

Malminetsintälupapäätös - Boliden Kevitsa Mining Oy

KH 13.12.2021 § 255

Valmistelija

Tekninen johtaja Petri Miettinen, puh. 040 661 4342

Tukes on myöntänyt päätöksellään 23.11.2021 Boliden Kevitsa Mining Oy:lle (ent. Boliden FinnEx Oy) malminetsintäluvan Vekselin alueelle (lupatunnus ML2018:0124).

Alkuperäinen malminetsintähakemus on jätetty vireille 19.2.2019 turvallisuus- ja kemikaalivirastolle (Tukesille). Lupahakemusalue on pienennetty kuulutusvaiheessa alkuperäisestä alastaan 1016,90 ha:sta 497,78 ha:iin. Suunniteltuja tutkimusmenetelmiä ovat geofysikaaliset mittaukset, syväkairaus ja geokemiallinen näytteenotto.

Hakemusalue sijoittuu pääosin Joroisten kunnan alueelle ja osittain Pieksämäen kaupungin alueelle. Malminetsintäluvan lupa-alue ja niihin liittyviä kairauksia sijoittuu edelleen osittain Tervaruukinsalon pohjavesialueelle, joka on luokiteltu 1E-luokan pohjavesialueeksi v. 2019 (ent. I-luokka). 1E-luokitus on vedenhankintaa varten tärkeä pohjavesialue, jonka pohjavedestä pintavesi- tai maaekosysteemi on suoraan riippuvainen.

Joroisten kunta on antanut hakemuksen johdosta kielteisen lausunnon 18.3.2019 (Kunnanhallitus §53) ja uudistanut kantansa asiasta pyydetyn vastaselityksen johdosta 17.6.2019 (Kunnanhallitus §116).

Joroisten kunta suhtautuu edelleen kielteisesti ko. malminetsintälupapäätökseen ja yhtyy osaltaan Keski-Savon ympäristölautakunnan laatimaan malminetsintälupavalitukseen perusteluineen.

Esittelijä

Kunnanjohtaja Jaakko Kuronen

Päätösehdotus

Joroisten kunnanhallitus päättää valittaa Tukesin 23.11.2021 (ML2018:0124) myöntämästä malminetsintäluvasta Boliden Kevitsa Mining Oy:lle (ent. Boliden FinnEx Oy) Vekselin alueelle. Valitus on liitteenä.

Päätös

Kunnanhallitus hyväksyi kunnanjohtajan päätösehdotuksen.

KH 02.05.2022 § 70
356/11.01.00.03/2021

Valmistelija

Petri Miettinen, tekninen johtaja, p. 040 661 4342

Joroisten kunta jätti Itä-Suomen hallinto-oikeudelle valituksen koskien Tukesin Boliden Kevitsa Mining Oy:lle myöntämää malminetsintälupaa. Valitus on pääosin samanmuotoinen kuin Keski-Savon Vesi Oy:n, Keski-Savon ympäristötoimen ja Leppävirran kunnan tekemät valitukset.

Itä-Suomen hallinto-oikeus on varannut 5.4.2022 päivätyllä kirjeellä Joroisten kunnalle mahdollisuuden vastineen antamiseen Turvallisuus- ja kemikaaliviraston antamaan lausuntoon sekä Boliden Kevitsa Mining Oy:n vastineeseen, liittyen tehtyyn valitukseen malminetsintäluvasta ML2018:0124 (Vekseli, Tervaruukinsalo) Itä-Suomen hallinto-oikeudelle.

Oheismateriaalina Itä-Suomen Hallinto-oikeuden vastinepyyntö liitteineen 5.4.2022 Dnro 22457/2021.

Joroisten kunta antaa vastineensa Itä-Suomen hallinto-oikeudelle seuraavasti:

Joroisten kunnan valitusta ei tule hylätä. Kunnanhallitus vaatii malminetsintäluvan kumoamista.

Päätös on Kaivoslain 46.1 §:n 7 kohdan vastainen. Päätös on kaivoslain 11 §:n vastainen, hanke on yleistä etua loukkaava. Päätös on kaivoslain 45 §:n vastainen, estettä ei ole poistettu. Päätös on puutteellinen ja lupa-asiaassa on menetelty puutteellisesti.

Kaivoslain ja Valtionneuvoston asetuksen kaivostoiminnasta lisäksi lupa-asian käsittelyssä on noudatettava Hallintolakia. Hallintolain mukainen menettely on ollut puutteellista toimivaltaisten viranomaisten huomioimisessa sekä päätös on perusteltu puutteellisesti. (Hallintolaki 11 §, 34 §, 45 §)

Maantieteellisten hallintorajojen, toimivaltaisten viranomaisten sekä asianosaisten huomioimatta jättäminen:

Lupamenettelyssä ja edelleen Tukesin lausunnossa on useita puutteita toimivaltaisten viranomaisen sekä asianosaisten huomioimisessa:

Itä-Suomen hallinto-oikeudelle, Tukesille ja Boliden Kevitsa Mining Oy:lle täsmennetään, että Joroisten kunta on vaihtanut maakuntaa 1.1.2021 Etelä-Savosta Pohjois-Savoon.

Vuodesta 2021 lähtien Joroinen on kuulunut kokonaan Pohjois-Savon ELY-keskuksen valvonta-alueeseen. Pieksämäen kaupunki kuuluu Etelä-Savon maakuntaan ja Etelä-Savon ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueen valvonta-alueeseen.

Pohjois-Savon ELY-keskus on vastannut liikenneasioista myös Etelä-Savon alueella jo vuodesta 2010 saakka.

Joroisten kunnassa on maakuntavaihdoksen jälkeen ollut edelleen voimassa Etelä-Savon maakuntakaava (vahvistettu 4.10.2010) ja Etelä-Savon 2. vaihemaakuntakaava (vahvistettu 12.12.2016). Pohjois-Savon maakuntakaavan uudistus on vireillä ja tulee koskemaan jatkossa myös Joroisten kuntaa.

Lupaviranomaisella (Tukes) on velvollisuus selvittää asianomaiset lausujat/kuultavat riittävästi ennen asian ratkaisemista. (kaivoslaki 37, 40 § (alkup.), vna kaivostoiminnasta 25 §, hallintolaki 31 §)

Tukes väittää virheellisesti, että *'Etelä-Savon ELY-keskus on valtion viranomainen ja ratkaisee oman toimivaltansa puitteissa, pyydetäänkö asiasta lausuntoa toiselta vastuualueviranomaiselta'*.

ELY-keskuksen vastuualueet ovat itsenäisiä, eikä yhdellä vastuualueella ole velvollisuutta tai vastuuta ratkaista tuleeko toiselta vastuualueelta pyytää lausuntoa. Lupaviranomaisella (Tukes) on velvollisuus selvittää asianomaiset lausujat/kuultavat riittävästi ennen asian ratkaisemista.

Tukes lausunnossaan toteaa, että *'Alueella on voimassa Etelä-Savon Maakuntakaavat 1-2.'*

Maakuntakaavan merkinnät on kuitenkin jätetty huomioimatta, eikä Etelä-Savon Maakuntaliitolta pyydetty lausuntoa. Kaivosasetuksen 25 § 2 mom. mukaan myös malminetsintälupahakemuksesta on pyydettävä lausunto asianosaiselta maakuntaliitolta, mikäli on kyse vaikutukseltaan merkittävästä asiasta.

Etelä-Savon maakuntakaavassa (vahvistettu 4/10/2010) alueella on merkintä pv 4.273 Tervaruukinsalon I luokan pohjavesialue. Merkinnällä osoitetaan yhdyskuntien vedenhankinnan kannalta tärkeät (I luokan) ja vedenhankintaan soveltuvat (II luokan) pohjavesialueet. Pohjavesialueita koskevan suunnittelumääräyksen mukaan *alueelle ei tule sijoittaa pohjaveden laadulle vaaraa aiheuttavaa toimintaa*. Maakuntavaltuuston 12.12.2016 hyväksymässä Etelä-Savon 2. vaihemaakuntakaavassa on pohjavesialueita koskevaa suunnittelumääräystä täydennetty lauseella: "*pohjavedeksi imeytyvän veden määrä tulee säilyttää riittävänä*".

Tukes perustelee mm. lausuntojen ja muistutusten huomioimatta jättämisen sillä, että *'Tukesin toimintatavat malminetsintähakemuksia vastaanottaessa, niitä kuuluttaessa ja päätöksiä tehdessä ovat vakiintuneet ja toimivat aina samalla tavalla kaivoslakia noudattaen. Nämä toimintatavat on todettu hallinto-oikeuksissa useaan kertaan ja kerran korkeimmassa hallinto-oikeudessa lakien ja asetusten mukaiseksi, eikä menettelyt tässä valituslupa-asiassa eroa edellisistä'*.

Em. toimintatapoja ei voida Joroisten kunnan mukaan pitää hyväksyttävänä syynä jättää muistutuksiin ja lausuntoihin vastaamatta tai jättämällä päätös riittävästi perustelematta. Tukesin on lupaviranomaisena otettava paikalliset olosuhteet ja asianomaiset huomioon lupapäätökseen.

Lausunnossa ei ole yksilöity mihin hallinto-oikeuden päätöksiin ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin Tukes viittaa. Siksi ei voida todeta, ovatko nämä hallinto-oikeuden päätökset lainkaan sovellettavissa valituksenalaisen päätöksen perusteluihin (ML2018:0124).

Kaivoslaki on vuodelta 2011 ja sen jälkeen on uudistunut mm. ympäristönsuojelulaki (2014) asetuksineen. Pohjavesien suojeluun ja pohjavesivaikutuksiin on kiinnitetty enemmässä määrin huomiota lainsäädännön sekä oikeuskäytännön myötä (KHO:2015:150 ja KHO:2019:37).

Päätös on Kaivoslain 46.1 §:n 7 kohdan ja 45 §:n vastainen, estettä ei ole poistettu lupamääräyksissä

Tukes lausunnossaan toteaa, *'Valituksenalaisessa päätöksessä on yleisen ja yksityisen etujen turvaamiseksi annetuissa tarpeellisissa määräyksissä kohdassa 9 rajattu koneellinen kairaustoiminta tapahtuvaksi Syvänsinpään vedenottamon kaukosuojavyöhykkeen ja varsinaisen pohjaveden muodostumisalueen ulkopuolelle. Tällä lupamääräyksellä on poistettu valittajien väittämä yleisen edun loukkaaminen eli vedenottotoiminnan mahdollinen vaarantuminen sekä pohjaveden pilaantuminen.*

Kaivoslain 45 §:ssä todetaan, että malminetsintälupa voidaan myöntää laissa säädetystä esteestä huolimatta, jos este on poistettavissa lupamääräyksillä'

Joroisten kunta huomauttaa, että kaivoslain 45 §:ssä tarkoitettu este on edelleen olemassa, kun malminetsintäalue ulottuu Tervaruukinsalon 1E-luokan pohjavesialueelle, ja kalliota on suunniteltu porattavan pohjavesialueella. Lupamääräys 9. ei ole riittävä poistamaan estettä.

Kaivosyhtiö pienensi ja rajasi uudestaan hakemusalueen vastineessaan 27.5.2019, jonka jälkeen edelleen Keski-Savon ympäristölautakunta vastaselityksessään 4.7.2019 vaati, ettei lupaa kairauksiin tule myöntää pohjavesialueelle. Myös Joroisten kunta (17.06.2019 § 116), Varkauden kaupunki (5.7.2019 kaupunginjohtaja) sekä Syvänsinpään vedenottamon omistajana Keski-Savon Vesi Oy (4.7.2019 toimitusjohtaja) ovat edelleen vastustaneet malminetsintäluvan myöntämistä 27.5.2019 annetun vastineen jälkeen.

Tukes hyväksyi kaivosyhtiön esittämän rajauksen lupamääräykseen 9. huomioimatta annettuja vastineita asiaan, tai perustellut riittävästi päätöksessään, miksi vastineet jätettiin huomiomatta. Kuntien, vesilaitoksen ja ympäristölautakunnan vastineissa malminetsinnän hankealueen sijoittumista pohjavesialueelle pidettiin edelleen riskinä pohjavesialueelle ja Syvänsinpään vedenottamolle.

- *Tukes lausunnossaan perustelee, ' Tukes on arvioinut toiminnan laatuja ja laajuutta (lupamääräys 1), toiminta-alueen erityispiirteitä, sekä luvassa säädettyjä velvoitteita lupamääräyksen huomioon ottaen ja päätyntynyt määrättyyn vakuuteen. Malminetsinnästä johtuvia tyypillisiä maanomistajalle aiheutuvia vahinkoja ovat esimerkiksi puustovahingot --- tai tutkimusalueelle johtavalle tielle aiheutuneet vauriot. Lisäksi tämän päätöksen lupamääräyksessä 11 määrätään luvanhaltijan vahingonkorvausvelvollisuudesta.'*

Joroisten kunta huomauttaa, että jos Syvänsinpään vedenottamolle tulisi vedenlaadullisia häiriöitä, kunta on järjestämisvastuussa oman kuntansa vesihuollosta. Käytännössä kaikki työ ja kustannukset mahdollisesta varavedenoton käynnistämisestä tulevat suoraan kuntiin. Kaivosyhtiön rooli sellaisessa tilanteessa on vain vahingonkorvausvastuu. Korvaus maksetaan vain rahassa arvioitavissa olevista vahingoista ja vahingonkäräjät huolehtivat itse korvausten vaatimisesta. Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994)

Joroisten kunta korostaa, että Syvänsinpään vedenottamo on alueellisesti merkittävä, eikä vedenottamoon tule kohdistaa ennalta arvaamattomasti aiheutuvia riskejä. Joroisten kunnalla on varavesiyhteys Keski-Savon Vesi Oy: n runkoverkkoon Kuvansissa ja tätä yhteyttä on tarkoituksena parantaa lähitulevaisuudessa siten, että käytännössä kaikki Joroisten kunnassa kulutettava vesi voitaisiin johtaa Keski-Savon Vesi Oy:n verkoston kautta Syvänsinpään vedenottamolta.

Vahingot pohjavesialueella ja mahdollisesti vedenottamoon kohdistuvina ovat Keski-Savon Vesi Oy:n arvion mukaan 10 miljoonan euron luokkaa. Kunnat ovat järjestämisvastuussa vesihuollosta, mikäli Syvänsinpään vedenottamo täytyisi korvata muilla varavedenottamoilla. Kuntien vastustus malminetsintälupa on aiheellinen, sillä varavedenottoon hetkellisestikään siirtyminen ei olisi helppo ja käyttökustannukset olisivat vuosittain useita satoja tuhansia suuremmat kuin Syvänsinpään pohjavedenottamon.

Hallintolain 31 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus on hoidettu puutteellisesti ja lausunnon väittämät virheellisiä

Hallintolain 31 §:n 1 mom. mukaan, *Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.*

Tukes esittää lausunnossaan täysin virheellisiä väittämiä: *'Pohjaveden laatu ei vaihtele sadoissa metreissä' ja 'Tieteellisesti aikaisempiin tuloksiin ja näyttöön pohjautuen voidaan objektiivisena johtopäätöksenä todeta; Kairareillä tai kairauksella ei ole merkittäviä vaikutuksia pohja- ja pintaveden kemialliseen laatuun, hydrologiaan tai pohjaveden virtausolosuhteisiin'.*

Tukesin lausunnossa mainitun Sakatin alueen, Viiankiaapaa koskevat pohjavesitulokset ei ole vertailukelpoisia valituksenalaiseen lupapäätökseen.

Tervaruukinsalon pohjavesialue sekä malminetsintäalue kuuluvat GTK:n Maaperän taustapitoisuudet –karttapalvelun mukaan arseeniprovinssialueeseen. Tukesin lausunnossa mainittu Viiankiaavan alue sen sijaan ei ole arseeniprovinssialuetta.

Viiankiaavan alueella pohjavesitutkimuksia lienee tehty suoalueen luontoarvioihin liittyen ja asiassa viitattu ympäristöviranomaisen hyväksyntään. Onkin olennaista, että lupa-alueiden erityisolosuhteet ja kaikki toimivaltaiset valvovat viranomaiset otetaan asianomaisiksi lupa-asiassa huomioon. Lupaviranomaisen (Tukes) tulee myös ymmärtää valvontaviranomaisten riippumattomuus toisista viranomaisista.

Tervaruukinsalon osalta on kyse nimenomaan yhdyskuntien talousveden laatuvaatimusten täyttämistä ja turvaamisesta. Viiankiaavan osalta ei ole mainintaa, että tutkimukset liittyisivät talousveden turvaamiseen tai että oliko vesi talousveden laatuvaatimukset täyttävää.

Joroisten kunnan mukaan on virheellistä väittää, ettei kairauksella olisi merkittävää vaikutusta pohja- ja pintaveden kemialliseen laatuun, hydrologiaan tai pohjaveden virtausolosuhteisiin.

Ympäristönsuojelulain (527/2014) § 20 varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen huomioon ottaen Joroisten kunta toteaa, että kallion kairauksella pohjavesialueella saatetaan aiheuttaa muutoksia kallionrakoilussa ja näin vaikuttaa pohjaveden virtaukseen alueella. Uusien rakoilujen aiheuttaminen saattaa muodostaa uusia pohjaveden purkusuuntia ja näin vaikuttaa pohjavesiesiintymän pohjaveden määrään ja pinnantasoon. Kairatessa puhkaistaan pohjavesiesiintymän maakerrokset, jolloin saatetaan mahdollistaa pinnalta valuvien vesien tai esimerkiksi varsinaisen esiintymän yläpuolella sijaitsevien likaantuneiden tai heikompilaatuisten orsivesien valuminen puhtaaseen pohjaveteen. Kun kairataan useita satoja metrejä kallion sisään, on mahdollista laadultaan huonomman kalliopohjaveden ja hyvälaatuisen kalliopohjaveden sekoittuminen ja pohjaveden laadun yleinen heikentyminen.

Lopuksi todetaan, että pohjavesialueiden maa- ja kallioperän rakenne sekä pohjavesiolosuhteet ovat niin monimutkaisia ja pienipiirteisiä, että on ennalta arvioituna mahdotonta täysin varmasti arvioida, mitä vaikutuksia useiden satojen metrien syvät kairaukset aiheuttavat alueen pohjavedelle.

Tervaruukinsalon pohjavesialueen osalta on muutoinkin tunnistettu, ettei alueen rakenteesta ja virtausolosuhteista ole riittävästi tietoa (virtausmalli 2014). Tämän vuoksi pohjavedelle tai vedenottamolle aiheutuvan vahingon mahdollisuutta ei voi täysin sulkea pois, vaikka kaivosyhtiön vastineessa ja myöhemmin malminetsintäluvassa esitettyjä parhaita mahdollisia työmenetelmiä noudatettaisiinkin kairauksia tehdessä.

Tervaruukinsalon pohjavesialueelta, samaiselta Vekselin alueelta on paikalliset olosuhteet huomioon otettava Itä-Suomen aluehallintoviraston sekä Vaasan hallinto-oikeuden päätökset, jossa Vekselin alueelle on hylätty vesilain mukainen hakemus maa-ainesten ottamiseksi (20.11.2018 ISAVI/1468/2017 ja VhO päätös 07.04.2021 nro. 21/0013/1). Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä todettiin, että hanke voi muuttaa pohjaveden laatua tai määrää ja tämä muutos voi huonontaa pohjaveden käyttökelpoisuutta taikka muulla tavalla aiheuttaa haittaa vedenotolle tai veden käytölle talousvetenä, eikä hankkeesta saatavaa hyötyä voida pitää huomattavana yleiselle edulle koituviin menetyksiin verrattuna. Yleisesti pohjavesiriskit on tunnistettu Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksissä KHO:2015:150 ja KHO:2019:37, jotka koskevat energiakaivojen sijoittumista pohjavesialueella.

Päätös on kaivoslain 11 §:n vastainen, hanke on yleistä etua loukkaava

Tukesin lausunnossa todetaan, että 'Valituksenalaisessa malminetsintäluvassa mainituilla tutkimusmenetelmillä ei aiheuteta merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa tai vesistöissä, joten väite vesi- ja ympäristölupien puuttumisesta käsiteltävässä lupa-asiassa, on perusteeton'.

Joroisten kunta katsoo, ettei Tervaruukinsalon 1E-luokan pohjavesialueella voi porata kalliota ilman vesilain mukaista lupaharkintaa. Samalla kunnan näkemys on, että vesilain mukaista lupaa ei tule myöntää kallion poraamiselle Tervaruukinsalon 1E-luokan pohjavesialueelle, perustuen Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksiin KHO:2015:150 ja KHO:2019:37.

Kunnanhallitus toistaa näkemyksensä, että malminetsintäpäätös on kaivoslain 11 §:n vastainen. Hanke on yleistä etua loukkaava. Lupa-alueen ulottuminen alueellisesti merkittävän Syvänsinpään vedenottamon vaikutusalueelle ja kallion poraaminen samalla pohjavesialueelle voi aiheuttaa yleisen edun loukkaamista vaarantamalla vedenottotoiminnan sekä aiheuttaa pohjaveden pilaamiskiellon vastaisen seurauksen. Hankkeesta saatavaa hyötyä ei voida pitää huomattavana yleiselle edulle koituviin menetyksiin verrattuna.

Tervaruukinsalon pohjavesialue sijaitsee kahden maakunnan rajalla, jossa lupaprosessin aikana Joroisten kunnan osalta on tapahtunut maakunnan vaihto ja muutoksia on tapahtunut mm. valtion valvontaviranomaisissa. Alueen sijainti ei saa vaikuttaa hallinnollisen prosessin oikeellisuuteen, eikä asettaa hallinnollisilla raja-alueilla olevia toimintoja ja kuntia eriarvoiseen asemaan lupamenettelyissä.

Esittelijä

Kunnanjohtaja Jaakko Kuronen

Päätösehdotus

Joroisten kunnanhallitus päättää antaa vastineen Itä-Suomen hallinto-oikeudelle Kevitsa Mining Oy:n malminetsintäluvasta edellä selostustekstissä mainitun mukaisena.

Päätös

Kunnanhallitus hyväksyi kunnanjohtajan päätösehdotuksen.
