



JP

HPP ASIANAJOTOIMISTO

1 (18)

Vaasan hallinto-oikeudelle

Asia Valitus ympäristölupa-asiassa

Valituksenalainen päätös

Etelä-Suomen aluehallintoviraston 26.2.2018 antama päätös Nro 35/2018/1, Dnro ESAVI/4945/2016

Valituksenalaisen päätöksen tiedoksisaanti

Valituksenalainen päätös on annettu 26.2.2018 ja valitusaika päättyy valitusosoituksen mukaan 28.3.2018.

Valittaja Neste Oyj, kotipaikka Espoo

Asiamies ja prosessiosoite

Asianajaja Kari Marttinen
HPP Asianajotoimisto Oy
Bulevardi 1 A, 00100 Helsinki
Puhelin (09) 474 21, telefax (09) 474 2222
Sähköposti kari.marttinen@hpp.fi

Vaatimukset Neste Oyj pyytää, että Vaasan hallinto-oikeus

1) muuttaa lupamääräyksen 3A ensimmäisen kappaleen kuulumaan:

”Jalostamon polttoyksiköiden ja rikin talteenottoyksikön savukaasujen rikkidioksidipitoisuuksien painotettu keskiarvo saa olla 1.11.2018 alkaen kuukausikeskiarvona enintään 747 mg SO₂/ Nm³ muunnettuna 3 %:n happipitoisuuteen kuivaa savukaasua (”päästökatto”).”

2) muuttaa lupamääräyksen 11 kuulumaan (muutos *kursiivilla*):

”Jätevedet on käsiteltävä siten, että päästöt *selkeytysaltaan purkuvirrassa (päästökohhta 4)* ovat enintään:



Kuukausikeskiarvo
Öljy 5 kg/d
Fenoli 1 kg/d
Kokonaisfosfori 2,5 kg/d
Kokonaistyyppi 70 kg/d

Päästöt, mukaan lukien häiriö- ja poikkeustilanteet sekä ylijuoksutukset, lasketaan kalenterikuukauden keskiarvoina kalenteripäivää kohti. *Laskennan tulee perustua lupamääräyksen 40 mukaiseen käyttö- ja päästötarkkailuohjelmaan.*"

- 3) muuttaa lupamääräyksen 11 A kuulumaan (muutos *kursiivilla*):

"Jätevedet on käsiteltävä siten, että päästöt *selkeytysaltaan purkuvirrassa (päästökohta 4)* ovat 1.1.2019 alkaen enintään:

Vuosikeskiarvo
Kemiallinen hapenkulutus (COD) 125 mg/l
Kiintoaine 25 mg/l
Lyijy 0,030 mg/l
Kadmium 0,008 mg/l
Nikkeli 0,100 mg/l
Elohopea 0,001 mg/l
Bentseeni 0,050 mg/l"

- 4) muuttaa lupamääräyksen 47 kuulumaan:

"Jalostamon polttoyksiköiden (uunit BA-3252, BA-3601, BA1701 ja BA-1301, BA-1201, BA-101, BA-201, BA-6001, BA-1601, BA-1404, BA-9501, BA-3901 ja BA-4001...3) savukaasun typenoksidi-, rikkidioksidi- ja hiilimonoksidipitoisuus on mitattava kertaluonteisesti vähintään kerran vuodessa.

AROSAT-yksikön, bitumilaitoksen uunien (päästökohta B13) ja Tupavuoren uunin (päästökohta V14) päästöt ilmaan (t/a; NO_x, SO₂ ja hiukkaset) on määritettävä polttoaineen laadun ja käyttö määrän perusteella.

Kaikki mittaukset tulee teettää akkreditoidulla mittauslaboratoriolla, jonka pätevyysalueen tulee kattaa käytettävät mittausmenetelmät. Mittauksien tulee kattaa epäpuhtauksien pitoisuuden mittaus, tarvittavien apusuureiden mittaus sekä savu- tai poistokaasun määrän mittaus. Mittaustulokset tulee



epäpuhtauksien osalta esittää sekä pitoisuutena (mg/m₃(n)) että päästönä (kg/h). Lisäksi mittausraporteissa tulee esittää tarvittavien apusuureiden mittaustulokset.”

5) muuttaa lupamääräyksen 51 kuulumaan:

”Jätevesijärjestelmän tarkkailua tulee täydentää siten, että API-altaan jälkeistä virtausta seurataan jatkuvatoimisesti ja selkeytysaltaan purkausvirrasta (PK4) tarkkaillaan kokoomänäyttein lupamääräyksen 40 käyttö- ja päästötarkkailuohjelman mukaan niiden parametrien osalta, joille on asetettu lupamääräyksessä 11 raja-arvot sekä lisäksi COD_{Cr:n} ja kiintoaineen osalta.

Mittaukset tulee suorittaa Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hyväksymällä tavalla.

Jalostamon selkeytysaltaan purkausvirrasta (PK4) otettavasta koukkausnäytteestä on analysoitava 1.1.2019 alkaen vähintään neljä kertaa vuodessa lyijy, kadmium, nikkeli, elohopea ja vanadiini sekä kerran kuukaudessa bentseeni, tolueni, etyylibentseeni ja ksyleeni (BTEX).”

6) lisää liitteessä 2 kuvattuun jalostamon muuhun kuin normaalitoimintaan:

- ”Jätevesilaitoksen häiriöt. Jätevesilaitoksen epänormaalissa toimintatilanteessa ei sovelleta erityisesti BAT-raja-arvoja päästöille veteen. Poikkeavaksi tilanteeksi katsotaan muun muassa seuraavat tilanteet sekä niiden kaltaiset häiriöt:
 - Virtausmäärä ulos laitokselta (Purku4) on esimerkiksi rankkasateen tai tulipalojen sammutusvesien vuoksi merkittävästi normaalivirtaamaa suurempi. Rankkasadetilanteeksi on yleisesti määritetty tilanne, jossa sataa 2,5 mm (5 min), 5,5 mm (30 min), 7 mm (1 h), 10 mm (4 h), 15 mm (12 h), 20 mm (24 h)
 - Poikkeukselliset päästöt jalostamon öljyisten vesien keräilyjärjestelmään



- o Äkilliset laitevauriot, jotka heikentävät jätevesilaitoksen puhdistustehokkuutta
 - o Aktiivilietelaitoksen biologisen toiminnan (mikrobitoiminnan) osittainen tai kokonaan loppuminen. Biologisen toiminnan katsotaan olevan loppunut, kun asiantuntija-arvion perusteella mikrobitoiminnasta jäljellä alle 25 %.
 - o Jätevesilaitos tai sen osia joudutaan ohittamaan
 - o Jätevesilaitoksen huolto- ja korjaustyöt
 - o Jalostamon tuotannon käynnistys- ja pysäytystilanteet, erityisesti suurseisokki
- Automaatiojärjestelmän vikaantuminen.”

Perustelut

1 Tausta

Neste Oyj:n Naantalin öljynjalostamo on aloittanut jalostustoimintansa vuonna 1957. Naantalin jalostamo on rakenteeltaan korkealaatuisten öljytuotteiden tuotantoon keskittyvä jalostamo, ja se käyttää vuosittain noin 3 miljoonaa tonnia raakaöljyä ja muita raaka-aineita, joista valmistetaan erilaisia liuotin-, öljy- ja bitumituotteita.

Länsi-Suomen ympäristölupavirasto on antanut 20.11.2007 Naantalin jalostamon toimintaa koskevan ympäristölupapäätöksen Nro 45/2007/2 (”voimassa oleva ympäristölupa”), jonka eräitä lupamääräyksiä on sittemmin muutoksenhaun ja hakemusten johdosta muutettu valituksenalaisen aluehallintoviraston päätöksen (35/2018/1) sivuilla 4–6 tarkemmin selostetulla tavalla.

Neste Oyj on hakenut Naantalin jalostamon voimassa olevan ympäristöluvan lupamääräysten tarkistamista öljyn ja kaasun jalostamisen BAT-päätelmien julkaisemisen vuoksi. Etelä-Suomen aluehallintovirasto antoi hakemuksen johdosta 26.2.2018 päätöksen Nro 35/2018/1. Päätöksessä aluehallintovirasto on selvyiden vuoksi kopioinut voimassa olevasta ympäristöluvasta myös ne lupamääräykset, joita ei ole uudella lupapäätöksellä muutettu tai korvattu. Annettu päätös on tarkoitettu siten korvaamaan



kokonaan voimassa oleva ympäristölupa siten kuin sitä on muutettu Vaasan hallinto-oikeuden päätöksellä (Nro 09/0021/1, 21.1.2009) ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä (t.nro 308, 19.2.2010) sekä muut aiemmat Länsi-Suomen ympäristölupaviraston ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätökset, joilla on muutettu voimassa olevaa ympäristölupaa. Lisäksi luvasta on poistettu tarpeettomina voimassa olevan ympäristöluvan lupamääräykset 1. ja 2. sekä lupamääräykset, joissa on määrätty tekemään selvitys ja asia on viranomaisessa käsitelty loppuun (lupamääräykset 30–39) sekä lopetettuja yksiköitä (TCC- ja KTO-yksiköt) koskevat lupamääräykset.

Tällä kirjelmällä Neste Oyj hakee muutosta BAT-päätelmien julkaisemisen johdosta annettuun aluehallintoviraston ympäristölupapäätökseen.

2 Lupamääräys 3 A

2.1 Lupamääräyksen sisältö ja perustelut

2.2 Neste Oyj:n valitus

Neste Oyj katsoo, että Etelä-Suomen aluehallintovirasto ("AVI") on laskenut lupamääräyksessä 3 A asetetun rikkidioksidipäästökaton väärin lähtötietoja käyttäen, ja vaatii lupamääräystä muutettavan ensisijaisesti siten, että jalostamon rikkidioksidipäästöille asetettu kuukausikeskiarvo nostetaan tasolle 747 mg/Nm³. Vaatimus perustuu Neste Oyj:n hakemuksessa esitetyllä tavalla rikin talteenottoyksikön kapasiteettiin perustuvaan rikillisen syötön määrään eikä vuosien 2014 ja 2015 rikillisen syötön toteutumaan.

Ympäristölupapäätöksessä jalostamon toiminnalle on asetettu kaksi rikkidioksidin päästörajaa. Lupamääräyksessä 3 on asetettu Suomessa perinteisesti omaksutun tavan mukainen koko toimintaa häiriötilanteet mukaan lukien koskeva vuositason päästöraja rikkidioksidipäästöille (1400 tonnia vuodessa). Tätä päästörajaa on kiristetty aikaisemman luvan mukaisesta tasosta 1800 t/a. Toinen päästöraja on lupamääräyksellä 3A asetettu öljynjalostuksen BAT-päätelmiin perustuva uusi vain normaalia toimintaa koskeva laskennallinen kuukausikohtainen ns. päästökatto. Päästökatto on monimutkaisten laskutoimitusten perusteella saatava laskennallinen rikkidioksidipäästöjen päästöpitäisyys, joka ilmaistaan muodossa mg/Nm³.

Kun vuosikohtainen päästöraja ja kuukausikohtainen laskennallinen pitoisuuteen perustuva päästökatto ovat samanaikaisesti voimassa, syntyy tässä valituksessa kuvattu ongelmallinen tilanne, jossa kuukausikohtaisen



rajan noudattaminen voi edellyttää tuotannon rajoittamista, vaikka kyse ei ole siitä, että ympäristönsuojelullisin perustein asetettu vuositason päästöraja olisi vaarassa ylittyä. Liian alhainen kuukausikohtainen päästökattoraja siis muodostaa perusteettoman päästön rajoitteen. Tässä valituksessa on kyse päästökaton laskentaperusteiden valinnasta. AVI on omaksunut laskentaperusteen joka ei ole jalostamotoiminnan BAT-päätelmissä kuvattu tapa.

Asiassa on siis kyse päästökaton laskennassa käytettävästä rikkilaitoksen hapankaasun (ja sitä kautta savukaasun) määrästä. BAT-päätelmän 57 sanamuodon mukaisesti päästökaton laskennassa tulee ottaa huomioon savukaasun virtausmäärä, joka on ”kyseisen yksikön osalta edustava jalostamon tavanomaisen toiminnan aikana”. Päästökattolaskennassa rikkilaitoksen kohdalla muuttujana käytetään rikin talteenottoyksikön (RTO) rikillisen syötön (hapankaasun) määrää (t/h), joka muunnetaan kertoimen avulla laskennalliseksi savukaasumääräksi. Hapankaasumäärä vaikuttaa siten suoraan siihen, millä prosenttiosuudella rikkilaitos lasketaan päästökattossa. *Mikäli tämä prosenttiosuus on liian pieni, myös koko jalostamolle asetettava laskennallinen päästökatto on liian matala, eikä siten edusta ympäristöluvassa hyväksyttävää jalostamon tuotantokapasiteettia eikä jalostamon tavanomaista toimintaa.*

Neste Oyj:n hakemuksessa esittämä päästökattolaskelma perustuu RTO-yksikön *kapasiteettiin* perustuvan rikillisen syötön määrän ottamiseen rikkilaitoksen osuuden perustaksi vuosien 2014 ja 2015 toteutumien sijaan. Tämä johtuu RTO-yksikön muista päästökattoon sisältyvistä yksiköistä eroavista ominaispiirteistä. Päästökattolaskennassa tulee erottaa toisistaan tavanomaisella tavalla polttoainetta polttavat yksiköt ja rikkilaitos, vaikka ne sisällytetäänkin samaan päästökattoon. Päästökattolaskentaan sisältyvät jalostamon muut yksiköt toimivat eri tavalla kuin rikin talteenottoyksikkö, sillä nämä muut yksiköt käyvät kulloisenkin ajotilanteen mukaisella tavalla ja tuottavat RTO-yksikölle käsiteltäväksi tämän ajotavan ja jalostamon käyntiasteen mukaisesti syntyvän hapankaasumäärän. Rikkilaitoksen toiminta on puolestaan erilaista, koska kyse on rikin talteenottoyksiköstä eikä polttoyksiköistä (kuten jalostamouunit) tai päästökattolaskentaan kuuluvista muista yksiköistä. Rikkilaitos ottaa vastaan ja käsittelee (puhdistaa) muiden päästökattoon luettavien yksiköiden tuottaman rikkipitoisen kaasun. RTO-yksikköä myös ajetaan muista yksiköistä poikkeavalla tavalla, koska sen on pystyttävä käsittelemään koko kapasiteettinsa mukainen rikillinen syöttö kaikissa jalostamon ajotilanteissa.

BAT-päätelmien perusteella ei ole epäselvyyttä siitä, mitkä yksiköt luetaan päästökattolaskentaan kuuluvaksi. Epäselvyys on syntynyt siitä, että yksi-

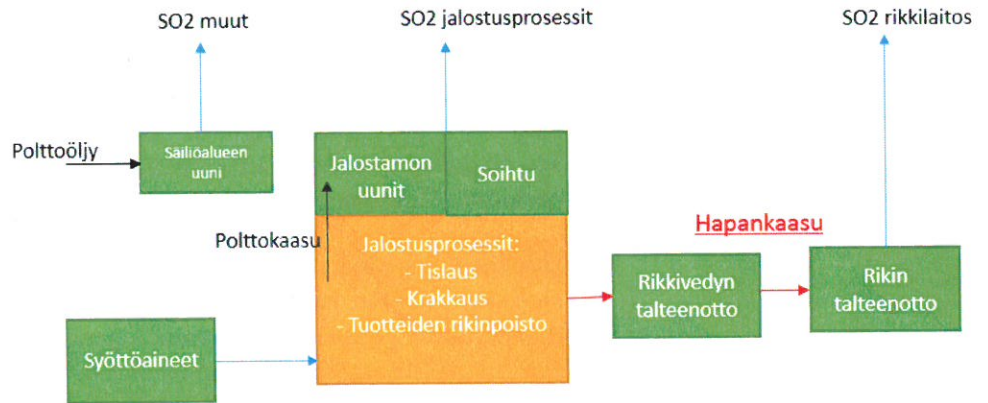


köt ovat toiminnaltaan erilaisia, kuten yllä on selvitetty. Tämän seikan, yksiköiden erilaisuuden, on AVI tulkinut väärin. Jos RTO-yksikön hapankaasumäärän määrittämisessä käytetään AVI:n omaksumalla tavalla RTO-yksikön historiallisia toteumia joiltakin vuosilta, päästökattolaskelmaan sisältyy ajohetkiä, jolloin rikkilaitosta ei erinäisistä syistä johtuen ole ajettu sen täydellä/normaalilla kapasiteetilla. *RTO-yksikön osalta BAT-päätelmässä tarkoitettu "jalostamon tavanomainen toiminta" ei ole siten viime vuosina toteutunut.*

Edelleen, jos poikkeavat normaalia vähäisemmän tuotantokapasiteetin ajohetket otetaan kaikki samanarvoisina mukaan hapankaasujen määrän määrittämiseen päästökattoa varten, lopputuloksena rikkilaitoksen prosenttiosuus päästökatoissa jää liian pieneksi. Tämä tilanne rajoittaisi keinotekoisesti jalostamon tuotantokapasiteettia ja tehokasta toimintaa, vaikka toisaalta jalostamolle on hyväksytty koko toiminnan perustana oleva kapasiteetti, jota ympäristöluvan ehdoin ei ole tarkoitettu rajoitettavaksi. Näin kuitenkin käy jos päästökaton savukaasumäärät lasketaan AVI:n omaksumalla tavalla, vaikka tuotannon rajoittaminen ei liene lupaviranomaisen tarkoitus. Toisin kuin AVI:n päätöksen perusteluissa annetaan ymmärtää, merkitystä ei myöskään ole sillä, että lupamääräystä 3 A sovelletaan ainoastaan jalostamon normaalitoimintaan (ei siis poikkeus- tai häiriötilanteissa).

AVI:n valitsemaan toteutumiin perustuva päästökatto on siten liian matala tilanteissa, joissa jalostamo toimii ns. optimaalisesti ja hapankaasukuorma rikkilaitokselle ("pubdistuslaitokselle") on korkea. Tästä johtuen rikkilaitos tulee huomioida päästökatoissa sen maksimikapasiteetin mukaan, koska muutoin RTO-yksikkö muodostaa jalostamolla pullonkaulan, joka rajoittaa rikkilaitoksen sijaan koko jalostamon toimintaa. Neste Oyj korostaa, ettei rikin talteenottoyksikkö ole polttoaineita polttava prosessiuuni tai muukaan energiantuotantoon tarkoitettu polttoyksikkö, vaan nimensä mukaisesti pubdistinlaite ('suodatin'), joka pyrkivät keräämään talteen mahdollisimman ison osan alun perin raakaöljystä peräisin olevasta rikistä.

Naantalın jalostamon RTO-yksikön rikkidioksidipäästöt eli RTO-yksikön hapankaasusyöttö syntyy varsinaisesti muissa jalostamon yksiköissä riippumatta RTO-yksikön läpimenokapasiteetista (kuva 1).



Kuva 1: Naantalin jalostamon rikkidioksidipäästölähteet.

AVI:n omaksuma päästökaton laskentamalli muistuttaa ajatustasolla tilannetta, jossa jätevedenpuhdistamon käyttöä rajoitettaisiin siitä huolimatta, että laitoksen puhdistusteho olisi erinomainen ja kapasiteetti mahdollistaisi isommat jätevesien käsittelymäärät. RTO-yksikkö täyttää sille luvassa asetetun talteenottovaatimuksen, joten ympäristönsuojelun näkökulmasta ei ole millään muotoa tarkoituksenmukaista tai perusteltua rajoittaa puhdistinlaitteena toimivan RTO-yksikön toimintakapasiteettia, sillä se tarkoittaa käytettävissä olevan päästöjen puhdistuskapasiteetin rajoittamista ja johtaa koko jalostamon toiminnan rajoittamiseen. Joidenkin esimerkkivuosien perusteella lasketut kaasumäärät päästökaton perusteena tuleekin hylätä ja tilalle on otettava rikkilaitoksen kapasiteettia edustavat kaasumäärät.

Päätöksen perusteluiden mukaan polttoyksiköiden osalta kahden vuoden kuukausikeskiarvosta poikkeavat kuukaudet on poistettu tarkastelusta, mutta perusteluista ei ilmene, mitkä kyseiset kuukaudet ovat olleet ja miksi ne on poistettu, eikä kuukausien poistaminen Neste Oyj:n näkemyksen mukaan perustu esimerkiksi perusteluissa viitattuun öljyn ja kaasun jalostamisen vertailuasiakirjan liitteeseen 8.6 – AVI:n päästökaton laskentatapa on siis tältä osin ollut keinotekoinen ja mihinkään perustumaton, mistä Neste Oyj:n hakemusta lupamääräyksen perusteluissa syytetään virheellisesti.

Neste Oyj korostaa vielä myös, että lupamääräyksessä 3 A asetettavan rikkidioksidipäästöjen päästökaton ohella jalostamon rikkidioksidipäästöjä rajoittaa tehokkaasti lupamääräyksessä 3 asetettu rikkidioksidipäästöjen vuosikuormitusraja, joka on aikaisempaa alhaisempi. Neste Oyj katsoo



tonnimääräisen rikkidioksidipäästön vuosikuormitusrajan olevan ympäristösuojelullisin perustein asetettu tarkoituksenmukainen päästöraja. Kyseisen 1400 t/a SO₂ vuosikuormitusrajan tuleekin toimia varsinaisena jalostamon rikkidioksidipäästön rajoittajana.

Lisäksi Neste toteaa, että lupamääräyksessä 3 A asetetun päästökaton laskentatapa ei ole ollut AVI:n päätöksessä läpinäkyvä tai riittävän yksiselitteisesti perusteltu, jotta sen pystyisi lupamääräyksen perustelujen nojalla edes toisintamaan. Neste Oyj huomauttaa, ettei AVI:n päästökaton laskentamenetelmän osalta omaksuma tulkinta rikkilaitoksen savukaasumäärästä ole jalostamotoiminnan BAT-päätelmissä kuvattu tapa.

Lupamääräyksen 3 A osalta kyse ei myöskään ole siitä, että Neste Oyj ehdottamalla korkeinta mahdollista päästötasoa pyrkisi keinotekoisesti nostamaan päästökattoa. *Sen sijaan Neste Oyj:n esittämällä RTO-yksikön savukaasukapasiteettiin perustuvalla määrityksellä pyritään siihen, että Naantalın jalostamolla olisi käytössä täysi puhdistuskapasiteetti jalostamon optimiajotilanteita varten.* Rikkilaitosten aiempien vuosien toteumien käyttö päästökattoa määrittäessä rajoittaa rikkilaitosten normaalia toimintaa ja *pakottaa toiminnanharjoittajan rajoittamaan koko jalostamon toimintaa vähentämällä hapankaasukuormaa rikkilaitoksille.* Näin saadaan rikkilaitoksen %-osuus savukaasuista alemmas ja koko jalostamon päästötoteumassa (mg/nm³) pysytään päästökattossa. Todellisuudessa pienempi hapankaasukuorma sekä jalostamon tuotannon rajoitus voivat johtaa jopa korkeampiin tonnimääräisiin SO₂-päästöihin, sillä jalostamo toimii yleensä parhaiten ja häiriöttä, kun sitä voidaan ajaa suunnitellusti täydellä (optimaalisella) teholla. Tämä johtuu rikkilaitoksen toiminnasta ja sen ominaisuuksista: mikäli rikkilaitoksen käsittelemää hapankaasukuormaa rajoitetaan, voi rikin talteenoton tehokkuus heikentyä ja sen vuoksi tosiasiallinen päästö voi kasvaa. Tämä seikka on käytössä olevan BAT-tekniikka edustavan rikintalteenoton tekniikan (SuperClaus) ominaisuus.

Ympäristönsuojelun näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista rajoittaa puhdistinlaitteena toimivan RTO-yksikön toimintakapasiteettia, sillä se tarkoittaa käytettävissä olevan päästöjen puhdistuskapasiteetin rajoittamista, suurempia häiriö- ja poikkeustilannepäästöjä ja johtaa koko jalostamon toiminnan rajoittamiseen. Lisäksi rikkidioksidipäästöjä rajoittaa tehokkaasti jo lupamääräys 3, jossa asetettu vuosikuormitusraja kattaa myös jalostamon häiriötilanteet. Lopuksi Neste Oyj huomauttaa, että valituksessa vaaditun rikkilaitoksen puhdistuskykyyn ja -kapasiteettiin perustuvan päästökaton laskentatavan tarkoitus ei ole tarpeettomasti kasvattaa rikkidioksidipäästöä vaan varmistaa mahdollisuus ajaa jalostamo optimaalisesti kulloisessakin tuotantotilanteessa. Tällöin normaalitoiminnan



päästö pyritään pitämään mahdollisimman pienenä ja tuotannon häiriötilanteet vähäisinä.

3 Lupamääräys 11

3.1 Lupamääräyksen sisältö ja perustelut

Lupamääräyksen 11 nojalla Naantalin jalostamon jätevedet on käsiteltävä siten, että öljy-, fenoli-, kokonaistyyppi-, kokonaisfosfori- ja BOD₇ATU-päästöt mereen päästökohdassa 1 ovat kuukausikeskiarvoina enintään lupamääräykseen sisältyvien kuormitusraja-arvojen mukaiset. Lupamääräystä ei ole muutettu voimassa olevaan ympäristölupaan verrattuna, joten sitä ei ole valituksenalaisessa aluehallintoviraston päätöksessä perusteltu.

3.2 Neste Oyj:n valitus

Neste Oyj vaatii lupamääräystä 11 muutettavan ensinnäkin siten, että jätevesipäästöjen tarkkailukohta siirretään voimassa olevaan lupaan kirjattusta päästökohdasta 1 nykyisin käytössä olevaan päästökohtaan 4. Ilmeisesti lupaviranomainen on erehdyksessä lupamääräystä voimassa olevasta luvasta kopioidessaan unohtanut päivittää tarkkailupaikan voimassa olevaa käytäntöä vastaavaksi. Voimassaoleva uusi käytäntö (jonka AVI luultavasti on unohtanut) on valvontaviranomaisen kanssa sovittu. Valituksenalainen lupamääräys 11 on tältä osin myös ristiriitainen valituksenalaisen päätöksen lupamääräyksen 40 kanssa, sillä tämän lupamääräyksen nojalla jalostamon jätevesien päästötarkkailu tulee suorittaa Varsinais-Suomen ELY-keskuksen hyväksymän tarkkailuohjelman (OQD-2874, 27.10.2016) mukaisesti, ja kyseisessä tarkkailuohjelmassa on huomioitu em. tarkkailupaikan vaihdos.

Lupamääräyksen muutoksella purkupaikan näytteenottopaikka määritetään myös lupamääräystasolla hapetuslammikkoa edeltävään kohtaan, josta puhdistettu jätevesi johdetaan jätevesilaitokselta hapetuslammikkoon ja jossa on vuodesta 2012 sijainnut jatkuvatoiminen keräävä koon-tinäytelaitteisto. Kyseinen jatkuvatoiminen näytteenotin onkin edellä mainitusti Varsinais-Suomen ELY-keskuksen hyväksynnällä vuoden 2017 alusta korvannut aiemmin käytössä olleen, hapetuslammikon purussa mereen olevan, purkupaikka 1:n Naantalin jalostamon viranomaisnäytteenotossa ja laskennoissa. Tämä johtuu siitä, että hapetusaltaan veden pinta on normaalisti lähes samalla korkeudella tai vähän korkeammalla kuin meriveden pinta, ja hapetusaltaaseen pääsee merivettä purkuputken ja altaan pengerpädon kautta merenpinnan ollessa korkeammalla kuin altaan vedenpinta. Näin ollen tietyissä tilanteissa purkupaikalta 1 otettu näyte ei



vastaa jalostamon puhdistettua mereen purettavaa jätevedtä vain on kokonaan tai osittain merivettä. Purkupaikkaan 1 ei myöskään ole meriveden virtauksen vuoksi mahdollista ottaa käyttöön keräävää näytteenotinta, joka on BAT:n mukainen jätevesien näytteenottotapa.

Tehtyjen vertailujen perusteella keräävän näytteenottimen tulokset vastaavat riittävällä tarkkuudella purkupaikka 1:n tuloksia, ja hapetuslammikon rakenteen vuoksi ennen hapetuslammikkoa sijaitsevan keräävän näytteenottimen tuloksien on arvioitu olevan purkupaikan 1 kertanäytteitä edustavampia. Ennen hapetuslammikkoa otetut näytteet ovat tyypillisesti pitoisuusiltaan korkeampia kuin purkukohdassa 1, koska hapetuslammikko on jäteveden käsittelyn viimeinen prosessivaihe, jossa tapahtuu vielä puhdistumista. Näin ollen lupamääräykseen tulee korjata nykyisin käytössä oleva ja aiempaa tarkempaa tietoa antava päästökohta 4.

Lisäksi Neste Oyj vaatii lupamääräykseen 11 sisältyvän BOD_{7ATU}:lle asetetun päästöraja-arvon poistamista ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) 52 §:n vastaisesti tarpeettomana. Öljyn ja kaasun jalostamisen BAT-päätelmät eivät sisällä päästötasoa biologiselle hapenkulutukselle (BAT 12). Sen sijaan uuteen 11 A lupamääräykseen on lisätty kemiallisen hapenkulutuksen (COD) päästöraja-arvo, joka soveltuu paremmin öljynjalostuksen jäteveden laadun tarkkailuun. Edelleen koska ympäristönsuojelullista perustetta lupamääräyksessä asetetun BOD_{7ATU}-raja-arvon pysyttämiseen ei ole, tulee se poistaa tarpeettomana ja siten ympäristönsuojelulain 52 §:n vastaisena. Lupamääräyksessä aiemmin viitatus virtaamamittauksen osalta Neste Oyj viittaa jäljempänä kohdassa 6.2 lupamääräyksen 51 osalta lausumaansa.

4 Lupamääräys 11 A

4.1 Lupamääräyksen sisältö ja perustelut

Lupamääräyksessä 11 A on asetettu päästöraja-arvot päätelmän BAT 12. mukaisille, jalostamolla aiemmin rajoittamattomille mereen johdettaville epäpuhtauksille päätelmien mukaisesti yksikössä mg/l vuosikeskiarvona. Lupamääräyksen perustelujen mukaan päästöraja-arvojen noudattamisessa otetaan huomioon kaikki purkukohdan jätevesipäästöt, häiriö- ja poikkeustilanteiden päästöt mukaan lukien.

Perusteet kaikkien tilanteiden huomioon ottamiselle on esitetty valituksenalaisen päätöksen kohdassa ”Yleiset perustelut”. AVI:n mukaan jätevesipäästöjä on rajoitettava lupamääräyksen 11. mukaisella tavalla kuormitusta kuvaavassa muodossa kaikissa tilanteissa, koska häiriötilanteiden päästöjä ei ole riittävällä tarkkuudella mahdollista tarkastella erikseen ja



toisaalta ympäristön kannalta ei ole merkitystä, syntyvätkö päästöt normaalissa toiminnassa vai häiriötilanteissa.

4.2 Neste Oyj:n valitus

Neste Oyj hakee lupamääräykseen 11 A muutosta vaatien lupamääräyksen mukaisten jätevesipäästöjen näytteenottoa paikan siirtoa purkukohtasta 1 nykyisin käytössä olevaan purkukohtaan 4. Vaatimuksen tarkempien perustelujen osalta viitataan edellä kohdassa 3.2 lausuttuun.

Toiseksi Neste Oyj hakee muutosta lupamääräyksen 11 A perusteluihin siltä osin, kun niiden mukaan lupamääräyksessä asetettuja päästöraja-arvoja tulee soveltaa häiriö- ja poikkeustilanteissa.

Teollisuuspäästädirektiivin (2010/75/EU) 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti toimivaltaisen viranomaisen on vahvistettava päästöjen raja-arvot, joilla varmistetaan, etteivät päästöt *normaalien toimintaolosuhteiden vallitessa* ylitä parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyviä päästötasoja, jotka on vahvistettu 13 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuissa BAT-päätelmistä tehdyissä päätöksissä. Vastaavasti ympäristönsuojelulain 75 §:n nojalla direktiivilaitoksen päästöraja-arvojen, tarkkailun ja muiden lupamääräysten on parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksen toteuttamiseksi perustuttava päätelmiin ja päästöille on ympäristöluvassa määrättävä päästöraja-arvot siten, että päätelmien päästötasoja ei ylitetä *laitoksen normaaleissa toimintaolosuhteissa*.

Lupamääräyksessä 11 A määrätään YSL 75 §:n nojalla päästöraja-arvot, jotka perustuvat öljyn ja kaasun jalostamisen BAT-päätelmien päätelmään BAT 12. Kyseiset jätevesipäästöille asetettavat päästötasot on tarkoitettu noudatettavaksi yksiselitteisesti vain ja ainoastaan jalostamon normaalitoiminnassa. *Lupamääräys on siten ilmeisesti lain vastainen, eivätkä AVI:n esittämät perustelut sitä tosiseikkaa muuksi muuta.*

Neste Oyj on tarkistamishakemuksessaan esittänyt jätevesipäästöjen osalta jalostamon poikkeustilanteiksi seuraavia häiriöitä:

Jätevesilaitoksen häiriöt. Jätevesilaitoksen epänormaalissa toimintatilanteessa ei sovelleta erityisesti BAT-raja-arvoja päästöille veteen. Poikkeavaksi tilanteeksi katsotaan muun muassa seuraavat tilanteet sekä niiden kaltaiset häiriöt:

- Virtausmäärä ulos laitokselta (Purku4) on esimerkiksi rankkasateen tai tulipalojen sammutusvesien vuoksi merkittävästi normaalivirtaamaa suurempi. Rankkasadetilanteeksi



on yleisesti määritetty tilanne, jossa sataa 2,5 mm (5 min), 5,5 mm (30 min), 7 mm (1 h), 10 mm (4 h), 15 mm (12 h), 20 mm (24 h)

- o Poikkeukselliset päästöt jalostamon öljyisten vesien keräilyjärjestelmään
- o Äkilliset laitevauriot, jotka heikentävät jätevesilaitoksen puhdistustehokkuutta
- o Aktiivilietelaitoksen biologisen toiminnan (mikrobitoiminnan) osittainen tai kokonaan loppuminen. Biologisen toiminnan katsotaan olevan loppunut, kun asiantuntija-arvion perusteella mikrobitoiminnasta jäljellä alle 25 %.
- o Jätevesilaitos tai sen osia joudutaan ohittamaan
- o Jätevesilaitoksen huolto- ja korjaustyöt
- o Jalostamon tuotannon käynnistys- ja pysäytystilanteet, erityisesti suurseisokki

Kyse on siis selvästi poikkeuksellisista tilanteista, jotka jalostamon huolto- ja korjaustöitä sekä tuotannon käynnistys- ja pysäytystilanteita lukuun ottamatta ovat Neste Oyj:n vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. On selvää, ettei näissä tilanteissa pystytä takaamaan öljyn ja kaasun jalostamisen BAT-päätelmien parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan perustuvien päästötasojen mukaisesti asetettujen päästöraja-arvojen noudattamista, mistä johtuen teollisuuspäästädirektiivissä ja ympäristönsuojelulaissa onkin nimenomaisesti määrätty, ettei niihin perustuva sääntely tule muussa kuin normaalitoiminnassa sovellettavaksi. *Myöskään aluehallintoviraston tulokinta rajata jalostamon muut kuin normaalitoiminnan tilanteet soveltumaan kategorisesti ainoastaan ilmanpäästöihin ei perustu kansalliseen tai EU-tason sääntelyyn.*

Lupamääräyksen rajaus ei voi myöskään perustua perusteluissa viitatulla tavalla ympäristönsuojelulain 77 §:n 2 momenttiin. Kyseisen säännöksen nojalla päästöraja-arvot, ajanjaksot ja vertailuolosuhteet voidaan määrätä BAT-päätelmissä asetetuista päästötasoista poiketen, jos se on päästöjen tai tarkkailun luonteen vuoksi tarpeen, sekä velvoitetaan toiminnanharjoittaja toimittamaan valvontaviranomaiselle vähintään kerran vuodessa yhteenveto kyseisten päästöjen tarkkailun tuloksista samalta ajanjaksolta ja samojen vertailuolosuhteiden mukaisina kuin päästötasoissa. Tältä osin teollisuuspäästädirektiivin johdannossa todetaan (**korostus** tässä):

”On tärkeää taata toimivaltaisille viranomaisille riittävä jousto, jotta ne voivat vahvistaa päästöjen raja-arvoja, joilla **normaaleissa toimintaolosuhteissa** varmistetaan, että päästöt eivät ylitä parhaisiin käytettävissä oleviin tekniikoihin liittyviä päästötasoja. Tätä varten toimivaltainen viranomainen voi vahvistaa päästöjen raja-arvoja, jotka poikkeavat parhaisiin käytettävissä oleviin tekniikoihin liittyvistä päästötasoista sovellettujen arvojen, ajanjaksojen ja viiteolosuhteiden osalta, kunhan päästöjen tarkkailun tulosten perusteella voidaan osoittaa, etteivät päästöt ole ylittäneet parhaisiin käytettävissä oleviin tekniikoihin liittyviä päästötasoja.”¹

Kyse on siis yksinkertaistettuna siitä, että direktiivilaitoksen päästöraja-arvot voivat tarkoituksenmukaisuussyistä vaihdella numeerisesti, vertailuajanjaksoltaan ja vertailuoloiltaan (esim. kuormitus/pitoisuus), kunhan valvovalle viranomaiselle toimitetaan myös aika ajoin selvitys, jonka nojalla BAT-päästötasoja ei ylitetä. Aluehallintoviraston päätöksessä ei ole kyse YSL 77 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla päästöjen vertailuajanjakson muuttamisesta esimerkiksi kuukaudesta vuositasolle, vaan koko päästöraja-arvojen asettamiskäytännön muuttamisesta. Vaikka kansallisessa säännöksessä ei mainita normaaleja toimintaolosuhteita, sen taustalla vaikuttavan teollisuuspäästädirektiivin 13 artiklaan sisältyy tämä nimenomainen maininta johtuen siitä, että parhaan käyttökelpoisen tekniikan päästötasot on katsottu olevan mahdollista saavuttaa vain laitoksen normaaleissa toimintaolosuhteissa.

Edelleen ympäristönsuojelulain 77 §:n 2 momentin nojalla ei voida tehdä tähän perustavanlaatuisen EU-tason periaatteeseen poikkeusta, eikä kyseistä säännöstä ole tarkoitettu mahdollistavan tällaista tulkintaa. Neste Oyj painottaa vielä, että käsillä olevassa lupamääräyksessä kyse on tavanomaisista jätevesilaitoksen päästöistä, ja jos AVI:n perustelu – ”ympäristön kannalta ei ole merkitystä, syntyvätkö päästöt normaalissa toiminnassa vai häiriötilanteissa” – hyväksyttäisiin, koko edellä selostettu normaalitoimintaan ja poikkeus-/häiriötilanteisiin perustuva BAT-sääntely menettäisi merkityksensä.

Aluehallintoviraston perustelu osoittaa kaikkienensa yksiselitteisesti lupamääräyksen olevan lain vastainen, mistä johtuen lupamääräyksen 11 A

¹ Teollisuuspäästädirektiivin johdannon kappale 15. Ks. myös 13 artiklan 3 kohta, jossa puhutaan myös normaaleista toimintaolosuhteista.



mukaiset päästöraja-arvot tulee rajata sovellettaviksi vain Naantalın jalostamon normaalitilanteissa ja liitteeseen 2 tulee lisätä em. Neste Oyj:n hakemuksen mukaiset jätevesilaitoksen häiriötilanteet.

5 Lupamääräys 47

5.1 Lupamääräyksen sisältö ja perustelut

Lupamääräyksen 47 nojalla Naantalın jalostamon polttoyksiköiden savukaasun typenoksidi-, rikkidioksidi- ja hiilimonoksidipitoisuus on veloitettu mittaamaan vähintään kerran vuodessa. Lupamääräyksen perustelujen mukaan määräystä annettaessa on otettu huomioon, että hakemuksen mukaan määräaikaisia mittauksia ei ole mahdollista järjestää bitumien uuneilla (päästökohta B13) eikä TUPAVUORI-yksikössä (päästökohta V14). Määräys ei myöskään koske AROSAT-yksikköä johtuen yksikön koosta. Muiden mittauksien osalta lupamääräys on pidetty ennallaan. Lupamääräys perustuu öljyn ja kaasun jalostamisen BAT-päätelmien päätelmään BAT 4.

5.2 Neste Oyj:n valitus

Neste Oyj vaatii ensinnäkin lupamääräyksen 47 ensimmäisestä kappaleesta poistettavan uunit BA-1652, BA-401 ja BA-403 sillä perusteella, että kyseiset uunit on poistettu pysyvästi käytöstä. Vastaavasti päästökohtaan J6 liittyvät maininnat ja veloitteet lupamääräyksen kolmannessa kappaleessa sekä lupamääräyksen neljäs kappale kokonaisuudessaan vaaditaan poistettavaksi sillä perusteella, että kyseinen päästökohta viittaa ainoastaan pysäytettyyn ja käytöstä poistettuun TCC-yksikköön. Neste Oyj huomauttaa myös, että lupamääräyksen neljännessä kappaleessa viitattu lupamääräys 7 onkin ympäristöluvan tarkistamisen yhteydessä jo tästä johtuen poistettu valituksenalaisesta päätöksestä.

Toiseksi lupamääräyksen kolmannesta kappaleesta vaaditaan poistettavaksi kolme ensimmäistä virkettä. Kuten lupamääräyksen perusteluista käy ilmi, lupamääräys on säilytetty sisällöltään ennallaan voimassa olevaan ympäristöluvan verrattuna, ja kyseinen poistettavaksi vaadittu kohta on siirretty sellaisenaan voimassa olevasta ympäristölupapäätöksestä. Em. poistettavaksi vaadittu kolmannen kappaleen alkuosa onkin lupamääräykseen 47 uusina lisättyjen kahden ensimmäisen kappaleen johdosta epäselvä ja ristiriitainen, sillä siinä mainittujen päästökohtien J1, J2 ja J3 kattamat polttoyksiköt on lueteltu jo lupamääräyksen ensimmäisessä kappaleessa, jonka mukaan päästömittaus tulee suorittaa kertaluonteisesti vähintään kerran vuodessa. Lisäksi päästökohta J4 tarkoittaa AROSAT-yk-

sikköä, josta yhdessä päästökohdan B13 kanssa määrätään lupamääräyksen toisessa kappaleessa, että polttoyksiköiden päästöt ilmat määritetään mittauksen sijaan laskennallisesti. Näin ollen Neste Oyj vaatii selkeyden vuoksi edellä mainittuja muutoksia lupamääräyksen toiseen kappaleeseen.

6 Lupamääräys 51

6.1 Lupamääräyksen sisältö ja perustelut

Lupamääräys 51 koskee Naantalin jalostamon jätevesipäästötarkkailun toteuttamistapaa ja tiheyttä. Lupamääräyksen perustelujen mukaan lupamääräystä on täydennetty niiden parametrien osalta, joille ei ympäristöluvassa ole aikaisemmin annettu tarkkailuvelvoitetta. Tarkkailutiheyksistä on määrätty päätelmän BAT 12 mukaisesti, eikä lupamääräystä ole muutettu muilta osin.

6.2 Neste Oyj:n valitus

Kuten valituksenalaisen päätöksen perusteluista käy ilmi, lupamääräystä 51 on valituksenalaisessa päätöksessä käytännössä ainoastaan täydennetty voimassa olevaan ympäristölupaan nähden lisäämällä kiintoaineen tarkkailu kahteen ensimmäiseen kappaleeseen ja kokonaan uusi neljäs kappale.

Neste Oyj hakee lupamääräykseen 51 muutosta vaatien sen ensimmäisen kappaleen päivittämistä vastaamaan nykyisin käytössä olevaa tarkkailumenetelmää sekä toisen kappaleen poistamista. Lupamääräyksen toisessa kappaleessa velvoitetaan Neste Oyj tekemään kerran vuodessa viikon kestävän tasetarkkailun, jossa mitataan lupamääräyksen 11 mukaiset parametrit ja COD_{cr}, TOC ja kiintoaine sekä lasketaan puhdistustehot vesienkäsittelyn eri vaiheille.

Voimassa olevan ympäristöluvan myöntämisen jälkeen vuonna 2012 Naantalin jalostamolla on tehty merkittäviä muutoksia jätevesien tarkkailuun ja mm. siirretty jätevesipäästöjen jatkuvatoimiseen näyttöön. Tarkkailun järjestämisestä on määrätty tarkemmin Varsinais-Suomen ELY-keskuksen hyväksymässä Naantalin jalostamon jätevesien tarkkailuohjelmassa (OQD-2874, 27.10.2016), jota tulee noudattaa lupamääräyksen 40 nojalla. Jatkuvatoiminen näyttöön purkupaikalla 4 täyttää kiistatta öljyn ja kaasun jalostamisen BAT-päätelmissä jätevesipäästöjen tarkkailutiheydelle asetetut vaatimukset. Nykytilanteessa ei siten ole enää perusteita vaatia toiminnanharjoittajaa suorittamaan työmäärältään kohtuuttomia ja ympäristönsuojelun näkökulmasta tarpeettomia vuosittaisia vii-



kon kestäviä kokoomanäytetarkkailuita, sillä jätevesien pitoisuuksista saadaan riittävästi tietoa jatkuvatoimisella näytteenotolla. Lupamääräys tulee näin ollen päivittää nykykäytäntöä vastaavaksi ja sen toinen kappale tulee poistaa tarpeettomana ja siten ympäristönsuojelulain 52 §:n vastaisena.

Lisäksi valituksenalaisen lupamääräyksen 51 mukaan biologisesti käsitellyn jäteveden sekä hapetusaltaan jätevesivirtaamaa on mitattava jatkuvasti. Virtausmittauksen asentaminen hapetuslammikon purkupaikkaan on kuitenkin haastavaa, ja virtaamaan vaikuttaa meriveden suunta edellä kohdassa 3.2 selostetuista syistä. Neste Oyj on esittänyt Varsinais-Suomen ELY-keskukselle (vuositarkastus 20.4.2016 VARELY/814/2015) API-altaan jälkeistä virtausmittausta FI-3401 käytettäväksi jäteveden määrän mittaamiseen. Jätevesilaitoksen suljetun putkiston vuoksi virtausmittaus FI-3401 katsotaan riittäväksi. ELY-keskus on puoltanut esitystä. Jatkuvat toimisen virtausmittauksen paikaksi vaaditaan siten muutettavan valvontaviranomaisenkin hyväksymä API-altaan jälkeinen virtaama.

7 Liite 2

7.1 Liitteen sisältö ja perustelut

Valituksenalaisen päätöksen liitteessä 2 on listattu lupamääräyksen 3 A mukaisen muun kuin normaalitoiminnan kattamat tilanteet. Öljynjalostamon monimutkaisen rakenteen ja korkean kompleksisuuden vuoksi häiriötilanteita ei ole mahdollista ennalta määritellä tyhjentävästi, mutta Naantalin jalostamon koko toiminnan häiriö- ja poikkeustilanteita ovat ainakin liitteessä luetellut tilanteet, kuten käyttöhyödykejärjestelmiin liittyvät häiriöt (sähkö-, höyry- ja vesikatkot, höyryn ulospuhallukset) tai yksiköiden huollot, alas- ja ylösajot sekä tuotannollisista syistä pysäyttämisen/tuotannon rajoittaminen.

7.2 Neste Oyj:n valitus

Neste Oyj vaatii ensinnäkin liitteen soveltamisalan laajentamista siten, että siihen lisätään lupamääräyksen 11 A noudattamiseen liittyvät jätevesilaitoksen häiriötilanteet. Vaatimusta on perusteltu edellä valituksen kohdassa 4.2.

Kuten Neste Oyj on kohdassa 4.2 tarkemmin selostanut, BAT-päätelmien sisältämiä päästötasoja on noudatettava jalostamon normaaleissa toimintaolosuhteissa. Sitä vastoin päästötasoja ei sovelleta, kun jalostamolla on meneillään häiriötilanne tai jokin muu poikkeustilanne, kuten jalostamon toiminnan käynnistys- ja pysäyttämistoimenpide, huolto-, vahinko-,



vuoto- sekä virhetoiminto tai muu vastaava poikkeusolosuhde, päästövähen্নysjärjestelmien ohitustilanne, väliaikainen toiminnan pysäyttäminen tai lopulliseen toiminnan lakkauttamiseen liittyvä tilanne.

Tältä osin Neste Oyj vaatii valituksenalaisen päätöksen liitteen 2 muuttamista myös siten, että jalostamon muun kuin normaalitoiminnan tilanteisiin sisällytetään jalostamon automaatiojärjestelmän vikaantuminen. Naantalın jalostamolla on prosessien säädössä ja tuotannon optimoinnissa käytössä pitkälle viety moniportainen automaatiojärjestelmä, jonka ohjausjärjestelmä sisältää suojaus- ja lukitustoimintoja. Automaatiojärjestelmän vikaantuminen on Naantalın jalostamon näkökulmasta merkittävä, ison mittaluokan häiriö- tai poikkeustilanne, jossa jalostamon prosessien hallinta heikkenee ja päästöt voivat tilapäisesti kasvaa. Selvyyden vuoksi todettakoon myös, että automaatiojärjestelmän vikaantumisessa on kyse varsin harvinaisesta muttei ennenkuulumattomasta häiriöstä – viimeksi vuonna 2016 automaatiojärjestelmä ja sen sähkösyöttö osittain menetettiin, kun kaivinkone katkaisi valtakunnan sähköverkossa sähkökaapelin. Koska kyse on Neste Oyj:n vaikutuksesta riippumattomasta ja potentiaalisesti erittäin merkittävästä Naantalın jalostamon häiriö- ja poikkeustilanteesta, em. lisäys vaaditaan tehtäväksi valituksenalaisen päätöksen liitteeseen 2.

Helsingissä 28. maaliskuuta 2018

NESTE OYJ

Laati

Kari Marttinen
asianajaja, OTL, Espoo

Liite:

Valituksenalainen Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätös Nro 35/2018/1, Dnro ESAVI/4945/2016