

**Ympäristölupa-asiaa koskevat valitukset
(Orivesi)**

Antopäivä: 6.6.2019
Taltionumero: 2675
Diaarinumero: 3336/1/18 ja 3337/1/18
ECLI-tunniste: ECLI:FI:KHO:2019:T2675

Asia Ympäristölupaa koskevat valituslupahakemukset ja valitukset

Valittajat 1.Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue

2. Dragon Mining Oy

Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeus 12.6.2018 nro 18/0148/2

Asian aikaisempi käsittely

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on päätöksellään 9.12.2015 nro 212/2015/1 hylännyt Dragon Mining Oy:n ympäristölupahakemuksen ja hakemuksen sekoittumisvyöhykkeen määräämiseksi.

Toiminnanharjoittajan on viimeistään kuuden kuukauden kuluttua aluehallintoviraston päätöksen lainvoimaiseksi tulosta esitettävä aluehallintovirastolle yksityiskohtainen suunnitelma vesiensuojelua, maaperänsuojelua ja jätehuoltoa koskevista kaivoksen sulkemiseen liittyvistä toimista. Suunnitelmaan tulee sisältyä kaivoksen jälkihoito- ja maisemointisuunnitelma sekä jälkitarkkailusuunnitelma. Kuivatusvesien neutralointia ja flokkausta sekä toiminnan tarkkailua on jatkettava kunnes sulkemisesta ja alueen jälkihoidosta on annettu lainvoimainen päätös.

Aluehallintovirasto on perustellut päätöstään seuraavasti:

Kaivoksen jätevesipäästöjen kehitys

Vesistöön johdettavien vesien kokonaismäärän vähentämiseksi kaivoksella otettiin käyttöön vuoden 2012 aikana kuivanapitovesien kierrätys. Vuonna 2014 kierrätys oli

käytössä jatkuvasti. Kaivoksen vuosijuoksumäärä alapuoliseen vesistöön on kierrätyksen myötä pienentynyt vuodesta 2010 vuoteen 2014 merkittävästi.

Kaivoksen jätevedet ovat väkevöityneet sulfaatin ja typen pitoisuuksien sekä sähkönjohtavuuden suhteen. Viime vuosien trendi on typen ja sulfaatin pitoisuuksien suhteen edelleen nouseva. Sulfaatin pitoisuudet ovat ajoittain nousseet jo yli 2 500 mg/l ja sähkönjohtavuus on noussut viime vuosien aikana lähelle 500 mS/m tasoa.

Kuivatusvesien sulfaattipitoisuus on järvivesiin verrattuna (5–15 mg/l) erittäin korkea.

Kuivatusvesien kokonaistyyppipitoisuus on kohonnut toiminnan uudelleen käynnistymisen jälkeen ja vuodesta 2010 vuoteen 2014 kokonaistypen pitoisuus on noussut 49 mg/l–93 mg/l.

Kaivoksen kuivatusvesissä happamuus, kiintoaine-, sinkki- ja alumiinipitoisuudet ovat vuodesta 2011 lähtien pysyneet aiempaa hieman paremmin luparajoissa. Metallien enimmäispitoisuudet kaivoksen kuivatusvesissä ovat kuitenkin ylittyneet ajoittain sinkin ja alumiinin osalta. Ylitykset ovat hakijan mukaan aiheutuneet kaivoksesta pumpattavan kuivatusveden pH:ssa tapahtuneista äkillisistä muutoksista. Selkeytsaltaisiin tuleva sadevesi osaltaan lisää vesimäärää ja hankaloittaa pH:n säätöä heikentäen selkeytsaltaalta lähtevän veden pH-arvon ennakoitavuutta. Metallien liukeneminen kuivatusvesiin kiihtyy kaivoksen kuivatusvesien happamoituessa. Kadmiumia alettiin seurata lokakuussa 2011, jolloin sitä oli todettu järvivedessä. Hakemuksen mukaan asetuksen (868/2010) mukainen päästöraja-arvo kadmiumille (10 µg/l) alittuu kuivanapitovesissä, kunhan pH ei laske alle 7,0.

Toiminnan vaikutukset alapuoliseen vesistöön

Tarkkailutulosten perusteella sekä Ala-Jalkajärvessä että Peräjärvessä sulfaattipitoisuus, sähkönjohtavuus ja kokonaistyyppipitoisuus ovat kaikki selvästi kohonneet vuodesta 2009 vuoteen 2014. Kuormitus näkyy sekä pintakerroksessa että pohjan läheisyydessä.

Asetuksen (868/2010) mukainen pintavesien ympäristölaatu normi kadmiumille (0,08 µg/l–0,25 µg/l) ylittyy kaikissa vesistön osissa mittapadolta Peräjärven syvänteeseen.

Ala-Jalkajärvässä happiolosuhteet ovat huonot, sillä alusvesi on kerrostunut pysyvästi eikä se saa enää happitäydennystä. Kadmiumin pitoisuudet ylittävät selvästi asetuksen (868/2010) ympäristölaatunormin erittäin heikkojen laimenemisolosuhteiden vuoksi. Sinkki- ja alumiinipitoisuudet ovat lupakauden aikana hieman laskeneet ollen kuitenkin edelleen korkeita. Alumiini- ja sinkkipitoisuudet yhdessä happamoitumisen kanssa ovat tuhonneet eliöstöä Ala-Jalkajärvässä ja siitä laskevassa 3 km:n pituisessa Peräjoessa. Kalataloustarkkailun perusteella Ala-Jalkajärven kalasto ja rapukanta on tuhoutunut eikä järven kala- ja rapukantaa voida elvyttää, ellei veden laatu nouse ja kalojen ravintona oleva plankton- ja pohjaeläimistö elvy.

Peräjärvässä elektrolyyttipitoiset kuivanapitovedet painuvat järvivettä raskaampina alusveteen, minkä seurauksena täyskierrot jäävät epätäydellisiksi. Alumiinia ja sinkkiä on kertynyt alusveteen runsaasti. Vuonna 2011 (14.2.2011) kadmiumin pitoisuudet ylittivät asetuksessa (868/2010) määrätyn ympäristölaatunormin pohjanläheisissä vesikerroksissa ja vuonna 2014 ympäristölaatunormi ylittyi kaikilla näytteenottokerroilla jossain vesikerroksessa. Koekalastusten perusteella järvässä on harveneva ahven-, särki- ja haukikanta. Hämeen ELY-keskuksen käsityksen mukaan on selvää, että kaivoksen kuivatusvedet osaltaan heikentävät kalojen ja ravun elinympäristöä Ala-Jalkajärvässä ja Peräjärvässä. Lupahakemuksen tietojen perusteella on todennäköistä, että kaivoksen vesistövaikutukset ulottuvat myös Peräjärven alapuolisiin vesistöosiin aina Näsijärven Paarlahteen asti.

Alueen luontoarvot

Kaivos sijoittuu alueelle, jonka läheisyydessä on huomattavia luontoarvoja. Kaivoksen länsi- ja eteläpuolella on Natura 2000 -verkostoon kuuluva Harjunvuori-Viitapohjan kallioalue, osa alueista kuuluu myös valtakunnallisiin suojeluohjelmiin.

Luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen Natura-arvioinnin johtopäätöksen osalta on jäänyt epäselväksi, mikä vaikutus hankkeen jatkamisella pikkujokien ja purojen luontotyypin kannalta on. Hakijan esittämässä Natura-arvioinnissa ei ole esitetty riittävän luotettavia

perusteita sille, että toiminta ei jatkuessaan merkittävästi heikentäisi Harjunvuori-Viitapohjan Natura-alueen suojeluperusteena olevaa pikkujokien ja purojen luontotyyppiä.

Yhteenveto

Keskeinen kysymys Oriveden kaivoksen ympäristölupakäsittelyssä on kaivoksen kuivatusvesien ja kaivannaisjätealueen hulevesien vesistövaikutukset ja niiden kehittyminen hakemuksen mukaista kaivostoimintaa harjoitettaessa. Hakija on lupaprosessin kuluessa useasti ilmoittanut tekevänsä tutkimuksia ja selvityksiä kaivoksen jätevesipäästöjen edelleen vähentämiseksi. Toiminnan jatkaminen vaatisi vesienkäsittelyyn merkittäviä konkreettisia parannuksia, joita hakija ei ole riittävästi esittänyt. Hakijan mukaan kaivoksen toiminta-aikaa ei voida etukäteen tarkasti määritellä.

Kuivatusvesien typpi- ja sulfaattipitoisuudet sekä sähköjohtavuus ovat jatkaneet kasvamistaan tehdyistä vesienkäsittelytoimien parannuksista huolimatta. Samalla kun vesistöön johdettavan kuivatusveden määrä on pienentynyt ovat vedet väkevöityneet.

Kuivatusvesien pH:n hallinta on osoittautunut haasteelliseksi lupakaudella.

Raskasmetallien, sinkin ja alumiinin sekä myös kadmiumin, päästöt ovat suoraan yhteydessä kuivatusvesien happamuuteen.

Vaasan hallinto-oikeus on edellistä lupakierrosta koskevassa 15.1.2008 antamassaan päätöksessä hylätessään luvan haltijan vaatimuksen luvan myöntämiseksi toistaiseksi voimassa olevana todennut muun muassa, että kaivostoiminnasta oli aiheutunut varsin merkittäviä vaikutuksia alapuolisen vesistön Ala-Jalkajärven tilaan. Lisäksi päätöksen perusteluissa on todettu muun muassa, että kaivoksen kuivanapitovesien johtamisella on ollut haitallisia vaikutuksia Natura-alueen direktiivin luontotyyppeihin, erityisesti Ala-Jalkajärven purolehdon tilaan. Näissä oloissa toiminnalle oli voitu myöntää lupa edelleen määräaikaikaisena vuoteen 2010 saakka.

Veden laatu alapuolisessa vesistössä on kehittynyt huonompaan suuntaan siitä, kun edellisen kerran arvioitiin luvan myöntämisedellytyksiä.

Hakijan suunnitelman mukaan rikkiä sisältävät kvartsi-serisiitti- ja biotiitti-serisiittiliuskeet tuodaan väliaikaisesti sivukivikasoihin maanpinnalle, josta hulevedet päätyvät suurimmalta osin vanhan avolouhoksen kautta kaivokseen sekä alueen laskeutus- ja liejunkuivatusaltaisiin. Serisiittiliuskeiden kaivannaisjätealue ei täytä Kainuun ELY-keskuksen asiantuntijalausunnossa (28.2.2013) esitettyjä vaatimuksia eikä mahdollisen uuden alueen rakentaminen hakijan esityksen mukaisesti nykyisen alueen käytyä riittämättömäksi poista tätä perusongelmaa. Sivukiven merkittävimmät ympäristövaikutukset liittyvät sivukiviaineksen sisältämien sulfidimineraalien hapettumiseen ja metallien liukenemiseen sivukivestä. Kuivatusvesien kohonneet sulfaattipitoisuudet johtuvat todennäköisesti kiisupitoisista sivukivistä, joiden kiisut ovat alkaneet hapettua kasalla. Sulfaattisuolat aiheuttavat kuivatusvesiin korkean sähkönjohtavuuden. Toiminnan jatkuessa ennalta määräämättömän ajan maan päällä olevat sivukivikasat kasvavat entisestään ja samalla hapettumiselle altis reaktiopinta kasvaa.

Toiminta on aiheuttanut ja tulisi hakemuksen mukaisena jatkuessaan aiheuttamaan merkittävää vesistön pilaantumista erityisesti Ala-Jalkajärvässä ja Peräjärvässä. Haitalliset vaikutukset ulottuisivat jossain määrin myös Näsijärven Paarlahdelle.

Aluehallintovirasto on katsonut, että merkittävää ympäristönsuojelulain 42 §:ssä tarkoitettua vesistön pilaantumista aiheutuu, vaikka asiassa määrättäisiin kadmiumin osalta poikkeus ympäristölaatuunormista hakijan esittämällä sekoittumisvyöhykkeellä.

Pilaantumista ei voida hakemuksen pohjalta lupamääräyksin ehkäistä.

Ympäristönsuojelulain 42 §:n mukaiset luvan myöntämisedellytykset eivät siten ole täyttyneet.

Aluehallintoviraston päätöksessä sovelletut säännökset

Ympäristönsuojelulaki (86/2000) 41–42 § ja 90 §

Luonnonsuojelulaki 66 §

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Vaasan hallinto-oikeus on, suoritettuaan tarkastuksen 30.5.2017, valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Dragon Mining Oy:n ja Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen valitukset aluehallintoviraston päätöksestä.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Sovelletut oikeusohjeet

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 4 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on muun muassa periaatteena, että haitalliset ympäristövaikutukset ehkäistään ennakolta tai, milloin haitallisten vaikutusten syntymistä ei voida kokonaan ehkäistä, rajoitetaan ne mahdollisimman vähäisiksi (ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate) ja menetellään muutoin toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen (varovaisuus- ja huolellisuusperiaate). Lisäksi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaja vastaa vaikutuksien ennaltaehkäisystä ja ympäristöhaittojen poistamisesta tai rajoittamisesta mahdollisimman vähäisiksi (aiheuttamisperiaate).

Ympäristönsuojelulain 5 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on oltava riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista (selvilläolovelvollisuus). Jos toiminnasta aiheutuu tai uhkaa välittömästi aiheutua ympäristön pilaantumista, toiminnanharjoittajan on viipymättä ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin pilaantumisen ehkäisemiseksi tai jos pilaantumista on jo aiheutunut, sen rajoittamiseksi mahdollisimman vähäiseksi (pilaantumisen torjuntavelvollisuus).

Ympäristölupa on ympäristönsuojelulain 41 §:n 1 momentin mukaan myönnettävä, jos toiminta täyttää ympäristönsuojelulain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen asetusten vaatimukset. Pykälän 3 momentin mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin mukaan luvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa 1) terveystahaitta, 2) merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, 3) ympäristönsuojelulain 7–9 §:ssä kiellettyä seurausta, 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella tai 5) eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Toimintaa ei ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momentin mukaan saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Sijoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä ympäristönsuojelulain 6 §:ssä säädetään.

Kyseistä pykälää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 84/1999) on todettu, että merkittävä pilaantuminen ilmenee eri tavoin ja sitä harkittaisiin tapauskohtaisesti. Pilaantumisen merkittävyys riippuisi muun ohella vaikutuksen voimakkuudesta, laajuudesta ja kohdealueen ominaisuuksista. Myös paikallisesti tärkeän tai uhanalaisen lajin tuhoutuminen voisi tarkoittaa merkittävää pilaantumista. Ympäristön laadusta annettu raja-arvo ei osoittaisi sellaisenaan merkittävää pilaantumista.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin mukaan luvassa on annettava tarpeelliset lupamääräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi. Saman pykälän 3 momentin mukaan lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet. Päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan.

Ympäristönsuojelulain 90 §:n mukaan luvanvaraisen toiminnan tai 30 §:n 1 momentissa tarkoitetun toiminnan päätyttyä toimintaa harjoittanut vastaa edelleen lupamääräysten tai valtioneuvoston asetuksen mukaisesti tarvittavista toimita pilaantumisen ehkäisemiseksi, toiminnan vaikutusten selvittämisestä ja tarkkailusta. (9.4.2010/253)

Luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin mukaan jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

Luonnonsuojelulain 66 §:n mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.

Sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään, saadaan lupa kuitenkin myöntää taikka suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa, jos valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole.

Luonnonsuojelulain 69 §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen luonnonsuojelulain 10 luvussa tarkoitettu suojele saadaan lakkauttaa tai sen rauhoitusmääräyksiä lieventää vain 65 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 66 §:n 2 ja 3 momentissa mainituin edellytyksin.

Kaivoksen toiminnanharjoittaja- ja lupahistoria

Hämeen lääninhallitus on 14.9.1993 antamallaan päätöksellä nro 148/A231 myöntänyt Outokumpu Finnmines Oy:lle ympäristölupamenettelylain mukaisen ympäristöluvan kaivostoimintaan Valtion maa -nimisessä kylässä tilalla RN:o 1:1 Oriveden kaupungissa.

Tampereen vesi- ja ympäristöpiiri on 20.10.1993 kirjeellään nro 0393A174/171 (täydennetty 22.11.1996, 0396Y0105/113) hyväksynyt Outokumpu Oy:n Oriveden Kuteman kaivoksen vesien tarkkailuohjelman siten, että kuivanapitovesiä tarkkaillaan selkeytysaltaasta lähtevästä vedestä (padon ylitevedestä) ja vesistötarkkailua tehdään Ala-Jalkajärven, Peräjärven ja tarpeen mukaan Näsijärven Peräpohjassa. Lähtevän veden määrä ja kiintoainepitoisuus mitataan kerran viikossa. Kerran kuukaudessa analysoidaan kuivanapitovedestä kiintoaines, pH, johtokyky, Fe, SO₄, N, KHT, kokonaisfosfori ja lyijy. Päätöksen mukaan Ala-Jalkajärven ja Peräjärven vesien tarkkailu aloitettiin kuukausi ennen toiminnan alkua ja jatketaan puolivuositain analysoimalla pH, johtokyky, Fe, SO₄, N, KHT ja fosfori. Mikäli purkuvesistöissä tapahtuu selvää kuormitusta, otetaan myös Näsijärven Peräpohja tarkkailun piiriin. Edellä mainittua tarkkailuohjelmaa on muutettu 15.6.2004 Pirkanmaan ympäristökeskuksen kirjeellä nro 1999Y0388111 pH:n osalta siten, että kuivanapitovesien pH:ta on tarkkailtava vähintään 3 kertaa viikossa ja pH:n laskiessa alle 5:n on siitä viipymättä ilmoitettava ympäristökeskukseen. Lisäksi analysoitaviin parametreihin lisättiin sinkki ja alumiini.

Länsi-Suomen vesioikeus on 18.6.1996 antamallaan päätöksellä nro 34/1996/1 myöntänyt Outokumpu Finnmines Oy:lle luvan Oriveden kaivoksen kuivanapitovesien johtamiseen Ala-Jalkajärven. Lupaehdon 1) mukaan Ala-Jalkajärven johdettavien jätevesien kiintoainepitoisuus saa olla enintään 25 mg/l ja pH-arvo enintään 8,5 ja vähintään 5,0. Lupaehdon 2) mukaan vesistöön johdettava ammonium- ja kokonaistypikuormitus on pidettävä mahdollisimman pienenä. Lisäksi luvan saaja veloitettiin ilmoittamaan poikkeuksellisista päästöistä välittömästi Hämeen ympäristökeskukselle (sittemmin Pirkanmaan ympäristökeskus) sekä tarkkailemaan vesistöön johdettavien vesien määrää ja laatua ja niiden vaikutuksia vesistössä ympäristökeskuksen hyväksymällä tavalla. Vaikutuksia purkuvesistön kalastoon ja kalastukseen tuli tarkkailla Hämeen

maaseutuelinkeinopiirin hyväksymällä tavalla. Lupaehdon 7) mukaan luvan saajan on, mikäli se aikoo jatkaa jätevesien johtamista vielä vuoden 2001 jälkeen, vuoden 2000 loppuun mennessä jätettävä vesioikeudelle uusi jätevesien johtamista koskeva lupahakemus.

Pirkanmaan ympäristökeskus on 28.12.1999 antamallaan, toistaiseksi voimassa olevalla päätöksellä dnro 1999Y0388/111 myöntänyt Outokumpu Mining Oy:n Oriveden kaivokselle ympäristölupamenettelylain mukaisen ympäristöluvan.

Hämeen TE-keskus on 5.11.2002 kirjeellään dnro 2401/5723/02 hyväksynyt Outokumpu Mining Oy:n Oriveden kaivoksen kalataloudellisen tarkkailuohjelman.

Outokumpu Mining Oy ja Polar Mining Oy ovat 3.11.2003 ilmoittaneet, että Outokumpu Mining Oy:n Oriveden kaivoksen toiminnot ovat 1. marraskuuta 2003 siirtyneet yrityskaupalla Polar Mining Oy:lle. Outokumpu Mining Oy -toiminimi on rekisteröity 4.12.1996. Aikaisemmin toiminimenä oli Outokumpu Finnmines Oy ja sitä ennen Finnminers Oy.

Kaivos on ollut suljettuna vuosien 2003–2006 välisen ajan. Kaivoksen omistaneen ja hallinnoineen Polar Mining Oy:n on ostanut Dragon Mining Ltd marraskuussa 2003. Dragon Mining Ltd:n 100 %:sti omistaneen Polar Mining Oy:n nimi muutettiin Dragon Mining Oy:ksi marraskuussa 2011.

Toiminnalla on Länsi-Suomen ympäristölupaviraston 24.2.2006 myöntämä ympäristölupa (1/2006/2, Dnro LSY-2000-Y-284). Tällöin kuivanapitovesien tarkkailuun on lisätty nikkeli- ja arseenimääritykset, vesistömäärityksiin sinkki ja alumiini ja havaintopaikkoihin Ala-Jalkajärven ja Peräjärven laskuojat sekä alueen pohjavesitarkkailu ja biologinen tarkkailu. Tarkkailuohjelmaa on päivitetty useaan otteeseen vuoden 2013 aikana. Lupa on myönnetty määräaikaisena niin, että sen voimassaolo on päättynyt 31.12.2010. Kyseisen päätöksen ja siihen Vaasan hallinto-oikeuden tekemän muutoksen mukaan mikäli luvanhaltija aikoo jatkaa kaivoksen toimintaa vuoden 2010 jälkeen, on tämän viimeistään 30.4.2010 mennessä toimitettava uutta lupaa koskeva lupahakemus

ympäristölupavirastolle. Siinä tapauksessa 24.2.2006 annettu lupa on voimassa kunnes uusi ympäristölupahakemus on lainvoimaisesti ratkaistu.

Valituksenalaista päätöstä koskeva lupahakemus on tullut vireille Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa 29.4.2010 ja päätös hakemuksen johdosta on annettu julki 9.12.2015.

Asiassa saatu selvitys jätevesien käsittelystä ja siinä tapahtuneista muutoksista

Kaivoksen jätevesien käsittely on Länsi-Suomen ympäristölupaviraston lupapäätöksen (24.2.2006 nro 1/2006/2) kertoelmaosassa mainituin tavoin perustunut jätevesien selkeytykseen toisaalta maan alla useassa selkeytysaltaassa ja toisaalta maan päällisissä selkeytysaltaissa. Kuivatusvesien kiintoaineiden poistamiseen käytetään flokkulanttia.

Alussa vesien ollessa emäksisiä pH:n säätöön on käytetty rikkihappoa, nyt vesien happamoiduttua käytetään lipeää. Flokkulointiaine ja lipeä syötetään veteen kaivoksessa tason +235 m pumpaamalla. Lisäksi maan päälle pumpattuun veteen lisätään vielä tarpeen mukaan flokkulanttia laskeutusaltaassa.

Valituksenalaisen päätöksen kertoelmaosassa mainituin tavoin kaikki kaivoksessa syntyvät kuivatusvedet kerätään tasolla +115 m olevaan selkeytysaltaaseen, josta ne pumpataan maan pinnalla oleviin altaisiin. Maanpinnalla kuivatusvedet johdetaan ensiksi laskeutusaltaaseen, minkä jälkeen vedet johdetaan kahden selkeytysaltaan jälkeen mittapadon kautta metsäojaan. Kaivoksen vesienkäsittelyyn on tehty keväällä 2012 muutos aloittamalla kuivanapitovesien kierrätys takaisin kaivoksen käyttövedeksi.

Tavoitteena on, että kaivoksesta pumpattavasta ja maanpinnalla selkeytetystä vedestä puolet kierrätetään. Kierrätyslinja on rakennettu pakkasenkestäväksi, joten kierrätys toimii myös talvella. Puolet kuivanapitovesistä (noin 110 000 m³/d) johdetaan V-mittapadon kautta metsäojaan ja edelleen Ala-Jalkajärveen. Ala-Jalkajärvestä vedet kulkeutuvat uomassa edelleen Ala-Jalkajärven purolehdon ja Alahorhan rimpileton halki Peräjärveen ja sieltä edelleen Näsijärven Peräpohjaan.

Hulevesien kulkeutumisen hallitsemiseksi on alueella tehty parannustoimenpiteitä. Pääosa kaivosalueen hulevesistä kulkeutuu takaisin kaivokseen sivukivikasan alle ja viereen sijoittuvan, maanalaisiin louhostiloihin yhteydessä olevan avolouhoksen kautta. Loput hulevesistä valuvat kaivosalueen laskeutus- ja liejunkuivausaltaisiin, joista on takaisinpumppausmahdollisuus kaivoksen laskeutusaltaisiin. Kriittisiä penkereitä on vahvistettu vesitiiviillä savisiltillä vulkaniittirouheella. Asian käsittelyn aikana on kaivoksella tehty muutoksia pH:n säätöön ja mittaamiseen sekä hulevesien hallintaan liittyen. Lisäksi on tehty erilaisia selvityksiä jätevesien käsittelyyn liittyen.

Kaivoksen päästöt ja päästövesistöjen tila sekä niissä tapahtuneet muutokset.

Kaivokselta vesistöön johdettava vesimäärä on vaihdellut vuoden 2008 määrästä 214 000 m³/a vuoden 2014 määrään 59 000 m³/a. Vuosien 2016–2017 vesimäärä on ollut noin 110 000 m³/a. Saadun selvityksen perusteella vesistöön johdettavaan vesimäärään vaikuttaa suoraan vuoden sademäärä. Vesimäärä on kuitenkin pienentynyt kuivatusvesien kierrätyksen takia.

Kaivoksen jätevesien vuosipäästöt metallien osalta ovat viime vuosina laskeneet.

Haitta-aineiden vuosittaiset kuormitukset ovat vaihdelleet seuraavasti:

Haitta-aine, max kg/vuosi (kalenterivuosi), min kg/vuosi (kalenterivuosi)

Alumiini, 3 200 kg (v. 2008), 102 kg (v. 2017)

Rauta, 170 kg (v. 2008), 5 kg (v. 2014)

Nikkeli, 11 kg (v. 2008), 0,7 kg (v. 2017)

Typpi, 9 000 kg (v. 2016), 6 200 kg (v. 2017)

Sinkki, 1 400 kg (v. 2008), 20 kg (v. 2017)

Kiintoaine, 1 900 kg (v. 2008), 360 kg (v. 2017)

Sulfaatti, 329 000 kg (v. 2008), 124 000 (v. 2015)

Vuoden 2016 sulfaattipäästö oli 239 000 kg ja vuonna 2017 vastaavasti 263 000 kg.

Kaivoksen jätevesien sähkönjohtavuus on ollut yksittäisten näytteiden (vuodelta 2017) keskiarvona tasolla 435 mS/m, sulfaattipitoisuus 2 100 mg/l, kiintoaine 2,8 mg/l, COD 4,0 mg/l, typpi 50 mg/l ja fosfori 0,003 mg/l. Jätevesien pH on vaihdellut 7–9 välillä. Vuoden 2016 tulokset eivät merkittävästi poikkea edellä mainituista.

Kaivoksen alapuolella sijaitsee Ala-Jalkajärvi. Kaivostoiminnan kuivatusvesiä on johdettu Ala-Jalkajärveen vuodesta 1994 alkaen. Kaivoksen vesistövaikutuksista merkittävimpiä ovat olleet Ala-Jalkajärven typpipitoisuuden moninkertaistuminen ja sulfaattipitoisuuden voimakas lisääntyminen sekä alumiini-, sinkki- ja kadmiumpitoisuuksien nousu. Veden sähkönjohtavuus on kohonnut voimakkaasti sulfaatin määrän lisääntymisen takia. Ala-Jalkajärven kemiallinen ja ekologinen tila on huono. Aikaisemman happamuuden ja korkeiden metallipitoisuuksien vuoksi Ala-Jalkajärvi on ollut kaloille ja muille vesieläimille elinkelvoton. Viime vuosina veden pH on ollut lähellä neutraalia.

Vuoden 2004 juoksutettu vesimäärä oli 164 000 m³/a. Kyseisenä vuonna Ala-Jalkajärven veden mittauspisteen keskimääräinen happipitoisuus on ollut noin 7 mg/l, sähkönjohtavuus 200 mS/m, kokonaistyyppi 24 mg/l, sulfaattipitoisuus 1 100 mg/l ja alumiinipitoisuus 24 mg/l.

Vuoden 2009 juoksutettu vesimäärä oli 138 000 m³/a. Kyseisenä vuonna Ala-Jalkajärven veden mittauspisteen keskimääräinen happipitoisuus on ollut 3,5 mg/l, sähkönjohtavuus 300 mS/m, kokonaistyyppi 13,6 mg/l, sulfaattipitoisuus 1 613 mg/l, alumiinipitoisuus 8,9 mg/l ja sinkkipitoisuus 4,8 mg/l.

Vuonna 2014 juoksutettu vesimäärä oli 58 000 m³/a (vesien kierrätys on ollut käytössä). Kyseisenä vuonna Ala-Jalkajärven veden mittauspisteen keskimääräinen happipitoisuus on ollut 5,4 mg/l, sähkönjohtavuus 370 mS/m, kokonaistyyppi 55 mg/l, sulfaattipitoisuus 1 900 mg/l, alumiinipitoisuus 2,6 mg/l, sinkkipitoisuus 1,2 mg/l ja kadmiumpitoisuus 6,6 µg/l.

Vuonna 2017 juoksutettu vesimäärä oli 125 000 m³/a (vesien kierrätys on ollut käytössä). Kyseisenä vuonna Ala-Jalkajärven veden mittauspisteen keskimääräinen happipitoisuus on ollut 5,9 mg/l, sähkönjohtavuus 350 mS/m, kokonaistyyppi 49 mg/l, sulfaattipitoisuus 1

758 mg/l, alumiinipitoisuus 1,56 mg/l, sinkkipitoisuus 0,54 mg/l ja kadmiumpitoisuus 3,8 µg/l.

Edellä mainittujen metallien pitoisuudet ovat pitoisuuksien vähäisestä laskusta huolimatta moninkertaisia kaloille turvalliseksi määriteltäihin pitoisuuksiin verrattuna.

Vuosien 2003, 2006 ja 2012 koekalastuksissa Ala-Jalkajärvestä ei saatu yhtään saalista ja vuoden 2009 koekalastuksessa yksi ahven. Vuoden 2015 koekalastuksessa on saatu vähäinen määrä ahvenia ja yksi hauki. Koekalastuksissa vuosina 2003–2015 ei ole saatu yhtään rapua Ala-Jalkajärvestä. Lopputalvella happi on loppunut pohjalta ajoittain kokonaan. Kesällä 2017 pohjan happitilanne oli huono myös loppukesällä.

Valtioneuvoston asetuksessa vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista (1022/2006, muutettu 868/2010) määritellään pintavesien ympäristölaatu normit kadmiumille (0,08 µg/l–0,25 µg/l) ja nikkelille (20 µg/l). Kadmiumin pitoisuudet purkuvesistössä ylittävät selvästi asetuksen 868/2010 ympäristölaatu normitason Ala-Jalkajärvestä.

Peräjärven tilavuudeksi on vuonna 2012 arvioitu noin 500 000 m³. Peräjärven valuma-alue (28,2 km²) on selvästi Ala-Jalkajärven valuma-alue (0,65 km²) suurempi. Peräjärven vedenlaatu on ollut Ala-Jalkajärveä parempi. Peräjärveen laskee runsaasti hyvälaatuista vettä Vaavunjärvestä, minkä ansiosta Ala-Jalkajärvestä tulevan virtaaman osuus jää vesitaseessa pieneksi. Peräjärven vesi on muun muassa värittömämpää ja typen osalta vähäravinteisempää. Myös happitilanne on ollut parempi, joskin alusvedessä vain välttävä. Happitilanteen heikkeneminen viime vuosina on seurausta meromiktisten piirteiden voimistumisesta, sillä alusveden suolapitoisuus on jatkuvasti lisääntynyt ja täyskierto on näin estynyt.

Vuonna 2004 Peräjärven veden mittauspisteen keskimääräinen happipitoisuus on ollut 6,3 mg/l, sähkönjohtavuus 31 mS/m, kokonaistyyppi 2,7 mg/l, sulfaattipitoisuus 118 mg/l ja alumiinipitoisuus 24 mg/l.

Vuonna 2009 Peräjärven veden mittauspisteen keskimääräinen happipitoisuus on ollut 4,1 mg/l, sähkönjohtavuus 44 mS/m, kokonaistyyppi 1,7 mg/l, sulfaattipitoisuus 170 mg/l, alumiinipitoisuus 1 mg/l ja sinkkipitoisuus 2 mg/l.

Vuonna 2014 Peräjärven veden mittauspisteen keskimääräinen happipitoisuus on ollut 5,6 mg/l, sähkönjohtavuus 56 mS/m, kokonaistyyppi 3 mg/l, sulfaattipitoisuus 220 mg/l, alumiinipitoisuus 0,6 mg/l, sinkkipitoisuus 0,09 mg/l ja kadmiumpitoisuus 0,26 µg/l.

Vuonna 2017 Peräjärven veden mittauspisteen keskimääräinen happipitoisuus on ollut 4,9 mg/l, sähkönjohtavuus 53,44 mS/m, kokonaistyyppi 3,4 mg/l, sulfaattipitoisuus 193 mg/l, alumiinipitoisuus 0,5 mg/l, sinkkipitoisuus 0,034 mg/l ja kadmiumpitoisuus 0,19 µg/l.

Peräjärven koekalastuksessa saatujen tietojen perusteella yksikkösaaliin perusteella huonoin vuosi on ollut 2009, jolloin verkkoa kohden saatiin noin 17 kalaa. Vuoden 2015 tulos oli 44 kalaa. Syvyysvyöhykkeittäin ei kalaa ole saatu ollenkaan syvyyksiltä 6–9 ja 9–12 metriä enää vuoden 2003 jälkeen. Tämän perusteella alemmat syvyysvyöhykkeet ovat kaloille elinkelvottomia. Koekalastuksissa vuosina 2003–2015 ei ole saatu yhtään rapua Peräjärvestä.

Kaivoksen sivukiviaineksen läjitys ja niiden vaikutukset

Malmiesiintymän sivukivenä ovat serisiittiliuskeet, joiden osuus läjitettävistä kivistä on arviolta 50 %. Sivukiven läjitysalueelle sijoitetaan myös vulkaniittikiveä, jota syntyy vinotunnelin, ilmanvaihtonousuperien ja yhdysperien louhinnassa. Näiden osuus läjitettävistä kivistä on noin 45 %. Kvartsiserisiitti- ja biotiittiserisiittiliuskeet sijoitetaan alkuperäiselle sivukivialueelle (2,4 ha), jolle kaivoksen toiminta-aikana on sijoitettu kaikkia louhinnassa syntyviä sivukiviä. Sivukivialueen pohja on avolouhostäytön päällä ja se koostuu pääosin vanhan avolouhoksen louhetäytöstä sekä kallion pinnasta niiltä osin, kuin kasa ulottuu vanhan avolouhoksen sivuille. Sivukivialueen pohja avolouhoksen ympärillä on tasattu ja tiivistetty alueelta rakennusvaiheessa poistetulla moreenimaalla. Vulkaniitti sijoitetaan maan pinnalle ”vulkaniittikasalle” (1 ha). Alueen pohjarakenne koostuu ohuesta (<50 cm) kallionvaraisesta maapeitteestä.

Toiminnasta aiheutuvat kaivannaisjätteet ovat sivukivilouhetta sekä hienojakoista lietettä. Sivukivet (noin 90 000–220 000 t/a) välivarastoidaan kaivosalueella kahdelle erilliselle sivukivialueelle. Sivukiviä käytetään kaivostäyttöön aina, kun tyhjiä louhostiloja kaivoksessa syntyy. Alkuperäiselle sivukivialueelle (noin 2,4 ha) oli läjitetty serisiittirikkaita liuskeita vuoden 2015 loppuun mennessä noin 540 000 t. Arvion mukaan kaivostoiminnan päättyessä läjitetty määrä on 806 000 tonnia. Pohjoisempi sivukivialue (noin 1 ha) on otettu käyttöön vuonna 2012 ja sinne oli läjitetty syyskuuhun 2015 mennessä noin 90 000 t vulkaniittia. Arvion mukaan kaivostoiminnan päättyessä läjitetty määrä on 235 000 tonnia. Vuodesta 2014 lähtien on louhostäyttöön pyritty käyttämään happoa muodostavia liuskeita. Vuosina 2014–2017 sivukiven määrä on 20 440–54 117 tonnin välillä. Lisäksi hakija on esittänyt suunnitelman uudesta sivukiviaineksen läjitysalueesta.

Kvartsi-serisiitti- ja biotiitti-serisiittiliuskeet eivät ole ympäristökelpoisia kiviä. Kivien sulfidisen rikin kokonaispitoisuus ylitti pysyvän jätteen rikkipitoisuuden raja-arvon 0,1 %, mutta se jäi alle 1 %. Kivien NP/AP -suhdeluku oli <1.

Näiden ominaisuuksien perusteella kivet ovat potentiaalisesti happoa tuottavia.

1. Dragon Mining Oy:n valitus

Asian selvittäminen ja selvitysten riittävyys

Valittaja on esittänyt, ettei aluehallintovirasto ole hankkinut tai odottanut asian ratkaisun kannalta riittäviä selvityksiä. Tältä osin valittaja on viitannut kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman päivitykseen ja vuoden 2015 koekalastuksesta laadittuun raporttiin sekä muutoksiin jätevesien käsittelyssä.

Ympäristönsuojelulain 35 §:n 2 momentin mukaan lupahakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Säännöksestä ilmenee, että luvan hakijan vastuulla on esittää tarvittava selvitys, jonka perusteella voidaan ympäristönsuojelulain 41 §:n mukaisesti arvioida, ovatko ympäristöluvan myöntämiselle tuon lain 42 §:ssä säädetty edellytykset olemassa.

Viranomaisen eli tässä tapauksessa aluehallintoviraston tehtävänä ei ole hankkia selvityksiä yksittäisen lupahakemuksen käsittelyä varten.

Aluehallintovirasto on hakemuksen käsittelyn yhteydessä pyytänyt luvan hakijalta useita selvityksiä ja hakemuksen täydennyksiä.

Kun otetaan huomioon aluehallintoviraston päätöksen perustelut, jotka liittyvät pääasiassa vesistöjen merkittävään pilaantumiseen ja valittajan esittämä uusi selvitys, joka pääasiassa kohdistuu kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitteluun sekä hakemuksen käsittelyyn kulunut pitkä aika, on aluehallintovirasto voinut antaa valituksenalaisen päätöksen silloisen tiedon mukaan. Lisäksi valittaja on esittänyt uuden selvityksen hallinto-oikeudelle. Näin ollen selvitys on voitu ottaa huomioon aluehallintoviraston päätöksen lainmukaisuutta arvioitaessa. Selvityksessä ei ole myöskään esitetty jätevesien käsittelyn kannalta uusia merkittäviä parannuksia, joiden arvioinnin takia asia tulisi palauttaa aluehallintoviraston käsiteltäväksi. Näin ollen hallinto-oikeus on hylännyt valituksen tältä osin.

Natura 2000 -luonnonarvojen merkitys

Luonnonsuojelulain 66 §:n mukaisesti ympäristölupaa ei voida myöntää toiminnalle, jos arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.

Valittaja on tältä osin vedonnut siihen, ettei Horhanpuron purolehdon luontoarvoja ole ollut olemassa sillä hetkellä kun Harjunvuori-Viitapohjan alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Tämä koskee etenkin pikkujoet ja purot 3260 luontotyyppiä, johon kuuluu Suomessa tiettyjen sammaleitten esiintyminen.

Natura 2000 -verkostoon liittämistä koskevan päätöksen ylimääräinen muutoksenhaku ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan. Suojelualueen lakkauttaminen tai suojelumääräysten lieventäminen eivät myöskään kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan, joten asiassa ei voida käsitellä alkuperäisen Natura 2000 -verkostoon liittämispäätöksen oikeellisuutta tai

lainmukaisuutta. Toiminnanharjoittajan on mahdollisuus luonnonsuojelulain 69 §:n mukaisessa menettelyssä hakea suojelun lakkauttamista tältä osin.

Toiminnanharjoittajan omassa vaikutusarvioinnin täydennyksessä on todettu, että Horhanpuro on suurelta osin morfologialtaan voimakkaasti muutettu, ojamaiseksi perattu, ja sen rannat ovat peltoheittoa, niittyä tai taimikkoa, eikä se niiltä osin kuulu luonnonsuojelulain mukaisen hankkeen vaikutusten arvioinnin piiriin. Puron yläjuoksulla lehdossa on koskimainen, morfologialtaan ja rantakasvillisuudeltaan edustava koskijakso. Tämän puron osan vesikasvillisuus on vähälajista ja pohjaeläimiä on niukasti; kaloja purossa ei ilmeisesti esiinny. Ekologisen tilan arvioinnissa puro kuuluisi kasvillisuudeltaan luokkaan tyydyttävä ja eläimistöltään välttävä. Puron tila on selvästi heikentynyt.

Horhanpuron heikentynyt tila johtuu joko aikaisempina vuosina tapahtuneesta voimakkaasta happamoitumisesta tai edelleen jatkuvasta raskasmetallien ja muiden aineiden kuormituksesta. Puron vedessä on erittäin korkeat pitoisuudet monia aineita. Alumiinin, sinkin, kadmiumin, koboltin, mangaanin, sulfaatin ja nitraatin pitoisuudet ovat moninkertaisia verrattuna vesieliöille turvallisina pidettyihin. Peräjoessa alumiinin ja erityisesti kadmiumin pitoisuudet ovat korkeita.

Kaivostoiminta ja sen aiheuttama vesistökuormitus on selvästi heikentänyt Natura 2000 -alueen luontotyyppin pikkujoet ja purot tilaa.

Heikkenemisen voidaan kuitenkin erittäin todennäköisesti katsoa alkaneen jo vuonna 1994, ennen Natura 2000 -alueen perustamista vuonna 1998. Vuosituhannen alussa tapahtunut erittäin voimakas vesien happamoituminen johti käytettävissä olevien tietojen perusteella ainakin Horhanpuron voimakkaaseen heikentymiseen, purossa ei todennäköisesti ollut juuri lainkaan vesisammalia tai pohjaeläimiä. Sen jälkeen aloitetun purkuvesien neutraloinnin ja happamuuden tasoittumisen voidaan olettaa johtaneen Horhanpuron jonkin asteiseen elpymiseen.

Horhanpuron ja muiden alueen vesistöjen vedenlaatu on kuitenkin edelleen heikko. Purkuvesien neutralointi vähensi joidenkin aineiden pitoisuuksia, mutta siitä ja vesien

kierrätyksestä kaivosalueella huolimatta monien metallien ja muiden aineiden pitoisuudet ovat korkeita. Ala-Jalkajärven veteen ja pohjasedimentteihin sekä Peräjärven kerrostuneeseen alusveteen ja sedimentteihin kertyneet aineet todennäköisesti myös ylläpitävät vesien heikkoa laatua, jopa suhteessa purkuvesiin.

Edellä mainitun selvityksen perusteella hallinto-oikeus katsoo, että Horhanpuron tila on vedenlaadun osalta heikko ja mitään merkittävää parannusta ei ole tältä osin tapahtunut. Kaivostoiminta on jo ennen aikaisemman määräaikaisen ympäristöluvan myöntämistä merkittävästi heikentänyt Horhanpuron tilaa ja nykyinen päästötaso sekä sedimentteihin kertyneet haitta-aineet ylläpitävät tätä merkittävää heikentymistä, kuten edellä mainitusta selvityksestä ilmenee. Nykyinen toiminta ei kuitenkaan saadun selvityksen perusteella aiheuta merkittävää luonnonarvojen heikentymistä, koska saadun selvityksen perusteella Horhanpuron luonnonarvot ovat jo tuhoutuneet ennen aikaisemman ympäristöluvan myöntämistä eikä kyseisiä vaikutuksia ole katsottu silloin luvan myöntämisen esteeksi. Näin ollen luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen arviointimenettely ei ole osoittanut hankkeen heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Kyseinen haitta tulee ottaa huomioon luvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa.

Merkittävä pilaantuminen ja johtopäätökset

Kaivostoiminnalla on ollut määräaikainen ympäristölupa, jonka voimassaolo on päättynyt vuonna 2010. Toimintaa on harjoitettu vuodesta 2011 tähän päivään saakka vanhan luvan voimassaoloa koskevan määräyksen nojalla.

Kyseinen ympäristölupa 24.2.2006 perustui vuosien 1999, 2002 ja 2004 tarkkailutuloksiin. Kun näitä tarkkailutuloksia verrataan luvan myöntämisen jälkeisiin tuloksiin voidaan todeta erityisesti sulfaattipitoisuuden ja sähkönjohtavuuden nousseen ja happipitoisuuden laskeneen Ala-Jalkajärvässä ja Peräjärvässä. Tältä osin on merkityksellistä, että näiden vesistöjen sulfaattipitoisuus on nykyisin korkeammalla tasolla kuin vuonna 2009. Peräjärven osalta vesistön sulfaattipitoisuuden merkittävin kasvu on tapahtunut vuoden 2003 jälkeen. Vesistöjen sulfaattipitoisuus on noussut yhtiön omistusaikana merkittävästi.

Lisäksi toiminta ylläpitää Horhanpuron heikkoa tilaa edellisessä kappaleessa esitetyn tavoin. Yhtiön suorittamien jätevesien parannustoimenpiteiden avulla ei ole saatu merkittävää vähennystä purkuvesien sulfaattipitoisuuteen tai sen kokonaispäästöön. Näin ollen edellä mainittujen vesistöjen sulfaattipitoisuus ja siitä aiheutuva täyskierron puutteellisuus on edelleen merkittävä ongelma. Kyseisten järvien kunnostamista ei ole suoritettu. Viranomaiskäytännössä on järvien pysyvää kerrostumista sulfaatin takia pidetty merkittävänä ympäristön pilaantumisenä (Kainuun ELY-keskus päätös 11.12.2015 Dnro KAIELY/1/07.00/2013).

Jätevesien käsittelyn parantamista koskevat toimenpiteet eivät ole kohdistuneet kaivoksen jätevesien käsittelyn perusongelmiin eli kaivokseen johtuvien valumavesien vähentämiseen ja sivukivikasojen hulevesien vähentämiseen. Mikäli toimintaa jatketaan, tulee sivukiveä lisää sekä louhokseen että maanpäällisiin kasoihin, mikä on omiaan aluehallintoviraston päätöksen perusteluissa esitetyn tavoin lisäämään sulfaatin määrää hulevesissä ja edellä mainituissa vesistöissä. Kuivatusvesien kierrätyksellä ei ole voitu vähentää sulfaatin kuormitusta merkittävästi sateisina vuosina.

Kun otetaan huomioon sulfaatin aiheuttama vesistön pitkään jatkunut kerrostuminen Ala-Jalkajärvässä ja Peräjärvässä sekä siitä aiheutunut happipitoisuuden laskeminen ja kalakannoille aiheutuneet vahingot sekä Horhanpuron heikko tila, jotka ovat edelleen jatkuneet, aiheutuu hakemuksen mukaisesta toiminnasta ympäristönsuojelulain 42 §:ssä tarkoitettua merkittävää pilaantumista Ala-Jalkajärvässä, Horhanpurossa ja Peräjärvässä.

Asian näin päättyessä ei sekoittamisvyöhykkeen määrääminen ole tarpeen.

Näin ollen hallinto-oikeus on hylännyt yhtiön tekemän valituksen.

2. Pirkanmaan ELY-keskuksen valitus

Pirkanmaan ELY-keskus on vaatinut määräaikaisen ympäristöluvan myöntämistä toiminnalle, jotta lopettamistoimenpiteistä, jätevakuudesta ja vesistöjen kunnostamistoimenpiteistä voitaisiin päättää ennen toiminnan päättymistä.

Toimintaa harjoitetaan lainvoimaisella Länsi-Suomen ympäristölupaviraston päätöksellä 24.2.2006 nro 1/2006/2, jossa on määrätty saman sisältöisesti toiminnan lopettamisesta kuin aluehallintoviraston päätöksessä. Aluehallintovirasto on lisännyt veloitteen kuivatusvesien neutraloinnista ja flokkauksesta sekä toiminnan tarkkailun jatkamisesta, joita voidaan pitää riittävinä määräyksinä. Kyseisessä ympäristölupaviraston päätöksessä ei ole määrätty jätevuodesta.

Koska ELY-keskuksen mainitsemat asiat kuuluvat ympäristöluvan lupamääräyksissä annettaviin määräyksiin, eivät ne voi olla määräaikaisen luvan myöntämisen perusteita tapauksessa, jossa luvan myöntämiselle säädetyt edellytykset eivät muuten täyty.

Kunnostamistoimenpiteiden osalta valtion valvontaviranomaisella on myös toimivalta määrätä mahdollisista kunnostamistoimenpiteistä ympäristönsuojelulain 176 §:n mukaisesti.

Näin ollen ELY-keskuksen valitus hylätään.

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Marja Lampi, Merja Manninen (eri mieltä), Juha Väisänen (eri mieltä) ja Janne Marttila, joka on myös esitellyt asian.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

1. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on pyytänyt lupaa valittaa Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset kumotaan ja asia palautetaan aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Dragon Mining Oy:n Oriveden kaivoksen toiminnalle tulee myöntää ympäristönsuojelulain (86/2000) 41 §:n nojalla yleisen edun turvaamiseksi määräaikainen ympäristölupa sen varmistamiseksi, että kaivostoiminta voidaan ajaa alas hallitusti ympäristön kannalta mahdollisimman haitattomalla tavalla. Määräaikaisen luvan kesto tulee määritellä siten, että se kattaa sulkemiseen liittyvien toimenpiteiden suunnittelun, hyväksymismenettelyn ja toteutuksen aloituksen.

Vaatimuksensa tueksi ELY-keskus on uudistanut valituksessaan hallinto-oikeudelle esittämänsä ja on lisäksi lausunut muun ohella seuraavaa:

Valituksenalaisella päätöksellä yhtiön 24.6.2010 vireille panema ja moneen otteeseen täydentämä ympäristölupahakemus on välittömästi hylätty ja siten kaivostoiminnan tulisi loppua päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Tämän jälkeen yhtiön tulisi puolen vuoden kuluessa esittää aluehallintovirastolle yksityiskohtainen suunnitelma vesiensuojelua, maaperänsuojelua ja jätehuoltoa koskevista kaivoksen sulkemiseen liittyvistä toimista. Suunnitelmaan tulisi sisältyä kaivoksen jälkihoito- ja maisemointisuunnitelma sekä jälkitarkkailusuunnitelma. Kuivatusvesien neutralointia ja flokkausta sekä toiminnan tarkkailua on jatkettava, kunnes sulkemisesta ja alueen jälkihoidosta on annettu lainvoimainen päätös.

Aluehallintoviraston päätöksessä asetettu sulkemissuunnitelman esittämisvelvollisuus vasta puoli vuotta toiminnan lopettamisen jälkeen asettaa haasteita valvonta- ja lupaviranomaisten roolien välillä. Valvontaviranomaisen tulee tässä asetelmassa määrittää sallittu päästöjen taso toiminnan lopettaneelle kaivokselle ennen lainvoimaista päätöstä kaivoksen sulkemisesta. Valvontaviranomainen joutuu näin toteuttamaan lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Lupaviranomaisen antama velvoite kuivatusvesien käsittelystä ilman enimmäispäästörajojen määrittämistä on valvonnan kannalta liian epämääräisesti asetettu ja saattaa edellyttää valvontaviranomaiselta hallintopakkoimia.

Myös tarkkailun tasoa ja laajuutta koskevat velvoitteet on ilmaistu liian epäselvästi. Tilanteessa jouduttaneen käyttämään hallintopakkoa, joka on valvonta- ja vaikutuskeinona hidas. Asia tulisi ensisijaisesti ratkaista ennakoivalvonnan eikä jälkivalvonnan keinoin. Lisäksi lopettamissuunnitelman muutoksenhakumahdollisuus saattaa pidentää tätä valvonnan ja laillisuuden kannalta haasteellista aikaa.

Hallinto-oikeus on myös käsittänyt lopettamissuunnitelman ajankohdan virheellisesti. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan toiminnan lopettamisesta on määrätty saman sisältöisenä toiminnan lopettamista koskevalla päätöksellä nykyisessä luvassa ja

aluehallintoviraston päätöksessä. Nykyisessä luvassa lopettamissuunnitelma on asetettu esitettäväksi kuusi kuukautta ennen toiminnan lopettamista, kun valituksenalaisessa aluehallintoviraston päätöksessä lopettamissuunnitelma on esitettävä kuuden kuukauden kuluttua päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta.

Hallinto-oikeuden päätös mahdollistaa toiminnan jättämisen kesken välittömästi.

Kaivostoiminnan äkillinen lopettaminen ei kuitenkaan lopeta toiminnan ympäristövaikutuksia, vaan päästöt ja haitat jatkuvat hyvinkin pitkään, jopa vuosikymmeniä. Toiminnalla ei ole olemassa jätevakuuksia, mikä toiminnan äkillisen lopettamisen tapauksessa merkitsisi sitä, että jälkihoito ja ennallistaminen voisivat jäädä kokonaan julkisten tahojen vastuulle.

Ympäristöluvassa annettavilla vesienkäsittelyä ja päästörajoja koskevilla lupamääräyksillä olisi mahdollista poistaa hallinto-oikeuden mainitsevat luvanmyöntämisen esteet ja estää vesistön pilaantumista. Aluehallintoviraston päätös on monin osin tehty joko puutteellisin tiedoin tai toiminnan sulkemista kokonaisuuden kannalta tarkastelematta. Asiassa on annettava uusi päätös, jossa on määrättävä jo toiminnan aikana aloitettavista ympäristöhaittojen vähentämistoimenpiteistä. Lisäksi on annettava määräykset kaivoksen sulkemisesta ja sulkemisaikataulusta sekä toiminnan lopettamisen jälkeisen ympäristön tilan tarkkailusta ja vakuudesta. Monissa ympäristöluvuissa on annettu kunnostamis- ja lopettamismääräykset.

Hallinto-oikeuden viittaama ympäristönsuojelulain (527/2014) 176 § on tarkoitettu jo havaittujen rikkomusten ja laiminlyöntien oikaisemiseen. Mahdolliset rikkomukset eivät ole asiassa olleet erityisenä haasteena, sillä yhtiö on vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta noudattanut sille vuonna 2006 myönnettyä ympäristölupaa. Näin ollen valvontaviranomaista on ohjattu puuttumaan ainoastaan jo sattuneisiin ympäristövahinkoihin, joilla tulee aiheuttaa merkittävää pilaantumista vesistössä. Pykälää ei myöskään ole tarkoitettu sovellettavaksi rutiininomaisesti valvontatyössä, vaan valvonnan tulisi ensisijaisesti tapahtua näin suuren mittakaavan toiminnoissa ennakkovalvonnalla ja ennaltaehkäisevästi.

Yhtiö on syksyn 2015 aikana täydentänyt tai luvannut täydentää hakemustaan useilla selvityksillä, kuten kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman päivityksellä ja esityksellä sekoittumisvyöhykkeeksi. Täydennys valtioneuvoston asetuksen 868/2010 6 b §:n mukaisen sekoittumisvyöhykkeen määrittämiseksi on saapunut aluehallintovirastoon 20.11.2015. Yhtiö on hakenut poikkeamista kadmiumin ympäristölaatunormista sekoittumisvyöhykkeellä, johon kuuluvat Ala-Jalkajärvi, Horhanpuro sekä osa Peräjärvestä. Osa Ala-Jalkajärvestä sijoittuu kaivospiirin alueelle. Lisäksi yhtiö on vielä viime vaiheessa esittänyt tehostavansa vesien käsittelyä alueella. Aluehallintovirasto ei ole kuitenkaan odottanut näitä selvityksiä, vaan on antanut kielteisen ympäristölupapäätöksen 9.12.2015.

Sen lisäksi, että asiassa ei ole hakijalta edellytetty asianmukaisella tavalla selvitystä muun muassa keskeiseksi katsotun sulfaattikuormituksen vähentämisestä, ELY-keskuksella ei myöskään ole ollut lupakäsittelyssä tilaisuutta lausua asiasta. ELY-keskus edellytti lausunnossaan 20.12.2011 vesienkäsittelymenetelmän valintaa varten tarkempia selvityksiä pilaavien aineiden lähteistä ja aineiden fysikaalis-kemiallisesta käyttäytymisestä vesiympäristössä sekä suunnitelmia vesienkäsittelyn tehostamisesta, mutta tämän ELY-keskuksen täydennysvaatimuksen jälkeen sitä ei ole kuultu asiassa.

Aluehallintovirasto ja hallinto-oikeus eivät ole päätöksissään ottaneet riittävästi huomioon etenkin Ala-Jalkajärven tilannetta ja sen vaikutusta muun kaivoksen alapuolisen vesistön tilaan ja että päätökset lainvoimaisiksi tullessaan mahdollistavat alapuolisen vesistön pilaantumisen jatkumisen, vaikka kaivostoiminta lopetettaisiin. ELY-keskus on muun muassa valituksessaan hallinto-oikeudelle käsitellyt kaivoksen alapuolisen vesistön tilan paranemisen edellytyksiä. ELY-keskuksen käsitys on edelleen, että alapuolisten vesien tilan huononemisen estäminen ja tilan paraneminen edellyttävät Ala-Jalkajärven ja Peräjärven kunnostustoimenpiteitä ja että näistä toimenpiteistä sekä tehokkaammasta kuivatusvesien käsittelystä tulisi määrätä uudessa ympäristöluvassa.

Oikeudellinen ja ympäristön kannalta tärkein kysymys on, miten ja millä aikataululla kaivoksen aiheuttamat ympäristöhaitat saadaan minimoitua hyväksyttävälle tasolle siten,

että alapuolinen vesistö alkaa pysyvästi toipua. Yhtiö on tehnyt parantavia toimenpiteitä ympäristöön johdettavien vesien määrän vähentämiseksi ja laadun parantamiseksi, mutta toimenpiteiden vaikutukset ovat hitaasti nähtävissä aiemmin tapahtuneen pilaantumisen takia. Vuoden 2016 velvoitetarkkailuraportista niin ikään selviää, että myös alapuolisten vesistöjen kunnostussuunnitelmat ovat ainakin osittain aktiivisessa vaiheessa.

2. *Dragon Mining Oy* on pyytänyt lupaa valittaa Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset kumotaan ja asia palautetaan aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Vaatimuksensa tueksi yhtiö on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluissa esitetyt seikat ovat keskeisiltä osiltaan virheellisiä ja ratkaisuun vaikuttaneet puutteelliset selvitykset on tulkittu väärin. Ratkaisun oikeudelliset perusteet ovat useilta kohdin virheellisiä ja osin hallintopakonomaisia ilman, että niissä olisi pohdittu viranomaisen selvittämismahdollisuutta sekä parasta käyttökelpoista tekniikkaa ja päästöjen ehkäisemistä tulevassa toiminnassa. Ratkaisussa ei siten ole harkittu hallintolainkäyttölain 51 §:n mukaisesti kaikkia esiin tulleita seikkoja.

Aluehallintoviraston ja hallinto-oikeuden päätöksissä ei ympäristönsuojelulain 42 ja 43 §:n mukaisesti ole arvioitu mahdollisuutta lupamääräyksin varmistaa luvan myöntämisedellytysten täyttyminen.

Aluehallintoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset tulisi valituksen johdosta kumota. Hakija on vähentänyt päästöjä jatkuvasti ja toiminta on ollut lupamääräysten mukaista.

Luparajojen ylityksiä ei ole ollut sen jälkeen, kun automaattinen pH-säätö otettiin käyttöön. Toiminnalle ei ole annettu lupamääräyksiä niistä keskeisistä seikoista, joihin luvan ja valituksen hylkääminen ovat perustuneet. Hakija on pitkän aikaa vähentänyt näitäkin päästöjä vapaaehtoisesti. Koska lupamääräyksiä ei ole harkittu, aluehallintovirasto ja hallinto-oikeus eivät ole selvittäneet myöskään parhaita käyttökelpoisia tekniikoita ja ympäristökäytäntöjä.

Sulfaattia muodostavien sivukivialueiden osat voidaan peittää ja rajoittaa sulfaattikuormitusta merkittävästi. Vesikiertoa voidaan tehostaa ja rakentaa ympärysojat kaivoksen ulkopuolisten vesien sekoittumisen estämiseksi, jolloin puhdistusratkaisujen teho paranee ja tarvittavien laitteiden kokovaatimus pienenee. Hulevedet voidaan pitää erillään kuivanapitovesistä ja käsitellä erikseen.

Valituksenalaisissa päätöksissä on sovellettu ja tulkittu väärin ympäristölaatonormeja ja tehty eräitä vääriä ja liioiteltuja johtopäätöksiä hakijan toiminnan ja sen vaikutusten syy-yhteyksistä ja vaikutusten laadusta. Päätöksissä ei arvioitu lainkaan eikä ohjattu esittämään mahdollisia ratkaisuja päästöjen vähentämiseksi vaan niissä keskityttiin historiatietoihin vaikutuksista, joihin liittyviä päästöjä ei ollut rajoitettu luvissa. Myös vaikutukset on arvioitu toisenlaisina kuin aiemmissa luvissa. Toiminnan sulfaattipäästöjä voidaan tehokkaasti vähentää määräämällä parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta ja ympäristöllisesti parhaista käytänteistä, mutta hakijalle ei annettu tätä mahdollisuutta. Toiminnan jatkaminen määräaikaisella luvalla on ympäristön kannalta paras ratkaisu.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on antanut valitusten johdosta lausunnon, jossa on esitetty muun ohella seuraavaa:

Dragon Mining Oy:n valituksessa on esitetty useita uusia tietoja tai perusteita, joita aluehallintovirastolla ei ollut käytössään päätöstä tehdessään. Lupakäsittelyssä hakijalle varattiin riittävästi aikaa ja tilaisuuksia esittää lupaedellytysten harkinnan kannalta tarvittavia tietoja. Kaikki hakijan aluehallintovirastolle toimittamat selvitykset otettiin huomioon, mutta silti katsottiin, etteivät luvan myöntämisedellytykset täytyneet.

Aluehallintovirasto jättää korkeimman hallinto-oikeuden harkittavaksi, mikä merkitys valituksen tueksi nyt esitetyle aineistolle ja luvan hakijan aluehallintoviraston päätöksen antamisen jälkeen tekemille toimenpiteille on annettava lupaedellytysten harkinnassa tai muutoin.

Pirkanmaan ELY-keskuksen valituksen johdosta aluehallintovirasto on todennut, että määräaikaisen uuden ympäristöluvan sijasta kaivoksen hallituksi alas ajamiseksi voidaan tarvittaessa jatkaa vanhan luvan mukaisten velvoitteiden voimassaoloa tai antaa riittävät

lopettamismääräykset, kunnes sulkemis- tai jälkihoitopäätös on täytäntöön pantavissa. Nämä voitaisiin tarvittaessa lisätä korkeimmassa hallinto-oikeudessakin aluehallintoviraston antaman päätöksen velvoitteisiin. Ympäristölupaa ei tulisi myöntää, jos toiminnasta aiheutuu vesistön merkittävää pilaantumista. Yleisen edun valvomisen kannalta on annettavissa toiminnan lopettamista koskevat määräykset.

A ym.:lle on varattu tilaisuus vastineen antamiseen valitusten johdosta. Vastinetta ei ole annettu.

B:lle on varattu tilaisuus vastineen antamiseen valitusten johdosta. Vastinetta ei ole annettu.

Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaiselle on varattu tilaisuus lausunnon antamiseen valituslupahakemusten ja valitusten johdosta. Lausuntoa ei ole annettu.

Oriveden ympäristölautakunta on antanut valitusten johdosta vastineen, jossa on esitetty seuraavaa:

Pirkanmaan ELY-keskuksen valituksen mukaisesti Vaasan hallinto-oikeuden päätös tulisi kumota ja asia palauttaa uudelleen lupaviranomaisen käsiteltäväksi. Hakemuksesta tulee antaa määräaikainen lupa tai sellainen hylkäävä päätös, joissa on määräykset kuivatus- ja hulevesien käsittelystä ja tarkkailusta, Ala-Jalkajärven ja Peräjärven kunnostamisesta, sivukivien käyttövaihtoehtoista ja kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta sekä riittävästä vakuudesta huomioon ottaen järvien kunnostuskustannukset.

Vaarana on suuren sivukivimäärän jääminen alueelle ja sulfaattipäästöjen jatkuminen. Toisin kuin aluehallintoviraston päätöksessä mainitaan, kvartsi- ja serisiittiliuskeita sisältävää sivukiveä ei ole tutkittu siten, että voitaisiin todeta, ettei se ole ympäristökelpoista, vaan oikein olisi todeta, että tämä sivukivi ei ole pysyvän jätteen kaatopaikkakelpoista sen happoa tuottavan ominaisuuden vuoksi kaivannaisjätelain mukaisesti.

Tampereen kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen on antanut valitusten johdosta vastineen, jossa on uudistettu Tampereen kaupungin ympäristö- ja rakennusjaoston vastineessa Vaasan hallinto-oikeudelle esitetty ja lisäksi lausuttu seuraavaa:

Mikäli kaivos saisi määräaikaisen luvan jatkaa toimintaa, syntyisi lisää päästöjä tuottavaa sivukiveä. Olennaista on jatkaa kuivatusvesien neutralointia ja flokkausta sekä toiminnan tarkkailua, kunnes sulkemisesta ja alueen jälkihoidosta on annettu lainvoimainen päätös.

Samoin on olennaista, että toiminnan lopettamisesta annetaan yksityiskohtaiset määräykset sivukivikasan sulkemisesta, toiminnan lopettamisen jälkeisestä vesienkäsittelystä, päästöraja-arvoista, tarkkailusta sekä vakuuden asettamisesta sekä kunnostetaan Ala-Jalkajärvi ja Peräjärvi ja puretaan Peräjärven kerrostuneisuus.

Vesistötarkkailuraportin 2017 mukaan typpi- ja sulfaattikuormituksen vaikutus kasvaa edelleen Peräjärvessä. Vuodesta 2008 alkaen Peräjärven happitilanne on ollut heikko alusveden suolaantumisen aiheutuvan täyskierron jatkuvan estymisen vuoksi. Vuonna 2017 Peräjärven happitilanne oli heikoin noin kymmeneen vuoteen. Näillä näkymin alusvesi ei tule enää saamaan happitäydennystä lähivuosina ilman keinotekoista apua.

Lisäksi vesistötarkkailuraportin 2017 mukaan järven rehevöitymisriski on kohonnut korkean typpipitoisuuden vuoksi. Peräjärvessä on viime vuosina havaittu fosforipitoisuuden kohoamista lopputalvella ja vuonna 2017 pitoisuus oli erittäin korkea. Sulfaattikuormitus voi kasvattaa fosforipitoisuutta, koska sulfaatti sitoutuu metalleihin, jotka voisivat sitoa fosforia sedimenttiin.

Metsähallitus on antanut valitusten johdosta vastineen, jossa on viitattu Metsähallituksen hallinto-oikeudelle lausumaan ja lisäksi esitetty seuraavaa:

Päätös, jolla aluehallintovirasto on hylännyt Oriveden kaivoksen toimintaa koskevan ympäristölupahakemuksen, on luonnonsuojelulain kannalta oikea.

Metsähallitus on kuitenkin pitänyt ympäristönäkökohtien kannalta kannatettavana Pirkanmaan ELY-keskuksen vaatimusta päätöksen kumoamisesta ja asian palauttamisesta

aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Näin kaivokselle annettaisiin määräaikainen ympäristölupa, jotta kaivostoiminta voidaan ajaa alas hallitusti ympäristön kannalta mahdollisimman haitattomalla tavalla, sekä annettaisiin määräys kaivoksen alapuolisen Ala-Jalkajärven sekä Peräjärven kunnostussuunnittelusta ja kunnostuksesta.

Aluehallintoviraston päätöksessä ei ole asetettu riittävää vakuutta kaivostoiminnan vaikutusten jälkihoitoon tai muutoin annettu riittäviä määräyksiä kaivostoiminnan jälkihoidosta. Tältä osin Metsähallitus on viitannut ELY-keskuksen asiassa lausumaan.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue on antanut Dragon Mining Oy:n valituksen johdosta lausunnon, jossa on esitetty seuraavaa:

Vaasan hallinto-oikeuden sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston päätökset tulee kumota ja palauttaa asia uudelleen käsiteltäväksi. Uudelleenkäsittely on välttämätöntä asiassa molempien valittajien esille tuoman määräaikaisen ympäristöluvan myöntämiseksi.

Myös ELY-keskus on omassa valituksessaan todennut, että luvan myöntämisen edellytysten tarkasteluun kuuluu lupamääräysten huomioon ottaminen. Lupaviranomainen ja Vaasan hallinto-oikeus eivät kuitenkaan ole päätöksissään tarkastelleet sitä, olisivatko luvan myöntämisen edellytykset täyttyneet esimerkiksi päästöjen rajoittamista koskevia lupamääräyksiä antamalla. Dragon Mining Oy on valituksensa perusteluissa tuonut esille, että esimerkiksi sulfaattikuormituksen ja sähkönjohtavuuden kasvun vähentämiseen on olemassa yleisesti tiedossa olevia tekniikoita ja toisaalta sen, että lupaviranomainen ei ole edellyttänyt hakijalta selvitystä päästöjen rajoittamisesta. Myös ELY-keskus on muun muassa lupahakemuksesta antamassaan lausunnossa edellyttänyt vesien käsittelymenetelmiä koskevaa selvitystä. Yhtiö on tuonut esiin useita käyttökelpoisia tekniikoita päästöjen vähentämiseen. Selvitys näistä tekniikoista olisi tullut ottaa huomioon jo aluehallintoviraston ratkaisua harkittaessa. Päästöjen vähentämisen mahdollisuus kytkeytyy erottamattomasti luvanmyöntämisen edellytysten harkintaan.

Dragon Mining Oy on valituksessaan ottanut esille aluehallintoviraston päätöksessä esitetyn, että kaivostoiminta olisi tuhonnut eliöstöä Peräjoessa. Selvyyden vuoksi ELY-keskus on todennut, että Peräjärvestä laskevan Peräjoen tila on todettu vesienhoidon suunnittelun yhteydessä erinomaiseksi.

Dragon Mining Oy on esittänyt, että laatu­normit eivät ole yksilöityjä veloitteita, vaan niiden perusteella tulisi antaa yksiselitteisiä päästö­raja-arvoja. Valituksenalaisia päätöksiä on perusteltu lainvastaisesti suoraan laatu­normeilla ja ilman syy-yhteystarkastelua. ELY-keskus on todennut, että asetuksen 1022/2006 soveltamisesta annetun ohjeen (Ympäristöministeriön raportteja 19/2018) mukaan, mikäli ympäristö­laatu­normien vuosikeskiarvo ylittyy, kuormituksen vähentämistä ja mahdollisten korjaustoimien tarpeellisuutta on harkittava. Tämä tukee yhtiön käsitystä ympäristö­laatu­normien tarkoituksesta.

ELY-keskus on yhtynyt näkemykseen siitä, että aluehallintoviraston päätös perustuu puutteellisiin selvityksiin. Luvan myöntävällä viranomaisella on lain ja esitöiden mukaan päävastuu siitä, että asia selvitetään riittävällä tarkkuudella. Asian ratkaisemisen tulee perustua riittäviin selvityksiin.

Dragon Mining Oy on antanut vastaselityksen aluehallintoviraston lausunnon sekä Tampereen ja Oriveden ympäristönsuojeluviranomaisten ja Metsähallituksen vastineiden sekä Pirkanmaan ELY-keskuksen lausunnon johdosta.

Yhtiö on muun ohella lausunut, että ympäristö­luvassa ei ole määrätty vakuutta eikä sellaista vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) 43 a §:n nojalla ole ollut tarpeen asettaa. Yhtiö on asettanut kaivoslain mukaisen vakuuden 110 000 euroa Tukesille kaivostoiminnan lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteistä.

Yhtiö on pitänyt hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätösten kumoamista ja asian palauttamista sekä päivitetyn hakemuksen johdosta määräaika­kaisen luvan myöntämistä tarpeellisena. Toiminnan yhtä­kkinen lopettaminen ei ole hallittua alasajoa. Luvassa sallitulle toiminnalle voidaan antaa lupamääräyksiä ja toiminnan lopettamiseen liittyviä

määräyksiä. Ala-Jalkajärven ja Peräjärven kunnostamisesta ja niihin liittyvistä vakuuksista ei voi päättää ympäristölupapäätöksellä, mutta niiden tilaan voidaan vaikuttaa mahdollisen uuden lupapäätöksen lupamääräyksillä. Keinoja ovat esimerkiksi hapetus ja vedenvaihto.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue on antanut vastaselityksen aluehallintoviraston lausunnon sekä Tampereen ja Oriveden ympäristönsuojeluviranomaisten ja Metsähallituksen vastineiden johdosta.

Dragon Mining Oy on antanut vastineen Pirkanmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta. Yhtiö on puoltanut päätösten kumoamista ja asian palauttamista lupaviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Yhtiö on kuitenkin eri mieltä eräistä ELY-keskuksen valituksen perusteluista ja palautettavassa asiassa mahdollisesti käsiteltävistä vaatimuksista. Yhtiön mukaan toiminnan päättämiseen ei liity laajoja riskejä, vaan vaikutukset ja keinot niiden hallitsemiseksi ovat sinänsä nähtävissä.

Ala-Jalkajärven kunnostaminen ei kuulu yhtiön esittämiin toimenpiteisiin, mutta se on tehnyt syksyllä 2018 testikalkituksen, joka uusitaan syksyllä 2019. Yhtiö on vastustanut määräyksen antamista Ala-Jalkajärven kunnostussuunnittelusta ja kunnostuksesta. Kunnostaminen olisi kustannustehoton ja ylimitoitettu toimenpide, eikä järvi ole pilaantunut. Ala-Jalkajärvelle on annettu sen kokoon ja merkitykseen nähden asiassa liiallinen painoarvo. Järvi on valittu laskeutusaltaaksi jo 1990-luvun alussa ennen hakijan toimintaa. EU-oikeudenkaan mukaan teollista toimintaa ei ole tarkoitus estää rajoittamalla jokaisen pienen lammikon vedenlaadun muutosta. Ala-Jalkajärven ja Peräjärven tilaa ja vaikutuksia ei pitäisi ottaa huomioon niin, että niitä ryhdyttäisiin kunnostamaan. Kunnostussuunnitelmat eivät ole koekalkituksia lukuun ottamatta aktiivisessa vaiheessa. Yhtiö ei ole myöntänyt kunnostustarvetta tai -vastuuta.

Hakemuksen hylkäävässä päätöksessä ei ole tarvinnut määrätä vakuudesta, eikä vakuutta ja sulkemismääräyksiä voida määrätä taannehtivasti koskemaan aikaisempaa toimintaa. Se, että vakuus voitaisiin määrätä uuden ympäristönsuojelulain (527/2014) nojalla

uudessa menettelyssä, ei tee aluehallintoviraston ja hallinto-oikeuden päätöksistä lainvastaisia. Hakijan esittämä vakuus on koskenut tulevaa toimintaa.

Yhtiö on yhtynyt ELY-keskuksen käsitykseen, että luvan myöntämisedellytykset ovat olemassa lupamääräykset huomioon ottaen. Lupahakemusta ei tulisi hylätä arvioimatta lupamääräysten vaikutusta. Hallinto-oikeus ei ole arvioinut luvan myöntämisen esteitä oikein. Sulfaatista ei ollut annettu lupamääräyksiä, ja yhtiö on siltä osin noudattanut lupaa. Sulfaatti ja pH-taso olivat tiedossa jo aikaisempaa lupaa myönnettäessä ennen hakijan toiminnan aloittamista. Yhtiö ei ole aiheuttanut lähtötilannetta, joka oli heikompi kuin sen toiminnan aikana. Automaattinen pH-säätö on lopettanut happamien vesien päästöt.

Sulfaattipäästöjen hallitsemiseksi on yhtiön esittämiä tekniikoita. Sivukivialueen osia voitaisiin uudessa lupamenettelyssä määrätä peitettäväksi ja vaiheittain suojattaviksi, vaikka pH-taso on jo hallinnassa. Sulfidimalmien louhinnasta seuraavan suolapitoisuuden hallinta edellyttää uutta tekniikkaa. Tuollaista tekniikkaa ei ole aiemmin vaadittu. Koska Oriveden kaivoksen mineraalivarat ovat rajalliset, valittavan tekniikan pitäisi olla siirrettävissä toisille kaivoksille, jotta se olisi teknistaloudellisesti toteuttamiskelpoinen ratkaisu.

Nykyinen ympäristölupa on voimassa siihen saakka, kunnes uusi ympäristölupahakemus on lainvoimaisesti ratkaistu. Hakija on pyytänyt vahvistamaan, että tämä koskee myös mahdollisesti palautettavassa asiassa annettavaa ratkaisua.

Yhtiön vastine on lähetetty *Pirkanmaan ELY-keskukselle* tiedoksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää Pirkanmaan ELY-keskukselle ja Dragon Mining Oy:lle valitusluvat ja tutkii asian.

Aluehallintoviraston päätökseen lisätään ELY-keskuksen valituksen johdosta seuraava määräys:

Toiminnanharjoittajan on sen lisäksi, mitä aluehallintoviraston päätöksessä on määrätty kuivatusvesien neutraloinnin ja flokkauksen sekä toiminnan tarkkailun jatkamisesta, noudatettava soveltuvin osin mitä Länsi-Suomen ympäristölupaviraston päätöksessä 24.2.2006 nro 1/2006/2, sellaisena kuin se on Vaasan hallinto-oikeuden 15.1.2008 antamalla päätöksellä nro 08/0006/1 osittain muutettuna, on määrätty päästöistä vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi ja toiminnan tarkkailusta koskien toiminnan vesistö päästöjä siihen asti, kunnes kaivoksen sulkemisesta ja alueen jälkihoidosta on annettu lainvoimainen päätös.

Valitukset hylätään muutoin. Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muilta osin muuteta.

Perustelut

Aluehallintoviraston päätöksen määräyksen muuttaminen

Aluehallintovirasto on määrännyt toiminnanharjoittajan esittämään kuuden kuukauden kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulosta suunnitelman kaivoksen sulkemiseen liittyvistä päätöksestä tarkemmin ilmenevistä toimista sekä määrännyt, että kuivatusvesien neutralointia ja flokkausta sekä toiminnan tarkkailua on jatkettava, kunnes sulkemisesta ja alueen jälkihoidosta on annettu lainvoimainen päätös.

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 90 §:n 1 momentin mukaan luvanvaraisen toiminnan päätyttyä toimintaa harjoittanut vastaa edelleen lupamääräysten mukaisesti tarvittavista toimista pilaantumisen ehkäisemiseksi, toiminnan vaikutusten selvittämisestä ja tarkkailusta.

Samana pykälän 3 momentin mukaan, jos lupa ei sisällä riittäviä määräyksiä toiminnan lopettamiseksi tarvittavista toimista, lupaviranomaisen on annettava tätä tarkoittavat määräykset. Asia on käsiteltävä soveltuvin osin kuten lupahakemus. Tarkkailua koskevat määräykset annetaan noudattaen soveltuvin osin, mitä saman lain 46 §:ssä säädetään.

Hallituksen esityksessä (HE 84/1999 vp) todetaan ympäristönsuojelulain 90 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella, että pykälän 1 momentin mukaan luvanvaraista toimintaa harjoittanut vastaisi luvan mukaisesti pilaantumisen ehkäisystä, toiminnan vaikutusten selvittämisestä ja tarkkailusta sen jälkeen, kun toiminta on lakannut. Määräyksiä tulisi noudattaa niin kauan kuin pilaantumista tai sen vaaraa voi edelleen aiheutua.

Vastaava säännös on myös uuden ympäristönsuojelulain (527/2014) 94 §:ssä.

Vastuuseen toiminnan lopettamisen jälkeisistä velvoitteista ei vaikuta se, millä tavalla tai mistä syystä toiminta on loppunut.

Kaivoksen toimintaa koskevan Länsi-Suomen ympäristölupaviraston päätöksen 24.2.2006 nro 1/2006/2, sellaisena kuin se on Vaasan hallinto-oikeuden 15.1.2008 antamalla päätöksellä nro 08/0006/1 osittain muutettuna, lupamääräyksessä 3 on annettu koskien päästöjä vesiin määräys kaivoksen kuivatusvesien käsittelyn jälkeisen (V-mittapato) kuivatusveden pH:n, kiintoainepitoisuuden sekä sinkki- ja alumiinipitoisuuksien enimmäispitoisuuksista. Lisäksi luvassa on annettu tarkkailua koskevia määräyksiä toiminnan käyttö- ja päästötarkkailusta sekä ympäristövaikutusten tarkkailusta koskien muun ohella toiminnan vesistöpäästöjä.

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 90 §:n 1 momentti huomioon ottaen toiminnanharjoittaja vastaa sen lisäksi, mitä aluehallintoviraston nyt kysymyksessä olevassa päätöksessä on määrätty kuivatusvesien neutraloinnin ja flokkauksen sekä toiminnan tarkkailun jatkamisesta, edellä mainitun ympäristölupaviraston päätöksen mukaisesti siitä, mitä päätöksessä on määrätty päästöistä vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi ja toiminnan tarkkailusta koskien toiminnan vesistöpäästöjä siihen asti, kunnes kaivoksen sulkemisesta ja alueen jälkihoidosta on annettu lainvoimainen päätös. Sen vuoksi aluehallintoviraston päätökseen sisältyvään määräykseen on ELY-keskuksen valituksen johdosta vaatimukset enemmälti hyläten tehty edellä ratkaisuosasta ilmenevä lisäys.

Muut vaatimukset ja asian lopputulos

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 42 §:n 1 momentin mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen aiheudu muun ohella 2 kohdassa tarkoitettua merkittävää pilaantumista ja sen vaaraa.

Hallinto-oikeus on päätöksessään kohdassa *Merkittävä pilaantuminen ja johtopäätökset* todennut muun ohella, että yhtiön suorittamien jätevesien käsittelyn parannustoimenpiteiden avulla ei ole saatu merkittävää vähennystä purkuvesien sulfaattipitoisuuteen tai sen kokonaispäästöön. Näin ollen Ala-Jalkajärven ja Peräjärven korkea sulfaattipitoisuus ja siitä seuraava täyskierron puutteellisuus aiheuttaa järvissä edelleen merkittävää pilaantumista. Jätevesien käsittelyn tehostamista koskevat yhtiön toimenpiteet eivät ole kohdistuneet kaivoksen perusongelmiin eli kaivokseen johtuvien valumavesien ja sivukivikasojen hulevesien olennaiseen vähentämiseen, eivätkä siihen, että toimintaa jatkettaessa sivukiviä tulee lisää muun muassa maanpäällisiin kasoihin. Se seikka, että toiminnan aiempaan ympäristölupaan ei ole sisällynyt muun ohella sulfaattipäästöjä rajoittavia lupamääräyksiä, ei estä ottamasta toiminnan sulfaattipäästöistä aiheutuneita ja niistä suunnitellun toiminnan johdosta mahdollisesti aiheutuvia haitallisia vaikutuksia vesistön tilaan huomioon toiminnan jatkoluvan lupaharkinnassa.

Kun lisäksi otetaan huomioon muun ohella hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa mainittu sulfaatista aiheutunut pitkään jatkunut järvien kerrostuminen ja siitä purkuvesistössä aiheutuneet päätöksessä mainitut haitalliset seuraukset, hakemuksen mukaisesta toiminnasta aiheutuu näissä oloissa hallinto-oikeuden päätöksessä lausutuilla perusteilla luvan esteenä olevaa ympäristönsuojelulain (86/2000) 42 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua merkittävää vesistön pilaantumista tai sen vaaraa, jota ei voida lupamääräyksinkään estää.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että yhtiö ei ole valituksenalaisessa asiassa hakenut lupaa kaivostoiminnan alasajamiseen, vaan toiminnan jatkamiseen. Kun luvan myöntämisen edellytyksiä ei ole, ympäristölupaa kaivostoiminnan jatkamiseen määräaikaisestikaan ei voida myöntää pelkästään kaivostoiminnan alasajamiseksi.

Toiminnanharjoittajan tulee esittää lupahakemuksessaan muun ohella tarvittavilta osin selvitystä parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksen täyttämiseksi. Lupaviranomaisen tehtävänä ei ole hankkia selvityksiä yksittäisen lupahakemuksen käsittelyä varten. Yhtiö ei ole korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuonut esiin sellaista selvitystä, että hallinto-oikeuden päätöksen johtopäätöksiä olisi arvioitava toisin. Yhtiö ei ole esittänyt muutenkaan perustetta päätösten kumoamiseksi.

Ympäristönsuojelulain 90 §:n 1 ja 3 momentti huomioon ottaen aluehallintovirasto on voinut päätöksellään määrätä yhtiön esittämään aluehallintovirastolle suunnitelman kaivoksen sulkemiseen liittyvistä toimista. Määräystä on ELY-keskuksen valituksen johdosta muutettu edellä ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla.

Näillä perusteilla ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksessä lausutut perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita muutoin kuin edellä ratkaisuosasta ilmenee.

Asian ovat ratkaisseet presidentti Kari Kuusiniemi, oikeusneuvokset Kari Tornikoski, Taina Pyysaari, Jaakko Autio ja Monica Gullans sekä ympäristöasiantuntijaneuvokset Olli Dahl ja Jukka Horppila. Asian esittelijä Irene Mäenpää.

Julkaistu 6.6.2019