

19.8.2026

Dnro 2058/03.04.04.04.33/2024

Asia Valitus kaivoslain mukaisesti annettavien yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten tarkistamisesta

Valittajat Suomen luonnonsuojeluliiton Kainuun luonnonsuojelupiiri ry
Kansalaisten kaivosvaltuuskunta – MiningWatch Finland ry
Vesiluonnon Puolesta ry

Luvanhakija Terrafame Oy
Asiamies: asianajaja Tarja Pirinen
Asianajotoimisto Castrén & Snellman Oy

Päätös, josta valitetaan

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes 27.9.2024, KaivNro 2819

Tukes on kaivoslain 52 §:n, 125 §:n ja 181 §:n nojalla antanut yhtiölle kaivosluvassa annettavien yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten tarkistamista koskevan päätöksen Sotkamon kunnassa ja Kajaanin kaupungissa sijaitsevalle Talvivaaran kaivospiirille (KaivNro 2819).

Perusteena määräysten tarkistamiselle on ollut Tukesin 14.10.2016 antaman päätöksen lupamääräys 6, jonka mukaan lupamääräykset tarkistetaan 1.9.2019. Valituksen kohteena olevassa päätöksessä annetut vakuutta ja lupamääräysten tarkistamista koskevat lupamääräykset 1 ja 2 ovat korvanneet 14.10.2016 annetun päätöksen mukaiset lupamääräykset yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi.

Päätöksessään Tukes on antanut seuraavat lupamääräykset:

Lupamääräys 1

A) Kaivosluvan haltijan on asetettava Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle 265 060 euron suuruinen omavelkainen pankkitakaus kaivoslain mukaisia kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten. Määrätty

kaivosvakuus on asetettava Tukesille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa tämän päätöksen antamisesta. Kaivosyhtiö on asettanut aiemmin 185 000 euron vakuuden eli vakuutta korotetaan 71 060 eurolla.

Perustelut:

Määrätyllä kaivosvakuudella alue saatetaan kaivoslain mukaisesti yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon. Kaivosvakuudella katetaan seuraavat kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteet:

- Kuusilammen avolouhoksen aitaaminen, 5300 metriä (= 30 euroa/metri * 5300 metriä = 159 000 euroa)
- Varoituskylttien asentaminen aitaan 100 metrin välein (= 20 euroa/kyltti * 53 kappaletta = 1 060 euroa)
- Liuosaltaiden aitaaminen, 3500 metriä (= 30 euroa/metri * 3500 metriä = 105 000 euroa)

B) Kaivosluvan haltijan on asetettava Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle 196 300 euron suuruinen omavelkainen pankkitakaus kaivoslain mukaisia kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten. Määrätty kaivosvakuus on asetettava Tukesille ennen Kolmisopen avolouhoksen rakentamistöiden aloittamista.

Perustelut:

Määrätyllä kaivosvakuudella alue saatetaan kaivoslain mukaisesti yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon. Kaivosvakuudella katetaan seuraavat kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteet:

- Kolmisopen avolouhoksen aitaaminen, 6500 metriä (= 30 euroa/metri * 6500 = 195 000 euroa)
- Varoituskylttien asentaminen aitaan 100 m:n välein (= 20 euroa/kyltti * 65 kappaletta = 1300 euroa)

Lupamääräys 2

Lupamääräykset tarkistetaan 1.6.2027. Tarkistusajankohtaa voidaan aikaistaa, jos kaivospiirin toiminnassa tapahtuu tai havaitaan (Tukesin kaivostarkastuksissa) oleellisia muutoksia. Kaivosyhtiön tulee toimittaa ajan tasalla oleva selvitys kaivoksen lopetus- ja jälkitoimenpiteistä, jotta Tukes voi arvioida ja tarkistaa vakuuden sisällön kattavuuden ja suuruuden riittävyyden. Selvitys tulee toimittaa 1.3.2027 mennessä.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Valituksen kohteena oleva päätös on ensisijaisesti kumottava ja palautettava Tukesille uudelleen käsiteltäväksi yksityisiä ja yleisiä etuja koskevien lupamääräysten antamiseksi ja vakuuden korottamiseksi 201 862 040 000 euroon. Vakuuksissa määrättyjä toimenpiteitä on määrättävä tehostettavaksi ja

mahdollistettava niiden käyttäminen ympäristöviranomaisen hyväksymällä tavalla. Kaivoksen jätteiden pitkäaikaiset vaikutukset tulee määrätä selvitettäväksi ja tarvittaessa määrätä kaivos suljettavaksi.

Toissijaisesti päätöstä on määrättävä korjattavaksi siten, että yhtiö veloitetaan toimittamaan valituksesta ilmenevällä tavalla yleisiä ja yksityisiä etuja koskevat selvitykset, selvitykset tehdään ja niiden perusteella annetaan päätös velvoittavista yleisiä ja yksityisiä etuja koskevista lupamääräyksistä.

Lisäksi valittajat ovat valituksen perusteluissa vaatineet kaivosluvan kumoamista kaivoslain 33 a §:n ja 58 §:n perusteella tai toissijaisesti sen selvittämistä, miten kaivoksen toiminta erityisesti jätteiden pitkäaikaisten vaikutusten osalta saadaan kansallisen turvallisuuden kannalta kestäväksi.

Päätös on määrättävä pysymään vakuuden kokonaismäärän osalta voimassa, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Valittajien oikeudenkäyntikulut on korvattava 3 350 eurolla.

Perustelut

Asianosaisten kuuleminen ja asian selvittäminen on ollut puutteellista, koska asian kuulemis- ja lausuntopyyntöasiakirjoissa ei ole esitetty voimassa olevan kaivosluvan mukaisia lupamääräyksiä eikä yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisia lupamääräyksiä. Kaivoslain 1 §:n tavoitesäännös ei toteudu päätöksessä, koska siinä ei ole esitetty, millä tavoin tavoitesäännös on otettu huomioon aikaisemman päätöksen yhteydessä ja nyt annettaessa yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä.

Kaivosluvan lupamääräykset ovat puutteellisia. Vakuudet on määritetty hyvin suppeasti huomioimatta kaivoksen sulkemisen jälkeistä aikaa ja ympäristölupien edellytyksiä. Luvasta puuttuvat myös kaivoslain vuoden 2023 uudistuksen mukaiset vakuudet.

Hapan kaivosvaluma loukkaa yleisiä ja yksityisiä etuja vuosituhansia kaivoksen sulkemisen jälkeen. Lupamääräykset on määritetty hyvin suppeasti ja puutteellisesti huomioimatta sulkemisen jälkeistä aikaa ja ympäristölupien edellytyksiä. Kaivoksen valumien pitkäaikaiset vaikutukset ja kaivoksen yleisen edun mukaisuus kokonaisuutena on selvitettävä. Kaivoksen valumien ja jätteiden vuoksi haitat yleisille ja yksityisille eduille ovat merkittävästi hyötyjä suuremmat.

Kaivoslain esitöiden perusteella kaivoslain mukainen vakuus kattaa kaiken muun paitsi jätealueiden vakuudet, ja kaivoslain mukaisiin vakuuksiin kuuluvat muut kuin jätealueilta tuleva pilaantuminen. Tämä tarkoittaa pilaantuneita maita, pohjavesiä ja louhoksesta tulevia vesiä. Myös louhostäyttöön menevät jätteet ovat kaivoslain alaisia. Varsinaisten jätealueiden kaivannaisjätteillä on kuitenkin myös sellaisia vaikutuksia, jotka on huomioitava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisia lupamääräyksiä kaivoslain mukaan annettaessa. Vakuusvaatimukset kohdistuvat kaivoslakiin kuuluvaan osaan ympäristö- ja sosiaalisista

vaikutuksista. Vastuu louhoksista aiheutuvista vesistä on merkittävä. Kaivannaisjätedirektiivi ja -asetus edellyttävät vesien puhdistamista siten, ettei niistä aiheudu pilaantumista pitkienkään aikojen kuluessa. Kaivostoiminnan pitkäaikaiset vaikutukset ovat vasta tulossa tietoon ja nämä tiedot ovat muuttuneet kaivospiirin myöntämisen ja silloin tehdyn ympäristövaikutusten arvioinnin jälkeen.

Vaikka louhoksiin ja tunneleihin sijoitettuja jätteitä ei pidetä kaivannaisjätteinä, niille pitää olla vakuudet. Louhosvesille, louhoksiin sijoitettaville jätteille ja pilaantuneiden maiden vaikutuksille ei ole päätöksessä asetettu vakuutta, vaikka niille ei voida asettaa vakuutta ympäristönsuojelulain mukaan. Vakuuden määrittämiseksi on selvitettävä Oulujoen ja Vuoksen vesistöille aiheutuvat haitat niiltä osin kuin ne eivät tule katetuksi vesilain mukaisessa menettelyssä. Myös vaikutukset maankäytölle, elinkeinoihin, omaisuuteen, kalastukseen, matkailuun, maa- ja metsätalouteen sekä kiinteistöjen arvoihin tulee selvittää. Kaivoksen jätealueet ja louhokset poistavat alueiden käytöstä noin 1 000–2 000 hehtaaria maapinta-alaa, mikä vähentää maa- ja metsätaloustuottoja. Vakuudet on arvioitava seuraavaan jääkauteen saakka eli 10 000 vuoden ajaksi. Aitausta koskevilla vakuuksilla on huomiotava niiden uusimistarve 50 vuoden välein. Päätöksen mukaisten aitausten lisäksi myös jätealueita pitää aidata. Aidan todellinen hinta on nelinkertainen päätöksessä esitettyyn nähden.

Kaivoksen alasajo luvituksineen kestää vähintään kymmenen vuotta. Alasajon kustannukset ovat vähintään 600 miljoonaa euroa, mikä on huomiotava vakuuksissa. Vakuuksissa tulee huomioida myös kaivoslakuudistuksen vaikutus, kuten seuraavan kymmenen vuoden louhinta- ja hehtaarikorvaukset, rakennusten purkaminen ja pilaantuneen maan poistaminen. Esitetyt rakenteiden sulkemistoimenpiteet eivät ole ympäristöluvan tai ympäristölainsäädännön mukaisia. Yhtiön omistamille maille jäävät rakennukset sisältävät ongelmajätteitä ja pilaantuneita maita. Lupapäätöksen liitteessä on todettu rakennusten purkamisen tarve, mutta purkamiselle ei ole esitetty vakuutta.

Lupahakemuksen liitteissä on lueteltu vaikutuksia yksityisiin etuihin, mutta niitä ei ole selvitetty tarkemmin. Vaikutukset kiinteistöjen arvoon on korvattu pieneltä osin ensimmäisessä kaivostoimituksessa. Tämän jälkeen vaikutukset ovat kasvaneet muun ohella louhoksen laajennuksen vuoksi. Vaikutuksia Jormasjärven matkailuun ja rantakiinteistöjen arvoon, ilmeisiä ja suuria vaikutuksia metsästykseseen, kemikaalitehtaan turvallisuuskysymyksiä, sivukivialueen maanomistajan etujen loukkaamista sekä vaikutusten määrää ja laatua alueen vesistöissä tapahtuvalle kalastukselle ei ole selvitetty. Alueella on korvattu vesilain mukaisesti kalastukselle ja virkistyskäytölle aiheutuneita haittoja. Vesilaissa on sietämisvelvollisuus, mutta kaivoslain mukaan kaikki haitat on korvattava.

Kaivostoiminnan haittojen lieventämisvaihtoehtoja ei ole selvitetty kaivoslain edellyttämällä tavalla. Kaivoksen toimintaan liittyy luonnonsuojelukysymyksiä, jotka edellyttävät vaihtoehtojen selvittämistä. Kaivos uhkaa Kolmisoppijärven alapuolisen Tuhkajoen taimenkannan

säilymistä. Uhka lisääntyisi Kolmisopen louhinnan myötä. Nyt kysymyksessä olevalla päätöksellä on välillisesti hyväksytty Kolmisopen louhos ilman selvityksiä sen vaikutuksista. Luonnonsuojelulaki edellyttää hankkeelta yleistä tarvetta ja poikkeamisesta on oltava ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle. Nämä edellytykset eivät nyt täyty.

Kaivosta on nykyisellään mahdotonta saada taloudellisesti kestäväksi. Tukes on velvollinen selvittämään kaivostoiminnan kannattavuuden kaivoslain mukaisesti ottaen huomioon myös sulkemisen jälkeiset vaikutukset. Kaivostoiminta vaikuttaa olevan merkittävällä tavalla EU:n perussopimuksen vastaista valtiontukea. Valittajat ovat tältä osin viittanneet Euroopan unionin tuomioistuimen *Iberpotash*-päätökseen.

Kaivosluvan yleisten ja yksityisten etujen kannalta tarpeellisten määräysten antaminen edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelyn laatimista.

Asian käsittely ja selvittäminen

Tukes on antamassaan lausunnossa vaatinut valituksen jättämistä tutkimatta siltä osin, kuin valituksessa esitetään vaatimuksia, jotka kuuluvat ympäristö- ja vesitalousluvista ratkaistaviin asioihin. Muilta osin *Tukes* on vaatinut valituksen ja valittajien oikeudenkäyntikuluvaatimuksen hylkäämistä.

Tukes on lausunnossaan todennut muun ohella, että korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien antaman oikeudellisen ohjauksen perusteella päätöksessä ei tarvitse enää esittää lupamääräyksiä, jotka ovat kaivoslain perusteella sellaisenaan noudatettavia. Valituksen kohteena olevaan päätökseen on kirjattu ne kaivoslain säännökset, joita luvanhaltijan on noudatettava kaivostoiminnassaan. Lupamääräyksiin kirjataan tarvittaessa sellaisia asianosaisten ja viranomaisten yksilöityjä vaatimuksia, jotka tulee huomioida ja niistä tulee antaa erillisiä kaivoslain mukaisia lupamääräyksiä. Valituksen kohteena olevaan päätökseen on kirjattu lupamääräykset edellä kerrotun mukaisesti eikä siitä puutu valittajien väittämiä lupamääräyksiä.

Terraframe Oy (jäljempänä yhtiö) on antamassaan selityksessä pyytänyt valituksen hylkäämistä.

Valittajat ovat antaneet vastaselityksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus ei tutki valittajien vaatimuksia kaivosluvan peruuttamisesta, vakuuksia koskevien toimenpiteiden tehostamisesta, kaivoksen sulkemisesta, kaivosjätteiden pitkäaikaisten vaikutusten selvittämistä koskevan määräyksen antamisesta ja selvityksen hankkimisesta kaivoksen toiminnasta kansallisen turvallisuuden kannalta. Hallinto-oikeus ei myöskään tutki asiaa ympäristö- tai vesitalousluvan piiriin kuuluvan vakuuden osalta.

Muilta osin hallinto-oikeus on tutkinut asian. Hallinto-oikeus kumoaa valituksen kohteena olevan päätöksen ja palauttaa asian Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus määrää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 124 §:n 3 momentin perusteella, että valituksenalaisen päätöksen vakuutta koskevaa lupamääräystä 1 on edelleen noudatettava, kunnes Tukes ratkaisee asian uudelleen tai asiaa käsittelevä tuomioistuim toisin määrää.

Hallinto-oikeus valittajien oikeudenkäyntikuluvaatimuksen enemmälti hyläten velvoittaa Tukesin korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut 300 eurolla.

Perustelut

Tutkimatta jättäminen

Valituksen kohteena olevalla päätöksellä on tarkistettu kaivoslain mukaisesti annettavia yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä. Hallinto-oikeus ei voi tässä yhteydessä ottaa ensiasteensa ratkaistavaksi kaivosluvan peruuttamista koskevaa vaatimusta. Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu myöskään antaa vakuuksia koskevien toimenpiteiden tehostamista koskevia määräyksiä tai määrätä kaivosta suljettavaksi. Niin ikään hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu antaa määräyksiä kaivosjätteiden pitkäaikaisten vaikutusten selvittämisestä tai hankkia tässä yhteydessä selvitystä kaivoksen toiminnasta kansallisen turvallisuuden kannalta. Siltä osin kuin valitusperusteiden voidaan katsovan koskevan ympäristönsuojelulain tai vesilain soveltamisalaan kuuluvia vakuuskysymyksiä, hallinto-oikeus toteaa, että nämä seikat ratkaistaan mainitussa lupamenettelyssä erikseen. Edellä todetut vaatimukset ja valitusperusteet on siten jätettävä tutkimatta.

Kuulutusmenettely

Tukes on 16.2.2024 julkaistulla ja 25.3.2024 saakka nähtävillä olleella julkisella kuulutuksella tiedottanut Talvivaaran kaivospiirin (KaivNro 2819) kaivosluvassa annettavien yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten tarkistamisesta kaivoslain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla muun muassa Tukesin verkkosivuilla.

Kuulutusasiakirjoista on ilmennyt muun ohella voimassa olleet 14.10.2016 tehdyssä päätöksessä annetut yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset. Kuulutuksesta sekä kuulutuksen liiteasiakirjoista on käynyt ilmi muun ohella valtioneuvoston kaivostoiminnasta antaman asetuksen (391/2012, jäljempänä kaivosasetus) 26 §:ssä edellytetyt kuulutuksen sisällöllisiä vähimmäisvaatimuksia koskevat tiedot. Kaivoslain ja kaivosasetuksen säännökset eivät edellytä yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettavien määräysten esittämistä kuulutusasiakirjoissa. Kysymyksessä olevat määräykset annetaan Tukesin päätöksessä. Asiassa ei ole tapahtunut menettelyvirhettä valittajien kuulutusasiakirjojen ja kuulutuksen puutteellisuudesta esittämällä valitusperusteilla.

Pääasia

Keskeiset sovellettavat oikeusohjeet

Kaivoslain 3 §:n (530/2014) mukaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, sovelletaan tämän lain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa muun muassa luonnonsuojelulakia (1096/1996).

Kaivoslain 62 §:n 2 momentin (621/2011) mukaan lupaviranomaisen on tarkistettava toistaiseksi voimassa olevan kaivosluvan määräyksiä vähintään kymmenen vuoden välein.

Kaivoslain 52 §:n 3 momentin mukaan kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset:

- 1) kaivostoiminnasta aiheutuvien haitallisten vaikutusten välttämiseksi tai rajoittamiseksi sekä ihmisten terveyden ja yleisen turvallisuuden varmistamiseksi;
- 2) toimenpiteistä, joilla varmistetaan, että kaivostoiminnassa ei harjoiteta ilmeistä kaivosmineraalien tuhlausta taikka kaivoksen mahdollista tulevaa käyttöä ja louhimistyötä ei vaaranneta tai vaikeuteta;
- 3) esiintymän hyödyntämisen laajuutta ja tuloksia koskevasta selvityselvöllisyydestä;
- 4) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella (621/2011);
- 5) sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäiskansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia koltta-alueella (621/2011);
- 6) kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvästä vakuudesta 10 luvun mukaisesti sekä muista lopettamiseen liittyvistä ja lopettamisen jälkeisistä velvollisuuksista;
- 7) lupamääräysten tarkistamiseen liittyvien selvitysten toimittamiseen asetettavasta määräajasta;
- 8) muista kaivosluvan nojalla tapahtuvaa toimintaa koskevista seikoista sen varmistamiseksi, ettei toiminnasta aiheudu tässä laissa kiellettyä seurausta
- 9) muista yleisen ja yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteuttamiseen liittyvistä seikoista.

Kaivoslain 108 §:n (621/2011) mukaan kaivosluvan haltijan on asetettava kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten vakuus, jonka on oltava riittävä kaivostoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen.

Kaivoslain 109 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomainen määrää vakuuden lajin ja suuruuden asianomaisessa luvassa. Pykälän 2 momentin mukaan vakuuden suuruutta on tarvittaessa tarkistettava, kun kaivoslupaa tarkistetaan 62 §:n mukaisesti.

Kaivoslain 110 §:n 1 momentin mukaan vakuudesta voidaan suorittaa ne kustannukset, jotka ovat tarpeen tässä laissa säädettyjen tai asianomaisessa luvassa määrättyjen velvoitteiden suorittamiseksi.

Kaivoslain kaivostoiminnan lopettamista koskevan 15 luvun 143 §:n (621/2011) mukaan kaivostoiminnan harjoittajan on viimeistään kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan päättymisestä saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava niiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätty toimenpiteet.

Kaivoslain 144 §:n (621/2011) 1 momentin mukaan kaivostoiminnan harjoittaja saa pitää paikallaan kaivoksesta louhitut kaivosmineraalit sekä maan pinnalla olevat rakennukset ja rakennelmat kahden vuoden ajan siitä, kun kaivostoiminta on päättynyt. Tämän jälkeen ne siirtyvät korvauksetta kiinteistön omistajalle, joka voi vaatia niiden poistamista toiminnanharjoittajan kustannuksella.

Kaivoslain 150 §:n 1 momentin mukaan kaivostoiminnan päätyttyä kaivostoiminnan harjoittaja vastaa edelleen kaivosluvassa annettujen määräysten tai kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä annettujen määräysten mukaisesti kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta sekä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä ja niiden kustannuksista.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Kaivoslain esityöt

Kaivoslakia koskevassa hallituksen esityksen (HE 273/2009 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu kaivoslain 52 §:n 3 momentin osalta muun ohella, että lupamääräyksissä olisi 3 momentin 1 kohdan perusteella tarkennettava kaivosluvan haltijan velvollisuutta huolehtia kaivostoiminnasta aiheutuvien haitallisten vaikutusten välttämiseksi tai rajoittamiseksi sekä ihmisten terveyden ja yleisen turvallisuuden varmistamiseksi tarpeellisista seikoista. Lupamääräyksissä olisi annettava kaivostoimintaa koskevat velvoitteet ja rajoitukset, joilla varmistetaan, että kaivostoiminnasta ei aiheudu huomattavaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle taikka kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Lupamääräyksissä olisi 3 momentin 6 kohdan nojalla tarkennettava 108 §:ssä säädettyä vakuusvelvoitetta sekä 15 luvussa säädettyjä lopettamiseen liittyviä ja lopettamisen jälkeisiä velvollisuuksia.

Lupamääräysten sisältöä ohjaisi muun muassa lain 1 §:n tavoitesäännös. Lupaviranomaisen tulisi lupamääräyksiä harkitessaan ottaa huomioon lähinnä kaivostoiminnan luonne ja vaikutukset kokonaisuudessaan, kaivostoiminnan vaikutusalueen ominaisuudet ja tekniset mahdollisuudet toteuttaa vaaditut toimenpiteet. Kaivostoimintaan liittyvät erityispiirteet ja tilanteet vaihtelevat

tapauskohtaisesti, joten kaivosluvassa annettavat määräykset voivat poiketa toisistaan.

Kaivoslain 49 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu muun ohella, että yleisiin etuihin voi liittyä sekä haitallisia ympäristövaikutuksia että niiden torjumista. Yleinen etu voi koskea esimerkiksi luonto-, kulttuuri- ja maisema-arvoja.

Edelleen 108 §:n osalta hallituksen esityksessä on todettu muun ohella, että kaivosluvan haltija olisi velvollinen asettamaan vakuuden 15 luvussa säädettyjen lopetus- ja jälkitoimenpiteitä koskevien velvoitteiden suorittamista varten. Vakuuden tulisi olla riittävä ottaen huomioon kaivostoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet, erityisesti ympäristönsuojelulain nojalla vaadittava vakuus. Ympäristönsuojelulain mukainen vakuus on tarkoitettu varmistamaan asianmukaisen jätehuollon toteutuminen. Se kattaa siten lähinnä rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset tilanteissa, joissa kaivostoiminnan harjoittaja ei itse pysty niitä hoitamaan. Pykälässä ehdotettu vakuus kattaisi muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet.

Kaivoslain 109 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että vakuuden lajiin ja suuruuteen vaikuttaisivat toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat lupamääräykset. Kaivoslupaan liittyvän vakuuden määrää asetettaessa lupaviranomaisen olisi erityisesti arvioitava 143, 144 ja 150 §:ssä säädettyjen velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Koska ympäristönsuojelulain nojalla vaadittava vakuus kattaa kaivosalueen rikastushiekka- ja muiden jätealueiden jätehuoltokustannukset, ei kyseisten alueiden kunnostamiseen liittyviä kustannuksia olisi tarpeen ottaa huomioon kaivoslupaan liittyvää vakuutta asetettaessa.

Kaivoslain 143 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu muun ohella, että kaivostoiminnan harjoittajan olisi ensinnäkin saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, mikä vastaisi kumottavan lain 51 §:n 4 momentissa säädettyä velvollisuutta. Uutta kumottavaan lakiin verrattuna olisi toiminnanharjoittajan velvollisuus huolehtia kaivosalueen ja kaivoksen apualueen kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista. Velvollisuus täydentäisi ympäristönsuojelulain 90 §:ssä säädettyjä, toiminnan lopettamisen jälkeisiä velvoitteita, jotka koskevat muun muassa kaivosten jätealueita ja rikastushiekka-altaita. Lisäksi toiminnanharjoittajan olisi suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt lopettamiseen liittyvät tai lopettamisen jälkeiset toimenpiteet.

Asiassa saatu selvitys

Talvivaaran kaivospiiri sijaitsee Sotkamon kunnan ja Kajaanin kaupungin alueella. Kaivospiiri on tullut voimaan vuonna 1986. Malminlouhintaa on vuodesta 2008 lähtien harjoitettu Kuusilammen avolouhoksessa. Yhtiö suunnittelee Kolmisopen malmion hyödyntämistä siten, että louhinta alkaisi

aikaisintaan vuonna 2027. Tukes on valituksen kohteena olevalla päätöksellään tarkistanut Talvivaaran kaivospiirille 14.10.2016 antamia yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä. Kuten valituksen kohteena olevassa päätöksessä on todettu, päätöksellä on korvattu 14.10.2016 annetun päätöksen lupamääräykset. Valituksen kohteena olevassa päätöksessä on annettu ainoastaan edellä mainitut lupamääräykset 1 ja 2 kaivoslain mukaisesta vakuudesta sekä lupamääräysten tarkistamisajankohdasta.

Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) on Tukesille antamassaan lausunnossa selostanut Terrafame Oy:n maa-aines-, ympäristö- ja vesitalouslupatilannetta sekä arvioinut lyhyesti lähialueiden pintavesien tilaa. Lisäksi lausunnossa on esitetty sulkemissuunnitelman tilanne sekä ympäristöluvista määräytyvät vakuudet, jotka koskevat kaatopaikkojen ja kaivannaisjätteen jätealueiden sulkemisen varmistamista, sulkemisen yleis- ja muita kustannuksia, kaivannaisjätteen jätealueiden suotovesien käsittelyä sulkemisen ja jälkihoitovaiheen aikana, alueella jo olevien vesien käsittelyssä muodostuneiden ja kaivosalueella oleviin altaisiin sijoitettujen, vesistöihin kulkeutuneiden tai altaissa ja vesistöissä saostuneiden sakkujen sekä pilaantuneiden maiden käsittelyn varmistamista, kaivannaisjätteiden jätealueiden ja kaatopaikkojen jälkihoidon aikaista tarkkailua sekä kaivannaisjätteiden jätealueiden toiminnan seurauksena pilaantuneen maaperän kunnostamista. ELY-keskuksella ei ole ollut muuta lausuttavaa lupamääräysten tarkistamista koskevassa asiassa.

Yhtiö on selvityksessään yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi (13.7.2023) kuvannut voimassa olleen kaivoslain 52 §:n 3 momentin kohtiin 1-3 ja 6-8 liittyviä toimenpiteitä. Selvityksessä on selostettu muun ohella Kolmisopen malmion hyödyntämisen vaikutuksia, kaivospiirin sijoittumista suhteessa Natura-alueisiin, kaivospiirillä ja sen ympäristössä havaittuja suojelunarvoisia eläinlajeja kuten liito-oravia ja lepakoita, kaivospiiriä ympäröivää asutusta ja kaivostoiminnan vaikutuksia ihmisten terveyteen, vesistöihin kohdistuvia vaikutuksia sekä kaivosyhtiön toimenpiteitä ympäristövaikutusten arvioimiseksi ja seuraamiseksi. Lisäksi selvityksessä on selostettu ja perusteltu käytettyjä ja suunniteltuja kaivosmineraalien hyödyntämismenetelmiä sekä esiintymän hyödyntämisen laajuutta ja tuloksia koskevaa selvityselvöllisyyttä.

Edellä mainitun selvityksen mukaan tuotantoon ja tukitoimintoihin liittyvät rakennukset ja rakennelmat sijaitsevat pääosin yhtiön omistamilla kiinteistöillä. Uusi sähkölinja, uusi purkuputkilinjaus ja yksi sivukivialue sijaitsevat osittain alueella, joihin yhtiöllä on käyttö- ja kaivosoikeus. Kolmisopen avolouhoksen ympärysalueet pyritään osin luiskaamaan loivemmiksi ja/tai peittämään maa-aineksella siten, ettei aitaustarvetta olisi koko louhoksen alueelle. Yhtiön näkemyksen mukaan alueen aitaaminen ja merkitseminen ovat ensisijaisia keinoja, jotka takaavat yleisen turvallisuuden ja järjestyksen alueella. Selvityksessä on arvioitu vakuuksia tarvittavan Kuusilammen ja Kolmisopen avolouhosten aitaamiseen ja varoituskylttien asentamiseen ja liuosaltaiden aitaamiseen yhteensä enintään 385 000 euroa. Yhtiön lausuntoihin, muistutuksiin ja mielipiteisiin antaman vastineen mukaan

vakuuden pohjana oleva kustannusarvio perustuu saatuihin tarjouksiin ja alueelle nykyisellä kustannustasolla toteutettuihin vastaaviin aitaamisiin arvonlisänvero mukaan lukien.

Tukes on valituksen kohteena olevan päätöksen lupamääräyksissä määrännyt, että kaivosluvan haltijan on asetettava yhteensä 461 360 euron suuruiset omavelkaiset pankkitakaukset Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle kaivoslain mukaisia kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten. Tukesin päätöksessä määrätty vakuus on yhtiön esittämän perusteiden ja laskelman mukainen lukuun ottamatta käytettyä aitaamisen hintayksikköä. Tukes on mielipiteeseen antamassaan vastauksessa todennut, ettei muistutuksissa tai mielipiteessä ole esitetty sellaisia yksilöityjä vaatimuksia, joihin tarvittaisiin tai voitaisiin antaa erillisiä kaivoslain nojalla annettavia lupamääräyksiä.

Oikeudellinen arviointi

Kaivoslain 52 §:n mukaan kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset. Määräysten antamisen tarpeellisuus ei ole riippuvainen asiassa annetuista lausunnoista, muistutuksista ja mielipiteistä, ja niissä mahdollisesti esitetyistä vaatimuksista, vaan velvollisuus määräysten tarpeellisuuden arvioimiselle on asetettu kaivosviranomaiselle. Voidakseen arvioida sitä, mitä kaivoslain 52 §:n mukaisia määräyksiä päätöksessä on annettava, kaivosviranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Kaivosviranomaisen on hankkimansa selvityksen perusteella päätöksessään selostettava ja arvioitava sitä, miten lupaviranomainen on päätenyt annettuihin lupamääräyksiin ja miksi viranomainen on pitänyt niitä riittävinä. Arvioinnissa on otettava huomioon myös muun ohella luonnonsuojelulain säännökset ja tarvittaessa annettava luontoarvoja koskevia määräyksiä. Myös kaivoslain mukaisten lupamääräysten tarkistamista koskevassa päätöksessä lupamääräykset on asetettava siten, että luvan myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät.

Hallinto-oikeus toteaa, että Talvivaaran kaivos on kokonaislouhintamäärältään Suomen suurimpia kaivoksia. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys mittakaavaltaan suuren toiminnassa olevan kaivoksen kaivosluvan yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten tarkistamisesta. Asiassa saadusta selvityksestä ilmenee, että kaivoksen toimintaa koskevat useat maa-aines-, ympäristö- ja vesitalousluvat. Mainitut luvat eivät kuitenkaan poista tarvetta kaivosluvan yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten antamisesta.

Talvivaaran kaivospiirillä harjoitettavan toiminnan laatu ja laajuus ja kaivospiirin perustamisen jälkeen tapahtuneet lainmuutokset huomioon ottaen yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisten määräysten antaminen on edellyttänyt huolellista selvittämistä ja harkintaa. Hallinto-oikeus toteaa, että yhtiö on esittänyt selvitystä kaivoslain 52 §:n 3 momentin mukaisista seikoista ja antanut Tukesille vastineen esitettyjen lausuntojen, muistutusten ja mielipiteiden johdosta. Tukesin päätöksessä ei kuitenkaan ole millään tavalla selostettu ja arvioitu sitä, miten yhtiön selvityksessä esitetyt seikat

kaivostoiminnasta ja alueen olosuhteista sekä muut asiassa saadut selvitykset ovat vaikuttaneet tarpeellisten määräysten antamiseen. Asiassa ei myöskään ole ilmennyt, että Tukes olisi arvioinut muun selvityksen hankkimisen tarpeellisuutta.

Valituksen kohteena olevassa päätöksessä on annettu ainoastaan vakuutta ja lupamääräysten tarkistamisen ajankohtaa koskevat määräykset. Valituksen kohteena olevasta päätöksestä ei ilmene kaivoslupan perusteella harjoitettavan kaivostoiminnan laatu ja laajuus, alueen olosuhteet, kulttuuri-, maisema-, ympäristö- ja luontoarvot eivätkä ne seikat, joiden perusteella Tukes olisi arvioinut yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettavien määräysten tarpeellisuutta. Päätöksestä ei siten käy ilmi, millä perusteella Tukes on arvioinut, ettei nyt kysymyksessä oleva kaivostoiminta edellytä vakuuden ja määräysten tarkistamisen ajankohdan lisäksi muiden kaivoslain 52 §:ssä mainittujen määräysten antamista. Valituksen kohteena olevan päätöksen perusteella ei voida varmistua siitä, että Tukesin päätöksessä olisi annettu kaivoslain 52 §:n 3 momentissa edellytetyt yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset.

Valituksenalaisessa päätöksessä asetetun vakuuden osalta hallinto-oikeus toteaa, että kaivoslain 108 §:n mukainen vakuus asetetaan kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteiden varmistamiseksi sen varalta, että toiminnanharjoittaja laiminlyö velvollisuutensa. Vakuuden määrää asetettaessa lupaviranomaisen on erityisesti arvioitava kaivoslain 143, 144 ja 150 §:ssä säädettyjen velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Vakuuden on oltava riittävä kaivostoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen. Vakuus on riittävä vain, jos vakuussummasta voidaan kaikissa tapauksissa maksaa laiminlyötyjen jälkihoitotoimien suorittamisesta syntyvä ulkopuolisen yrittäjän arvonnäköalainen lasku (KHO 2017:24).

Asiassa saadun selvityksen mukaan Tukes on hyväksynyt toiminnanharjoittajan esittämät kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteet ja asettanut luvansaajan esittämän laskelman aita-kustannusten yksikkö hinnalla korotettuna kaivoslain mukaiseksi kaivostoiminnan lopetus- ja jälkihoitotoimenpiteitä varten asetettavaksi vakuudeksi. Valituksen kohteena olevasta päätöksestä ei käy ilmi, millä tavoin Tukes on harkinnut yhtiön omistamien alueiden ulkopuolelle sijoittuvien rakennelmien merkitystä vakuuden määräämisessä tai mahdollisia luiskaamiseen, siistimiseen tai maisemointiin liittyviä vakuustarpeita. Päätöksestä ei myöskään ilmene, mihin seikkoihin Tukes on perustanut näkemyksensä muun ohella aitaamisen kustannuksista vakuutta määritellesään.

Vakuuden määrän arviointiin vaikuttavat myös annetut lupamääräykset. Hallinto-oikeus on edellä katsonut, että Tukesin päätös ei ole lupamääräysten osalta lainmukainen. Näin ollen ja kun otetaan huomioon se, mitä edellä on todettu Tukesin päätöksenteosta vakuuden määräämisestä koskevassa asiassa, hallinto-oikeudella ei ole edellytyksiä arvioida vakuuden määrää.

Edellä selostetun perusteella Tukesin päätös on lainvastainen. Valituksenalainen päätös on kumottava ja asia palautettava Tukesille uudelleen käsiteltäväksi. Näin ollen lausuminen muista valituksessa esitetyistä vaatimuksista ja valitusperusteista ei ole tarpeen.

Kun Tukes käsittelee asiaa uudelleen, sen on otettava huomioon 1.6.2023 voimaan tulleet kaivoslain muuttamista (505/2023) koskevat säännökset. Kaivoslain 52 §:n 3 momenttiin on lisätty uudet kohdat 8a-8e ja vakuutta koskevaa 108 §:ää on muutettu.

Oikeudenkäyntikuluvaatimus

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Pykälän 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

Oikeudenkäynti on aiheutunut viranomaisen virheestä, joten olisi kohtuutonta, että valittajat joutuisivat pitämään oikeudenkäyntikulunsa kokonaisuudessaan vahinkonaan. Kun otetaan huomioon, että valittajien oikeudenkäyntikulut koostuvat yhdistysten omasta työstä sekä se, että valittajat ovat esittäneet myös asiaan liittymättömiä vaatimuksia ja perusteita, hallinto-oikeus arvioi kohtuullisten korvattavien oikeudenkäyntikulujen määräksi 300 euroa.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
 Tuomioistuinlaki 4 luku 1 §
 Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 81 § 2 mom 1 kohta
 Kaivoslaki 1 §, 45 § ja 181 § 3 ja 4 mom

Muutoksenhaku

Tämä päätös on annettu julkisella kuulutuksella. Päätöksen antopäivä näkyy päätöksen ensimmäiseltä sivulta.

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitus valituslupahakemuksineen on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Selostus valitusluvan myöntämisen edellytyksistä ja hakumenettelystä on liitteenä (Valituslupa, julkinen kuulutus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Laura Juntunen, Anne-Mari Keskitalo ja Markus Haho.

Esittelevä jäsen

Markus Haho

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös

Suomen luonnonsuojeluliiton Kainuun luonnonsuojelupiiri ry, sähköpostitse

Hallintolain 56 §:n 2 momentin mukaan valituksen ensimmäisen allekirjoittajan Suomen luonnonsuojeluliiton Kainuun luonnonsuojelupiiri ry:n on tämän päätöksen tiedoksi saatuaan ilmoitettava siitä muille valittajille. Jos se tämän laiminlyö, se on hallintolain 68 §:n 1 momentin mukaan velvollinen korvaamaan ilmoittamatta jättämisestä tai asiakirjan toimittamatta jättämisestä taikka sen viivästymisestä aiheutuneen vahingon, sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun ja muihin olosuhteisiin nähden harkitaan kohtuulliseksi.

Oikeudenkäyntimaksu
maksutta

Jäljennös maksutta

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, sähköpostitse asiakirjoineen
Luvanhakijan asiamies, sähköpostitse

Sähköpostitse Sotkamon kunnanhallitus ja Kajaanin kaupunginhallitus, joiden on kaivoslain 166 §:n 2 momentin mukaisesti julkaistava viipymättä tieto tästä päätöksestä kuntalain 108 §:ssä säädettyä kunnan ilmoituksena.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Osoite: PL 189 (Torikatu 34-40), 90101 OULU

Puhelin: 029 56 42800

Sähköposti: pohjois-suomi.hao@oikeus.fi

Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>