

20.10.2017

Asia: Lausunto Terrafame Oy:n tuotannon jatkamista, kehittämistä tai vaihtoehtoista sulkemista koskevasta ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta

Lausunnon antaja:

**Ala-Sotkamon osakaskunta,
Nuaskylä osakaskunta,
Paltaniemi-Jormua osakaskunta,
Sotkamon kalastusalue,
Jormaskylä-Korholanmäki osakaskunta**

LAUSUNTO

Jormaskylä-Korholanmäki Osakaskunta esittää lausuntonaan Terrafame Oy:n tuotantoa koskevasta ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta seuraavan.

1 Kaivoksen tuotannon ja sen vesistövaikutusten tarkastelujen eriyttäminen

Tässä lausunnossa tarkasteltavana on Terrafame Oy:n kaivostoiminnan jatkamista, kehittämistä tai vaihtoehtoista sulkemista koskeva ympäristövaikutusten arviointi (jälj. *tuotantohankkeen YVA*). Hankkeen YVA-menettelyssä on kaksi poikkeuksellista piirrettä. Ensinnäkin hankesuunnitelma on muuttunut YVA-menettelyn aikana siinä määrin, että hankkeesta vastaava on toimittanut yhteysviranomaiselle uuden arviointiohjelman. Arviointiohjelman täydennys ”Kaivostoiminnan jatkaminen ja kehittäminen tai vaihtoehtoinen sulkeminen, Sulatto” on saapunut ELY-keskukseen 9.5.2017. Yhteysviranomaisena on antanut siitä lausuntonsa 3.7.2017.

Toiseksi kaivoksen ja sen kehittämisen tai sulkemisen vesienhallinta on eriytetty erilliseksi hankkeeksi, josta on tehty erillinen YVA-menettely (*vesienhallintahankkeen YVA*). Vesienhallintaa koskeva arviointiselostus on valmistunut 28.3.2017 ja se on ollut nähtävillä 6.4.–5.6.2017 mielipiteiden ja lausuntojen esittämistä varten. *Vesienhallintahankkeen YVA-selostus on siten valmistunut ennen tuotantohankkeen YVA-ohjelman täydennyksen vireilletuloa.* Muutokset koskevat hankevaihtoehtoa VE1C, jossa on esitetty pasuton jatkoksi rakennettavaa sulattoa. Terrafame on täydennyksessään lisäksi muuttanut aikaisempaa hankekuvausta pasuton ja rikkihappotehtaan osalta sekä muuttanut hankevaihtoehtoja yhteysviranomaisen arviointiohjelmasta 1.3.2017 antaman lausunnon perusteella.

Tuotantohankkeen huomioimista vesienhallinnan YVA:ssa on pyritty kuvaamaan vesienhallintahankkeen arviointiselostuksen taulukossa s. 54. Taulukossa esitetyn mukaan ”Tuotantomäärän lisääminen ei vaikuta juoksuettavien vesien määrään tai kuormitukseen.” Väite on nähdäksemme perusteeton ja perustelematon. Tuotantomäärän kasvattaminen (joka merkitsee louhittavan aineksen ja jätteiden määrän sekä kemikaalien käytön kasvua) lisää hankkeen vesistökuormitusta ja niihin liittyviä riskejä sekä vaikeuttaa vesistövaikutusten hallintamahdollisuuksia erilaisissa sääolosuhteissa ja poikkeustilanteissa. Lisäksi vesienhallintahankkeen YVA-selostuksessa ei ole kuvattu sulattoa vaikutusten arviointiin kuuluvana hankkeen osana eikä sen mahdollisia vesistövaikutuksia ole arvioitu.

Tuotantohankkeen arviointiselostuksessa vesistövaikutusten osalta tarkastelu rajattiin puolestaan kaivoksen läheisyydessä sijaitseviin, varsinaisten jätevesien purkureittien ulkopuolella oleviin vesistöihin. Niihin voi selostuksen perusteella aiheutua vesistövaikutuksia lähinnä kaivostoimintojen aiheuttamista ilmapäästöistä ja pölyämisestä. Tuotantohankkeen YVA-selostuksen (s. 22) mukaan ”Tämä YVA-menettely koskee lähinnä kaivoksen muita vaikutuksia, vesistövaikutuksia on tarkasteltu erillisessä vesienhallinnan YVA-menettelyssä.” Vesistövaikutuksia koskevassa luvussa (s. 222-237) tuotannon ja sen eri osien välittömät ja välilliset vesistövaikutukset onkin jätetty suurelta osin käsittelemättä.

Tuotantohankkeen YVA-selostuksen riittävyysarvioinnissa vesistövaikutuksia ei voida sivuuttaa sillä perusteella, että niiden käsittely ei kuuluisi erillisen vesienhallintahankkeen vuoksi tämän arviointimenettelyn piiriin. YVA-lainsäädäntö ei salli hankkeen pilkkomista osiin siten, ettei YVA

tuota kokonaisvaltaista kuvaa hankkeen olennaisista ympäristövaikutuksista. Tuotannosta ja sen eri osista aiheutuvien jätevesien vaikutukset ovat osa YVA-lainsäädännön edellyttämää arviointia eikä niitä voida jättää ottamatta huomioon. Kaivoksen tuotannon ja sen vesienhallinnan vaikutusten arviointien menettelyllinen ja ajallinen eriyttäminen on vaikeuttanut tapauksessa merkittävästi YVA-menettelyn päätarkoituksen toteutumista (kokonaisvaltaisen kuvan saaminen hankkeesta ja sen olennaisesti ympäristövaikutuksista). Kyse on olennaisesta puutteesta, joka on otettava huomioon arvioitaessa kokonaisuutena tuotantohankkeen arviointiselostuksen riittävyttä ja korjaustarpeita.

2 Terrafamen ympäristövaikutusten arviointien olennaiset puutteet

Vaikka Terrafamen kaivoksen tuotannon ja sen vesienhallinnan eriyttämistä erillisiksi hankkeiksi voidaan pitää itsessään merkittävänä puutteena, tehdyt arviointiselostukset sisältävät yhdessäkin tarkasteltuna olennaisia puutteita. Ne koskevat erityisesti seuraavia tekijöitä ja osa-alueita:

A) Pitkällä aikavälillä aiheutuvien vesistövaikutusten arviointi. Yhteysviranomaisen edellytti vesienhallintahankkeen YVA-ohjelmasta antamassaan lausunnossa, että kaivoksen vesipäästöjen vaikutuksia tulee tarkastella koko kaivoksen elinkaaren ajalta. Vesienhallintahankkeen YVA-selostuksessa ympäristövaikutusten tarkastelu rajattiin kuitenkin vesistömallinnuksen mukaiseen 6 vuoteen. Selostuslausunnossaan ¹ yhteysviranomaisen toteaa ko. puutteesta seuraavaa: ”Hankevaihtoehdoista aiheutuvia ympäristövaikutuksia olisi tullut arvioida koko hankkeen elinkaaren ajalta. Näin ei ole tehty ja on mahdollista, että merkittäviä vaikutuksia on rajautunut tarkastelun ulkopuolelle.” Kyse on merkittävästä puutteesta ottaen huomioon myös arviointiohjelmalausunnon oikeudellinen merkitys arviointiselostuksen riittävyttä arvioitaessa.² Tältä osin selostuksen riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös YVA-direktiivi ja välillisten vaikutusten ulottuvuutta määrittävä direktiivin liite IV. Liitteen IV (kohta 4) perusteella todennäköisesti merkittävien vaikutusten kuvauksen tulee kattaa vaikutukset, jotka johtuvat

- a) itse hankkeesta
- b) luonnonvarojen käytöstä;
- c) pilaantumista aiheuttavista päästöistä, haittojen synnystä ja jätteiden hävittämisestä.

YVA-direktiivissä tarkoitettu kuvaus käsittää direktiivin liitteen IV, kohdan 4, alaviitteen 1 perusteella ”paitsi hankkeen suorat vaikutukset, myös epäsuorat, toissijaiset, kasautuvat, lyhyen, keskipitkän ja *pitkän aikavälin* pysyvät ja *väliaikaiset, myönteiset ja kielteiset vaikutukset.*” (kurs. tässä) Pitkällä aikavälillä aiheutuvat ympäristövaikutukset kuuluvat siten myös YVA-direktiivin perusteella arvioitaviin vaikutuksiin ja tältä osin Terrafamen tuotanto- ja vesienhallintahankkeiden arviointiselostukset eivät täytä YVA-direktiivin vaatimuksia.

B) Arviointiselostuksissa ei ole otettu asianmukaisesti huomioon purkuveden mukana kulkeutuvan sulfaatin jäämistä eri vesistöihin. Tältä osin puutteita on kiteytetty vesienhallintahankkeen YVA-

¹Saatavilla osoitteessa: <http://www.ymparisto.fi/terrafamevesienhallintaYVA>

²Arviointiselostus on tullut laatia tapauksessa sovelletun YVAL (468/1994, kumottu) 10 §:n nojalla arviointiohjelman ja siitä annettuun yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta.

selostuksesta annetussa yhteysviranomaisen lausunnossa³ (s. 49) seuraavasti: ”Arviointiselostuksen perusteella ei ole huomioitu lainkaan sitä, minkä verran purkuveden mukana kulkeutuvaa sulfaattia jää eri vesistöihin. Suomen Ympäristökeskus (SYKE) on tehnyt mallinnuslaskelmia Nuasjärveen pidättyvän sulfaatin osalta. Arviointiselostuksessa esitetty vakiintunut tilanne on ristiriidassa SYKE:n mallinnuslaskelmien kanssa, joiden perusteella Nuasjärveen pidettyisi noin 12 %, eli 2500 tonnia sulfaattia, purkuputken nykyisestä vuosikuormituksesta sekä Jormasjoen kautta tulevasta sulfaattikuormituksesta vuodessa. [12 000 tonnia sulfaattia] Nuasjärven seurantatulosten perusteella voidaan myös osoittaa, että osa sulfaatista jää vesistöihin. Tämä on ristiriidassa arviointiselostuksessa esitetyn sulfaattikuormituksen tasaantumisen kanssa.” Tätä puutetta ei ole korjattu tuotantohankkeen YVA-selostuksessa.

C) Ympäristöönnettomuusriskien ja poikkeustilanteiden sekä niiden vaikutusten tarkastelut ovat olennaisilta osin puutteellisia. Tuotantohankkeen YVA-selostuksessa toimintaan liittyviä riskejä on käsitelty s. 272-274 ja liitteessä 9 yleispiirteisesti. Toiminnan jatkamisen ja laajentamisen riskit ja niiden seurausvaikutukset sekä näihin varautuminen (ml. vakuudet ympäristön ennallistamiseksi mahdollisissa vahinkotilanteissa) olisi tullut esittää selvästi konkreettisemmin.⁴ Kaivoksen toimintahistoriassa merkittävät haitalliset vaikutukset ja ympäristövahingot ovat syntyneet juuri epätodennäköisinä pidettyjen ja selvittämättä jätettyjen riskien konkretisoitumisesta.

D Hankkeen vaihtoehtotarkastelussa on ollut olennaisia puutteita. Arviointiselostuksiin olisi tullut sisällyttää konkreettinen suunnitelma kaivosalueella tapahtuvasta jätevesien puhdistuksesta (kaivosjätevesien puhdistaminen aineellisessa ympäristölainsäädännössä edellytetylle tasolle ennen niiden laskemista luonnonvesiin). Arviointiselostuksiin olisi tullut myös sisällyttää yksityiskohtainen selvitys ja perustellut päätelmät purkuputken vaihtoehtoista sijoituspaikoista ja niiden edullisuusjärjestyksestä eri näkökulmista. Selvitystä vaihtoehtotarkastelun puutteista on esitetty lähemmin vesienhallintahankkeen YVA-selostuksesta antamassamme mielipiteessä, liitteessä 1).⁵

3 YVA-selostuksen olennaisten puutteiden korjaaminen

³Saatavilla osoitteessa: <http://www.ymparisto.fi/terrafamevesienhallintaYVA>

⁴ Ks. myös yhteysviranomaisen lausunto vesienhallintahankkeen YVA-selostuksesta (s. 57), jonka mukaan ”Kaivoksen ylijäämävesistä tai niiden varastoinnista aiheutuvista poikkeustilanteista ja niiden ympäristövaikutuksista tehty arvio on suppea. Mahdollisia suurempia ympäristöönnettomuuksia, joista voi aiheutua merkittäviäkin ympäristövaikutuksia purkuvesistöihin, ei ole käsitelty. Arviointiselostuksessa ei ole käsitelty lainkaan mahdollisia poikkeusjuoksutuksia tai niiden ympäristövaikutuksia.”

⁵Ks. myös yhteysviranomaisen lausunto vesienhallintahankkeen arviointiselostuksesta, jonka mukaan ”Rimpilänsalmen ja Petäisenniskan purkupaikkavaihtoehtoja sekä purkuputken vähäistä siirtämistä olisi arviointiselostuksessa tullut tarkastella laajemmin ja syvällisemmin.”

Tapaukseen sovelletaan YVA-lainsäädäntöä sellaisena kuin se on ollut voimassa tuotantohankkeen arviointiohjelman vireille tultua (YVAL 468/1994, kumottu ja YVA-direktiivi 2011/92/EU). YVAL:n (468/1994) järjestelmässä ei ole yksityiskohtaisesti määritetty ympäristövaikutusten arviointiselostuksen täydentämistä tai korjaamista koskevaa menettelyä. Puutteiden olennaisuudesta riippuen oikeudellisesti mahdollisia ja viranomaiskäytännössä sovellettuja ympäristövaikutusten arviointiselostuksen korjaamisen menettelyjä ovat: 1) arvioinnin puutteiden korjaaminen täydentämällä tietoja lupa- ja sitä vastaavissa menettelyissä tai 2) kokonaan uuden arviointiselostuksen toimittaminen yhteysviranomaiselle. Mikäli arviointiselostuksen täydentämistarpeet ovat hankkeen suunnitteluvaihe huomioon ottaen kokonaisuutena vähäisiä, lupavaiheeseen jäävää selvitysten täydentämistä voidaan pitää riittävänä ja perusteltuna. Jos puolestaan arviointiselostus ei täytä kokonaisuutena arvioiden YVA-lainsäädännössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia ja siinä on hankkeen suunnitteluvaihe huomioon ottaen merkittäviä puutteita, yhteysviranomaisen on edellytettävä uutta arviointiselostusta.⁶

YVA-käytännössä kokonaan uutta arviointiselostusta edellytettiin ensimmäistä kertaa vuonna 2008 annetussa Hyvinkään Kurkisuon turvetuotantohankkeen arviointiselostuslausunnossa.⁷ Tapauksessa yhteysviranomaisen katsoi, ettei arviointimenettely täyttänyt kokonaisuutena arvioiden YVA-lainsäädännössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Lausunnon mukaan selostuksessa oli YVAA 10 § huomioon ottaen olennaisia puutteita eikä yhteysviranomaisen arviointiohjelmalausunnossa antamaa ohjausta ole noudatettu riittävästi. Lausunto sisälsi yhteenvedon arviointiselostuksen olennaisista puutteista ja vaadituista lisäselvityksistä. Myös esimerkiksi Soklin kaivoshankkeen YVA-selostuksesta yhteysviranomaisen katsoi, että vaihtoehdon VE2 (Kaivostoiminnot Soklissa kuten vaihtoehdossa VE1 sekä niobin tuotanto) osalta niobin tuotantoa koskevat tiedot ovat YVA-selostuksessa keskeisiltä osin puutteelliset, ja että hankkeesta vastaavan tulee täydentää YVA-selostusta. Täydentävä YVA-selostus käsitellään lausunnon mukaan samalla tavalla kuin alkuperäinen YVA-selostus.⁸

Edellä esitettyjen olennaisten puutteiden (erityisesti tuotannon ja sen vesistövaikutusten eriyttäminen, pitkällä aikavälillä ilmenevien vesistövaikutusten ja riskien -arviointi ja vaihtoehtotarkastelu) vuoksi asiassa on nähdäksemme perusteet edellyttää hankkeesta vastaavalta uutta yhtenäistä arviointiselostusta, jossa vesienhallintahankkeen ja tuotantohankkeen arviointiselostusten puutteet on korjattu.

4 Yhteysviranomaisen velvollisuus vaikutusten arvioimiseen

Riippumatta siitä yhtyykö yhteysviranomaisen käsityksemme uuden yhtenäisen arviointiselostuksen toimittamistarpeesta, toimivaltaisella viranomaisella on tapauksessa velvollisuus tehdä itse arviointi hankkeen merkittävistä vaikutuksista. Tämä ilmenee unionin

⁶ Kielteisen lausunnon (arviointimenettelyn lainmukaisuuden suhteen) antamismahdollisuus ilmenee implisiittisesti YVAL (468/1994) 12 §:stä.

⁷ *Dnro UUS-2006-R-16-531*.

⁸ Vaihtoehtona yhteysviranomaisen esitti, että hankkeesta vastaava voi esittää tarkentuneet tiedot niobituotannosta Lapin ympäristökeskukselle, joka tekee YVA-lain 6 §:n mukaisen päätöksen siitä, onko uusi YVA-menettely tarpeen vai ei. Vaihtoehdon VE3 (osa jalostuksesta Venäjällä) osalta yhteysviranomaisen katsoi, että tiedot ovat riittämättömät malmin siirtomenetelmien ja niiden linjavaihtoehtojen kuvauksen ja ympäristövaikutusten arvioinnin osalta, ja että asianmukainen vaikutusten arviointi ei ole ollut mahdollista perustietojen yleispiirteiden vuoksi. Yhteysviranomaisen edellytti tästä syystä, että hankkeesta vastaava täydentää näiltä osin YVA-selostusta, ja totesi, että täydentävä YVA-selostus käsitellään kuten alkuperäinen YVA-selostus. *Dnro LAP-2008-R-1-531*.

tuomioistuimen ratkaisusta *C-50/09 (komissio vs. Irlanti)*, joka on edelleen relevantti erityisesti sovellettaessa YVA-direktiiviä sellaisessa muodossa kuin se on ollut ennen muutospäätöksen voimaantuloa. Ratkaisussa tuomioistuin katsoi, että YVA-direktiivissä asetetaan toimivaltaiselle ympäristöviranomaiselle velvollisuus suorittaa ympäristövaikutusten arviointi siten, että siihen sisällytetään kuvaus niistä suorista ja välillisistä vaikutuksista, joita hankkeella on YVA-direktiivin 3 artiklan kolmessa ensimmäisessä luetelmakohtassa mainittuihin tekijöihin ja niiden väliseen vuorovaikutukseen. Edelleen tuomioistuin totesi, että direktiivin 3 artiklassa asetetun velvoitteen täyttämiseksi toimivaltaisen ympäristöviranomaisen ”on tunnistettava ja kuvattava hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset tiettyihin tekijöihin, minkä lisäksi sen on vielä arvioitava vaikutukset kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaiseksi katsottavalla tavalla”. Tämä arviointivelvollisuus eroaa tuomioistuimen mukaan YVA-direktiivin (85/337) 4–7, 10 ja 11 artiklassa mainituista velvoitteista, jotka koskevat pääasiassa tietojen keräämistä ja luovuttamista, kuulemistä, tiedottamista ja sen turvaamista, että asia voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. ”Kyse on menettelyllisistä säännöksistä, jotka koskevat ainoastaan direktiivin 3 artiklassa säädetyn aineellisen velvoitteen toteuttamista.”

Ratkaisussa unionin tuomioistuin kiinnitti huomiota myös direktiivin 8 artiklaan. Kyseisen artiklan mukaista ”velvollisuutta ottaa päätöksentekoprosessissa huomioon toimivaltaisen ympäristöviranomaisen keräämät tiedot ei kuitenkaan saa sekoittaa direktiivin 85/337 3 artiklassa säädettyyn arviointivelvollisuuteen. Näin on siksi, että tässä arvioinnissa, joka on tehtävä ennen päätöksentekoprosessin aloittamista (asia C-508/03, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 4.5.2006, Kok., s. I-3969, 103 kohta), on kyse kerättyjen tietojen asiasisällön tutkimisesta sekä harkinnasta, jossa arvioidaan, onko niitä tarpeen täydentää lisätiedoilla. Tämän toimivaltaisen ympäristöviranomaisen on siis sekä tutkittava tiedot että analysoitava ne, jotta se kykenisi suorittamaan mahdollisimman kattavan arvioinnin asianomaisen hankkeen suorista ja välillisistä vaikutuksista direktiivin 3 artiklan kolmessa ensimmäisessä luetelmakohtassa mainittuihin tekijöihin ja niiden välisestä vuorovaikutuksesta.”

Tapauksessa *C-50/09 (komissio vs. Irlanti)* kuvatus Irlannin järjestelmän tapaan Suomessa ei ole säädetty toimivaltaiselle viranomaiselle (yhteysviranomaisena toimiva elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) kuuluvasta velvollisuudesta suorittaa itse kattava ympäristövaikutusten arviointi. Sen sijaan yhteysviranomaisen tehtävänä on erityisesti vaikutusten arvioinnin ohjaus ja riittävyysarvioinnin tekeminen (YVAL 12 §:n mukainen lausunto arviointiselostuksesta ja sen riittävydestä). Riittävyysarvioinnin yhteydessä tapahtuvaa viranomaisen arviointia ei voida kuitenkaan rinnastaa YVA-direktiivin 3 artiklan mukaiseen arviointiin.

Tapaukseen sovellettava Suomen YVA-lainsäädäntö ja sen aikaisempi soveltamiskäytäntö eivät siis vastaa unionin tuomioistuimen tulkintaa YVA-direktiivin 3 artiklan sisällöstä. Tämä ei poista velvollisuutta ottaa huomioon unionin oikeutta ja sen soveltamiskäytäntöä unionin tuomioistuimessa. Tapauksen *C-50/09 (komissio vs. Irlanti)* ilmentämä oikeusohje voidaan ottaa huomioon esimerkiksi siten, että YVA-yhteysviranomaisen sisällyttää lausuntoonsa koosteen hankkeen relevanteista ympäristövaikutuksista. Kyse olisi arviointiselostukseen sekä arviointiin osallistuneiden selvityksiin ja näkemyksiin pohjautuvasta viranomaisen omasta arviosta. Tämä ei merkitse muutosta hankkeesta vastaavan velvollisuuksiin.

5 Päätelmät

Terrafamen tuotannon laajentamiseen tähtäävän hankkeen ja sen vesienhallinnan pilkkominen erillisiin ja eriaikaisiin YVA-menettelyihin on olennaisesti vaikeuttanut kokonaiskuvan saamista

Terrafamen kaivos Hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista sekä niiden hallintamahdollisuuksista. Osaltaan vesistövaikutusten poisrajaamisen vuoksi tuotantohankkeen YVA-selostus ei sisällä YVA-lainsäädännön edellyttämää kokonaisvaltaista arviointia hankkeen olennaisista ympäristövaikutuksista. Vesistövaikutusten osalta arviointiselostuksia ei voida pitää riittävinä myöskään yhdessä arvioituna. Erityisenä ongelmana on, että vesistövaikutusten tarkastelu rajattiin vesienhallintahankkeen YVA:ssa perustelemattomasti kuuteen vuoteen. Puutetta ei ole korjattu tuotantohankkeen YVA-menettelyssä. Kyse on hankkeen mittakaava, luonne ja toimintahistoria huomioon ottaen merkittävästä puutteesta, joka jo yksin osoittaa, ettei arviointiselostus täytä YVA-lainsäädännössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Tässä lausunnossa käsiteltyjen puutteiden vuoksi Terrafame Oy on nähdäksemme velvoitettava toimittamaan yhteysviranomaiselle uusi yhtenäinen arviointiselostus, jossa vesienhallintahankkeen ja tuotantohankkeen arviointiselostusten puutteet on korjattu.

Lausunnon laadinnassa on avustanut ympäristöoikeuden professori Ismo Pölönen