

Täydennys: Korkein hallinto-oikeus on palauttanut asian aluehallintovirastolle käsiteltäväksi lupamääräysten K1 ja K2 osalta.

Kiertotaloustuotteiden kuljetus ja käsittely satamassa – lupaharkinnan perusteet

Kiertotaloustuotteiden kuljetusmahdollisuuksien edistäminen on perusteltua osana kiertotalouden strategista kehittämistä, sillä se tukee resurssitehokkuutta, materiaalien uudelleenkäyttöä ja vähentää ympäristökuormitusta. Suomen ulkomaankaupan tavaravirroista noin 96 % kulkee meritse, mikä korostaa satamien merkitystä logistisina solmukohtina. Satamien kautta voidaan hoitaa sekä ulkomaanliikennettä että kotimaan sisäisiä tavarakuljetuksia meritse.

Satamatoiminnan ympäristölupa kattaa nykyisellään tuotteiden varastoinnin, kuljetuksen ja siirron eri liikennemuodoissa. Satama on ympäristölupahakemuksessaan pyrkinyt esimerkinomaisesti kuvaamaan kiertotaloustuotteita, joita voitaisiin kuljettaa sataman kautta. Koska asia on palautettu aluehallintovirastolle (AVI) käsiteltäväksi epäselvyyksien vuoksi, on tarpeen linjata kategorisesti, mitkä tuotteet edellyttävät satamatoiminnan ympäristölupaan muutosta ja mitkä voidaan kuljettaa ilman erillistä lupapäätöstä.

Jotta kiertotaloustuotteiden logistiikka mahdollistuisi, on tärkeää erottaa jätteen käsittelytoiminta ja jätteen kuljetus ilman käsittelytoimenpiteitä toisistaan. Ns. suoratoimitukset, joissa tavaraerät varastoidaan tilapäisesti kuljetusten järjestämiseksi, eivät ole jätteen käsittelyä, kuten AVI:n lausuman ympäristönsuojelulain 92 §:n mukaisesti (ESAVI/10438/2024). Sataman näkemyksen mukaan jätestatuksella kulkevia, vain tilapäisesti satamassa varastoitavilta tavaraeriltä ei siis tule edellyttää erillistä ympäristölupaa. Satama on infrastruktuuripaikka, ja kuten maantie- ja rautatieverkot, myös meriväyliä tulee voida hyödyntää ilman raskaita lupaprosesseja.

Tilapäisesti säilytettävien jätteiden lisäksi sataman näkemyksen mukaan myös vihreän menettelyn jätteitä tulee voida kuljettaa sataman kautta ilman perusteettomia rajoituksia, vaikka niitä varastoitaisiin pidempään esimerkiksi venttilastin keräystä tai tuontilastien jakelua varten. Vihreän menettelyn piiriin kuuluvat EU:n jätteesiirtoasetuksen (EY N:o 1013/2006) liitteissä III, IIIA ja IIIB luetellut hyödynnettävät vaarattomat jätteet. Näitä saa siirtää ilman jätesiirotulupaa, mutta niihin liittyy valvontamenettely ja asiakirjavaatimuksia. Koska vihreän menettelyn jätteet eivät ole ympäristölle vaarallisia, ei niiden varastointimäärää tai -aikaa ole syytä rajoittaa satamissa ympäristölupamenettelyllä.

Sen sijaan, kun kyseessä on jäte, jonka kansainväliseen siirtoon tarvitaan lupa (esim. kierrätyspolttoainepaalit) tai satamassa tehdään jätteenkäsittelyä, tulee ympäristöluvan varastointimäärän ja -ajan rajoitukset perustella ympäristölle aiheutuvaan haittariskiä ja niiden hallintaan.

Hakemuksessa vuodelta 2021 on taulukossa 7-1 kuvattu esimerkinomaisesti eri jätkekoodeja, ja taulukkoa on täydennetty luettelolla 7-2. ELY-keskus on antanut kannanottoja hyväksyen sataman kautta kuljetettaviksi taulukkoon rinnastettavia jätteitä.

Hakija haluaa täsmentää perusteltua näkemystään luvanvaraisuudesta:

Täydennyksessä 11.4.2025 (ESAVI/6399/2025) on esitetty, että jätteen käsittely- ja varastointitoiminta on teknisesti osa satamatoimintaa ja voidaan ratkaista osana satamatoiminnan ympäristölupaa. Jätelain (646/2011) 6 § kohdan 27 mukaan jätteen käsittelyllä tarkoitetaan jätteen hyödyntämistä tai loppukäsittelyä, mukaan lukien niiden valmistelu. Valtioneuvoston asetuksen (978/2021) liitteessä 1 on luettelo hyödyntämistoimista. Suomen ympäristökeskus on tulkinnut, että kierrätyspolttoaineiden avaaminen on käsittelyä, hyödyntämiskoodi R12, kun taas pelkkä varastointi on hyödyntämiskoodi R13. ELY-keskus on myös tulkinnut, että yleisesti jätteen varastointi ennen hyödyntämistä on osa käsittelyä, ellei varastointi tapahdu jätteen syntypaikalla. Tämän tulkinnan perusteella ELY on vaatinut ympäristölupaansa sisällytettäväksi jätteen varastoinnin ja paalien avauksen (Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma, opas 2/2020, sivu 6. Lähde: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-314-850-5>). Hallituksen esityksessä EU:n jätteensiirtoasetuksen täytäntöön panemiseksi varastointi luetaan myös väliaikaiseksi loppukäsittelytoimeksi (3 artikla, 2 kohta; diaarinumero VN/23682/2024).

Näiden perusteella satama on tarkentanut näkemystään: kierrätyspolttoaineiden käsittely- ja varastointitoiminta on jätteen käsittelyä ja edellyttää ympäristölupaa, kun taas vihreän menettelyn jätteet ja tilapäisesti varastoitavat suorasiirrot eivät kuulu erillisen lupamenettelyn piiriin, koska näiden tuotteiden ympäristöriski ei poikkeakaan sataman kautta kulkevista muista tavaravirroista.

Koska tarkoituksena ei ole mahdollistaa muuta kuin sataman kautta meritse kulkevan jätteen käsittelytoimintaa, ja koska toiminnan tulee olla teknisesti sidoksissa sataman tavaraliikenteeseen, tulee kyseinen toiminta luvittaa osana satamatoiminnan ympäristölupaa. Tämä lähestymistapa tukee sataman logistiikkaa ja kiertotalouden tavoitteita ilman, että käsittelytoiminta muodostaa erillistä tai irrallista toimintakokonaisuutta.

1. Ajantasaiset tiedot toiminnan sijainnista, ympäristöolosuhteista ja maankäytöstä, mikäli niissä on tapahtunut muutoksia.

Hakemuksessa 2.7.2021 kohdassa 3.1.1. mainittu Uusimaa-kaava on saanut lainvoiman Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä 13.3.2023. Itä-Uudenmaan kaavoihin ei tullut oikeuskäsittelyssä muutoksia. Kohdassa 3.1.2. mainittu Valkon ja sen lähialueiden osayleiskaava on hyväksytty Loviisan kaupungin valtuustossa 21.5.2025, mutta se ei ole lainvoimainen. Ei muita muutoksia.

2. Satamassa lastattavat, käsiteltävät ja varastoitavat jätteet tunnusnumeroineen, jätenimikkeineen ja enimmäisvarastointimäärineen sekä -aikoineen (vrt. lupamääräys K1).

Täydennyksen liitteeseen 1 on taulukkoon koottu päivitettyinä jäteluokittain ja -nimikkeittäin enimmäismäärät ja varastointiajat. Taulukkoon on kirjattu ehdotettuihin ei rajoitettaviin

jäteluokkiin varmuudeksi maksimi kertavarastomäärät ja varastointiajat, jos sellaiset kuitenkin ympäristölupaan asetetaan. Maksimikertavarastointimäärät perustuvat laivauskokoon. Listan lisäksi satamassa on lupamääräykset käsitellyn metallijätteiden sekä vaarallisen hakkeen osalta.

3. Kuvaukset kierrätyspolttoainepaalien ominaisuuksista, toimituksista ja varastoinnista satamassa sekä kuljetuksista satamasta käsittelylaitoksiin. Ajantasainen kierrätyspolttoaineiden seuranta- ja tarkkailusuunnitelma.

Hakija viittaa ympäristöluvan muutoshakemukseensa esitettyyn 18.02.2025 ESAVI/6399/2025. Liitteenä ajantasainen kierrätyspolttoaineiden seuranta- ja tarkkailusuunnitelma sisältää päästö- sekä vaikutustarkkailusuunnitelman Loviisan Satamassa, liite 2.

4. Arviot jätteiden toimituksiin ja käsittelyyn liittyvistä päästöistä, vaikutuksista ja ympäristöriskeistä sekä niiden hallinnasta (haju, pöly, melu, värinä, roskaantuminen, hulevedet, jne) kaikkia sataman kautta kulkevia, varastoitavia ja käsiteltäviä jätteitä koskien. Erityisesti selvitykset hajun muodostumisesta ja arvio hajun leviämisestä ja vaikutuksista viihtyvyyteen.

Hakija viittaa kierrätyspolttoaineiden osalta ympäristöluvan muutoshakemuksessa 18.02.2025 ESAVI/6399/2025 sekä vastineessa ja selvityksessä liittyen ympäristöluvan muuttamisesta tullessiin aloitteisiin ESAVI/33170/2024 ja ESAVI/34054/2024 annettuihin arvioihin liittyen päästöihin, vaikutuksiin ja ympäristöriskeihin sekä selvitykseen hajun leviämisestä ja vaikutuksesta viihtyvyyteen, mikä tämän täydennyksen liitteenä 3, Hajumallinnus Kierrätyspolttoaineiden varastointi ja käsittely Valkon satamassa 17.4.2025. Toiminnasta ei mallinnetulla nykytilanteella aiheudu hajuhaittaa alueella ja kun varastointi ja käsittely toteutetaan mallinnusta vastaavalla tavalla sisätiloissa, toiminnoista aiheutuu nykytilaan verrattuna vielä vähemmän hajua ympäristöön.

Sataman kautta kulkevan käsiteltävän metallijätteiden ja vaarallisen jätteen osalta hakija viittaa muutoshakemukseen sekä täydennyksiin ja selvityksiin ESAVI/21520/2018.

Muiden sataman kautta kulkevien jätteiden tai liitteeseen listattujen jätteiden osalta ei ole tunnistettu sellaista ympäristöpäästöä, mistä aiheutuisi ympäristövaikutuksia verrattuna sataman kautta kulkeviin tavaraeriin, joilla ei ole jättestatusta. Satamassa yleisesti käsitellään irtotavaroita ja satamatoiminnan ympäristöluvassa on lupamääräykset ympäristöpäästöistä.

5. Konkreettiset toimenpiteet roskaantumisen estämiseksi sekä karpästen, lintujen, jyrsijöiden ja muiden haittaeläinten aiheuttamien haittojen torjumiseksi. Koskee edellisen kohdan tapaan kaikkia jätteitä.

Hakija viittaa esitettyihin toimintoihin ESAVI/33170/2024, ESAVI/34054/2024 sekä ESAVI/6399/2025. Näiden toimintojen lisäksi on hyönteismyrkytys ja UV-lamput otettu käyttöön kierrätyspolttoainevarastoissa.

6. Hajunhallintasuunnitelma.

Hakija viittaa ESAVI/33170/2024 ja ESAVI/34054/2024 31.1.2025 toimitettuun sataman vastineen liitteeseen 8.

7. Hakijan esitykset lupamääräyksiksi.

Hakija esittää lupamääräykseksi K1 niin, että ”Sataman kautta saa kulkea rajattomasti vihreän menettelyn jättejakeita ja jätteesiirtolupaa vaativia taulukossa 1 esitettyjä sekä niihin rinnastettavia jätetuotteita. Taulukossa lueteltuihin jäteluokkiin kuulumattomien, mutta niihin rinnastettavien jätetuotteiden vastaanottamisesta tulee toimittaa ELY-keskukselle tieto vähintään 7 vuorokautta ennen kyseisen jätteen tuontia satamaan. ELY-keskukselle tulee ilmoittaa kyseisen jätetuotteen osalta jäteasetuksen (978/2021) liitteen 3 mukainen jätenimike numerotunnuksineen sekä ulkomaille vietävän jätteen osalta lisäksi tieto Suomen ympäristökeskuksen myöntämästä jätesiirtoluvasta.”

Hakija on ehdottanut lupamuutoshakemuksessaan 18.02.2025 ESAVI/6399/2025 lupamääräykseksi K2 ” SRF- ja RDF-paaleja saadaan varastoida kerralla enintään 50 000 t.” Hakija esittää muutosta ehdotukseen, jotta lupamääräys olisi täsmällisempi: *”Satamassa saa käsitellä ja varastoida taulukon 1 jättejakeita taulukon enimmäiskertavarastomäärän ja –ajan mukaisesti.”* Tämä siis tarkoittaisi esimerkiksi jäteluokan 19 ja 20 mukaisia kierrätyspolttoainepaalien enimmäiskertavarastointimääräksi 50 000 tonnia.”

8. Perusteltu esitys jätteenkäsittelytoiminnan vakuuden tarpeesta sekä tarvittaessa esitys vakuudesta.

Kansainväliset jätesiirrot (jätteesiirtoasetus 6 artikla) vaativat vakuuden, pois lukien vihreän listan jätteiden siirto. Sataman kautta kulkevien kierrätyspolttoaineiden yms. vakuutta vaativat jätesiirrot ovat vakuutettuja jätteen haltijoiden tai –omistajien toimesta.

Kierrätyspolttoaineissa vakuusmenettely on aina hyödyntämisen päättymiseen saakka voimassa eli kattaa satamassa tapahtuvan varastoinnin ja paalien avauksen yms. käsittelyt. Satama on jätteenkäsittelytoiminnan kanssa pyrkinyt selvittämään Sykkeeltä jätevarastoinnin mahdollisia ongelmatilanteita, liittyen Sykkeen antamaan lausuntoon, mutta kovin selkeätä vastausta emme ole saaneet, liitteenä 4. Täten tällä hetkellä näkemys on, että sellaista tilannetta, missä jätesiirtovakuus ei olisi voimassa, ei ole. Sataman näkemyksen mukaan, vakuusmenettely riittää turvaamaan jätesiirron ongelmatilanteen hoidon eli tilanteessa, missä jätteenkäsittelytoiminta olisi ajautunut konkurssimenettelyyn. Muissa tapauksissa jätteenkäsittelytoiminta on vastuussa syntyvistä kustannuksista. Jätteenkäsittelytoiminta on koostanut selvityksen vakuuden kattavuudesta ja toimittanut sen AVI:lle salassapidettävänä, mihin satama myös viittaa.

9. Ajantasainen lista rajanaapureista ja muista asianosaisista kuulemista varten.

Viitataan toimitettuun muutoshakemuksen yhteydessä toimitettuun ESAVI/6399/2025 listaan.