

27.03.2024

Dnro 1322/03.04.04.04.19/2022

**Asia**

Valitus ympäristönsuojelulain mukaisessa koetoiminta-asiassa

Valittaja ja ilmoituksen tekijä

AA Sakatti Mining Oy

Päätös, josta valitetaan

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 5.10.2022 nro 121/2022

Aluehallintovirasto on tutkinut AA Sakatti Mining Oy:n ilmoituksen koeluonteisesta toiminnasta, jota harjoitettaisiin Sodankylän Kuusivaaran alueella kiinteistöllä Kämpälämäki 758-416-26-3. Aluehallintovirasto ei ole antanut ilmoituksen johdosta määräyksiä, koska suunniteltu toiminta ei ole ympäristönsuojelulain 31 §:n tarkoittamaa koeluonteista lyhytaikaista toimintaa.

Valituksenalaisen päätöksen perusteluja

Päätöksen perusteluissa on viitattu ympäristönsuojelulain 31 ja 122 §:iin. Ilmoituksen ja sen täydennyksen mukaan koetoiminnan tarkoituksena on selvittää pienessä mittakaavassa, soveltuuko synteettisesti kairasydämistä tätä koetoimintaa varten valmistettu, ominaisuuksiltaan kaivostoiminnassa muodostuvaa matalarikkistä rikastushiekkaa vastaava materiaali uudentyypiseksi hiilidioksidia sitovaksi materiaaliksi, esimerkiksi metsäympäristöön levitettyinä. Testattavasta hiilensidontamateriaalista noin puolet on tarkoitus rakeistaa lautasrakeistimella, tarvittaessa lisäaineen avulla. Koetoiminnassa hyödynnettävä materiaalmäärä on pieni, noin 50 kilogrammaa. Suunnitelmallisesti toteutettava koetoiminta sijoittuisi rajatulle alueelle.

Koetoiminnan tarkoituksena on selvittää minkälaisia ympäristöllisiä reunaehtoja, kuten metallipitoisuus, koostumus, liukoisuus mineraaliaineksen hyödyntämiselle on havaittavissa todellisissa olosuhteissa.

Koetoiminnan aikana on tarkoitus selvittää myös hiilensidontamateriaalin ympäristövaikutuksia ottamalla näytteitä maaperästä ja pohjavedestä. Lisäksi

mahdollisia vaikutuksia koealojen kasvillisuuteen seurattaisiin koetoiminnan aikana.

Jos pienimittakaavaisen koetoiminnan tulokset olisivat myönteisiä, koetoimintaa on tarkoitus jatkaa erikseen haettavan luvan perusteella.

Koetoiminta on ollut tarkoitus aloittaa elokuussa 2022 ja koealojen seurantaa on tarkoitus jatkaa enintään kolme vuotta koetoiminnan aloituksesta.

Aluehallintovirasto on todennut, että ratkaisukäytännössä lyhytaikaiseksi on lähtökohtaisesti arvioitu enintään vuoden kestävä koetoiminta. Perustellusta syystä koetoiminta voi jatkua yli vuoden.

Ilmoituksen mukaisessa hiilensidontamateriaalin maastoon sijoittamisessa kysymys on mahdollisesti jätteen sijoittamisesta luontoympäristöön, vaikka sen määrä on pieni. Hiilensidontamateriaalin sijoittamisen sallittavuus voidaan mahdollisesti todeta lannoitelainsäädännön mukaisessa hyväksymismenettelyssä.

Lisäksi aluehallintovirasto on todennut, että ilmoituksen mukainen pienimuotoinen tutkimus voitaneen tarvittavien tietojen saamiseksi toteuttaa ulko-olosuhteissa muutoinkin kuin maastossa. Kontrolloiduissa olosuhteissa vähäisetkin päästöt ympäristöön voidaan estää ja toimintaa harjoittaa riittävän pitkän ajan.

Edellä sanotun perusteella hiilensidontamateriaalin sijoittamisessa maastoon ei ole kysymys ympäristönsuojelulain 31 §:ssä tarkoitetusta koeluonteisesta toiminnasta. Näin ollen aluehallintovirasto ei ole antanut määräyksiä ilmoituksen mukaisesta toiminnasta.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Valittaja on vaatinut, että aluehallintoviraston päätös kumotaan ja asia palautetaan aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Perustelut

Toiminta on koeluontoista, lyhytkestoista ja rajattua

Valittaja on vedonnut ympäristönsuojelulain 31 §:ään. Valittajalla ei ole toistaiseksi ympäristölupaa tai kaivoslupaa kaivoksen avaamiseksi. Ilmoituksen mukaisen koetoiminnan tarkoituksena on testata hyvin pienessä mittakaavassa kairasydämistä valmistetulla aineella sitä, miten mahdollisessa tulevassa kaivostoiminnassa syntyvää rikastushiekkaa voitaisiin hyödyntää hiilensidontaan. Kyseessä ei ole valmis tuotantoon sopiva ratkaisu, koska siihen liittyvää tuotantoakaan ei ole vielä olemassa. Toiminnan tavoitteena on selvittää mahdollisessa tulevassa toiminnassa syntyvän jätteen käyttökelpoisuutta ja sille sopivia käsittelymenetelmiä suppeasti rajatulla koealalla ja huomattavan pienillä, noin 50 kilogramman, materiaalmäärillä.

Kyseessä olevan koetoimintailmoituksen mukaisen koealojen seurannan olisi tarkoitus kestää kolme vuotta. Hallintokäytännössä hyväksytyjen koetoimintailmoitusten mukaisen koetoiminnan kesto on ollut vaihteleva riippuen toiminnan luonteesta. Esimerkiksi Hannukainen Mining Oy:n peiterakennekokeissa koetoiminnan kesto voi olla pisimmillään noin kymmenen vuotta. Kevitsan kaivoksessa sivukivialueen sulkemisrakennevaihtoehdon kokeilussa tehtävien rakenteiden on tarkoitus jäädä pysyväksi sulkemisrakenteeksi, jos niihin ei tarvitse ympäristönsuojelullisista syistä tehdä muutoksia. Valittajan testattavaksi esittämän hiilensidontamenetelmän toimivuus ja reunaehdot voivat ajallisesti riippua esimerkiksi sääolosuhteista ja maaperän ominaisuuksista. Näin ollen kolmen vuoden seurantajakso on perusteltu, ja myös vallitsevan hallintokäytännön mukainen.

Eräs polttolaitoksen tuhkien käsittelyä koskeva Pohjois-Suomen aluehallintoviraston hyväksymä koetoimintailmoitus oli samankaltainen nyt käsillä olevan asian kanssa. Asiassa oli kyse tuhkan lannoitekäyttökokeista pelloilla ja metsässä. Toiminnan kestoksi on hyväksytty ensimmäisellä päätöksellä kolme vuotta ja myöhemmällä ilmoituksella sitä on jatkettu vielä vuodella. Yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta ei ole perusteita arvioida nyt puheena olevaa asiaa toisin.

Kyseessä olevan tutkimuksen tarkoituksena on selvittää hiilen sitoutumisen kehittymistä ja muun muassa metallien kulkeutumista maaperässä. Tätä varten analysoitaisiin koekuopista kaivettuja näytteitä eri maannoskerroksista. Maaperässä tapahtuvaa vuorovaikutusta eri maannoskerrosten välillä, kasvillisuus ja sääolosuhteet huomioon ottaen, ei voida kohtuullisin kustannuksin ja luotettavasti simuloida muutoin, joten tiedonintressin kannalta koe on täysin toteutettavissa ainoastaan maastossa.

Ympäristönsuojelulain 5 §:n 15 kohdan mukaan vain kaivannaisjätteiden sijoittamiseen tarkoitettua paikkaa ei katsota kaatopaikaksi, sillä kaatopaikoista annetun valtioneuvoston asetuksen (331/2013) 2 §:n mukaan asetusta ei sovelleta paikkaan, jonne sijoitetaan vain pilaantumaton maa-ainesjätettä tai kaivannaisjätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (190/2013) soveltamisalaan kuuluvaa jätettä.

Ilmoituksen mukainen toiminta on yllä esitetyn perusteiden katsottavissa ympäristönsuojelulain 31 §:ssä tarkoitettua koeluontoiseksi toiminnaksi, jonka hyväksymiselle ei johdu estettä soveltuvasta lainsäädännöstä.

Ympäristönsuojelulain 122 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen voi kieltää koetoimintailmoituksen mukaisen toiminnan, jos yksityiselle tai yleiselle edulle aiheutuvia huomattavia haittoja ei voida määräyksillä riittävästi vähentää. Valituksenalaisessa päätöksessä ei kuitenkaan ole perusteltu, millaisia huomattavia haittoja toiminnasta voisi aiheutua ja arvioitu, missä määrin niistä aiheutuvia haittoja voitaisiin lupamääräyksillä vähentää. Päätöksen perustelut ovat puutteelliset eikä se ole perustunut ympäristönsuojelulain mukaiseen oikeusharkintaisuusperiaatteeseen, jonka

mukaan ilmoituksen mukainen toiminta tulee sallia, jos sille ei ole lainsäädännöstä aiheutuvaa estettä.

Ilmoituksen mukaiseen toimintaan sovelletaan jättesäätelyä, ei lannoitesäätelyä

Ilmoituksen mukaiseen toimintaan tulee soveltaa jättesäätelyä lannoitesäätelyn sijaan. Ensinnäkin jätteiden käsittelytapojen testaaminen kuuluu koetoimintailmoituksen alaan jo ympäristönsuojelulain 31 §:n sanamuodon mukaisesti. Myös aiemmin viitatussa Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ratkaisussa aluehallintovirasto on sallinut tuhkalannoituskokeet maastossa jätteeksi luokiteltavalla tuhalla. Ympäristönsuojelulainsäädännöstä tai jätelainsäädännöstä ei johdu estettä sille, miksi hiilensidontamateriaaliksi muokatun kiviainesjätteen koekäyttöä ei voitaisi luvittaa rajoitetulle kokeilualalle koetoimintailmoitusmenettelyllä. Toisekseen lannoitelainsäädännön mukaista hyväksymismenettelyä ei luultavasti voitaisi soveltaa epäorgaaniseen hiilensidontamateriaaliin. Hiilen sitominen tässä tapauksessa perustuu magnesiumoksidin muuntumiselle epäorgaaniseksi magnesiumkarbonaatiksi eikä biomassan lisäämiselle.

Jätteeksi luokittelun soveltaminen

Koetoimintailmoitusmenettelyssä on mahdollista hyväksyä joko jätteenkäsittelymenetelmän kokeileminen koeasetelman kannalta tarkoituksenmukaisessa laajuudessa jätteen käsittelytoimintana tai päättää, että tutkimuksessa hyödynnettävä materiaali lakkaa olemasta jätettä tutkimuksen aikana (niin sanottu End-of-Waste [EoW] -päätös).

Suomessa oli pitkään tilanne, jossa EoW-menettelystä ei ollut lainsäädäntöä, vaan se perustui hallintokäytäntöön. EoW-menettelysäännökset lisättiin jätelain (646/2011) 5 §:n 3 momentiksi, jonka mukaan ympäristölupaviranomainen voi tehdä tapauskohtaisen EoW-päätöksen. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään ympäristöluvan myöntämisestä tai sen muuttamisesta. Jätelain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 40/2021 vp, s. 35) pidetään kuitenkin mahdollisena todentaa jätteeksi luokittelun päättymisen myös valvontaviranomaisen lausunnolla.

Jätelaissa ei ole säädetty koeluontoista toimintaa koskevan ilmoitusmenettelyn soveltuvuudesta EoW-päätökseen, mutta tällainen mahdollisuus on tunnistettu ympäristöministeriön 30.8.2019 julkaistussa muistiossa (s. 8) eikä jätelakiin ole sen jälkeen säädetty muutoksia, jotka estäisivät koetoimintailmoitusmenettelyn soveltamisen EoW-päätökseen. Menettelyä voitaisiin soveltaa tapauksessa, jossa tarkoituksena on kehittää uutta tekniikkaa jätteen hyödyntämiseksi tai tehdä jätteestä valmistettavan tuotteen tuotekehitystä sen laadun testaamiseksi ja turvallisen jatkokäytön varmistamiseksi.

Koetoimintailmoituksen perusteella hyväksytty jätteeksi luokittelun päättymistä koskeva ratkaisu on voimassa vain koetoimintaa koskevan

ajanjakson ajan. Tämän jälkeen tuotettua materiaalia on edelleen pidettävä jätteenä, kunnes jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat perusteet on hyväksytty kyseisen jätteen hyödyntämistoimintaa koskevassa ympäristölupapäätöksessä.

EoW-harkinnassa otetaan huomioon jätelain 5 b § 1 momentin mukaiset EoW-edellytykset, joista kohta 2 edellyttää, että tuotteella on markkinat tai kysyntää. Ilmakehän hiilen sitominen edistää yleishyödyllisiä tarkoituksia, ja siihen yhteiskunta jopa pyrkii kannustamaan. Erilaisten vapaaehtoisten hiilikompensaatiopalveluiden kysyntä on kasvavaa ja yritysten omana työnä tekemillä hiilensidontahankkeilla voi olla liiketoiminnallista imagohyötyä ja siten kysyntää tuotteelle olisi muodostumassa. Samoin jos aineksen havaittaisiin sopivan hiilensidontavaikutuksensa ohella maanrakentamiseen tai mahdollisesti jopa lannoitelainsäädännön mielessä maanparanteeksi, tuotteelle voisi syntyä markkinat. Tällöin koitoiminnan yksi mahdollinen tutkimustulos voisi olla, että aineksen EoW-kriteerit täyttyisivät.

Yhteenveto

Ilmoituksen mukainen toiminta on ajallisesti rajattua ja lyhytkestoista, etenkin kun otetaan huomioon, että koitoimintailmoituksilla on hyväksytty jopa kymmenen vuotta kestäviä kokeita, pysyväksi jääviä kaivosrakenteita ja jopa tuhkalannoituskokeita. Toiminta on myös alallisesti rajattua ja koe esitetään tehtäväksi huomattavan pienellä materiaalimäärällä. Ilmoituksen mukaisessa toiminnassa arvioidaan jätteen käsittelytoiminnan vaikutuksia sekä käyttökelpoisuutta ja kyseessä ei ole valmiiksi tuotantoon sopiva ratkaisu, koska siihen liittyvää tuotantoa ei ole eikä vastaavaa tekniikkaa hyödynnetä missään kaupallisesti tai vakiintuneesti. Näin ollen toiminta täyttää kaikki ympäristönsuojelulain 31 §:n mukaiset kriteerit toiminnan hyväksymiselle.

Ilmoituksen käsittelyn tulee ympäristönsuojelulain mukaan tapahtua oikeusharkintaisesti, eli toiminta tulee hyväksyä, jos se ei aiheuta lainvastaisia seurauksia taikka huomattavia haittoja yksityiselle tai yleiselle edulle ja näitä haittoja ei voida lupamääräyksillä poistaa. Valituksenalaisessa päätöksessä ei ole yksilöity, mitä huomattavia haittoja viranomaisen näkökulmasta toiminnasta voisi aiheutua ja arvioitu edellytyksiä näiden haittojen vähentämiseksi lupamääräyksillä. Päätös on puutteellisesti perusteltu, mikä on johtanut ympäristönsuojelulain vastaiseen lopputulokseen.

Päätöksessä viitattu mahdollisuus lannoitelainsäädännön mukaiseen hyväksymiseen on jätetty arvioimatta ja perustelematta.

Ympäristönsuojelulainsäädäntö ei myöskään estä toiminnan hyväksymistä jätteen käsittelytoimintana siinäkin tapauksessa, että toiminta olisi lannoitelainsäädännön mukaan hyväksyttävissä, joten päätöksen perustelut ovat tältäkin osin virheelliset. Ympäristönsuojelulain 31 ja 119 §:n mukaisella ilmoituksella on hyväksytty jätteenkäsittelytoimintana myös useita vuosia kestäviä tuhkalannoituskokeita. Hallinnollisen yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta kyseinen päätös ei eroa nyt käsillä olevasta asiasta. Lisäksi valituksenalaisen päätöksen perusteluissa olisi tullut arvioida mahdollisuuksia

hyväksyä toiminta jätteen käsittelytoiminnan sijaan niin sanottuna tilapäisenä EoW-päätöksenä.

Päätös tulee yllä esitetyin perustein kumota ja palauttaa uuteen käsittelyyn.

Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on valituksesta antamassaan lausunnossa viitannut päätöksensä ratkaisuun ja sen perusteluihin sekä todennut, ettei valituksessa esitetty anna aiheutta kumota valituksenalaista päätöstä tai palauttaa sitä uudelleen käsiteltäväksi.

Ympäristönsuojelulain 31 §:n mukaisen koeluonteisen toiminnan on oltava lyhytkestoista, mutta toiminnan kesto aika voi erilaisissa tilanteissa vaihdella. Koeluonteista toimintaa koskevien ilmoitusten käsittelyssä sovelletaan tapauskohtaista harkintaa. Aluehallintovirasto on lausunnossaan kuvaillut valituksessa mainittuja koetoimintailmoituksia ja niiden käsittelyvaihteita.

Ilmoituksen mukaisen toiminnan kustannuksista ei ole esitetty tietoa. Toisaalta ei ole esitetty tarkempaa tietoa siitä, millä perusteella maannoskerrosten välillä tapahtuva vuorovaikutus on mahdollista selvittää ainoastaan maastossa, kun huomioon otetaan muun ohella maaperän koostumus suunnitellulla koalueella ja koetoimintaan käytettävän materiaalin määrä.

Tunturi-Lapin ympäristöterveydenhuolto ja Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue ovat ilmoittaneet, etteivät ne anna vastineita asiassa.

██████████ on varattu tilaisuus vastineen antamiseen. Vastinetta ei ole annettu.

Valittaja on vastaselityksessään todennut muun ohella seuraavaa:

Toiminnan tutkimusintressi lähtee ajatuksesta hyödyntää kaivostoiminnassa syntyviä rikastushiekkoja, joille muutoin olisi hyvin vähän hyötykäyttökohteita. Koeluontoinen toiminta tähtää siis mahdollisen kaivoksen sulkemisen jälkeiseen aikaan ja kaivoksen pysyviin, aikaa ja erilaisia sääolosuhteita kestäviin, sulkemistratkeisuihin samalla tavoin kuin mainitussa Kevitsan kaivoksen sulkemistrakennekokeessa. Päätöksissä on kysymys samankaltaisesta asiasta ja hallintokäytännön yhdenvertaisuus puoltaa valittajan ilmoituksen mukaisen toiminnan sallimista.

Aluehallintovirasto on todennut lausunnossaan myös, että Pohjois-Suomen aluehallintoviraston hyväksymässä polttolaitoksen tuhkien lannoitekäyttökokeessa tuhkat käsitellään kontissa ja että päätös koskee tuota konttikäsittelyä eikä tuhkan viemistä maastoon lannoitteeksi. Valittaja on pyytänyt ottamaan huomioon, että päätökseen sisältyy kuitenkin muun muassa määräys (nro 10) raportoida tuhkan loppusijoitus- tai hyödyntämiskohteesta ja -tavasta, joten ratkaisu ei koske yksinomaan kontissa tapahtuvia tuhkan käsittelytoimintoja.

Maaperä ei ole kemiallisesti yksinkertainen suljettu systeemi, vaan siihen vaikuttavat lukuisat tekijät kuten sadanta, sääolosuhteet ja koostumusvaihtelut eri maannoskerroksissa. On selvää, että yksistään maaperän hydrologisten vaihtelujen simuloiminen luonnon toimintaa vastaavasti olisi käytännössä mahdotonta toteuttaa luotettavasti esimerkiksi pohjasta suljetuissa laatikoissa.

Valittaja on vastaselityksessään tuonut esiin myös MARA-asetuksen mukaisia seikkoja ja koetoimintoja, joille kestoksi on hyväksytty useampia vuosia.

Aluehallintoviraston lausunnossa ei ole esitetty mitään sellaista, mikä antaisi aiheen arvioida valituksessa esitettyä toisin. Valittaja on katsonut valituksessa tarkemmin esitetysti, että lupa olisi tullut soveltuvan lainsäädännön ja vallitsevan hallintokäytännön valossa myöntää hakemuksen mukaisesti.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Perustelut

Sovellettuja oikeusohjeita

Ympäristönsuojelulain 16 §:n mukaan maahan ei saa jättää tai päästää jätettä tai muuta ainetta taikka eliöitä tai pieneliöitä siten, että seurauksena on sellainen maaperän laadun huononeminen, josta voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, viihtyisyyden melkoista vähentymistä tai muu niihin verrattava yleisen tai yksityisen edun loukkaus (*maaperän pilaamiskielto*).

Ympäristönsuojelulain 27 §:n ja liitteen 1 ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava lupa (*ympäristölupa*).

Ympäristönsuojelulain 31 §:n 1 momentin mukaan ympäristölupaa ei tarvita koeluonteiseen lyhytaikaiseen toimintaan, jonka tarkoituksena on kokeilla uutta tekniikkaa, raaka- tai polttoainetta, valmistus- tai polttomenetelmää tai puhdistuslaitetta taikka käsitellä jätettä laitos- tai ammattimaisesti tällaisen toiminnan vaikutusten, käyttökelpoisuuden tai muun näihin rinnastettavan seikan selvittämiseksi. Tällaisesta toiminnasta tehtävästä ilmoituksesta säädetään 119 §:ssä.

Saman pykälän 2 momentin mukaan, jos koeluonteisesta toiminnasta saattaa aiheutua 27 §:n 2 momentissa tarkoitettu seuraus, toimintaan on kuitenkin oltava ympäristölupa.

Lain valmisteluaineiston (HE 214/2014) mukaan pykälässä säädettäisiin koetoimintaa koskevasta poikkeuksesta luvanvaraisuuteen. Sen mukaan lyhytaikainen koetoiminta ei edellyttäisi ympäristölupaa. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 30 §:ää, eroten siitä kuitenkin niin, että rekisteröintimenettelyn käyttöönoton yhteydessä vuonna 2010 pykälään tehdyt

rekisteröintiä koskevat muutokset poistettaisiin, koska rekisteröitävästä toiminnasta säädettäisiin jäljempänä erikseen. Pykälään lisättäisiin uuden tekniikan käsite, jolloin ilmoitusmenettelyä voitaisiin käyttää uuden tekniikan lyhytaikaiseen testaamiseen.

Uusi tekniikka on määritelty lain 5 §:ssä. Pykälän 1 momentin loppuun lisättäisiin informatiivinen viittaus koetoimintaa koskevaan ilmoitusvelvollisuuteen.

Aikaisemmin voimassa olleen ympäristönsuojelulain (86/2000) 30 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 84/1999) on todettu muun muassa, että kokeilutoimintana ei pidettäisi toimintaa, joka olisi alalla jo vakiintunutta. Koetoiminnan tulisi myös olla luonteeltaan rajattua ja lyhytaikaista ottaen huomioon toiminnan ja kokeilun tarkoitus. Aikaisemmin voimassa olleen jätelain (1072/1993) 43 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 77/1999) on todettu muun ohella, että ilman jätelupaa saisi yksittäistapauksessa laitos- tai ammattimaisesti hyödyntää tai käsitellä jätettä koeluonteisesti uusien jätehuoltomenetelmien kehittämisessä ja tällaisen toiminnan käyttökelpoisuuden, vaikutusten ja muiden seikkojen selvittämisessä. Aikaisemmin voimassa olleen ilmansuojelulain (67/1982) 17 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 128/1995) on todettu muun ohella, että lyhytaikaiset kokeilut koskisivat poltto- ja raaka-aineiden käyttöä, valmistus- ja polttomenetelmiä taikka puhdistuslaitteita niiden vaikutusten, käyttökelpoisuuden tai muun näihin rinnastettavan seikan selvittämiseksi.

Ympäristönsuojelulain 119 §:n mukaan edellä 31 §:ssä tarkoitettua koeluonteisesta toiminnasta on tehtävä ilmoitus sähköisesti lupaviranomaiselle viimeistään 30 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista. Toiminnanharjoittajan asemassa oleva luonnollinen henkilö voi jättää ilmoituksen paperisena.

Ympäristönsuojelulain 122 §:n mukaan viranomaisen on 119 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen johdosta annettava päätös. Päätöksessä on annettava tarpeelliset määräykset toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja toiminnan järjestämiseen liittyvien jätelain mukaisten velvollisuuksien täyttämiseksi. Lisäksi 119 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen johdosta annettavassa päätöksessä on tarvittaessa annettava tarpeelliset määräykset 59 §:ssä tarkoitettua vakuudesta ja sen asettamisesta. Päätöksessä voidaan lisäksi antaa määräyksiä toiminnan tarkkailusta ja tiedottamisesta asukkaille.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Asiassa saatua selvitystä

AA Sakatti Mining Oy:n (myöhemmin myös yhtiö) koeluonteisen toiminnan tarkoituksena on tutkia uudentyyppisen hiilensidontamateriaalin toimintaa kenttäolosuhteissa, maaperään levitettynä. Ilmakehän hiilidioksidin hiilensidonnan lisäksi koetoiminnan aikana selvitetään

hiilensidontamateriaalin vaikutuksia alueen ympäristöön. Koealojen seuranta on tarkoitus jatkaa enintään kolme vuotta koetoiminnan aloituksesta.

Koetoiminta sijoittuu, yhtiön suunnittelemaalle kaivosalueelle Sodankylän Kuusivaaraan, kiinteistölle Kämpälämäki 758-416-26-3. Koealue ei sijoitu luokitellulle pohjavesialueelle eikä Natura 2000 -verkoston alueelle. Lähin luokiteltu 2-luokan pohjavesialue Myllymaa sijaitsee noin 550 metrin etäisyydellä. Lähin Natura 2000 -verkoston suojelualue on Viiankiaapa (FI1301706), jonne etäisyys koealalta on noin 2,3 kilometriä. Alueella voimassa olevassa Kelujärvi-Rajala osayleiskaavassa alue on merkitty maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi. Lähimmät asuinrakennukset sijaitsevat vähintään 200 metrin etäisyydellä koetoiminta-aloista Kuusivaarantien länsipuolella.

Alueen maaperä koostuu pääosin noin 1–2 metrin paksuisesta moreenikerroksesta ja ohuesta kasvukerroksesta. Moreenikerroksen alapuolella on rapautunutta kalliota. Maaperässä on paikoin luontaisesti esiintyviä metalli- ja puolimetallipitoisuuksia, jotka ylittävät niin sanotut PIMA-kynnysarvot. Kenttäkokeet toteutetaan kahdeksalla 5 x 5 metrin kokoisella koealalla.

Koetoiminnassa käytetään jauhattua kiveä, joka on peräisin Sakatin alueen koekairauksista. Koetoiminnan aikana on tarkoitus hyödyntää arviolta 50 kilogrammaa kiviainesta, josta osa hyödynnetään jauhattuna ja osa rakeistettuna. Kokeeseen on valittu ultramafisia kiviä (duniitti ja peridotiitti), joissa on korkea magnesiumoksidipitoisuus. Tällaisella materiaalilla tiedetään olevan edellytyksiä hiilen sidontaan. Peridotiittia ja duniittia on Sakatin kaivoshankkeessa käytettäväksi suunnitellussa malmissa ja niitä tulisi päättämään kaivoksen rikastushiekkaan. Tässä vaiheessa testataan vasta periaatetta. Mikäli tulokset ovat lupaavia, selvitys voi laajeta tulevaisuudessa kattamaan rikastushiekan hyödyntämistä hiilensidonnassa. Kivien kromi-, kupari- ja nikkelpitoisuudet ylittivät testeissä PIMA-asetuksen (VNA 214/2007) kynnysarvot ja myös ylemmät ohjearvot.

Kivien liukoisuuskäyttäytymistä on tutkittu ravistelutestillä (EN 12457-3) ja selvitetty tuoreen kivijauheen välitöntä liukoisuutta. Duniitin testauksessa keskimääräinen sulfaattipitoisuus ylitti pysyvän jätteen kaatopaikalle asetetun sulfaattipitoisuuden raja-arvon. Kaivannaisjätettä ei luokitella ravistelutestin tulosten perusteella eikä ravistelutestin avulla voi kuvata kaivannaisjätteen pitkäaikaikäyttäytymistä. Analysoitavan näytteen laskennallinen vesi-kiintoainesusuhde (L/S 10) vastaa luonnonolosuhteita. Tulos ei suoraan kuvaa kiviaineksesta erottuvan veden laatua tai maan huokosveden laatua koeruudussa. Kosteuskammiokokeen tuloksista on laadittu riskinarvioluonteinen skaalauslaskelma koemateriaalista luonnonolosuhteissa mobilisoituvien haitta-aineiden korkeimmiksi mahdollisiksi teoreettisiksi määriksi. Kyseessä ei siis ole todennäköinen päästöarvio, vaan teoreettinen maksimipäästöarvio kaikkien tekijöiden toteutuessa maksimaalisina. Riskinarviossa on esitetty teoreettinen korkein haitta-aineiden vapautumismäärä, joka voisi huippuvaiheessa vapautua 25 m²:n koealasta, jossa hiilensidontamateriaalin lisäysmäärä on suurin (0,6 kg/m²). Riskinarvion

perusteella nikkelin ja kuparin liukoisuus oli tarkastelluista metalleista suurinta (Ni 90 mg/vuosi/25 m² ja Cu 23 mg/vuosi/25 m²). Esitetyt arvot kuvaavat aineiden vapautumisen huippuvaihetta, ei jokavuotista päästöä. Teoreettinen maksimaalinen metallikuormitus maaperään on laskennallisen arvion perusteella joka tapauksessa niin pieni pinta-alayksikköä kohden, ettei riskiä ympäristön pilaantumiseen tai yhteisvaikutuksiin maaperän kanssa ole. Päästöt pohjaveteen eivät voi ylittää päästöjä maaperään. Lisäksi maaperässä tapahtuu haitta-aineiden pidättymistä. Vaikutuksia seurataan koetoiminta-alueen maaperästä otettavien maaperänäytteiden sekä pohjavesistä tehtävän veden laadun seurannan avulla.

Ilmoituksessa on esitetty, että kaivosteollisuuden jätteillä, kuten sivukivellä ja rikastushiekalla, on melko vähän hyötykäyttösovelluksia erityisesti niiden suurten metallipitoisuuksien sekä mahdollisen hapontuottokyvyn vuoksi. Koetoiminnan tarkoituksena on tuottaa lisätietoa tietäntyyppisen mineraaliaineksen hyödyntämispotentiaalista ilmakehän hiilidioksidin sitomisessa maaperään sekä selvittää millaisia ympäristöllisiä reunaehtoja (metallipitoisuus, koostumus, liukoisuus) mineraaliaineksen hyödyntämiselle on havaittavissa todellisissa olosuhteissa. Koetoiminnan aikana on tarkoitus selvittää hiilensidontamateriaalin vaikutuksia alueen ympäristöön (maaperään, kasvillisuuteen ja pohja- ja pintaveteen).

Koetoiminnassa hyödynnettävä mineraaliaineserä on synteettisesti kairasydämistä valmistettu seos, jonka koostumus jäljittelee osittain suunnitellun kaivoshankkeen matalarikkisen rikastushiekan laatua.

Oikeudellinen arviointi

Asiassa on arvioitava, onko aluehallintovirasto voinut hylätä ilmoituksen vai tulisiko päätös kumota ja asia palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.

Ympäristönsuojelulain 31 §:n mukaan ympäristölupaa ei tarvita koeluonteiseen lyhytaikaiseen toimintaan, jonka tarkoituksena on kokeilla uutta tekniikkaa tai käsitellä jätettä laitos- tai ammattimaisesti tällaisen toiminnan vaikutusten, käyttökelpoisuuden tai muuhun näihin rinnastettavan seikan selvittämiseksi.

Uudella tekniikalla tarkoitetaan ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin kohdan 14 mukaisesti teollisuuden tekniikkaa, jolla kaupalliseksi kehitettynä voidaan saavuttaa parempi ympäristönsuojelun taso tai sama taso pienemmin kustannuksin kuin parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla voidaan saavuttaa. Asiasta saadun selvityksen mukaan kyse on mineraalimaa-aineksen hyödyntämisestä. Koetoiminnan avulla pyritään selvittämään materiaalin käyttökelpoisuutta, kuten ympäristökelpoisuutta sekä hiilensidontakykyä, kyseistä käyttötarkoitusta varten todellisissa olosuhteissa. Koetoiminnan tarkoituksena on testata kaivosteollisuuden sivuvirtana tai jätteenä muodostuvan magnesiumoksidipitoisen mineraaliaineksen hyötykäyttöpotentiaalia uudentyyppisen hiilensidontamateriaalin raaka-aineena. Näin ollen asiasta annetun selvityksen mukaisessa toiminnassa ei ole kyse ympäristönsuojelulain tarkoittamasta uuden tekniikan kokeilemisesta.

Asiasta saadun selvityksen mukaan koetoiminnassa käytetään matalarikkistä rikastushiekkaa tai koetoimintaa varten valmistettua ominaisuuksiltaan vastaavaa materiaalia hiilidioksidia sitovaksi materiaaliksi. Kairasydämistä synteettisesti valmistetun seoksen koostumus jäljittelee osittain matalarikkisen rikastushiekan laatua. Ilmoitusasiakirjoissa ei ole esitetty tarkempaa selvitystä toiminnassa käytettävän materiaalin jätelajista eikä kuulumisesta jätesäännöstön jäteluetteloon. Kivien liukoisuuskäyttäytymisen kaksivaiheisen ravistelutestin mukaan yhden kivilajin sulfaattipitoisuus ylitti pysyvän jätteen kaatopaikalle hyväksyttävän jätteen kelpoisuusvaatimuksen. Selvityksen mukaan kaivannaisjätettä ei kuitenkaan luokitella ravistelutestin tulosten perusteella eikä ravistelutestin avulla voi kuvata kaivannaisjätteen pitkäaikaiskäyttäytymistä. Edellä esitetysti asiassa on jäänyt epäselväksi, onko koeluonteisessa toiminnassa käytettävä mineraalimaa-aines jätesäännösten tarkoittamaa jätettä.

Uusien jätehuoltomenetelmien kehittämisessä ja tällaisen toiminnan käyttökelpoisuuden, vaikutusten ja muiden seikkojen selvittämisessä tarvitaan eräissä tapauksissa täysimittaisia kokeiluja. Ilman ympäristölupaa saisi yksittäistapauksessa laitos- tai ammattimaisesti hyödyntää tai käsitellä jätettä koeluonteisesti tällaisen toiminnan asianmukaisuuden selvittämiseksi.

Jätelain 6 §:n 1 momentin kohdan 23 mukaan jätteen hyödyntämisellä tarkoitetaan toimintaa, jonka ensisijaisena tuloksena jäte käytetään hyödyksi tuotantolaitoksessa tai muualla taloudessa siten, että sillä korvataan kyseiseen tarkoitukseen muutoin käytettäviä aineita tai esineitä, mukaan lukien jätteen valmistelu tällaista tarkoitusta varten. Saman lain 6 §:n 1 momentin kohdan 27 mukaan jätteen käsittelyllä tarkoitetaan jätteen hyödyntämistä tai loppukäsittelyä, mukaan lukien hyödyntämisen tai loppukäsittelyn valmistelu. Jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:ssä ja asetuksen liitteessä 1 säädetään jätteen hyödyntämis- ja loppukäsittelytoimista. Asiassa ei ole esitetty selvitystä, korvaako mineraalimaa-aines vastaavaan tarkoitukseen käytettävää muuta ainetta. Ottaen huomioon asiassa saatu selvitys kokonaisuudessaan ilmoituksessa tarkoitettua mineraaliaineksen sijoittaminen maaperään ei ole jätesäännöstön tarkoittamaa jätteen hyödyntämistä tai muuta jätteen käsittelyä. Ilmoituksessa ja valituksessa ei ole ollut myöskään selvitystä siitä, että kyse olisi ympäristönsuojelulain 27 §:n ja sen liitteen 1 tarkoittamasta laitospäätöisestä tai ammattimaisesta jätteen käsittelystä. Edelleen asiassa ei ole esitetty selvitystä siitä, mistä jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen liitteen 1 jätteen hyödyntämistoimista asiassa on kyse.

Hallinto-oikeus katsoo myös, että ilmoitusasiakirjoissa esitetyn maaperä- ja pohjavesitarkkailun perusteella asiassa on jäänyt epäselväksi, voiko toiminnasta aiheutua ympäristön pilaantumista tai jätesäännöstön tarkoittamaa roskaantumista ja se, onko ympäristön mahdollinen pilaantuminen ehkäistävissä. Lisäksi hallinto-oikeus toteaa End of Waste -kriteerien (EoW) osalta yleisesti, että koetoimintailmoitusmenettelyä ei voida käyttää materiaalin jätteeksi luokittelun päättymisen hyväksymiseen, kuten ympäristölupien yhteydessä voidaan tehdä.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että valituksenalainen toiminta on ennalta arvioiden tehtävissä valituksenalaisen päätöksen perusteluissa esitetysti ulko-olosuhteissa kontrolloiduissa olosuhteissa, jolloin muun ohella toiminnassa syntyvät suotovedet ovat kerättävissä hallitusti ja tarvittaessa käsiteltävissä aiheuttamatta ympäristön pilaantumisen vaaraa ja jolloin toiminta ei aiheuta maaperän pilaantumiskiellon vastaista seurausta.

Edellä olevat perustelut huomioon ottaen toiminnan keston arvioinnilla ei enää ole ratkaisevaa merkitystä asiassa. Toimintaan ei saadun selvityksen mukaan voida soveltaa lannoitelainsäädäntöä.

Edellä mainituin perustein hallinto-oikeus hylkää valituksen. Toiminta ei täytä koeluonteisen toiminnan edellytyksiä. Aluehallintoviraston perustelut ovat keskittyneet koeluonteisen toiminnan keston, lannoitelainsäädännön soveltuvuuteen ja kokeen vaihtoehtoiseen toteuttamiseen. Aluehallintoviraston perustelut ovat tältä osin erilaiset kuin hallinto-oikeuden perustelut ilmoituksen/valituksen hylkäämisen osalta ja niissä on käsitelty puutteellisesti ympäristönsuojelulain 31 §:n mukaisen koetoiminnan soveltuminen ilmoitukseen. Kun kuitenkin otetaan huomioon hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos, ei aluehallintoviraston päätöstä ole syytä kumota tai palauttaa asiaa uudelleen käsiteltäväksi edellä mainitusta puutteellisuudesta huolimatta.

Julkinen kuulutus

Päätös on annettu julkisella kuulutuksella.

Päätöksestä ilmoittaminen

Sodankylän 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 3.5.2024**.

Valitusosoitus on liitteenä HallJK (01.20).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet lainoppineet hallinto-oikeustuomarit Janne Marttila ja Reko Vuotila sekä luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Jaakko Heinolainen.

Esittelijä Heidi Laakso

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden
asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös ja maksu	AA Sakatti Mining Oy Asiamies: Asianajaja [REDACTED] Borenius Asianajotoimisto Oy, oikeudenkäyntimaksu 270 euroa <i>(Oikaisuvaatimusohje ilmenee hallinto-oikeuden päätöksen oikeudenkäyntimaksua koskevasta liitteestä.)</i>
Jäljennös maksutta	Sodankylän kunnan ympäristönsuojeluviranomainen Sodankylän kunnan terveydensuojeluviranomainen Sodankylän kunnanhallitus Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus / Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue Pohjois-Suomen aluehallintovirasto / Ympäristölupavastuualue 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#