

Asia: VN/963/2018

Luonnonsuojelualueiden perustaminen Länsi-Lappiin, uusi lausuntopyyntö

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Asia Ympäristöministeriön 2. lausuntopyyntö koskien Länsi-Lapin luonnonsuojelualueiden
asetusvalmistelua, dnro VN/963/2018 YM

Lausunnonantaja Mawson Oy

Prosessiosoite Mawson Oy

Noora Ahola ja Tapani Hyysalo

Alatie 2B

96100 Rovaniemi

Puhelin 050 521 3515

Sähköposti nahola@mawson.fi ja thyysalo@mawson.fi

1. Vaatimukset

Vastauksena lausuntopyyntöön Mawson Oy (Mawson) viittaa ympäristöministeriölle (YM) 10.5.2019 asiassa jättämäänsä lausuntoon liitteineen, toistaa siinä lausutun soveltuvilta osin ja pyytää edelleen ympäristöministeriötä

1. täydentämään valmisteltuja asetuksia edellä mainitussa lausunnossa kuvatuilla arvioilla

Mikäli ympäristöministeriö aikoo jatkaa asetuksia koskevaa päätöksentekomenettelyä huolimatta siitä, mitä aiemmissa lausunnoissa ja jäljempänä on esitetty lisäarvioiden tarpeesta, Mawson pyytää edelleen kunnioittavasti ympäristöministeriötä

2. jättämään 10.5.2019 lausunnon liitteessä A merkityt alueet (Palokas, Romppaat, Kaitajärvi) ehdotetun asetuksen ulkopuolelle.

2. Perustelut

Sen lisäksi, mitä YM:lle 10.5.2019 jätetyssä lausunnossa on esitetty, Mawson toteaa seuraavaa:

Ilmastonmuutoksen pysäyttämiseksi asetettujen tavoitteiden saavuttaminen on 2020-luvun tärkeimpiä poliittisia tavoitteita maailmanlaajuisesti. Näitä tavoitteita ei voida saavuttaa ilman, että akkuteollisuuden tarvitsemien ja vihreän siirtymän mahdollistavien raaka-aineiden saanti turvataan kestäväällä tavalla vastuullisesti toimivissa maissa. Maaliskuussa 2023 julkaistu EU:n kriittisten raaka-aineiden lainsäädäntökokonaisuus (Critical Raw Materials Act, CRMA) ja samaan aikaan julkaistu Net Zero Industry Act -paketti vihreän siirtymän teknologiaratkaisuista edellyttävät metallien ja mineraalien tuotannon lisäämistä merkittävästi EU:n jäsenvaltioissa. Kyse on jäsenvaltioita velvoittavasta lainsäädännöstä. Suomella on EU:n raaka-aineomavaraisuuden lisäämisessä merkittävä rooli, koska maassamme on muualla Euroopassa harvinaisia vihreän siirtymän edellyttämiä strategisiksi katsottuja mineraaliesiintymiä kuten nikkeliä, kobolttia ja harvinaisia maametalleja. Asiassa on syytä myös huomioida valmisteilla oleva ns. vastuullisuusdirektiivi, joka tulee kieltämään esimerkiksi lapsi- tai pakkotyövoimalla tuotettujen raaka-aineiden jatkojalostamisen EU-alueella.

Mawsonin toiminta, joka sijoittuu 10.5.2019 jätetyn lausunnon liitteessä A merkityille alueille (Palokas, Kaitajärvi, Romppaat), on kyseessä olevien luonnonsuojelualue-asetusten valmistelun aikana edennyt malminetsintävaiheesta kulta-kobolttikaivos-hankkeeksi. Mainittujen alueiden maankäyttöön kohdistuu siis muitakin kuin luonnonsuojeluintressejä. Hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) ohjelmavaihe aloitettiin joulukuussa 2020 ja YVA-ohjelman arvioidaan valmistuvan vuoden 2023 loppuun mennessä. Lapin liitto käynnisti hankkeen vaihemaakunta-kaavoituksen ja hankealueen kunnat, Rovaniemi ja Ylitornio, alueen osayleiskaavoituksen keväällä 2021. Kaivos olisi Euroopan kolmanneksi suurin koboltin tuottaja, mikäli se olisi jo tuotannossa ja siten strategisesti merkittävä niin Suomen kuin Euroopan kannalta. Valmisteilla olevat asetukset ja alueiden lisäsuojelu yksiselitteisesti vaarantavat kaivoshankkeen toteuttamisen. Yhtiö on investoinut hankkeen kehittämiseen kymmeniä miljoonia euroja, ja hankkeen taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset ovat olleet jo nyt toiminta-alueen kohdekunnille merkittäviä.

Huomioitavaa asiassa on, että hankealueen kunnat Ylitornio ja Rovaniemi, Lapin liitto, Lapin kauppakamari ja valtaosa alueella toimivista tahoista vastustaa Mawsonin tutkimus- ja kaivoshankealueelle kohdistuvaa lisäsuojelua, ja pääosa edellä mainituista tahoista on jättänyt tämän selkeästi toteavat lausunnot YM:lle niin toukokuussa 2019 kuin huhtikuussa 2023. Lapin

yliopiston tekemän ja julkaiseman NEXT-tutkimushankkeen tulosten ja Taloustutkimuksen vuonna 2022 toteuttaman kaivosbarometrin mukaan selvä valtaosa (>70 %) Ylitornion ja Rovaniemen asukkaista puoltaa kaivostoiminnan kehittämistä alueella. Syystä tai toisesta asiassa jätetyt lausunnot eivät näytä vaikuttaneen YM:n asetusvalmisteluun millään tavalla: päinvastoin, uusia suojelualueita on lisätty vuoden 2019 asetusluonnokseen verrattuna. YM ei ole vuoden 2023 lausuntopyynnössään selittänyt, miksi aiemmin annettuja lausuntoja ei ole huomioitu asetuksen jatkovalmistelussa lainkaan. YM:n olisi syytä huomioida asetusvalmistelussaan kriittisen tärkeät maankäytön hankkeet sekä maakuntahallinnon, alueen kuntien ja asukkaiden tahto ja toimia sen mukaisesti.

Yllä mainitun EU-lainsäädäntökokonaisuuden yhteydessä kiinnitettiin huomiota lupa-käsittelyn kehittämiseen nopeammaksi ja sujuvammaksi, ja komission ehdotus sisältääkin ajatuksen nopeutetuista lupamenettelyistä. On selvää, että kyseessä olevien luonnonsuojelualueasetusten voimaantulo päinvastoin vaarantaa ja joka tapauksessa hidastaa merkittävästi alueelle sijoittuvien hankkeiden, kuten Mawsonin malminetsinnän ja kaivoshankkeen luvittamista. Kansallisten luonnonsuojelualueiden poikkeamislupa-menettelyt poikkeavat oleellisesti Natura 2000 -alueiden luvituksesta, missä menettelyt ovat huomattavasti suoraviivaisempia ja vaikutusten merkityksellisyyttä arvioidaan suoraan kunkin Natura-alueen suojeluperusteisiin laji- ja luontotyyppikohtaisesti ilman päällekkäistä luvitusmenettelyä. Kansallinen suojelu siis kaksinkertaistaa tarvittavien lupamenettelyiden määrän jo malminetsintäluvavaiheessa.

Mawsonin 10.5.2023 jättämässä lausunnon liitteessä F kuvataan ongelmatilannetta, joka syntyy kun malminetsintään tarvitaan kaivoslain mukaisen malminetsintäluvan lisäksi YM:n ja/tai Metsähallituksen myöntämä poikkeuslupa. Sittenkin huoli tällaisen ns. kaksinkertaisen luvituksen ongelmista on osoittautunut käytännössä aiheelliseksi: Mawsonin malminetsintäalueen ML2014:0060 malminetsintälupa- ja poikkeuslupa-hakemusten käsittely kesti YM:ltä ja Metsähallitukselta lähes kaksi vuotta siitä huolimatta, että malminetsintäkairauksia ei hakemuksen mukaisissa suunnitelmissa ollut edes tarkoitus toteuttaa luonnonsuojelualueelta. Kyseiset luvat eivät valitusten vuoksi ole vielä tulleet lainvoimaisiksi, ja käynnissä olevien hallinto-oikeuskäsittelyjen kesto on arviolta noin 2,5-3 vuotta. Näin ollen lupahakemuksen jättämisestä lupien voimaantulemiseen kuluu aikaa noin 5 vuotta, kun kyse on suojelualueen ulkopuolelta toteutettavista malminetsintätoimenpiteistä. Kuten mainituksessa liitteessä on kuvattu, samaa aluetta koskevia eri viranomaisen myöntämiä lupia ei voida hyödyntää ennen kuin kaikki niitä koskevat valitukset on ratkaistu hallinto-oikeudessa. Mikäli kaivoslain mukainen lupa tulee lainvoimaiseksi ennen muita lupia, joutuu luvanhaltija kuitenkin maksamaan kaivoslaissa säädetty maanomistajakorvaukset vaikkei luvamukaisia oikeuksia voidakaan hyödyntää. On siis näytetty käytännössä toteen, että lisäsuojelu heikentää merkittävästi toimintamahdollisuuksia alueella eikä luvituksen kuluja aikoja voida luotettavalla tavalla ennakoita.

Mawson huomauttaa edelleen, että luonnonsuojelu ei oikeuta ympäristöministeriötä rikkomaan säädösvalmistelun sääntöjä taikka jättämään huomioimatta SOVA-lain velvoitteita: luonnonsuojelutavoitteet on sovittava yhteen muiden toimintojen ja intressien, kuten kaivos- tai muiden teollisten hankkeiden kanssa suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Suhteellisuusperiaate on oikeudellisesti velvoittava periaate. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Suhteellisuusperiaatteella on tärkeä merkitys erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa viranomaisen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia.

Kyseessä olevien luonnonsuojelualueasetusten juridinen pohja on monin tavoin kyseen-alainen. Valmistelun yhteydessä ei ole tehty suunnitelmien ja ohjelmien ympäristö-vaikutusten arviointiprosessia (SOVA). Valmistelun aikana tulisi punnita – Natura-alueesta riippumatta – voidaanko luonnonsuojelun ja malminetsinnän tai muun maankäytön intressit sovittaa yhteen. Natura-alueiden sisällä taas voitaisiin huolellisen arvioinnin avulla valita ne toimenpiteet, joilla turvataan asetetut suojelutavoitteet, mutta jotka samalla loukkaavat muita maankäytön intressejä mahdollisimman vähän. Perustuslain (731/1999) 2 §:n ja hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan kaiken julkisen toiminnan, kuten asetusten valmistelun, tulee tarkoin perustua lakiin ja asetuksia laadittaessa kaikkia lain-säädännöstä seuraavia velvoitteita on tarkoin noudatettava. Asia on seikkaperäisesti kuvattu Mawsonin 10.5.2019 jättämän lausunnon osassa 4.

Kuten edelliselläkin lausuntokierroksella, Mawson esittää, että YM:n on pidättäydyttävä uusien luonnonsuojelualueiden perustamisesta asetuksella Länsi-Lapin alueella, kunnes se on arvioinut ja ottanut huomioon seuraavat oikeudelliset velvoitteet jokaisen asetuksen piiriin ehdotetun alueen osalta:

- Tehtävä ns. SOVA-arviointi: viranomaisen tulee selvittää ja arvioida valmistelemiensa suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutukset, jos niiden toteuttaminen voi vaikuttaa merkittävästi muun muassa ihmiseen, luontoon ja sen monimuotoisuuteen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan tai luonnonvaroihin. Arvioinnissa on huomioitava luonnonsuojelualueiden perustamisen vaikutukset paikallis-, alue- ja valtion talouteen sekä sosiaaliseen hyvinvointiin kohdekunnissa. Arviointi tulee toteuttaa aluekohtaisesti, mutta myös lisäsuojelun toteuttamisen yhteisvaikutukset tulee arvioida huolellisesti. Arvioinnista vastaa suunnitelmaa tai ohjelmaa valmisteleva viranomainen
- Selvitettävä ja perusteltava tarve lisäsuojelulle jokaisen alueen suojelu-perusteina olevien luontotyyppien ja lajien suotuisan suojelun tason kannalta arvioiden myös alueisiin kohdistuvien muiden eri maankäyttömuotojen vaikutuksia suojeluarvojen suotuisan suojelun tason säilymisen kannalta sekä aluekohtaisesti että Suomen Natura 2000- ja muun suojelualueverkoston näkökulmasta
- Selvitettävä ja perusteltava millä alueilla tai alueiden osilla kansallisia lisätoimenpiteitä suojelutavoitteen säilyttämiseksi tai tarvittaessa ennalleen saattamiseksi tarvitaan
- Selvitettävä tarkkaan ja erikseen jokaisen alueen muut intressit kuten malminetsintä ja kaivostoiminta, ja suojelun vaikutukset näihin
- Punnittava, pidetäänkö jokaisen esitysluonnoksen mukaisen alueen osalta luonnonsuojeluintressiä vai taloudellisen ja sosiaalisen (mukaan lukien eettiset näkökulmat ja ihmisoikeuskysymykset) toiminnan etua merkittävämpänä, ja tehtävä suojelupäätös tämän harkinnan lopputuloksen perusteella. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon esityksen mukaisille alueille kohdistuvan muun maankäytön ulkoistamisen tai siirtämisen vaikutukset ilmastoon ja biodiversiteettiin siellä, mihin toiminta siirtyisi, mikäli luonnonsuojeluasetuksella estetään kyseisen toiminnan toteuttaminen suunnitellulla kohdealueella. Jatkuvasti kasvavassa raaka-ainepulassa esimerkiksi koboltin louhinnan voidaan arvioida keskittyvän aikaisempaa enemmän Kongoon, missä kobolttia on saatavilla. Päätökset on perusteltava
- Valittava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti Natura-alueiden sisällä ne suojelutoimenpiteet, joilla vastataan suojelutavoitteisiin, mutta jotka samalla loukkaavat muita intressejä mahdollisimman vähän

- Esitettävä vaihtoehtoisia ratkaisuja suojelutoimien toteuttamiselle sellaisille alueille, joilla luonnonsuojelu ei ole ristiriidassa muun alueelle suunnitellun maankäytön intressien kanssa

Länsi-Lappiin suunniteltujen luonnonsuojeluasetusten valmistelussa ei ole huomioitu yhtäkään edellä mainituista vaatimuksista. Asetuksia ei voi antaa ennen kuin kaikki mainitut selvitykset ja arvioinnit on tehty asianmukaisesti.

Mawson toteaa lopuksi, että YM on helmikuussa 2023 päättänyt perustaa Mustiaapa-Kaattasjärven Natura 2000 -alueen luoteisosaan uuden, aiemmalle metsätalousalueelle sijoittuvan luonnonsuojelualueen ja on siten jo hiljattain lisännyt yhtiön toiminta-alueelle tai sen välittömään läheisyyteen kohdistuvaa luonnonsuojelua ilman lausunto- tai kuulemismenettelyjä. Samassa yhteydessä Ympäristöministeriö lisäsi muualle Lapin alueelle noin 20.000 hehtaaria uusia luonnonsuojelualueita samoin kuulematta alueen toimijoita tai paikallistahoja. Kuten Mawsonin 10.5.2023 YM:lle jättämän lausunnon osissa 3 ja 6 todetaan, kansallisten luonnonsuojelualueiden perustaminen ei sinällään lisää tai paranna luonnonsuojelun tasoa alueella, eikä YM ole EU:n taholta pakotettu järjestämään alueiden suojelua asetusteitse. Edellytetyt suojelutoimenpiteet voivat olla tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä ja tarvittaessa tarkoituksenmukaisia käyttösuunnitelmia, eli ne voivat perustua joko lainsäädäntöön, hallinnollisiin määräyksiin tai vapaaehtoiisiin sopimuksiin. Euroopan unionin oikeudesta tai kansallisesta oikeudesta ei kuitenkaan seuraa jäsenvaltioille velvollisuutta toteuttaa Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden suojelua nimenomaisesti kansallisia luonnonsuojelualueita perustamalla. Suojelutoimenpiteiden toteuttamisen keinot jäävät siten kansallisten viranomaisten harkintaan ja niiden laatu ja laajuus tulee arvioida tapauskohtaisesti.

Luonnonsuojelu ei voi perustua ainoastaan luonnonarvojen arviointiin eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Metsähallituksen kiinteistönhallinnan sujuvoittaminen tasesiirtojen avulla ei ole riittävä syy perustuslain, hallintolain eikä suhteellisuusperiaatteen ohittamiselle.

Rovaniemellä 14.4.2023

Mawson Oy

Noora Ahola	Tapani Hyysalo
toimitusjohtaja	operatiivinen johtaja

Taustaa perusteluille: luonnonsuojelualueiden perustamisasetusten valmistelussa huomioitavia oikeudellisia velvoitteita

- Perustuslain (731/1999) 2 §:n ja hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan kaiken julkisen toiminnan, kuten asetusten valmistelun, tulee tarkoin perustua lakiin ja asetuksia laadittaessa kaikkia lainsäädännöstä seuraavia velvoitteita on tarkoin noudatettava. Luonnonsuojelu ei toisin sanoen voi perustua ainoastaan luonnonarvojen arviointiin eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaan
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevien ohjeiden (Oikeusministeriön julkaisu 2007:6) mukaan perusteellinen vaikutustenarviointi on kaikkien lakien ja asetusten valmistelussa sitova oikeudellinen edellytys, ja se on otettava huomioon myös nyt tarkasteltavassa tapauksessa
- Sekä kansallisen oikeuden (hallintolaki 6 §) että EU oikeuden (Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen 5. artikla), perusteella ns. suhteellisuusperiaate on oikeudellisesti velvoittava periaate kaikessa toiminnassa: Viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, eli luonnonsuojeluintressin turvaamiseksi ei saada rajoittaa muita intressejä enemmän kuin on tarpeen
- Vaikutusten arviointiin kuuluu myös järjestelmän toimivuus: luonnonsuojeluasetuksen luoma kaksoisluvitus (kaivoslain mukaisen malminetsintäluvan lisäksi Metsähallituksen luonnonsuojelulain 17 §:n mukainen lupa) johtaa tilanteeseen, jossa luvanhaltija joutuu maksamaan maanomistajakorvauksia malminetsintäluvan voimassaolon aikana, vaikka malminetsintää ei tuona aikana lainkaan voitaisi tehdä Metsähallituksen luvan valituksenalaisuudesta johtuen
- Hallituksen esityksessä (HE 79/1996 vp) luonnonsuojelulaiksi (1096/1996) ja eduskunnan ympäristövaliokunnan siitä antamassa mietinnössä (YmVM 8/1996 vp) on todettu, että luonnonsuojeluasetuksia laadittaessa luonnonsuojeluintressejä on punnittava ja arvioitava suhteessa muihin intresseihin, erityisesti kaivostoimintaan, ennen kuin tehdään päätöksiä tietyn alueen maankäytöstä
- Natura 2000 -alueiden toimeenpano edellyttää luonnonsuojelulain 68 §:n ja luontodirektiivin 6 artiklan perusteella suojelutavoitteita vastaavan suojelun toteuttamista. Luonnonsuojelualueiden perustamista ei edellytetä, vaan komission ohjeiden mukaisesti toimenpiteet voivat perustua lainsäädäntöön, hallinnollisiin määräyksiin tai vapaaehtoiisiin sopimuksiin. Nämä tulee suhteellisuusperiaatteen mukaisesti valita niin, että suojelutavoitteet saavutetaan, mutta loukkaamalla mahdollisimman vähän muita intressejä. Hallituksen esityksessä HE 77/2014 on todettu, että esim. pelkkä ns. NATA-arviointi (Natura-alueiden tila-arviointi) voi olla riittävä suojelun taso
- Valtioneuvoston päätöksellä 20.8.1998 Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston hyväksymisestä ja päätökseen sisältyvällä maininnalla toteutustavasta ja sovellettavasta laista ei, kuten KHO:n ennakkoratkaisussa 1.9.2004 t. 2158 todetaan, ole oikeudellisesti voitu ratkaista verkoston toteuttamistapaa, vaan valtioneuvoston päätöksellä on vain luonnonsuojelulain 10

luvusta ilmenevät oikeusvaikutukset, ja suojelun toteuttaminen tulee näin ollen tehdä luonnonsuojelulain 68 §:n mukaisesti edellä kuvatulla tavalla.

Hyysalo Tapani
Mawson Oy