materiaalitehokkuuden tavoitteet ovat osittain vastakkaisia ja osittain toisiaan tukevia. Monissa tilanteissa tehokkaamman resurssien käytön edistämällä voi olla positiivisia vaikutuksia myös ympäristöön ja ihmisten terveyteen. Kuitenkin samalla on tarpeellista suojella ympäristöä jäteperäisten materiaalien aiheuttamilta negatiivisilta vaikutuksilta ja riskeiltä. Jäteperäisten materiaalien laadusta ja ominaisuuksista ei aina ole varmuutta, minkä vuoksi rajoitustoimet voivat olla perusteltuja ympäristön suojelemiseksi. Se, kuinka näiden tavoitteiden tasapaino saavutetaan, riippuu valituista keinoista niiden implementoimiseksi. Samoilla keinoilla voidaan edistää samanaikaisesti sekä materiaalitehokkuuden että ympäristönsuojelun tavoitteita. Esimerkiksi jätedirektiivin neljännessä EEJ-kriteerissä näkyy vahvasti myös ympäristönsuojelun tavoite.²⁰³

EU:n ympäristöpolitiikka perustuu keskeisesti ennalta varautumisen periaatteelle, joka ilmenee Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191.2 artiklasta ja on tarkemmin mää-

²⁰¹ Turunen 2015, s. 308.

²⁰² Alaranta 2017, s. 655.

²⁰³ Turunen 2017, s. 192–194, 196–197.

ritelty komission antamassa tiedonannossa. Ennalta varautumisen periaatteeseen voidaan vedota tilanteissa, joissa toiminnasta tai tuotteesta voi tieteellisesti ja objektiivisesti arvioituna aiheutua vaarallisia vaikutuksia, eikä riskiä voida määritellä riittävän varmasti tämän arvioinnin perusteella.²⁰⁴ Periaatteen mukaisesti ympäristön ja ihmisten terveyden suojeleminen tulee asettaa etusijalle silloinkin, kun riskeistä on puutteellisesti tietoa eikä perusteellista riskinarviota tai täsmärisinhallintatoimenpiteitä voida tehdä.²⁰⁵

Ennalta varautumisen periaatetta ei voida **Alarannan** mukaan kuitenkaan tulkita siten, että se oikeuttaisi pelkästään teoreettiseen vaaraan perustuvaan rajoituksen, jos vaara on mahdollista varmasti poistaa niin, ettei se aiheuta riskiä ympäristölle tai ihmisten terveydelle. Jos vaara on täysin spekulatiivinen ja erittäin epätodennäköinen, ei sen perusteella tulisi estää esimerkiksi jätemateriaalin hyötykäyttöä. Jos objektiivisen riskinarvioinnin mukaan on kohtuulliset perusteet epäillä haitallisten vaikutusten mahdollisuutta, on hyödyntämistä rajoittava sääntely perusteltua.²⁰⁶

Kokon ja **Mähösen** mukaan komission ohjeistus osoittaa varautumisperiaatteen vahvuuden olevan siinä, ettei jäädä odottamaan tieteellistä tietoa sellaisissa tilanteissa, joissa vakavia haittoja saattaa aiheutua tai epävarmuutta ei voida muuttaa hallittavaksi riskiksi.²⁰⁷ **Turusen** mukaan ennalta varautumisen toimenpiteet perustuvat riittämättömälle tiedolle jätteenperäisten materiaalien vaikutuksista, ja ne tulisikin korvata tarkemmilla laatustandardeilla silloin kun riittävästi informaatiota on saatavilla.²⁰⁸ Toisaalta on mahdollista ajatella myös materiaalikierron parantamista ennalta varautuvan sääntelyn ilmentymänä, kun sillä pyritään vähentämään jätteiden syntymistä ja haittavaikutuksia.²⁰⁹

²⁰⁴ KOM (2000) 1 lopull.

²⁰⁵ Alaranta 2017, s. 658.

²⁰⁶ Alaranta 2017, s. 658.

²⁰⁷ Kokko – Mähönen 2015, s. 44.

²⁰⁸ Turunen 2017, s. 186.

²⁰⁹ Alaranta 2017, s. 659.

Riskejä punnittaessa on huomioitava myös niin sanotut vastariskit. Pyrkimys poistaa terveyttä ja ympäristöä uhkaavia riskejä aiheuttaa usein vastariskin tai -riskejä. Toisaalta riskien sääntely voi saada joskus aikaan myös toisen sen kanssa yhtä aikaa ilmenevän riskin pienenemisen. Esimerkiksi edistämällä jäännösmateriaalien turvallista hyötykäyttöä voidaan vähentää jätteistä aiheutuvia riskejä, mutta samalla voi pienentyä myös kemikaaleista aiheutuva kokonaisriski. Kiertotalouden kontekstissa tarkasteltaviksi tulevat perinteisten ympäristö- ja terveystariskien lisäksi myös kestävyyskysymykset laajemmin. Punninnassa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi ilmastonmuutos maailmanlaajuisena ympäristöriskinä.²¹⁰

Betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymistä koskevalla asetuksella arvioidaan olevan monia positiivisia ympäristövaikutuksia. Betonimursketta käyttämällä voidaan ensinnäkin säästää luonnon maa- ja kiviainesvaroja. Lisäksi asetuksen arviointiperusteet täyttävää betonia käytettäessä voidaan vähentää maa-ainesten otosta aiheutuvia pohjavesivaikutuksia. Asetuksen arvioidaan myös vähentävän syntyvän jätteen määrää ja haitallisuutta, ja toteuttavan siten osaltaan jätelain etusijajärjestystä. Betoni toimii ympäristössään myös hiilinieluna, sillä se sitoo itseensä hiiltä karbonatisoitumisreaktion kautta.²¹¹

Asetuksessa on säädetty tiukat tekniset ja laadunvarmistusta koskevat vaatimukset, joilla pyritään ehkäisemään jäteperäisen materiaalin käytöstä aiheutuvat haitalliset vaikutukset ympäristölle ja ihmisten hyvinvoinnille. Betonimurskeen hyödyntämisen haitalliset ympäristövaikutukset liittyvät suurelta osin mahdollisiin pinta- ja pohjavesiin kohdistuviin vaikutuksiin. Tämä on otettu huomioon asetuksen vaatimuksissa. Laatuvaatimukset ovat uudessa EEJ-asetuksessa tiukemmat kuin MARA-asetuksessa. Tiukoilla haitta-aineiden ja materiaaliepäpuhtauksien raja-arvoilla varmistetaan se, ettei murskeen käyttämisestä asetuksen mukaisissa käyttötarkoituksissa aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa tai kiellettyjä vaikutuksia pinta- tai pohjaveden laatuun.²¹²

²¹⁰ Alaranta 2017, s. 669–671.

²¹¹ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 17–18.

²¹² Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 17–18.

Syöttöpanoksena käytettävän betonijätteen jaottelu syntyvän ja käyttöhistorian mukaan mahdollistaa erilaisten ja tarkoituksenmukaisten ympäristökelpoisuuteen liittyvien näytteenotto- ja analysointivaatimusten asettamisen erilaisille jätevirroille. Jaottelun avulla betonijätteen käyttöä herkempiin käyttötarkoituksiin voidaan rajoittaa, jos sen ympäristökelpoisuuteen liittyy epävarmuutta.²¹³ Lausunnoissa pidettiin ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti hyvänä asiana, että betonimurskeen käyttökohteiden määrittelyssä on huomioitu sen alkuperä.²¹⁴

Asetuksen liitteen 3 taulukossa 1 esitetyt haitta-aineiden suurimmat sallitut liukoisuudet ja pitoisuudet tähtäävät pohjaveden suojeluun. Ne on määritetty siten, että betonirakenteessa muodostuvan suotoveden²¹⁵ haitta-ainepitoisuudet eivät ylitä voimassa olevia talousvedelle asetettuja laatuvaatimuksia. Taulukon mukaisia raja-arvoja määritettäessä on käytetty riskinarviointiin perustuvia laskennallisia viitearvoja ja jätebetonimurskeesta saatavilla olleita tietoja.²¹⁶

MARA-asetuksessa haitta-aineiden pitoisuuksien raja-arvojen tarkastelukohtana käytettiin pohjaveden laatua 20 metrin etäisyydellä rakenteen reunasta ja lisäksi laskentaan sisältyi metrin paksuinen vajovesivyöhyke²¹⁷ rakenteen ja pohjaveden pinnan välissä. Uudessa betonimurskeen EEJ-asetuksessa tarkastelukohtana oli sen sijaan betonimurskeeseen muodostuvan huokosveden²¹⁸ laatu, eli asetuksen raja-arvoja määritettäessä ei ole huomioitu haitta-aineiden pitoisuuksien alenemista vajovedessä ja pohjavedessä tapahtuvan kulkeutumisen ja laimenemisen seurauksena. Tämän vuoksi riskiperusteiset viitearvot ovat MARA-asetusta alhaisemmat.²¹⁹

²¹³ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 27, 30–31.

²¹⁴ Pirkanmaan ELY-keskus 2021, s. 2.

²¹⁵ Suotovedellä tarkoitetaan tässä vettä, joka muodostuu sade- ja sulamisvedestä peräisin olevan veden päästessä kontaktiin betonimurskeen kanssa.

²¹⁶ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 24–25.

²¹⁷ Vajovedellä tarkoitetaan kyllästymättömässä vyöhykkeessä painovoiman vaikutuksesta liikkuvaa vettä. Vajovesi. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Geologia:vajovesi>.

²¹⁸ Huokosvedellä tarkoitetaan yleisesti maa- ja kallioperän huokosissa olevaa vettä, tässä tapauksessa betonimurskeesta tehdyn rakenteen huokosissa olevaa vettä. Huokosvesi, <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Ymp%C3%A4rist%C3%B6tieteet:huokosvesi>.

²¹⁹ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 25.

Riskiperusteisten viitearvojen soveltuvuus luokitelluille pohjavesialueille varmistettiin vielä tarkastelemalla laskennallisesti haitta-aineiden muutossuuntia pohjavedessä kuvitteellisella pohjavesialueella 500 vuoden ajan betonimurskeen käytön aloittamisesta. Suurinta pohjaveteen laskennallisesti muodostuvaa pitoisuutta verrattiin pohjaveden ympäristölaatuunormeihin, jotka ovat talousvedelle asetettuja laatuvaatimuksia tiukemmat. Lopuksi riskiperustaisia viitearvoja verrattiin vielä betonimurskenäytteistä määritettyihin tosiasiallisiin metallien ja anionien liukoisuuksiin.²²⁰

Koska laatuvaatimukset ovat olennaisesti tiukemmat uudessa EEJ-asetuksessa verrattuna MARA-asetukseen, mahdollistaa betonimurskeasetus sen vaatimukset täyttävän betonimurskeen käytön myös vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004, vesienhoitolaki) 2 a luvussa tarkoitetuilla 1- ja 2-luokan pohjavesialueilla, toisin kuin MARA-asetus. Uuden asetuksen mukaiset hyödyntämismahdollisuudet ovat muutenkin laajemmat MARA-asetukseen verrattuna.²²¹

Asetusluonnoksesta annetuissa lausunnoissa esitettiin näkemyksiä niin raja-arvojen tiukentamisen kuin lieventämisenkin puolesta. Esimerkiksi Varsinais-Suomen ELY-keskus katsoi, että öljyhii-livetyjen suurin sallittu pitoisuus on asetuksessa liian korkea, ja että raja-arvoa olisi tullut alen-taa, jotta betonin öljyhii-livedyistä ei aiheutuisi vaaraa pohjavedelle.²²² Suomen luonnonsuojelu-liitto totesi lausunnossaan, ettei esitettyjen haitta-aineiden lukumäärä ole riittävä, eikä peruste-luja valituille haitta-aineille tai niiden raja-arvoille ole esitetty. Liukoisuuden raja-arvoja ei pidetty lausunnossa riittävän tiukkoina.²²³ Toisaalta useampi taho, erityisesti toiminnanharjoittajien edustajat, taas toivat esiin lausunnoissaan, että raja-arvot ovat asetuksessa liian tiukat, erityisesti

²²⁰ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 25.

²²¹ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 10, 25.

²²² Varsinais-Suomen ELY-keskus 2021, s. 2

²²³ Suomen luonnonsuojeluliitto 2021, s. 2.

käyttämättömän betonin ja käyttämättömien betonituotteiden osalta, eikä asetus siksi todellisuudessa välttämättä edistä betonimurskeen hyödyntämistä ja kiertotaloustavoitteiden täyttymistä sen tarkoituksen mukaisesti.²²⁴

Tuotteen valmistajien on annettava vaatimustenmukaisuusilmoituksessa ohjeita pohjaveden suojelun huomioimisesta tuotetta käytettäessä. Asetuksen 17 §:n mukaan, kun betonimursketta käytetään kiviaineksena maarakentamiseen, talonrakentamiseen tai viherrakentamiseen, betonimursketta ei saa sijoittaa pohjaveden pinnan alapuolelle. Jos mursketta käytetään vedenhankintaa varten tärkeällä pohjavesialueella tai muuhun vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella, täytyy pohjaveden pintaan olla pysyvä 2 metrin suojaetäisyys. Lisäksi tuotteen käyttäjän tulee tietää, että murskeen läpi huuhtoutuvan tai suotautuvan veden pH-arvo on noin 11, mikä on huomioitava, jos mursketta käytetään esimerkiksi pintavesien läheisyydessä. Betonimurskeen soveltuvuus suunniteltuun rakentamiskohteeseen on arvioitava käyttökohteen mukaan. Näillä ohjeistuksilla varmistetaan pohjaveden ja pienten pintavesimuodostumien suojele tuotetta käytettäessä.²²⁵

Kaakkois-Suomen ELY-keskus oli asetusluonnoksesta antamassaan lausunnossa sitä mieltä, että kahden metrin vähimmäisetäisyys pohjaveden pintaan saattaa olla haastavaa osoittaa luotettavasti. Tämä vaatisi pitkillä mittausarjoilla saatavaa tietoa pohjaveden pinnan tason muutoksista. Vastaavasti myös suotoveden pH-arvon vaikutusten uskottava arviointi betonimurskeen sijoituskohteessa voi olla vaikeaa.²²⁶ Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan asetuksen ympäristövaikutusten arviointi on ollut puutteellista vesistöjen ja pohjavesien suojelun näkökulmasta, eivätkä ehdotetut murskeen käyttökriteerit riittävästi varmista, ettei sen käyttö voisi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.²²⁷ Etelä-Suomen aluehallintovirasto esitti lausun-

²²⁴ Esim. Betoniteollisuus ry 2021, s. 1–3, Rudus Oy 2021, s. 1–3, Sitowise Oy 2021, s. 2.

²²⁵ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteen luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 28–29.

²²⁶ Kaakkois-Suomen ELY-keskus 2021, s. 2.

²²⁷ Uudenmaan ELY-keskus 2021, s. 1, 3.

nossaan, että vaatimustenmukaisuusilmoitukseen tulisi lisätä ohjeet betonimurskeen sijoittamisesta suhteessa pintaveteen. Sen mukaan mursketta ei tulisi käyttää sellaisissa kohteissa, jotka ovat jatkuvasti kosketuksessa pintaveden kanssa.²²⁸

Vantaanjoen ja Helsingin seudun vesiensuojeluyhdistys ry puolestaan piti kahden metrin suojaetäisyyttä riittämättömänä. Sen lausunnossa todettiin, että pohjaveden suojelun kannalta toimivampi ratkaisu olisi rajoittaa betonimurskeen käyttöä vedenottamoiden suoja-alueilla sekä yksityisten vedenottokaivojen, lähteiden ja pienvesien lähellä. Vesiensuojeluyhdistyksen mukaan vaatimustenmukaisuusilmoituksessa tulisi olla tiukemmat ja selkeämmät rajoitukset murskeen käyttökohteille. Se piti pohjavesialueita koskevia määräyksiä muutenkin liian suurpiirteisinä ja riittämättöminä, ja kiinnitti huomiota siihen, ettei asetusluonnoksessa mainittu lainkaan pienvesiä. Vesiensuojeluyhdistyksen mukaan EEJ-betonia ei tulisi lainkaan käyttää vedenhankintaa varten tärkeillä pohjavesialueilla tai pienvesistöjen valuma-alueella, jos vesistössä elää uhanalaisia lajeja tai se on muuten todettu arvokkaaksi elinympäristöksi.²²⁹

Myös Suomen luonnonsuojeluliitto piti asetusluonnosta puutteellisena vesien ja maaperän suojelun kannalta. Sen mukaan asetuksessa olisi pitänyt säätää alueista, joilla betonimursketta ei sen jätteen luokittelun päätyttyäkään saisi käyttää, esimerkiksi tärkeillä tai E-luokan²³⁰ pohjavesialueilla, pienvesien läheisyydessä tai Natura-alueilla.²³¹

Lisäksi asetuksessa on kiinnitetty huomiota ympäristön roskaantumisen ehkäisemiseen. Liitteen 3 taulukossa 2 on määritelty vettä raskaampien ja vettä kevyempien (kelluvien) materiaali-epäpuhtauksien sallitut enimmäismäärät hyödyntämistoimen läpikäyneessä betonimurskeessa. Niillä varmistetaan, että kiviaineksena käytettävä betonimurske on tekniseltä kelpoisuudeltaan asianmukaista ja ettei sen käytöstä aiheudu riskiä ympäristön roskaantumiseen. Materiaa-

²²⁸ Etelä-Suomen AVI 2021, s. 2.

²²⁹ Vantaanjoen ja Helsingin seudun vesiensuojeluyhdistys ry 2021, s. 2, 6.

²³⁰ Vesienhoitolain 10 b §:n mukaan E-luokan pohjavesialueella tarkoitetaan pohjavesialuetta, jonka pohjavedestä pintavesi- tai maaekosysteemi on suoraan riippuvainen.

²³¹ Suomen luonnonsuojeluliitto 2021, s. 2, 5.

liepöpuhtauksia koskevat vaatimukset vastaavat luonnon kiviaineuksia koskevien standardien vaatimuksia. Kelluvien epäpuhtauksien osalta enimmäispitoisuus on puolet vastaavasta MARA-asetuksen asettamasta vaatimuksesta maarakentamisessa hyödynnettävälle betonimurskeelle.²³² Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunnossa ehdotettiin, että vaatimustenmukaisuusilmoitukseen pitäisi lisätä ohje betonimurskeen peittämiseen tarvittaessa roskaantumisen estämiseksi.²³³ MARA-asetuksessa on asetettu vaatimus jätettä sisältävän rakenteen peittämiseksi tai päällystämiseksi, mutta uudessa EEJ-asetuksessa tällaista velvoitetta ei ole.

²³² Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista 9.6.2022, s. 26.

²³³ Etelä-Suomen AVI 2021, s. 2.

6 Johtopäätökset

Maapallon luonnonvarojen rajallisuus vaatii meitä kehittämään uusia tapoja tehokkaampaan jätteiden hyödyntämiseen ja materiaalien uudelleenkäyttöön. Edellytysten luominen jätteeksi luokittelun päättymiselle on yksi keino edistää materiaalitehokkuutta. Tällaisia edellytyksiä eli EEJ-kriteerejä voidaan määritellä EU:n laajuisesti tai kansallisesti joko asetuksella tai tapauskohtaisella viranomaisen päätöksellä, jos vastaavia säädöksiä ei ole unionin tasolla annettu.

Jotta kierrätetyn tai muuten hyödynnetyn jätteen jätteeksi luokittelu voisi päättyä, sillä edellytetään olevan käyttökohde sekä markkinat tai kysyntää. Jätteen pitää myös täyttää käyttötarkoituksensa mukaiset tekniset vaatimukset ja olla vastaaviin tuotteisiin sovellettavien säännösten ja standardien mukainen. Jätteen käyttäminen ei myöskään saa aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Nämä kriteerit ovat osittain päällekkäisiä.

Suomessa ensimmäinen EEJ-asetus on betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista annettu valtioneuvoston asetus. Uuden asetuksen toivotaan keventävän sääntelyä ja edistävän jäteperäisen materiaalin käyttöä. Betonijätettä on voitu ennenkin hyödyntää ympäristöluvan nojalla ja MARA-asetuksen mukaisesti rekisteröintimenettelyllä maarakennuskäytössä. Nämä menettelyt jäävät edelleen voimaan. Niissä on havaittu joitakin puutteita ja ongelmakohtia, joihin uusi betonimurskeen EEJ-asetus pyrkii osaltaan vastaamaan. Keskeisin uuden betonimurskeen EEJ-asetuksen tuoma muutos on, että sen tiukkojen laatuvaatimusten myötä asetus mahdollistaa laajemmat hyödyntämismahdollisuudet betonimurskeelle.

Uudessa asetuksessa ei esimerkiksi ole MARA-asetuksen kaltaista vaatimusta toiminnan perustamisesta lakisääteiseen suunnitelmaan, lupaan, ilmoitusmenettelyyn tai kunnan rakennusjärjestykseen. EEJ-betonin käytöllä ei myöskään ole samanlaisia rajoituksia esimerkiksi pohjavesialueilla, asumiseen tai lasten leikkipaikaksi tarkoitetuilla alueilla tai luonnonsuojelualueilla kuin MARA-asetuksessa. Jätteeksi luokittelun päätyttyä betonimursketta voidaan tietysti edellytyksin käyttää myös pohjavesialueilla. EEJ-betonin käyttöön ei liity myöskään vaatimuksia enimmäiskerrospaksuudesta, peittämisestä tai päällystämisestä.

Betonimursketta voidaan uuden asetuksen myötä käyttää maarakentamisen ohella tarkoituksiin, joiden jalostusarvo ja arvonlisä ovat korkeampia. Betonimurskeen EEJ-asetuksen vaatimukset täyttävää betonimursketta voidaan käyttää rakentamisessa, uuden betonin valmistamisessa sekä lannoitteena, kalkitus- ja maanparannusaineena sekä kasvualustana. Verrattuna MARA-asetuksen mukaisiin käyttötarkoituksiin, tuo uusi asetus huomattavasti laajemmat mahdollisuudet betonimurskeen hyödyntämiseen.

Betonimurskeen EEJ-asetuksen mukaan jätteeksi luokittelun päättymisen kriteerit täyttävää betonimursketta voidaan valmistaa erilaisista käyttämättömästä betonista, käyttämättömistä betonuotteista sekä käytetystä betonista peräisin olevista betonijätteistä. Valmiin murskeen sallitut käyttötarkoitukset riippuvat syöttöpanoksena käytetyn betonijätteen tyypistä. Näin mahdollistetaan useampia käyttökohteita sellaiselle betonimurskeelle, jonka ympäristökelpoisuuteen tai koostumukseen ei liity merkittävää epävarmuutta. Tämä on olennainen ero verrattuna MARA-asetukseen, jossa betonijätteen käyttötarkoituksia ei erotella sen alkuperän mukaan.

Betonimurskeen EEJ-asetuksessa on asetettu tiukat vaatimukset esimerkiksi betonijätteen vastaanottoon, esikäsittelyyn, laadunvarmistukseen, ympäristökelpoisuuteen ja vaatimustenmukaisuusilmoitukseen liittyen. Asetuksessa säännellään myös muun muassa näytteenottoa, kirjanpitoa ja raportointia. Tiukoilla laatuvaatimuksilla pyritään ehkäisemään haitalliset vaikutukset ympäristölle ja ihmisten terveydelle.

Ympäristönsuojelun ja materiaalitehokkuuden tavoitteet ovat osittain toisiaan tukevia ja osittain ristiriitaisia. Usein tehokkaammalla resurssien käytöllä on positiivisia vaikutuksia ympäristöön. Betonimurskeasetuksen tapauksessa tämä tarkoittaa esimerkiksi luonnon maa- ja kiviainesvarojen säästämistä, maa-ainesten oton pohjavesivaikutusten vähentymistä ja syntyvän jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämistä. Ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti on kuitenkin huomioitava myös mahdolliset jäteperäisten materiaalien aiheuttamat riskit. EEJ-betonin kohdalla näitä ovat muun muassa haitalliset vaikutukset pinta- ja pohjavesiin.

Haasteita jätteeksi luokittelun päättymisen sääntelylle voi aiheuttaa esimerkiksi se, etteivät ympäristövaikutukset ole yhteismitallisia, minkä vuoksi niitä voi olla vaikeaa arvioida. Arvioinnissa täytyisi verrata keskenään yhtäältä luonnonvarojen säästymistä ja toisaalta jäteperäisen materiaalin ympäristöriskejä. Tämä voi kuitenkin olla hankalaa, erityisesti kun arvioinnissa tulisi ottaa huomioon tuotteiden koko elinkaari. Jätteeksi luokittelun päättymisen ei myöskään aina vähennä materiaalin sääntelytaakkaa, kun yleisluontoisesta jätēsääntelystä siirrytään tuote- ja kemikaalisääntelyn piiriin. Betonimurskeen osalta sitä voi jätteeksi luokittelun päätyttyä koskea esimerkiksi kemikaali-, rakennustuote- ja lannoitevalmistelainsäädäntö sekä erilaiset tuotestandardit.

Kritiikkiä uusi asetus on saanut muun muassa siitä, että soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu esimerkiksi rakennusten purkupaikalla tapahtuva betonimurskeen valmistaminen. Soveltamisalan rajaamista luvanvaraiseen ja rekisteröitävään toimintaan pidettiin tarpeellisena, jotta voitaisiin varmistua toiminnan täyttävän jatkuvasti asetuksen vaatimukset. Tämä nähtiin kuitenkin ongelmalliseksi kuljetuksista aiheutuvien päästöjen ja kustannusten vuoksi, kun purkukohteiden betonijätettä ei voida hyödyntää suoraan kohteessa. MARA-asetuksen nojalla purkupaikalla murskatun betonin käyttö on kuitenkin edelleen mahdollista.

Myös haitta-aineiden raja-arvot saivat lausunтовaiheessa monen suuntaista kritiikkiä. Erityisesti luonnon- ja ympäristönsuojelusta vastaavat tahot olivat huolissaan EEJ-betonimurskeen käytön vaikutuksista pohja- ja pintavesiin ja pitivät raja-arvoja osittain liian korkeina. Tyytymättömyyttä herätti myös esimerkiksi se, että EEJ-betonimurskeen käyttö on sallittua myös pohjavesialueilla, sekä vaadittu suojaetäisyys pohjaveden pinnasta, jota ei pidetty riittävänä. Toiminnanharjoittajien edustajien mielestä raja-arvot ovat taas liian tiukat ja hankaloittavat kohtuuttomasti murskeen käyttämistä ja siten myös estävät kiertotaloustavoitteiden toteutumista. Näistä ristiriitaisuuksista käy hyvin ilmi, että ympäristönsuojelun ja materiaalitehokkuuden tavoitteiden edistäminen yhtä aikaa voi olla hyvin haastavaa, vaikka joissain tapauksissa tavoitteet myös tukevat toisiaan.