

Lausuntopyyntö 28.3.2023 (VN/963/2018)

LAUSUNTO LÄNSI-LAPPIIN PERUSTETTAVISTA LUONNONSUOJELUALUEISTA

1.1 Tausta

1. Valtioneuvosto sekä ympäristöministeriö suunnittelevat yhteensä 145 luonnonsuojelualan perustamista Lapin maakuntaan. Valtioneuvoston asetuksella olisi tarkoitus perustaa 75 luonnonsuojelualuetta, joiden yhteispinta-ala on noin 72 000 hehtaaria. Lisäksi ympäristöministeriön asetuksella perustettaisiin 70 luonnonsuojelualuetta, joiden yhteispinta-ala on noin 2 000 hehtaaria.
2. Luonnonsuojelualueet sijaitsisivat Rovaniemen ja Tornion kaupunkien sekä Keminmaan, Kittilän, Kolarin, Muonion, Pellon, Ranuan, Simon, Tervolan ja Ylitornion kuntien alueella. Neljä aluetta sijaitsee Itä-Lapissa Kemijärven kaupungin, Sallan ja Sodankylän kuntien alueilla, yhden alueen osa on Posion kunnassa ja kahden alueen osia on Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa Iin kunnassa ja Pudasjärven kaupungissa.
3. Asetusluonnokset ovat olleet aiemmin lausunnolla vuonna 2019. Lausuntoja pyydetään uudelleen, koska asetukset on tarkoitus antaa uuden 1.6.2023 voimaantulevan luonnonsuojelulain (9/2023) nojalla ja edellisestä lausuntokierroksesta on kulunut huomattavan pitkä aika.
4. Ympäristöministeriö on varannut tilaisuuden antaa lausunnon asetusluonnoksista, jotka koskevat luonnonsuojelualueiden perustamista.

1.2 Luonnonsuojelualueita koskevasta asetusvalmistelusta

5. Suhanko Arctic Platinum Oy ("Yhtiö") on kaivosyhtiö, jolla on pitkälle edennyt kaivoshanke Länsi-Lapin luonnonsuojelualueita koskevien asetusluonnosten vaikutusalueella. Kyseessä on moderni kaivoshanke, jonka rakennustyöt on tarkoitus aloittaa vuonna 2024. Kaivosalueelle johtavan yhdystien rakentaminen on tarkoitus aloittaa vuoden 2023 aikana. Kaivoshankkeen kehittämisen lisäksi Yhtiö harjoittaa alueella malminetsintää.
6. Tulevan kaivoksen päätuote on palladium, jota käytetään pääasiallisesti autojen katalyysaattoreiden valmistukseen eli sillä on merkittävä rooli liikennepäästöjen pienentämisessä. Alueen mineraaliesiintymät sisältävät myös platinaa, rodiumia, kuparia, nikkeliä, kobolttia ja kultaa, jotka ovat vihreän energian kriittisiä metalleja akkuteollisuudelle, vetytaloudelle ja Euroopan energiasiirtymälle. Esiintymät sijaitsevat Ranualla, Etelä-Lapissa aivan Tervolan kunnan rajalla, 45 kilometriä Rovaniemen eteläpuolella.

#17629906v1

7. Yhtiö kannattaa luonnonsuojelun ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen lisäämistä, mutta pitää huolestuttavana alueiden muun maankäytön tarpeiden ohittamista suojelualueiden perustamista koskevassa harkinnassa ja uusien suojelualueiden yksityiskohtaisemmassa sijoittelussa. Yhtiö on tuonut tämän näkökohdan esille jo vuonna 2019 antamassaan lausunnossaan.
8. Yhtiö katsoo, että asetusvalmistelussa ei edelleenkään ole riittävästi arvioitu uusien luonnonsuojelualueiden perustamisen vaikutuksia alueilla jo käynnissä oleviin kaivostoiminnan käynnistämiseen tähtääviin hankkeisiin.
9. Yhtiö pitää tärkeänä, että uusia luonnonsuojelualueita ei perusteta sellaisten tunnettujen merkittävien mineraaliesiintymien alueille, jotka kuuluvat olemassa olevien tai valmisteilla olevien kaivoshankkeiden piiriin, näihin liittyvä malminetsintä mukaan lukien, tai alueille, jotka omaavat geologisen potentiaalin tulla tulevaisuudessa mahdollisesti hyödynnettäviksi. Suojelua ei myöskään tulisi ulottaa tällaisten alueiden välittömään läheisyyteen, koska kaivoshankkeisiin liittyy usein tarve laajentaa toimintaa, mitä ei tulisi liian lähelle ulottuvilla suojelurajauksilla estää. Tämä tarve johtuu pääasiassa siitä, että hyödynnettävän esiintymän laatu ja laajuus tarkentuu asteittain tuotantotoiminnan aikana. Luonnonsuojelualueiden sijoittaminen asetusluonnoksissa kuvatulla tavalla vaarantaa lisäksi kansallisen raaka-ainehuollon, on ristiriidassa Euroopan Unionin kriittisiä mineraaleja koskevien linjausten kanssa ja vaikeuttaa Suomen vihreää siirtymää.

1.3 Yhtiön hankealueille sijoittuvat suunnitellut suojelualueet

10. Asetuksilla perustettaviksi suunnitelluista suojelualueista kolme sijoittuu Yhtiön hankealueille:
 - (i) **Konttikivalo** rajautuu Suhangon kaivospiirin pohjoisreunaan ja sijoittuu osin myös alueelle, johon Yhtiöllä on vireillä malminetsintälupahakemus. Suhangon kaivospiirialueen merkittävistä mineraalivarannoista ja kaivoshankkeen toteutettavuussuunnitelmista on ollut saatavilla julkistettua tietoa 2000-luvulta alkaen. Suunniteltu suojelualue rajoittaa alueen koko malmipotentialin selvittämistä, hankealueen mahdollista laajentumista sekä valmisteilla olevan kaivostoiminnan suunnittelua.
 - (ii) **Siika-Kämä** sijaitsee alueella, jolle Yhtiöllä on voimassa oleva malminetsintälupa sekä -hakemus. Alue on tunnetun platinaryhmän metalleista rikastuneen Siika-Kämän SK Reef -esiintymän välittömässä läheisyydessä; etäisyyttä on paikoin vain kymmeniä metrejä. Myös SK Reef -esiintymän sijainti ja siitä määritetyt mineraalivarannot ovat olleet tunnettuja 2000-luvulta asti. Uusi suojelualue rajoittaisi alueen koko malmipotentialin selvittämistä, sekä mahdollisen kaivostoiminnan suunnittelua alueelle.
 - (iii) **Yli-Kuohunkijärvi** sijoittuu alueelle, johon Yhtiöllä on vireillä malminetsintälupahakemus, 300 metrin etäisyydelle Yhtiön voimassa olevan kaivospiirin ja malminetsintäluopien muodostaman hankekokonaisuuden alueesta ja noin kilometrin etäisyydelle platinaryhmän metalleista rikastuneesta Kuohungin SK Reef -esiintymästä. Suunniteltu suojelualue rajoittaisi alueen koko malmipotentialin selvittämistä, sekä mahdollisen kaivostoiminnan suunnittelua alueelle.

1.4 Asetusten merkittävä haitallinen vaikutus alueiden nykyiseen käyttöön

11. Vastoin perustelumuiotioissa todettua, suojelualueiden perustamisella on merkittävä haitallinen vaikutus alueiden nykyiseen käyttöön malminetsinnän ja kaivostoiminnan osalta. Asetusehdotuksissa ja niihin liittyvissä perustelumuiotioissa on käytännössä jätetty täysin huomiotta se, että alueella on pitkälle edennyt suuren luokan kaivoshanke, paljon malmipotentialiaa ja olemassa olevaa malminetsintää, joka muuttuisi suojelualueiden perustamisen myötä poikkeusluvan varaiseksi toiminnaksi. Asetusehdotuksista ei myöskään ilmene millä tavalla vuoden 2019 lausuntokierroksen aikana esille tuodut luonnonsuojelualueiden perustamisesta aiheutuvat vaikutukset olisi huomioitu asetusten jatkovalmistelussa.
12. Yhtiö huomauttaa, että 1.6.2023 voimaan tulevan luonnonsuojelulain 52 §:n 5 momentin mukainen poikkeuslupamenettely on muutoksenhakuprosesseineen toiminnanharjoittajille työläs ja merkittäviä lisäkustannuksia aiheuttava menettely, joka lisää ennestään toiminnan epävarmuustekijöitä ja vaikuttaa siten suoraan myös hankerahoituksen saatavuuteen. Koska malminetsintä toimintana ei itsessään tuota kassavirtaa, on hankerahoituksen saatavuus yleensä välttämätön edellytys malminetsinnän harjoittamiselle. Yhtiö huomauttaa lisäksi, että 1.6.2023 voimaan tulevan luonnonsuojelulain 52 §:n 5 momentin mukaisesta poikkeuslupamenettelystä ei ole ratkaisukäytäntöä, jolloin suojelualueiden perustaminen olemassa oleville hankealueille tai niiden välittömään läheisyyteen lisäisi entisestään toimintaan kohdistuvaa epävarmuutta.
13. Suojelutoimien oikeasuhtaisuuden arvioinnissa tulee huomioida myös se, että suunniteltuihin suojelualueisiin sisällytettävät alueet on jo nykyisellään riittävästi suojeltu erillisin suojelupäätöksin ja kaavamääräyksin. Yli-Kuohunkijärven ja Siika-Kämän alueet on suojeltu niin sanottuina suojelumetsinä Metsähallituksen erillisellä päätöksellä. Konttikivaloa ei sisällytetty vanhojen metsien suojeluohjelman laadinnan yhteydessä varsinaiseen suojeluohjelmaan, mutta se on perustettu suojelumetsäksi niin ikään Metsähallituksen päätöksellä ja on kokonaan metsätaloustoimien ulkopuolella. Konttikivalon alue on myös merkitty Suhangon kaivoshankkeen vaihemaakuntakaavaan maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi, jolla on erityisiä ympäristöarvoja. Aluetta koskevan suunnittelumääräyksen mukaan:

”Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin mukaisesti alueella olevat luontodirektiivin liitteen IV(a) lajit, joihin ei saa kohdistaa momentissa mainittua toimenpidettä ilman luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentin mukaista menettelyä.”

Kaavan yleismääräyksessä lisätään huomioon otettavaksi myös maisema-arvot. Nykyisellään voimassa olevat suojelupäätökset ja -määräykset huomioiden kyseisten alueiden muodostamista luonnonsuojelualueiksi ei voida pitää hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaisena toimena. Suojelualueiksi perustaminen rajoittaisi alueen koko malmipotentialin selvittämistä, hankealueiden mahdollista laajentumista sekä tulevan kaivostoiminnan suunnittelua ja valmistelua. Vaikutukset alueella olemassa oleviin malminetsintä- ja kaivoshankkeisiin olisivat siten kohtuuttomat suhteessa alueiden suojelutarpeeseen. Alueet tulisi näin ollen rajata pois asetuksilla perustettavien suojelualueiden piiristä.

1.5 Alueiden nykyisen käytön huomioiminen aluekohtaisin poikkeuksin

14. Mikäli valtioneuvosto ja ympäristöministeriö katsovat, että perusteet Konttikivalon, Siika-Kämän tai Yli-Kuohunkijärven suojelualueiden perustamiselle on edellä todetuista seikoista huolimatta olemassa tai, että Yhtiön hankealueiden rajaaminen suojelualueiden ulkopuolelle ei ole mahdollista, tulisi suojelualueita koskevissa perustamisasetuksissa ottaa alueiden nykyinen käyttö sekä alueiden malmipotentiali huomioon asetuksiin otettavilla hanke- tai aluekohtaisilla poikkeuksilla. Perustamisasetuksissa sallittaisiin näin se, että valmisteluvaiheessa oleva kaivos-hanke voidaan toteuttaa suojelusta riippumatta. Yhtiön näkemyksen mukaan luonnonsuojelu-alueiden perustaminen voi muussa tapauksessa olennaisesti muuttaa alueiden nykyistä käyttöä, mikä olisi ristiriidassa asetusten perustelumuiotioissa esitetyn vaikutusarvion kanssa.
15. Valtioneuvoston lainvalmistelun vaikutusarviointiohje (2022), jota sovelletaan myös asetusten valmisteluun, pyrkii tukemaan sitä, että säädöshdotukset perustuisivat mahdollisimman laadukkaisiin vaikutusarviointeihin ja antaisivat sitä kautta päätöksentekijöille luotettavan tietopohjan päätösten tueksi. Ympäristövaikutusten lisäksi säädöksillä voi olla myös muita vaikutuksia, kuten yritysvaikutuksia. Sääntelyllä voidaan myös esimerkiksi vaikuttaa siihen, miten paljon Suomeen investoidaan ja investointivarmuuteen sekä siihen, miten hyvin yritykset saavat markkinoilta toiminnalleen rahoitusta. Nämä vaikutukset tulisi huomioida osana yritysvaikutusarviointia. Asetusmuistioista jää epäselväksi, miten ympäristöministeriö on soveltanut valmistelussa lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta ja huomioinut osana yritysvaikutusarviointia sen, miten ehdotetut asetukset vaikuttaisivat jo tehtyihin investointeihin tai käynnissä olevien hankkeiden mahdollisuuksiin saada rahoitusta tulevaisuudessa.
16. Mikäli hanketta ei oteta huomioon perustamisasetusten rauhoitussäännöksiä koskevissa poikkeuksissa, ja Yhtiön mahdollisuuksia toteuttaa hankkeeseen liittyviä toimenpiteitä päädytään rajoittamaan uusin suojelumääräyksiin, tulee hankkeen osalta huomioida 1.6.2023 voimaan tulevan uuden luonnonsuojelulain 55 §:n 3 momentin mukainen suoja. Kyseistä säännöstä tulee tässä tilanteessa tulkita perustuslain omaisuudensuojaa koskevien säännösten sekä perusoikeusmyönteisen laintulkinnan valossa siten, että se ulottuu suojaamaan myös malminetsintäluopavaiheessa olevia hankkeita ja niiden prioriteettia myöhemmin päätettyyn suojeluun nähden. Tässä tilanteessa Yhtiö pitääkin tärkeänä, että ympäristöministeriö selvittää ja tuo asetusten jatkovalmistelun yhteydessä esille ne keinot, joilla turvataan Yhtiön mahdollisuudet saattaa loppuun vireillä oleva hanke Konttikivalon, Siika-Kämän ja Ylikuohunkijärven alueilla. Yhtiö huomauttaa, että se on tuonut edellä lausutun ympäristöministeriön tietoon jo vuonna 2019 antamassaan lausunnossa, mutta nyt lausunnoille asetetusta aineistosta ei käy ilmi millä tavalla tämä olisi huomioitu asetusten jatkovalmistelussa.

1.6 Lopuksi

17. Yhtiö huomauttaa, että asetusvalmistelun yhteydessä ei ole riittävän selvästi tuotu esiin perustettavien suojelualueiden aluekohtaisia suojeluperusteita, jotta asianosaisilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus punnita nyt valittujen keinojen ja suojelutavoitteiden oikeasuhtaisuutta tai 1.6.2023 voimaan tulevan uuden luonnonsuojelulain 43 §:n mukaisten luonnonsuojelualueen perustamisen edellytysten täyttymistä.

18. Suojeluperusteita on käsitelty asetusten perustelumuistioissa yleisellä tasolla, mutta niiden pohjalta on käytännössä mahdotonta arvioida ehdotettujen suojelutoimien tarpeellisuutta yksittäisillä alueilla ja siten niiden kohtuullisuutta suhteessa yksityiselle edulle aiheutuvaan haittaan.
19. Hallinnon suhteellisuusperiaate edellyttää, että julkista valtaa käytetään kohtuullisuusnäkökohdat huomioiden. Lain sallimia ja asettamia tavoitteita toteutettaessa on siten valittava sellainen toteuttamiskeino, joka rajoittaa yksityisiä oikeuksia mahdollisimman vähän. Asetusten soveltamisalaan valittujen alueiden suojelun toteuttamiseksi on olemassa ja jo voimassakin myös sellaisia suojelukeinoja, jotka puuttuvat yksityisiin oikeuksiin huomattavasti vähemmän, kuin suunniteltu suojelualueiden perustaminen. Voimakkaampien suojelukeinojen käyttämisen tarvetta vähentää osaltaan myös se, että alueet ovat Metsähallituksen hallussa. Suhteellisuusperiaatetta ei siten ole lausuntomenettelyn kohteena olevassa asetusvalmistelussa tältä osin noudatettu.
20. Muilta osin Yhtiö viittaa Kaivosteollisuus ry:n lausuntoon ja tukee siinä esitettyä.

[Allekirjoitukset seuraavalla sivulla]

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 2023

SUHANKO ARCTIC PLATINUM OY

LAATIVAT:

Casper Herler
asianajaja, OTT, VT

Niklas Vartiainen
asianajaja