17.5.2021

Eduskunnan ympäristövaliokunta

HE 40/2021 vp

LAUSUNTO: HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI JÄTELAIN JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Fortum kiittää saamastaan lausuntopyynnöstä koskien tiettyjen jätteiden käsittelyä, kierrätystä sekä jätteeksi luokittelun päättymistä ja esittää lausuntonaan seuraavaa.[1]

Pääviestit

- Fortum kannattaa hallituksen esityksen jaksossa 10 mainitun työryhmän perustamista selvittämään sivutuotteita ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskevan sääntelyn täytäntöönpanoa ja toimivuutta. Kiertotalouden edistämisen kannalta jätestatuksen muutosta koskeva päätöksenteko on oltava sujuvaa.
- Jätelain sekoittamiskielto tulee huomioida nykytilaa paremmin niin sääntelyssä kuin ympäristölupakäytännössä. Tämä toteuttaisi nykyistä paremmin jätelain etusijajärjestyksen noudattamista. Fortum esittää, että eduskunnan ympäristövaliokunta mietinnössään edellyttää, että ympäristöministeriö ottaa asian huomioon valmisteltaessa uudistuvan jätelain nojalla päivitettäviä asetuksia (mm. kaatopaikka-asetus), sekä laatii viranomaistulkintaa koskevan ohjeen, jossa tarkastellaan sekoittamiskiellon ja hyväksyttävän jätteenkäsittelyn rajapintaa.

Tausta

Ympäristövaliokunnan lausuntopyyntö liittyi jätteenpolton tuhkien käsittelyyn ja jätesääntelyn ohjauskeinojen toimivuuteen tässä kontekstissa. Suomen jätteenpolttolaitoksissa syntyy vuosittain noin 45 000 tonnia APC-jätettä (Air Pollution Control). APC-jätteet ovat sekoitus jätteenpoltossa muodostuvia tuhkia ja polttoprosessin kaasunkäsittelyssä syntyviä jätteitä. Koska APC-jäte sisältää mm. runsaasti helppoliukoisia suoloja, ei se ole kaatopaikkakelpoista ilman käsittelyä. Kyseiset jätteet sisältävät korkeita pitoisuuksia raskasmetalleja, joiden vuoksi ne luokitellaan vaarallisiksi jätteiksi ja ne tulee sijoittaa vaarallisen jätteen kaatopaikalle.

[1] Pakkausten tuottajavastuuta koskevien kysymysten osalta viittaamme ympäristövaliokunnalle aiemmin jätettyyn lausuntoon (12.4.2021).

Suomessa jätteenpoltosta syntyvät APC-jätteet on tyypillisesti sijoitettu kaatopaikalle sementtiin stabiloimalla, jolloin suolojen liukeneminen maaperään on voitu estää. Tuhkan stabilointiin käytetyn sementin valmistus aiheuttaa kuitenkin merkittävästi CO2-päästöjä. Fortumin tuhkajalostamolle Porissa sovelletaan menetelmää, jonka avulla suolaa poistetaan tuhkasta, minkä jälkeen tuhka voidaan turvallisesti toimittaa vaarallisen jätteen kaatopaikalle ilman sementtiin stabilointia. Menetelmä aiheuttaa vanhoihin menetelmiin verrattuna merkittävästi vähemmän CO2-päästöjä ja siinä syntyy myös selvästi vähemmän jätettä.

Jätesääntely ei edellä mainitussa esimerkkitapauksessa kuitenkaan erityisen hyvin tue jätelain tarkoitusta tai etusijajärjestyksen noudattamista, kuten syntyvän jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämistä. Jätteeksi luokittelun päättyminen, tässä tapauksessa tuhkasta poistetun suolan tuotteistaminen esimerkiksi maantiesuolaksi, on prosessina hidas ja ennakoimaton. Suolan poistolle ei myöskään synny velvoitetta jätelainsäädännöstä, sillä merkittävästi suuremman jätemäärän synnyttävä stabilointimenettely, jossa toista ainetta sekoitetaan jätteeseen, on edelleen hyväksytty käsittelymenetelmä.

Raskasmetallien poistamiselle APC-jätteistä ei ole taloudellista kannustinta, vaikka se mahdollistaisikin tuhkien hyödyntämisen kaatopaikkaamisen sijaan. *Jäteverolakia*[2] ei nimittäin sovelleta vaarallisiin jätteisiin, jolloin vaaralliseksi jätteeksi luokitellun APC-jätteen kaatopaikalle sijoittaminen on usein taloudellisesti kannattavinta.

Jätteeksi luokittelun päättyminen

Kiertotalouden tavoitteena on resurssitehokkuus tuotannossa, jätteiden synnyn ehkäiseminen ja jätteiden käsittely niin, että ne voidaan palauttaa takaisin hyödylliseen käyttöön. Tämän tavoitteen toteuttamisessa sivutuotteilla ja jätteeksi luokittelun päättymisellä (End-of-Waste, EOW) on merkittävä asema. Koska tuotteiden ja kemikaalien ja toisaalta jätteiden lainsäädäntöympäristö ei ole täysin yhtenäinen, on käytettävä harkintaa ja noudatettava varovaisuusperiaatetta kun materiaalien statusta muutetaan. Kiertotalouden edistämisen kannalta jätestatuksen muutoksista tehtävä päätöksenteko tulisi saada sujuvaksi. Yhtäältä päätöksenteko vaatii hakijalta kattavaa selvitystä ja päätöksentekijältä asiantuntijuutta. Kun sivutuotteeksi tai jätteestä tuotteeksi luokittelu on tehty, on sen käyttöön ottaja tai markkinoille asettaja vastuussa tuote-, kemikaali- ja muun lainsäädännön ja vaatimusten täyttymisestä.

EU:n jätedirektiivin nyt implementoitavan muutoksen mukaan jäsenmaiden tulee tehdä EOW-päätöksiä myös tapauskohtaisesti, soveltaen kuhunkin tapaukseen erikseen määrättäviä vaatimuksia, mm. liukoisuus- ja pitoisuusrajoja. Näitä onkin

[2] Fortum esittää, että vaaralliset jätteet tulisi sisällyttää jäteverolain soveltamisalaan. Jäteveron uudelleenarviointi on kirjattu hallitusohjelmaan.

Suomessa jo tehty käyttäen erilaisia ilmoitus-, lausunto- tai ympäristöluvan muutosmenettelyjä. Käytännön yhtenäistämiseksi nyt annetussa ehdotuksessa tapauskohtainen EOW-päätös tulisi tehdä ympäristönsuojelulain mukaisessa luvassa tai luvan muutoksessa. Fortumin näkemyksen mukaan ympäristöluvalla tai sen muutoksella tehtävä tapauskohtainen EOW-päätös ei ole sujuva ratkaisu. EOW-päätös on ensisijaisesti tuoteturvallisuusasia eikä se liity paikallisiin päästöihin tai muihin ympäristövaikutuksiin, joiden hallintaan ympäristölupa on tarkoitettu. Sen sijaan prosessit ja muu toiminta, joiden tuloksena uusiomateriaaleja syntyy, käsitellään ympäristöluvassa. Jos EOW-päätös tehdään ehdotetun mukaisesti ympäristöluvassa, päätöksentekijä voi olla valtion lupavirasto, suuren kaupungin ympäristöviranomainen tai pienen kunnan viranomainen, joka hoitaa ympäristötoimen ohella muitakin toimialoja. Lupaa hakevat toiminnanharjoittajat joutuvat näin eriarvoiseen asemaan käsittelijän asiantuntemuksen ja perehtymismahdollisuuksien suhteen. Lisäksi toiminnanharjoittaja, joka haluaisi tuotteistaa jonkun materiaalin, jota syntyy useassa laitoksessa samoin menetelmin ja kriteerein, joutuisi hakemaan jokaiselle laitokselle samanlaisen ympäristöluvan muutoksen. Näiden syiden vuoksi näemme, että ehdotettu hajautettu päätöksentekomalli ei ole hallinnon eikä yritysten resurssien järkevää käyttöä.

Edellä sanottu huomioiden Fortum kannattaa hallituksen esityksen jaksossa 10 mainitun työryhmän perustamista selvittämään sivutuotteita ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskevan sääntelyn täytäntöönpanoa ja toimivuutta. Pidämme tärkeänä, että työryhmä samalla arvioi tarvetta säätää erillisestä, ympäristölupamenettelyä kevyemmästä menettelystä, jossa ratkaistaisiin jätteeksi luokittelun päättyminen. Kuten jaksossa 10 edelleen on todettu, samalla tulee arvioida myös asiaa koskevan tapauskohtaisen päätöksenteon keskittämistä yhden valtion viranomaisen tehtäväksi.

Jätteen sekoittamiskielto

Jätteiden polton savukaasujen käsittelyssä syntyvät jätteet on jäteasetuksen (179/2012) liitteessä 4 luokiteltu yksiselitteisesti vaarallisiksi jätteiksi. Suolojen lisäksi APC-jätteet sisältävät korkeita pitoisuuksia raskasmetalleja. APC-jäte tulee käsitellä asianmukaisesti ja kaatopaikalle sijoitettaessa jätteen tulee täyttää lainsäädännössä asetetut kelpoisuusvaatimukset. Kaatopaikkakelpoisuuden arviointia ohjaa ensisijassa valtioneuvoston asetuksen kaatopaikoista (331/2013) 32 §:n mukaiset vaarallisen jätteen kaatopaikalle hyväksyttävän jätteen kelpoisuusvaatimukset, eli pitkälti jätteen liukoisuusominaisuudet. Viranomaiskäytännössä on toistaiseksi hyväksytty stabilointimenettely, jossa sementtiä tai esimerkiksi muita tuhkia lisäämällä APC-jätteen liukoisuudet on saatu täyttämään kaatopaikkakelpoisuuskriteerit. Joissain tapauksissa seosainetta on kuitenkin

käytännössä lisätty APC-jätteeseen niin paljon, että näissä tapauksissa ei mielestämme kyse enää ole stabiloinnista vaan kielletystä jätteen laimentamisesta.

Jätelain (646/2011) 17 §:ssä säädetään ns. *sekoittamiskiellosta*, jonka lähtökohta on, että vaarallista jätettä ei saa laimentaa eikä muulla tavoin sekoittaa lajiltaan tai laadultaan erilaiseen jätteeseen taikka muuhun aineeseen. Sekoittamiskiellosta voidaan poiketa vain, jos sekoittaminen on jätteen käsittelemiseksi tarpeellista ja toimintaan on ympäristölupa. Vastaavasti kaatopaikka-asetuksen 14 §:n mukaan jätettä ei saa laimentaa tai sekoittaa muuhun jätteeseen tai aineeseen vain kaatopaikalle hyväksyttävälle jätteelle asetettujen kelpoisuusvaatimusten täyttämiseksi. Molemmat em. säännökset perustuvat Suomea velvoittavaan EU-sääntelyyn.

Vaarallisen jätteen sekoittamiskiellosta voidaan siis poiketa vain, jos se on jätteen käsittelemiseksi tarpeellista. Voidaankin esittää väite, ettei stabilointi ole tarpeellista APC-jätteen käsittelemiseksi, koska muita parempia käsittelymenetelmiä on saatavilla. Kun otetaan huomioon kaatopaikka-asetuksen tarkoitus edistää ympäristönsuojelua ja ilmastonmuutoksen torjuntaa sekä jätelain ympäristönsuojelutavoite sekä tarkoitus vähentää jätteen määrää, on ilmeistä, että luopumalla stabiloinnista päästäisiin ympäristön ja ilmaston kannalta huomattavasti parempaan lopputulokseen ilman, että sekoittamiskiellosta tarvitsee poiketa. Olisi näin ollen perusteltua päivittää jätelain ja kaatopaikka-asetuksen viranomaistulkintaa APC-jätteen osalta suosimalla muita käsittelymenetelmiä kuin stabilointia.

Kaatopaikka-asetuksen 34 §:n nojalla on lupaviranomaisen lisäksi mahdollista yksilöidyn jätteen osalta korottaa tiettyjä raja-arvoja enintään kolminkertaisiksi , ”jos kaatopaikan pitäjä kaatopaikan terveys- ja ympäristövaikutusten kokonaisarvioinnin perusteella luotettavasti osoittaa, etteivät korkeammat raja-arvot lisää kaatopaikkaveden ja muiden päästöjen aiheuttamaa vaaraa tai haittaa ympäristölle tai terveydelle”. Fortumin näkemyksen mukaan esimerkiksi kloridien osalta kolminkertaistuslupien myöntäminen vaarallisen jätteen kaatopaikoille on varsin yleistä, eikä säännöksen edellyttämä terveys- ja ympäristövaikutusten kokonaisarviointi välttämättä aina käytännössä toteudu lupamenettelyssä. Kategorisesti myönnettävät liukoisuuden kolminkertaistusluvat ohjaavat osaltaan ylläkuvattuun APC-jätteiden laimentamisenkaltaiseen käsittelyyn.

Fortumin näkemyksen mukaan jätesääntelyssä tarkoitettu sekoittamiskielto tulisi huomioida ympäristölupien ehdoissa nykyistä paremmin. Suomessa tulisikin arvioida jätelainsäädännön ja sen nykytulkinnan kehittämistarpeita tilanteessa, jossa APC-jätteille on saatavilla jätepolitiikan tavoitteita paremmin toteuttavia, kestävän kehityksen mukaisia käsittelymenetelmiä. Asiaa voisi lähestyä esimerkiksi laatimalla ympäristöministeriön viranomaistulkintaa ohjaavan ohjeen, jossa määritettäisiin

stabiloinnin ja muun käsittelyn kriteereitä suhteessa edellä mainittujen säädösten tavoitteisiin.

Lisätietoja; Janne Koivisto, Public Affairs Manager, janne.koivisto@fortum.com;
Ville Yrjänä, kehityspäällikkö, ville.yrjana@fortum.com