



Päiväys
19.9.2024

Diaarinumero
458/03.04.04.04.19/2023

JULKINEN KUULUTUS

Vaasan hallinto-oikeuden päätös ympäristönsuojelulain mukaisessa valitusasiassa

Kuulutuksen julkaisupäivä Vaasan hallinto-oikeuden verkkosivuilla

19.9.2024

Päätöksen tiedoksisaantipäivä

Hallintolain 62 a §:n 3 momentin mukaan päätöksen tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä julkaisemisajankohdasta.

Päätöksen tiedoksisaantipäivä on **26.9.2024**.

Asia

Vaasan hallinto-oikeuden päätös 19.9.2024 nro 1237/2024, valitus ympäristölupa-asiassa, Kylälahden kaivoksen toiminnan lopettaminen ja jälkihoito, Polvijärvi.

Valittaja ja luvan hakija

Boliden Kylälahti Oy

Kuulutuksen ja päätösasiakirjan nähtävilläpito

Tämä kuulutus ja päätösasiakirja pidetään nähtävillä **19.9.2024 – 28.10.2024**

Vaasan hallinto-oikeuden verkkosivuilla osoitteessa:

<https://oikeus.fi/hallinto-oikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/index/hallinto-oikeudenkuulutukset/paatoskuulutukset.html>

Muutoksenhakuohjeet

Ohjeet valituksen tekemiseen löytyvät kuulutetun päätöksen muutoksenhakua koskevasta osasta sekä siihen liitetystä valitusosoituksesta. Valitusaika päättyy **28.10.2024**.



19.09.2024

Dnro 458/03.04.04.19/2023

Asia Valitus ympäristölupa-asiassa

Valittaja ja luvan hakija

Boliden Kylylahti Oy

Päätös, josta valitetaan

Itä-Suomen aluehallintovirasto 7.3.2023, numero 15/2023

Aluehallintovirasto on käsittelyratkaisussaan jättänyt tutkimatta hakemuksen niiltä osin kuin se koskee voimassa olevasta Itä-Suomen aluehallintoviraston päätöksellä 3.3.2016 nro 8/2016/1 myönnetystä ympäristöluvasta poiketen tehtyä muussa kaivos- ja rikastamatoiminnassa kuin Kylylahden kaivoksen toiminnassa muodostuneiden kaivannaisjätteiden vastaanottoa, varastointia ja käsittelyä Kylylahden kaivoksella ja sijoittamista Kylylahden kaivoksen maanalaisiin osiin. Lisäksi aluehallintovirasto on jättänyt tutkimatta hakemuksen täydennyksiin sisältyvät esitykset kaivoksen maanalaisista osista mahdollisesti muodostuvien jätevesien johtamisesta ympäristön ojiin ja edelleen Kylylampeen.

Aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksen niiltä osin kuin se koskee voimassa olevasta Itä-Suomen aluehallintoviraston päätöksellä 3.3.2016 nro 8/2016/1 myönnetystä ympäristöluvasta poiketen tehtyä Kylylahden kaivoksen toiminnassa ja kaivoksen sulkemisessa muodostuneiden muiden jätteiden kuin kaivannaisjätteiden sijoittamista kaivokseen.

Aluehallintovirasto on antanut määräykset Kylylahden kaivoksen jälkihoitoon liittyvistä toimenpiteistä, koko toiminta-alueen ja kaivoksen maanalaisten osien jätevesien keräilystä, käsittelystä ja johtamisesta sekä jälkitarkkailusta.

Lupapäätöksessä on annettu lupamääräykset 1–18, joista lupamääräykset 1–2 kuuluvat seuraavasti.

Kaivosalueen maisemointi ja jälkihoito

1. Alueen jälkihoitotyöt on saatettava päätökseen vuoden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Alueelle jäävät rakenteet on viimeisteltävä kestävällä tavalla, ympäristön ja terveyden kannalta haitattomaan ja vaarattomaan kuntoon.

Kaivannaisjätteen jätealueiden maaperän puhtaus on varmistettava mittauksin ja analyysin. Alueella olevat maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (214/2007) mukaiset ylempien ohjearvojen ylittävät maa-ainekset on poistettava alueelta ja toimitettava käsiteltäväksi paikkaan, jolla on lupa vastaanottaa ja käsitellä kyseisiä jätteitä.

Maanpäällinen kaivosalue on maisemoitava poistamalla alueelta kaikki rakenteet ja jätteet. Muodostuvat jätteet on toimitettava käsiteltäväksi paikkaan, jolla on lupa vastaanottaa ja käsitellä kyseisiä jätteitä.

Vaarallisten jätteiden, pilaantuneiden maa-ainesten sekä rakennus- ja purkujätteiden siirroista on laadittava jätelain 121 §:n mukainen siirtoasiakirja. Vaarallisia jätteitä ei saa laimentaa eikä sekoittaa lajiltaan tai laadultaan erilaiseen jätteeseen taikka muuhun aineeseen.

Jälkihoidossa muodostuvista jätteistä on pidettävä kirjaa jätelain 118 §:n ja 119 §:n mukaisesti.

Kaivosalue on maisemoitava ja kasvitettava ympäristöön sopivalla tavalla.

2. Ilmoitus jälkihoitotöiden valmistumisesta on toimitettava kolmen kuukauden kuluessa niiden loppuun saattamisesta Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja tiedoksi Polvijärven kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Ilmoitukseen on liitettävä yhteenveto tehdyistä jälkihoitotoimenpiteistä ja jätekirjanpidosta, sulkemisen jätehuollosta ja alueen maaperän tilasta sulkemistoimien päätyttyä.

Käsittelyratkaisun perusteluja

Ympäristölupa Kylylahden kaivoksen toiminnan muutokseen on myönnetty aluehallintoviraston päätöksellä 3.3.2016 nro 8/2016/1. Aiemmin voimassa olleesta ympäristöluvasta on poistettu rikastamon toimintaa ja rikastushiekan läjitysalueita koskevat osuudet, koska niitä ei ollut toteutettu. Uusina toimintoina ympäristölupaan on sisällytetty betoniaseman toiminta ja rikkirikaste-erän sijoittaminen kaivokseen. Hakemus on tullut hyläytyksi siltä osin, kun se koski laajamittaista rikkirikasteen ja muista kaivoksista peräisin olevien sivukivien sijoittamista kaivokseen.

Nyt käsiteltävän hakemuksen yhteydessä hakija on toimittanut aluehallintovirastolle selvitystä Kylylahden kaivoksen toiminnan yhteydessä luvasta poiketen tehdystä muiden kaivosten kaivannaisjätteiden ja rikastejätteiden vastaanotosta ja sijoittamisesta kaivokseen. Tähän liittyen hakemukseen on liitetty selvityksenä myös 6.10.2017 päivitetty kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma ja Pohjois-Karjalan elinkeino-,

liikenne- ja ympäristökeskuksen muutoksesta antama valvontalausunto
30.10.2017.

Kylylahden kaivoksen omassa toiminnassa muodostuneen kaivannaisjätteen lisäksi muiden kaivannaisjätteiden laajamittainen vastaanotto, varastointi ja käsittely ei ole missään vaiheessa sisältynyt kaivoksen ympäristölupaan. Hakemukseen liitettyjen selvitysten mukaisesti kaivoksen louhokseen on kuitenkin sijoitettu kaivoksen omassa toiminnassa muodostuneiden kaivannaisjätteiden lisäksi laajamittaisesti Vasarakankaan, Karnukan ja Horsmanahon kaivosten toiminnassa muodostunutta sivukiveä. Näiden yhteenlaskettu määrä on ollut hakemukseen liitettyjen selvitysten perusteella yhteensä noin 910 000 tonnia. Luikonlahden rikkirikastetta, jolle ei ole löytynyt hyödyntäjää, on hakemuksen mukaan sijoitettu kaivoksen maanalaisiin osiin yhteensä noin 37 580 tonnia.

Aluehallintovirasto ei voi ottaa jälkikäteen ympäristölupa-asiana tutkittavakseen hakemusta sellaiseen ilman ympäristölupaa toteutettuun toimintaan, jonka aloittaminen olisi edellyttänyt ympäristölupaa ja joka on jo päättynyt. Tämän vuoksi hakemus on jätetty tutkimatta niiltä osin, kun se koskee voimassa olevasta luvasta poiketen toteutettua, muussa kuin Kylylahden kaivostoiminnassa muodostuneiden kaivannaisjätteiden vastaanottoa, varastointia ja käsittelyä Kylylahden kaivostoiminnan yhteydessä.

Pääasiaratkaisun perusteluja hakemuksen osittaisen hylkäämisen osalta

Nyt käsiteltävään hakemukseen ja sen täydennyksiin liitettyjen selvitysten mukaisesti kaivoksen toiminnan maanalaisiin kaivostiloihin ja kulkuaukolle on sijoitettu eri kaivannaisjätteiden lisäksi Kylylahden kaivoksen toiminnassa muodostuneita muita jätteitä, kuten pilaantuneet maa-ainekset, joiden haitta-ainepitoisuus ylittää valtioneuvoston asetuksen 214/2007 säädetyn ylempään ohjearvon, rakennusten ja rakenteiden purkamisessa muodostuva kiviaines ja betoni, bentoniittimatot ja suodatinkankaat sekä ilmanvaihto- ja vesilinjat.

Voimassa olevan aluehallintoviraston päätöksen 3.3.2016 nro 8/2016/1 Kylylahden kaivoksen toiminnassa muodostuvia jätteitä koskevan lupamääräyksen 22 mukaisesti toiminnassa muodostuvat jätteet, joiden käsittelystä ei ollut erikseen määrätty, oli lajiteltava ja säilytettävä toisistaan erillään siten, että jätteiden hyödyntämismahdollisuuksia ei jätteitä sekoittamalla heikennetä. Jätteet oli varastoitava ja käsiteltävä siten, että niistä ei aiheudu roskaantumista, hajuhaittaa tai muutakaan ympäristön pilaantumisen vaaraa. Hyötykäyttökelpoiset jätteet oli toimitettava vähintään vuosittain hyödynnettäväksi ja muut jätteet loppusijoitettavaksi laitokseen, käyttökohteeseen tai kaatopaikalle, jonka ympäristöluvassa tai sitä vastaavassa päätöksessä on hyväksytty kyseisen jätteen hyödyntäminen tai käsittely.

Nyt käsiteltävänä olevassa hakemuksessa esitetty suunnitelma toiminnassa muodostuneiden muiden kuin kaivannaisjätteiden sijoittamisesta kaivokseen ei täytä jätelain mukaisen etusijaperiaatteen toiminnanharjoittajaa sitovaa velvollisuutta ja voimassa olevan ympäristöluvan lupamääräyksen 22

vaatimustasoa jätteiden käsittelystä. Edellytyksiä hakemuksen hyväksymiseen ei näiltä osin ole, joten se on hylätty.

Lupamääräysten perusteluja

Määräykset 1 ja 2 on annettu kaivoksen jälkihoitotoimenpiteiden saattamiseksi asianmukaiseen tilaan ja toimenpiteiden valvomiseksi. Määräykset ovat olleet tarpeen antaa, vaikka hakija on ilmoittanut kaivoksen sulkemistoimenpiteiden jo päättyneen. Sulkemistoimenpiteistä tehtävän ilmoituksen perusteella valvontaviranomainen voi varmistaa alueen tilan hyväksyttävyyden.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Boliden Kylylahti Oy (yhtiö) on vaatinut, että päätös kumotaan ja asia palautetaan Kylylahden kaivoksen toiminnan lopettamiseen liittyvien jälkihoitotoimenpiteiden osalta Itä-Suomen aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi ja hyväksyttäväksi hakemuksen mukaisena.

Siltä osin kuin aluehallintovirasto on käsittelyratkaisussaan jättänyt hakemuksen osin tutkimatta, yhtiö on perustellut vaatimustaan seuraavasti. Toisin kuin valituksenalaisessa päätöksessä on katsottu, yhtiö ei ole hakenut ympäristölupaa Vasarakankaan, Karnukan ja Horsmanahon kaivosten toiminnassa syntyneen sivukiven vastaanottoon, varastointiin tai käsittelyyn Kylylahden kaivoksella, eikä yhtiön hakemuksessa ole miltään osin ollut kyse varsinaiseen kaivostoimintaan liittyneiden ja valvovan viranomaisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) lausunnoilla jo vahvistettujen toimenpiteiden luvittamisesta, vaan yksinomaan kaivoksen jälkihoitotoimista kaivostoiminnan lopettamiseen liittyen. Vasarakankaan ja Karnukan sivukiveä on sijoitettu kaivostäyttöön vuodesta 2017 ja Horsmanahon sivukiveä vuodesta 2018 eli kaivoksen toiminnassa ollessa. ELY-keskus on lausunnoillaan vahvistanut, ettei tämä ole edellyttänyt ympäristöluvan muuttamista. Sivukiveä, oli se sitten peräisin Kylylahden kaivoksesta tai muualla harjoitetusta kaivostoiminnasta, ei ole käytetty jälkihoito- tai maisemointitarkoituksessa, vaan se on ollut välttämätöntä itse kaivostoiminnassa. Sivukivellä tapahtuvalla louhittujen tilojen täyttämällä ja tukemisella on mahdollistettu turvallinen ja tehokas kaivostoiminta.

Viranomaista sitovat lupaharkinnassa asiayhteysvaatimus sekä suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet. Ympäristölupaviranomainen voi myöntää ympäristöluvan hakemuksen mukaisena tai osittain muutettuna taikka hylätä ympäristölupahakemuksen. Lupaviranomainen ei kuitenkaan voi laajentaa hakemusta itsessään koskemaan täysin muuta toimintaa/asiana kuin mitä hakemuksessa haettu/hakemus koskee. Tämä on täysin epäloogista varsinkin tilanteessa, jossa viranomainen tämän jälkeen kuitenkin toteaa jättävänsä hakemuksen käsittelemättä. Yhtiö ei ole hakenut ympäristöluvan muuttamista tai ympäristölupaa kaivannaisjätteiden vastaanottamista, varastointia tai käsittelyä koskien. Aluehallintovirasto ei ole voinut laajentaa hakemusta koskemaan edellä mainittua toimintaa, eikä näin ollen jättää hakemusta myöskään tutkimatta. Asiassa tulee näin ollen kumota

aluehallintoviraston sivukiven osalta tekemä käsittelyratkaisu, ja käsitellä ja ratkaista vain sulkemistoimia koskeva asia.

Jälkihoitotoimenpiteitä koskevan ratkaisun kumoamista ja hakemuksen hyväksymistä yhtiö on perustellut muun muassa seuraavasti. Valituksenalaisen päätöksen perusteella on epäselvää, mitä kaikkia materiaaleja aluehallintovirasto pitää sellaisina kaivoksen toiminnassa muodostuvina jätteinä, joiden sijoittaminen kaivostiloihin ja kulkuaukolle ei ole toteuttanut jätehierarkiaa tai ollut lupamääräyksen 22 mukaista. Tällaisina on mainittu päätöksessä ainakin pilaantuneet maa-ainekset, joiden haitta-ainepitoisuus ylittää PIMA-asetuksessa säädetyn ylemmän ohjearvon, rakennusten ja rakenteiden purkamisessa muodostuva kiviaines ja betoni, bentoniittimatot ja suodatinkankaat sekä ilmanvaihto- ja vesilinjat.

Yhtiö on katsonut, että jätteitä ei ole käsitelty jätehierarkian tai vuoden 2016 ympäristöluvan lupamääräyksen 22 vaatimusten vastaisesti. Ilmanvaihto- ja vesilinjastoja ei vastoin valituksenalaisessa päätöksessä todettua ole sijoitettu maanalaisiin kaivostiloihin tai kulkuaukolle, vaan maanalaisista tiloista on purettu tammikuussa 2020 toimitetusta vuoden 2020 sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelmasta poiketen lähes kaikki asennukset etusijajärjestyksen ja lupamääräyksen 22 mukaisesti. Kaivoksen tavanomaiset jätteet on käsitelty jätehierarkian mukaisesti siten, että saavutetaan kokonaisuutena arvioiden lain tarkoituksen kannalta paras tulos.

Rakennusten ja rakenteiden purkamisessa muodostuvan kiviaineksen sijoittaminen maanalaisiin kaivostiloihin on hyväksytty ELY-keskuksen lausunnolla 21.6.2021. Pilaantuneiden maa-ainesten, joiden haitta-ainepitoisuus ylittää valtioneuvoston asetuksen 214/2007 säädetyn ylemmän ohjearvon sekä bentoniittimattojen, sisältäen suodatinkankaat, sijoittaminen maanalaisiin kaivostiloihin on hyväksytty ELY-keskuksen lausunnoilla, joilla on hyväksytty kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman päivitykset 28.6.2016, 13.3.2017 ja 6.10.2017. Jätehuoltosuunnitelman päivityksissä on siten sallittu pilaantuneiden kivi- ja maa-ainesten sekä bentoniittimattojen, sisältäen suodatinkankaat, sijoittaminen maanalaisiin tiloihin ja kulkuaukolle. Vaikka bentoniittimatot suodatinkankaineen sekä pilaantuneet maa- ja kiviainekset eivät ole kaivannaisjätettä vaan tavanomaista jätettä, niiden käsittely liittyy välittömästi kaivannaisjätteen käsittelyyn. Niiden käsittelystä on siten voitu määrätä sitovasti kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmassa. Lisäksi suunnitelman päivityksissä on hyväksytty se, että ne maanalaisista tiloista poistettavat rakenteet, joiden hyödyntäminen ei ole mahdollista, on voitu jättää maanalaisiin tiloihin, mikäli niihin ei liity ympäristön pilaantumisen vaaraa.

Vaikka asiassa vastoin yhtiön perusteltua näkemystä katsottaisiin, että ELY-keskus ei ole valvontaviranomaisena voinut hyväksyä kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaan tehtyjä päivityksiä, ei tämä voi koitua luottamuksensuojaperiaate huomioon ottaen yhtiön vahingoksi. Yhtiö on voinut luottaa siihen, että se on saanut suunnitella ja toteuttaa hakemuksessa kuvatut toimenpiteet viranomaiselta saatujen ohjeiden ja hyväksyntöjen mukaisesti. Valituksessa on myös muun ohella vedottu ELY-keskuksen suorittamiin määräaikaistarkastuksiin.

Kaivoksen tuotannollinen toiminta on loppunut marraskuussa 2020, eli toimenpiteet on tullut tehdä lupamääräyksen 39 mukaisesti vuoden 2023 loppuun mennessä. Hakemus on jätetty tammikuussa 2020. Asiassa on annettu lupaviranomaisen ratkaisu yli kolme vuotta hakemuksen jättämisen jälkeen. Kaivoksen maanpäällisten osien purkaminen on aloitettu reilu vuosi hakemuksen jättämisen jälkeen eli keväällä 2021. Asian käsittelyssä on kestänyt poikkeuksellisen kauan erityisesti ottaen huomioon lupamääräyksen 39 velvoite, mutta huomioiden myös yleisesti asiaryhmään kuuluvien hakemusten käsittelyajat sekä asian merkitys yhtiölle. Viivästys ei ole ollut seurausta yhtiön omasta toiminnasta. Yhtiöllä ei ole ollut muuta vaihtoehtoa kuin aloittaa jälkihoitotoimenpiteiden toteuttaminen. Yhtiön käsityksen mukaan lupaviranomainen on ollut tietoinen jälkihoitotoimenpiteistä ja niiden toteuttamisesta.

Edellä kuvatun ajan kulumisen ja viranomaisen viivyttelyn seurauksena yhtiö on yhdessä ELY-keskuksen kanssa käynyt keskustelua suunnitelluista ja vuoden 2020 sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelmaan kirjatuista toimenpiteistä sekä niiden suhteesta mahdolliseen lupapäätökseen. Sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelmaa on näiden keskustelujen perusteella laajennettu siten, että maanalaisten tilojen purkaminen koskee kaikkia materiaaleja ja varusteluja, joiden purkaminen on ollut turvallista.

Valituksessa on myös tuotu esiin viranomaisen neuvontavelvollisuuteen liittyviä seikkoja.

Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeus on tiedottanut valituksesta julkisella kuulutuksella 9.5 – 6.6.2023. Tieto kuulutuksesta on julkaistu Polvijärven kunnan verkkosivuilla. Valituskuulutus on lähetetty tiedoksi niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Valituksesta on pyydetty lausunto päätöksen tehneeltä Itä-Suomen aluehallintovirastolta. Vastineet on pyydetty seuraavilta viranomaisilta: Pohjois-Karjalan ELY-keskus / Ympäristö ja luonnonvarat, Pohjois-Savon ELY-keskus / Kalatalousviranomainen, Polvijärven kunta, Polvijärven kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, Polvijärven kunnan terveysuojeluviranomainen, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto sekä Geologian tutkimuskeskus.

Itä-Suomen aluehallintovirasto on lausunnossaan todennut, että se ei pidä perusteltuna palauttaa valituksessa esitetyin perustein asiaa osittainkaan uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksen palauttaminen uuteen käsittelyyn ei tuo lisäarvoa niiden asioiden osalta, jotka aluehallintovirasto on päätöksellään jättänyt tutkimatta tai hylännyt. Mikäli tutkimatta jättämistä koskevia käsittelyratkaisuja ja asiaratkaisua hakemuksen hylätyiltä osin on pidettävä lainvastaisina, tulisi nämä ennemminkin kumota ja poistaa päätöksestä kuin palauttaa uuteen käsittelyyn.

Ympäristölupa-asioiden käsittely aluehallintovirastossa on lähtökohtaisesti kirjallista. Asiassa on pyydetty hakijalta useita täydennyksiä 14.5.2020,

26.8.2020 ja 1.12.2021 sekä järjestetty neuvottelu 11.5.2020.

Täydennyspyynnöt, hakijalta niihin saadut vastaukset ja neuvottelumuistio ovat asian asiakirjoissa. Asian käsittelyn viivästymiseen liittyy asian sisällön jatkuva muuttuminen hakemuksen käsittelyn aikana, vaikeus saada hakijalta asian käsittelemiseksi tarvittavat selvitykset ja pitkittyneet vastausajat asian käsittelyn kuluessa aluehallintoviraston hakijalta pyytämiin täydennyksiin. Asiaa on pyritty selvittämään aluehallintovirastossa niin joutuisasti ja hyvin kuin voidaan kohtuudella edellyttää. Käsittelyn kuluessa ei ole tullut esiin mitään sellaisia seikkoja, joiden selvittäminen olisi edellyttänyt katselmuksen pitämistä paikalla.

Pohjois-Karjalan ELY-keskus on vastineessaan todennut, että yhtiö on ympäristölupaa 3.3.2016, nro 8/2016/1, koskevassa lupahakemuksessa aikanaan esittänyt toiminnan lopettamista koskevan yleissuunnitelman. Edellä mainitussa päätöksessä ei ole tuotu millään tavalla esille, ettei ympäristölupahakemuksessa esitetyn toiminnan lopettamista koskevan yleissuunnitelman mukainen toiminta olisi mahdollista. Lupamääräyksen 40 perustelujen mukaan lopettamistoimista on ennen toteutusta tarpeen esittää lopullinen tarkennettu suunnitelma lupaviranomaiselle. Toiminnanharjoittaja on perustellusti voinut olla käsityksessä, että kaivoksen jälkihoito on mahdollista tehdä lupahakemuksessa esitetyn toiminnan lopettamistoimia koskevan yleissuunnitelman mukaisesti ja että lupaviranomainen edellyttää lupamääräyksessään vain suunnitelman tarkentamista.

ELY-keskus ei ole kaivannaisjätteiden jätehuoltosuunnitelmia koskevissa lausunnoissaan ottanut erikseen kantaa pilaantuneiden kivi- ja maa-ainesten sekä bentoniittimattojen, sisältäen suodatinkankaat, sijoittamiseen maanalaisiin tiloihin ja kulkuaukolle, koska yhtiö ei ole tuonut näitä muutoksia erikseen esille toimittaessaan päivitettyt kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmat ELY-keskukselle.

Muista aineista kuin kaivoksesta louhittavasta kiviaineksesta pilaantuneita maa-aineksia koskien yhtiö on tehnyt ELY-keskukselle pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevat ilmoitukset. ELY-keskus on antanut polttoaineiden jakelupisteiden kunnostamista koskevien ilmoitusten johdosta ympäristönsuojelulain 136 §:n mukaiset päätökset 30.11.2020 ja 1.12.2020 ja maaperän kunnostuksia koskevista raporteista lausunnot 1.6.2021 ja 16.8.2021. Lisäksi ELY-keskus on lausunnollaan 21.6.2021 hyväksynyt kaivosalueelta purettavista betonivaluista sekä hallien ja rakennusten latioista purettavan betonin käytön kaivokseen johtavan vinotunnelin suuaukon jälkihoitotyössä.

ELY-keskus on todennut tulkinneensa, että muiden kaivosten sivukivien hyödyntäminen Kylylahden kaivoksen täyttämässä on mahdollista kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaa muuttamalla, jolloin valvontaviranomainen päättää, pitääkö toiminnalle hakea ympäristöluvan muutosta. Itä-Suomen aluehallintovirasto on myös hyväksynyt päätöksellään nro 28/2017/1, annettu 17.6.2016, koetoimintailmoituksen, joka koski Vasarakankaan toimintansa toistaiseksi lopettaneen kaivoksen loppusijoitettujen sivukivien käyttöä Kylylahden kaivoksen maanalaisten

tilojen täyttämiseen. Koetoimintailmoituksen käsittelyssä ja sen mukaisessa toiminnassa ei tullut esille seikkoja, joiden perusteella toimintaa ei olisi ollut mahdollista jatkaa. Kyseessä ei ole ollut toiminnan loppumisen vuoksi tarvittavat jälkihoitotoimet, vaan kaivoksen toiminnan aikainen käytössä olevaan malmin louhintateknikkaan liittyvä menettely. Yhtiö ei siis ole hakenut, Kylylahden kaivoksen jälkihoitoa koskevassa nyt valituksen alaisessa lupahakemuksessa, lupaa muiden kaivosten sivukivien sijoittamiseen kaivoksen maanalaisten tilojen täyttämiseen ja tukemiseen, joten aluehallintoviraston ei ole ollut tarpeen ottaa tätä myöskään enää jälkikäteen ratkaistavakseen.

Pohjois-Savon ELY-keskus / Kalatalousviranomainen, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto sekä Geologian tutkimuskeskus ovat ilmoittaneet, etteivät anna vastinetta.

Boliden Kylylahti Oy on vastaselityksessään todennut muun ohella seuraavaa. Siltä osin kuin aluehallintovirasto on lausunnossaan katsonut, että valitus ei enimmäkseen kohdistu pääasiaan eli päätöksellä annettuihin kaivoksen jälkihoitoa koskeviin velvoitteisiin, yhtiö on todennut, että yhtiön oikeusturvan kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että lupaviranomaisen asiassa antama ratkaisu vastaa sitä mitä luvan hakija on hakemuksessaan tarkoittanut ja että lupaviranomainen ei laajenna hakemusta koskemaan täysin muuta asiaa kuin mitä hakemuksessa on haettu.

Käsittelyn aikataulun ja viivästymisen osalta yhtiö on viitannut valituksessa esittämäänsä ja todennut, ettei viivästys ole ollut seurausta yhtiön omasta toiminnasta. Yhtiö on lisäksi huomauttanut, että aluehallintovirasto on pyytänyt useaan otteeseen yhtiöltä hakemuksen täydentämistä selvityksillä kaivoksen täyttymisestä vedellä, kaivoksen ylikaadon muodostumisajakohdasta ja -paikasta sekä ylikaatoveden laadusta ja kaivoksen sisäisen veden liikkumisesta kallioruhjeissa. Yhtiö on vastannut täydennyspyyntöihin useaan kertaan toteamalla, että näiden seikkojen arviointi on mahdotonta. Lisäksi on otettava huomioon, että maanalaisen kaivoksen jälkihoitotoimenpiteet ovat olleet pitkällä täydennyspyynnön saapuessa. Lausunnot hakemuksesta annettiin tammikuussa 2021 ja maanalaisen kaivoksen jälkihoitotoimenpiteet valmistuivat huhtikuussa 2021. Lisäksi lisäselvitysten tuottaminen olisi vaatinut, mikäli se olisi ylipäättään ollut mahdollista, useamman vuoden työn ja seurannan, jolloin maanalaisen kaivoksen jälkihoitotoimenpiteet olisivat merkittävästi viivästyneet. Tämä olisi omaltaan lisännyt kaivostoiminnan ympäristövaikutuksia.

Yhtiön näkemyksen mukaan ainoa todellinen muutos alkuperäiseen hakemukseen on ollut kolmen vesienkäsittelyaltaan purkaminen ja jälkihoitaminen. Myöskään hakemuksen muuttamisella peruuttamalla pyynnöt, jotka koskivat kaivoksen jätevesien purkuputkea, vuoden 2016 koetoimintailmoitusta ja vedenottoa Elementis Talc Oy:n Vasarakankaan kaivospiirissä sijaitsevasta avolouhoksesta, ei ole ollut vaikutusta hakemuksen käsittelyaikatauluun.

Edellä esitetyin perustein yhtiö on katsonut, että aluehallintoviraston väite siitä, että viivästys on johtunut asian sisällön jatkuvasta muuttumisesta käsittelyn aikana, vaikeudesta saada hakijalta selvityksiä ja pitkittyneistä vastausajoista ei ole totuudenmukainen eikä ainakaan pääosin selitä käsittelyn vaatimaa kohtuuttoman pitkää aikaa. Vaikka asian käsittely olisikin vastoin yhtiön näkemystä viivästynyt joltain osin yhtiöltä vuosina 2020–2021 pyydettyjen täydennysten, vuonna 2020 järjestetyn neuvottelun taikka 17.7.2020 tehdyn peruutuksen takia, ei kuitenkaan voida miltään osin pitää perusteltuna sitä, että aluehallintovirasto on vasta keväällä 2023 valituksenalaisen päätöksen antaessaan puuttunut kaivoksella tehtyihin jälkihoitotoimenpiteisiin ottaen erityisesti huomioon sen, että aluehallintovirasto on saanut tiedon kaivoksella toteutetuista ja toteutettavista toimenpiteistä viimeistään syksyllä 2021 eli 1,5 vuotta ennen kuin se on antanut asiassa päätöksensä. Bolidenin olisi tullut asian luonne huomioiden saada oikeusturvansa vuoksi hakemukseensa päätös ilman aiheetonta viivytystä.

Yhtiö on yhtynyt ELY-keskuksen vastineessaan esittämään näkemykseen vuoden 2016 ympäristölupahakemuksen merkityksestä asiassa. Yhtiö on tuolloin toimittanut lupaviranomaiselle Kylylahden kaivoksen sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelman, jossa on ympäristölupapäätöksen kertoelmaosassakin todetuina tavoin käsitelty muun muassa bentoniittimattojen ja niitä ympäröivien kivi- ja maa-aineksen sijoittamista takaisin tyhjiin maanalaisiin kaivostiloihin. Lupaviranomainen ei ole tässä yhteydessä ilmaissut, että suunnitelmassa kuvattu ja sittemmin ympäristölupapäätöksen kertoelmaosaan lupaviranomaisen toimesta auki kirjoitettu toiminta ei olisi sallittua, taikka muutoin puuttunut suunnitelmassa esitettyihin toimenpiteisiin. Lupaviranomainen olisi niin aiheelliseksi katsoessaan voinut jo vuoden 2016 ympäristöluvan lupaharkinnassa puuttua suunnitelmassa esitettyihin toimenpiteisiin ja niiden sallittavuuteen. Koska kuvatut toimenpiteet on esitetty lainvoimaisella luvalla vahvistetussa sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelmassa, on toimenpiteet myös toteutettu tämän mukaisina. Yhtiö on voinut perustellusti olettaa, että kaivoksen jälkihoito on mahdollista tehdä lupahakemuksessa esitetyn toiminnan lopettamistoimia koskevan yleissuunnitelman mukaisesti.

Kuten ELY-keskus on vastineessaan todennut, ELY-keskuksella on ollut toimivalta hyväksyä yhtiön 26.7.2016, 24.3.2017 ja 30.10.2017 Kylylahden kaivoksen kaivannaisjätteen jätehoitosuunnitelmaan tehdyt päivitykset massojen sijoittamisesta ja arvioonsa perustuen katsoa, ettei vuoden 2016 ympäristölupaa ole ollut tarpeen muuttaa tehtyjen päivitysten vuoksi. Asia on tullut jo tällöin ratkaistuksi. Yhtiö on yhtynyt ELY-keskuksen näkemykseen siitä, ettei aluehallintoviraston ole ollut tarpeen ottaa tätä enää jälkikäteen ratkaistavakseen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Perustelut

Sovellettavia säännöksiä

Ympäristönsuojelulain 39 §:n 2 momentin (504/2019) mukaan hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista.

Jos hakemus on puutteellinen tai asian ratkaiseminen edellyttää erityistä selvitystä, hakijalle on ympäristönsuojelulain 40 §:n 1 momentin mukaan varattava tilaisuus täydentää hakemusta viranomaisen asettamassa määräajassa. Hakemus, jota ei ole täydennetty määräajassa, voidaan jättää tutkimatta.

Ympäristönsuojelulain 48 §:n 2 momentin mukaan ympäristölupa on myönnettävä, jos toiminta täyttää ympäristönsuojelulain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset.

Ympäristönsuojelulain 94 §:n 1 momentin mukaan luvanvaraisen toiminnan päätyttyä toimintaa harjoittanut vastaa edelleen lupamääräysten tai valtioneuvoston asetuksella säädetyn yksilöidyn velvoitteen mukaisesti tarvittavista toimista pilaantumisen ehkäisemiseksi, samoin kuin toiminnan vaikutusten selvittämisestä ja tarkkailusta.

Saman pykälän 3 momentin mukaan jos ympäristölupa ei sisällä riittäviä määräyksiä toiminnan lopettamisen varalta, lupaviranomaisen on annettava tätä tarkoittavat määräykset. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.

Ympäristönsuojelulain 113 § 1 momentin mukaan kaivannaistoimintaa koskevassa ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset kaivannaisjätteestä sekä toimintaa koskevasta kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta.

Ympäristönsuojelulain 114 §:n 3 momentin mukaan toiminnanharjoittajan on arvioitava ja tarvittaessa tarkistettava kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma vähintään viiden vuoden välein ja ilmoitettava tästä valvontaviranomaiselle.

Saman pykälän 4 momentin mukaan kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaa on muutettava, jos kaivannaisjätteen määrä tai laatu taikka jätteen loppukäsittelyn tai hyödyntämisen järjestelyt muuttuvat merkittävästi. Tällöin ympäristölupaa on muutettava siten kuin 89 §:ssä säädetään tai ilmoitusta koskevaa päätöstä on tarkistettava. Jos toiminta kuitenkin muuttuu olennaisesti, sovelletaan, mitä 29 §:ssä säädetään.

Jätelain 8 §:n 1 momentin mukaan kaikessa toiminnassa on mahdollisuuksien mukaan noudatettava seuraavaa *etusijajärjestystä*: Ensisijaisesti on vähennettävä syntyvän jätteen määrää ja haitallisuutta. Jos jätettä kuitenkin syntyy, jätteen haltijan on ensisijaisesti valmistettava jäte uudelleenkäyttöä varten tai toissijaisesti kierrätettävä se. Jos kierrätys ei ole mahdollista, jätteen

haltijan on hyödynnettävä jäte muulla tavoin, mukaan lukien hyödyntäminen energiana. Jos hyödyntäminen ei ole mahdollista, jäte on loppukäsiteltävä.

Saman pykälän 2 momentin mukaan toiminnanharjoittajan, jonka tuotannossa syntyy jätettä tai joka ammattimaisesti kerää taikka ammatti- tai laitospäiväisesti käsittelee jätettä, ja 48 §:ssä tarkoitetun tuottajan sekä muun jätehuoltoon osallistuvan ammattimaisen toimijan on noudatettava etusijajärjestystä sitovana velvoitteena siten, että saavutetaan kokonaisuutena arvioiden lain tarkoituksen kannalta paras tulos. Arvioinnissa otetaan huomioon tuotteen ja jätteen elinkaaren aikaiset vaikutukset, ympäristönsuojelun varovaisuus- ja huolellisuusperiaate sekä toiminnanharjoittajan tekniset ja taloudelliset edellytykset noudattaa etusijajärjestystä.

Kaivannaisjätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (190/2013, kaivannaisjäteasetus) 14 §:n 1 momentin (102/2015) mukaan kaivannaisjätteen jätealueen käytöstä poistamisesta ja sen jälkeen toteutettavasta jälkihoidosta määrätään ympäristöluvassa tai ympäristönsuojelulain 94 §:n 3 momentin nojalla annettavassa päätöksessä. Jätealuetta pidetään käytöstä poistettuna, kun valvontaviranomainen on tarkastanut jätealueen ja hyväksynyt käytöstä poistamisen todettuaan, että jätealue ja sen vaikutusalueella oleva maa-alue on palautettu tyydyttävään tilaan ja että annettuja lupamääräyksiä on noudatettu.

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, kuten tarkoitussidonnaisuudesta, suhteellisuudesta ja luottamuksensuojasta.

Asiassa saatua selvitystä

Kylylahden kaivos on Polvijärven kunnassa sijaitseva maanalainen kuparimalmikaivos, jonka toiminta on alkanut vuonna 2011. Asiakirjojen mukaan kaivostoiminta on päättynyt loppuvuodesta 2020.

Kylylahden kaivoksen toiminnan ympäristölupa ja vesitalouslupa on myönnetty alun perin Itä-Suomen ympäristölupaviraston päätöksellä 19.12.2007. Päätöstä on muutettu 10.3.2008 ja 8.7.2010. Voimassa oleva ympäristölupa Kylylahden kaivoksen toiminnan muutokseen on myönnetty Itä-Suomen aluehallintoviraston päätöksellä 3.3.2016 nro 8/2016/1. Aiemmin voimassa olleesta ympäristöluvasta poistettiin tarpeettomina rikastamon toimintaa ja rikastushiekan läjitysalueita koskevat osuudet. Uusina toimintoina ympäristölupaan sisällytettiin betoniasema ja rikkirikaste-erän sijoittaminen kaivokseen. Muutoshakemus hylättiin siltä osin kuin se koski laajamittaista rikkirikasteen ja muista kaivoksista peräisin olevien sivukivien sijoittamista kaivokseen. Itä-Suomen aluehallintovirasto on päätöksellään 17.6.2016 nro 28/2016/1 hyväksynyt koetoimintailmoituksen Vasarakankaan kaivoksen sivukivien käytöstä Kylylahden kaivoksen maanalaisten tilojen täyttämiseen. Koetoiminta oli toteutettava 31.12.2016 mennessä ja sen aikana sai hyödyntää Vasarakankaan kaivoksen sivukivialueelle läjitettyjä sivukiviä enintään 20 000 tonnia.

Voimassa olevan ympäristölupapäätöksen lupamääräykset 14, 15, 22, 39 ja 40 kuuluvat seuraavasti.

14. Toiminnassa on noudatettava hakemukseen liitettyä 30.12.2014 päivättyä kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaa.

15. Kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaa on arvioitava ja tarvittaessa tarkistettava viiden vuoden kuluessa tämän päätöksen antamisesta. Arvioinnista on ilmoitettava Pohjois-Karjalan ELY-keskukselle. Jos kaivannaisjätteen määrä tai laatu taikka jätteen käsittely tai hyödyntämisen järjestely muuttuvat merkittävästi, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaa on muutettava ja haettava tältä osin tarvittaessa ympäristöluvan muutosta.

22. Toiminnassa muodostuvat jätteet, joiden käsittelystä ei ole erikseen määrätty, on lajiteltava ja säilytettävä toisistaan erillään siten, että jätteiden hyödyntämismahdollisuuksia ei jätteitä sekoittamalla heikennetä. Jätteet on varastoitava ja käsiteltävä siten, että niistä ei aiheudu roskaantumista, hajuhaittaa tai muutakaan ympäristön pilaantumisen vaaraa. Hyötykäyttökelpoiset jätteet on toimitettava vähintään vuosittain hyödynnettäväksi ja muut jätteet loppusijoitettavaksi laitokseen, käyttökohteeseen tai kaatopaikalle, jonka ympäristöluvassa tai sitä vastaavassa päätöksessä on hyväksytty kyseisen jätteen hyödyntäminen tai käsittely.

Toiminnassa muodostuvat vaaralliset jätteet on toimitettava käsiteltäväksi toimijoille, joilla on lupa kyseisten jätteiden vastaanottoon. Vaarallisia jätteitä luovutettaessa ne on pakattava tiiviiseen ja jätteen vaaraominaisuuksilla merkittyyn pakkaukseen sekä on laadittava siirtoasiakirja. Siirtoasiakirja tai sen jäljennös on säilytettävä vähintään kolmen vuoden ajan.

Räjähdysainejäämiä sisältävien jätteiden käsittelyssä on muutoin noudatettava räjähdysaineita koskevia säädöksiä.

39. Alueen jälkihoitotyöt on tehtävä kolmen vuoden kuluessa toiminnan päättymisestä. Alueelle jäävät rakenteet on viimeisteltävä kestävällä tavalla, ympäristön ja terveyden kannalta haitattomaan ja vaarattomaan kuntoon.

Kaivannaisjätteen jätealueiden jälkihoitotoimenpiteitä ja vaikutusten tarkkailua on jatkettava toiminnan loputtua riittävän pitkään sen varmistamiseksi, että rakenteiden jälkihoitotyöt on tehty kestävällä tavalla eikä alueesta aiheudu ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa eikä onnettomuuden vaaraa, ja ettei alueen ympäristökuormitusta ole enää tarpeen tarkkailla. Jälkihoitotoimenpiteiden ja vaikutusten tarkkailun keventämisen tai päättämisen hyväksyy Pohjois-Karjalan ELY-keskus luvan saajan esityksestä.

40. Luvan saajan on toimitettava viimeistään kahdeksan kuukautta ennen toiminnan lopettamista Itä-Suomen aluehallintovirastolle toiminnan lopettamista koskeva hakemus. Hakemukseen on liitettävä suunnitelma toiminnan loppumisen vuoksi tarvittavista toimista, sisältäen esitykset kaivoksen ja läjitysalueiden jälkihoitotoimenpiteiksi, koko toiminta-alueen vesien johtamisen ja käsittelyn järjestämiseksi ja jälkitarkkailusuunnitelmaksi.

Lupamääräyksen 40 mukainen yhtiön hakemus toiminnan lopettamiseksi on tullut vireille aluehallintovirastossa 16.1.2020. Hakemus on annettu tiedoksi

julkaisemalla kuulutus ja hakemusasiakirjat aluehallintovirastojen verkkosivuilla 29.10.–7.12.2020.

Hakemuksessa (Kaivoksen sulkemis- ja jälkihoitosuunnitelma, 10.1.2020) on muun ohella esitetty, että maanpäällisen kaivosalueen jälkihoitoon liittyvä toiminnassa käytettyjen rakenteiden purkaminen ja poistaminen, jätteiden käsittely ja alueiden maisemointi. Hakija on hakenut lupaa malmin ja sivukiven varastoalueelle jääneen kiviaineksen, pilaantuneiden maa-ainesten, rakennusten ja rakenteiden purkamisessa muodostuvan jätteen sekä vesienkäsittelylaitteiden sakkujen ja ympäristörakenteena käytettyjen bentoniittimattojen ja suodatinkankaiden sijoittamiseen maanalaisiin louhostiloihin. Hakija on lisäksi esittänyt, että maanalaisen tilojen vesilinjasto ja ilmanvaihtoputkisto jätetään paikalleen. Hakemuksen mukaan alueella olevat kaivannaisjätealueet puretaan. Maanpäällisen kaivosalueen maisemointiin tuodaan muualta kasvillisuuskerrokseksi soveltuvaa ainesta. Maisemoitavien alueiden kokonaispinta-ala on noin 19 hehtaaria. Alueelle jää liikkumiseen käytettäviä tieurina. Käynti maanalaiseen kaivokseen vinotunnelin suuaukosta estetään tukkimalla kulkureittiä suurilla lohkeilla ja esimerkiksi betonoinnilla.

Hakemuksen mukaan kaivokseen on sijoitettu omassa toiminnassa syntyneen sivukiven lisäksi Vasarakankaan louhoksen sivukiveä 547 231 tonnia ja Horsmanahon louhoksen sivukiveä 362 322 tonnia. Lisäksi kaivokseen on sijoitettu Luikonlahden rikastamolla syntyneitä rikkirikastetta 37 580 tonnia. Hakemuksen täydennyksessä 17.7.2020 on muun ohella esitetty tietoja Vasarakankaan, Horsmanahon ja Karnukan louhosten sivukivien laadusta ja ominaisuuksista.

Yhtiö on 2.11.2021 toimittanut aluehallintovirastolle 26.10.2021 päivätyn raportin ”Kylylahden kaivoksen jälkihoito – yhteenveto toimenpiteistä”. Raportissa yhtiö on ilmoittanut toteuttaneensa lopettamista koskevat keskeiset toimenpiteet mukaan lukien jätteiden sijoittamisen kaivokseen, ja sulkeneensa kaivokseen kulun.

Oikeudellinen arviointi

Tutkimatta jättäminen käsittelyratkaisulla

Aluehallintovirasto on käsittelyratkaisunsa perusteluissa todennut, ettei se voi ottaa jälkikäteen ympäristölupa-asiana tutkittavakseen hakemusta sellaiseen ilman ympäristölupaa toteutettuun toimintaan, jonka aloittaminen olisi edellyttänyt ympäristölupaa ja joka on jo päättynyt.

Yhtiö on valituksessaan vaatinut käsittelyratkaisun kumoamista ja todennut, ettei se ole hakenut ympäristölupaa kaivannaisjätteiden vastaanottamista, varastointia tai käsittelyä koskien. Yhtiön näkemyksen mukaan aluehallintovirasto ei ole voinut laajentaa hakemusta koskemaan edellä mainittua toimintaa, eikä näin ollen jättää hakemusta myöskään tutkimatta.

Hallinto-oikeus toteaa, että hakemuksen tiedoksiantokuulutuksessa ei ole mainittu, että lupaa haettaisiin toiminnan aikana muualta tuotujen kaivannaisjätteiden sijoittamiseen kaivokseen. Näin ollen asiassa on aluehallintovirastossa ollut kysymys vain kaivostoiminnan lopettamista koskevasta hakemuksesta, joka on perustunut voimassa olevan lupapäätöksen lupamääräykseen 40 ja ympäristönsuojelulain 94 §:ään.

Hakemusasiakirjoista on kuitenkin ilmennyt, että toiminnan aikana kaivokseen on sijoitettu aluehallintoviraston aikaisemmasta ympäristöluparatkaisusta ja hyväksytystä kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta poiketen suuria määriä eri laatuista kaivannaisjätteitä muilta kaivoksilta. Tämä seikka on sinänsä tullut ottaa huomioon Kylylahden kaivoksen sulkemisen ympäristövaikutuksia ja niiden ehkäisemistä koskevassa lupaharkinnassa. Edellä sanottu huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, että aluehallintoviraston käsittelyratkaisu on ollut luonteeltaan informatiivinen ja sillä on haluttu korostaa hakemuksen ja lupaharkinnan rajautumista vain sulkemista koskeviin toimenpiteisiin. Näin ollen käsittelyratkaisua ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla syytä valituksessa vaaditun mukaisesti kumota ja palauttaa aluehallintovirastolle uudelleenkäsiteltäväksi.

Käsittelyratkaisua koskeva vaatimus on keskeisiltä osin kohdistunut aluehallintoviraston päätöksen perusteluihin, joita valittaja on pitänyt virheellisinä. Selvyyden vuoksi hallinto-oikeus toteaa, ettei ELY-keskuksella ole ympäristönsuojelulain 113 §:n 1 momentti ja 114 §:n 3 ja 4 momentit huomioon ottaen toimivaltaa hyväksyä muutettua kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaa. Kaivannaisjätteiden jätehuollon on keskeisiltä osin perustuttava toimivaltaisen lupaviranomaisen hyväksymään ympäristölupaan ja jätehuoltosuunnitelmaan.

Hakemuksen osittainen hylkääminen ja lupamääräys 1

Aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksen siltä osin kuin siinä on haettu lupaa sijoittaa maanalaiseen kaivokseen muita jätteitä kuin kaivannaisjätteitä. Ratkaisua on perusteltu sillä, että esitettyjen jätteiden sijoittaminen kaivokseen ei täytä jätelain mukaisen etusijaperiaatteen toiminnanharjoittajaa sitovaa velvollisuutta eikä voimassa olevan ympäristöluvan lupamääräyksen 22 vaatimustasoa jätteiden käsittelystä.

Yhtiö on valituksessaan katsonut, että jätteitä ei ole käsitelty jätehierarkian tai vuoden 2016 ympäristöluvan lupamääräyksen 22 vaatimusten vastaisesti. Lisäksi yhtiö on todennut esittäneensä ELY-keskukselle suunnitelman rakennusten ja rakenteiden purkamisessa muodostuvan kiviaineksen, pilaantuneiden maa-ainesten, bentoniittimattojen ja suodatinkankaiden sijoittamisesta maanalaisiin kaivostiloihin.

Hallinto-oikeus toteaa ensinnäkin, että asiassa on yhtiön hakemuksen johdosta kysymys kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvistä jälkihoitotoimenpiteistä. Jätteiden osalta kysymys on malmin ja sivukiven varastoalueelle jääneen kiviaineksen, pilaantuneiden maa-ainesten, rakennusten ja rakenteiden purkamisessa muodostuvan kiviaines- ja betonijätteen sekä

vesienkäsittelylaitteiden sakkujen ja ympäristörakenteena käytettyjen bentoniittimattojen ja suodatinkankaiden sijoittamisen sallimisesta maanalaisiin louhostiloihin osana kaivostoiminnan lopettamista alueella sekä ilmanvaihto- ja vesilinjastojen jättämisestä kaivokseen. Kun otetaan huomioon, että kyseessä on ollut toiminnan lopettamista koskeva hakemus, hallinto-oikeus katsoo, että aluehallintoviraston ei olisi tullut hylätä hakemusta edellä mainittujen jätteiden sijoittamisesta kaivokseen perustelemalla sitä toimintaa koskeneen lupapäätöksen lupamääräyksellä 22. Toimintaa lopetettaessa syntyy jätteitä, joita ei ole syntynyt toiminnan aikana, ja muutoinkin jätteiden käsittelyä on kaivoksen sulkemisvaiheessa tarpeen tarkastella eri tavoin kuin toiminnan aikana.

Edellä sanotun estämättä jätelain 8 §:n tarkoittamaa etusijajärjestystä on kuitenkin noudatettava myös kaivoksen sulkemisvaiheessa.

Aluehallintovirasto on perustellut hakemuksen hylkäämistä myös sillä, että hakemuksessa esitetty suunnitelma toiminnassa muodostuneiden muiden jätteiden kuin kaivannaisjätteiden sijoittamisesta kaivokseen ei täytä jätelain mukaista etusijaperiaatetta. Hallinto-oikeus katsoo, että yhtiön hakemus yllä aikaisemmin mainittujen jätteiden sijoittamisen sallimisesta maanalaiseen kaivokseen on ollut puutteellinen. Hakemuksessa ei ole jätelain 8 §:n edellyttämällä tavalla esitetty jätkekohtaisia perusteita sille, miksi jätteiden loppusijoittaminen kaivokseen olisi kokonaisuuden kannalta parempi ratkaisu kuin jätteiden hyödyntäminen. Lisäksi hakemuksessa olisi tullut arvioida muun muassa öljyhiilivedyillä pilaantuneen maa-aineksen kaivokseen sijoittamisen ympäristövaikutuksia, kun otetaan huomioon, että hakemuksesta ilmenevästi kaivoksen annetaan täyttyä vedellä.

Aluehallintovirasto on 14.5.2020 lähettämällään sähköpostilla pyytänyt yhtiötä täydentämään hakemustaan kaivokseen sijoitettavien jätteiden osalta. Pyynnön kohdissa 10 ja 11 on pyydetty selvitystä muun muassa sijoitettavien jätteiden jäteluokasta, määrästä ja laadusta sekä käyttökelpoisuudesta täyttömateriaalina. Hakemusta ei kuitenkaan ole pyydetty täydentämään etusijajärjestyksen noudattamisen arviointiin liittyen.

Koska aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksen muun muassa perustuen jätelain etusijajärjestyksen toteutumista koskevaan puutteelliseen selvitykseen, hallinto-oikeus katsoo, että hakemusta olisi ennen sen hylkäämistä tullut vaatia täydennettäväksi tältä osin.

Hallinto-oikeus toteaa, että aluehallintovirasto ei ole arvioinut päätöksensä perusteluissa kutakin kaivokseen sijoitettavaksi esitettyä tai sinne jätettäväksi suunniteltua jätettä erikseen. Lisäksi asiassa on jäänyt epäselväksi, onko hylkäävä päätös koskenut myös niitä hakemuksessa mainittuja jätteitä, jotka yhtiö on 17.7.2020 päivätyllä täydennyksellään tulkinnut kaivannaisjätteiksi. Etusijajärjestyksen toteutumista ja kaivannaisjätteeksi määrittelyä olisi tullut tarkastella hakemuksessa ja päätöksessä kunkin jätteen osalta erikseen.

Hallinto-oikeus katsoo, että päätös tulisi edellä mainituilla perusteilla kumota ja hakemus palauttaa täydennettäväksi ja asia uudelleen käsiteltäväksi siltä osin kuin aluehallintovirasto on hakemuksen hylännyt.

Asiassa on kuitenkin otettava huomioon, että yhtiö on toteuttanut kaivoksen sulkemisen yhteydessä syntyneiden jätteiden käsittelyn ennen aluehallintoviraston asiassa antamaa ratkaisua ja näin ollen ilman täytäntöönpanokelpoista ympäristölupaa. Yhtiö onkin hallinto-oikeudessa vaatinut, että asia on palautettava aluehallintovirastolle hakemuksessa esitettyjen ja käytännössä jo toteutettujen toimenpiteiden hyväksymiseksi.

Hallinto-oikeus toteaa, että ympäristölupamenettely on ympäristönsuojelullista ennakkovalvontaa toteuttava menettely, jossa ennakkoon arvioidaan toiminnan sallittavuus ja annetaan tarvittavat lupamääräykset. Kun otetaan huomioon jätteiden loppusijoittamisen luonne eli jätteiden toteutunut sijoituspaikka maanalaisessa kaivoksessa, johon kulku on sittemmin estetty sulkemalla kaivokseen johtava kuilu, edellytyksiä asian käsittelemiseksi ennakkovalvonta-asiana ei enää ole. Edellä mainituilla perusteilla hallinto-oikeus ei palauta asiaa valituksen johdosta aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Valituksessa on vaadittu, että hallinto-oikeus palauttaessaan asian aluehallintovirastolle samalla ohjeistaa, että hakemus on hyväksyttävä yhtiön hakemuksen ja valituksessa esitettyjen perusteluiden mukaisesti. Aluehallintovirasto on hylätessään yhtiön esityksen jälkihoitovaiheen jätehuollosta antanut asiaa koskevan lupamääräyksen 1. Yhtiö ei ole valituksessaan esittänyt, miltä osin lupamääräystä 1 on pidettävä lainvastaisena eikä myöskään vaatinut lupamääräystä muutettavaksi. Hallinto-oikeus on kuitenkin päätöksen kumoamisvaatimuksen vuoksi pitänyt aiheellisena tarkastella yhtiön valituksen johdosta myös jätehuoltoa koskevan lupamääräyksen 1 lainmukaisuutta.

Lupamääräyksen mukaan jälkihoitotoimenpiteiden yhteydessä muodostuvat jätteet on toimitettava käsiteltäväksi paikkaan, jolla on lupa vastaanottaa ja käsitellä kyseisiä jätteitä. Määräyksen perusteluiden mukaan se on annettu kaivoksen jälkihoitotoimenpiteiden saattamiseksi asianmukaiseen tilaan ja toimenpiteiden valvomiseksi. Kuten aikaisemmin on todettu, aluehallintoviraston olisi tullut edellyttää hakemusta täydennettäväksi ja tarkastella täydennetyn hakemuksen perusteella kunkin jätteen sijoittamisen sallittavuutta maanalaiseen kaivokseen erikseen. Hallinto-oikeus toteaa, että lupamääräys 1 on jäänyt tulkinnanvaraiseksi. On kuitenkin otettava huomioon, että sulkemistoimenpiteet oli yhtiön 2.11.2021 aluehallintovirastolle toimittaman raportin mukaan tehty asian ollessa vireillä, minkä seurauksena lupamääräysten asettamisharkinta on jouduttu tekemään poikkeuksellisessa tilanteessa. Kun hakemus ei ole sen puutteellisuuden vuoksi ollut kaikilta osin hyväksyttävissä, ja kun kaivoksen sulkemista koskevassa asiassa on annettava jätteitä ja jätehuoltoa koskevat määräykset, ei lupamääräystä 1 ole pidettävä lainvastaisena, eikä lupamääräystä ole syytä valituksen johdosta kumota.

Selvyyden vuoksi hallinto-oikeus toteaa, että ELY-keskus ei ole voinut oman toimivaltansa puitteissa ratkaista lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita, kuten jätteiden sijoittamista kaivokseen. Lisäksi on otettava huomioon, että kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma koskee nimensä mukaisesti vain

kaivannaisjätteitä, eivätkä näin ollen muiden jätteiden kuin kaivannaisjätteiden jätehuoltoa koskevat muutokset tule arvioitaviksi osana suunnitelmaa.

Valituksenalaista päätöstä ei ole syytä kumota myöskään valituksessa esille tuotujen hallinnon oikeusperiaatteiden vuoksi. Luottamuksensuoja ei voi perustua viranomaisen ilmoitukseen, jos viranomaiselta puuttuu toimivalta käsitellä asiaa.

Siltä osin kuin yhtiö on vedonnut asian käsittelyaikaan aluehallintovirastossa ja viranomaisen neuvontavelvollisuuteen hallinto-oikeus toteaa vielä, että niillä ei ole asiassa ratkaisevaa oikeudellista merkitystä, eikä hallinto-oikeuden toimivaltaan kuulu hallintolain 8 a luvussa tarkoitetun hallintokantelun tutkiminen.

Julkinen kuulutus

Päätös on annettu julkisella kuulutuksella.

Päätöksestä ilmoittaminen

Polvijärven kunnanhallituksen on viipymättä julkaistava tieto tätä päätöstä koskevasta kuulutuksesta kuntalain 108 §:n mukaisesti. Tiedon kuulutuksen julkaisemisesta tulee olla nähtävillä vähintään sen ajan, jonka kuluessa päätökseen saa hakea muutosta.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannista eli **viimeistään 28.10.2024**.

Valitusosoitus on liitteenä HallJK (01.20).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet lainoppineet hallinto-oikeustuomarit Janne Marttila ja Hanna Nieminen-Finne sekä luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Sauli Viitasaari. Asian on esitellyt Sauli Viitasaari.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös ja maksu	Boliden Kylylahti Oy/ asianajaja [REDACTED], oikeudenkäyntimaksu 270 euroa (<i>Oikaisuvaatimusohje ilmenee hallinto-oikeuden päätöksen oikeudenkäyntimaksua koskevasta liitteestä.</i>)
Jäljennös maksutta	Polvijärven kunnan ympäristönsuojeluviranomainen Polvijärven kunnan terveydensuojeluviranomainen Polvijärven kunnanhallitus Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/ Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/ Kalatalousviranomainen Itä-Suomen aluehallintovirasto/ Ympäristölupavastuualue Geologian tutkimuskeskus Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, kaivosviranomainen Suomen ympäristökeskus

Tuomioistuimen yhteystiedot

Vaasan hallinto-oikeus
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa
Sähköposti: vaasa.hao@oikeus.fi
Puh.: 029 56 42780

Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu:
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/>

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Hallinto-oikeuden päätös on annettu julkisella kuulutuksella. Päätös on julkaistu hallinto-oikeuden verkkosivuilla päivänä, joka ilmenee päätöksen ensimmäiseltä sivulta. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisemisajankohdasta. Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannista, sitä päivää lukuun ottamatta.

Valituksen sisältö

- Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava
- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
 - päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
 - peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
 - miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
 - vaatimusten perustelut
 - mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Postiosoite: Korkein hallinto-oikeus
PL 180, 00131 Helsinki

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Käyntiosoite: Fabianinkatu 15, 00130 Helsinki

Puhelin: 029 56 40200

Faksi: 029 56 40382

Aukioloaika: arkipäivisin klo 8.00–16.15

Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:
https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#