

**VAASAN HALLINTO-OIKEUDELLE**

**Asia**

Valitus Vaasan hallinto-oikeuteen Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupapäätöksestä Nro 52/2013/1 asiassa, joka koskee Talvivaaran kaivoksen ympäristöluvan muuttamista koskien jätevesien varastointia, puhdistamista ja johtamista Oulujoen ja Vuoksen vesistöihin (Dnro PSAVI/12/04.08/2013).

**Valittaja**

Talvivaara Sotkamo Oy, (jäljempänä "Talvivaara" tai "yhtiö")  
Talvivaarantie 66  
88120 Sotkamo  
Kotipaikka: Sotkamo

**Valittajan asiamies ja prosessiosoite**

Asianajaja Casper Herler  
Asianajotoimisto Borenius Oy  
Yrjönkatu 13 A, 00120 Helsinki  
Puhelin (09) 615 333  
Faksi (09) 6153 3499  
Sähköposti [casper.herler@borenius.com](mailto:casper.herler@borenius.com)

## I Vaatimukset

Talvivaara vaatii ensisijaisesti, että Vaasan hallinto-oikeus:

- 1) poistaa lupamääräyksestä 4a määräyksen, jossa yhtiölle on asetettu velvollisuus varmistaa, etteivät toiminnan päästöt ja haitalliset vaikutukset poikkea siitä, mille lupa on myönnetty tai mitä lupahakemuksessa on ennakoitu;
- 2) poistaa lupamääräyksessä 9 asetetun purkuvesiä koskevan rajoituksen, jonka mukaan johdettavien vesien vuorokausivirtaama saa olla 10.4.–15.6. enintään 15 % ja muina aikoina enintään 10 % johtamista edeltäneen Kalliojoen alaosan 7 vuorokauden keskivirtaamasta;
- 3) poistaa vesistöjen kunnostamista koskevan lupamääräyksen F;
- 4) muuttaa lupamääräystä C siten, että kipsisakka-altaiden tyhjentämiselle asetetaan uusi määräaika 31.12.2013;
- 5) muuttaa lupamääräystä 9 a siten, että sulfaatin vuosittaisia päästökiintiöitä korotetaan seuraavasti:
  - vuonna 2014                    22 000 tn
  - vuonna 2015                    10 000 tn
  - vuodesta 2016 eteenpäin      7 000 tn;
 ja
- 6) muuttaa toiminnanaloittamislupaa ja sen vakuutta koskevaa määräystä siten, että myös vakuutusyhtiön antama omavelkainen takaus (ns. takausvakuutus) hyväksytään.

Toissijaisesti Talvivaara vaatii, että Vaasan hallinto-oikeus:

- 1) muuttaa lupamääräystä 9 siten, että johdettavien vesien vuorokausivirtaama saa olla:
  - Loppuvuodelle 2013 enintään 20 % johtamista edeltäneen Kalliojoen alaosan 7 vuorokauden keskivirtaamasta;
  - Vuodelle 2014 enintään 20 % ja 10.4.–15.6. välisenä aikana enintään 30 % keskivirtaamasta;
  - Vuodesta 2015 eteenpäin enintään 10 % ja 10.4.–15.6. välisenä aikana enintään 15 %.

## II Asian tausta

Talvivaara on aluehallintovirastolle 26.2.2013 toimitetussa kirjelmässään ilmoittanut hakevansa muutosta Talvivaaran monimetallikaivoksen ympäristö- ja vesitalousluvan vesien johtamista koskeviin lupamääräyksiin. Yhtiöllä on jo tätä ennen ollut aluehallintovirastossa vireillä ympäristöluvan lupaehtojen tarkastamista kos-

keva hakemus, jonka osana myös yhtiön jätevesien varastointi, käsittely ja johtaminen on ollut arvioitavana. Muutoshakemuksen taustalla ovat kaivoksen vesitaseen hallinnassa ilmenneet haasteet, joiden asianmukainen selvittäminen on YSL 62 §:n nojalla tehtyjen poikkeuksellista tilannetta koskeneen ilmoituksen ohella edellyttänyt alkuperäisen ympäristöluvan ehtojen tarkistamista. Kaivoksen vesitaseeseen liittyvät ongelmat ovat seurausta monitahoisesta asiakokonaisuudesta, jossa keskeisessä asemassa ovat:

- 1) alkuperäisen ympäristöluvan määräys, jonka mukaan kaivosalueelta saa vuosittain päästää ympäristöön enintään 1,3 Mm<sup>3</sup> käsiteltyä vettä;
- 2) poikkeuksellisen runsas sadanta vuonna 2012 ja tämän vaikutukset sekä vesitaseeseen että bioliuotusprosessin tehokkuuteen;
- 3) bioliuotusprosessissa jo sateisuuden vaikutuksesta riippumatta ilmenneet ongelmat, joiden seurauksena kaivosalueelta on poistunut odotettua vähemmän vettä haihdunnan kautta; ja
- 4) 4.11.2012 tapahtunut kipsisakka-allasonnettomuus, jossa yksi kaivoksen kipsisakka-altaiden kuudesta lohkoista sai pohjarakenteeseensa repeytymän ja alkoi vuotaa sillä seurauksella, että mittava määrä alueella sijainneista ja siellä kertyvistä puhtaista vesistä kontaminoitui edelleen lisäten käsittelytarpeessa olevien vesien määrää huomattavasti.

Kyseisten kumuloivien tekijöiden seurauksena Talvivaaran kaivosalueelle on vuoden 2012 aikana kertynyt enemmän vettä, kuin sieltä on alkuperäisen ympäristöluvan sallimissa puitteissa ollut mahdollista johtaa pois, minkä johdosta kaivosalueen vesiensäilytyskapasiteetti on täyttynyt, ja ylimääräisiä vesiä on jouduttu tilapäisesti varastoimaan kipsisakka-altaassa ja avolouhoksessa. Runsaan sadannan ja erityisesti kipsisakka-altaan vuodon seurauksena aikaisempaa suurempi osa kaivosalueella sijaitsevista vesistä on puhdistamistarpeessa olevaa, 1,3 miljoonan kuution rajan piiriin kuuluvaa vettä, eikä kaivoksen täyttynyttä vesitasetta olisi siten voitu pidemmälläkään aikavälillä purkaa hallitusti ilman, että kyseinen 1,3 miljoonan kuution raja olisi ylittynyt.

Hakemalla muutosta alkuperäisen ympäristöluvan vesien johtamista koskeviin lupamääräyksiin Talvivaara on ensisijaisesti hakenut käsitellyille vesille asetetun 1,3 miljoonan kuution vuotuisen enimmäisrajoituksen poistamista. Kuutiomääräisen rajan poistaminen ympäristöluvasta on välttämätöntä, jotta kaivoksen täyttyneeseen vesitaseeseen liittyvät riskit saadaan hallitusti purettua, ja jotta vesitase voitaisiin saada myös pidemmällä aikavälillä hallintaan. Valituksen kohteena oleva uusi ympäristöluva on jo nykyisessä muodossaan huomattavasti aikaisempaa lupaa seikkaperäisempi, ja siinä on tarkasteltu kaivoksen vesiasioita aiempaa kokonaisvaltaisemmin ja pidemmän aikavälin näkökulmasta. Tämän taustalla on jo alkuperäisessä ympäristöluvassa tunnustettu lähtökohta, jonka mukaan kaivoksen käynnistyttyä saadaan tarkempaa tietoa sen vaikutuksista, mistä syystä ympäristöluvan tarkistamishakemus on tullut jättää jo 3 vuoden sisällä toiminnan aloittamisesta.

Talvivaaran vesiasiat ovat kuitenkin laaja- ja moniulotteinen kokonaisuus, jonka vaikutusten hallitseminen on vaativaa. Valituksessa haetaan muutosta muutama-

aluehallintoviraston luparatkaisun kohtiin, jotka lainvoimaiseksi tullessaan käytännössä estäisivät ympäristöluvan muutoksella tavoiteltujen hyötyjen toteutumisen.

### III Vaatimusten perustelut

#### 3.1 Lupamääräys 4a

Lupamääräyksessä 4a on toiminnanharjoittajan YSL 5 §:n 1 momentissa lausuttuun selvilläolovelvollisuuteen viitaten määrätty Talvivaara varmistamaan, etteivät sen toiminnan päästöt ja haitalliset vaikutukset poikkea siitä, mille ympäristölupa on myönnetty *tai mitä lupahakemuksessa on ennakoitu*. Ankarasti tulkittuna tämän lupamääräyksen voidaan katsoa tekevän lupahakemuksessa annetut tiedot kaikilta osin toiminnanharjoittajaa sitoviksi. Lupamääräyksestä seuraa käytännössä, että toiminnan päästöjen vähäininkin poikkeaminen lupahakemuksessa ilmoitetusta johtaa ympäristöluvan vastaiseen tilanteeseen, vaikka päästöt eivät siinänsä ylittäisi niille muualla ympäristöluvassa asetettuja raja-arvoja.

Määräykselle, joka edellyttää toiminnanharjoittajalta ehdotonta etukäteistä tietoa kaikista suunnitellun toimintansa mahdollisista vaikutuksista, ei löydy perusteita liioin YSL 5 §:n 1 momentissa lausutusta selvilläolovelvollisuudesta, lupaharkintaa koskevasta YSL 7 luvusta, kuin vallitsevasta hallintokäytännöstäkään. Jo YSL 5 §:n sanamuodosta ilmenee, ettei selvilläolovelvollisuudella ole tarkoitettu asettaa toiminnanharjoittajalle epärealistisen tiukkaa velvollisuutta olla tietoinen kaikista toiminnan tulevista vaikutuksista ja niiden voimakkuudesta, vaan jo *riittävä* tietoisuus täyttää selvilläolovelvollisuuden vaatimukset. Selvilläolovelvollisuutta ja siihen sisäänrakennettua riittävyyskriteeriä on arvioitava suhteessa yleisiin ympäristö- ja hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin. Suhteellisuusperiaatteesta seuraa, ettei toiminnanharjoittajalta voi riittävän selvilläolon vaatimuksen perusteella edellyttää mahdottomia, kuten toiminnan vaikutusten aukotonta ennustamista. Liian pitkälle menevä selvilläolovelvollisuuden tulkinta johtaisi toiminnanharjoittajan kannalta kestävämpään tilanteeseen, jossa mikä tahansa vähäininkin poikkeama toiminnan ennakoitujen ja toteutuneiden vaikutusten välillä merkitsisi ympäristöluvan vastaista tilaa, ja saattaisi oikeuttaa valvontaviranomaisen puuttumaan toimintaan YSL 13 luvun hallintopakkosäännösten kautta.

Puheena oleva lupamääräys ei myöskään ole linjassa ympäristölupajärjestelmän yleisen rakenteen ja tarkoituksen kanssa. Ympäristölupaviranomaisen lupaharkinta on YSL 41 §:n mukaisesti luonteeltaan oikeusharkintaa, jossa ympäristölupa on myönnettävä, mikäli toiminta täyttää YSL:n edellytykset ja jossa viranomaisen on tarvittaessa lupamääräyksen varmistettava YSL:n edellyttämä riittävän ympäristönsuojelun tason toteutuminen. Lupamääräysten tarkoituksena ei YSL 43 §:n perusteella ole asettaa mielivaltaisia rajoituksia toiminnanharjoittajan toiminnalle, vaan ainoastaan määrätä niistä *ympäristönsuojelun kannalta tarpeellisista* ehdoista, joiden vallitessa toimintaa voidaan YSL:n edellytysten puitteissa harjoittaa. Vastaavasti toiminnanharjoittajan ympäristölupahakemus toimii ainoastaan pohjana lupaviranomaisen itsenäiselle lupaharkinnalle. YSL 35 §:n tarkoituksena ei ole, että lupahakemuksesta ja siinä esitetyistä tiedoista tehtäisiin kategorisesti toiminnanharjoittajaa sitovia tai että ympäristöluvan ehdot saisivat sisältönsä suoraan toiminnanharjoittajan lupahakemuksen perusteella. Lupaharkinnan on perustuttava lupaviranomaisen asiantuntemukselle, ei siihen sattumanvaraiseen

seikkaan, miten yksityiskohtaisesti, varovaisesti tai optimistisesti toiminnanharjoittaja on arvioinut toimintansa todennäköisiä vaikutuksia.

On myös huomattava, että lupamääräyksestä, jossa luvanhakijan lupahakemuksessa esitetyt tiedot tehdään luvanhakijaa sitoviksi, saattaisi seurata myös rikoslain 48 luvun mukaisten ympäristörikosten tunnusmerkistöjen täyttyminen toiminnan toteutuneiden päästöjen poiketessa edes hieman lupahakemuksessa ilmoitetusta. Ympäristölupaharkinnassa on kuitenkin kyse YSL:n mukaisten edellytysten täyttymisen tulkinnasta, eikä tätä harkintaa voi ohjata lupaviranomaisen mahdollinen pyrkimys varmistaa jatkossa rikoslain tunnusmerkistöjen muodollinen täyttyminen jo sen perusteella, että lupahakemuksessa esitetty arvio jostakin toiminnan vaikutuksesta osoittautuu edes lievästi virheelliseksi. Aluehallintoviraston tulee lupaviranomaisena kyetä tunnistamaan ne relevantit seikat, joiden pohjalta lupaehdot asetetaan. Tätä harkintaa ei voi korvata asettamalla toiminnanharjoittaja ylimalkaisella lupamääräyksellä vastuulliseksi myös silloin, kun toiminta poikkeaa lupahakemuksesta ilman, että varsinaisia toimintaa koskevia yksityiskohtaisia lupamääräyksiä olisi rikottu. Tämänkaltaiselle ympäristölupakäytännöstä erkaantuvalla ja selvästi pelkästään rikosprosessuaalisia päämääriä tavoittelevalla lupaehdolle ei löydy oikeusharkinnallisia perusteita YSL:stä.

Puheena olevassa tapauksessa lupamääräys 4a ei ole ollut YSL 43 §:ssä tarkoitettulla tavalla ympäristönsuojelumielessä tarpeellinen, sillä juoksuettavien vesien haitta-ainepitoisuuksille on joka tapauksessa asetettu erilliset raja-arvot ja vuotuiset enimmäismäärät, jotka jo itsessään varmistavat riittävän ympäristönsuojelun tason toteutumisen. Lupaehdon sitominen suoraan Talvivaaran lupahakemukseen on ympäristölupajärjestelmän päämäärän ja vallitsevan hallintokäytännön vastaista. Tämänkaltaisten ylimalkaisten, toiminnanharjoittajan lupahakemukseen suoraan nojautuvien ehtojen laajamittainen hyväksyminen johtaisi pidemmällä aikavälillä lupahakemusten laatimisen huomattavaan vaikeutumiseen ja pahimmillaan siihen, että luvanhakijat eivät uskalla avoimesti ja laajasti esittää yhtä yksityiskohtaisia arvioita toimintansa todennäköisistä vaikutuksista.

## **3.2 Lupamääräys 9**

### **3.2.1 Virtaamaan sidotun purkuvesikiintiön aiheuttamat rajoitteet**

Lupamääräyksen 9 mukaan käsitellyt jätevedet on juoksuettava vesistöihin tasaisesti niiden virtaamiin suhteutettuna. Kuhunkin purkusuuntaan johdettavan jäteveden vuorokausivirtaama saa olla 10.4.–15.6. enintään 15 % ja muina aikoina enintään 10 % johtamista edeltäneen Kalliojoen alaosan 7 vuorokauden keskivirtaamasta. Aluehallintoviraston asettama kiinteisiin prosentiosuuksiin perustuva rajoitus juoksuettaville vesille kuitenkin rajoittaisi nykyisellään merkittäväällä tavalla yhtiön mahdollisuuksia purkaa kaivoksen vesitasetta ja vähentää vesien varastointiin liittyviä ympäristöriskejä. Jotta kaivosalueelta saataisiin poistettua tulevan sadannan ja valumavesien lisäksi alueella valmiiksi olevien vesien määrä, tulisi juoksuettavien vesien enimmäismäärä Kalliojoen virtaamasta suhteuttaa sadantaan ja kaivosalueelle kertyvään vesimäärään. Kaivosalueen rakennettujen alueiden pinta-ala (noin 20 km<sup>2</sup>) vastaa noin 25 %:a Kalliojoen koko valuma-alueen pinta-alasta (79 km<sup>2</sup>). Talvivaaran arvioiden mukaan jos jätevesien juoksuukset sidotaan Kalliojoen virtaamaan aluehallintoviraston päätöksen mukaisella

tavalla, kaivoksen alueelta saadaan poistettua ainoastaan kaivosalueelle tulevaa luonnollista keskimääräistä sadantaa ja valuntaa vastaava vesimäärä. Alueelle edellä kuvattujen syiden vuoksi kertynyttä ylimääräistä vettä ei pystyittäisi juoksettamaan pois kaivosalueelta käytännössä lainkaan.

Virtaamaan perustuva rajoitus on myös sikäli ongelmallinen, että kaivosalueen altaiden pinnat nousevat sadannan seurauksena huomattavasti nopeammin kuin Kalliojoen virtaama kasvaa, sillä Kalliojoen valuma-alueella on kaivosalueen rakennetuista osista poiketen runsaasti vettä sateen aikana sitovaa puustoa ja aluskasvillisuutta. Sateisinakin aikoina kaivosalueen vesiä päästäisiin näin ollen purkamaan vain tietyllä viiveellä, mikä on riskinhallintamielessä ongelmallista kaivosalueen varastointikapasiteetin ollessa jo valmiiksi täyttynyt. Aluehallintoviraston 10 %:in rajoitus juoksettettavien vesien enimmäisosuudelle Kalliojoen virtaamasta johtaisi siten käytännössä tilanteeseen, jossa ylimääräisiä vesiä tulee jatkossakin kertymään kaivosalueelle. Tässä suhteessa uusi ympäristölupa ei pitkällä aikavälillä sanottavasti helpottaisi kaivoksen vesitasetta vanhaan ympäristölupaan nähden, vaikka tämä on ollut uuden luvan keskeisenä tavoitteena. Talvivaaralla ei olisi tällä hetkellä riittävää varoallaskapasiteettia mahdollisia uusia kipsisakka-aitaiden vuotoja tai syys – ja kevättulvia ajatellen. Kortelammen pato on käytännössä lähes koko ajan ns. HW-tasolla. Tilannetta ei voida myöskään ratkaista rakentamalla uusia varastoaitaita, sillä vaikka yhtiö on lisäämässä allaskapasiteettiään noin 2 Mm<sup>3</sup>:lla, tarvitaan tämä allaskapasiteetti kokonaisuudessaan kipsisakka-aitailta tyhjennettävien vesien käyttöön. Aluehallintoviraston päätös ei näin ollen ratkaise toiminnanharjoittajan haastavaa vesitilannetta, vaan pakottaa toiminnanharjoittajan jatkamaan – pahimmassa tapauksessa lisäämään – vesien varastointia alueella, mikä säilyttää kaivoksen vesienhallinnan riskitason kohonneena.

Mainitun virtaamarajoituksen johdosta yhtiö ei tulisi saavuttamaan aluehallintoviraston lupapäätöksessään arvioimia juoksumääriä loppuvuonna 2013 (noin 2 miljoonaa kuutiota) tai vuonna 2014 (noin 4 miljoonaa kuutiota), eikä yhtiön vuodelle 2015 asetettua kuormitusrajaa (1.300t/v) ole tällöin myöskään mahdollista saavuttaa pienentämättä olennaisesti juoksumäärästä, sillä virtaamarajoituksen johdosta alueelle jäisi vielä runsaasti sulfaattipitoisia vesiä myös vuoden 2014 jälkeen.

Aluehallintovirasto on ympäristöluvan määräyksessä C velvoittanut yhtiön poistamaan kipsisakka-altaassa varastoidut ylimääräiset vedet 31.10.2013 mennessä, joko johtamalla ne takaisin liuotuskiertoon tai juoksettamalla puhdistettuina purkuvesistöön. Liuotusprosessiin voidaan kuitenkin johtaa vain rajallinen määrä kipsisakka-altaan vesiä, sillä kuten vuoden 2012 runsaiden sateiden yhteydessä havaittiin, liiallinen vesimäärä liuotuskasoilla heikentää liuotuksen toimivuutta ja samalla myös haihdunta vähenee liuotuskasojen jäähtyessä. Mikäli vesien juoksumäärä Kalliojokeen rajoitetaan aluehallintoviraston esittämällä tavalla, ei kipsisakka-altaalle varastoituja ylimääräisiä vesiä kyetä mitenkään poistamaan lupamääräyksen C edellyttämässä aikataulussa. Vesien varastoimisen jatkuminen kipsisakka-altaalla puolestaan ylläpitää altaan lohkojen 5-6 aiheuttamaa riskiä.

Aluehallintoviraston päätöksen perusteluosassa mainittu arvio, jonka mukaan Kalliojoen keskimääräisellä virtaamalla 10%:n rajoitussääntö mahdollistaisi noin 5

miljoonan kuution vuotuiset juoksutukset, ei saa tukea yhtiön Kalliojokea koskevasta virtaamatilastosta.<sup>1</sup> Kalliojoen virtaaman luontaisesta vaihtelusta johtuen kiinteään prosenttiosuuteen perustuva rajoitus juoksutettaville vesille hankaloitaisi kaivoksen toimintaa merkittäväällä tavalla. Kalliojoen virtaama voi tulva-aikaan olla yli 20 000 m<sup>3</sup>/h ja kuivina aikoina vastaavasti vain 500 m<sup>3</sup>/h, jolloin myös juoksutettavien vesien kulloinkin sallitussa kokonaismäärässä esiintyisi pahimmillaan 40-kertainen vaihtelu sateisuudesta riippuen. Näin ollen yhtiön käytössä oleva neutralointikapasiteetti ei edes riittäisi hyödyntämään ylivirtaamakausien huippuja, jolloin alivirtaamakausien muutamien kymmenien kuutioiden tunti-juoksutus jää kompensoimatta. Lisäksi noin suuren vaihteluvälin virtaaman tarkkaan mittaamiseen ei ole olemassa luotettavaa teknologiaa. Rajoituksella asetettiin kaivoksen toiminnan kannalta välttämättömän vedenkierron toteutuminen käytännössä riippuvaiseksi kulloinkin vallitsevista luonnonoloista, mikä tekisi toiminnan suunnittelusta äärimmäisen haastavaa ja altistaisi sen lukuisille epävarmuustekijöille. Kyseisen kaltainen, vallitsevista olosuhteista riippuvainen rajoitus olisi myös vallitsevan ympäristölupakäytännön valossa epätavanomainen.

### 3.2.2 Virtaamaan sidottujen rajoitusten tarpeellisuus ja suuruus

Virtaamaan sidottujen rajoitusten asettaminen juoksutettavien vesien määrälle ei Talvivaaran käsityksen mukaan ole myöskään ympäristönsuojelumielessä välttämätöntä. Haitta-aineille ympäristöluvassa asetetut enimmäispitoisuudet sekä lupamääräyksen 9 a mukaiset vuosittaiset päästöjen enimmäismäärät varmistavat jo sellaisenaan, ettei ympäristön pilaantumista aiheudu juoksutusten pysyessä Talvivaaran ympäristöluvan muutoshakemuksessa esittämällä normaalitasolla. Alhaisen virtaaman aikaan juoksutettavien vesien sulfaattipäästöjä ja muita haitta-ainepitoisuuksia voitaisiin valvoa tehostetun tarkkailun kautta, jolloin juoksutuksia voitaisiin tarpeen vaatiessa rajoittaa tai väliaikaisesti keskeyttää, mikäli pitoisuudet uhkaisivat nousta ympäristön kannalta haitalliselle tasolle.

Aluehallintoviraston asettama kiinteä raja juoksutettavien vesien osuudelle kokonaisvirtaamasta on myös pidemmällä aikavälillä ympäristönsuojelumielessä ongelmallinen, sillä se ei mahdollista korkeampaa juoksutettavien vesien osuutta siinäkin tilanteessa, että vesien haitta-ainepitoisuuksia saataisiin vähennettyä reilusti alle ympäristölupamääräyksessä asetetun enimmäistason. Lupa ei siten nykymuodossaan tue Talvivaaran pyrkimyksiä vähentää juoksutettavien vesien haitta-ainepitoisuuksia, vaikka tässä on etenkin sulfaatin kohdalla saavutettu merkittävää edistystä. Virheellisesti mitoitettujen virtaamarajoitukset yhdessä muiden lupamääräysten kanssa päinvastoin ohjaavat toiminnanharjoittajaa tässä tilanteessa jopa pyrkimään väkevämpien, vaikkakin lupaehtojen mukaisten, jätevesien johtamiseen, jotta seuraavan vuoden päästökiiintiöön varastoinnissa siirtyvä ainemäärä jäisi mahdollisimman pieneksi.

Talvivaara katsoo lisäksi, että aluehallintoviraston määräämät rajoitukset virtaamalle ovat tarpeettoman tiukkoja, sillä niiden määrittämisessä on ollut keskeinen merkitys purkuvesien sulfaattipitoisuudelle ympäristöluparatkaisussa esitetyllä enimmäistasolla 6000 mg/l. Todellisuudessa sulfaattipäästöjen taso on saatu laskemaan tasolle 3000-4000 mg/l, minkä johdosta sulfaattipitoisuuksien laimene-

<sup>1</sup> Talvivaara toimittaa jätekäteen lisäselvitystä Kalliojoen virtaamasta.

minen on tosiasiaa ympäristön kannalta riittävän tehokasta myös juoksutettavien vesien määrän ollessa aluehallintoviraston asettamaa 10 %:n rajaa huomattavasti korkeampi. Talvivaara ehdottaakin toissijaisesti, että mikäli yhtiön ensisijaisesta vaatimuksesta poiketen juoksutettavien vesien määrää halutaan yhä rajoittaa suhteessa Kalliojoen virtaamaan, tulisi virtaamarajoitusta nostaa 20 %:iin ja kevätaikana 30 %:iin, ja laskea tämän jälkeen vuosittain porrastettuna edellä vaatimuksissa esitetyllä tavalla.

### 3.3 Lupamääräys F

Lupamääräyksellä F aluehallintovirasto on velvoittanut Talvivaaran ryhtymään viipymättä vesistön kunnostustoimenpiteisiin Salmisessa, Kalliojärvässä ja Kalliojoessa sekä Ylä-Lumijärvässä, Lumijoessa, Lumijärvässä ja Kivijärvässä jätevesipäästöjen aiheuttamien pilaantumishaittojen vähentämiseksi. Lupamääräyksen perustelujen mukaan määräys on annettu ympäristönsuojelulain 43 §:n nojalla ja se on tarpeen jätevesipäästöjen aiheuttamien pilaantumishaittojen vähentämiseksi. Aluehallintovirasto on myös perustellut kunnostusmääräystä sillä, ettei purkuviesistöjen tilassa ole odotettavissa merkittävää parantumista ilman lisätoimia ja että järivistä saattaisi kulkeutua niihin pidättyneitä päästöjä muihin alapuolisiin vesistöihin.

YSL:n rakenne huomioiden aluehallintovirastolla ei kuitenkaan ole toimivaltaa kunnostustoimenpiteisiin velvoittamiseen ympäristölupapäätöksessä. YSL:n systematiikassa toimivalta kunnostus- ja ennallistamistoimenpiteistä määräämisessä on lähtökohtaisesti valvontaviranomaisella eli ELY-keskuksella, joka voi määrätä toiminnanharjoittajan saneeraustoimenpiteisiin joko pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevan YSL 12 luvun nojalla tai muun kuin pilaantuneen maaperän tai pohjaveden puhdistamisen kohdalla hallintopakkoa koskevan 13 luvun säännösten nojalla. Sen sijaan ympäristölupamenettely soveltuu tähän tarkoitukseen lähtökohtaisesti huonosti, sillä sen ensisijaisena päämääränä on varmistaa, että *toiminnasta aiheutuvat päästöt* eivät aiheuta ympäristön pilaantumista. Aluehallintoviraston toimivalta alueen kunnostukseen liittyvien määräysten antamiseen rajoittuukin käytännössä YSL 90 §:n mukaisesti toiminnan lopettamisen jälkeisiin velvoitteisiin, joista ei puheena olevassa tapauksessa ole kyse.

Vaikka YSL 43 §:n 1 momentin 5 kohta sinänsä mahdollistaa sellaisista muista toimista määräämisen, joilla ehkäistään, vähennetään tai selvitetään pilaantumista, sen vaaraa tai siitä aiheutuvia haittoja, tarkoittavat nämä pykälän esitöiden perusteella ennemminkin toimenpiteitä, jotka rajoittavat luvanhakijan toiminnasta *luvan myöntämisen jälkeen* aiheutuvien päästöjen vaikutuksia.<sup>2</sup> Sitä vastoin vanhojen päästöjen seurauksena kontaminoituneiden alueiden kunnostaminen liittyy pikemminkin kyseisten päästöjen aiheuttaneen toiminnan ja siihen mahdollisesti liittyvän ympäristöluvan ehtojen toteutumisen valvontaan, johon toimivaltainen viranomainen on ELY-keskus. Aluehallintovirastolla ei sen sijaan ole toimivaltaa puuttua lupaehtojen kautta menneisyydessä tapahtuneeseen toimintaan ja arvioida valvontaviranomaisesta riippumatta toiminnasta mahdollisesti aiheutunutta kunnostamistarvetta. Aluehallintoviraston viittaus YSL 43 §:ään kunnostustoi-

<sup>2</sup> Ks. HE 84/1999, YSL 43 §:n 1 momentin 5 kohtaa koskevat yksityiskohtaiset perustelut. Tällaisista toimenpiteistä mainitaan esitöissä esimerkkinä suojametsikön istuttaminen tai muun esteen rakentaminen päästölähteen ja haitan kohteen väliin haju- ja meluhaittojen ehkäisemiseksi.



menpiteiden mahdollistajana ei saa tukea ympäristölupakäytännöstä ja on muutoinkin YSL:n vastainen.

Lisäksi aluehallintovirasto on lupamääräyksen F perusteluissa itsekin todennut, että Kainuun ELY-keskus on asiassa joka tapauksessa toimivaltainen antamaan määräyksiä ympäristönsuojelulain 84 §:n ja 84a §:n hallintopakosäännösten nojalla. Lupa- ja valvontaviranomaisten keskinäisen toimivallanjaon kannalta vaikuttaisi kuitenkin varsin ongelmalliselta, jos sekä aluehallintovirasto että ELY-keskus voisivat erillisissä menettelyissä ja toisistaan riippumatta asettaa toiminnanharjoittajalle samaa aluetta koskevia päällekkäisiä kunnostusvelvoitteita. Myöskään YSL:n rakenne ei tue aluehallintoviraston näkemystä tämänkaltaisesta rinnakkaisesta toimivallasta. Niin hallintopakkoa kuin pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevat lainkohdat antavat ELY-keskukselle mahdollisuuden määrätä kunnostamisesta ilman asian alistamista erilliselle lupamenettelylle aluehallintovirastossa. Ympäristöluvassa annettaville kunnostusmääräyksille ei sen sijaan ole olemassa mitään vastaavaa mekanismia, vaan kuten aluehallintovirasto on lupamääräyksen F perusteluissa itse todennut, määräyksen mukaisten saneeraus-toimenpiteiden toteuttaminen edellyttäisi joka tapauksessa erillisen lupaprosessin käynnistämistä. Kunnostustoimenpiteiden määrääminen YSL 43 §:n nojalla olisi siten myös ympäristönsuojelullisesta näkökulmasta hidasta ja epätarkoituksenmukaista, eikä tämän voi katsoa vastaavan ympäristönsuojelulain toimivaltajakoa tai sen keskeisiä tavoitteita ja periaatteita.

Todettakoon vielä, että tarvetta erillisen kunnostusmääräyksen antamiselle vähentävät joka tapauksessa Talvivaaran jo aiemmin vapaaehtoisesti antamat sitoumukset vesistöjen kunnostustoimenpiteiden suorittamiseen, mikäli nämä toteutaan selvityksissä ympäristöllisesti perustelluiksi ja niistä ei aiheudu pilaantumisvaaraa. Talvivaara on oma-aloitteisesti, yhteistyössä Kainuun ELY-keskuksen kanssa, selvittänyt mahdollisuuksia kunnostaa kyseiset pienet järvet sekä muuttaa prosessia niin, että kerrostumista aiheuttavia päästöjä saadaan vähennettyä.<sup>3</sup>

### **3.4 Lupamääräys YSL 101 §:n 1 momentin mukaisesta toiminnanaloittamisluvan vaakuudesta**

Lupamääräyksessä Talvivaara on veloitettu asettamaan 14.6.2013 mennessä 1 250 000 euron suuruinen vakuus ympäristön saattamiseksi ennalleen lupapäätöksen kumoamisen tai muuttamisen varalle. Määräyksen mukaan vakuus on asetettava joko:

- 1) omavelkaisena pankkitakauksena, jonka edunsaajana on Pohjois-Suomen aluehallintovirasto; tai
- 2) pankkitalletuksena, josta on toimitettava Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle talletustodistus kuittaamattomuussitoumuksella Pohjois-Suomen aluehallintoviraston hyväksi.

<sup>3</sup> Talvivaara on muun muassa rakentanut käänteisosmoosiin perustuvan uuden puhdistuslaitoksen, mikä merkitsi noin 13 miljoonan euron investointia. Vastaavan tehokkuuden omaavaa puhdistusmenetelmää ei ole edellytetty miltään muulta toimijalta Suomessa.

Hyväksyttävän vakuuden laatua ei ole YSL 101 §:ssä määritelty. Pykälää koskevissa esitöissä esimerkkinä hyväksyttävästä vakuudesta on mainittu pankkitakaus ja talletustodistus.<sup>4</sup> Tämän jälkeen YSL:n lupavakuusjärjestelmää on uudistettu mm. uuden jätelain yhteydessä, jolloin jätealueiden vakuuksiksi kelpuutettiin myös takausvakuutus. Aiemmissa esitöissä mainittuja esimerkkejä ei näin ollen tule ymmärtää luvanhakijaa sitovina, sillä niin lainkohdan kuin sen vanhojen esitöiden sanamuodon perusteella myös muut vakuusmuodot, jotka vastaavalla tavalla turvaavat välittömästi ja ilman erillisiä ehtoja ympäristön ennalleen saattamisen, on selkeästi tarkoitettu hyväksyttäväksi. YSL 101 §:n 1 momentin tarkoituksena on mahdollistaa ympäristölupapäätösten välitön täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta varmistamalla ympäristönsuojelun toteutuminen myös siinä tapauksessa, että lupaviranomaisen päätös osoittautuu virheelliseksi. 101 §:n mahdollistaman jouston toteutumista ei voi rajoittaa rajaamalla muodollisin kriteerein hyväksyttävien vakuusmuotojen ulkopuolelle sellaisia vakuustyyppisiä, jotka tarpeen vaatiessa tosiasiallisesti varmistavat pykälässä tarkoitettulla tavalla ympäristön ennalleen saattamisen. Myös KHO on Talvivaaraa koskevassa, jätteen käsittelytoiminnalta vaadittavaan vakuuteen liittyvässä vuosikirjaratkaisussaan KHO 2010:80 linjannut, ettei sallittujen vakuusmuotojen liian tarkalle määrittelylle ole perusteita.<sup>5</sup>

Aluehallintoviraston ei edellä lausutuvin perustein olisi tullut rajata sallittuja vakuusmuotoja yksinomaan omavelkaiseen pankkitakaukseen ja pankkitalletukseen, vaan sen olisi tullut sallia hyväksyttävänä vakuusmuotona myös vakuutusyhtiön antama omavelkainen takaus (ns. takausvakuutus). Aluehallintoviraston perustelu, jossa on viitattu pankkitakauksen tai -talletuksen realisoimisen helppouteen, ei voi toimia perusteena sellaisen vakuusmuodon poissulkemiseksi, joka tosiasiallisesti on realisoitavuudeltaan ja kattavuudeltaan pankkitakausta vastaava tai jopa sitä nopeammin realisoitavissa.

#### 4. Yhteenveto

Ympäristöluvan muutosprosessin keskeisenä tavoitteena on ollut mahdollistaa kaivoksen vesitaseeseen liittyvien ongelmien ratkaiseminen hallitusti ja ympäristön kannalta kestäväällä tavalla sekä luoda alkuperäistä ympäristölupaa toimivammat puitteet vesitaseen hallintaan vastaisuudessa. Vaikka nämä seikat on sinänsä huomioitu uudessa ympäristöluvassa alkuperäistä ympäristölupaa paremmin, sisältää aluehallintoviraston ratkaisu yhä muutamia elementtejä, jotka uhkaavat tehdä tyhjäksi ympäristöluvan muutoksella tavoitellut päämäärät:

- Lupamääräyksestä 4a seuraa käytännössä, että kaikki Talvivaaran ympäristölupahakemuksessa ilmoittamat tiedot toiminnan ennakoiduista päästöistä tulevat ympäristöluvan muista ehdoista riippumatta yhtiötä sitoviksi. Tämänkaltainen ylimalkainen lupamääräys ei ole YSL:n mukainen, sillä ympäristöluvan on perustuttava lupaviranomaisen itsenäiseen, YSL:n edellytyksiin pohjautuvaan oikeusharkintaan ja sen perusteella asetettuihin, yksityiskohtaisiin lupamääräyksiin.

<sup>4</sup> HE 84/1999, yksityiskohtaisten perustelujen 101 § koskeva kohta.

<sup>5</sup> KHO katsoi, että myös ns. on first demand -tyyppinen takausvakuutus täyttää ympäristönsuojelulaissa vakuudelle asetetut vaatimukset. KHO viittasi muun muassa siihen, että ympäristöhallinnon omista julkaisuissa first demand -tyyppistä vakuusjärjestelyä oli pidetty hyväksyttävänä jo pidemmän aikaa.

- Lupamääräyksessä 9 asetettu virtaamaperusteinen rajoite juoksutettavien vesien määrälle vaikeuttaa merkittävästi kaivoksen vesitilanteen normalisointiin tähtäävien juoksutusten toteuttamista, eikä myöskään tue luvanmuutoksella haettua pitkän aikavälin tavoitetta saada vesitase pysyvästi hallintaan. Lisäksi virtaamaan sidotut rajoitukset eivät yhtiön käsityksen mukaan ole ympäristönsuojelumielessä välttämättömiä, vaan vastaava suojatase saavutetaan jo haitta-aineille lupamääräyksessä 8 asetettujen enimmäispitoisuuksien, lupamääräyksen 9 a mukaisten vuosittaisten päästöjen enimmäismäärien sekä tarkkailun ja tarvittaessa juoksutusten keskeyttämisen kautta.
- Lupamääräyksellä F Talvivaara on veloitettu ryhtymään vesistön kunnostustoimenpiteisiin, vaikka aluehallintovirastolla ei lupaviranomaisena ole tällaisen määräyksen antamiseen toimivaltaa.
- Talvivaara on myös veloitettu asettamaan toiminnanaloittamislupaan liittyvä vakuus joko pankkitalletuksena tai -takauksena, vaikka KHO:n oikeuskäytännön valossa tiettyä vakuustyyppiä, kuten takausvakuutusta, ei voi ennalta rajata YSL:ssä tarkoitettujen hyväksyttävien lupavakuuksien ulkopuolelle, mikäli vakuus käytännössä turvaa ympäristön ennalleen saattamisen riittävällä varmuudella.

Helsingissä 1 päivänä heinäkuuta 2013

**TALVIVAARA SOTKAMO OY**

**LAATI**



Casper Herler  
asianajaja, OTT, VT, Helsinki



Marius af Schultén  
OTM, Helsinki

