

VAASAN HALLINTO-OIKEUELLE

Asia Valitus Talvivaaran kaivoksen ympäristö- ja vesitalousluvan muuttamista koskevassa asiassa, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 30.4.2014 antama päätös Nro 36/2014/1.

Muutoksenhakija

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

Hakijan 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

1 VAATIMUKSET

1. Talvivaara vaatii, että Vaasan hallinto-oikeus:

- (1) Kumoo päätöksen siltä osin kuin siinä on hylätty Talvivaaran hakemus koskien Kolmisopen avolouhoksen toimintaa sekä siihen liittyvää Kolmisopen sivukiven läjitysalueita ja Kolmisopen toisen vaiheen liuotuskasaa ja myöntää luvan sanotulle toiminnalle hakemuksen mukaisena;
- (2) kumoo päätöksen siltä osin kuin siinä on hylätty lisäaikahakemus Kolmisopen sulkupadon rakentamiselle ja myöntää lisäajan hakemuksen mukaisena;
- (3) muuttaa lupamääräyksen 1 kappaletta 2 ja lupamääräystä 30 siten, että ei edellytetä reaaliaikaisen tiedon tuottamista sekä kumoo lupamääräyksen 28 kappaleen 5 ja lupamääräyksen 31 kappaleen 2, jotka edellyttävät rikkivetypäästöjen jatkuvatoimista mittausta;
- (4) kumoo lupamääräyksen 11 kokonaisuudessaan sekä lupamääräyksen 12 kappaleen 2, lupamääräyksen 18 kappaleen 1, lupamääräyksen 38 kappaleet 2 ja 3 sekä lupamääräyksen 110 kappaleen 2, jotka edellyttävät tarpeettoman tarkkojen, yrityssalaisuuksiksi tai jopa sisäpiirintiedoksi luokiteltavien tietojen antamista Talvivaaran prosesseista;
- (5) kumoo lupamääräyksen 14 kappaleen 1 ja muuttaa kappaletta 2 siten, että pilaantuneiden maiden käsitteilylle on haettava erikseen ympäristölupaa 30.6.2014 mennessä;
- (6) muuttaa lupamääräystä 15 siten, että vesiensuojelua koskevat lupapäätöksen määräykset tulevat voimaan sellaisina kuin ne ovat lupapäätöksessä 52/2013/1 sen lainvoimaistuttua hallintolainkäyttöprosessin jälkeen (toissijaisesti Talvivaara uudistaa 1.7.2013 päivätyssä valituksessa ja sitä täsmentäneessä 15.5.2014 päivätyssä vastaselityksessä esittämänsä vaatimukset);
- (7) muuttaa lupamääräystä 20 selvyyden vuoksi siten, että kysymys ei ole jätteen käsittelystä, vaan tilapäisestä varastoinnista;

- (8) muuttaa lupamääräyksiä 22–24 ja 29 siten, että ulkoilmaan johdettavan poistoilman hiukkaspitoisuus saa olla enintään $10 \text{ mg/m}^3(\text{n})$ sekä lupamääräyksiä 28 ja 29 siten, että ulkoilmaan johdettavan poistoilman rikkivety-pitoisuus saa olla enintään $50 \text{ mg/m}^3(\text{n})$.
- (9) kumoaa lupamääräyksen 33 kappaleet 3 ja 4 tulkinnanvaraisina ja lupamääräyksen 34 siltä osin kuin siinä on edellytetty laitteiden koteloimista;
- (10) muuttaa lupamääräystä 39 siten, että poistetaan viittaukset HDPE-kalvon alapuolisten kerrosten näytteenotosta;
- (11) muuttaa lupamääräyksen 41 kappaletta 2 siten, että poistetaan vaatimus salaojaputkitetusta kuivatuskerroksesta tarpeettomana;
- (12) muuttaa lupamääräystä 46 siten, että toiminnassa syntyvät esineutralointisakka, rautasakka ja loppuneutralointisakka luokitellaan tavanomaisiksi jätteiksi ja lupamääräyksen jäteluettelosta poistetaan maininta liuotuskierrosta poistetuista nestemäisistä kemikaaleista;
- (13) kumoaa lupamääräyksen 47, koska vesienkäsittelysakkujen luokittelu tulee tehdä erillisessä, sakkujen käsittelyä koskevassa lupahakemuksessa;
- (14) kumoaa lupamääräyksen 65 kappaleen 2 ja lupamääräyksen 71, joissa edellytetään sivukivialueiden KL1 ja KL2 erillistä lupamenettelyä ja myöntää luvan sivukivialueiden KL1 ja KL2 osalta hakemuksen mukaisena;
- (15) muuttaa lupamääräyksen 65 kappaletta 3 siten ja lupamääräyksen 73 kappaletta 1 siten, että sallitaan esineutralointisakan sijoittaminen kaikille sivukivialueille ilman määräaikoja sekä kappaletta 4 siten, että sivukivialueet luokitellaan kaikilta osin kaivannaisjätteen jätteenalueiksi;
- (16) muuttaa lupamääräyksen 68 kappaletta 3 kuulumaan seuraavasti "vaihtoehtoisena mineraalisena eristeenä käytettävän bentoniittimaton on vastattava vedenläpäisevyysarvoltaan 1 m maa-ainesta, jonka vedenläpäisevyys on $5 \cdot 10^{-8} \text{ m/s}$ ";

- (17) muuttaa lupamääräystä 74 siten, että se koskee myös sivukivialueille sijoitettavia esineutralointisakkoja;
- (18) muuttaa lupamääräyksiä 73, 77, 82 ja 85 siten, että niissä tarkoitetut jätealueet ovat luokitukseltaan kaivannaisjätteen jätealueita;
- (19) Muuttaa lupamääräystä 78 siten, että sallitaan kipsisakka-altaan käyttäminen 17.2.2014 päivätyn suunnitelman¹ mukaisesti sekä kipsisakka-altaan käytön päätyttyä raudan saostuksen sakan ja loppuneutraloinnin sakan sijoittaminen samalle jätealueelle sekä kumoaa tarpeettomana lupamääräyksen 81;
- (20) kumoaa lupamääräykseen 79 kappaleen 3 siltä osin kuin siinä edellytetään huolehtimaan siitä, että kipsisakka-altaassa olevan sakan pH on jatkuvasti vähintään 7;
- (21) kumoaa lupamääräykset 75, 83 ja 86 sekä lupamääräyksen 111 kappaleen 5, koska niissä tarkoitetut kaivannaisjätteen jätealueet eivät kuulu kaatopaikoista annetun valtioneuvoston asetuksen soveltamisalaan;
- (22) kumoaa lupamääräyksen 102 kappaleen 3, koska varoaltaiden rakenteen muuttamiselle ei ole ympäristönsuojellista tarvetta;
- (23) kumoaa lupamääräyksen 117 siltä osin kuin siinä on edellytetty vakuuden asettamista liuoskierrosta poistettujen kemikaalien käsittelyn varmistamiseksi, vesien käsittelyssä muodostuneiden sakkojen ja pilaantuneiden maiden käsittelemiseksi, kaivannaisjätteen jätealueiden toiminnan seurauksena pilaantuneen maaperän kunnostamiseksi ja ensimmäisen vaiheen liuotusalueiden osalta sekä muuttaa lupamääräystä muilta osin vastaamaan todellista kustannustasoa;
- (24) Lisäksi Talvivaara vaatii, että lupapäätökseen sisältyviä lukuisia määräaikoja selvyiden vuoksi pidennetään muutoksenhakuprosessiin kuluneella ajalla.

2 ASIAN TAUSTA

2. Asiassa on kysymys Talvivaaran kaivoksen toiminnalle myönnetyn ympäristöluvan määräysten tarkistamisesta sekä uraanin talteenottolaitoksen osalta kokonaan

¹ Liite 4.

uuden toiminnan luvittamisesta. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ("AVI"), on käsitellyt asian kokonaisuudessaan toiminnan olennaista muuttamista koskevana hakemuksena.

3. Päätös perustuu Talvivaaran luottamuksensuojan ja oikeusturvan kannalta ongelmalliseen lupatekniikkaan. Vaikka asiassa Talvivaaran käsityksen mukaan on kysymys muilta kuin uraanin talteenottolaitosta koskevilta osin lupamääräysten tarkistamisesta, AVI on kuitenkin osittain hylännyt hakemuksen ja näin käytännössä peruuttanut voimassa olevan ympäristöluvan Kolmisopen toimintojen osalta. AVI:n valitseman ratkaisulinjan ei ympäristönsuojelulain (86/2000, "YSL") lupamääräysten tarkistamista koskevien säännösten perusteella pitäisi olla mahdollinen.
4. AVI on päätöksessään myös edellyttänyt uuden lupahakemuksen jättämistä AVI:n ratkaistavaksi ennen sivukivialueiden KL 1 ja KL 2 käyttöönottoa. Asiallisesti myös tämä vastaa voimassa olevan luvan peruuttamista kyseisten toimintojen osalta. Talvivaara haluaakin kyseenalaistaa lupatekniikan, jossa lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä sinänsä sisällytetään jokin toiminta lupaan mutta edellytetään kuitenkin asian tarkempaa käsittelyä erillisessä lupaprosessissa.
5. Lisäksi lupapäätös sisältää lukuisia yksittäisiä määräyksiä, jotka eivät perustu YSL:iin, jätelakiin (646/2011) tai niiden nojalla annettuihin asetuksiin ja jotka siten tulee muuttaa tai kumota.

3 VAATIMUSTEN PERUSTEET

3.1 Aluehallintoviraston päätös hylätä hakemus Kolmisopen toimintojen osalta

6. AVI on hylännyt Talvivaaran lupamääräysten tarkistamishakemuksen Kolmisopen avolouhoksen, toisen vaiheen läjityskasan sekä sivukivialueen osalta (yhdessä "Kolmisopen toiminnot"). Ratkaisua on perusteltu sillä, että uuden avolouhoksen ja siihen liittyvien liuotus- ja jätealueiden avaaminen lisääisivät merkittävästi käsittelyä edellyttävien vesien määrää. AVI on perusteluissaan viitannut myös pölypäästöjen hallintaan. AVI:n käsityksen mukaan Kolmisopen toimintojen aloittaminen vaikeuttaisi erityisesti kaivoksen vesitaseen hallintaa, koska käsittelyä vaativia vesiä kerryttävä alue kasvaisi noin 500 hehtaarilla. Lupapäätös kuitenkin sisältää määräykset ympäristöön sallittavista päästöistä, jotka rajoittavat Talvivaaran koko toimintaa. Nämä määräykset koskisivat myös Kolmisopen toimintoja, jolloin yhtiön on huolehdittava siitä, että koko toimintakokonaisuus pysyy lupamääräysten asettamissa rajoissa.
7. Kolmisopen esiintymän hyödyntäminen on mahdollista aloittaa rakentamatta uusia läjitys- ja sivukivialueita, jolloin Kolmisopen toimintojen vaikutus vesitaseeseen jäisi varsin pieneksi. Jos Kolmisopen alueella avattaisiin vain uusi avolouhos, valuma-alue kasvaisi noin 100–200 hehtaaria. Kokonaisuutena arvioiden tämä olisi vain pieni lisäys koko valuma-alueeseen suhteutettuna. Tuoreen malmin louhinta on vesitaseen hallinnan kannalta ensiarvoisen tärkeää, koska selvitykset ovat

osoittaneet, että tuore malmi sitoo itseensä merkittävän määrän vettä. Tämä puoltaa osaltaan Kolmisopen toimintojen sallimista. Tarvittaessa Kolmisopen toimintojen aloittamisen ajoittamisessa voidaan ottaa huomioon kaivoksen vesitasetilanne eli toimintojen aloittaminen voidaan lykätä aikaan, jolloin vesitaseen hallintaa on edelleen saatu parannettua. Vesienhallintaan liittyviä riskejä on saatu huomattavasti pienennettyä verrattuna vuoden 2013 tilanteeseen.

8. AVI viittaa osana perusteluitaan siihen, että lupapäätöstä 52/2013/1 ei olisi noudatettu. AVI:n käsitys on virheellinen. Lupapäätöstä on noudatettu yksittäisiä poikkeamia lukuun ottamatta ja toiminnan vaikutusalueen vesistöjen tila on jo paranemaan päin. Tämä ilmenee osaltaan myös liitteestä 2.1.
9. Louhinta ja murskaus ovat aiheuttaneet pölyämistä Talvivaaran toiminnan alkuvaiheessa esimerkiksi siitä johtuen, että ennen nykyisen murskauslinjan valmistumista malmia jouduttiin murskaamaan osittain mobiilimurskaimilla avolouhoksessa. Louhinta- ja murskauspölyn synnyn ja leviämisen ehkäisemiseksi on kuitenkin tehty pitkäjänteisesti parannuksia vuodesta 2011 alkaen erityisesti täkkäystä ja kairanreikien tulppausta tehostamalla. Pölypäästöjä on sanotuilla toimenpiteillä saatu merkittävästi vähennettyä. Kolmisopen toimintojen salliminen ei olisi aiheuttanut vaaraa pölypäästöjen merkityksellisestä kulkeutumisesta kaivosalueen ulkopuolelle.
10. Lain vastaisen AVI:n päätöksestä tekee erityisesti se, että Kolmisopen toiminnolle on myönnetty ympäristölupa Talvivaaran kaivosta koskevan ensimmäisen lupaharkinnan yhteydessä². Lupapäätös on annettu toistaiseksi voimassaolevana ja se on sisältänyt lupamääräysten tarkistamisvelvollisuuden. Nyt valituksen kohteena oleva lupapäätös on tehty alkuperäisen luvan lupamääräysten tarkistamista koskevan hakemuksen perusteella. Lupamääräysten tarkistamista koskeva harkinta kohdistuu vain lupamääräyksiin, ei luvan myöntämisen edellytyksiin³, jolloin tarkistamista koskevan hakemuksen käsittelyn yhteydessä ei voida kokonaan hylätä hakemusta ja siten kieltää jo kerran luvitettua toimintaa.
11. AVI on tähän mennessä vakiintuneesti sekä Talvivaaran että muiden luvanvaraisen toiminnan harjoittajien kohdalla tarkoin noudattanut lakiin perustuvaa periaatetta, jonka mukaan luvanvaraisen toiminnan harjoittajan hakemus rajaa ja määrittää käsiteltävän asian. Nyt tästä periaatteesta on poikettu varsin kyseenalaisin perustein.
12. AVI on käsillä olevassa lupapäätöksessä viran puolesta tutkinut, miltä osin hakemuksessa on ollut kysymys lupamääräysten tarkistamista koskevasta hakemuksesta ja miltä osin toiminnan olennaista muuttamista koskevasta hakemuksesta. AVI on päätenyt harkinnassaan ratkaisuun, jossa se on myöntänyt luvan koko Talvivaaran kaivoksen toiminnan olennaiseen muuttamiseen, koska AVI:n käsi-

² Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto, lupapäätös Nro 33/07/1, 29.3.2007.

³ HE 84/1999, 55 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

tyksen mukaan kaivoksen toiminta ei ole vastannut sitä, mitä alkuperäistä lupaa haettaessa oli arvioitu. Näin menetellen AVI on katsonut mahdolliseksi arvioida koko toimintakokonaisuuden sallittavuutta ylipäättään. Johtopäätöksensä AVI on hylännyt Talvivaaran lupahakemuksen tarkistamista koskevan hakemuksen Kolmisopen toimintojen osalta.

13. Talvivaaran käsityksen mukaan edellä kuvatulla tavalla ei ole mahdollista menettellä. Kolmisopen toimintoja ei ole vielä edes aloitettu ja niitä on lupamääräysten tarkistamista koskevassa hakemuksessa käsitelty saman sisältöisinä kuin alkupe-
räisessä lupahakemuksessa. Olemassa olevan luvan kohteena oleva toiminta ei ole Kolmisopen toimintojen osalta muuttunut siten, että kysymys olisi YSL:n 28 §:n 3 momentin tarkoittamasta olennaista toiminnan muuttamista koskevasta lupahakemuksesta, jonka perusteella voitaisiin arvioida luvan myöntämisen edellytysten käsilläolo. AVI:n menettely asiassa on Kolmisopen toimintojen osalta YSL:n ja oikeussuojatakeita ilmentävän luottamuksensuojaperiaatteen vastaista⁴. AVI:n päätös tulee lain vastaisena kumota siltä osin kuin Talvivaaran hakemus on Kolmisopen toimintojen osalta hylätty ja lupa myöntää hakemuksen mukaisena.
14. AVI on lupapäätöksessään jättänyt niin ikään myöntämättä lisäajan Kolmisopen sulkupadon rakentamisen aloittamiselle. Ratkaisun perusteluna on ollut, että jatkoajan myöntämiseksi ei ole syytä, koska lupaa Kolmisopen muille toiminnoille ei ole myönnetty. Kolmisopen sulkupadon rakentaminen on edellytys Kolmisopen toimintojen aloittamiselle. Edellä tässä kappaleessa on osoitettu, että AVI ei ole nyt käsillä olevassa tilanteessa voinut hylätä hakijan ympäristölupahakemusta Kolmisopen toimintojen osalta. Näin ollen lisäajan myöntäminen Kolmisopen sulkupadon rakentamisen aloittamiseen on myös tarpeen.
15. Todettakoon, että Kolmisoppijärvi sijaitsee kokonaisuudessaan Talvivaaran kaivospiirin sisäpuolella, jonka alueesta Talvivaara omistaa suurimman osan ja jonka perusteella maanomistajien käyttöoikeutta on muutoinkin rajoitettu merkittävästi. Näin ollen Kolmisopen sulkupadon rakentamista koskevan määräajan jatkaminen ei kohtuuttomasti vaikuta alueen maanomistajien oikeusasemaan. Lisäaikaa rakentamistoimenpiteiden aloittamiseen tulee myöntää vesilain (264/1961) sallima 3 vuotta ja rakentamisen loppuun saattamiseksi 10 vuotta.
16. Yhteenvedona voidaan todeta, että jo kertaalleen luvitettujen toimintojen hylkääminen nyt käsillä olevan lupamääräysten tarkistamista koskevan hakemuksen käsittelyn yhteydessä on lain vastaista ja kohtuutonta siinäkin mielessä, että uusien lupahakemusten käsittely AVI:n nykyisessä ruuhkautuneessa tilanteessa tulee todennäköisesti kestämään vuosia.

⁴ Hepola Matti: Oikeusvoimaopin transformaatio, s. 481.

3.2 Lupamääräykset, jotka sisältävät kohtuuttoman tarkkoja seurantavelvollisuuksia

17. Valituksen kohteena oleva lupapäätös sisältää useita sellaisia lupamääräyksiä (1, 30, 28 ja 31), jotka edellyttävät reaaliaikaista tai jatkuvatoimista päästöjen mittaamista. Vaaditun mittaustekniikan hankintakustannukset ovat suhteettoman korkeat verrattuna jatkuvatoimisella mittaamisella saavutettavaan hyötyyn. Jatkuvatoiminen tai reaaliaikainen mittaustekniikka on usein myös toimintavarmuudeltaan heikkoa. Riittävä selvilläolovelvollisuus voidaan toteuttaa myös muulla kuin jatkuvatoimisella tai reaaliaikaisella päästöjen mittaamisella.
18. Talvivaara ei sinänsä kiistä toiminnanharjoittajalle kuuluvan selvilläolovelvollisuuden olemassaoloa, mutta kiinnittää huomiota siihen, ettei selvilläolovelvollisuudenkaan nojalla voida vaatia sellaisen tekniikan käyttöönottoa, joka ei ole tarpeen päästöjen laadun, määrän tai vaikutusten luotettavan ja riittävän tarkkailun järjestämiseksi eikä edusta luotettavuudeltaan ja hankintakustannuksiltaan parasta käyttökelpoista tekniikkaa ("BAT").

3.2.1 Lupamääräykset 1 ja 30

19. Lupamääräyksen 1 kappaleessa 2 edellytetään, että tuotantoprosessien sekä vesienkäsittely- ja hallintajärjestelmien ohjaus- ja seurantajärjestelmiä on kehitettävä siten, että ne tuottavat luvan saajalle sellaista *reaaliaikaista* tietoa, jonka perusteella pystytään arvioimaan myös tällä päätöksellä asetettujen toiminnan ympäristönsuojeluvaatimusten täyttyminen.
20. Lupamääräyksen 30 mukaan rikkivety- ja VOC -päästöjen puhdistamisessa käytettävien kaasunpesureiden ja hiukkasten poistossa käytettävien tekstiilisuodattimien ohjaus- ja tarkkailujärjestelmiä on edelleen kehitettävä siten, että ne tuottavat luvan saajalle sellaista *reaaliaikaista* tietoa, jonka perusteella säädetään puhdistinlaitteiden toimintaa ja huoltotoimenpiteitä siten, että tällä päätöksellä asetetut raja-arvot alittuvat.
21. Yleisluontoiset lupamääräykset, joilla asetetaan käytännössä koko toimintaa koskeva velvoite tuottaa reaaliaikaista tietoa, ovat omiaan aiheuttamaan sekaannusta siitä, millaista mittaustekniikkaa Talvivaaran on toiminnassaan tarpeen käyttää. Lupamääräykset 1 ja 30 eivät tältä osin täytä lupamääräyksiä koskevaa selkeyden vaatimusta, jonka mukaan toiminnanharjoittajan on pystyttävä arvioimaan itseensä lupapäätöksessä kohdistettavat velvoitteet. Nyt valituksen kohteena olevasta päätöksestä ei esimerkiksi ilmene, mikä ero jatkuvatoimisella mittauksella ja reaaliaikaisella mittauksella on. Reaaliaikaisen tiedon jatkuva tuottaminen kaikista kaivostoimintaan liittyvistä prosesseista on käytännössä mahdotonta.
22. Lupamääräyksen 1 kappaletta 2 ja lupamääräystä 30 on oikeusvaikutuksiltaan epäselvinä ja kohtuuttomina sekä suhteellisuusperiaatteen vastaisina muutettava siten, että ei edellytetä reaaliaikaisen tiedon tuottamista. Lupamääräyksistä ai-

heutuisi merkittäviä lisäkustannuksia ilman että ne edistäisivät ympäristönsuojellisia tavoitteita.

3.2.2 Lupamääräykset 28 ja 31

23. Lupamääräyksen 28 kappaleessa 5 edellytetään, että vähintään yhdestä metallitehtaan kaasunpesurin jälkeisestä päästökohteesta on mitattava rikkivety päästöt jatkuvatoimisesti 1.1.2015 lähtien. Vastaavasti lupamääräyksen 31 kappaleessa 2 määritellään, miten jatkuvatoimista mittausta on tulkittava suhteessa lupaan sisältyvien päästöraja-arvojen noudattamiseen.
24. Talvivaara toteaa, että jatkuvatoimiset rikkivety päästöjen mittaamiseen tarkoitetut laitteet ovat hankintahinnaltaan erittäin kalliita (n. 100 000 euroa /analysointijärjestelmä), vaikka niiden toimintavarmuus on huono ja ne rikkoutuvat helposti. Jatkuvatoiminen mittaus vaatisi näytekaasun suodatuksen ja kuivauksen. Rikkivetyä ei voi mitata sellaisenaan infrapunamittauksella, vaan se tulisi hapettaa TRS:ksi, mikä vaatii edelleen mittaukselle esikäsittelyä. Mittauskaala valmiille laitteistoille on kapea eivätkä mittauslaitteistot kestä pitoisuuden vaihtelua. Mittauslaitteen tyyppistä riippuen anturi ei välttämättä palaudu korkean mitatun pitoisuuden jälkeen käyttökelpoiseksi, mikä kasvattaa kohtuuttomasti käyttökustannuksia.
25. Mittalaitteiden toimivuus ja mittausten luotettavuus ja säännöllisyys ovat Talvivaaran käsityksen mukaan ympäristönsuojelun kannalta olennaisempia seikkoja kuin mittausten reaaliaikaisuus. Luotettavat, kohtuullisessa aikataulussa saatavat mittaustulokset ovat tärkeämpiä toiminnan vaikutustarkkailun kannalta kuin tyyppillisesti toistuvilla häiriöillä alttiit, uutta tekniikkaa edustavat jatkuvatoimiset tai reaaliaikaiset mittaukset. Häiriötilanteiden selvittely myös sitoo huomattavan paljon yhtiön resursseja.
26. Edellä mainituista syistä jatkuvatoiminen rikkivety päästöjen mittaustekniikka ei vielä ole teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoista, joten Talvivaara katsoo, että kysymys ei ole BAT:n mukaisesta tekniikasta eikä sitä voida edellyttää ympäristöluvan määräyksissä.
27. Ympäristönsuojelun näkökulmasta riittävä rikkivety päästöjen tarkkailu voidaan toteuttaa muutoinkin. Esimerkiksi tällä hetkellä käytössä oleva mittaustapa (ampullimittaus jokaisen vuoron aikana) on riittävä seurantatapa. Tästä on osoitukseksi, että vuoden 2013 aikana rikkivety pitoisuudet alittivat luparajan kaikilla mittauskerroilla. Lupamääräyksen 28 perusteluissa on todettu, että jatkuvatoiminen mittaus palvelee myös rikkivety pesurien toiminnan optimointia. Pesurien optimointi voidaan kuitenkin toteuttaa muutoinkin. Pesurien toiminnan optimoinnin kannalta oleellisempaa on tasainen prosessiajo ja prosessin sisäisten, ohjauksen kannalta tärkeiden parametrien seuranta. Pesutuloksen optimoinnin kannalta mittaaminen pesurien jälkeen ei anna riittävää tietoa säätämiseen, vaan kannattavampaa on seurata prosessiparametrejä, kuten virtaustietoja, painetta ja ilma-

määrää, jotka ovat jo jatkuvassa seurannassa. Aiemmin kuvatuilla, joka vuorossa tehtävillä ampullimittauksilla hönkäpesurien jälkeen voidaan tuottaa riittävästi prosessinohjausta tukevaa tietoa pesutuloksesta. Edellä sanotusta johtuen, jatkuvatoimista mittaamista edellyttävät lupamääräykset ovat myös suhteellisuusperiaatteen vastaisia, koska merkittäväällä investoinnilla ei saavuteta ympäristönsuojellista hyötyä.

28. Lupamääräyksen 28 kappale 5 ja lupamääräyksen 31 kappale 2 on kumottava lain vastaisina.

3.3 Lupamääräykset, jotka edellyttävät liikesalaisuuksien tai jopa sisäpiirintiedon paljastamista

29. Valituksen kohteena oleva lupapäätös sisältää useita määräyksiä, joissa edellytetään hyvin yksityiskohtaisen, Talvivaaran tuotantoprosesseja koskevan tiedon toimittamista valvovalle viranomaiselle tai muille tahoille. Kyseiset lupamääräykset edellyttävät liikesalaisuuksien tai jopa sisäpiirintiedon toimittamista viranomaisille. Talvivaaran toiminnasta aiheutuvien ympäristövaikutusten riittäväksi seuraamiseksi valvova viranomainen tarvitsee tiedon toiminnasta aiheutuvien päästöjen määristä, pitoisuuksista ja muista ominaisuuksista (esimerkiksi haihtuvuus ja liukenevuus). Sen sijaan yksityiskohtainen prosessin toimintaa koskeva tieto ei ole valvovalle viranomaiselle tarpeen, vaan ainoastaan aiheuttaa riskin Talvivaaran olennaisimpien liikesalaisuuksien paljastumisesta. Ongelmallisia ovat erityisesti seuraavat lupamääräykset:

- (1) Lupamääräyksessä 11 edellytetään, että luvan saajan on selvitettävä koko Talvivaaran kaivoksen toiminnan uraanitase ja käytettävä sitä osana käyttötarkkailua ja ympäristöön aiheutuvien ympäristöpäästöjen tarkkailua. Taseesta on käytävä ilmi uraania sisältävien jätevesien ja jätteiden uraanipitoisuus sekä ilmaan aiheutuvat uraanipäästöt. *Uraanitase ja sen laadintaperusteet on esitettävä Kainuun ELY-keskukselle ja Säteilyturvakeskukselle osana käyttö-, päästö- ja vaikutustarkkailusuunnitelmaa.* Tasetta on tarkennettava toiminnasta saatavan tiedon perusteella. *Uraanitase on liitettävä osaksi toiminnan vuosiraportointia.* Luvan saajan on selvitettävä Säteilyturvakeskuksen hyväksymällä tavalla myös muiden luonnon radioaktiivisten aineiden pitoisuudet malmissa, sivukivessä, ensimmäisen- ja toisen vaiheen liuotuksessa, tuotteissa, prosessi- ja kaivannaisjätteissä, jätealueiden suoto- ja valumavesissä ja vesistöön johdettavassa vedessä sekä niiden liukenevuus liuotusprosessissa ja mahdollisesti ilmaan haihtuva osuus. *Selvityksen tulokset on raportoitava Säteilyturvakeskuksen lisäksi Kainuun ELY-keskukselle se-*

kä Sotkamon kunnan ja Kajaanin kaupungin ympäristönsuojelu- ja terveydensuojeluviranomaisille.

- (2) Lupamääräyksen 12 kappaleen 2 mukaan luvan saajan on tehtävä edustava selvitys uraanin talteenottolaitoksen talteenotto-prosessin *toimivuudesta, tehokkuudesta* ja käytettävien uutto- ym. kemikaalien mahdollisesta pääsystä PLS-liuokseen sekä ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin talteenotto-prosessin tehostamiseksi ja kemikaalien karkaamisen estämiseksi. *Selvitys mahdollisine toimenpide-esityksineen ja toteuttamisaikatauluineen on toimitettava Kainuun ELY-keskukselle* tiedoksi osana ympäristönsuojelun vuosiyhteenvetoa ensimmäisen uraanin talteenottolaitoksen kokonaisen toimintavuoden jälkeen.
- (3) Lupamääräyksen 18 kappaleen 1 mukaan luvan saajan on laadittava liuotusprosessin toimivuuden ja hallinnan parantamista koskeva suunnitelma. Sen tulee sisältää muun muassa *perusteellinen analyysi liotusprosessissa todettujen ongelmien syistä ja niiden ratkaisumahdollisuuksista sekä toimenpide-esitys liuotus-prosessin tehostamiseksi ja ylläpitämiseksi eri tilanteissa*. Suunnitelmaan on liitettävä *yksityiskohtainen esitys ympäristön kannalta keskeisten haitallisten aineiden (mm. nikkeli, koboltti, sinkki, kupari, uraani, rauta, alumiini, metallit, rikki, natrium, mangaani) taseesta ja kulkeutumisesta prosessissa*. Suunnitelmassa on tarkasteltava *kasoihin saostuvien sakkojen (jarosiitti, yms.) pysyvyyttä ja merkitystä liuotusprosessin toimivuudelle ja mahdollisuutta saostaa sakat laitosmaisesti ennen kasoille kulkeutumista*. *Suunnitelma on toimitettava hakemusasianna aluehallintoviraston ratkaistavaksi viimeistään 28.2.2015*.
- (4) Lupamääräyksen 38 kappaleiden 2 ja 3 mukaan louhittu malmi on siirrettävä murskaus- ja agglomerointiprosessin jälkeen hihnakuljettimilla ensimmäisen vaiheen liuotusalueelle. Ensimmäisen vaiheen liuotusprosessista siirrettävän malmin osalta tavoitearvona on, että 85 % malmin sisältämästä nikkelistä on liuennut, ennen malmin siirtämistä toisen vaiheen liuotukseen. Luvan saajan on *raportoitava Kainuun ELY-keskuksen kanssa sovittavalla tavalla toiseen liuotusvaiheeseen siirretyn malmin*

määrät ja pitoisuudet sekä tavoitearvon alittumisen syyt.

- (5) Lupamääräyksen 110 kappaleen 2 mukaan *sulkemissuunnitelmaan on liitettävä myös suunnitelma liuotusprosessien hallitukseksi alasajamiseksi sekä jätealueiden ja jätevesipäästöjen hallitsemiseksi tilanteessa, jossa kaivoksen toiminta keskeytyy osittain tai kokonaan normaalia huoltojaksoa pidemmäksi ajaksi.*

30. On ymmärrettävää, että Talvivaaran kaltaisen julkisuudessa käsitellyn tapauksen osalta halutaan mahdollisimman paljon tietoa toiminnasta. Lupamääräyksillä asetettavia raportointivelvollisuuksia on kuitenkin arvioitava oikeudellisista lähtökohdista, jolloin olennaista on

- (1) minkälaiseen tietoon YSL:n perustuvat ympäristönsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeudet kohdistuvat;
 (2) minkälainen tieto on tarpeen toiminnan valvomiseksi ja
 (3) minkälainen tieto on liikesalaisuutena ja arvopaperimarkkinalain (746/2012) nojalla erityisasemassa.

31. YSL:n 46 §:n mukaan ympäristöluvassa on annettava määräykset toiminnan käyttötarkkailusta sekä päästöjen ja toiminnan vaikutusten tarkkailusta. Luvassa on myös määrättävä siitä, miten seurannan ja tarkkailun tulokset arvioidaan ja miten tulokset toimitetaan valvontaviranomaiselle. Toiminnanharjoittaja voidaan myös määrätä antamaan valvontaa varten muita tarpeellisia tietoja. Säännöksen lähtökohtana on varmistaa toisaalta toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuuden ja toisaalta valvojan viranomaisen riittävän tiedonsaannin toteutuminen. YSL:n tarkoitus on säädellä pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen päästöjä. Ympäristölupaa valvojan valvontaviranomaisen kannalta olennaisia ovat siis tiedot, jotka liittyvät toiminnan päästöihin ja toiminnan vaikutuksiin. Yksityiskohmainen tieto prosessin sisäisistä seikoista ei kuulu ympäristönsuojeluviranomaisten ennakkovalvonnallisen norminantotoimivallan piiriin eikä myöskään ole tarpeen viranomaisen valvontatehtävän suorittamiseksi.

32. Talvivaara on käyttänyt satoja miljoonia euroja prosessinsa kehittämiseen ja sen käyttäytymisen mallintamiseen. Näillä investoinneilla saavutettu tieto on Talvivaaran biokasaliuotukseen ja sulfidisaostukseen perustuvaan teknologiaan nojaavan liiketoiminnan ja siten Talvivaaran liikesalaisuuksien ydin. Edellä mainittujen lupamääräysten mukaiset selvitykset ja raportoinnit paljastaisivat Talvivaaran käytössä olevan sulfidisaostuksen, uraanin talteenottomenetelmän ja bioliuotuksen yksityiskohdat, jotka ovat liikesalaisuuksia ja siten salassapidettäviä.

33. Lisäksi Talvivaara huomauttaa, että listattuna pörssiyhtiönä se on arvopaperimarkkinalainsäädännön sekä pörssin sääntöjen mukaisten tiedottamista koskevien velvollisuuksien sitoma. Arvopaperimarkkinalain 6 luvun 6 § mukaan arvopa-

perin arvoon olennaisesti vaikuttavan julkistamattoman tiedon ilmaiseminen jollekin taholle johtaa velvollisuuteen julkistaa tieto samanaikaisesti eli toimittaa se kaikkien sijoittajien saataville. Muun muassa prosessin eri vaiheessa ilmenevät pituisuudet ja arvo-aineiden talteenoton tehokkuus voivat olla tietoja, jotka voivat konkreettisesti vaikuttaa Talvivaaran osakkeiden arvostukseen ja näin ollen olisivat siten sisäpiiritietoja.

34. Liian yksityiskohtaiset selvitys- ja raportointivelvoitteet johtavat ristiriitaan arvopaperimarkkinalainsäädäntöön liittyvien tiedotusvelvollisuuksien kanssa. Edellä luetellut lupamääräykset tulee näin ollen kumota.

3.4 Pilaantuneiden maiden tilapäinen varastointi

35. Talvivaaran kaivosalueelle on varastoituna vuoden 2012 kipsisakka-allasvuodon seurauksena pilaantuneita maita. Yhtiö ei ole vielä hakenut lupaa pilaantuneiden maamassojen käsittelyyn, vaan on ilmoittanut, että loppusijoitus- ja hyötykäyttömahdollisuudet selvitetään välivarastoinnin aikana. Tarvittaessa lupaa massojen käsittelyyn on ollut tarkoitus hakea erikseen. Massoja ei tällä hetkellä käsitellä tai esikäsitellä alueella, vaan niitä ainoastaan tilapäisesti varastoidaan, kunnes on ratkaistu, mitä massoille tullaan tekemään.
36. Edellä sanotusta huolimatta lupamääräyksessä 14 määrätään, että kipsisakka-altaan vuodon seurauksena poistettuja pilaantuneita maamassoja saa *esikäsitellä* kaivosalueella olevissa pilaantuneiden maamassojen kuivattamiseen ja välivarastointiin tehdyissä väliaikaisissa rakenteissa ja altaissa ennen siirtoa maamassojen laatua vastaavan kaatopaikkaluokituksen omaavalle, ympäristöluvan saaneelle kaatopaikalle loppusijoitettavaksi.
37. Yhtiö ei ole hakenut lupaa pilaantuneiden maiden käsittelytoiminnalle eivätkä alueella olevat pilaantuneet massat edellytä tällä hetkellä välitöntä käsittelyä. Kysymys on tilapäisestä välivarastoinnista ennen kuin päätetään, millaista käsittelyä massat edellyttävät, voidaanko niitä hyödyntää tai mihin massat mahdollisesti loppusijoitetaan. Varsinainen käsittely tai loppusijoitus edellyttää, että toiminnalle on lupa mutta sitä tullaan hakemaan erikseen, kun tiedetään, mitä toimenpidettä varten lupaa haetaan.
38. Nyt käsillä olevaan lupapäätökseen ei voida sisällyttää määräyksiä pilaantuneiden maiden käsittelystä. Lupamääräyksen 14 kappale 1 on kumottava ja kappaletta 2 muutettava siten, että erillistä ympäristölupaa pilaantuneiden maiden käsittelylle haettava 30.6.2014.

3.5 Vesipäästöjä koskeva lupamääräys

39. AVI on 31.5.2013 antamallaan lupapäätöksellä Nro 52/2013/1 antanut Talvivaaran toimintaa koskevat määräykset koskien jätevesien varastointia, puhdistamista ja johtamista Oulujoen ja Vuoksen vesistöihin. Lupapäätös on täytäntöönpanokelpoinen, mutta ei lainvoimainen ja asian käsittely on vireillä Vaasan hallinto-

oikeudessa. Nyt valituksen kohteena oleva lupapäätös jää epäselväksi siltä osin, annetaanko vesipäästöjä koskevat määräykset samansisältöisinä, kuin ne olivat lupapäätöksessä Nro 52/2013/1 päätöksen antamishetkellä vai sellaisina kuin ne muutoksenhaun jälkeen tulevat lainvoimaisiksi. Lupapäätöksestä voi saada sen käsityksen, että AVI on tarkoittanut antaa jo kertaalleen muutoksenhaun kohteena olevat lupamääräykset uudelleen siten kuin ne ilmenevät päätöksen liitteestä 3.

40. Yllä kuvattu lupateknikka tekisi Talvivaaran valituksen lupapäätöksestä Nro 52/2013/1 hyödyttömäksi ja johtaisi yhtiön kannalta kestävämpään tilanteeseen siinä tapauksessa, että hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus muuttaisi lupapäätöstä Nro 52/2013/1 Talvivaaran eduksi. AVI:n valitsema lupateknikka on oikeudellisesti arveluttava ja luottamuksensuojaperiaatteen vastainen. Tästä syystä lupamääräystä 15 on muutettava siten, että käsiteltyjen vesien varastoinnissa, puhdistamisessa ja johtamisessa sekä niistä aiheutuvien vahinkojen korvaamisessa ja kompensoimisessa on noudatettava aluehallintoviraston 31.5.2013 antaman päätöksen lupamääräyksiä 5, 6, 7, 8, 8a, 9, 9a, 12, A, B, D, E, F, G, K, 96a, 97, 98, 98a, 100a ja 100b *sellaisina kuin ne ovat päätöksen saatua lainvoiman hallintolainkäyttöprosessin jälkeen*.
41. Jos hallinto-oikeus katsoo, että lupamääräystä 15 ei voida muuttaa yllä kuvatulla tavalla, Talvivaara toissijaisesti uudistaa nyt valituksen kohteena olevan päätöksen osalta 1.7.2013 päivätyssä valituksessa⁵ ja sitä täsmentäneessä 15.5.2014 vastaselityksessä⁶ esittämänsä vaatimukset.

3.6 Vesienkäsittelyssä muodostuvien sakkojen tilapäinen varastointi

42. Lupamääräyksen 20 kappaleen 2 mukaan luvan saaja saa *esikäsitellä* vesienkäsittely-yksiköistä poistettavia sakkoja Tammalammen geotuubikentällä ja Kortelamman vesienkäsittely-yksiköiden altaissa ennen siirtoa sakkojen laatua vastaavan kaatopaikaluokituksen omaavalle, ympäristöluvan saaneelle kaatopaikalle loppusijoitettavaksi. Tältä osin Talvivaara toteaa, että sakkoja ei esikäsitellä alueella, vaan ainoastaan varastoidaan tilapäisesti ennen loppusijoitusta, jota varten tullaan hakemaan lupamääräyksenkin mukaan erillinen lupa.
43. Koska kysymys ei ole jätelain tarkoittamasta jätteen käsittelystä Talvivaara vaatii, että lupamääräyksen 20 kappale muutettaisiin kuulumaan seuraavasti: Luvan saaja saa *tilapäisesti varastoida* vesienkäsittely-yksiköistä poistettavia sakkoja Tammalammen geotuubikentällä ja Kortelamman vesienkäsittely-yksiköiden altaissa ennen loppusijoittamista erillisessä lupaharkinnassa sallitulla tavalla.

⁵ Liite 1

⁶ Liite 2

3.7 Melua koskevat lupamääräykset

44. Lupamääräyksen 33 kappaleen 3 mukaan kaivosalueen ulkopuolella selvästi kuul-
tavissa olevaa kapeakaistaista melua on rajoitettava meluntorjuntatoimenpitein
viipymättä tällaisen melun havaitsemisesta, vaikka aiheutuvat ympäristömeluta-
sot eivät ylittäisi lupamääräyksen raja-arvoja. Talvivaara katsoo, että tällaisia tul-
kinnanvaraisia määräyksiä ei lainkaan tulisi sisällyttää ympäristölupapäätökseen.
Melun häiritsevyys koetaan subjektiivisesti, jolloin myös valvovan viranomaisen
on vaikeaa arvioida, milloin määräystä on rikottu. Lupamääräys tulee oikeusvai-
kutuksiltaan epäselvänä kumota.
45. Lupamääräyksen 33 kappaleen 4 mukaan tavoitteena on, ettei toiminnasta aiheu-
tuva melutaso ylitä 1.3.–31.8. lähimpien loma-asuntojen piha-alueella päivällä
(klo 07–22) A-painotettua ekvivalenttitasoa 45 dB(A) ja yöllä (klo 22–07) A-
painotettua ekvivalenttitasoa 40 dB(A). Luvan saajan on Kainuun ELY-keskuksen
kanssa sovittavalla tavalla raportoitava näiden tavoitetasojen ylitykset sekä arvi-
oitava mahdollisuudet niiden saavuttamiseksi. Lupamääräys tulee oikeusvaikutuk-
siltaan epäselvänä kumota. Lupamääräyksen 33 kappaleessa 1 annetut raja-arvot
riittävät rajoittamaan meluvaikutukset haitattomalle tasolle.
46. Lupamääräyksen 34 mukaan tehokas meluntorjunta on otettava huomioon konei-
den ja laitteiden suunnittelussa, valinnassa, käytössä ja kunnossapidossa sekä
mahdollisissa uusimisissa. *Kompressorit, puhaltimet, sähkömoottorit ja muut vas-
taavat pistemäiset ja kiinteät melun päästölähteet on koteloitava* melun vaimen-
tamiseksi ja melun leviämisen estämiseksi. Toteutetuista meluntorjuntatoimenpi-
teistä on raportoitava ympäristönsuojelun vuosiyhteenvedon yhteydessä. YSL:n
43 §:n mukaan päästöraja-arvoja koskevat määräykset on perustettava BAT:iin
mutta lupamääräyksissä ei kuitenkaan voida velvoittaa käyttämään mitään tiettyä
tekniikkaa. Lupamääräyksessä 33 on asetettu kaivotoiminnan aiheuttamalle melu-
tasolle raja-arvot. Lupapäätöksessä ei sen lisäksi tulisi antaa määräyksiä siitä,
millä keinoilla raja-arvot saavutetaan, vaan tekniikka tulisi jättää toiminnanhar-
joittajan valittavaksi. Lupamääräys 34 on kumottava siltä osin kuin siinä edellyte-
tään kompressorien, puhaltimien, sähkömoottorien ja muiden vastaavien melu-
lähteiden koteloimista.

3.8 Ilmapäästöjä koskevat lupamääräykset

47. Lupamääräyksissä 22–24, 28 ja 29 on tiukennettu ilmaan johdettavien päästöjen
raja-arvoja, sillä perusteella, että Talvivaaran käytössä olevilla laitteistoilla on
mahdollista päästä aikaisempia lupamääräyksiä parempiin puhdistustuloksiin.
Voimassa olevan luvan mukaisesta päästötasosta ei ole aiheutunut ympäristön pi-
laantumista joten perustetta päästörajojen tiukentamiselle ei ole. Lupamääräyksiä
tulee muuttaa siten, että ulkoilmaan johdettavan poistoilman hiukkaspitoisuus saa

olla enintään 10 mg/m³(n) ja ulkoilmaan johdettava rikkivetypitoisuus enintään 50 mg/m³(n).

3.9 Liuotusalueita koskevat lupamääräykset

48. Lupamääräyksessä 39 edellytetään, että luvan saajan on selvitettävä ensimmäisen vaiheen liuotusalueiden pohjarakenteiden (salaojitus, HDPE-kalvo ja sen alla oleva bentoniittimatto) kestävyyttä säännöllisesti kasojen purun ja uusien kasojen kasaamisen välissä. Selvityksen on katettava kaikkien mainittujen materiaalien toimivuuden kannalta olennaisten ominaisuuksien tutkimisen. Rakenteiden kunnon säännöllinen selvittäminen on yhdistettävä kaivoksen käyttötarkkailuun ja siitä on raportoitava vuosittain ympäristönsuojelun vuosiyhteenvedossa. Tarkempi suunnitelma rakenteen kestävyuden käyttötarkkailusta, joka sisältää mm. esityksen näytteenottotiheyksistä ja -paikoista ja määrittämisistä on toimitettava Kainuun ELY-keskukselle vuoden 2014 loppuun mennessä. Mikäli tarkkailu osoittaa, että käytössä oleva rakenneratkaisu ei ole toiminut ympäristön pilaantumisen estämisen kannalta odotetulla tavalla, on luvan saajan toimitettava aluehallintovirastoon ympäristölupahakemuksena esitys toimenpiteistä liuotuskasan pohjarakenteen parantamiseksi.
49. Ensimmäisen vaiheen liuotusalueen pohjarakenteen kalvon alapuolisten kerrosten tutkiminen aiheuttaa vuotoriskin, jos kalvosta otetaan näytepalloja. Lupamääräys heikentää ympäristönsuojelun tasoa ja Talvivaara esittää lupamääräystä muutettavaksi siten, että siinä ei edellytetä näytteenottoa HDPE-kalvosta tai sen alapuolisista rakenteista. Talvivaara ehdottaa sen sijaan, että lupamääräyksessä edellytettäisiin esitettäväksi ELY:lle tarkkailuohjelma ensimmäisen vaiheen liuotusalueen pohjarakenteen kunnon tarkkailemiseksi. Talvivaaran näkemyksen mukaan rakenteiden toimivuutta ja kuntoa voidaan seurata tiivisrakenteita rikkomatta.
50. Toisen vaiheen liuotusalueen pohjarakennetta koskevan lupamääräyksessä 41 kappaleessa 2 edellytetään, että pohjarakenteeseen tulee kuulua salaojitusputkittettu kuivatuskerros. Salaojitusputkella liuotusalueen pohjarakenteessa ei ole ympäristönsuojelullista merkitystä. Kuivatusrakenteen louhekerros itsessään toimii salaojana, joten erillistä putkitusta ei ole tarpeen vaatia ympäristöluvan määräyksissä. Liuos kerätään kuivatuskerroksesta kallistusten ja kokoojajojien avulla altai-siin.

3.10 Jätteitä koskevat lupamääräykset

3.10.1 Jätteiden luokittelu

51. Lupamääräyksessä 46 on luokiteltu Talvivaaran toiminnassa syntyvät jätteet. Talvivaaran käsityksen mukaan luokittelu vaaralliseksi jätteeksi on virheellinen esi-neutralointisakan, raudansaostuksen sakan ja loppuneutralointisakan osalta. Näiden jakeiden osalta jätteiden ominaisuuksia on selvitetty myös AVI:lle toimitetus-

sa raportissa⁷, jossa kyseisten jakeiden vaaraominaisuudet on arvioitu jäteasetuksen (179/2012) mukaisesti.

52. Rautasakan osalta on yksiselitteisesti todettu, että sakalla ei ole vaaraominaisuuksia. Esineutralointisakan osalta raportin johtopäätöksenä on, että sinkkipitoisuudet ovat muutamia kertoja kertaluonteisesti ylittäneet vaarallisen jätteen raja-arvopitoisuuden. Pitoisuusylitykset ovat liittyneet tilapäisiin prosessihäiriöihin. Sinkki esiintyy esineutralointisakassa sinkkisulfidina, jolla ei aineiden vaaraominaisuudet määrittävän EU:n CLP-asetuksen mukaan ole vaaraominaisuuksia. Esineutralointisakkaa ei siten voida sinkkipitoisuuden perusteella luokitella vaaralliseksi jätteeksi. Esineutralointisakassa esiintyneet yksittäiset kadmium- ja kuparipitoisuudet eivät myöskään riitä perusteluksi sille, että esineutralointisakka luokiteltaisiin vaaralliseksi jätteeksi, koska sakan mediaanipitoisuudet ovat kuitenkin olleet hyvin alhaisia. Esineutralointisakkaa ei sen ominaisuuksia kokonaisuutena arvioiden tule luokitella vaaralliseksi jätteeksi.
53. Loppuneutralointisakan osalta raportissa on todettu, että sinkkipitoisuus on ylittänyt vaarallisen jätteen raja-arvon muutamia kertoja vuonna 2012. Myös tältä osin pitoisuusylitykset ovat liittyneet tilapäisiin prosessihäiriöihin. Vuonna 2013 sinkkipitoisuudet ovat olleet alhaisia. Talvivaara korostaa, että jätejätettä ei tule yksittäisten pitoisuusylitysten perusteella luokitella vaaralliseksi jätteeksi. Perustetta loppuneutralointisakan luokittelun vaaralliseksi jätteeksi ei ole.
54. Lupamääräyksen 46 taulukossa on mainittu myös jäteluokka "liuotuskierrosta poistettu nestemäinen kemikaali". Tältä osin Talvivaara toteaa, että liuokset ovat osittain palautettavissa kaivoksen prosesseihin ja osittain sekoittuneet käsittelyä vaativiin jätevesiin. Liuokset eivät ole jätettä siltä osin, kuin ne voidaan palauttaa kiertoon. Jätevesi taas ei kuulu jätelain soveltamisalaan eikä jätevesiä luokitella jätelain ja -asetuksen järjestelmän mukaan. Lupamääräys 46 tulee tältä osin kumota.
55. Lupamääräyksen 47 mukaan vesienkäsittelyssä muodostuvat sakat on luokiteltu niin ikään vaarallisiksi jätteiksi (19 02 05*). Vesienkäsittelyssä muodostuneiden sakkojen käsittely tullaan luvittamaan erillisessä lupamenettelyssä lupamääräyksen 20 mukaisesti. Koska nyt käsillä olevan luvan ei Talvivaaran käsityksen mukaan pitäisi lainkaan koskea vesienkäsittelyssä muodostuneiden sakkojen käsittelyä, ei tässä lupapäätöksessä ole myöskään edellytyksiä määrätä vesienkäsittelyssä muodostuvien sakkojen luokittelusta. Lupamääräys 47 tulee kumota.

3.11 Sivukivialueita koskevat määräykset

56. Lupamääräyksen 65 kappaleen 2 mukaan sivukivialueita KL1 ja KL2 ei saa ottaa käyttöön ennen lupamääräyksen 71 tarkoittaman suunnitelman ratkaisua. Lupa-

⁷ Ramboll Finland Oy: Talvivaara Sotkamo Oy, Selvitys kaivoksen jätteiden ja jätealueiden luokittelun päivytstarpeesta, 2.12.2013. Liite 3.

määräyksessä 71 määrätään, että luvan saajan on toimitettava aluehallintovirastoon hyväksyttäväksi uusia sivukiven jätealueita (KL1 tai KL2) ja niihin liittyviä suotovesialtaita sekä patoja koskevat yksityiskohtaiset rakennussuunnitelmat, työselostukset ja laadunvalvontasuunnitelmat ja jätealueen käyttö- ja kunnossapitosuunnitelma sekä alustava sulkemissuunnitelma vähintään yhtä vuotta ennen kunkin kohteen rakentamisen aloittamista.

57. Nyt valituksen kohteena oleva päätös on seurausta Talvivaaran kaivoksen toiminnalle jo kertaalleen myönnetyn lupapäätöksen määräysten tarkistamista koskevasta hakemuksesta. Tällaisen hakemuksen käsittelyn yhteydessä tulee keskittyä lupamääräysten arviointiin, ei koko toiminnan sallittavuusedellytysten uudelleenarviointiin. YSL ei sisällä säännöksiä, joiden nojalla AVI voisi velvoittaa toiminnanharjoittajan hakemaan uudelleen lupaa jo kerran sallitulle toiminnalle, jos toimintaa ei ole olennaisesti muutettu. Nyt käsillä olevassa tilanteessa jätealueita KL 1 ja KL 2 ei ole vielä alettu rakentamaan eivätkä niitä koskevat suunnitelmat ole muuttuneet sitten alkuperäisen luvan myöntämishetken.
58. Lupateknikka, jossa sinänsä myönnetään toiminnalle ympäristölupa mutta veloitetaan toiminnanharjoittaja hakemaan useita myönnettyyn lupapäätökseen linkittyviä lupia, ei ole oikeudellisesti perusteltavissa. AVI:lla ei ole toimivaltaa tässä vaiheessa määrätä Talvivaaraa hakemaan uutta lupaa sivukivialueiden KL 1 ja KL 2 rakentamiseksi. Tarvittavat lupamääräykset olisi tullut antaa nyt valituksen kohteena olevan lupapäätöksen yhteydessä. Lupateknisesti ratkaisu on myös hyvään hallintoon kuuluvan luottamuksensuojaperiaatteen vastainen. Luvan myöntävän ja valvovan viranomaisen roolit on perustellusti eriytetty vuonna 2010 toteutetussa ympäristöhallinnon uudistuksessa. Nyt AVI kuitenkin on ottamassa itselleen valvovan viranomaisen roolin, kun se edellyttää Talvivaaralta lukuisia ”liitännäislupahakemuksia”, jotka on vakiintuneesti toimitettu aina valvovalle viranomaiselle ennen rakentamisen aloittamista tai sen aikana. Valittu luvitusratkaisu ei myöskään tule käytännössä toimimaan AVI:n ruuhkaantuneen lupien käsittelytilanteen vuoksi ja tulee aiheuttamaan merkittävää haittaa Talvivaaran toiminnalle. Lupamääräyksen 65 kappale 2 ja lupamääräys 71 on kumottava.
59. Lisäksi Talvivaara vaatii muutettavaksi lupamääräyksen 68 kappaleen 3 kuulumaan ”vaihtoehtoisena mineraalisena eristeenä käytettävän bentoniittimaton on vastattava vedenläpäisevyysarvoltaan 1 m maa-ainesta, jonka vedenläpäisevyys on $5 \cdot 10^{-8}$ m/s”. Tällä vaihtoehtoisella toteutustavalla saavutetaan vastaava ympäristönsuojelun taso kuin lupamääräyksen kappaleessa 2 edellytetyllä metrin paksuisella moreenikerroksella.

3.12 Esineutralointisakan sijoittamista koskevat määräykset

60. Lupamääräyksen 65 kappaleen 3 mukaan Kuusilammen toisen vaiheen liuotuskasan alla olevalle sivukiven jätealueelle saa 31.10.2015 asti sijoittaa myös metallitehtaalta muodostuvan esineutralointisakan edellyttäen, että sakka täyttää sille lupamääräyksessä 74 asetetut vaatimukset. Lupamääräyksen mukaan alueet, joil-

le sakkaa on sijoitettu, luokitellaan vaarallisen jätteen kaatopaikaksi. Lupamääräyksen 73 kappaleen 1 mukaisesti esineutralointisakka tulee 1.11.2015 alkaen sijoittaa tarkoitusta varten rakennetulle uudelle kaatopaikalle.

61. Talvivaara katsoo, että edellytykset esineutralointisakan sijoittamiselle kaikille sivukivien läjitysalueille alkuperäisen luvan mukaisesti ovat edelleen olemassa, jos sakka täyttää sille lupamääräyksessä 74 asetetut vaatimukset. Kaikki sivukivialueiden vedet kerätään talteen ja johdetaan liuoskiertoon tai erikseen käsiteltäväksi, joten vaaraa haitallisista suotovesistä esineutralointisakan sijoittamisen vuoksi ei ole. Jos laatuvaatimukset eivät täyty, esineutralointisakka voidaan lupamääräyksen 48 mukaisesti palauttaa takaisin prosessikiertoon sijoittamalla sakka toisen vaiheen liuotusalueelle sakassa olevien metallien talteen ottamiseksi. Edellä sanottu huomioon ottaen lupamääräyksen 65 kappaletta 3 ja lupamääräyksen 73 kappaletta 1 tulee muuttaa siten, että sallitaan esineutralointisakan sijoittaminen kaikille sivukivialueille hakemuksen mukaisesti ilman määräaikoja ja lupamääräystä 74 siten että se koskee myös sivukivialueille sijoitettavia esineutralointisakkoja.
62. Kuten kappaleessa 3.9 on todettu, esineutralointisakka ei ominaisuuksiltaan ole vaarallista jätettä. Kysymyksessä on lisäksi kohdassa 3.12 tarkemmin eriteltävien perusteiden vuoksi kaivannaisjäte. Sivukivialueet on luokiteltava kaivannaisjätteen jätealueiksi niiltäkin osin kuin niille on sijoitettu esineutralointisakkaa eikä niihin tule soveltaa valtioneuvoston asetusta kaatopaikoista.

3.13 Kipsisakka-altaita sekä raudan saostuksen ja loppuneutraloinnin sakkojen kaatopaikkoja koskevat määräykset

3.13.1 Yleistä

63. Valituksen kohteena oleva lupapäätös sisältää määräyksiä olemassa olevan kipsisakka-altaan käytön tarpeettomasta rajoittamisesta ja toisaalta kokonaan uusien jätealueiden rakentamisesta esineutraloinnin, raudan saostuksen ja loppuneutraloinnin sakoille. Ratkaisu on vastoin ympäristönsuojelu- ja jätelainsäädännön yleisiä periaatteita, joilla pyritään materiaalitehokkuuteen ja jätealueiden pinta-alan minimointiin. Talvivaaran näkemyksen mukaan ympäristönsuojelun tavoitteiden kannalta on kokonaisuutena arvioiden edullisinta hyödyntää olemassa olevat jätealueet loppuun ennen kuin edellytetään uusien alueiden avaamista.
64. Uusien jätealueiden rakentaminen lisää entisestään aluetta, jolle kerääntyy puhdistamisen tarpeessa olevia vesiä ja siten vaikeuttaa entisestään kaivoksen vesitaseen hallintaa.

3.13.2 Kipsisakka-altaan käyttö

65. Lupamääräyksessä 78 on määrätty kipsisakka-altaan vaiheittaisesta käytöstä poistamisesta vuosina 2016–2018. Lupamääräys ei mahdollista olemassa olevien altaiden täysimääräistä hyödyntämistä siltä osin kuin se altaiden kunto huomioon

ottaen olisi mahdollista. Talvivaara on esittänyt suunnitelman kipsisakka-altaan hyötykäytöstä tavalla, joka ottaa huomioon myös ympäristönsuojelulliset näkökohdat. Kipsisakka-altaan käytöstä poistamista ei tulisi sitoa päivämääriin, vaan altaan täyttöasteeseen. Ylimääräinen vesi on poistettu kipsisakka-altaalta, joten altaaseen liittyvä vuotoriski on poistettu. Lupamääräystä 78 on muutettava siten, että se mahdollistaa kipsisakka-altaan käytön 17.2.2014 päivätyn suunnitelman mukaisesti⁸. Samalla lupamääräys 81 tulee kumota tarpeettomana.

66. Lupamääräyksen 79 kappaleessa 3 edellytetään, että luvan saajan on huolehdittava siitä, että kipsisakka-altaissa olevan sakan pH on jatkuvasti vähintään 7. Altaissa olevan sakan pH:n seuraaminen on mahdotonta, mistä syystä lupamääräyksen kappale 3 on kumottava siltä osin kuin siinä edellytetään pH:n pysyttämistä tietyllä tasolla. Kipsisakka-altailla johdettavien loppuneutralointi- ja rautasakkojen laatua (myös pH) seurataan säännöllisin näyttein. Sen sijaan **kipsialtaalla olevan** sakan pH:ta ei voida tutkia kattavasti, koska altaalla ei pääse liikkumaan. Raudansaostuksen sakka on hapanta (pH noin 5) ja loppuneutralointisakka emäkistä (pH noin 9-10). Loppuneutralointisakka neutraloi kipsisakka-altaassa raudan saostuksen sakkaa, minkä vuoksi vaatimus sakkojen erillissijoittamisesta on ristiriidassa pH:n säätelyä koskevan vaatimuksen kanssa.

3.13.3 Raudan saostuksen ja loppuneutraloinnin sakkojen erillisiä sijoituspaikkoja koskeva määräys

67. Lupamääräyksen 78 kappaleen 5 mukaan toiminnassa muodostuva raudan saostuksen sakka ja loppuneutraloinnin sakka on viimeistään 1.1.2018 lähtien sijoitettava erikseen omille uusille kaatopaikoille, koska sakat ovat ominaisuuksiltaan toisistaan poikkeavia. Lupamääräyksessä ei kuitenkaan ole otettu huomioon sitä, että sijoitettaessa sakat samalle jätealueelle voidaan hyödyntää loppuneutralointisakan neutralointikapasiteettia, jonka avulla voidaan vähentää toiminnassa käytettävien kemikaalien määrää. Lupamääräyksen 78 kappaletta 5 on muutettava siten, että sakat saadaan sijoittaa samalle jätealueelle kipsisakka-altaiden käytön päätyttyä.

3.13.4 Sakkojen luokittelu kaivannaisjätteeksi

68. Valituksen kohteena oleva lupapäätös lähtee siitä, että metallien talteenottolaitoksen toiminnassa syntyvät sakat (esineutralointisakka, raudan saostuksen sakka ja loppuneutralointisakka) eivät ole kaivannaisjätteitä. Tästä johtuen olemassa oleva kipsisakka-allas sekä esineutraloinnin, raudan saostuksen ja loppuneutraloinnin sakoille rakennettavaksi määrätyt uudet kaatopaikat on luokiteltu lupamääräyksissä 73, 77, 82 ja 85 vaarallisen jätteen kaatopaikoiksi, joiden rakentamiseen olisi sovellettava valtioneuvoston asetusta kaatopaikoista (331/2013).

⁸ Kipsisakka-altaan 1 jatkokäyttö, lupahakemussuunnitelma, 17.2.2014. Liite 4.

69. YSL:n 45 a §:n mukaan kaivannaisjätettä ovat kallio- tai maaperässä luonnollisesti esiintyvän orgaanisen tai epäorgaanisen aineksen irrotuksessa taikka sen varastoinnissa, rikastamisessa tai muussa jalostamisessa syntyvät jätteet. Lainkohdan esitöiden mukaan kaivannaisjätteitä ovat esimerkiksi pintamaa-ainekset, sivukivet, rikastushiekka, selkeytysaltaiden lietteet ja vastaavat ainekset, jos niitä voidaan muutoin pitää jätteenä⁹.
70. Talvivaaran metallien talteenottolaitoksen esineutralointisakka, raudansaostuksen sakka, loppuneutralointisakka, metallitehtaan muut mineraalijätteet, kaasunpesun lietteet, uraanin talteenottolaitoksen raffinaattialtaan sakka sekä uraanin talteenottolaitoksen sakat ovat jätteitä, jotka syntyvät rikastamiseen rinnastettavassa jalostusprosessissa. Nämä jätejakeet ovat YSL:n ja kaivannaisjäteasetuksen (190/2013) tarkoittamia kaivannaisjätteitä, joihin ei sovelleta edellä mainittua valtioneuvoston kaatopaikoista annettua asetusta. Lupamääräykset 77, 82 ja 86 on kumottava siltä osin kuin niissä todetaan jätealueiden olevan luokitukseltaan vaarallisen jätteen kaatopaikkoja. Samasta syystä myös raudan saostuksen sakan ja loppuneutraloinnin sakan jätealueiden pinta- ja pohjarakenteita koskevat lupamääräykset 83 ja 86 sekä kipsisakka-altaan pintarakennetta koskeva lupamääräys 111 on kumottava ja korvattava kaivannaisjätteen jätealueelle soveltuvaa pintarakennetta koskevalla määräyksellä.
71. Myös lupamääräys 73 tulee kumota siltä osin, kuin siinä on todettu esineutralointisakan jätealueen olevan luokitukseltaan vaarallisen jätteen kaatopaikka ja lupamääräys 75 kumota siltä osin kuin siinä on edellytetty kaatopaikoista annetun valtioneuvoston asetuksen (331/2013) mukaista pinta-rakennetta.

3.14 Varoaltaiden ympäristönsuojelurakenteita koskevat määräykset

72. Lupamääräyksen 102 kappaleen 3 mukaan luvan saajan on parannettava varoaltaiden ympäristönsuojelurakenteita. Parantamistoimenpiteet on tehtävä varoaltaiisiin, jotka on rakennettu maahan kaivamisen sijaan maanpäällisten louhepenkereiden varaan. Niiden osalta rakenne on muutettava täyttämään lupamääräyksen 43 vaatimukset vuoden 2015 loppuun mennessä. Parantamistoimenpiteet on tehtävä ensin SEM 1 -altaalle ja sen jälkeen SEM 3 -altaalle.
73. Lupamääräyksessä tarkoitetut SEM-1 ja SEM-3 altaat ovat varoaltaita ja ne ovat lähtökohtaisesti tyhjiä. Altaat voidaan niiden ollessa tyhjinä tarkastaa säännöllisesti, jolloin voidaan varmistua siitä, että vuotoriskiä ei ole. Perustetta vaatia olemassa olevien altain rakenteen muuttamista ei ole.

3.15 Vakuutta koskeva määräys

74. Lupamääräyksessä 117 on määrätty vakuudesta jätehuollon järjestämiseksi. Talvivaara katsoo alla tarkemmin esitettävien perusteiden, että määräys perustuu YSL:n

⁹ HE 34/2008: YSL 45 a §:n yksityiskohtaiset perustelut.

43 a-c §:en virheelliseen soveltamiseen. Lupamääräyksessä edellytetään muun muassa vakuuden asettamista tiettyjen jätejakeiden käsittelemisen varmistamiseksi. Tälle ratkaisulle ei ole YSL:n vakuussäännösten perusteella oikeudellisia edellytyksiä. Lisäksi vakuuden määräytymisperusteet vakuutta edellyttävien jätteenkäsittelytoimintojen osalta ovat liian korkealla tasolla eivätkä perustu todelliseen kustannustasoon. Talvivaara esittää kohdassa 3.14.5 lupahakemuksen mukaisen uuden muotoilun vakuusmääräykseksi, joka noudattaa YSL:n vakuussäännösten periaatteita.

75. Lupamääräystä 117 koskevien vaatimusten selkeyttämiseksi alla on esitetty Talvivaaran alkuperäisessä luvassa vaaditut vakuudet, lupahakemuksessa esitetyt vakuussummat sekä valituksen kohteena olevassa lupapäätöksessä vaaditut vakuudet.

Vakuuden kohde	Lupapäätös 33/07/1	Lupahakemus¹⁰	Lupapäätös 36/2014/1
Ensimmäisen vaiheen liuotus-alue	7 €/m ²	7 €/m ²	10 €/m ²
Sivukivialue	7 €/m ²	7 €/m ²	10 €/m ²
Toisen vaiheen liuotusalue	7 €/m ²	7 €/m ²	10 €/m ²
Kipsisakka-allas (kokonaisuutena)	7 €/m ²	7 €/m ²	
Kipsisakka-allas 1 (lohkot 1-3)	-	-	30 €/m ²
Kipsisakka-allas 2 (lohkot 4-6)	-	-	10 €/m ²
Ongelmajätteen kaatopaikka (ei rakennettu)	30 €/m ²	30 €/m ²	-
Jätealueiden tarkkailu ja suotovesien käsittely	1 000 000 €	1 000 000 €	1000 000 € (vain tarkkailu)
Jätealueilta toiminnan pääty-	-	-	15 000 0000 €

¹⁰ Lupahakemuksen liite 12: Hakijan esitys lupamääräyksiksi.

misen jälkeen kertyvien suotovesien käsittely			
Liuoskierrosta poistettujen kemikaalien käsittely	-	-	15 000 000 €
Vesien käsittelyssä muodostuneiden sakkojen käsittely sekä pilaantuneiden maiden käsittely	-	-	10 000 000 €
Kaivannaisjätteen jätealueen toiminnan seurauksena pilaantuneen maaperän kunnostaminen	-	-	3 500 000 €

3.15.1 Vakuutta voidaan vaatia vain jätteen käsittelytoiminnalta

76. YSL 43 a §:n mukaan jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Jätteen käsittelytoimintana pidetään jätteen hyödyntämistä ja loppukäsittelyä mukaan lukien hyödyntämisen tai loppukäsittelyn valmistelu. Talvivaaran toiminnassa jätteen käsittelytoiminnalta edellytettävän vakuuden piirissä ovat toimintaan liittyvät jätealueet, jotka ovat luvanvaraista jätteen loppukäsittelyä. Tällaisia jätealueita ovat kipsisakka-allas, sivukivialueet sekä toisen vaiheen liuotusalueet. Vuoden 2007 ympäristöluvassa myös ensimmäisen vaiheen liuotuskasalle on määrätty vakuus sillä perusteella, että vaikka toiminnan aikana kyse ei ole jätealueesta liuotuskasassa oleva malmi muuttuu jätteeksi, joka jätetään alueelle, jos toiminta keskeytyy.
77. Yleistä vakuusedellytystä ympäristölupavelvollisille toimintoille ei YSL:ssa kuitenkaan ole säädetty. Näin ollen vakuudella ei voida missään olosuhteissa kattaa tuotantotoiminnan piiriin kuuluvia aineita tai esineitä, kun kysymys ei ole jätteen käsittelystä. Tämä tarkoittaa, että vakuutta ei voida määrätä myöskään toiminnanharjoittajan toiminnassa syntyvän jätteen käsittelemisen varmistamiseksi sinänsä.
78. Lupamääräyksessä 117 on edellytetty vakuutta nimenomaan eräiden Talvivaaran toiminnassa syntyneiden jätejakeiden loppukäsittelyn järjestämistä varten. Jokai-

selle toiminnanharjoittajalle kuuluvaa velvollisuutta huolehtia toiminnassaan syntyvistä jätteistä ei voida kuitenkaan turvata vaatimalla YSL:n 43 a-c §:en tarkoittamaa vakuutta. YSL:n 43 a §:n mukaan vakuus voi liittyä vain jätelain tarkoittamaan jätteenkäsittelytoimintaan, joita siis ovat Talvivaaran tapauksessa erilaiset läjitysalueet. Nyt vakuutta on kuitenkin edellytetty liuoskierrosta poistettujen kemikaalien käsittelyn varmistamiseksi (15 000 000 euroa) ja alueelle vesienkäsittelyssä muodostuvien sakkojen ja pilaantuneiden maiden käsittelemisen varmistamiseksi (10 000 000 euroa). Näiltä osin kysymys on hakijan hallussa olevista toimintaan liittyvistä jätteistä ylipäätään, ei YSL:n 43 a §:n tarkoittamasta jätteenkäsittelytoiminnasta. Vakuusvaatimus voidaan kiinnittää vain jätteenkäsittelytoimintaan, ei mihin tahansa toiminnanharjoittajan hallussa olevaan jäte-erään. Näin ollen vakuutta voidaan vaatia esimerkiksi sakkojen loppusijoittamiseen käytettävältä jätealueelta, mutta ei itse sakalta ennen kuin se sijoitetaan jätealueelle tai muuten käsitellään.

79. Edellä sanottua tukee myös se, että uuden jätelain säätämisen yhteydessä pohdittiin mahdollisuutta edellyttää kaikilta luvanvaraisilta toiminnoilta yleinen vakuus toiminnan yllättävän päättymisen varalta. Pohdinnan taustalla vaikutti erityisesti ns. Säterin kuitutehtaan konkurssi (tuolloin Kuitu Finland Oy:n konkurssipesä ja myöhemmin Avilon Fibresin konkurssipesä), jonka yhteydessä valtio joutui huolehtimaan suurista määristä vaarallista jätettä. Lopulta päädyttiin kuitenkin edellä kuvattuun sääntelyratkaisuun, jossa vakuusvaatimus voidaan ulottaa koskemaan nimenomaisesti vain jätteenkäsittelytoimintaa. Vakuusvaatimus ei näin ollen kohdistu ylipäätään toimintaan, jossa syntyy jätettä. Tällä hetkellä vastavaan sääntelyn tarvetta pohditaan ympäristöministeriön työryhmässä. Vielä kuvattua sääntelyä ei kuitenkaan ole olemassa, eikä sellaisia oikeusnormeja ole, jotka oikeuttaisivat nyt määrätyt vakuudet tulevaisuudessa syntyvien jätteiden osalta.
80. Talvivaaralla ei tällä hetkellä ole toimintaa, joka vesienkäsittelyssä muodostuvien sakkojen tai pilaantuneiden maiden osalta olisi katsottava vakuutta edellyttäväksi jätteen käsittelyksi. Sakkoja ja pilaantuneita maita ainoastaan varastoidaan alueella tilapäisesti ja Talvivaaran tulee hakea erillistä lupaa sakkojen ja pilaantuneiden maiden käsittelemiseen. Vasta myöhemmin annettavien lupien yhteydessä voidaan määrätä vakuus vesienkäsittelyssä muodostuneiden sakkojen tai pilaantuneiden maiden käsittelytoiminnalle. Tältä osin Talvivaara huomauttaa, että myöskään raudan saostuksen ja loppuneutraloinnin sakkojen kaatopaikoille ei ole määrätty tämän lupapäätöksen yhteydessä vakuutta, koska niiden rakentaminen ja käyttöönotto perustuu vasta myöhemmin tehtäviin lupapäätöksiin.
81. Liuoskierrosta poistetut raffinaatti ja PLS-liuos voidaan ensisijaisesti palauttaa takaisin liuoskiertoon tai käyttää syötevetenä RO-laitoksella. Näiltä osin kysymys ei luonnollisesti ole jätteestä. Siltä osin kuin liuokset ovat sekoittuneet muihin kaivosalueella varastoitaviin käsittelyä vaativiin vesiin, kysymys on jäteveden käsittelystä. Jätelaki ei koske jäteveden käsittelyä siltä osin kuin siitä säädetään

muualla. Jäteveden päästämisestä vesiin säädetään muun muassa YSL:ssä.¹¹ Jäteveden käsittely ei ole vakuutta edellyttävää jätelain tarkoittamaa jätteenkäsittelytoimintaa. Kierrosta poistettujen liuosten käsittelyn varmistamiseksi ei voida vaatia vakuutta.

82. Lupamääräys 117 tulee kumota siltä osin kuin siinä edellytetään vakuutta vesienkäsittelyssä muodostuneiden sakkojen ja pilaantuneiden maiden sekä liuoskierrosta pois johdettujen kemikaalien käsittelyn varmistamiseksi.

3.15.2 Ensimmäisen vaiheen liuotusalueen vakuus

83. Talvivaaran toimintaa koskevassa vuoden 2007 lupapäätöksessä ensimmäisen vaiheen liuotusalueille on virheellisesti määrätty vakuus, vaikka alueet ovat osa tuotantoprosessia. Hakijan kaivoksen lopettamissuunnitelmassa ensimmäisen vaiheen liuotusalue tyhjennetään tuotannon päättyessä. Sen rakenteet puretaan tiivistekerros mukaan lukien. Pääosin salaojamurskettä olevat massat sijoitetaan kipsisakka-altaan neljänteen lohkoon tai siirretään toisen vaiheen liuotusalueelle. Ensimmäisen vaiheen liuotusaluetta ei voida näin ollen pitää jätealueena.

84. Kuten yllä on esitetty, jätevakuudet voivat koskea vain jätteen käsittelytoimintoja. Hakijan toiminnassa ensimmäisen vaiheen liuotuskasoihin ei loppusijoiteta jätettä, vaan sijoitus tehdään joko toisen vaiheen liuotuskasaan taikka kipsisakka-altaaseen. Näin ollen, liuotuskasoista ainoastaan toisen vaiheen liuotusalueita voidaan pitää kaivannaisjätteen jätealueina. Yllä olevan perusteella Talvivaara katsookin, että vakuus tulee määrätä koskemaan vain 2. vaiheen liuotusalueita. Lupamääräys 117 on kumottava siltä osin kuin se edellyttää vakuuden asettamista myös ensimmäisen vaiheen liuotusalueelle.

3.15.3 Kaivannaisjätteen jätealueen toiminnan seurauksena pilaantuneen maaperän kunnostamisen varmistamiseksi määrätty vakuus

85. YSL 43 a §: mukaan kaivannaisjätteen jätealueen vakuuden on katettava myös kustannukset, jotka aiheutuvat jätealueen vaikutusalueella olevan, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmassa tarkemmin määritetyn maa-alueen kunnostamisesta tyydyttävään tilaan. AVI viittaa päätöksensä perusteluissa pohjaveden suoja-pumppauksista aiheutuviin kustannuksiin. Ensisijaisesti Talvivaara katsoo, että vakuutta ei voida tältä osin lainkaan vaatia. Suojapumppauksia on tehty pohjaveden suojaamiseksi. YSL:n 43 b §:n mukaan kaivannaisjätteen vaikutusalueen kunnostaminen liittyy vain maa-alueen kunnostamiseen, joten vakuutta ei pohjaveden suojaamiseksi tehtävän suojapumppauksen toteuttamiseksi voida vaatia.
86. Jos hallinto-oikeus kuitenkin katsoisi vakuuden vaatimisen mahdolliseksi, vakuussummaksi määrätty 3 500 000 euroa ei Talvivaaran käsityksen mukaan perustu

¹¹ HE 199/2010, 3 §:n yksityiskohtaisen perustelut.

todellisiin kustannuksiin. Talvivaaran arvion mukaan suojaumppeuksen kustannukset voivat olla enintään 500 000 euroa.

3.15.4 Suotovesien käsittelyä koskeva vakuus

87. Kaivannaisjätteiden jätealueilta toiminnan sulkemisen ja jälkihoitovaiheen aikana muodostuvan suotoveden käsittelyn varmistamiseksi on vaadittu 15 000 000 euron suuruinen vakuus. Vakuussumma ei perustu todellisiin kustannuksiin. Talvivaara kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevassa luvassa tarkkailuun ja suotovesien käsittelyyn on varattu yhteensä 1 000 000 euron suuruinen vakuus, joten tältä osin vakuuden korostus on valtava ja edellyttäisi hyvin yksityiskohtaisia perusteluita.

3.15.5 Pinta-alaperusteisilta vakuuksilta vaadittava taso

88. Pinta-alaperusteisten vakuuksien laskemisperusteet ovat nyt valituksen kohteena olevassa päätöksessä nousseet merkittävästi verrattuna vuonna 2007 annettuun ympäristölupaan. Talvivaara katsoo, että korotetut määräytymisperusteet eivät perustu todelliseen hintatasoon. Vakuuden tulee olla määrältään riittävä sillä kattavaksi tarkoitetuista kustannuksista huolehtimiseksi mutta vakuuden määrää ei tule kasvattaa todellisia jälkihoitokustannuksia suuremmaksi. Huomionarvoista on myös, että jo vuonna 2007 pinta-alaperusteisten vakuuksien laskemisperusteet määrättiin ympäristölupakäytännössä noudatetun korkeimman neliöperusteisen hinnan mukaan. Lupakäytännössä kaivannaisjätteen jätealueilta vaadittu vakuustaso on vaihdellut välillä 0,5 euroa/m²-7 euroa/m².¹²
89. Talvivaara on lupahakemuksensa liitteissä 7 ja 13 esittänyt perustellun arvion toiminnan todellisista sulkemiskustannuksista. Lupahakemusmateriaalin perusteella on selvää, että tarvetta pinta-alaperusteisten vakuuksien määräytymisperusteiden muuttamiseen ei ole. Kustannusarvio on laskettu Talvivaaran toteutuneiden maarakennusurakoiden yksikköhintojen perusteella, joten se kuvastaa hyvin todellista maanrakennustöiden hintatasoa Kainuussa.
90. Jos pinta-alaperusteisten vakuuksien määräytymisperusteita on tarpeen korottaa, tulee korotuksen vastata todellista hintatason nousua eikä sitä voi perustaa summittaiseen arvioon. Hintatason nousua arvioitaessa apuna voidaan käyttää esimerkiksi rakennuskustannusindeksiä. Yksikkökustannuksen nostaminen kolmella eurolla johtaa erittäin merkittävään kokonaisvakuussumman kasvuun, jolloin määräytymisperusteen korotus tulisi voida perustella hyvin yksityiskohtaisesti.
91. Kipsisakka-altaan osalta Talvivaara katsoo, että luokittelu ongelmajätteen kaatopaikaksi on virheellinen. Kysymyksessä on kaivannaisjätteen jätealue, jonka pin-

¹² Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2012: Jätevakuusopas – Opas jätehuollon toimijoilta vaadittavista vakuuksista, s. 33.
<http://192.168.1.15:9091/servlet/com.trend.iwss.user.servlet.sendfile?downloadfile=IRES-1401462333-C8CAA40-4180-4139-60>.

tarakenteet määritellään kaivannaisjäteasetuksen, ei kaatopaikoista annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan. Myös kipsisakka-altaan lohkojen 1-3 osalta riittää vastaava vakuus kuin sivukivialueiden ja liuotuskasojen osalta.

Valituksen kohteena olevan päätöksen mukainen yhteen laskettu vakuussumma, 107 000 000 euroa, on niin suuri, että Talvivaaran nykyisessä rahoitusasemassa vakuuden asettamisvelvollisuus voisi johtaa ylivoimaisiin vaikeuksiin. Tästä syystä Talvivaara haluaa korostaa, että vakuuden laskennassa on tarkoin noudatettava niitä lain säännöksiä, joihin vakuuden määrääminen ja vakuuden määrän laskeminen perustuu. Ympäristönsuojelunkaan etua ei palvele tilanne, jossa edellytykset jatkaa toimintaa loppuvat ylimitoitettun ja kyseenalaisin perustein asetetun vakuusvaatimuksen vuoksi.

3.15.6 Yhteenveto

92. Edellä vakuuksista sanotun perusteella Talvivaara esittää, että vakuuksia koskeva lupamääräys muotoillaan uudelleen seuraavalla tavalla:

Toiminnan vakuudet on vuosittain tammikuun aikana tarkistettava seuraavan taulukon mukaisesti siten, että vakuus vastaa kyseisen toimintavuoden aikana suunnitelmien mukaan käyttöön otettavien jätealueiden jälkihoitokustannuksia (pinta-ala x yksikkökustannus). Ensimmäisen kerän vakuutta on tarkistettava kuukauden kuluttua siitä kuin tämä lupapäätös on saanut lainvoiman. Kunkin toimintavuoden jälkeen on lisäksi tehtävä tarpeellinen lisäys vakuuden arvoon, mikäli käyttöön otettujen alueiden pinta-ala on ylittänyt suunnitelman mukaisen pinta-alan.

Jätealue	Vaadittava vakuus
Sivukivialueet	7 €/m ²
Toisen vaiheen liuotusalueet	7 €/m ²
Kipsisakka-allas 1 ja 2	7 €/m ²

Lisäksi luvan saajan on pysytettävä voimassa 1 000 000 euron suuruinen vakuus kaivannaisjätteiden jätealueiden jälkihoidon aikaisen suotovesien käsittelyn ja tarkkailun kustannusten kattamiseksi.

Sivukiven kaivannaisjätteen jätealueelle, jonka päälle on rakennettu toisen vaiheen liuotusalue, ei tarvitse asettaa erillistä sulkemisen pintarakennetta koskevaa vakuutta.

Määrätyt vakuudet on asetettava Kainuun ELY-keskuksen eduksi sen hyväksymällä tavalla joko

a) omavelkaisena pankkitakauksena, jonka edunsaajana on Kainuun ELY-keskus,

b) takausvakuutuksena, jonka on oltava sellainen niin sanottu on first demand -takuu, jonka yksilöidyn euromäärän takuun antaja on velvollinen suorittamaan edunsaajalle sen ensimmäisestä vaatimuksesta tai

c) pankkitalletuksena, josta on toimitettava Kainuun ELY-keskukselle talletustodistus kuittaamattomuussitoumuksella ELY-keskuksen hyväksi.

Vakuuden antajan on oltava luotto-, vakuutus- tai muu ammattimainen rahoituslaitos, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Vakuuden on oltava voimassa yhtäjaksoisesti tai määräväleihin toistuvasti uusittuna vähintään kolme kuukautta vakuuden kattamien toimien suorittamisesta ja niiden ilmoittamisesta valvontaviranomaiselle. Jos vakuuden voimassaoloa jatketaan, uusiminen on tehtävä ennen edellisen vakuuskauden päättymistä.

Muutoksia vakuusjärjestelyihin ei saa tehdä ilman Kainuun ELY-keskuksen hyväksyntää.

Luvan saaja voi hakea vakuuden vapauttamista lupaviranomaiselta ympäristönsuojelulain 43 c §:ssä säädettyin edellytyksin

3.16 Määräaikojen pidentäminen

93. Valituksen kohteena oleva lupapäätös sisältää lukuisia eripituisia päivämääriin sidottuja määräaikoja. Koska päätös ei tämän valituksen johdosta tule vielä lainvoimaiseksi eikä se muutoinkaan ole täytäntöönpanokelpoinen Talvivaara esittää, että kaikkia määräaikoja pidennetään ajalla, joka on kulunut asian käsittelyyn Vaasan hallinto-oikeudessa.

4 LOPUKSI

94. Talvivaaran toiminta on poikkeuksellisen laajamittaista. Myös valituksen kohteena oleva lupapäätös on laajuudeltaan poikkeuksellinen paitsi lupamääräysten määrällä myös toimintaan kohdistuvilla rajoitteilla mitattuna.
95. AVI on osittain hylännyt lupamääräysten tarkistamista koskevan hakemuksen. YSL ei tarkistamishakemusten osalta mahdollista tällaista luparatkaisua. Lupa olisi tullut myöntää haetun mukaisena tai löytää riittävät määräykset, joilla toimintaa olisi voitu muodota. Toisaalta AVI on käyttänyt tekniikkaa, jossa se sinänsä on myöntänyt tietyille toiminnoille luvan mutta kuitenkin edellyttänyt tarkentavien hakemusten tekemistä ennen toiminnan aloittamista. Valittu lupatekniikka ei Talvivaaran käsityksen mukaan istu YSL:n järjestelmään, koska se käytännössä niin ikään tarkoittaa voimassa olevan luvan peruuttamista tietyiltä osilta.
96. Vakuutta koskevalla määräyksellä on pyritty laajentamaan vakuussäännösten käyttöalaa. Toistaiseksi YSL ei kuitenkaan sisällä säännöksiä, joiden perusteella

ympäristölupaa edellyttävää toimintaa harjoittava taho voitaisiin velvoittaa asettamaan vakuus sitä tarkoitusta varten, että toiminnassa ylipäättään syntyvistä jätteistä huolehditaan asianmukaisesti. Vakuutta voidaan vaatia ainoastaan jätteenkäsittelytoiminnan harjoittajalta toiminnan asianmukaiseksi järjestämiseksi. Talvivaaran tilanteessa vakuusvaatimus voidaan kiinnittää toimintaan liittyviin jätealueisiin ja niiden jälkihoitoon.

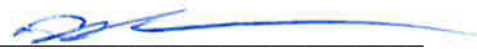
Helsingissä 30. päivänä toukokuuta 2014

TALVIVAARA SOTKAMO OY

LAATI



Casper Herler
Asianajaja, OTT, VT, Helsinki



Hanna Lehtinen
OTM, Kangasala

LIITTEET

- 1) Valitus lupapäätöksestä Nro 52/2013/1 (1.7.2013)
- 2) Vastaselitys 15.5.2014 liitteineen (liite 2.1)
- 3) Ramboll Finland Oy: Talvivaara Sotkamo Oy, Selvitys kaivoksen jätteiden ja jätealueiden luokittelun päivitystarpeesta, 2.12.2013.
- 4) Pöyry Finland Oy; Kipsisakka-altaan 1 jatkokäyttö, lupahakemussuunnitelma, 17.2.2014