



Ympäristöministeriö
PL 35
000230 Valtioneuvosto

Viite Talvivaaraselvitys, YM:n raportteja 2/2013, YM044:00/2012

Lausunto

Ympäristöministeriö on pyytänyt Kainuun ELY-keskukselta lausuntoa Aino Turpeisen ja Riitta Rainion laatimasta Talvivaaraselvityksestä. Kainuun ELY-keskus toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Selvityksen sisältö on kappaleiden 1-5 osalta koottu varsin hyvin ja antaa hyvän kokonaiskuvan Talvivaaran tapahtumien kulusta. Sisältöön sisältyy vain pieniä virheitä, jotka eivät kuitenkaan vaikeuta tai oleellisesti häiritse asiaan liittyvän kokonaiskuvan hahmottamista.

Selvityksessä ei ole juuri pantu painoa 24.10.2005 annetun valvontaohjeen sisältöön ja menettelyihin, vaikka valtaosa Talvivaaran kaivoksen valvontaan liittyvistä toimenpiteistä on tehty kyseisen valvontaohjeen voimassaoloaikana. Valvonnassa on noudatettu kyseisen valvontaohjeen ja valtakunnallisten toimintamallien menettelyä ja henkeä.

Selvityksen tekijät toteavat selvityksen sivulla 39: "Asiakirjoista ei käy ilmi, onko valvoja "uhannut" toiminnanharjoittajaa hallintopakon vireillepanolla. Selvityksen tekijät eivät lausuman perusteella ole tutustuneet asiakirjoihin riittävän huolellisesti. Kehotuksiin on liitetty tarvittaessa uhkaus, jotka ilmenevät mm. liitteenä olevista kehotuksista (16.3.2010 ja 20.5.2011).

Hallintopakon käyttö valvontakeinona (6.2)

Arvio, ettei hallintopakkoon olisi koskaan turvauduttu valvontakeinona, ei ainakaan Kainuun ELY-keskuksen kohdalla pidä paikkaansa. ELY-aikakaudella vuosina 2010 – 2012 velvoittavia hallintopakkopäätöksiä jäteasioissa on tehty kuusi kertaa tilanteissa, joissa neuvottelu- ja kehoitusmenettelyt eivät ole johtaneet lailliseen tilaan. Hallintopakon mahdollisuus on otettu esiin tarvittaessa muulloinkin ELY-keskuksen laillisuusvalvontaohjauksessa. Tämä koskee myös Talvivaara Oy:n valvontaa.

Talvivaara Oy:n kohdalla selvityksessäkkin tulkitaan, että yhtiöön kohdistetut monet huomautukset ja kehotukset osoittavat valvontaviranomaisen puuttumiskynnyksen olleen matalan. Tulkinta on oikea, ja tässä yhteydessä on erityisesti syytä huomata, että kehotukset ovat lähes poikkeuksetta johtaneet parannuksiin kehotuksen kohteena olleessa yksittäisessä asiassa. Ne ovat olleet esim. yksittäisen päästölähteen kuntoon saattamista, teknisiä parannuksia prosesseissa tai mittauksen ja päästö- tai vaikutustarkkailun tehostamista. Mielikuva siitä, että runsas kehotusten määrä kuvastaisi valvontatoimien tehottomuutta, on virheellinen.

Talvivaara Oy on poikkeuksellisen haastava valvontakohde monine osatoimintoineen ja akuutteine ongelmineen. Tästä syystä Talvivaaran vastuunvalvoja kokopäivätoimine ja lisäksi valvontaan osallistuvat osa-aikaisesti useat muuta asiantuntijat. Selvityksen vertailu muihin ELY-keskuksiin, joissa yhdellä valvojalla voi olla useita kymmeniäkin valvontakohteita, on ontuva. Talvivaaran tapauksessa on kysymys itse asiassa yli 20:stä erillisestä valvontakohteesta (VAHTI-järjestelmässä 26.2.2013 21 valvontaosioita) laajalla kaivosalueella. Mm. turvetuotantoalueiden valvojalla KAIELY:ssä on n. 50 valvontakohdetta muiden, mm. kaivosvalvontaan liittyvien tehtävien ohella. Kainuun ELY-keskus on suunnannut valvonnan työpanosta ympäristöministeriön valvontaohjeen mukaisesti nimenomaan riskiperusteisesti.

Hallintopakkotoimivallan siirtäminen ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa ELY-keskuksilta aluehallintovirastoille on Kainuun ELY-keskuksen mielestä mahdollinen malli, mutta samalla tulee varmistaa se, ettei mahdollisella uudella sääntelyllä lisätä hallintobyrokratiaa. Hallintopakon kohteena olevan toiminnan suhteen paras käytännön asiantuntemus on kuitenkin valvovalla viranomaisella; ajautuminen hallintopakon käytön harkintaan on aina seurausta siitä, ettei toiminta ole sujunut kuten lupaa haettaessa tai sen antamisen jälkeen on suunniteltu – käytännön arki saattaa osoittautua muuksi kuin on ennalta ajateltu. Tästä arkirealismista on valvontaviranomaisella paras tuntuma, ja tämän tiedon on oltava käytettävissä, kun hallintopakkoratkaisuja valmistellaan ja tehdään. Aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen on toimittava tiiviissä yhteistyössä, mikäli toimivalta käyttää hallintopakkoa siirretään AVI:iin.

Selvityksessä viitataan Kainuun ELY-keskuksen haluttomuuteen käyttää hallintopakkoa. Toteamme, ettei näin järeän valvonnan työkalun perustana voi eikä saa olla halu, vaan ainoastaan laillisuusperuste. Kuten selvityksessäkkin todetaan, toiminnanharjoittaja on noudattanut huomautuksia ja kehotuksia, eikä niitä ole tarvinnut antaa toistuvasti samasta asiasta, joten valvontaviranomainen on katsonut, ettei hallintopakkoon ole tarvinnut tähän mennessä turvautua. Lisäksi hallintopakon käyttöä on harkittu Kainuun ELY-keskuksessa toistuvasti tehtäessä päätöksiä ulkopuolisten vireillepanijoiden välittömiin hallintopakkohakemuksiin, kuten selvityksessäkkin on tuotu esille. Toiminnan keskeyttämisvaatimuksiin annetuissa päätöksissä ei ole otettu kantaa välillisen hallintopakon käyttöön. Vuonna 2012 tehdyistä kolmesta kielteisestä päätöksestä toiminnan keskeyttämisvaatimukseen on tehty valitukset Vaasan hallinto-oikeuteen, joten hallinto-oikeus tulee tulevissa ratkaisuissaan ottamaan kantaa näiden päätösten oikeellisuuteen. Kainuun ELY-keskus on tehnyt päätökset kirjallisesti vireille laitettuihin hallintopakkovaatimuksiin. Pelkän vastauksen lähettämiseen on ollut jokin laillisuusperusteinen syy. Esimerkiksi yhdessä tapauksessa vireillepanijat olivat myöhemmin ilmoittaneet vastauksena ELY-keskuksen täydennyspyyntöön, ettei heidän jättämänsä vetoomus ole YSL 86 §:n mukainen keskeyttämisvaatimus.

Lainsäädäntö ei edellytä hallintopakkomenettelyn ja tutkintapyynnön rinnakkaisuutta. Mitä tulee YSL 64 §:n mukaisiin poikkeuksellisesta tilanteesta tehtyihin päätöksiin, nämä päätökset ovat koskeneet pääosin hyvin erilaisia tilanteita.

Kainuun ELY-keskus on toiminut lupa- ja laillisuusvalvonnassa 7.11.2012 saakka noudattaen ympäristöministeriön 24.10.2005 antamaa valvontaohjetta, jossa korostetaan neuvottelumenettelyä ja kirjallisia huomautuksia ennen hallintopakkotoimia.

Kainuun ELY-keskus on pyrkinyt olemaan aktiivinen valvonnan toimintamallien ja työskentelytapojen kehittäjä. Olemme jo ympäristökeskuskaudella aloittaneet laatutyön, ja vuosittain olemme joko omana työnä, mutta usein myös naapuri ELY-keskusten toimesta, auditoineet valvonnan prosesseja ja toimintamalleja.

Tässä lausunnossa ei oteta tarkemmin kantaa kappaleen 6.1 sisältöön. Pääpiirteissään sisältö ja johtopäätökset näin jälkikäteen arvioituna oikeansuuntaiset. Toiminnanharjoittajalle tulisi varata mahdollisuus lausua selvityksestä.

Luvut 7.1 ja 7.2 (Ehdotukset)

Kainuun ELY-keskus yhtyy selvityksen laatijoiden ehdotukseen siitä, että puutteellinen ympäristölupahakemus voitaisiin jättää tutkimatta, mikäli siihen joudutaan useita kertoja pyytämään täydennyksiä. Suora hylkyratkaisu on liian yksioikoinen ratkaisumalli; vähintään yksi täydennysmahdollisuus on luvanhakijalle syytä tarjota.

Erityisen tarpeellista on selkiyttää ympäristönsuojelulain uudistuksessa luvanvaraisen toiminnan muutos- ja poikkeustilanteita koskevaa säännöstöä. Erityisesti poikkeuksellisen tilanteen tulkinta (YSL YSL 28.3 § / 58 § / 62 § / 64 §) on toistuvasti aiheuttanut mm. viranomaisten toimivaltaan liittyviä epäselvyyksiä, ja johtanut usein valitusprosesseihin.

Kaivannaistoimintaan kuuluvat oleellisesti erilaiset pato- ja allasrakenteet. Kaivospatovalvonnan keskittäminen Kainuun ELY-keskukseen on lisännyt asiantuntemusta patoturvallisuusasioissa. Tällä on ympäristönsuojelu- ja lupaviranomaisen toimintaa tukeva ja lisäarvoa tuottava vaikutus. Juridisesti epätydyttävä tilanne on se, että esim. jäteallasrakenteita koskeva sääntely (patopenkereet / pohjarakenteet) on kahden eri lainsäädännön piirissä. Tähän tulisi säädösvalmistelussa kiinnittää huomiota.

Valvonnan maksullisuus on jo pidempään vireillä ollut asia, ja Kainuun ELY-keskus toivoo, että se nyt vireillä olevassa YSL:n uudistamisessa vihdoinkin ratkaistaisiin. Säännöstö tulee laatia niin yksiselitteiseksi, että kaikki osapuolet – niin toiminnanharjoittajat kuin valvontaviranomaisetkin – voivat sen hyväksyä ja omaksua. Tärkeää on, että valvontamaksu ohjataan valvovan viranomaisen käyttöön.

Kaivostoiminnan kaltaisissa laajoissa, monivaikutuksisissa hankkeissa lupapäätöksistäkin syntyy hyvin laajoja asiakirjoja. Olisi tärkeää, että paitsi luparatkaisun valmistelussa myös sen antamisen jälkeen lupaviranomainen, toiminnanharjoittaja ja valvontaviranomainen kävisivät yhdessä lupapäätöksen läpi. Tämän tulisi tapahtua suhteellisen pian lupapäätöksen antamisen jälkeen (valitusajan kuluessa). Menettelyllä voitaisiin varmistaa, että kaikki osapuolet ovat ymmärtäneet lupamääräykset ja koko lupadokumentin samalla tavalla – ja mikäli eivät ole, erimielisyydet todetaan.

Ympäristö- ja rakennustekniikan konsultit ovat ratkaisevan tärkeässä asemassa sekä YVA-selvitysten, ympäristölupahakemusten että erilaisten velvoitetarkkailujen sisällön ja laadun varmentamiseksi. On niin toiminnanharjoittajan kuin lupa- ja valvontaviranomaistenkin etu, että konsulteilla on riittävä asiantuntemus. Tähän tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota nimenomaan kaivannaisteollisuutta koskevissa prosesseissa.

Ympäristö- ja luonnonvarat vastuualue,

Ylijohtaja



Kari Pääkkönen

Yksikön päällikkö,

ylitarkastaja



Sari Myllyoja

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet allekirjoittaneiden lisäksi ympäristögeologi Ilkka Haataja, yksikön päällikkö Kari Pehkonen, ympäristölakimies Heli Peuraniemi ja ylitarkastaja Unto Ritvanen.



Elinkeino-, liikenne- ja
ympäristökeskus

Kainuu

Kainuun ELY-keskus

Arkisto

Kehotus

Dnro KAIELY/5/07.00/2010

16.3.2010

Julkinen

Talvivaara Sotkamo Oy
Talvivaarantie 66
88120 Tuhkakylä
Sotkamo

Yleisöilmoitukset 5.2.2010 ja 8.2.2010; Esko Korhosen virka-apupyyntö 22.2.2010 ja sitä koskeva täydennys 7.3.2010; Talvivaara Sotkamo Oy:n vastine 5.3.2010 ja sitä koskeva täydennys 15.3.2010 ja tarkastus 10.3.2010

Kehotus tärinämittausten asianmukaiseksi suorittamiseksi sekä räjäytys- ja loushintatöiden ja muun toiminnan järjestämisestä niin, että toiminta ei aiheuta tärinän muodossa vähäistä suurempia vaikutuksia kaivospiirin ulkopuolella

Esko Korhonen on toimittanut Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen 22.2.2010 kirjelmän, jossa hän vaatii taloonsa syntyneiden vaurioiden vuoksi loushinta- ja räjäytystöiden välitöntä keskeyttämistä Talvivaaran kaivoksella lisävaurioiden estämiseksi. Tärinää koskien Kainuun ELY -keskukselle on jätetty 5.2.2010 ja 8.2.2010 myös yleisöilmoitukset.

Kainuun ELY -keskus on kuullut asiassa Talvivaara Sotkamo Oy:tä, joka toimitti Kainuun ELY -keskukselle selityksen/vastineensa 5.3.2010 ja on täydentänyt sitä 15.3.2010. Asiaa on käsitelty myös tarkastuksella 10.3.2010.

Talvivaaran kaivoksen ympäristö- ja vesitalousluvassa (Pohjois-Suomen ympäristölupaviraston päätös nro 33/07/1) todetaan, että tärinän vaikutukset on arvioitu laskennallisesti. Avolouhosräjäytyksistä ei aiheudu sellaisia tärinäarvoja, jotka aiheuttaisivat viihtyvyyshaittaa kaivosalueen ulkopuolella. Tärinällä voi olla vähäisiä vaikutuksia talojen perustuksiin ainoastaan Rautavaaran tien varressa välillä Viinämäki-Pirttimäki. Kyseisellä alueella aiheutuva heilahdusnopeus voi ylittää 6,5 mm/s. Porrastamalla kentän räjähdysainemäärän räjäytysaikoja voidaan tärinää vähentää merkittävästi.

Kainuun ympäristökeskuksen 10.3.2008 hyväksymän tarkkailuohjelman mukaan rakenustyön ja tuotantovaiheen aikana mitataan loushintatärinää lähimmissä rakennuksissa, jotka sijaitsevat kaivosalueen itäpuolella Pirttimäen alueella. Tärinän voimakkuus mitataan tärinämittareilla kolmikomponenttimittauksena rakennusten perustuksista (sokkeli) sekä maapohjasta perustuksen mittauspisteeseen

vieressä. Tärinämittauksia tehdään vuosittain tai tiheämmin, mikäli louhinta siirtyy asutusta lähemmäksi tai mikäli esiintyy valituksia tärinästä.

Talvivaara Sotkamo Oy:n 5.3.2010 päivätyn ja 15.3.2010 täydennetyn selityksen perusteella Kainuun ELY -keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue katsoo, että Talvivaara Sotkamo Oy ei ole suorittanut tärinämittauksia hyväksytyn tarkkailuohjelman mukaisesti. Ennen jatkuvatoimisen tärinämittarin asentamista suoritettujen tärinämittaukset eivät todennäköisesti ole antaneet oikeaa kuvaa Esko Korhosen taloon kohdistuneesta maksimitärinästä. Tärinämittauksia ei ole hyväksytyn tarkkailuohjelman mukaisesti suoritettu silloinkaan, kun tärinävaurioista on valitettu ja ne on Talvivaara Sotkamo Oy:n järjestämissä tarkastuksissa todettu. Tärinän johdosta mahdollisesti syntyneet vauriot ovat siten jääneet osittain kiistanalaisiksi. Kainuun ELY -keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue katsoo, että Talvivaara Sotkamo Oy ei ole ollut riittävässä määrin selvillä toimintansa vaikutuksista ympäristöön.

Kainuun ELY -keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue kehottaa Talvivaara Sotkamo Oy:tä suorittamaan Talvivaaran kaivoksen tärinätarkkailun vähintään hyväksytyn tarkkailuohjelman mukaisessa laajuudessa. Velvoitetarkkailu tulee suorittaa asiantuntevan ja riippumattoman konsultin toimesta niin, että tarkkailun tuloksiin voidaan luottaa. Alueella suoritettavat louhinta- ja räjäytystyöt ja muu toiminta tulee järjestää varovaisuusperiaatetta noudattaen siten, että tärinästä ei aiheudu vähäistä suurempaa vaikutusta kaivospiirin ulkopuolelle.

Valvontaviranomainen voi epäkohdan jatkuessa ryhtyä ympäristönsuojelulain 86 §:ssä tai 88 §:ssä mainittuihin toimenpiteisiin asiassa ja tehdä ympäristönsuojelulain 94 §:n mukaisen ilmoituksen.

Lainkohdat, johon tämä kehoitus perustuu: Ympäristönsuojelulaki 84 §, 86 § ja 88 §. Hallintolaki. Tästä toimenpidekehotuksesta ei voi erikseen valittaa. Esko Korhosen pyynnöstä louhinta- ja räjäytystöiden välittömäksi keskeyttämiseksi päätetään erikseen.

Yksikön päällikön estyneenä ollessa

Ylitarkastaja


Unto Ritvanen

Ympäristögeologi


Ilkka Haataja

JAKELU

Talvivaara Sotkamo Oy (Espoo ja Sotkamo), Esko Korhonen

TIEDOKSI

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto



Elinkeino-, liikenne- ja
ympäristökeskus

Kainuu

Kehotus

Dnro KAIELY/5/07.00/2010

20.05.2011

Julkinen

Talvivaara Sotkamo Oy
Talvivaarantie 66
88120 Tuhkakylä
Sotkamo

Viite: Vuoden 2010 tarkkailuyhteenveto

Kehotus Härkäpuron suunnasta tulevan kuormituksen aiheuttajan selvittämiseksi ja prosessivesien käsittelyn tehostamisesta

Härkäpuron kautta Kolmisoppeen kohdistuu merkittävää happamoittavaa ja metallikuormitusta. Alueelta tulevan kuormituksen aiheuttajasta tai aiheuttajista ei ole tarkempaa kuvaa. Kainuun ELY -keskuksen käsityksen mukaan kuormitus on oleellisesti lisääntynyt kaivoksen toiminnan käynnistymisen jälkeen ja sitä on pyritty vähentämään mm. kalkitseamalla. Kainuun ELY -keskus kehottaa Talvivaara Sotkamo Oy:tä selvittämään Kaivoslammen, Syvälammen ja Härkälammen suunnasta Kalliojoen alaosan kautta Kolmisoppeen kohdistuvan metallikuormituksen määrän ja aiheuttajat, sekä esittämään ja mahdollisuuksien mukaan myös toteuttamaan toimenpiteet kuormituksen vähentämiseksi. Kuormituksen osalta tulee selvittää alueella maanrakennustöiden ja muiden rakentamistöiden vaikutuksesta lisääntynyt hajakuormitus ja arvioida pölyämisestä aiheutuvan laskeuman rooli kuormituksen synnyssä, sekä mahdollisesti kairatuista reistä purkautuvien pohjavesien määrä ja laatu. Erityistä huomiota tulee kiinnittää maanrakennustöissä paljastuneisiin mustaliuskekallioihin, lohkareikkoihin ja alueelle jääneisiin happoa tuottaviin murskeisiin.

Selvitys lisääntyneen kuormituksen aiheuttajasta ja kuormituksen vähentämiseksi toteutetuista ja toteutettavaksi esitettävistä toimenpiteistä tulee toimittaa Kainuun ELY-keskukselle 15.9.2011 mennessä. Selvitys tulee mahdollisuuksien mukaan liittää mukaan ympäristöluvan päivitykseen liittyvään hakemukseen.

Vesistöön johdetut prosessivedet ovat muuttaneet lähimpien purkuvesistöjen tilaa. Vesistöihin johdettavan jäteveden laatu poikkeaa Kainuun ELY-keskuksen näkemyksen mukaan edelleen mm. natriumin, sulfaatin ja mangaanin määrän osalta siitä mitä ympäristölupahakemuksessa on esitetty ja siten myös ympäristöluvan käsittelyn yhteydessä on arvioitu. Kainuun ELY -keskus katsoo, että jätevesien johtamisen haitalliset vaikutukset vesistöissä ovat suuremmat kuin ympäristölupahakemuksessa ja ympäristöluvan käsittelyn yhteydessä on arvioitu. Kainuun ELY-keskus kehottaa Talvivaara Sotkamo Oy:tä edelleen tehostamaan toimenpiteitä niin, että jätevesi saadaan myös natriumin, sulfaatin ja

manganipitoisuuksien osalta vastaamaan ympäristölupahakemuksessa esitettyjä pitoisuusarvoja.

Toimenpiteet kokonaisuutenaan mukaan lukien prosessivesien kierrätyksen lisääminen tulee suunnitella ja toteuttaa niin, että jäteveden johtamisen haitalliset vesistövaikutukset saadaan vastaamaan enintään ympäristölupahakemuksessa esitettyä viimeistään 15.10.2011 mennessä uhalla, että ELY -keskus muutoin ryhtyy ympäristönsuojelulain 88 §:ssä mainittuihin toimenpiteisiin asiassa.

Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue

Ympäristönsuojeluyksikön päällikkö



Sirkka-Liisa Markkanen

Ympäristögeologi



Ilkka Haataja

Jakelu: Talvivaara Sotkamo Oy (Espoo ja Sotkamo)

Tiedoksi: Sotkamon ja Kajaanin kuntien ympäristön- ja terveydensuojeluviranomaiset.