

Vaasan hallinto-oikeudelle

Korsholmanpuistikko 43,
PL 20,
65101 Vaasa
vaasa.hao@oikeus.fi

Valittaja

Raisioaqua Oy
PL 101
21291 Raisio

Yhteyshenkilö

Elina Kokkala
puh. 040 720 5012
elina.kokkala@raisio.com

Asia

Valitus ympäristölupa-asiassa

Valituksenalainen päätös

Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupapäätös, Dnro ESAVI/23231/2021, päätös nro 96/2022, annettu 23.3.2022.

Valittaja

Raisioaqua Oy (luvanhaltija)

Vaatimukset

Luvanhaltija pyytää ensisijaisesti, että Vaasan hallinto-oikeus muuttaa Etelä-Suomen aluehallintoviraston myöntämän ympäristölupapäätöksen (Dnro ESAVI/23231/2021, päätös nro 96/2022) kolmatta lupamääräystä siten, että kyseisessä lupamääräyksessä asetettu hajun ilmaantuvuuden raja-arvo poistetaan ja muuttaa kyseisen lupamääräyksen kuulumaan:

"Toiminnasta ei saa aiheutua kohtuutonta hajuhaittaa ympäristöön."

Toissijaisesti luvanhaltija pyytää kolmannen lupamääräyksen muuttamista siten, että hajun ilmaantuvuudelle asetettua raja-arvoa nostetaan 5,0 hy/m³ lupamääräyksessä asetetun 3 hy/m³ sijaan. Lisäksi hakija pyytää, että määräystä muotoiltaisiin asumiseen käytettävien kiinteistöjen osalta siten, että raja-arvo tulisi saavuttaa asutukseen kaavoitetuilla kiinteistöillä. Hajun ilmaantuvuuden raja-arvon noudattamiselle tulisi myös määrätä siirtymäaika, jotta tarvittavat muutokset voidaan toteuttaa. Pyydetty muutokset huomioiden luvanhaltija esittää, että kolmas lupamääräys kuuluisi kokonaisuudessaan seuraavasti:

"Toiminnasta ei saa aiheutua kohtuutonta hajuhaittaa ympäristöön. Toiminnanharjoittajan on huolehdittava, että mallinnuksen perusteella laitoksen toiminnasta aiheutuva hajun ilmaantuvuus, mukaan lukien tavanomaiset toimintahäiriöt ja alueen muut hajupäästölähteet, on tuntikeskiarvona ilmaistuna asutukseen kaavoitetuilla kiinteistöillä alle 5,0 hy/m³ vähintään 98 % kokonaisajasta.

Määräystä katsotaan noudatetun, kun olfaktometriin mittauksiin perustuvalla mallinnuksella voidaan osoittaa sen toteutuminen.

Määräystä tulee noudattaa viimeistään 1.1.2025."

Perustelut

Tausta

Raisioaqua Oy on saattanut ympäristölupahakemuksen vireille ympäristösuojelulain (YSL, 527/2014) 81 §:n ja 89 §:n 1 momentin perusteella. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on 3.9.2020 antamallaan päätöksellä (dnro VARELY/272/2016) määrännyt Raisioaqua Oy:n jättämään aluehallintovirastolle käsiteltäväksi hakemuksen rehutehtaan ympäristöluvan tarkistamiseksi parhaan käytökelpoisen tekniikan päätelmien julkaisun johdosta. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on 23.3.2022 antamallaan ympäristölupapäätöksellä (Dnro ESAVI/23231/2021, päätös nro 96/2022) tarkistanut luvanhaltijan rehutehtaan ympäristöluvan ja muuttanut ympäristöluvan lupamääräykset kokonaisuudessaan kuulumaan päätöksessä esitetyllä tavalla.

Valitusperusteet

Ensisijainen vaatimus

Ympäristönsuojelulain 52 §:ssä säädetään pilaantumisen ehkäisemiseksi annettavista lupamääräyksistä. Ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista (YSL 52.1,1 §). Lisäksi YSL 52.3 §:n mukaan

lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet. Päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Lupamääräyksissä ei kuitenkaan saa velvoittaa käyttämään vain tiettyä tekniikkaa. Lisäksi on tarpeen mukaan otettava huomioon energian ja materiaalien käytön tehokkuus sekä varautuminen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja niiden seurausten rajoittamiseen.

Luvanhaltijan laitoksen toimintaan sovelletaan 4.12.2019 julkaistuja elintarvikkeiden ja maidon valmistus- ja jalostustekniikoita koskevia BAT-päätelmiä (FDM BAT). Laitoksen toimintaan sovelletaan yleisiä päätelmiä (BAT 1 – BAT 15) sekä rehuntuotantoa koskevaa päätelmää BAT 17. Yleisistä päätelmistä BAT 15 koskee hajua. Päätelmän mukaisesti parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa hajupäästöjen estämiseksi tai, jos se ei ole mahdollista, niiden vähentämiseksi on laatia, panna täytäntöön ja tarkistaa säännöllisesti hajunhallinta suunnitelma. Lisäksi päätelmä sisältää luettelon kyseisen suunnitelman sisällöstä. Päätelmän soveltamista koskevan ohjeen mukaan, BAT 15 sovelletaan vain tapauksiin, joissa herkille kohteille odotetaan aiheutuvan hajuhaittaa ja/ tai sellainen on todettu.

Tehdasalueen ja sen välittömässä lähiympäristön kaavoituksessa ei ole tapahtunut muutoksia lainvoimaisen ympäristöluvan myöntämisen jälkeen. Alueella on voimassa asemakaava, joka on tullut voimaan 21.7.1987. Asemakaavassa rehutehdas sijoittuu alueelle, jonka kaavamerkintänä on 'T-2' (teollisuus- ja varastorakennusten korttelialue). Alueella ei ole suunnitteilla asemakaavan muutoksia. Alueen koillis-, kaakkois- ja luoteispuolella on asemakaavassa pientaloasutukseksi kaavoitettuja alueita (AO). Tehdasalueen itäpuoli ja länsipuoli on asemakaavassa merkitty ympäristöä häiritsemättömän teollisuuden alueeksi (TY). Länsipuolella on lisäksi liikerakennusten korttelialue (KL).

Lupahakemuksen liitteenä on toimitettu hajupäästöjen leviämismallilaskelmat (27.6.2014). Luvanhaltija on teettänyt uuden hajumallinnuksen nyt valituksen kohteena olevan lupapäätöksen jälkeen. Mallinnus on valmistunut 21.4.2022 ja on tämän valituksen liitteenä 1. Viimeisimmän mallinnuksen mukaan on mahdollista, että kolmannessa lupamääräyksessä asetettu hajun ilmaantuvuuden raja-arvo voi ylittyä lähimmillä kiinteistöillä laitosalueesta katsottuna luoteeseen. Luvanhaltija on ryhtynyt selvittämään, mitä keinoja sillä on käytettävissään hajun hallitsemiseksi. Selvitettävänä on mahdolliset muutokset prosessissa sekä hajupäästön hallintaan liittyvät tekniset ratkaisut. Luvanhaltijalla ei kuitenkaan vielä ole käsitystä siitä, kuinka lupamääräyksen mukainen raja-arvo on saavutettavissa. Luvanhaltija selvittää samalla edellä mainittujen ratkaisujen kustannuksia, joita lupamääräyksessä asetetun raja-arvon saavuttaminen tulee aiheuttamaan. Luvanhaltija haluaa tuoda esille, ettei sille ole varattu tilaisuutta ottaa

kantaa mahdollisesti määrättävään raja-arvoon lupaprosessin yhteydessä. Näin ollen luvanhaltija ei ole voinut arvioida mahdollisen raja-arvon saavuttamisen vaikutuksia tehtaan toimintaan.

Ympäristönsuojelulain 52.1,1 §:n mukaan lupaviranomainen voi antaa tarpeelliset määräykset päästöistä ja päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta. YSL 52.3 §:n mukaan lupamääräyksiä annettaessa on muiden momentissa lueteltujen seikkojen lisäksi otettava huomioon annettujen määräysten tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa esitetyt määräykset. Luvanhaltijan näkemyksen mukaan valituksen kohteena olevan päätöksen kolmannen lupamääräyksen harkinnassa ei ole otettu huomioon raja-arvon noudattamisen teknisiä ja taloudellisia mahdollisuuksia. Lupaprosessin yhteydessä luvanhaltijalle ei ole saatettu tietoon, että hajun ilmaantuvuudelle oltaisiin asettamassa raja-arvoa. Luvanhaltijalla ei näin ollen ole ollut mahdollisuutta ottaa kantaa raja-arvoon lupaprosessin yhteydessä.

Ympäristönsuojelulain 52.3 §:n mukaan päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Lupamääräyksissä ei kuitenkaan voida velvoittaa käyttämään vain tiettyä tekniikkaa. Valituksen kohteena olevan päätöksen kolmannen ja osittain neljännen lupamääräyksen perusteluissa on todettu, että:

"Hajulle asetettua raja-arvoa (lupamääräys 3) ja suunnitelmallista hajunhallintaa (lupamääräys 4) koskevat määräykset perustuvat päätelmiin (BAT 15) sekä aiemman luvan määräykseen 4, jonka perusteella lupaviranomainen voi antaa lisämääräyksiä esitettävän erillisen selvityksen perusteella. Selvitys on käsitelty tämän päätöksen yhteydessä.

Määräyksellä on tarkoitus rajoittaa laitoksen ympäristössä koettua hajusta aiheutuvaa viihtyisyyshaittaa. Rehunvalmistuksessa voi aiheutua epämiellyttävänä koettua hajua ja laitoksen päästöjen vaikutusalueella sijaitsee useita asuinkäytössä olevia alueita ja muita herkästi häiriintyviä kohteita. Selvityksen perusteella toiminnasta ei aiheudu lainkaan pitkäkestoisia yli tunnin yhtäjaksoisia hajutilanteita tehdasalueen ulkopuolella. Hakemuksessa on esitetty vuoden 2014 mallinnuksen tiedot, joiden perusteella 3 haju-yksikköä ylittäviä hajuja esiintyy lyhytkestoisina alle 90 tuntia vuodessa, pitkäkestoisina ei lainkaan. Toiminnasta saattaa kuitenkin aiheutua lyhytaikaisia viihtyvyyshaittaa aiheuttavia hajuja. Tilanne on hakemuksessa esitettyjen selvitysten ja arvioiden perusteella nykyhetkellä hyvä ja määräyksen mukainen.

Hajun tasoa 3 hy/m³ pidetään yleisesti selvästi tunnistettavana ja tasoa 5 hy/m³ melko voimakkaana ja useimpien mielestä häiritsevänä. Lisäksi hajuhaittaan vaikuttaa hajun

esiintymistiheys. Tutkimusten mukaan selvää hajuhaittaa koetaan, kun hajua esiintyy yli 3–5 % kokonaisajasta. Raja-arvo on annettu tuntikeskiarvona, koska lyhytaikaisten hajutilanteiden mallintamiseen liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä.

Hajunhallintasuunnitelman keskeiset sisältövaatimukset on kuvattu päätelmässä BAT 15. Suunnitelmaan liittyy käyttötarkkailuun ja päästötarkkailuun liittyviä elementtejä, joten se voidaan kirjata osaksi toiminnan käyttö-, päästö- ja vaikutustarkkailusuunnitelmaa.”

Laitoksen toimintaa koskeissa BAT-päätelmissä toiminnalle ei ole esitetty raja-arvoa hajun ilmaantuvuudelle. Näin ollen valituksen kohteena oleva hajun ilmaantuvuuden raja-arvo on perustunut täysin lupaviranomaisen harkintaan. Ottaen huomioon, ettei toimintaa koskeissa BAT-päätelmissä ole esitetty hajun ilmaantuvuudelle raja-arvoa, eikä lupamääräyksen perusteluissa ole huomioitu sen toteuttamiseen liittyviä teknisiä ja taloudellisia seikkoja sekä se, ettei luvanhaltijalle ole varattu mahdollisuutta ottaa kantaa raja-arvon määrittämiseen tai sen toteuttamiseen, tulisi raja-arvoa koskeva lupamääräys poistaa luvanhaltijan rehulaitoksen ympäristöluvasta.

Toissijainen vaatimus

Ensisijaisen vaatimuksen yhteydessä esitettyjen perusteluiden lisäksi luvanhaltija haluaa tuoda toissijaisen vaatimuksen osalta esille seuraavat seikat.

Luvanhaltijan teettämän hajun leviämismallinnuksen (liite 1) mukaan, hajun ilmaantuvuudelle esitetty raja-arvo tulisi ylittymään laitoksen lähimmillä kiinteistöillä laitoksesta luoteeseen. Lähin kiinteistö sijaitsee kuitenkin rautatiealueeksi (RL) kaavoitetulla alueella. Lähimmät kiinteistöt sijaitsevat laajan teollisuusalueen läheisyydessä ja kiinteistöt ovat osoitettu kaavoituksessa muuhun kuin asuinkäyttöön. Luvanhaltijan näkemyksen mukaan edellä esitetyt raja-arvon määrittämisestä koskevat seikat huomioiden, lupamääräys tulisi muotoilla siten, että hajun ilmaantuvuuden raja-arvoa sovellettaisiin vain niiden asuinkiinteistöjen osalta, jotka on kaavoituksessa osoitettu asuinkäyttöön.

Valituksen kohteena olevan kolmannen lupamääräyksen perusteluissa on todettu, että:

”Hajun tasoa 3 hy/m³ pidetään yleisesti selvästi tunnistettavana ja tasoa 5 hy/m³ melko voimakkaana ja useimpien mielestä häiritsevänä. Lisäksi hajuhaittaan vaikuttaa hajun esiintymistiheys. Tutkimusten mukaan selvää hajuhaittaa koetaan, kun hajua esiintyy yli 3–5 % kokonaisajasta. Raja-arvo on annettu tuntikeskiarvona, koska lyhytaikaisten hajutilanteiden mallintamiseen liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä.”

Perusteluissa on tuotu esille hajuhaitan kokemiseen liittyvät subjektiiviset käsitykset. Perusteluissa on arvioitu hajun ilmaantuvuutta hajun kokemuksen perusteella. Luvanhaltijan käsityksen mukaan hajun ilmaantuvuuden raja-arvo on yleensä määrätty alhaisemmaksi kaavoitetuilla asuinalueilla kuin teollisuus-alueilla sekä muuhun kuin asumiseen käytetyillä alueilla. Näin ollen luvanhaltijan näkemyksen mukaan hajun ilmaantuvuuden raja-arvo tulisi asettaa tasolle 5 hy/m³ tuntikeskiarvona ilmaistuna ja vähintään 98 % kokonaisajasta alueilla, jotka on kaavoituksessa osoitettu asuinkäyttöön.

Tämän lisäksi määräyksen toteuttamiselle tulisi asettaa siirtymäaika. YSL 81 §:ssä on säädetty ympäristöluvan tarkistamismenettelystä tilanteessa, jossa laitoksen pääasiallista toimintaa koskevat päätelmät on julkaistu. Säännöksen toisen momentin mukaan luvassa toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa noudattamaan laitoksen pääasiallista toimintaa koskevia päätelmiä aikaisintaan neljän vuoden kuluttua siitä, kun komissio on julkaissut päätöksen päätelmistä, jollei hakija ole ilmoittanut noudattavansa tätä aikaisempaa ajankohtaa. Mikäli luvanhaltijan rehulaitokselle määrätään hajun ilmaantuvuuden raja-arvo, luvanhaltija pitää määräjän määräämistä lupamääräyksen noudattamiseksi vähintäänkin kohtuullisena.

Lopuksi

Raisioaqua Oy haluaa todeta lopuksi, ettei sillä ole huomauttamista muutoin valituksen kohteena olevasta ympäristölupapäätöksestä. Luvanhaltija pitää valitettavana sitä, ettei tätä ole informoitu lupaprosessin aikana hajun ilmaantuvuuden raja-arvon määräämisestä.

Paikka ja päiväys

Raisiossa, 29.4.2022

Allekirjoitus

Virpi Aaltonen
COO

Liitteet

1. Raisioaqua Oy:n Raision tehtaan hajun leviämismalli, Insinööritoimisto AX-LVI Oy, 21.4.2022
2. Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupapäätös, Dnro ESAVI/23231/2021, päätös nro 96/2022, annettu 23.3.2022.