



14.5.2019

Ympäristöministeriö

VN/963/2018 YM

Länsi-Lapin luonnonsuojelualueita koskeva asetusvalmistelu

Ympäristöministeriö on varannut tilaisuuden lausua asetusluonnoksista, jotka koskevat luonnonsuojelualueiden perustamista Lapin maakuntaan, pääasiassa Länsi-Lapin ja eräille Itä-Lapin alueille.

Kaivosteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa asetusluonnoksista.

Lausunto

Vastustamme esitettyjen asetusten hyväksymistä ja enempää käsittelyä sekä esitämme uutta valmistelua erilaisten maankäyttötarpeiden yhteensovittamiseksi.

Yleistä

Kaivosteollisuus ry keskittyy lausunnossaan suojeluhankkeiden merkitykseen kaivoslain mukaiselle malminetsinnälle sekä kaivostoiminnalle. Yksittäisten suojelualueiden osalta viittaamme siihen, mitä alueella toimivat etsintä- tai kaivosyhtiöt lausuvat.

Lisäksi otamme lausunnossa kantaa asian valmisteluun.

Lapin elinvoimaa ja tulevaisuuden näkymiä sekä kaavoitustilannetta on käsitelty Lapin Liiton ja Lapin Kauppakamarin lausunnoissa. Mainitut yhteisöt toimivat Lapissa ja tuntevat paikalliset olosuhteet sekä alueen asukkaiden tarpeet ja toiveet. Tuemme sekä Liiton että Kauppakamarin lausunnoissa esitettyjä huolia uusien suojelualueiden merkityksestä muille elinkeinoille.

Yritysvaikutukset

Ehdotuksella lisättäisiin kaivosalan toiminnanharjoittajien velvollisuuksia merkittävästi sekä vaarannettaisiin alueella jo tehtyjen kaivos- tai malmitutkimusinvestointien hyödyntäminen.

Hallinnollien taakan suhteettomasta lisääntymisestä esimerkkinä mainitsemme, ettei Itä-Lapissa vastaavien suojeluratkaisujen jälkeen Metsähallitukselta edelleenkään ole saatavissa kunnollisia menettelyohjeita malminetsinnän lupamenettelylle siellä perustettujen uusien suojelualueiden osalta.

Jäsenyhtiöiltä saamamme palautteen pohjalta esitämme huolen siitä, että nyt kaavaillut suojelualueiden statuksen muutokset tosiasiasa merkitsevät geologisten tutkimusten ja malmikartoituksen huomattavaa vaikeutumista suhteessa esityksellä saavutettavaan suojelutason korotukseen.

Vaikutusten arviointi

Kaivosteollisuus ry katsoo, ettei suunniteltujen uusien alueiden vaikutuksia ole selvitetty riittävän laajasti.

Yleisemmin voidaan todeta, että suunniteltujen uusien alueiden perustamisen vaikutukset alueiden elinvoimaisuuteen ja tulevaisuudennäkymiin ovat jääneet liian vähälle huomiolle.

Erityisesti toteamme, ettei alueiden suojelustatuksen kiristämisen vaikutusta alueilla jo toimivien yhtiöiden toimintaedellytyksiin ole selvitetty riittävästi.

Luonnonsuojelualan perustamisasetuksen valmistelu kuuluu EU-tuomioistuinkäytännön perusteella tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun direktiivin 2001/42/EY soveltamisalaan. Tältä osin viittaamme liitteenä olevaan professori Maria Rosario Partidarion lausuntoon (8.6.2018). Direktiivi on implementoitu Suomessa keskeisimmin lailla viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005).

Säädösehdotuksen riittävän kattava vaikutusten arviointi mahdollistaa sen, että lainsäätäjällä on käytettävissään riittävästi luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja kokonaiskäsitys niiden seurauksista. Arvioinnissa tulee keskittyä eri ratkaisuvaihtoehtojen olennaisiin vaikutuksiin, joita arvioitaessa on tarkasteltava niin hankkeen tavoiteltuja vaikutuksia ja hyötyjä kuin sen kustannuksia ja mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Arvioinnissa on myös pyrittävä tunnistamaan riskejä ja odottamattomia vaikutuksia.

Asetusten valmistelu ei voi perustua yksinomaan luonnonsuojelullisiin näkökohtiin, vaan myös taloudelliset, kuten malminetsinnän ja kaivostuominnan intressit on otettava huomioon ja niitä on verrattava luonnonsuojeluintresseihin.

Suhteellisuusperiaate

Kaikki uudet alueet ovat jo jonkinasteisen suojelun piirissä.

Katsomme, että riittävän suojelun taso saavutetaan jo nykyisillä suojelutoimenpiteillä ja ohjelmilla.

EU:n luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa todetaan, että suojelutoimenpiteet voivat olla tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä. Euroopan komissio ei muistiossaan "Suojelutoimien käyttöönotto Natura 2000 -alueilla" tai luontodirektiivin 6 artiklaa koskevassa uudessa tulkintaohjeessaan nimenomaisesti luettele ns. hyväksytyjä suojelutoimia mutta toteaa, että suojelutoimet pitäisi määritellä tapauskohtaisesti ja että tämä voi edellyttää aktiivista hoitoa mutta joissakin tapauksissa myös toimenpiteistä pidättymistä. Muistiossa ja uudessa tulkintaohjeessa nimenomaisesti todetaan, että näiden toimenpiteiden ei välttämättä ole oltava uusia toimenpiteitä.

Edellyttämällä suojelutoimien määrittämistä tapauskohtaisesti jokaiselle Natura 2000 -alueelle tai alueella olevalle luontotyyppille Euroopan komissio pyrkii varmistamaan, että suhteellisuusperiaatetta noudatetaan. Suhteellisuusperiaate on toissijaisuusperiaatteen tavoin yksi EU-oikeuden tärkeimpiä yleisiä periaatteita, ja se sääntelee Euroopan unionin toimivallan käyttöä.

Hallinnollisesti voi olla helpompaa ottaa käyttöön lainsäädäntöön perustuva suojelujärjestelmä kuin toteuttaa EU-lainsäädännön edellyttämä tapauskohtainen analyysi. EU-lainsäädäntö ei vaadi nyt esitettyjä suojelutoimia.

Perustelumuiustioissa esitetään näkemys, että uusien luonnonsuojelualueiden perustamisen tarve tulisi EU-oikeudesta tai komission vaatimuksena.

Valmisteluprosessissa pitäisi pyrkiä arvioimaan, ovatko nykyiset suojelutoimenpiteet riittäviä vai tarvitaanko täydentäviä suojelutoimenpiteitä, ja tasapainottamaan suojelutoimenpiteiden valintaa suhteessa suojelutaroituksiin ja alueiden muihin käyttötarkoituksiin.

Jäsenvaltioilla on velvollisuus varmistaa Natura-alueiden suojelutavoitteita vastaavan suojelun toteuttaminen. EU-oikeudesta tai kansallisesta oikeudesta ei kuitenkaan seuraa velvollisuutta toteuttaa suojelua yksinomaan luonnonsuojelualueita perustamalla. Suojelutoimenpiteiden toteuttamisen keinot jäävät siten kansallisten viranomaisen harkintaan ja niiden laatu ja laajuus arvioidaan tapauskohtaisesti. Valtioneuvoston Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen hyväksymistä koskevissa päätöksissä ei myöskään ole ratkaistu sitovasti Natura-alueen toteuttamistapaa, vaan niissä on ainoastaan alustavasti osoitettu se lainsäädäntö, jonka mukaisesti alueen luonnonarvojen suoja toteutetaan.

Lopulliset suojelutoimenpiteet tulee valita noudattaen komission ohjeistusta suojelutoimenpiteiden toteuttamisesta ja suhteellisuusperiaatetta siten, että suojelutavoitteet saavutetaan loukkaamalla mahdollisimman vähän muita intressejä.

Muuta

Suojelualueiden valmisteluun liittyen muistutamme eduskunnan (YmVM 8/1996vp – HE 79/1996vp) kannasta, jonka mukaan geologinen tutki-

mus ja malminetsintä vain harvoin ovat sellaista toimintaa, joka voi vaikuttaa Natura 2000 – verkostoon. Tämä tukee kantaamme siitä, että suotuisa suojelutaso on saavutettavissa nykyisillä toimenpiteillä.

Kaivosteollisuus ry

Pekka Suomela, toiminnanjohtaja

Expert Opinion Report

Date: 2018.06.08

Provided by: Professor Maria Rosario Partidario

Requested by: Mawson Oy, Finland, represented by Castrén & Snellman Attorneys Ltd

Subject: Expert opinion on Finnish national measure potentially in breach of EU law

Introduction

This report contains expert opinion on questions related to the scope of application of the Directive 2001/42/EC on the environmental assessment of plans and programmes.

The case concerns exploration/mining activity in Northern Finland by Mawson Oy, a Finnish limited liability company, in the Western Lapland area of the Ylitornio and Rovaniemi municipalities of Northern Finland.

The issue is the preparation process of national decrees under the Finnish Nature Conservation Act (1096/1996, "Nature Conservation Act") for the establishment of new nature reserves in the Western Lapland area in Northern Finland (the "Decrees"), and the absence of measures taken by the Ministry of Environment in Finland to carry out Environmental Assessment in preparation of the Decrees, thus potentially infringing EU law.

The EU law in question is Directive 2001/42/EC of the European Parliament and the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (the "SEA Directive").

Mawson Oy considers that the Environmental Assessment should have been performed in connection with the preparation process for enacting the Decrees due to the following reasons:

1. The Decrees are plans and programmes meant in Article 2(a) of the SEA Directive;
2. The Decrees will likely have significant environmental effects meant in Article 3(1) of the SEA Directive; and
3. The Decrees set the framework for future development consent of projects.

The specific question raised by Mawson Oy in relation to the issue above described is the following: "Should the Decrees to be prepared by the Ministry of Environment be required to undertake an environmental assessment under the 2001/42/EC Directive, and would the omission of such an SEA constitute a breach of the Directive?"

Background

The **scope of application of the SEA Directive** is defined in Article 3 and include plans and programmes which are likely to have significant environmental effects and which:

- are prepared for agriculture, forestry, fisheries, energy, industry, transport, waste management, water management, telecommunications, tourism, town and country planning or land use and which set the framework for future development consent of projects listed in Annexes I and II to Directive 85/337/EEC (EIA Directive).
- in view of the likely effect on sites, have been determined to require an assessment pursuant to Article 6 or 7 of Directive 92/43/EEC (the Habitats Directive)

Article 2 of the SEA Directive defines plans and programmes as those which are subject to preparation and/or adoption by an authority at national, regional or local level through a legislative procedure by Parliament or Government and which are required by legislative, regulatory or administrative provisions.

Article 5 of the SEA Directive identifies the need to prepare an environmental report whenever an environmental assessment is required under Article 3, in which the likely significant effects on the environment of implementing the plan or programme, and **reasonable alternatives**, are identified, described and evaluated. The information to be provided is referred to in Annex I and includes the need to consider likely significant effects on **material assets** (indent f), and the need to provide an outline of the reasons for selecting the areas [object of the “decrees”] in relation to reasonable alternatives (indent h).

In light of certain **Court of Justice of the EU (CJEU) case law**, and as presented in the Draft Discussion Paper on the Definition and scope of plans and programmes (EIA/SEA experts group Agenda item on 2001/42/EC Directive, Sofia, March 2018), in particular considering Case C-290/15 Patrice D’Oultremont and Others, Case C-473/14 Dimos Kropias Attikis, the trend is to consider that CJEU case-law:

- covers national measures that are in nature a national decree
- has extended the scope of the SEA Directive with the notion of plans and programmes covering also normative acts adopted by law or regulation provided that these contain provisions that establish conditions under which actual projects may be authorized in the future even downstream in a cascade planning.

This well established case law has been re-confirmed by two recent judgments, C-671/16 Inter-Environnement Bruxelles ASBL and Others and C-160/17 Raoul Thybaut and others, according to which even downstream – urban detailed level – plans, in cascade planning processes, have to undergo an SEA.

Considering the **Finnish legislative framework**, the Finnish Act and Decree on the Assessment of the Impacts of the Authorities Plans, Programmes and Policies on the Environment (respectively 200/2005 and 347/2005) includes nature conservation programmes and refers to negative and positive environmental effects on, among other things, exploitation of natural resources (namely in section 4(6) of the Decree), while Section 15 under the Finnish Nature Conservation Act (1096/1996) establishes that geological surveys and prospecting is permitted in a national park or strict nature reserve with permission from the authority or agency in charge of the site, provided that the conservation objectives of the site are not jeopardized.

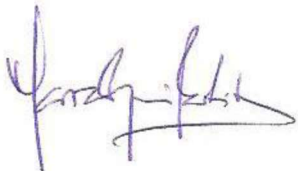
In addition, and according to the information provided, it appears that the areas subject to the application of the Decrees have been, at least in part, classified as **Natura 2000** sites, under Directive 92/43/EEC, and therefore Art. 3 second indent of Directive 2001/42/EC is applicable, while under the Finnish Nature Conservation Act (1096/1996) section 65 requires a Natura 2000 appropriate assessment.

Opinion

In response to the specific question raised by Mawson Oy, considering the points elaborated above, in particular:

- the extended scope of application of the Directive 2001/42/EC in the light of the existing case-law,
- the requirement of the same Directive on the need to provide information on likely significant effects on material assets and on reasonable alternatives,
- the Finnish legislative framework both on environmental assessment and on nature conservation,
- the partial existence of Natura 2000 sites, and
- the fact that the Decrees to be prepared will set conditions affecting mining activity, setting the framework for future development consent

I am of the opinion that the Decrees to be prepared by the Ministry of Environment should be required to undertake an environmental assessment procedure under the 2001/42/EC Directive. The omission of such an SEA constitutes a breach of the Directive.



Maria do Rosário Partidário
Lisbon, 2018.06.08

Maria Rosário Partidário is amongst the leading international experts on Strategic Environmental Assessment (SEA). She is university professor (Universidade de Lisboa, Instituto Superior Técnico, Portugal and University of Aalborg, Denmark) on strategic thinking for sustainability. She has a long track record on Strategic Environmental Assessment (SEA) as a researcher, author, trainer and consultant. Maria is the author of the methodology Strategic thinking for sustainability in SEA, having developed the Critical Decision Factors (CDF) strategic focus approach. She undertakes research and consultancy work in many countries in five continents, and has been involved in several European research projects, directly with selected Directorate Generals, as well as Interreg and Framework Programmes. She has been advisor to national governments, such as Portugal, Chile, Brazil, Iran, El Salvador, China and Vietnam, and international organizations such as the World Bank, UNEP and UNDP, also developing international cooperation through bi-lateral organizations in the Netherlands, Denmark, Germany, Sweden and Switzerland. She is a former President of the International Association for Impact Assessment (IAIA) and IAIA2015 Lifetime Achievement Award in recognition of significant contribution to SEA theory, education, and practice, with notable international influence. She is the current President of the Centre for Management Studies of Instituto Superior Técnico (CEG-IST) and Head of the Research Group on Strategic Approaches to Environment and Sustainability (SENSU). Furthermore she is the focal point of IAIA at the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Espoo Convention, SEA Protocol and Working Group on EIA (since 2010).

This documents contains 8 pages before this page

Dokumentet inneholder 8 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 8 sivua ennen tätä sivua

Dette dokument indeholder 8 sider før denne side

Detta dokument innehåller 8 sidor före denna sida

Pekka Viljam Suomela

a169635f-d0cc-4d75-84dd-bd1e7a7f0302 - 2019-05-14 20:16:08

TupasimTupas - 01d20f238-e26e-44eb-8615-d84dd0b638b - FI

authority to sign

representative

custodial

toimivaltaoikeus

nimenkirjoitusoikeus

huoltaja/edunvalvoja

ställningsfullmakt

firmateckningsrätt

förvaltare

autoritet til å signere

representant

frihetsberøvelse

myndighed til at underskrive

repræsentant

frihedsberøvende