LAUSUNTO AVI:N MENETTELYISTÄ TERVASAAREN SEMENTTITEHTAAN YMPÄRISTÖLUPA-ASIAN KÄSITTELYSSÄ

1. Johdanto

Tämä lausunto pyrkii antamaan kokonaiskuvan Tervasaaren sementtitehtaan ympäristölupa-asian käsittelystä vuosina 2023–2025 sekä niistä menettelyllisistä epäkohdista, jotka ovat vaikuttaneet luvan valmisteluun ja lopputulokseen. Lausunnon tarkoituksena on dokumentoida tapahtumat sellaisina kuin ne ovat hakijan näkökulmasta toteutuneet.

2. Ensikohtaaminen AVI:n ja ELY-keskuksen kanssa 17.3.2023

Syksyllä 2023 Tapojärvi yhdessä UPM:n kanssa otti aktiivisesti yhteyttä Aluehallintovirastoon (AVI) tarkoituksenaan:

- Selventää hankkeen tekninen perusta,
- Varmistaa, miten sementtituotannon ympäristölupaa tulisi valmistella,
- Saada ennakkonäkemys lopputuotteiden EEJ-asemasta, joka on hankkeen keskeisin oikeudellinen ja kaupallinen edellytys.

AVI kokosi keskusteluun mukaan sekä omia että ELY-keskuksen edustajia. Kokouksessa esittelimme hankkeen ja esitimme viranomaisille EEJ-statukseen liittyviä alustavia kysymyksiä.

Kysymyksiimme ei tuolloin annettu vastauksia. Sen sijaan viranomaiset pyysivät, että lähettäisimme kysymykset kirjallisesti, jotta he voisivat varautua ja valmistella asiaa.

3. Kirjallisten kysymysten toimittaminen ja toinen viranomaiskokous 29.5.2023

Toimimme viranomaisen ohjeistuksen mukaisesti ja toimitimme kysymykset kirjallisesti hyvissä ajoin ennen seuraavaa tapaamista 4.5.2023.

Toisessa kokouksessa oli läsnä sama AVI:n ja ELY:n kokoonpano kuin ensimmäisessäkin. Kokoukseen tuotiin 7–8 valmisteltua kysymystämme, jotka koskivat mm.:

1. Pitääkö kaikkien sementtitehtaan raaka-aineiden olla sivutuotteiksi luokiteltuja, kun ne tulevat tehtaalle?

2. Tällä hetkellä mikään raaka-aineeksi tuleva materiaali ei ole sivutuotteeksi määritetty sementin tuotantoon. Millä menettelyllä sivutuoteluokittelun tulisi olla ratkaistu? Onko ELY:n lausunto riittävä vai pitääkö olla hyväksytty ko. laitosten ympäristöluvissa? Esimerkkejä suunniteltujen raaka-aineiden tämänhetkisestä sivutuotestatuksesta, niiden Reach-rekisteröinneistä ja niiden käytöstä:

UPM Pietarsaaren sellutehtaan soodasakkaa käytetään voimalaitoksilla rikinpoistokemikaalina ja tähän on sivutuotestatus. Soodasakan käyttö

voimalaitoksilla korvaa kalkkikivijauheen käyttöä savukaasujen puhdistuksessa. Sementtitehtaassa soodasakka korvaisi myös kalkkikivijauhetta (kalsiumkarbonaattia), kuten myös UPM Kaukaan ja UPM Kymin soodasakat, jotka ovat alkuperältään vastaavasta prosessista, mutta eivät tällä hetkellä luokiteltuja sivutuotteiksi.

Vastaavasti meesapöly on sivutuote muihin käyttöihin kuin sementinvalmistukseen. Sen pääkomponentti on kalsiumkarbonaatti. Sivutuotestatus on vaihtelevasti määrätty ympäristöluvissa tai myönnetty lausunnolla.

Lannoiteasetuksen mukaisen lentotuhka (UPM Jämsänkoski, UPM Kaukas, UPM Kymi vastaanottaminen ja levittäminen pelloille (JAM) tai metsään (JAM, KAU, KYM) on ympäristönsuojelulain poikkeuksen mukaan mahdollista ilman jätteenkäsittelylupaa. Myös näissä korvataan kalkkia.

Vastaavia Reach-rekisteröityjä jätteitä tai eri sovellusten sivutuotteita löytyy mm. myös muualta metsäteollisuudesta Suomessa.

3. Voidaanko mitenkään varmistua, että eri tehtaiden ympäristölupien muutokset materiaalien sivutuotteiksi luvittamisesta tähän tarkoitukseen tehdään yhdenmukaisesti? Laitoksia on eri AVI:en alueella. Luvitus tulisi aikataulullisesti tehdä yhtäaikaisesti sementtitehtaan luvituksen kanssa

4. Jos raaka-aineiden tulee olla sivutuotteita sementin valmistukseen vastaanoton yhteydessä, niin mihin se perustuu?

5. Jos sementtitehtaan raaka-aineena käytettäisiin jatkossa muita kuin hakemuksessa kuvattuja raaka-aineita (esim. tuhkaa tai ihan muuta materiaalia kuten vaikka kuona) joltakin eri laitokselta kuin hakemuksessa on kuvattu, niin pitääkö ympäristölupa avata joka kerta? Vai voiko asian jättää jollakin tavalla hakemuksessa avoimeksi?

6. Missä tapauksessa EEJ-menettely tarvittaisiin sementtitehtaan lupa-asiassa?

7. Miten paljon raaka-aineista ja tuotteesta tarvitsee esittää laatutietoja hakemuksessa ja mihin viitearvoihin tuloksia pitäisi verrata? Raaka-aineen laatu ei korreloi tuotteen laatua.

Yhteenkään näistä esittämiimme kysymyksiin ei annettu vastauksia. Viranomaiset ohjasivat meidät jättämään ympäristölupahakemuksen, minkä jälkeen “tilannetta katsottaisiin”.

4. Ympäristölupahakemuksen jättäminen ja käsittelyn viivästyminen

Ympäristölupahakemus jätettiin 5/2024.
Business Finland oli myöntänyt hankkeelle nopeutetun käsittelyn, mikä oli myös välitetty AVI:lle.

AVI:sta soitettiin hakemuksen jättämisen jälkeen ja todettiin, että asian käsittelyn arvioitu valmistumisaika olisi vuodenvaihteessa 2024–2025.

Lopullinen päätös valmistui 5/2025, eli noin puolen vuoden viiveellä AVI:n antamaan aikatauluun nähden.

5. Lupapäätös ja sen sisältö

Hakija sai 5/2025 ympäristöluvan, jossa:

- Tervasaaren sementtitehdas oli nimetty jätteenkäsittelylaitokseksi, ja
- Sementtituotteet oli luokiteltu jätteiksi.

Tämä on vastoin:

- Tuotantoprosessin teknistä luonnetta,
- Lopputuotteiden käyttötarkoituksia,
- EEJ-kriteerejä,
- Aiemmin esittämiämme, mutta vastausta vaille jääneitä ennakkokysymyksiämme.

Päätös oli hakijalle yllätys, sillä viranomaiset eivät olleet antaneet mitään ohjeistusta tai ennakkonäkemystä siitä, että hanke olisi tulkittavissa jätteenkäsittelytoiminnaksi.

Tämä korostuu erityisesti siksi, että hakemuksen lopputuotteen EEJ-asema on kriittinen edellytys koko toiminnan taloudelliselle ja tekniselle toteutukselle.

6. Muutoshakemuksen valmistelu syksyllä 2025

Nyt laadimme ympäristöluvan muutoshakemusta, jonka tarkoituksena on:

- Oikaista virheellinen laitostyyppiluokitus,
- Oikaista lopputuotteiden jäteluokitus,
- Esittää perusteet sementtiklinkkerityyppisten uunituotteiden EEJ-asemasta.

Kysyessämme syksyllä 2025 AVI:lta, olisiko heillä mahdollisuutta käydä läpi muutoshakemuksen sisältöä ennen virallista jättöä, niin vastauksena oli, ettei heillä ole siihen aikaa.

Hakijan näkökulmasta tämä muodostaa hallinnollisen riskin:

- Ensiksi viranomainen kehotti esittämään kysymykset kirjallisesti ➔ mutta ei vastannut niihin.
- Sitten viranomainen kehotti jättämään ympäristölupahakemuksen ➔ mutta lopputulos perustui tulkintaan, johon hakija ei ollut voinut varautua.
- Nyt muutoshakemusta ei voida ennakkoarvioida ➔ vaikka juuri ennakkotieto olisi välttämätön virheellisen luokittelun korjaamiseksi.

7. Johtopäätökset hallintomenettelyn kannalta

Hakija on toiminut jokaisessa vaiheessa viranomaisen ohjeiden mukaan.

Viranomainen on pyytänyt kirjallisia kysymyksiä, mutta ei ole antanut niihin vastauksia edes toisessa kokouksessa ➔ kysymyksiin ei ole vastattu, eikä ohjeita ole annettu.

Lupahakemuksen valmisteluun ei ole annettu ohjeistusta, vaikka sitä pyydettiin ja vaikka viranomainen oli siihen alun perin ohjannut.

Viranomaisten ennakkonäkemyksiä ei ole tarjottu.

Käsittelyä ei toteutettu hankerahoituksen myöntäneen Business Finlandin ohjeistuksen edellyttämällä nopeudella, mikä on johtanut merkittävään viivästykseen.

Lupapäätöksen sisältö poikkeaa täysin siitä teknisestä ja oikeudellisesta tulkintakehyksestä, jonka perusteella hakemus oli valmisteltu.

Lopullinen päätös perustuu tulkintaan, johon hakijalla ei ole ollut mahdollisuutta varautua.

Muutoshakemuksen ennakkotarkasteluun ei ole mahdollisuutta, mikä altistaa prosessin uudelle virheelliselle tulkinnalle.