



Päiväys
24.5.2024

Diaarinumero
21585/03.04.04.04.22/2021

JULKINEN KUULUTUS

Vaasan hallinto-oikeuden päätös ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyn piiriin kuuluvassa valitusasiassa

Kuulutuksen julkaisupäivä Vaasan hallinto-oikeuden verkkosivuilla

24.5.2024

Päätöksen tiedoksisaantipäivä

Hallintolain 62 a §:n 3 momentin mukaan päätöksen tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä julkaisemisajankohdasta.

Päätöksen tiedoksisaantipäivä on **31.5.2024 (7 pv)**.

Asia

Vaasan hallinto-oikeuden päätös 24.5.2024 nro 683/2024, valitus ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyn piiriin kuuluvassa lupa-asiassa: Sampaanalalahden vesialueen täyttäminen sekä jättemateriaalien välivarastointi ja hyödyntäminen vesialueen täytössä, Rauma.

Luvan hakija ja muutoksen hakija

UPM Communication Papers Oy

Kuulutuksen ja päätösasiakirjan nähtävilläpito

Tämä kuulutus ja päätösasiakirja pidetään nähtävillä **24.5.2024 – 1.7.2024** Vaasan hallinto-oikeuden verkkosivuilla osoitteessa:

<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/index/hallintooikeudenkuulutukset/paatoskuulutukset.html>

Muutoksenhakuohjeet

Ohjeet valituksen tekemiseen löytyvät kuulutetun päätöksen muutoksenhakua koskevasta osasta sekä siihen liitetyistä valitusosoituksesta. Valitusaika päättyy **1.7.2024**.



24.05.2024

Dnro 21585/03.04.04.04.22/2021

Asia Valitus ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyn piiriin kuuluvassa lupa-asiassa

Muutoksenhakija ja luvan hakija

UPM Communication Papers Oy

Päätös, johon on haettu muutosta

Etelä-Suomen aluehallintovirasto 24.11.2021 nrot 358/2021 ja 359/2021

Vesilain mukainen luparatkaisu

Aluehallintovirasto on myöntänyt UPM Communication Papers Oy:lle luvan Sampaanalanylän vesialueen täyttämiseen kiinteistön 684-4-421-54 alueella Rauman kaupungissa hakemuksen 24.2.2020 ja sen täydennysten mukaisesti kuitenkin siten kuin lupamääräyksissä on edellytetty.

Luvan saajan on noudatettava vesilain säännöksiä ja päätökseen liitettyjä lupamääräyksiä 1–14. Lupamääräys 5 kuuluu seuraavasti:

Rakenteet ja toimenpiteet

5. Varsinaiseen täyttöön saadaan käyttää maa- ja kiviaineksia, joiden haitta-ainepitoisuudet alittavat maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (214/2007) mukaiset kynnyksarvot. Lisäksi täytössä saadaan käyttää tässä asiakirjassa annetussa ympäristöluvassa tarkoitettuja jätemateriaaleja kyseistä päätöstä noudattaen.

Ympäristöluparatkaisu

Aluehallinto on myöntänyt UPM Communication Papers Oy:lle ympäristöluvun hyödyntää jätemateriaaleja tässä asiakirjassa annetun

vesitalousluvan mukaisessa täytössä ja välivarastoida niitä Rauman kaupungissa hakemuksen (24.2.2020) ja sen täydennysten mukaisesti kuitenkin siten kuin päätökseen liitetyissä lupamääräyksissä 1–34 on edellytetty. Lupamääräykset 5–7, 10–12, 20 ja 21 kuuluvat seuraavasti:

Tulvavedenkorkeuden ($N_{60} + 1,13$ m) alapuolinen kerros (massastabiloitu kerros)

5. Massastabiloitavaan kerrokseen saadaan käyttää ylijäämämaa-aineita ja ruoppausmassoja. Stabiloinnissa voidaan käyttää voimalaitoksella syntyvää lento- ja pohjatuhkaa, meesaa ja kaoliinijätettä vain stabiloinnissa tarvittava määrä sekä tavanomaisia sideaineita kuten sementtiä tai kalkkia että tarvittaessa polymeeriä ja bentoniittia.

6. Ylijäämämaa-ainesten ja ruoppausmassojen haitta-ainepitoisuuksien tulee alittaa maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (214/2007) mukaiset ylemmät ohjearvot. Maa-ainekset eivät saa sisältää vieraslajeja.

7. Stabiloitun massan puristuslujuuden on oltava vähintään 80 kPa ja leikkauslujuuden 40 kPa sekä haitta-aineiden liukoisuuksien (SFS-EN 15863 testillä) pienempiä kuin:

<u>Parametri</u>	<u>mg/m²/64d</u>
Antimoni (Sb)	12
Arseeni (As)	140
Barium (Ba)	2 000
Elohopea (Hg)	1,4
Kadmium (Cd)	3,8
Koboltti (Co)	95
Kromi (Cr)	480
Kupari (Cu)	170
Lyijy (Pb)	400
Molybdeeni (Mo)	48
Nikkeli (Ni)	170
Seleeni (Se)	4,8
Sinkki (Zn)	670
Tina (Sn)	95
Vanadiini (V)	760

Tulvavedenkorkeuden ($N_{60} + 1,13$ m) yläpuolinen täyttö

10. Massastabiloidun kerroksen päälle on asennettava suodatinkangas tai vastaava. Suodatinkankaan päälle on asennettava suunnitelman mukaisesti

painokerros, jossa voidaan käyttää murskettua, pohjatuhkaa tai lentotuhkaa. Painokerroksen tulee täyttää vaatimus noin 1 000 kg/m².

11. Painokerroksen päälle voidaan sijoittaa voimalaitoksella syntyvän lentotuhkan ja pohjatuhkan lisäksi myös kooltaan täyttöön sopivaa murskattua betoni- ja tiilijätettä sekä soodasakkaa. Jätteenpolton rinnakkaispolton raakakuona ja betoni- ja tiilijäte on käsiteltävä rauta- ja muiden metallien poistamiseksi.

12. Edellä mainittujen jättemateriaalien haitallisten aineiden pitoisuudet ja liukoisuudet eivät saa ylittää seuraavia raja-arvoja:

<u>Parametri</u>	<u>mg/kg kuiva-ainetta (L/S=10 l/kg)</u>
Antimoni (Sb)	0,7
Arseeni (As)	1,5
Barium (Ba)	60
Elohopea (Hg)	0,03
Kadmium (Cd)	0,06
Kromi (Cr)	5
Kupari (Cu)	10
Lyijy (Pb)	2
Molybdeeni (Mo)	6
Nikkeli (Ni)	1,2
Seleeni (Se)	1
Sinkki (Zn)	12
Vanadiini (V)	3
Liennut orgaaninen hiili (DOC)	500

<u>Parametri</u>	<u>mg/kg kuiva-ainetta</u>
Bentseeni	0,2
TEX	25
Polyaromaattiset hiilivedyt (PAH)	30
Fenoliset yhdisteet	10
Polyklooratut bifenyylit (PCB)	1
Mineraaliöljy (C ₁₀ –C ₄₀)	500

Päästöt pintavesiin

20. Täyttöalueen vedet on täyttötoiminnan aikana johdettava selkeytsaltaaseen ja sieltä edelleen mereen. Selkeytsaltaaseen kertyvä kiintoainne on poistettava riittävän usein siten, että kuormitus Pitkäjärvenojaan ja edelleen mereen on mahdollisimman vähäinen. Pitkäjärvenojaan johdettavan veden kiintoainneen kokonaispitoisuus (TSS) saa olla enintään 100 mg/l seitsemän vuorokauden liukuvana keskiarvona. Poistettu kiintoainne voidaan sijoittaa täyttöalueelle.

21. Pitkäjärvenojaan johdettava vesi ei saa sisältää vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetussa valtioneuvoston asetuksessa

(1022/2006) mainittuja aineita sellaisina pitoisuuksina, että ympäristölaatunormi ylittyy pintavedessä tai kalassa eikä aineita, joiden johtaminen pintavesiin on asetuksessa kielletty.

Ympäristönsuojelulain mukaisen luvan ratkaisun perusteluja

Hyötykäytettävät jättemateriaalit ja niiden käyttö vesialueen täytössä

Jättemateriaalien hyödyntämiseen vesialueen täytössä tai sen läheisyydessä ei ole olemassa asetusta tai ohjeistusta, jota voitaisiin suoraan soveltaa. Kun otetaan huomioon hankealueen sijainti merialueen läheisyydessä, alueelta ei saa pitkänkään ajan kuluessa aiheutua maaperän pilaantumista tai haittaa vesiympäristölle.

Lupa voidaan myöntää sellaisten jättemateriaalien hyötykäytölle, jotka turvallisesti korvaavat luonnonmateriaaleja ilman ympäristön pilaantumisen vaaraa. Lupamääräyksillä on rajattu sijoitettavien massojen laatua ja sijoituskorkeutta hakemuksesta poiketen varovaisuusperiaatteen mukaisesti, jotta vältetään haitalliset ympäristövaikutukset jättemateriaalin joutuessa kosketuksiin veden kanssa. Sampaanalalahden vesialueen täytössä ei ole kyse alueesta, joka olisi tarkoitettu jätteiden loppusijoituspaikaksi.

Vesialueen täytössä voidaan hyödyntää viereisen voimalaitoksen, Rauman Biovoima Oy:n, toiminnassa syntyviä lento- ja pohjatuhkia (noin 250 000 t). Voimalaitoksen ympäristöluvassa on edellytetty, että voimalaitoksella syntyvät jätteet on mahdollisuuksien mukaan hyödynnettävä. Aluehallintovirasto ei ole rajannut hyödynnettävien tuhkien tai muiden täytössä hyödynnettävien jättemateriaalien alkuperää, ainoastaan niiden laatua.

Tulvakorkeuden alapuolelle sijoitettavat jättemateriaalit on määrätty lupamääräyksen 4 mukaisesti stabiloitavaksi. Ylijäämämaa-ainesten ja ruoppausmassojen haitta-ainepitoisuuksiin on sovellettu maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (214/2007) ohjearvoja, koska Sedimenttien ruoppaus- ja läjitysohjeen (2015) mukaan niitä voidaan soveltaa täytettäessä vesialuetta reunapenkereen taakse. Valmiin stabiloituneen massan sisältämien haitallisten aineiden liukoisuuden tulee täyttää niin sanotun hollantilaisen diffuusiotestin SFS-EN 15863 vaatimukset, jotka soveltuvat ajoittain kostealle sijoituskohteelle. Testin tulokset kuvastavat parhaiten ehjästä rakenteesta diffuusion ja pintaliukenemisen kautta vapautuvien haitta-aineiden määrää.

Tulvakorkeuden yläpuolelle pääsääntöisesti kuiviin olosuhteisiin sijoitettavien jättemateriaalien haitta-aineiden sallitut pitoisuudet ja liukoisuudet ovat samansuuruisia kuin eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa annetun valtioneuvoston asetuksen (843/2017) päällystetyille kenttärakenteelle asetetut raja-arvot.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

UPM Communication Papers Oy (jäljempänä myös UPM) on vaatinut, että aluehallintoviraston päätöstä muutetaan seuraavasti:

Vesilain mukaisen lupapäätöksen lupamääräystä 5 muutetaan siten, että määräyksestä käy selvästi ilmi, että maa- ja kiviaineksilla, joiden haitta-ainepitoisuuksien tulee alittaa maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (214/2007) mukaiset kynnsarvot, ei tarkoiteta täytössä käytettäviä ylijäämämaa-aineksia tai ruoppausmassoja. Samalla, jos hanketta koskevaa ympäristölupapäätöstä UPM:n vaatimusten johdosta hallinto-oikeuden päätöksellä muutetaan, tulisi vesilain mukaisen lupapäätöksen lupamääräystä 5 selventää siten, että vesilain mukainen lupapäätös sallii jätemateriaalien käytön täytössä myös ympäristöluvan muuttamista koskevaa hallinto-oikeuden päätöstä noudattaen.

Ympäristönsuojelulain mukaisen lupapäätöksen lupamääräystä 7 muutetaan molybdeenille ja seleenille asetettujen raja-arvojen osalta siten, että molybdeenin liukoisuuden tulee olla pienempi kuin $70 \text{ mg/m}^2/64\text{d}$ ja seleenin liukoisuuden tulee olla pienempi kuin $9 \text{ mg/m}^2/64\text{d}$.

Ympäristönsuojelulain mukaisen lupapäätöksen lupamääräys 12 ensisijaisesti kumotaan kokonaan tai toissijaisesti muutetaan siten, että sovelletaan UPM:n vastineessaan 8.12.2020 esittämiä raja-arvoja asettamalla erilliset raja-arvot tuhkille, soodasakalle ja muille jätejakeille siten, että haitallisten aineiden kokonaispitoisuudet eivät saa tehdyissä analyyseissä merkittävästi tai jatkuvasti ylittää esitettyjä raja-arvoja.

Ympäristönsuojelulain mukaisen lupapäätöksen lupamääräystä 20 muutetaan siten, että Pitkäjärvenojaan johdettavan kiintoaineen kokonaispitoisuus (TSS) saa olla enintään 100 mg/l viikoittain otettavien näytteiden kahden kuukauden liukuvana keskiarvona.

Ympäristönsuojelulain mukaisen lupapäätöksen lupamääräys 21 kumotaan.

Vaatimusten perusteluina on esitetty muun ohella seuraavaa:

Vesilain mukaisen luvan lupamääräyksen 5 muuttaminen

Hallintolain 44 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan hallintopäätöksen on sisällettävä yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu. Kenttähankkeessa käytettävät maa- ja kiviainekset ovat pääosin massastabiloitavassa kerroksessa käytettäviä ylijäämämaita tai ruoppausmassoja, joihin soveltuu ympäristölupapäätöksen lupamääräys 6. Vaikka vesilain mukaisen lupapäätöksen lupamääräyksessä 5 on viittaus ympäristölupaan, määräyksen sanamuoto on omiaan aiheuttamaan sekaannusta siitä, mitä maa- ja kiviaineksia vesilain mukaisen luvan lupamääräyksessä 5 tarkoitetaan. Lupapäätöksen sisällön selventämiseksi ja valvonnan helpottamiseksi vesilain mukaisen päätöksen lupamääräystä 5 tulisi selventää siten, että sitä ei sovelleta täytössä käytettäviin ylijäämämaa-aineksiin tai

ruoppausmassoihin, joita koskevista laatuvaatimuksista on määrätty ympäristölupapäätöksessä.

Molybdeenä ja seleeniä koskevien raja-arvojen muuttaminen ympäristönsuojelulain mukaisen luvan lupamääräyksessä 7

Valituksenalainen ympäristölupapäätös koskee kolmivaiheisen kentänrakennushankkeen viimeistä osaa C. Kuten A ja B alueilla, myös alueella C rakentamisessa on ollut tarkoitus käyttää pääasiassa Rauman teollisuusalueelta saatavia jätejakeita, erityisesti Rauman Biovoima Oy:n voimalaitoksella syntyvää tuhkaa. Lupahakemus on perustunut sille lähtökohdalle, että kentän rakentamista voidaan jatkaa pääsääntöisesti samoin ehdoin kuin aikaisempia vaiheita A ja B. Hankkeesta tulee käytännössä toteuttamiskelvoton, jos siinä ei voida hyödyntää pääosin Rauman teollisuusalueella syntyviä vastaavia materiaaleja kuin mitä kenttähankkeen aikaisemmissa vaiheissa on käytetty.

Sampaanalalanlahden kentän rakennusvaiheiden A ja B stabiloituja rakenteita koskevien diffuusiotestien tulosten perusteella molybdeenin ja seleenin liukoisuus stabiloidussa massassa voi ylittää ympäristöluvan lupamääräyksessä annetut raja-arvot. Tästä ei kuitenkaan ole kentän osaluueita A ja B koskevassa tarkkailussa havaittu aiheutuneen pilaantumista tai sen vaaraa. Tarkkailussa ei ole havaittu merkittävästi kohonneita molybdeeni- tai seleenipitoisuuksia kentän A- ja B-vaiheiden alapuolisessa ojassa tai meressä sijaitsevan tarkkailupisteen kohdalla eikä valvova viranomainen ole edellyttänyt toimenpiteitä tarkkailutulosten perusteella. Molybdeenille ja seleenille nyt asetetut raja-arvot siis käytännössä tekisivät koko laajemman kenttähankkeen viimeisen osa-alueen rakentamisen toteuttamiskelvottomaksi, vaikka ympäristönsuojelullista tarvetta raja-arvoille ei ole. Lupamääräyksen raja-arvot molybdeenin ja seleenin osalta tulee muuttaa lupahakemuksen liitteenä olevan stabiloitavan massan laadunvalvontasuunnitelmassa esitettyjen tavoitearvojen mukaisiksi siten, että ne ovat molybdeenille $70 \text{ mg/m}^2/64\text{d}$ ja seleenille $9 \text{ mg/m}^2/64\text{d}$. Nämä raja-arvot on mahdollista saavuttaa käytettävissä olevilla materiaaleilla.

Lupamääräyksen 7 raja-arvoja asettaessaan aluehallintovirasto on ilmeisesti soveltanut suoraan Hollannissa käytössä olevia maanrakentamisessa hyödynnettävän sivutuotteen liukoisuudelle asetettuja kiinteätetyn materiaalin raja-arvoja. Nämä raja-arvot eivät kuitenkaan perustu Suomessa velvoittavaan säännökseen. Ympäristölupaharkinnassa sovellettavat raja-arvot tulee ratkaista tapauskohtaisesti kohteen ympäristönsuojelullisen tarpeen perusteella.

Sampaanalalanlahden kenttä koostuu stabiloidun pohjakerroksen lisäksi useasta eri rakennekerroksesta. Rakenteen pohjalle rakennettavan massastabiloidun kerroksen päälle asennetaan 0,30–1,20 metrin paksuinen painokerros. Painokerroksen päälle rakennetaan monikerroksinen kenttärakenne, joka koostuu tiivistetystä lentotuhkakerroksesta, kerroksesta, joka muodostuu sementtiin sekoitetusta lentotuhkasta, murskekerroksesta sekä hiekoitusmurskeesta tai puhtaasta tiili- ja betonimurskeesta koostuvasta kerroksesta. Lisäksi kenttä päällystetään asfaltilla. Kentän rakenteesta johtuen

massastabiloituun kerrokseen ei pääse hulevesiä. Lisäksi täytettävän alueen reunalla sijaitseva oja siirretään uuteen uomaan täyttöalueen ulkopuolelle. Täyttöalueen ja uoman väliin jää puhtaista maa-aineksista koostuva puskurivyöhyke. Näin ollen ojaa pitkin mereen kulkevat vedet eivät pääse huuhtomaan stabiloitua kerrosta. Kentän osa-alue C ei myöskään ole suorassa kosketuksessa meriveden kanssa, koska Sampaanalanlahden suuta on jo aikaisemmin alettu täyttää osana Rauman sataman täyttöhanketta. Nämä seikat huomioon ottaen kenttärakenteen stabiloitu alimmainen kerros ei ole kosketuksissa veden kanssa, mistä johtuen haitta-aineiden liukeneminen stabiloidusta kerroksesta on vähäistä. Näin ollen ei ole ympäristönsuojelulain 48, 49 ja 52 §:n edellyttämää ympäristönsuojelullista tarvetta vaatia massastabiloidulta rakenteelta aluehallintoviraston asettamia molybdeenin ja seleenin raja-arvoja.

Jättemateriaalien laadun säätäminen lupamääräysten mukaiseksi ei ole teknis-taloudellisesti mielekäästä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että hanke toteutetaan sadan vuoden ajan teolliseen toimintaan käytetyllä teollisuusalueella sekä, mitä edellä on sanottu kentän rakenteen vaikutuksesta rakenteesta tosiasiaassa aiheutuviin päästöihin, ei käsillä edes varovaisuusperiaate huomioon ottaen ole tilannetta, jossa olisi ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ollut tarpeen asettaa lupapäätöksen mukaisia tiukkoja raja-arvoja massastabiloidun kerroksen molybdeenin ja seleenin liukoisuudelle.

Ympäristölupapäätöksen lupamääräys 7 on siten molybdeenin ja seleenin osalta ympäristönsuojelulain vastainen ja sitä tulee muuttaa UPM:n esittämällä tavalla.

Ympäristönsuojelulain mukaisen luvan lupamääräyksen 12 kumoaminen tai muuttaminen

Hanke ei kuulu eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa annetun valtioneuvoston asetuksen (843/2017, MARA-asetus) soveltamisalaan eikä sitä koskevia lupamääräyksiä annettaessa tule nojautua MARA-asetuksessa säädettyihin raja-arvoihin. MARA-asetusta sovelletaan tilanteisiin, joissa jätteiden hyödyntäminen maanrakentamisessa ei edellytä ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, vaan toiminta perustuu toiminnanharjoittajan ilmoitukseen, joka rekisteröidään ympäristönsuojelulain 11 luvun mukaisesti. MARA-asetus on siis tarkoitettu tilanteisiin, joissa tapauskohtaista harkintaa lupamääräysten suhteen ei tehdä, vaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvia hankkeita koskevat yhdenmukaiset kriteerit, joista on säädetty valtioneuvoston asetuksella. Näin ollen MARA-asetuksen mukaiset raja-arvot sisältävät varovaisuusperiaate huomioon ottaen merkittävästi puskuria sen varmistamiseksi, että ne ovat käytettävissä kaikissa asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa. Tämä tarkoittaa, että ne eivät ole sellaisenaan sovellettavissa ympäristölupaharkintaan, jossa on tarkoitus ottaa huomioon jokaisen hankkeen ja hankkeen ympäristön erityispiirteet. MARA-asetuksen tarkoituksena ei ole myöskään ollut, että siinä säädettyt raja-arvot ylittäviä jätteitä ei voisi käyttää maanrakennushankkeissa. Valituksessa

on vedottu MARA-asetuksen säätämistä koskevassa ympäristöministeriön perustelumuistiossa 29.11.2017 ja soveltamisohjeessa 2.7.2019 todettuun.

Lupamääräys 12 on erityisen ongelmallinen lyijyn osalta, koska Rauman Biovoima Oy:n tuhka aikaisempien analyysien perusteella voi ylittää lyijylle asetetun raja-arvon. Metsä- ja energiategollisuuden jätejakeiden ympäristökelpoisuutta maarakentamisessa koskevan ympäristöministeriön tutkimusraportin 8/2016 mukaan rakenteen tiivistyminen kuitenkin vähentää merkittävästi erityisesti lyijyn liukoisuutta. Tiivistetystä rakenteesta siis liukenee merkittävästi vähemmän lyijyä kuin tuoreesta tuhkasta otetusta näytteestä. Näin ollen rakenteessa käytettävälle tuhkalta ei ole lyijynkään osalta ympäristönsuojelullista syytä asettaa MARA-asetuksen mukaista tiukkaa raja-arvoa. Kenttähanke osia A ja B koskevasta tarkkailusta ei myöskään ilmene, että kenttärakenteista olisi luennut ympäristöön merkittäviä määriä lyijyä.

Edellä kuvatuista syistä haitallisten aineiden liukeneminen rakenteesta on vähäistä eikä siten ole ollut ympäristönsuojelulain 48, 49 ja 52 § huomioon ottaen perusteltua edellyttää hankkeessa noudatettavaksi MARA-asetuksen mukaisia raja-arvoja, vaan hakemus olisi tullut hyväksyä ensisijaisesti ilman raja-arvoja käytettävissä olevien jätemateriaalien laatutietoihin perustuen tai toissijaisesti UPM:n esittämien raja-arvojen mukaisena siten, että asetetaan erilliset raja-arvot tuhkille, soodasakalle ja muille jätejakeille siten, että haitallisten aineiden kokonaispitoisuudet eivät saa tehdyissä analyyseissä merkittävästi tai jatkuvasti ylittää esitettyjä raja-arvoja. Käytettävien jätemateriaalien, erityisesti täytössä käytettävän tuhkan, laatu vaihtelee jonkin verran polttoaineista ja prosessiolosuhteista riippuen, mistä johtuen liikkumavarain säilyttäminen on tärkeää.

Kentän lohkon C osalta on kysymys olennaisilta osin lohkoa B vastaavasta rakenteesta ja materiaaleista. Lohkon B sallivampaa luparatkaisua on perusteltu muun ohella sillä, että jätetäyttökerrosten päälle tulee eristerokoksia ja asfaltti, jotka estävät täytön vettymisen ja haitallisten aineiden liukenemisen. Kuitenkin sama lupaviranomainen, joka aiemmin on hyväksynyt vastaavan rakenteen ja materiaalit lievemmin rajoituksin lohkon B kohdalla, on ratkaisuaan erityisemmin perustelematta yllättäen muuttanut ratkaisukäytäntöään, vaikka kenttäkokonaisuuden rakentamiseen liittyvät olosuhteet eivät ole merkityksellisesti muuttuneet.

Lupamääräys 12 on ensisijaisesti ympäristönsuojelulain 48, 49 ja 52 §:n sekä hallintolain 6 §:n mukaisen luottamuksensuojaperiaatteen vastaisena kumottava tai toissijaisesti muutettava vastaamaan UPM:n vastineessaan 8.12.2020 esittämiä raja-arvoja.

Ympäristönsuojelulain mukaisen luvan lupamääräyksen 20 muuttaminen

Jos lupamääräyksellä on tarkoitettu edellyttää päivittäistä näytteenottoa, on tarkkailua vaadittu suhteettoman tiheäksi. Aikaisempi tarkkailu osoittaa, että tasausaltaasta johdettavien vesien kiintoainepitoisuus on ollut yksittäisiä piikkejä lukuun ottamatta merkittävästi alhaisempi kuin lupamääräyksessä 20

asetettu raja-arvo. Viikoittaista tarkkailua on pidettävä riittävänä, kun otetaan huomioon toiminnanharjoittajan mahdollisuus tarvittaessa lopettaa vesien johtaminen pois tasausaltaasta tilanteessa, jossa altaan kiintoainepitoisuus on nousussa. Lisäksi on otettava huomioon, että tasausaltaasta ei ole jatkuvaa virtausta Pitkäjärvenojaan. Näissä oloissa viikoittainen näytteenotto on riittävä varmistamaan raja-arvon noudattamisen. Lupamääräystä on ympäristönsuojelulain 48, 49, 52 ja 62 §:n vastaisena muutettava.

Ympäristönsuojelulain mukaisen luvan lupamääräyksen 21 kumoaminen

Pitkäjärvenoja on osa UPM:n Rauman paperitehtaan vedenhankintajärjestelmää ja se on ihmistoiminnan voimakkaasti muuttama ja erityisesti hulevesien kuormittama uoma. Pitkäjärvenojan alkuperäinen uoma laski Sampaanalalahden pohjukkaan, joka on täytetty jo vuonna 2013 valmistuneen kentän A osan rakentamisen yhteydessä. Sampaanalalahden täytön vuoksi Pitkäjärvenojan vesien johtamista varten on rakennettu keinotekoinen uoma täyttöalueiden reunaan. Kenttähanke sijaitsee tämän keinotekoisien uoman varrella ja vedet hankealueelta johdetaan tähän keinotekoiseen uomaan. Täyttöalueen C tasausaltaan vesien purkukohdasta mitattuna ojaa on jäljellä noin 600 metriä ennen kuin oja laskee mereen. Kenttähankkeen vaikutusalueella oleva osuus ojasta on siis keinotekoinen uoma, joka on rakentunut Sampaanalalahden täytön myötä alueelle, jolle alkuperäinen Pitkäjärvenoja ei ole missään vaiheessa ulottunut. UPM:n kenttähankkeen lisäksi ojan viimeinen osuus ennen ojan suuta kulkee Rauman sataman täyttöhankkeen reunaa pitkin.

Vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetun valtioneuvoston asetusta (1022/2006) ei asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan ympäristölaatu normien osalta sovelleta ojaan. Ojaa terminä ei ole määritelty lainsäädännössä, mutta vesilain säätämistä koskevan hallituksen esityksen mukaan ojana pidetään kaikkia maan kuivattamiseksi taikka muunlaisen alueen käyttöä haittaavan veden pois johtamiseksi tehtyjä avouomia tai putkia. Pitkäjärvenojan jatke on tällainen vesilain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä tarkoitettu avouoma, jolla Pitkäjärvenojan vedet johdetaan sen alkuperäiseltä suulta Sampaanalalahden täyttöalueiden sivuute, jotta Pitkäjärvenojan vedet eivät pääse haittaamaan täyttöalueiden käyttöä. Kenttähankkeen vaikutusalueella olevan ojaosuuden keinotekoinen luonne huomioon ottaen kysymyksessä ei ole luontainen vesialue vaan oja, johon vaarallisten aineiden asetuksessa säädettyjä ympäristölaatu normeja ei tule soveltaa.

Jos vaarallisten aineiden asetuksen katsottaisiin soveltuvan nyt kysymyksessä olevaan keinotekoiseen uomaan tai jos lupamääräyksen on tulkittava kohdistuvan myös teollisuusalueen kohdalla olevaan merialueeseen, yksittäisen toiminnanharjoittajan velvoittaminen ympäristölupapäätöksellä vastaamaan yksin ympäristölaatu normin täyttymisestä ei kuitenkaan ole oikeasuhtaista eikä kohtuullista eivätkä vaarallisten aineiden asetuksessa säädetty ympäristölaatu normit ylipäätään sellaisinaan sovellu lupamääräyksiksi. Valituksessa on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen KHO 20.5.2016 t. 2201. Nyt luvan kohteena oleva hanke sijaitsee

Pitkäjärvenojan keinotekoisien jatkeen kohdalla juuri ennen kohtaa, jossa vedet purkautuvat mereen siten, että merkittävä osa ojan kuormituksesta kertyy ojan yläjuoksulta. Myös teollisuusalueen edustan merialueeseen kohdistuu monenlaista kuormitusta.

Edellä kuvatuissa oloissa lupamääräyksen 21 aiottu alueellinen ulottuvuus ja määräyksen käytännön merkitys toiminnanharjoittajan kannalta jää epäselväksi. Lupamääräyksen perusteella ei voida arvioida, miten lupamääräys vaikuttaa yksittäiseen toiminnanharjoittajaan tai hankkeeseen, jos ympäristölaatonormi useiden eri laitosten tai toiminnanharjoittajien sekä hajakuormituksen johdosta ylittyy jossakin kohdin kenttähankkeen alapuolisessa vesistössä.

Lupamääräys on tarpeeton siltä osin kuin määräys koskee aineita, joiden johtaminen pintavesiin on vaarallisten aineiden asetuksen 4 §:n mukaan kielletty. Kielto on voimassa suoraan asetuksen nojalla eikä sitä ole tarpeen toistaa lupamääräyksessä.

Ympäristöluvan lupamääräys 21 on hallintolain, ympäristönsuojelulain ja vaarallisten aineiden asetuksen vastaisena kumottava.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeus on tiedottanut luvan hakijan valituksesta julkisella kuulutuksella. Tieto kuulutuksesta on julkaistu Rauman kaupungissa.

Asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle ja kalatalousviranomaiselle, Rauman kaupungille, Rauman kaupungin ympäristönsuojelu- ja terveydensuojeluviranomaisille ja Satakunnan museolle on varattu tilaisuus vastineen ja Etelä-Suomen aluehallintovirastolle lausunnon antamiseen luvan hakijan valituksesta.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on todennut lausuntonaan seuraavaa:

Toisin kuin hakija on esittänyt, hankkeessa on kyse vesialueen täytöstä ja täyttöalueella on edelleen yhteys mereen. Muun muassa Varsinais-Suomen ELY-keskuksen kalatalousviranomainen on 6.11.2020 lausunnossaan todennut, että vaellussiiian on todettu kutevan Pitkäjärvenojassa ja oletettavasti muutkin kalat liikkuvat Sampaalanlahteen rakennettua uomaa pitkin merialueen ja Pitkäjärvenojan välillä. Vuoden 2020 koekalastuksissa Pitkäjärvenojasta on löydetty myös taimenen poikasia.

Vesitalousluvan lupamääräyksen 5 mukaan vesialueen täyttöön saadaan käyttää pilaantumattomien maa- ja kiviainesten lisäksi samassa asiakirjassa annettussa ympäristöluvassa tarkoitettuja jätemateriaaleja. Annetun ympäristöluvan lupamääräyksessä 2 on määritelty sallitut jätemateriaalit ja edelleen lupamääräyksessä 6 on sanottu, että ylijäämämaa-ainesten ja ruoppausmassojen haitta-ainepitoisuuksien tulee alittaa maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista annetun valtioneuvoston

asetuksen (214/2007) mukaiset ylempät ohjearvot. Annetut lupamääräykset ovat tarpeeksi selkeät täytössä käytettävien materiaalien osalta.

Ympäristökriteerit teollisuuden sivutuotteiden ja pilaantuneiden maa-ainesten hyödyntämiseksi maarakentamisessa ovat vakiintuneet ympäristölupamenettelyssä. Hyväksyttävänä riskitasona ja sallittuina kuormitusarvoina stabiloiduille rakenteille pidetään Hollannissa esitettyjä maarakentamisessa hyödynnettävien sivutuotteiden liukoisuuden raja-arvoja ajoittain kosteana olevissa olosuhteissa (Suomen ympäristö 421, Ympäristökriteerit mineraalisten teollisuusjätteiden käytölle maarakentamisessa). Muun muassa jätekeskusten yhteyteen rakennettaville kenttärakenteille ympäristöluvissa on määrätty pilaantuneiden materiaalien stabilointi hollantilaisien maarakentamisperiaatteiden mukaisesti.

Maa-aineksia ja ruoppausmassoja, joiden haitallisten aineiden pitoisuus alittaa maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (214/2007) mukaiset ylempät ohjearvot, voidaan hyödyntää ylimmän havaitun vedenpinnan korkeuden alapuolella stabiloituna. Vesialueella tapahtuvassa haitallisia aineita sisältävien materiaalien hyödyntämisessä ei voida poiketa maa-alueella yleisesti vaadittavasta ympäristönsuojelun tasosta. Stabiloidun massan molybdeenin ja seleenin liukoisuus ei voi ylittää maarakentamisessa yleisesti käytettyä vaatimustasoa.

Eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa annetun valtioneuvoston asetuksen (843/2017, MARA-asetus) mukaisella ilmoitusmenettelyllä voidaan toteuttaa jätetäyttö, jonka etäisyys pohjaveden enimmäiskorkeudesta on vähintään yksi metri ja maarakennuskohteen etäisyys vesistöstä on vähintään 30 metriä. Jätteen enimmäispaksuus ei saa ylittää kenttärakenteessa 1,5 metriä. Valituksenalaisessa ympäristöluvassa on hyväksytty jättemateriaalin käyttö tulvavedenkorkeuden yläpuolelle 3,6–4,9 metrin paksuisena rakenteena. Päätöksessä käytetyt haitallisten aineiden sallitut pitoisuudet ja liukoisuudet ovat samansuuruiset kuin MARA-asetuksen päällystetylle kenttärakenteelle asetetut raja-arvot. Aluehallintovirasto on ympäristönsuojelulain mukaisessa tapauskohtaisessa harkinnassa katsonut, että MARA-asetuksen mukaisia haitta-ainepitoisuuksia ja liukoisuuksia päällystetylle kenttärakenteelle ei voida ylittää.

Muilta osin aluehallintovirastolla ei ole lisättävää siihen, mitä valituksenalaisten päätösten ratkaisussa ja niiden perusteluissa on sanottu.

Varsinais-Suomen ELY-keskus on todennut vastineenaan ympäristönsuojelulain perusteella annetun päätöksen lupamääräyksistä muun ohella seuraavaa:

Lupamääräystä 7 voidaan molybdeenin ja seleenin liukoisuusarvojen osalta muuttaa muutoksenhakijan mainitsemalla tavalla. Liukoisuusarvojen muuttaminen ei tule aiheuttamaan kiellettyä maaperän pilaantumista tai vaaraa vesiympäristölle. Sadeveden kulkeutuminen valmiiseen stabiloituun massaan tulee merkittävästi vähenemään sen jälkeen, kun sijoitusalueiden pintakerrokseksi vaadittu asfaltointi- ja pinnan muotoilutyöt ovat valmiit.

Lupamääräystä 12 ei tule kumota. Määräystä tulee kuitenkin tarkentaa niin, että siitä käy ilmi millaisella menettelyllä kerrokseen sijoitettavaksi suunnitellun määräyksessä mainittujen jätteiden laatua on seurattava. Vaihtoehtoisesti määräystä on tarkennettava niin, että jätteen seuranta- ja seurantatulosten kirjausmenettely on ratkaistava lupamääräyksessä 28 mainitussa tarkkailusuunnitelmassa.

Lupamääräyksessä 20 asetettua seitsemän vuorokauden liukuvan keskiarvon vaatimusta voidaan muuttaa niin, että kahden kuukauden liukuvan keskiarvon käyttö on mahdollista sen jälkeen, kun Pitkäjärvenojaan johdettava veden kiintoaineen kokonaispitoisuudet on varmasti ja luotettavasti todettu alittavan 100 mg/l arvon kahden perättäisen seitsemän vuorokauden liukuvana keskiarvopitoisuutena ilmoitettuna. Veden laadun varma ja luotettava menettely voidaan ratkaista lupamääräyksessä 28 vaaditussa vedenlaatua koskevasta tarkkailusuunnitelmasta tehtävässä ELY-keskuksen päätöksessä. Vaihtoehtoisesti tarkkailua koskevasta menettelystä on annettava tarkentava määräys nyt kyseessä olevasta valituksesta annettavassa päätöksessä.

Lupamääräystä 21 ei tule kumota. Määräys on tarpeen, jotta voidaan varmistua siitä, ettei täyttöön sijoitetuista jätteistä kulkeudu Pitkäjärvenojaan sellaisia vesiympäristölle haitallisia aineita eikä sellaisina pitoisuuksia, että ne aiheuttaisivat valtioneuvoston asetuksessa (1022/2006) kiellettyä tilannetta.

Määräyksen kumoamisen sijaan täyttöön sijoitetuista jätteistä Pitkäjärvenojaan johdettavan veden vesiympäristölle haitallisten aineiden tarkkailua koskeva menettely (muun muassa näytteenottotiheys, näytteenoton kesto, analysoitavat aineet) on mahdollista ratkaista lupamääräyksessä 28 vaaditussa vedenlaatua koskevassa tarkkailusuunnitelman johdosta tehtävässä ELY-keskuksen päätöksessä. Vaihtoehtoisesti tarkkailua koskevasta menettelystä on annettava tarkentava määräys nyt kyseessä olevasta valituksesta annettavassa päätöksessä.

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue on ilmoittanut, että se ei anna vastinetta vesilain mukaisen asian osalta.

Rauman kaupungin ympäristö- ja lupalautakunta on ilmoittanut, että se ei anna vastinetta valituksen johdosta. Kyse on ensisijaisesti ohjearvojen tulkinnasta, ei sillä tavoin paikallisiin olosuhteisiin liittyvistä seikoista, joiden osalta asiaan olisi lisättävää, edes Pitkäjärvenojaan johdettavien vesien osalta.

Satakunnan museo on ilmoittanut, että sillä ei toimialansa puitteissa ole tarvetta vastineen antamiseen valitukseen.

UPM Communication Papers Oy on lausunnon, vastineen ja ilmoitusten johdosta antamassaan vastaselityksessä esittänyt muun ohella, että täyttöalueen välitön yhteys mereen on katkennut. Täyttöhankkeen yhteydessä Pitkäjärvenojan jatketta pidennetään siten, että täyttöalueelta ei jää edes välillistä yhteyttä mereen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoaa aluehallintoviraston ympäristölupapäätöksen lupamääräyksen 12 ja palauttaa asian tältä osin aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus muuttaa aluehallintoviraston ympäristölupapäätöksen lupamääräyksiä 7 ja 20. Muilta osin valitus hylätään.

Muutetut lupamääräykset kuuluvat kokonaisuudessaan seuraavasti (muutokset kursivilla):

7. Stabiloidun massan puristuslujuuden on oltava vähintään 80 kPa ja leikkauslujuuden 40 kPa sekä haitta-aineiden liukoisuuksien (SFS-EN 15863 testillä) pienempiä kuin:

<u>Parametri</u>	<u>mg/m²/64d</u>
Antimoni (Sb)	12
Arseeni (As)	140
Barium (Ba)	2 000
Elohopea (Hg)	1,4
Kadmium (Cd)	3,8
Koboltti (Co)	95
Kromi (Cr)	480
Kupari (Cu)	170
Lyijy (Pb)	400
Molybdeeni (Mo)	70
Nikkeli (Ni)	170
Seleen (Se)	9
Sinkki (Zn)	670
Tina (Sn)	95
Vanadiini (V)	760

20. Täyttöalueen vedet on täyttötoiminnan aikana johdettava selkeytysaltaaseen ja sieltä edelleen mereen. Selkeytysaltaaseen kertyvä kiintoainne on poistettava riittävän usein siten, että kuormitus Pitkäjärvenojaan ja edelleen mereen on mahdollisimman vähäinen. Pitkäjärvenojaan johdettavan veden kiintoainne kokonaispitoisuus (TSS) saa olla enintään 100 mg/l *viikoittain otettavien näytteiden kahden kuukauden* liukuvana keskiarvona. Poistettu kiintoainne voidaan sijoittaa täyttöalueelle.

Hallinto-oikeus määrää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 124 §:n 3 momentin nojalla, että aluehallintoviraston päätöksen numero 358–359/2021 ympäristöluvan lupamääräystä 12 tulee noudattaa siihen saakka, kunnes asia on ratkaistu uudelleen täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä.

Perustelut

Sovellettavia oikeusohjeita

Vesilain 3 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan lupapäätöksessä on annettava tarpeelliset määräykset: 1) hankkeesta ja sen toteuttamisesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi siten kuin 2 luvun 7 ja 8 §:ssä säädetään; 2) maisemoinnista ja muusta työn jälkien poistamisesta; sekä 3) vesistön ja pohjavesiesiintymän tilan säilyttämistä varten tarpeellisista toimenpiteistä ja laitteista.

Ympäristönsuojelulain 20 §:n 1 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on periaatteena, että menetellään toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen (*varovaisuus- ja huolellisuusperiaate*).

Ympäristönsuojelulain 40 §:n 1 momentin mukaan, jos hakemus on puutteellinen tai asian ratkaiseminen edellyttää erityistä selvitystä, hakijalle on varattava tilaisuus täydentää hakemusta viranomaisen asettamassa määrääjässä.

Ympäristönsuojelulain 49 §:n 1–5 kohtien mukaan ympäristöluvun myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa: 1) terveyshaittaa; 2) merkittävää muuta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa; 3) 16–18 §:ssä kiellettyä seurausta; 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella; 5) eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasisusta.

Ympäristönsuojelulain 52 §:n 1 momentin mukaan ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset: 1) päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista; 2) maaperän ja pohjavesien pilaantumisen ehkäisemisestä; 3) jätteistä sekä niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä; 4) toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa; 5) toiminnan lopettamisen jälkeisestä alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä sekä muista toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista; 6) muista toimista, joilla ehkäistään tai vähennetään ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

Saman pykälän 3 momentin 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.

Ympäristönsuojelulain 62 §:n 1 momentin mukaan ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset päästöjen ja toiminnan tarkkailusta sekä toiminnan vaikutusten ja toiminnan lopettamisen jälkeisen ympäristön tilan tarkkailusta.

Jätelain 13 §:n 1 momentin mukaan jätettä ei saa hylätä eikä käsitellä hallitsemattomasti. Saman pykälän 2 momentin mukaan jätteestä ja jätehuollosta ei saa aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, roskaantumista, yleisen turvallisuuden heikentymistä taikka muuta näihin rinnastettavaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Jätteen keräyksessä ja kuljetuksessa sekä jätteen käsittelylaitoksen tai -paikan sijoittamisessa, rakentamisessa, käytössä ja käytön jälkeisessä hoidossa on erityisesti huolehdittava siitä, ettei jätehuollosta aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavia päästöjä mukaan lukien melua ja hajua taikka viihtyisyyden vähentymistä. Toiminnan, laitoksen tai paikan on lisäksi sovellettava ympäristöön ja maisemaan.

Eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa annetun valtioneuvoston asetuksen (843/2017, MARA-asetus) 1 §:n mukaan mainitun asetuksen tarkoituksena on edistää jätteiden hyödyntämistä määrittelemällä edellytykset, joiden täyttyessä asetuksessa tarkoitettujen jätteiden käyttöön maarakentamisessa ei tarvita ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa.

MARA-asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan mainittua asetusta sovelletaan liitteessä 1 tarkoitettujen jätteiden ammattimaiseen tai laitospäiväiseen hyödyntämiseen 3 §:n 2 kohdassa tarkoitetuissa maarakentamiskohteissa ja siihen liittyvään väliaikaiseen varastointiin silloin, kun rakentaminen ja väliaikainen varastointi perustuvat lakisääteiseen suunnitelmaan, lupaan, ilmoitusmenettelyyn tai kunnan rakennusjärjestykseen. MARA-asetuksen liitteessä 2 on säädetty hyödynnettävän jätteen haitallisten aineiden raja-arvoista erilaisissa maarakentamiskohteissa.

Vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetun valtioneuvoston asetuksen (1022/2006) 2 §:n 1 momentin mukaan mainittua asetusta sovelletaan vesilaissa tarkoitettuun vesistöön, noroon, ojaan ja pohjaveteen sekä Suomen aluevesiin ja talousvyöhykkeeseen. Noroon ja ojaan ei kuitenkaan sovelleta 6 §:ssä tarkoitettua ympäristölaatumnormia koskevia säännöksiä.

Mainitun asetuksen 6 §:n 1 momentin mukaan liitteen 1 kohdissa C2 ja D lueteltujen aineiden pitoisuudet vedessä tai eliöstössä eivät saa ylittää

mainituissa kohdissa säädettyä ympäristölaatunormia. Jos aineelle on annettu eliöstöä koskeva ympäristölaatunormi, on käytettävä tätä normia.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Saman pykälän 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista.

Hallintolain 44 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Asiassa saatu selvitys ja oikeudellinen arviointi

Hankeen kuvaus ja sijainti

Aluehallintovirastossa on ollut kyse UPM Communication Papers Oy:n vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisesta yhteiskäsittelylupahakemuksesta entisen merenlahden, Sampaanalanlahden, osan täyttämiseen sekä jätemateriaalien välivarastointiin ja käyttämiseen täytössä. Hankealue sijaitsee Rauman kaupungissa teollisuusalueella hakijan omistamalla kiinteistöllä 684-4-421-54. Täytettävä alue C rajautuu länsipuolella Rauman Satama Oy:n vuonna 2013 valmistuneeseen täyttöalueeseen A ja itäpuolella hakijan rakenteilla olleeseen täyttöalueeseen B, joilla on lainvoimaiset lupapäätökset. Nyt kyseessä oleva täyttöalue rakennetaan Sampaanalanlahden keskellä olevalle vesialueelle aiempien täyttöalueiden väliin.

Hankealueen eteläpuolella on Rauman metsäteollisuuden jätevedenpuhdistamo ja pohjoispuolella Rauma Marine Constructions Oy:n Rauman telakka. Hankealueen läheisyydessä sijaitsevat myös Metsä Fibre Oy:n sellutehdas ja Rauman Biovoima Oy:n voimalaitos. Aluetta ja sen ympäristöä on käytetty teollisuustoiminnassa vuodesta 1912.

Täytössä on suunniteltu käytettävien samoja materiaaleja, jotka on hyväksytty käytettäväksi Sampaanalanlahden aiempien täyttöalueiden ympäristöluvista, kuten Rauman Biovoima Oy:n voimalaitoksessa syntyviä tuhkia ja sataman ruoppausmassoja. Lisäksi käytetään muualta saatavia ja muita tarkoitukseen soveltuvia materiaaleja.

Täyttöalueen tulvavedenkorkeuden $N_{60} + 1,13$ m alapuolinen kerros rakennetaan massastabiloimalla altaassa olevat massat sideaineilla kuten sementillä, kalkilla, maa- ja ruoppausmassoilla sekä tarvittaessa muilla sideaineilla. Tulvavedenkorkeuden $N_{60} + 1,13$ m yläpuolelle stabiloidun kerroksen päälle asennetaan suodatinkangas tai vastaava. Suodatinkankaan päälle asennetaan painokerros, joka on mursketta, pohjatuhkaa tai lentotuhkaa. Painokerrokselle asetettu vaatimus on noin $1\ 000\ \text{kg/m}^2$. Painokerroksen päälle sijoitetaan kerroksittain lento- ja pohjatuhkaa ja lisäksi kooltaan täyttöön sopivaa murskattua betoni- ja tiilijätettä sekä soodasakkaa. Jättemateriaalit peitetään vähintään 200 mm:n paksuisella murskekerroksella ja alue päällystetään asfaltilla. Kentän kerrokset rakennetaan tasoon $N_{60} + 6,00$ m, josta tehdään kallistukset kentän itäreunassa olevaan sadevesialtaaseen. Massastabiloinnin kesto on noin kaksi vuotta. Kerrosrakenteiden rakentamisaika on noin kuusi vuotta ja asfaltointi tehdään kaksi vuotta kerrosrakenteiden jälkeen. Hakemuksen mukaan tarkoituksena on rakentaa kenttä puun, polttoaineiden ja muiden raaka-aineiden varastointiin.

Hankealueen kohdalle rakennetaan uusi uoma täyttöalueen eteläreunaan johtamaan Pitkäjärvenojan ja täyttöalueen pinta- ja sadevedet täyttöalueen ohi mereen. Täyttöalueen ja uoman väliin jää puhtaista maa-aineksista koostuva puskurivyöhyke. Täyttöalueen pinta- ja sadevedet kerätään selkeytysaltaaseen, josta vedet johdetaan Pitkäjärvenojaan ja edelleen mereen Rauman edustan vesialueelle. Pitkäjärvenoja alkaa Pitkäjärvestä, joka toimii hakijan vedenhankinnan tasausaltaana. Järveen pumpataan vettä Lapinjoesta ja Eurajoesta metsäteollisuuden tarvitsema vesimäärä. Pitkäjärvenojaan johdetaan ylijooksuna Pitkäjärven ylimääräinen vesi, jota ei johdeta hakijan vesilaitokselle. Pitkäjärvenojan pituus Pitkäjärveltä telakan täyttöalueen reunaan on noin 3,9 kilometriä. Pitkäjärvenoja on alun perin laskenut Sampaanalanlahden pohjukkaan ja uomaa on aikaisempien Sampaanalanlahden hankkeiden yhteydessä jatkettu täytettyjen alueiden eteläreunaan. Pitkäjärvenojan virtamatietoja ei ole ollut saatavissa. Uoman pohjan leveys on noin 3–6 metriä.

Tuhkaa välivarastoidaan työmaa-alueen välittömässä läheisyydessä olevaan asfalttipohjaiseen alipaineistettuun tuhkateltaan. Hulevesiä ei synny, koska vesi imeytyy tuhkaan tai haihtuu ilmaan. Lisäksi tuhkaa voidaan välivarastoida alueella kattamattomana.

Vaatimus vesitalousluvan lupamääräyksen 5 muuttamiseksi

Toiminnanharjoittaja on valituksessaan lupapäätöksen sisällön ja valvonnan selventämiseksi vaatinut vesitalousluvan lupamääräyksen 5 muuttamista siten, että lupamääräyksen mukaisilla maa- ja kiviaineksilla, joiden haitta-ainepitoisuuksien tulee alittaa maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (214/2007) mukaiset kynnysarvot, ei tarkoiteta täytössä käytettäviä ylijäämämaa-aineksia tai ruoppausmassoja. Lisäksi, jos hallinto-oikeus yhtiön valituksesta muuttaa ympäristölupapäätöstä, lupamääräystä tulee selventää siten, että jättemateriaaleja saadaan käyttää myös hallinto-oikeuden päätöstä noudattaen.

Vesitalouslupan lupamääräys 5 koskee pilaantumattomia maa- ja kiviaineksia ja siinä on viittaus ympäristölupaan, jossa on määritelty täytössä sallitut muut kuin pilaantumattomat jätemateriaalit ja niiden laatuvaatimukset.

Lupamääräyksestä 5 ilmenee, että täytössä saadaan pilaantumattomien maa- ja kiviainesten lisäksi käyttää ympäristöluvassa tarkoitettuja jätemateriaaleja kyseistä päätöstä noudattaen, eikä lupamääräystä ole syytä selvyyden vuoksi hallinto-oikeudessa muuttaa.

Ympäristölupapäätöstä noudatetaan hallinto-oikeuden siihen tekemin muutoksin, ja lupamääräyksen 5 viittaus ympäristölupaan sisältää siten myös ne lupamääräykset, joita tässä hallinto-oikeuden päätöksessä on muutettu. Lupamääräystä 5 ei ole syytä tältäkään osin muuttaa.

Vaatus ympäristöluvan lupamääräyksen 7 muuttamiseksi

Toiminnanharjoittaja on valituksessaan vaatinut ympäristöluvan lupamääräyksessä 7 stabiloidun massan haitta-aineiden liukoisuuksille asetettujen raja-arvojen muuttamista siten, että molybdeenin raja-arvoksi muutetaan 70 mg/m²/64d ja seleenin raja-arvoksi muutetaan 9 mg/m²/64d. Vaatimuksen perusteluina on esitetty muun ohella, että hankkeesta tulee toteuttamiskelvoton, jos siinä ei voida hyödyntää vastaavia materiaaleja kuin kenttähankkeen aikaisemmissa vaiheissa. Kentän aikaisempien rakentamisvaiheiden stabiloituja rakenteita koskevien diffuusiotestien tulosten perusteella molybdeenin ja seleenin liukoisuus stabiloidussa massassa voi ylittää lupamääräyksessä 7 annetut raja-arvot. Aikaisempien rakentamisvaiheiden tarkkailussa ei kuitenkaan ole havaittu merkittävästi kohonneita molybdeeni- tai seleenipitoisuuksia ojassa tai meressä sijaitsevan tarkkailupisteen kohdalla. Stabiloitu alimmainen kerros ei ole kosketuksissa veden kanssa, joten haitta-aineiden liukeneminen on vähäistä, eikä raja-arvoille ole ympäristönsuojelullista perustetta. Aluehallintoviraston asettamat hollantilaiset raja-arvot eivät perustu Suomessa velvoittavaan säännökseen.

Toiminnanharjoittaja on hakemuksessaan esittänyt hollantilaisen diffuusiotestin NEN-7345 raja-arvoja käytettävän toiminnan tarkkailussa hakemukseen liitetyn stabiloitavan massan laadunvalvontasuunnitelman 20.2.2020 mukaisesti. Varsinais-Suomen ELY-keskus on aluehallintovirastossa hakemuksesta antamassaan lausunnossa esittänyt, että lupapäätöksestä on käytävä ilmi haitallisten aineiden enimmäisliukoisuudet valmiista stabiloidusta massasta ja, että hakijan aikaisemman Sampaanalanheden täyttöhankkeen valvonnassa sovellettuja hollantilaisen diffuusiotestin NEN-7345 vaatimuksia voidaan käyttää myös nyt kyseessä olevan täyttöalueen stabiloidun massan haitta-aineiden liukoisuusvaatimuksia asetettaessa. Toiminnanharjoittaja on aluehallintovirastossa vastauksenaan Varsinais-Suomen ELY-keskuksen lausumaan todennut, että esitys on hyväksyttävä.

Aluehallintovirasto on valituksenalaisessa lupamääräyksessä 7 asettanut stabiloidun massan haitta-aineiden liukoisuuksille raja-arvot hollantilaisen diffuusiotestin NEN-7345 ajoittain kosteaa sijoituskohdetta koskevien

vaatimusten mukaisesti. Lupamääräyksen mukaan stabiloidun massan molybdeenin liukoisuuden tulee olla pienempi kuin $48 \text{ mg/m}^2/64\text{d}$ ja seleenin liukoisuuden pienempi kuin $4,8 \text{ mg/m}^2/64\text{d}$. Massastabiloitava kerros sijoitetaan tulvavedenkorkeuden $N_{60} + 1,13 \text{ m}$ alapuolelle ja siinä on hyväksytty käytettäväksi muun ohella maa- ja ruoppausmassoja sekä lento- ja pohjatuhkaa ympäristöluvan lupamääräyksen 5 mukaisesti. Varsinais-Suomen ELY-keskus on vastineessaan hallinto-oikeudessa katsonut, että raja-arvoja voidaan muuttaa vaaditulla tavalla, eikä maaperän pilaantumista tai vaaraa ympäristölle aiheudu.

Suomessa ei ole suoraan sovellettavia säädöksiä stabiloitujen rakenteiden haitta-aineiden raja-arvoista, joten pilaantumisen ehkäisemisen ja tarpeellisten päästöraja-arvojen tulee perustua tapauskohtaiseen arviointiin ympäristönsuojelulain 52 §:n mukaisesti. Vaikka hollantilaisen diffuusiotestin NEN-7345 raja-arvot eivät ole suoraan sitovia Suomessa, voidaan niitä tapauskohtaisesti soveltaa ympäristönsuojelun tavoitearvoina kosteissa maarakennuskohteissa. Nyt asetetut molybdeenin ja seleenin liukoisuuksien raja-arvot ovat ylittyneet Sampaanalalahden aikaisempien täyttöalueiden A ja B stabiloidusta massasta otetuista näytteistä tehdyissä diffuusiotesteissä ja nyt kyseessä olevassa hankkeessa on tarkoitus käyttää vastaavia materiaaleja. Valitukseen liitettyjen aikaisempien täyttöhankkeiden vesistö tarkkailutuloksissa vuosina 2014–2021 Pitkäjärvenojassa ja merellä Sampaanalalahden edustalla seleenin pitoisuudet ovat olleet alhaisia. Vesitarkkailutulosten perusteella molybdeenin pitoisuus altaassa B on vaihdellut jonkin verran, mutta pitoisuudet ovat silti olleet alhaisia. Stabiloidusta massasta ei ennalta arvioiden suotaudu sellaisia seleeni- tai molybdeenipitoisuuksia, joista aiheutuisi lisäkuormitusta alueella ottaen huomioon myös se, että hankealue on pitkään ollut satama- ja teollisuustoiminnan vaikutuspiirissä. Kyseisille aineille ei ole myöskään säädetty ympäristölaatumormeja valtioneuvoston asetuksessa vesi-ympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista (1022/2006). Tässä tapauksessa hallinto-oikeus katsoo, että lupamääräyksessä 7 asetettuja stabiloidun massan liukoisuusraja-arvoja voidaan seleenin ja molybdeenin osalta muuttaa valituksessa esitetysti. Edellä olevan perusteella tässä tapauksessa toiminnasta ei aiheudu merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, vaikka lupamääräyksessä 7 asetettuja stabiloidun massan liukoisuusraja-arvoja muutetaan valituksessa esitetysti seleenin ja molybdeenin osalta.

Vaatus ympäristöluvan lupamääräyksen 12 poistamiseksi tai muuttamiseksi

Toiminnanharjoittaja on valituksessaan vaatinut ensisijaisesti, että ympäristöluvan lupamääräys 12 poistetaan tai toissijaisesti, että lupamääräyksessä asetetut raja-arvot muutetaan hakemuksessa esitetyn mukaisiksi. Tuhkille, soodasakalle ja muille jätejakeille tulee asettaa erilliset raja-arvot siten, että haitallisten aineiden kokonaispitoisuudet eivät merkittävästi tai jatkuvasti ylitä hakemuksessa esitettyjä raja-arvoja. Valituksen mukaan aluehallintoviraston käyttämiä MARA-asetuksen mukaisia raja-arvoja ei voi sellaisenaan soveltaa asiassa, eikä raja-arvojen asettamiselle ole myöskään ympäristönsuojelullista syytä. Erityisesti lyijylle asetettu raja-

arvo on ongelmallinen. Lupaviranomainen on ratkaisuaan erityisemmin perustelematta muuttanut aiempia kenttähankkeen osia koskevaa ratkaisukäytäntöään, vaikka olosuhteet eivät ole merkityksellisesti muuttuneet.

Valituksenalainen lupamääräys 12 koskee tulvavedenkorkeuden $N_{60} + 1,13$ m yläpuolelle stabiloidun materiaalin päälle sijoitettavaa täyttöä, jossa lupamääräysten 10 ja 11 mukaan voidaan käyttää murskettua, pohja- ja lentotuhkaa, murskattua betoni- ja tiilijätettä sekä soodasakkaa. Aluehallintovirasto on lupamääräyksessä 12 hakemuksesta poiketen asettanut kyseisten jättemateriaalien haitta-aineille liukoisuus- ja pitoisuusraja-arvot, jotka vastaavat MARA-asetuksen päällystetylle kenttärakenteelle asetettuja raja-arvoja. Perusteluissaan aluehallintovirasto on todennut lupamääräyksillä rajoitetun sijoitettavien massojen laatua varovaisuusperiaatteen mukaisesti, jotta vältetään haitalliset ympäristövaikutukset jättemateriaalin joutuessa kosketuksiin veden kanssa. Varsinais-Suomen ELY-keskus on valituksesta antamassaan vastineessa esittänyt, että lupamääräystä ei tule poistaa. Siltä osin kuin Varsinais-Suomen ELY-keskus on vastineessaan esittänyt lupamääräysten muuttamista valvonnan osalta, hallinto-oikeus toteaa, etteivät kyseiset seikat ole hallinto-oikeudessa valituksen johdosta käsiteltävänä, vaan jäävät toiminnan valvonnassa ratkaistavaksi.

Hallinto-oikeus ensinnä toteaa, että ympäristönsuojelulaki edellyttää pilaantumisen ehkäisemistä ja tarpeellisten päästöraja-arvojen antamista ympäristöluvassa ympäristönsuojelulain 52 §:n mukaisesti ottaen muun ohella huomioon toiminnan luonne ja toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena. Kyseessä oleviin kerrosrakenteisiin sijoitetaan jätteitä, erityisesti lento- ja pohjatuhkaa, ja kerrosrakenteiden rakentamisaika on hakemuksen mukaan kuusi vuotta ja pinnoituksen kaksi vuotta, minä aikana materiaalit voivat olla suoraan kosketuksissa pinta- ja sadevesien kanssa. Rakentamisen seurauksena täyttöalueella ei ole välitöntä yhteyttä mereen, mutta alueelta kulkeutuu vesiä merelle selkeytysaltaan ja Pitkäjärvenojan kautta, millä on vaikutusta erityisesti hankkeen rakentamisaikana. Lisäksi käytettäviin materiaaleihin ja materiaalien sekä valmiin kenttärakenteen haitta-aineiden pitkän ajan liukenemiseen liittyy epävarmuuksia. Hakemuksessa esitetyt Rauman Biovoima Oy:n tuhkasta analysoidut haitta-aineiden liukoisuusarvot on määritetty tuoreesta tuhkasta, eivätkä myöskään valitukseen liitetyt Sampaanalanlahden aikaisempien täyttöalueiden vesistö tarkkailutulokset vielä osoita pitkän ajan vaikutuksia. Toiminnan vaikutukset todennäköisesti lisääntyvät kenttähanketta laajennettaessa, eikä muutoinkaan ympäristölupa-asiassa pidetä hallintolain 6 §:ssä tarkoitetun luottamuksensuojan vastaisena sitä, että viranomainen poikkeaa aikaisemmista ratkaisuistaan tapauskohtaisen lupaharkinnan perusteella. Kerrosrakenteille asetettuja raja-arvoja ei siten ympäristönsuojelun varovaisuusperiaatteen huomioon ottaen voida poistaa.

Aluehallintovirasto ei kuitenkaan ole hallintolain 44 ja 45 §:ien edellyttämällä tavalla tarkemmin perustellut asettamiaan raja-arvoja ja niiden suhdetta käytettäviin jättemateriaaleihin ja ympäristövaikutuksiin. Päätöksestä ei ilmene myöskään niitä seikkoja, joiden perusteella aluehallintovirasto on katsonut, ettei hakijan esittämiä raja-arvoja ole voitu soveltaa. Hakija on esittänyt

tuhkalle ja soodasakalle käytettäväksi hakemukseen liitettyjä kokonaispitoisuusraja-arvoja ja muille jätemateriaaleille PIMA-asetuksen ylempiä ohjearvoja. Hakija on vedonnut erityisesti lyijyn raja-arvon ongelmallisuuteen ja hakemukseen liitettyyn tuhka-analyysiin, jonka perusteella lyijyn liukoisuudet ovat ylittäneet MARA-asetuksen raja-arvon. Analyysitulosten mukaan lyijyn liukoisuusarvoissa on ollut suuria eroja eri näytteissä. Muiden haitta-aineiden osalta MARA-asetuksen raja-arvot eivät ole ylittyneet tai ylitykset ovat olleet pieniä.

Lyijyn liukenevuus tiivistetystä tuhkasta on ennalta arvioiden vähäistä ja myös hallinto-oikeudessa esitettyjen aikaisempien täyttöhankkeiden vesistötarkkailutulosten perusteella Pitkäjärvenojassa ja merellä Sampaanalanheden edustalla lyijyn pitoisuudet ovat vuosina 2014–2021 olleet alhaisia. Asiassa ei kuitenkaan ole riittäviä tietoja raja-arvon muuttamiseksi hallinto-oikeudessa. Hakijan vaatimat raja-arvot perustuvat haitta-aineiden kokonaispitoisuuksiin ja hakijan vaatimuksensa perusteeksi esittämät selvitykset ovat edellä esitetyllä tavalla puutteelliset hankkeen rakentamisaikaisten vaikutusten ja sen osalta, miten tuhkan ikäännyttäminen ja tiivistäminen vaikuttaa haitta-aineiden liukoisuusarvoihin.

Aluehallintovirasto ei ole voinut ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä ja lupamääräyksiä harkitessaan asettaa hakemuksesta poiketen MARA-asetuksen mukaisia raja-arvoja pelkästään varovaisuusperiaatteen nojalla ilman tarkempaa arviota toiminnan vesistövaikutuksista. Hakijalle olisi tullut varata tilaisuus täydentää hakemusta puutteellisen riskin- ja vaikutusarvion osalta ja esittää selvitystä asiassa tarpeellisten päästöraja-arvojen tasosta. Näin ollen hallinto-oikeus kumoaa aluehallintoviraston päätöksen lupamääräyksen 12 ja palauttaa asian aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi lupamääräyksen mukaisten päästöraja-arvojen osalta. Asiaa uudelleen käsiteltäessä on otettava huomioon tässä päätöksessä mainitut seikat.

Vaatimus ympäristöluvan lupamääräyksen 20 muuttamiseksi

Toiminnanharjoittaja on valituksessaan vaatinut ympäristöluvan lupamääräyksen 20 muuttamista siten, että Pitkäjärvenojaan johdettavan veden kiintoainepitoisuus (TSS) voidaan määrittää viikoittain otettavien näytteiden kahden kuukauden liukuvana keskiarvona. Valituksen mukaan tarkkailua on vaadittu suhteettoman tiheäksi ja viikoittainen näytteenotto on riittävä varmistamaan raja-arvon noudattamisen.

Varsinais-Suomen ELY-keskus on valituksesta antamassaan vastineessa katsonut, että kahden kuukauden liukuvan keskiarvon käyttö on mahdollista sen jälkeen, kun Pitkäjärvenojaan johdettavan veden kiintoainepitoisuuden on luotettavasti todettu alittavan raja-arvon kahden perättäisen seitsemän vuorokauden liukuvana keskiarvopitoisuutena ilmoitettuna.

Ennen Pitkäjärvenojaan johtamista täyttöalueen pinta- ja sadevedet kerätään selkeytysaltaaseen, jonka säännöllisestä tyhjentämisestä kiintoaineesta on määrätty valituksenalaisessa lupamääräyksessä 20 sekä asetettu

Pitkäjärvenojaan johdettavan veden kiintoainepitoisuuden raja-arvoksi 100 mg/l. Aluehallintoviraston asettama kiintoainepitoisuuden raja-arvon määrittystiheys seitsemän vuorokauden liukuvana keskiarvona edellyttää näytteenottoa useamman kerran viikossa. Hallinto-oikeus katsoo, että toiminnanharjoittajan vaatimuksen mukainen näytteenotto kerran viikossa ja kiintoainepitoisuuden määrittäminen kahden kuukauden liukuvana keskiarvona on ennalta arvioiden ympäristönsuojelulain 62 §:n nojalla riittävä asetetun raja-arvon tarkkailemiseksi, ja muuttaa lupamääräystä 20 vaaditun mukaisesti.

Vaatimus ympäristöluvan lupamääräyksen 21 poistamiseksi

Toiminnanharjoittaja on valituksessaan vaatinut, että ympäristöluvan lupamääräys 21 poistetaan. Valituksen mukaan Pitkäjärvenoja on keinotekoinen oja, johon ei sovelleta vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetun valtioneuvoston asetuksen (1022/2006) ympäristölaatuunormeja ja ylittää velvoite vastata ympäristölaatuunormien täyttymisestä määrittelemättömällä alueella, johon kohdistuu muutakin kuormitusta, on lainvastaisena poistettava. Kielto vaarallisten aineiden johtamisesta pintavesiin on voimassa suoraan mainitun asetuksen nojalla.

Valituksenalaisessa lupamääräyksessä 21 aluehallintovirasto on määrännyt vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetun valtioneuvoston asetuksen ympäristölaatuunormien soveltamisesta sekä kiellosta johtaa asetuksessa tarkoitettuja vaarallisia aineita Pitkäjärvenojaan. Aluehallintoviraston päätöksen perusteluista ja myöskään hakemusasiakirjoista ei kuitenkaan ilmene arviointia Pitkäjärvenojan kuulumisesta mainitun asetuksen soveltamisalaan. Varsinais-Suomen ELY-keskus on valituksesta antamassaan vastineessa esittänyt, että lupamääräystä 21 ei tule kumota.

Hallinto-oikeus toteaa, että Pitkäjärvenoja on Pitkäjärven lasku-uoma. Uomaa on kaivettu ja lyhyeltä matkalta siirretty kuitenkin muuttamatta valuma-alueetta. Pitkäjärvenoja on edelleen osa Pitkäjärven vesistöä, eivätkä sen hydrologiset perusominaisuudet ole muuttuneet. Pitkäjärvenojaa ei ole muutettunakaan rinnastettava valituksessa esitetyllä tavalla maan kuivattamiseksi tai muussa vesilain 5 luvun tarkoituksessa tehtävään ojaan. Näin ollen valtioneuvoston asetusta vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista sovelletaan Pitkäjärvenojaan, eikä ympäristöluvan lupamääräystä 21 ole syytä poistaa.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja ympäristönsuojelulain 16 §, vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 3 kohta sekä maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista annettu valtioneuvoston asetus

Julkinen kuulutus

Päätös on annettu julkisella kuulutuksella.

Päätöksestä ilmoittaminen

Rauman kaupunginhallituksen on viipymättä julkaistava tieto tätä päätöstä koskevasta kuulutuksesta kuntalain 108 §:n mukaisesti. Tiedon kuulutuksen julkaisemisesta tulee olla nähtävillä vähintään sen ajan, jonka kuluessa päätökseen saa hakea muutosta.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannista eli **viimeistään 1.7.2024**.

Valitusosoitus on liitteenä HallJK (01.20).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet lainoppineet hallinto-oikeustuomarit Riitta Riihimäki ja Tanja Fagerhed sekä luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit Kirsti Poikonen ja Saara Juopperi. Asian on esitellyt Tanja Fagerhed.

Asiaa ratkaistaessa on toimitettu äänestys. Äänestyslausunto on päätöksen liitteenä.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös maksutta UPM Communication Papers Oy

Jäljennös maksutta

Rauman kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen

Rauman kaupungin terveydensuojeluviranomainen

Rauman kaupunginhallitus

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus /
Ympäristö ja luonnonvarat

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus /
Kalatalousviranomainen

Etelä-Suomen aluehallintovirasto /
Ympäristölupavastuualue

Suomen ympäristökeskus

Tuomioistuimen yhteystiedot

Vaasan hallinto-oikeus
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa
Sähköposti: vaasa.hao@oikeus.fi
Puh.: 029 56 42780

Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu:
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/>

Liite Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen
24.5.2024 nro 683/2024

Eri mieltä olevan jäsenen äänestyslausunto

Hallinto-oikeustuomari Poikonen:

Hylkään valituksessa esitetyn vaatimuksen valituksenalaisen aluehallintoviraston päätöksen lupamääräyksen 7 muuttamisesta. Olen ratkaisun lopputuloksesta muilta osin samaa mieltä kuin enemmistö.

Jätelain 13 §:n 3 momentin mukaan jätehuollossa on periaatteena, että käytetään parasta käyttökelpoista tekniikkaa ja noudatetaan ympäristön kannalta parasta käytäntöä.

Valituksenalaisessa päätöksessä on kyse vesialueen täytöstä. Sampaanalalahden täyttöalue eristetään viereisestä joesta penkereellä. Täyttöalue on avoinna noin seitsemän vuotta ennen pinnan päällystämistä.

Valituksenalaisessa päätöksessä tarkoitettuna kolmannen täyttöalueen (C-allas) ympäristölupapäätöksen lupamääräyksessä 7 on asetettu stabiloidun massan haitta-aineiden liukoisuudelle enimmäispitoisuudet hollantilaisen diffuusiotestin NEN-7345 mukaisesti.

Sampaanalalahden vesialueen täytöissä aikaisemmin stabiloitujen massojen liukoisuustesteissä on massasta havaittu vapautuvan molybdeenia ja seleeniä hollantilaisen diffuusiotestin raja-arvot ylittäviä määriä.

Jätteen stabilointi voidaan katsoa jätelain 13 §:ssä tarkoitetuksi parhaaksi käyttökelpoiseksi tekniikaksi ja parhaaksi käytännöksi. Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty käsittelymenetelmien yksityiskohdista.

Hollantilainen testi ja sen raja-arvot ovat Suomessa yleisesti käytössä maanrakentamisessa. Myös toiminnanharjoittaja on vastauksessaan asiassa annettuihin lausuntoihin hyväksynyt hollantilaisen diffuusiotestin NEN-7345 raja-arvojen käyttämisen C-altaan stabiloidun massan haitta-aineiden liukoisuusvaatimuksia asetettaessa. Valituksessaan toiminnanharjoittaja ei ole perustellut vaatimiaan korkeampia molybdeeni- ja seleeniarvoja.

Katson, että aluehallintovirasto on voinut käyttää hollantilaisen testin raja-arvoja määrätessään enimmäispitoisuudet Sampaanalalahden kolmannen täytön stabiloidusta massasta liukeneville haitta-aineille erityisesti, kun otetaan huomioon haitta-aineiden pitkän ajan liukenemiseen liittyvä epävarmuus, vaikka vesistöissä ei tähän mennessä ole ilmennyt sellaisia seleeni- tai molybdeenipitoisuuksia, että niistä olisi aiheutunut merkittävää vesistön pilaantumista.

Vakuudeksi

Tanja Fagerhed

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Hallinto-oikeuden päätös on annettu julkisella kuulutuksella. Päätös on julkaistu hallinto-oikeuden verkkosivuilla päivänä, joka ilmenee päätöksen ensimmäiseltä sivulta. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisemisajankohdasta. Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaan- nista, sitä päivää lukuun ottamatta.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämi- seen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valitta- jaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeim- malle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Postiosoite: Korkein hallinto-oikeus
PL 180, 00131 Helsinki

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Käyntiosoite: Fabianinkatu 15, 00130 Helsinki

Puhelin: 029 56 40200

Faksi: 029 56 40382

Aukioloaika: arkipäivisin klo 8.00–16.15

Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:

<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>