



CASTRÉN & SNELLMAN

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

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

Lausunnonantaja Mawson Oy

Asiamies ja prosessiosoite

Asianajajat Matias Wallgren ja Heidi Malmberg
Asianajotoimisto Castrén & Snellman Oy
Eteläesplanadi 14, PL 233
00131 Helsinki
Puhelin 020 7765 408
Sähköposti matias.wallgren@castren.fi ja heidi.malmberg@castren.fi

SISÄLLYSLUETTELO

1	VAATIMUKSET	3
2	PERUSTELUT LYHYESTI	3
3	SÄÄDÖSVALMISTELULLE ASETETUT VAATIMUKSET	4
3.1	Asetusten valmistelua koskeva sitova lainsäädäntö	4
3.2	Asetusten laatimista koskevat sitovat ohjeet.....	5
3.3	Muiden luonnonsuojelualueiden perustaminen	5
3.3.1	Arviointi luonnonsuojelu- ja muiden intressien välillä	5
3.3.2	Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden suojelutoimenpiteiden toteuttaminen	6
3.4	Asetusluonnosten vaikutusten arviointi	10
3.5	Lopuksi	11
4	SOVA-DIREKTIIVIN SOVELTUMINEN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN VALMISTELUUN	11
4.1	Johdanto	11
4.2	SOVA-direktiivin soveltamisedellytyksistä	11
4.2.1	SOVA-direktiivin soveltuminen asetuksiin	11
4.3	SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan soveltuminen	12
4.3.1	Maankäyttöä varten valmistettava suunnitelma	12
4.3.2	Puitteiden vahvistaminen hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.....	12
4.4	Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten merkityksestä	13
4.5	Arvioinnin sisällöstä	13
4.6	Johtopäätös	14
5	NATURA 2000 JA MALMINETSINTÄ (KAIVOSTOIMINTA)	14
5.1	EU-tason ohjeistus	14
5.2	Kotimainen luonnonsuojelu ja malminetsintä (kaivostoiminta).....	16
6	MAWSONIN KANNALTA MERKITYKSELLISET ALUEET, JOIHIN SOVELLETAAN EHDOTETTUA ASETUSTA	16
6.1	Mawsonin tämänhetkiset malminetsintäalueet.....	16
6.2	Todennäköisyys sille, että alueelle perustetaan kaivos.....	17
6.2.1	Yleistä	17
6.2.2	Kulta ja koboltti – miksi Suomessa sijaitseva kulta- tai kobolttikaivos olisi tärkeä Suomelle ja EU:lle.....	18
6.2.3	Perustettavan kaivoksen sijainti ja edellyttämät rakenteet.....	21
6.3	Romppaat - Natura 2000 -alue FI1302107	21
6.3.1	Romppaiden luontoarvot	21
6.3.2	Alueen nykyinen käyttö (malminetsintä mukaan luettuna).....	23
6.3.3	Suojeluhistoria	23
6.3.4	Nykyinen suojeluasema	24
6.3.5	VN asetus.....	24
6.3.6	Lisäsuojelutoimenpiteiden tarve	25
6.4	Palokas – Natura 2000 -alue FI1301301 (Mustiaapa-Kaattasjärvi)	26
6.4.1	Palokkaan luontoarvot.....	26
6.4.2	Alueen nykyinen käyttö	28
6.4.3	Suojeluhistoria	28
6.4.4	Nykyinen suojeluasema	29
6.4.5	VN asetus.....	30
6.4.6	Lisäsuojelutoimenpiteiden tarve	30
6.5	Kaitajärvi	31
7	LOPUKSI	32
	LIITTEET	33

Vastauksena lausuntopyyntöön Mawson Oy (**Mawson**) pyytää kunnioittavasti ympäristöministeriötä

1. täydentämään valmisteltuja asetuksia jäljempänä kuvatuilla arvioilla.

Jos ympäristöministeriö aikoo jatkaa asetuksia koskevaa päätöksentekoprosessia huolimatta siitä, mitä jäljempänä on esitetty lisäarvioiden tarpeesta, Mawson pyytää kunnioittavasti ympäristöministeriötä

2. jättämään oheiseen karttaan liite A merkityt alueet ehdotetun asetuksen ulkopuolelle.

Ilmastonmuutoksen pysäyttämiseksi asetettujen tavoitteiden saavuttaminen on 2020-luvun tärkeimpiä poliittisia tavoitteita. Näitä tavoitteita ei voida saavuttaa ilman, että akkuteollisuuden tarvitsemien raaka-aineiden saanti turvataan. EU:n raaka-aine strategian (Raw Material Initiative, määritelty jäljempänä) mukaan tiettyjen kriittisten raaka-aineiden, kuten koboltin, saatavuus on turvattava. Lisäksi on kartoitettava investointitarpeet joilla voidaan lieventää Euroopan riippuvuutta raaka-ainetuonnista¹. Mawsonin kulta- ja kobolttiesiintymät voivat olla tässä tärkeässä roolissa, ja valmisteilla olevat asetukset vaarantavat esiintymien potentiaalin hyödyntämisen. Mawson huomauttaa, että luonnonsuojelu ei oikeuta ympäristöministeriötä (**YM**) rikkomaan säädösvalmistelun sääntöjä taikka jättämään huomiotta SOVA-lain (määritelty jäljempänä) velvoitteita: luonnonsuojelutavoitteet on sovitettava yhteen muiden intressien kanssa suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

Kuten tässä lausunnossa osoitetaan,

- i) suunniteltujen asetusten valmisteluun on sisällytettävä arvio vaikutuksista, joka suunnitelluilla asetuksilla olisi muihinkin etuihin kuin luonnonsuojeluun, kuten malminetsintään ja kaivostoimintaan. Asetusten valmisteluun on sovellettava SOVA-lain (määritelty jäljempänä) mukaista arviointimenettelyä.

Vaikka kyseisiä arvioita ei toteutettaisi, on joka tapauksessa ilmeistä, että

- ii) liitteeseen B merkittyjen alueiden osalta nykyisiä suojelutoimenpiteitä voidaan pitää jo nykyisellään luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina riittävinä suojelutoimenpiteinä. Tämä tarkoittaa, että lisätoimenpiteet olisivat suhteellisuusperiaatteen vastaisia, ja
- iii) intressivertailu osoittaa myös selvästi, että liitteeseen C merkityillä alueilla malminetsintään ja kaivostoimintaan liittyvät edut ovat arvoltaan kyseisen alueen luontoarvoja huomattavasti suurempia.

YM on varannut tilaisuuden asiasta kiinnostuneille antaa lausunto 6.3.2019 päivätyistä valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetuseräluonnoksista (**Asetuseräluonnokset**), jotka koskevat luonnonsuojelualueiden perustamista valtion omistamille alueille Lapin maakuntaan. Luonnosten mukaisilla asetuksilla on

¹ COM(2017) 490 final

tarkoitus suojella yhteensä noin 74.200 hehtaaria Länsi-Lappiin sijoittuvia alueita. Luonnonsuojelualueiksi perustettavat alueet kuuluvat pääosin valtakunnallisiin luonnonsuojeluohjelmiin sekä Natura 2000 -verkostoon.

Mawson antaa asiassa lausunnon painottaen niitä alueita jotka koskevat sen toimintaa ja erityisesti koskien luonnosta valtioneuvoston asetukseksi (**VN asetus**) ja sen perustelumuistiot (**Perustelumuistio**). VN asetuksella on tarkoitus toteuttaa Länsi-Lapin alueella Natura 2000 -verkostoa ja valtioneuvoston periaatepäätöksiä muodostamalla mm. Palokkaan ja Romppaiden luontodirektiivin² mukaisista erityisten suojelutoimien alueista (**SAC**) sekä lintudirektiivin mukaisesta erityisestä suojelualueesta (**SPA**) kansallisen lainsäädännön mukaisia muita luonnonsuojelualueita. Mawsonilla on Rompas-Rajapalojen alueella 16 344 hehtaarin tutkimusalue joka koostuu useista malminetsintälupa- ja lupahakemusalueesta. VN asetuksen kattamalle alueelle tai niiden välittömään läheisyyteen sijoittuu useita merkittäviä ja aluetaloudelle tärkeitä malminetsintähankkeita, kuten Mawsonin kulta- ja kobolttimalmitutkimukset, jotka uhkaavat jäädä toteuttamatta asetusten myötä lähes mahdottomaksi käyvän lupaprosessin takia. Asetuksella olisi hyvin merkittävät vaikutukset mm. alueen työllisyyteen, yritystoimintaan ja kilpailukykyyn. Yhtiö on tähän mennessä investoinut alueella toteutettaviin tutkimuksiin noin 20 miljoona euroa.

VN asetuksella perustettavien suojelualueiden luonnonsuojelullinen kuvaus, alueen aikaisempien suojelutoimien kuvaus ja tämänhetkisen toiminnan kuvaus on kiteytetty asetuksen Perustelumuistiossa yhdeksälle sivulle siltä osin kuin niitä ylipäättään on edes arvioitu. Mawson katsoo, että suoritettu valmistelutyö on ollut täysin riittämätöntä. Asetusluonnosten valmistelussa ei ole noudatettu säädösvalmistelulle asetettuja yleisiä vaatimuksia eikä suhteellisuusperiaatteen mukaista arviointia vaihtoehtoisista suojelutoimista ole lainkaan tehty (kansallisen lainsäädännön ja EU-oikeuden asettamat raamit Natura 2000 verkoston toteuttamiselle käsitellään jäljempänä osiossa 3.3.2).

Kuten jäljempänä esitetään, Asetusluonnosten valmistelussa on merkittäviä puutteita ja valmistelu tulee keskeyttää kunnes alueen ekologiaan perustuva ympäristö- sekä sosiaalisten vaikutusten arviointi on toteutettu. Asetuksen valmistelua voidaan Mawsonin käsityksen mukaan jatkaa vasta sen jälkeen, kun osiossa 4 kuvattu SOVA-menettely ja luontodirektiivin tarkoittama ekologinen arviointi ja suojelumetodiarviointi on suoritettu jokaisen suojeltavaksi ehdotetun alueen ja alueen sisällä olevien luontoarvojen osalta erikseen.

3 Säädösvalmistelulle asetetut vaatimukset

3.1 Asetusten valmistelua koskeva sitova lainsäädäntö

Perustuslain (731/1999) 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallintolain (434/2003, HL) 6 §:n suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia, oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Vastaavanlainen suhteellisuusperiaate (*principle of proportionality*) sisältyy SEU³ 5(4) artiklaan, jonka mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös professori Mäenpää on liitteenä D olevassa asiantuntijalausunnossa korostanut, että viranomaisen on noudatettava valmistelussa hyvän hallinnon oikeusperiaatteita.

² Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7).

³ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13–390).

Edellä mainittuihin säännöksiin sisältyvät yleiset hallinnolliset periaatteet ovat sitovia velvoitteita, joita viranomaisten on noudatettava myös säädösvalmistelussa. Kaiken julkisen toiminnan, kuten asetusten valmistelun, tulee perustua lakiin ja asetuksia laadittaessa on noudatettava tarkoin lainsäädännöstä seuraavia velvoitteita. Tämä tarkoittaa, ettei asetusten valmistelu voi perustua ainoastaan taroituksenmukaisuusharkintaan (tässä tapauksessa Metsähallituksen hallinnassa olevien alueiden hallinnon helpottaminen) tai luonnonsuojeluintressien arviointiin, ellei sovellettavasta lainsäädännöstä muuta johdu.

3.2 Asetusten laatimista koskevat sitovat ohjeet

Yllä kuvattujen hallinnollisten velvoitteiden lisäksi asetusten valmisteluun sovelletaan myös muita oikeudellisesti sitovia sääntöjä. Oikeusministeriö on antanut 1.11.2007 säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista ohjeet jotka on soveltuvin osin otettava huomioon myös asetuksia valmisteltaessa. Ohjeissa korostetaan lainsäätäjän velvollisuutta arvioida kaikkia ehdotettujen säädösten merkittäviä vaikutuksia. Erityisesti arvioinnin tulee kattaa taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset.⁴ Taloudellisten vaikutusten arvioinnin tavoitteena on sen varmistaminen, että säädökset tukevat parhaalla mahdollisella tavalla talouskasvua, työllisyyden kehitystä, yritysten toimintaa ja kilpailukykyä sekä kansalaisten hyvinvointia.⁵

Huolellisen vaikutusarvioinnin merkitys lainlaadinnassa on ollut viime vuosina myös perustuslakivaliokunnan erityisen huomion kohteena. Vuonna 2015 valiokunta nosti oikeuskanslerin kertomukseen perustuvassa mietinnössään esiin lainvalmistelun laadun merkityksen ja totesi kunnollisen lainvalmistelun mahdollistavan muun muassa perusteellisen vaikutusarvioinnin ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen.⁶ Nämä seikat ovat merkityksellisiä myös asetuksia valmisteltaessa.

Yllä mainituissa ohjeissa hallitus velvoitetaan arvioimaan säädösvalmistelussa kaikkia merkittäviä vaikutuksia rajoittumatta pelkästään kyseisen säädösehdotuksen odotettavissa oleviin hyötyihin. On ilmeistä, että Asetusluonnosten valmistelun tavoitteena on alueiden luonnonsuojeluintressien suojaaminen. Nämä intressit eivät kuitenkaan voi toimia asetusten säätämisen ainoana perusteena siinä tapauksessa, että asetusten vaikutusten kokonaisarvioinnissa nousee esiin muita merkittäviä vaikutuksia. Kaivostoiminnan myönteisiä vaikutuksia esimerkiksi alueen talouskasvuun, työllisyyteen, yritystoimintaan ja kilpailukykyyn ei saada sivuuttaa asetuksen valmistelussa. Myös oikeuskansleri on hallituksen esitysten laatimisohjeiden uudistamisesta 13.10.2015 antamassaan lausunnossa korostanut tarvetta arvioida vaikutuksia kaikista merkityksellisistä näkökulmista.⁷

3.3 Muiden luonnonsuojelualueiden perustaminen

3.3.1 Arviointi luonnonsuojelu- ja muiden intressien välillä

Perustelumuistion liitteen 1 mukaan Palokkaan alue on SPA- ja SAC-alue, minkä lisäksi se kuuluu vanhojen metsien suojeluohjelmaan, soidensuojeluohjelmaan sekä valtionmaiden METSO-toimintaohjelman alueeseen 2009. Romppaiden alue on SAC-alue, minkä lisäksi se kuuluu vanhojen metsien suojeluohjelmaan, lehtojensuojeluohjelmaan ja soidensuojeluohjelmaan. Alueiden suojelu on tarkoitus toteuttaa perustamalla alueet luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) 17

⁴ Oikeusministeriön julkaisu 2007:6: Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet, s. 8-9.

⁵ Oikeusministeriön julkaisu 2007:6: Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet, s. 16.

⁶ PeVM 8/2015 vp, s. 2.

⁷ Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 13.10.2015 Dnro OKV/31/20/2015, s. 2.

§:ssä tarkoitetuiksi muiksi luonnonsuojelualueiksi ja molemmat em. alueet ulottuvat myös metsätalouden maille. Perustelumuihistiossa ei ole tarkemmin eritelty sitä millaisia suojelutoimenpiteitä alueilla on aiemmin toteutettu.

LSL 17 §:n esitöiden mukaan kaivostoiminta ja luonnonsuojelu ovat lähes aina toisensa pois sulkevia maankäyttömuotoja. Kaivostoiminta ei siksi ole mahdollista luonnonsuojelualueilla. Kaivostoiminnan ja luonnonsuojelun väliset ristiriitatilanteet ovat esitöiden mukaan ratkaistavissa siten, että ennen lopullisten maankäyttöpäätösten tekemistä harkitaan erikseen asian merkittävyys sekä luonnonsuojelun että kaivostoiminnan kannalta.⁸ Muun luonnonsuojelualueen perustamista koskeva lopullinen päätös eli asetuksen antaminen edellyttää siten ensin kattavan arvioinnin tekemistä luonnonsuojelu- ja muiden intressien välillä. Valtioneuvoston 20.8.1998 antamassa päätöksessä koskien Natura-alueita FI1302107 Romppaat ja FI1301301 Mustiaapa-Kaattasjärvi todetaan nimenomaisesti, että "[k]aivoshanke voidaan kuitenkin monessa tapauksessa katsoa sellaiseksi hankkeeksi, joka muodostaa laissa edellytetyn perusteen poiketa Naturan suojelutavoitteista"⁹.

Ympäristövaliokunta on todennut LSL:a koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä pitävänsä liian yksioikoisena toteamaa siitä, ettei kaivostoiminta ole luonnonsuojelualueilla mahdollista. Valiokunnan mukaan kaivostoiminta ja luonnonsuojelu ovat vain *pääosin* toisensa pois sulkevia maankäytön muotoja. Mahdollisen kaivostoiminnan aloittaminen suojelualueella on syytä harkita aina tapauskohtaisesti. Luonnonsuojelualueen rauhoitus voitaisiin mietinnön mukaan lakkauttaa kokonaan tai tietyiltä osin samalla menettelyllä jolla se on perustettu, jos kaivostoimintaintressi katsottaisiin tapauskohtaisessa harkinnassa luonnonsuojelua merkittävämmäksi.¹⁰

Mawson toteaa, että LSL:n sekä sitä koskevien esitöiden perusteella on erittäin tärkeää, että asetusta valmisteltaessa arvioidaan huolellisesti samanaikaisesti alueen luonnonarvoja ja malminetsintä- ja kaivosintressejä. Tämän arvioinnin on perustuttava kutakin erillistä yksittäistä aluetta koskeviin tosiasioihin. Luonnonsuojelulainsäädäntöä ei näin ollen ole mahdollista käyttää ainoastaan luonnonsuojelutarkoituksiin arvioimatta ja ottamatta huomioon muita intressejä. Luonnonsuojelualueita ei tulisi alun perinkään perustaa, mikäli asetuksen valmistelu ja siihen liittyvä intressivertailu osoittavat, että kaivostoiminnan intressi on jollakin alueella luonnonsuojelua merkittävämpi.

3.3.2 Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden suojelutoimenpiteiden toteuttaminen

Kuten edellä on todettu, lainsäätäjän tarkoituksena on Natura 2000 -verkoston ja valtioneuvoston periaatepäätösten toteuttaminen Asetusluonnoksilla. Mawsonin näkemyksen mukaan asiassa tulee kuitenkin arvioida esitettyjen suojelutoimenpiteiden osalta kattavammin sitä, mitä lisätoimenpiteitä tarvitaan, jotta alueilla päästään niiden suojelutavoitteita vastaavaan suojeluun samalla kuitenkin loukkaamalla mahdollisimman vähän muita intressejä tai punnitsemalla, tarvitaanko tällaisia toimenpiteitä ylipäätään.

3.3.2.1 Tarvittavien suojelutoimenpiteiden toteuttaminen

Luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan *"jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarvittavat suojelutoimenpiteet ja laadittava tarvittaessa tarkoituksenmukaisia käyttösuunnitelmia, jotka koskevat erityisesti näitä alueita tai jotka sisältyvät muihin kehityssuunnitelmiin, sekä tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä, jotka vastaavat liitteen I luontotyyppien ja liitteessä II esitettyjen lajien ekologistia vaatimuksia alueilla"*. Kuten jäljempänä kohdissa 6.3.6 ja 6.4.6 on

⁸ HE 79/1996 vp, s. 31.

⁹ Valtioneuvoston päätös Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen hyväksymisestä 20.8.1998, s. 14.

¹⁰ YmVM 8/1996 vp, s. 3-4.

todettu, tarvittavat suojelutoimenpiteet on jo toteutettu Romppaiden Natura 2000 -alueella FI1302107 ja Mustiaapa-Kaattajärven Natura 2000 -alueella FI1301301.

Kyseistä 6 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta SAC-alueisiin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta poiketen. Vastaavanlaisia vaatimuksia sisältyy kuitenkin lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtaan. Unionin tuomioistuin on katsonut päätöksessään C-508/04, että ”*tarvittavat suojelutoimenpiteet*” on toteutettava kaikissa tapauksissa. Mutta Euroopan komissio on useaan kertaan todennut, että Natura 2000 -verkosto ei ole kuitenkaan pelkkä tiukka luonnonsuojelualueiden järjestelmä, josta kaikki ihmisen toiminta on suljettu järjestelmällisesti pois¹¹. Euroopan komissio on antanut ohjeet siitä millaisia suojelutoimenpiteitä voidaan ottaa käyttöön. Komission mukaan voi hyvinkin olla riittävää todeta, että lisätoimenpiteitä ei tarvita, ”*vaan alueella riittää, että sen hoitoa jatketaan entiseen tapaan*”.¹² Tiukkaa suojelua voidaan Euroopan komission mukaan edellyttää sellaisten luontotyyppien ja lajien osalta jotka kärsivät erityisen herkästi kaikenlaisesta ihmisen toiminnasta ja joiden säilyminen vaatii tiukkaan suojeltuja alueita eli luonnonsuojelualueita¹³.

Komission muistiossa ”*Suojelutoimien käyttöönotto Natura 2000 -alueilla*” (”**Muistio**”) todetaan, että suojelutoimenpiteiden on vastattava alueella esiintyvien lajien ekologisista vaatimuksista ja että suojelutoimet pitäisi määritellä tapauskohtaisesti. Lisäksi Muistiossa todetaan, että kun alueen suojelutavoitteet on määritetty, suojelutoimenpiteitä määriteltäessä ja otettaessa käyttöön voidaan käyttää tiettyä joustavuutta. Myös mahdollisia vaihtoehtoja voidaan harkita alueiden muut sosioekonomiset toiminnot huomioon ottaen.

Luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa todetaan, että suojelutoimenpiteet voivat olla tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä. Euroopan komissio ei Muistiossa tai Uudessa Tulkintaohjeessa (määritelty jäljempänä) nimenomaisesti luettele ”hyväksytyjä” suojelutoimia mutta toteaa (kuten edellä on todettu), 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. Suhteellisuusperiaate on vahvistettu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa. Sen mukaan Euroopan unioni ei toiminnassaan saa ylittää sitä mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi eli ”*toiminnan sisällön ja toimintatapojen on oltava suhteessa tavoiteltavaan päämäärään*”.¹⁴

3.3.2.2 Komission asianmukaisiksi katsomat suojelutoimenpiteet

Muistion mukaan suojelutoimenpiteiden on vastattava alueen ekologisista vaatimuksista. Niihin sisältyvät kaikki ekologiset tarpeet joiden katsotaan olevan tarpeen luontotyyppien ja lajien suojelun varmistamiseksi ottaen huomioon myös niiden suhteet fyysiseen ympäristöön. Muistiossa korostetaan, että nämä vaatimukset perustuvat tieteelliseen tietoon ja ne pitäisi aina määritellä tapauskohtaisesti. Lisäksi Muistiossa todetaan, että ekologiset vaatimukset voivat vaihdella lajista toiseen saman alueen sisällä, mutta myös saman lajin kohdalla alueelta

¹¹ Undertaking Non-energy Extractive Activities in Accordance with Natura 2000 Requirements, s.17, ja muun muassa http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm,

¹² http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_fi.htm#2-0,

¹³ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_fi.htm#2-0,

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/proportionality.html?locale=fi>

toiselle. Tarvittavien suojelutoimenpiteiden pitäisi myös aina pohjautua alueen suojelutavoitteisiin.

Komission mukaan tarvittavien suojelutoimenpiteiden laatimisessa huomioon otettavia avaintekijöitä ovat i) hyvä tietopohja (eli kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien on tarpeen olla mukana) ja ii) osallistuminen, kuuleminen ja tiedottaminen. Muistiossa katsotaan, että hyviin käytäntöihin kuuluu ohjausryhmien ja komiteoiden perustaminen suojelutoimien kehittämistä varten, iii) tarvittavien suojelutoimenpiteiden määrittely, iv) täytäntöönpanon resurssit ja v) tehokas täytäntöönpano ja tiedottaminen. Luontodirektiivin 6 artiklaa koskevan uuden tulkintaohjeen¹⁵ (**"Uusi Tulkintaohje"**) mukaan *"[y]ksittäisten alueiden suojelutavoitteet ja suotuisan suojelun tason saavuttamista koskeva yleinen tavoite on tärkeää erottaa toisistaan. Aluetason suojelutavoitteet ovat erityisiä tavoitteita jotka alueella on saavutettava sen varmistamiseksi, että alue edistää parhaalla mahdollisella tavalla suotuisan suojelun tason saavuttamista asianmukaisella tasolla (kun otetaan huomioon kyseisten lajien tai luontotyyppien luontainen levinneisyysalue)."*¹⁶ Niin Uudessa Tulkintaohjeessa kuin Muistiossa korostetaan, että sekä aluekohtaisesti tarpeelliseksi katsottavien suojelutoimenpiteiden tarve että hyvän tietopohjan ja yleisön osallistumisen tarve on analysoitava tapauskohtaisesti¹⁷.

Euroopan komissio toteaa ohjeissaan, että riittäviksi katsottavat tarpeelliset suojelutoimenpiteet voivat saman alueen osalta tarkoittaa tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä koska nämä on aina määritettävä tapauskohtaisesti. Euroopan komission verkkosivulla "Natura 2000 -verkostosta usein kysytyt kysymykset" todetaan, että suojelutoimenpiteet voivat vaihdella siitä, että ei tehdä mitään, aina tiukkaan suojeluun (luonnonsuojelualueiden perustamiseen). Etenkin sellaisen luontotyyppien ja lajien osalta jotka kärsivät erityisen herkästi kaikenlaisesta ihmisen toiminnasta ja joiden säilyminen vaatii tiukkaan suojeltuja alueita.

Euroopan komission Uudessa Tulkintaohjeessa todetaan, että hallinnollisilla toimenpiteillä voidaan tarkoittaa muun muassa muun toiminnan sallimista alueella ja sopimusoikeudellisilla toimenpiteillä voidaan tarkoittaa maanviljelijöiden kanssa toteutettavia maatalouden ympäristötoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on parantaa tiettyjen luontotyyppien suojelun tilaa. Uudessa Tulkintaohjeessa todetaan, että näillä kolmella suojelutoimenpiteiden luokalla ei ole mitään keskinäistä arvojärjestystä vaan suojelutoimenpiteiden valinnan pitää perustua alueen tapauskohtaiseen analysointiin. Suojelutoimenpiteet voivat myös vaihdella saman alueen sisällä¹⁸.

Mawsonin kannalta merkityksellisten alueiden luontoarvoja on selostettu yksityiskohtaisesti jäljempänä kohdassa 6.3.1 ja 6.4.1. Perustelumuistiosta käy ilmi ettei YM ole teettänyt tapauskohtaista analyysia alueista, joita on ehdotettu suojeltaviksi tiukoin suojelutoimin. Myös tätä seikkaa on analysoitu tarkemmin kohdissa 6.3.5 ja 6.4.5. Mawson katsoo, että YM:n valmistelutyö rikkoo luontodirektiiviä, Euroopan komission ohjeita ja suhteellisuusperiaatetta. Huolimatta siitä, että alueet ovat Metsähallituksen hallinnassa, on luontodirektiiviä, SOVA-direktiiviä (määritelty jäljempänä), Euroopan komission ohjeita ja suhteellisuusperiaatetta noudatettava. Se, että hallinnollisesti voi olla helpompaa ottaa käyttöön lainsäädäntöön perustuva suojelujärjestelmä kuin toteuttaa EU:n lainsäädännön edellyttämä tapauskohtainen analyysi, ei oikeuta YM:tä jättämään noudattamatta EU:n lainsäädäntöä. Jäljempänä kohdissa 6.3.6 ja 6.4.6 selostetulla tavalla

¹⁵ Komission englanninkielinen tiedonanto C(2018) 7621 final, Commission notice "Managing Natura 2000 sites the provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC"

¹⁶ Komission englanninkielinen tiedonanto C(2018) 7621 final, Commission notice "Managing Natura 2000 sites the provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC", s. 17

¹⁷ Komission englanninkielinen tiedonanto C(2018) 7621 final, Commission notice "Managing Natura 2000 sites the provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC", s. 20

¹⁸ Komission englanninkielinen tiedonanto C(2018) 7621 final, Commission notice "Managing Natura 2000 sites the provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC", s. 21

lainsäädäntöön perustuva suojelutoimenpide ei ole Mawsonin malminetsintä-alueilla EU:n oikeuden mukainen sillä näiden alueiden lisäsuojelu on tarpeeton. Toisin sanoen jo olemassa olevat suojelupäätökset yhdistettynä NATA-arviointiin (määritelty jäljempänä) riittävät turvaamaan kyseisten Natura-alueiden perustamisen edellytyksenä olleiden luontoarvojen säilymien.

LSL 68 §:n 2 momentin mukaan Natura-alueiden suojelutavoitteiden perusteet sisältyvät Natura 2000 -tietokannan aluekohtaisiin tietolomakkeisiin. Viranomaisten on edistettävä alueiden suojelun perusteena olevien luontotyyppien ja lajien ekologistia vaatimuksia vastaavia, niiden säilyttämiseen, lisäämiseen tai parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä luonnonsuojelualueita perustettaessa ja muista LSL:n mukaisista toimenpiteistä päätettäessä sekä laadittaessa Natura 2000 -alueiden tilaa koskevia arvioita.

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 viranomaisten harkintaan ja niiden laatu ja laajuus arvioidaan tapauskohtaisesti.¹⁹ Valtioneuvoston Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen hyväksymistä koskevissa päätöksissä ei myöskään ole ratkaistu sitovasti Natura-alueen toteuttamistapaa. Niissä on ainoastaan alustavasti osoitettu se lainsäädäntö, jonka mukaisesti alueen luonnonarvojen suoja toteutetaan. Lopulliset suojelutoimenpiteet tulee valita noudattaen komission ohjeistusta suojelutoimenpiteiden toteuttamisesta²⁰ ja suhteellisuusperiaatetta siten, että suojelutavoitteet saavutetaan loukkaamalla mahdollisimman vähän muita intressejä²¹.

Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 77/2014 LSL:n 68 §:n muuttamisesta todetaan, että alueilla joihin ei liity erityisiä toimenpidetarpeita, Natura-alueiden tila-arviointitoimintaa (**NATA-arviointi**) voidaan jo sellaisenaan pitää riittävänä suojelun toimeenpanovälineenä²²: ”[k]aikkien Natura 2000 -alueiden tilaa suhteessa niiden suojelutavoitteisiin tullaan jatkossa säännöllisesti arvioimaan Suojelualueiden suunnittelu- ja seurantajärjestelmään (SASS) sisältyvällä ns. Natura-alueiden tila-arviointitoiminnolla (NATA). Tämän arvioinnin tuottama tieto palvelisi suunnitelmien päivittämistä ja uusimista. Sellaisilla Natura-alueilla, joihin ei liity erityisiä toimenpidetarpeita, NATA-arviointia voidaan jo sellaisenaan pitää riittävänä suojelun toimeenpanovälineenä. Ehdotetussa 2 momentissa mainituilla Natura 2000 -alueiden tilaa koskevilla arvioilla tarkoitetaan näitä SASS-järjestelmässä laadittuja NATA-arvioita.” Mawson huomauttaa, että Romppaiden ja Mustiaapa-Kaattasjärven - johon Palokkaat -alue kuuluu - Natura-alueista on laadittu NATA-arviointi. HL 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Eli yksityisen – tässä tapauksessa malminetsintähankekehittäjän – tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Suojelutoimenpiteiden tarpeellisuuden arvioinnissa on lisäksi huomattava, että kaivoshankkeen lupamennettelyssä otetaan huomioon alueelliset ja paikalliset erityispiirteet ja siihen sisältyy erilaisten asiaan liittyvien intressien punninta. Siksi luonnonarvojen toteutuminen turvataan mahdollisuuksien mukaan myös lupaharkinnan ja lupamääräysten avulla.

¹⁹ Luontodirektiivin 2(3) artiklassa nimenomaisesti todetaan, että direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Kohdassa tarkoitettu arviointi on mahdollista tehdä ainoastaan tapauskohtaisesti ja tieteellisen tiedon perusteella. Euroopan yhteisöt, NATURA 2000 -alueiden suojelu ja käyttö, luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset, s. 21. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_fi.pdf.

²⁰ Commission note on establishing conservation measures for Natura 2000 sites. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_EN.pdf.

²¹ Suhteellisuusperiaatteen mukaan toimenpiteillä, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa, on kyettävä saavuttamaan asetettu tavoite, eikä niillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. Asia C-145/10 Painer, 1.12.2011, kohta 106.

²² HE 77/2014 vp, s. 27.

NATA-arvioita on laadittu myös sellaisten alueiden osalta jotka ovat jo suojelutoimenpiteiden kohteena ja joihin sovelletaan Länsi-Lapin maakuntakaavan kaavamääräyksiä. Kuten jäljempänä on osoitettu, nykyisillä suojelutoimenpiteillä suojellaan Mawsonin kannalta merkityksellisiä alueita. Olisi liioiteltua ja EU-oikeuden suhteellisuusperiaatteen vastaista muuttaa alueet kokonaan tiukkaan suojelluiksi alueiksi. Se, että YM on myös aikaisemmin tällä tavalla perustanut luonnonsuojelualueita Metsähallituksen omistamille maille ei tarkoita, että menettelytapa olisi EU-oikeuden mukainen. Edellä esitetyn perusteella EU-oikeus ei sellaisenaan edellytä suojelua koskevaa asetusta vaan EU-lainsäädännön vaatimukset voidaan täyttää muiden toimenpiteiden yhdistelmällä edellyttäen, että kullakin yksittäisellä Natura 2000 -alueella suojelun taso on suotuista.

3.4

Asetusluonnosten vaikutusten arviointi

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.²³

Oikeusministeriön oppaassa korostetaan, että vaikutusarvioinnin ja sen tulosten avoin esittäminen lisää lainvalmistelun ja päätöksenteon avoimuutta. Päätöksenteossa tulee perustella sitä miksi tietty vaihtoehto tai toimintatapa on omaksettava.²⁴ Kuitenkin ehdotettujen Asetusluonnosten vaikutusten arviointi jää niiden perustelumuihistioiden luonnoksissa huomattavan puutteelliseksi. Perustelumuihistiot ovat ehdotusten vaikutuksia koskevien arviointien osalta pääosin yhteisneuväiset ja erityisesti siltä osin, kun niissä arvioidaan Asetusluonnosten vaikutuksia ulkopuolisiin, eli muihin kuin valtion alueiden omistajana. Perustelumuihistioissa on todettu tältä osin, että ulkopuolisten kannalta rajoitukset ovat etenkin Lapin alueella varsin vähäisiä ottaen huomioon, että metsästystä, kalastusta, poronhoitoa ja liikkumista ei juuri rajoiteta nykyisestä, mutta Asetusluonnoksien pitkäaikaisvaikutuksia esim- CETA-investointisuojausopimuksen ja ILO 169-sopimuksen hyväksymisprosesseihin ei ole arvioitu. Malminetsinnän osalta on todettu, että malminetsintä on LSL:n mukaisesti mahdollista Metsähallituksen luvalla joka lupamääräyksen huolehtii, ettei alueen suojelun tarkoitus vaarannu (lisätietoa asiasta jäljempänä luvussa 5.2). Lisäksi Perustelumuihistioissa todetaan, että Natura 2000 -verkostoa koskevia LSL:n säännöksiä on noudatettava riippumatta siitä onko alueesta perustettu luonnonsuojelualue, eikä asetuksesta tässä suhteessa koidu uutta vaikutusta taloudelliseen toimintaan.

Mawson huomauttaa, että Asetusluonnoksilla on tarkoitus suojella Länsi-Lapissa pinta-alaltaan yli 70 000 ha verran valtion omistamia alueita alueilla joilla sijaitsee mm. merkittäviä malminetsintähankkeita. Lainsäädäntöhankkeen merkittävyydestä ja sen kattamien alueiden laajuudesta huolimatta Asetusluonnosten vaikutuksia on arvioitu kummassakin esittelijän perustelumuihistiossa ainoastaan hyvin yleisellä tasolla ja vain parin sivun verran. Asetusluonnosten vaikutuksia alueille sijoittuvaan malminetsintään ja kaivostoimintaan, kuten niiden muitakaan välillisiä tai välittömiä taloudellisia vaikutuksia, ei ole arvioitu aiemmin viitattua enempää, vaikka esimerkiksi jäljempänä luvussa 5.2 kuvattu LSL:n ja kaivoslain (621/2011, **Kaivoslaki**) mukainen päällekkäinen luvitus käytännössä tekee malminetsinnän lähes mahdottomaksi.

²³ Oikeusministeriön julkaisu 2007:6: Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet, s. 7–8.

²⁴ Oikeusministeriön julkaisu 2007:6: Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet, s. 8.

3.5 Lopuksi

Edellä esitetyn perusteella on ilmeistä ettei asetusten valmistelu voi perustua yksinomaan luonnonsuojelullisiin näkökohtiin, vaan myös taloudelliset, kuten kasvustoiminnan intressit on otettava huomioon ja niitä on verrattava luonnonsuojeluintresseihin. Mawson katsoo ettei säädösvalmistelussa ole noudatettu lainvalmistelulle asetettuja yleisiä vaatimuksia. Tähänastisten valmistelun riittämättömyyden osalta, Mawson viittaa myös professori Mäenpään asiantuntijalauseen (liite D).

4 SOVA-direktiivin soveltuminen valtioneuvoston asetuksen valmisteluun

4.1 Johdanto

VN asetuksen ja Perustelumuistion perusteella asetuksen valmistelussa ei ole suoritettu Euroopan parlamentin ja neuvoston 27 päivänä kesäkuuta 2001 annetussa direktiivissä 2001/42/EY tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (**SOVA-direktiivi**) tarkoitettua ympäristöarviointia. SOVA-direktiivi on implementoitu Suomessa lailla viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) (**SOVA-laki**).

Mawson toteaa, että valtioneuvoston asetuksen valmistelussa olisi tullut suorittaa SOVA-direktiivin mukainen ympäristöarviointi ja että asetuksen valmistelu on arvioinnin suorittamatta jäämisen vuoksi ollut EU-oikeuden vastaista. Seuraavissa luvuissa Mawson esittää perustelut sille i) miksi asetuksia voidaan vaikiintuneiden tulkintojen perustella pitää SOVA-direktiivin tarkoittamina suunnitelmina tai ohjelmina ja ii) miksi kyseessä olevan VN asetus luo maankäyttöä koskevana suunnitelmana puitteet direktiivin 85/337/ETY (**YVA-direktiivi**) liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle SOVA-direktiivin tarkoittamalla tavalla. Lisäksi Mawson esittää perusteet sille miksi SOVA-direktiivi soveltuu myös suunnitelmiin ja ohjelmiin jotka tosiasialisesti rajoittavat merkittäviä ympäristövaikutuksia.

4.2 SOVA-direktiivin soveltamisedellytyksistä

4.2.1 SOVA-direktiivin soveltuminen asetuksiin

SOVA-direktiivin 2(a) artiklan mukaan suunnitelmilla ja ohjelmilla tarkoitetaan suunnitelmia ja ohjelmia jotka kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä ja joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät. Jo SOVA-direktiivin sanamuodonkin perusteella asetukset voivat tosiasiaassa olla direktiivin tarkoittamia suunnitelmia tai ohjelmia sillä ne valmistellaan hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä. Myös Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on antanut SOVA-direktiiviin liittyvät ratkaisut esimerkiksi asioissa C-290/15 *D'Oultremont ym.* ja C-473/14 *Dimos Kropias Attikis*, joissa oli kyse kansallisesta asetuksesta. Siten on selvää ettei nyt YM:ssä valmisteltavaa VN asetusta voida sulkea SOVA-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sen luonteen vuoksi. EUT:n asiassa C-567/10 *Inter-Environnement Bruxelles ym.* antaman tuomion mukaisesti SOVA-direktiivin artiklan 2(a) suunnitelmien ja ohjelmien määritelmää ei ole tulkittava myöskään siten, että suunnitelma tai ohjelma tulisi jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle yksin siitä syystä ettei suunnitelman tai ohjelman hyväksyminen ole kaikissa olosuhteissa pakollista.

Mawson toteaa, että myös SOVA-direktiivin erityisasiantuntija, professori Maria Rosário Partidário, on 8.6.2018 päivätyssä asiantuntijalausunnossaan (liite E) todennut edellä mainittuihin EUT:n ratkaisuihin viitaten tulkintasuuntana olleen, että EUT:n oikeuskäytäntö koskee kansallisia toimenpiteitä jotka ovat luonteeltaan kansallisia asetuksia, sekä edelleen EUT:n oikeuskäytännön laajenta-

neen SOVA-direktiivin soveltamisalaa siten, että suunnitelmien ja ohjelmien käsite kattaa myös normatiiviset toimet, jotka on annettu lailla tai asetuksilla mikäli niissä asetetaan ehtoja, jotka saattavat ohjata todellisten hankkeiden hyväksymistä tulevaisuudessa, vaikka kyse olisi alemmasta suunnittelun tasosta. Eritään vakiintunut oikeuskäytäntö on professori Partidáron mukaan vahvistettu kahdessa viimeaikaisessa EUT:n ratkaisussa, asioissa C-671/16 *Inter-Environnement Bruxelles ym.* ja C-160/17 *Thybaut ym.*, joissa EUT linjasi, että ympäristövaikutusten arviointi on toteutettava jopa alemmilla suunnittelun tasoilla eli yksityiskohtaisissa kaupunkirakentamista ohjaavissa suunnitelmissa. Edellä olevan perusteella on siis selvää, että YM:n valmisteleva VN asetus on SOVA-direktiivin 2(a) artiklan mukainen suunnitelma tai ohjelma.

4.3 SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan soveltuminen

4.3.1 Maankäyttöä varten valmistettava suunnitelma

SOVA-direktiivin artiklan 3(2) mukaan, jollei artiklan 3 kohdasta muuta johdu, ympäristöarviointi on tehtävä kaikista suunnitelmista ja ohjelmista, joita valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteet YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

YM:n valmistelevien Asetusluonnosten kuuluminen SOVA-direktiivin soveltamisalaan edellyttää, että sekä edellytys asetuksen valmistelemisesta jollekin SOVA-direktiivin 3(2) artiklassa mainituista aloista, että edellytys siitä, että asetus vahvistaa puitteet YVA-direktiivin mukaisten hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, täyttyvät. Mawson toteaa, että luonnonsuojelualueiden perustamisen nimenomaisena tarkoituksena on vaikuttaa maankäyttöön kyseessä olevilla alueilla ja että Asetusluonnoksia valmistellaan siten SOVA-direktiivin artiklan 3(2) kohdan tarkoittamalla tavalla maankäyttöä varten.

4.3.2 Puitteiden vahvistaminen hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille

Mawson toteaa, että SOVA-direktiivin 3(2) artiklan edellytys siitä, että suunnitelmassa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille tarkoittaa sitä, että ympäristöarviointi tulee suorittaa suunnitelmista ja ohjelmista jotka *yleisellä tasolla* vahvistavat puitteet YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle. Asiassa C-290/15 *D'Oultremont ym.* EUT:n antamassa ratkaisussa suunnitelmilla ja ohjelmilla katsottiin tarkoitettavan kaikkia toimia joissa määritellään kyseiseen alaan sovellettavat valvontasäännöt ja -menettelyt ja vahvistetaan siten useiden sellaisten hankkeiden, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus. Asiassa C-671/16 *Inter-Environnement Bruxelles ym.* EUT on linjannut, että kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellisen kokonaisuuden käsite on ymmärrettävä laadullisesti eikä määrällisesti ja että on vältettävä SOVA-direktiivissä säädettyjen velvollisuuksien mahdollisia kiertämisstrategioita jotka voivat konkretisoida siten, että toimenpiteet pilkotaan osiin ja joilla heikennettäisiin näin kyseisen direktiivin tehokasta vaikutusta. Mawson toteaa, että myös näiden ratkaisujen perusteella on selvää, että EUT on tulkinnut SOVA-direktiivin soveltamisalaa laajentavasti.

LSL 15 §:n nojalla luonnonsuojelualueella saa sen perustamistarkoitusta vaarantamatta alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen luvalla tehdä geologisia tutkimuksia ja etsiä malmeja. Ennen kuin luonnonsuojelualueet perustetaan asetuksilla, ei kyseisillä luonnonsuojelualueilla ole suojelutavoitetta, ja perustamisasetukset luovat siten tosiasiaa puitteet edellä mainittujen lupien myöntämiselle. Edelleen ympäristövaliokunnan luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä antamassa mietinnössä 8/1996 todetaan, että jos esi-

merkiksi kaivostoiminta katsotaan merkittävämmäksi kuin luonnonsuojelu, voitaisiin alueen rauhoitus lakkauttaa kokonaan tai tietyiltä osin valiokunnan mietinnössä tarkemmin kuvatuin tavoin. Lisäksi voitaisiin luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksestä säätää asetuksella myös aluekohtaisia poikkeuksia. YM:n valmisteleva luonnonsuojelualueiden perustamista koskeva VN asetus asettaa siten kiistatta tosiasiallisesti SOVA-direktiivin tarkoittamalla tavalla kaivosten hyväksymispäätöksille uudet puitteet joita ei olisi ilman kyseistä VN asetusta.

Edellä esitetyillä perusteilla YM:n valmisteleva VN asetus täyttää SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kriteerit. Tällä perusteella asetuksesta on tehtävä direktiivin tarkoittama ympäristöarviointi.

4.4 Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten merkityksestä

SOVA-direktiivin johdanto-osan 10 kappaleessa todetun mukaisesti direktiivin artiklassa 3(2) määritellyistä suunnitelmista ja ohjelmista on pääsääntöisesti tehtävä järjestelmällinen ympäristöarviointi, eikä jäsenvaltioilla ole harkintavaltaa määriteltäessä, onko 2 kohdan alaan kuuluvilla suunnitelmilla ja ohjelmilla todellisuudessa todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, sillä direktiivissä todetaan, että niillä on tällaisia ympäristövaikutuksia.

Käsillä olevassa asiassa on kyse luonnonsuojeluasetuksista jotka lähtökohtaisesti rajoittavat ympäristövaikutuksia eivätkä aiheuta niitä. Tältä osin Mawson toteaa kuitenkin, että SOVA-direktiivin systematiikan perusteella on selvää ettei merkittävillä ympäristövaikutuksilla tarkoiteta SOVA-direktiivissä ainoastaan nimenomaisia vaikutuksia, vaan että direktiivin soveltamisalaan kuuluvat myös suunnitelmat ja ohjelmat jotka voivat vaarantaa direktiivin tavoitteena artiklan 1 mukaisesti olevan korkeatasoisen ympäristönsuojelun. Tämän osoittaa EUT:n tuomio yhdistetyissä asioissa C-105/09 *Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie* ja C-110/09 *Inter-Environnement Wallonie*, jossa todetaan, että myös suunnitelma tai ohjelma, joka ei itsessään aiheuta merkittäviä ympäristövaikutuksia vaan todellisuudessa vähentää niitä, voi kuulua SOVA-direktiivin soveltamisalaan.

Edellä esitetty ilmenee myös EUT:n tuomiosta asiassa C-473/14 *Dimos Kropias Attikis* jossa kyseessä olleen asetuksen, johon SOVA-direktiivin katsottiin soveltuvan, tavoitteena oli luonnon suojeleminen tietyllä alueella. Lisäksi Mawson huomauttaa, että SOVA-lain soveltamisala kattaa myös luonnonsuojeluohjelmat joista tulee siten suorittaa SOVA-arviointi. On selvää, että luonnonsuojeluohjelmilla ei itsessään ole merkittäviä ympäristövaikutuksia, vaan ne rajoittavat luonnonsuojelutavoitteiden toteuttamiseksi toimintoja, joilla voi olla tällaisia vaikutuksia.

4.5 Arvioinnin sisällöstä

Mawson toteaa viitaten SOVA-lakiin sekä sen nojalla annettuun valtioneuvoston asetukseen viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (347/2005, SOVA-asetus) SOVA-lain tarkoittaman ympäristöarvioinnin edellyttävän suunnitelman tai ohjelman vaikutusten arvioinnin yhteydessä myös ympäristöselostuksen laatimista. SOVA-lain 8 §:n 3 momentin mukaan ympäristöselostuksessa on esitettävä ne tiedot jotka ovat tarpeen, kun otetaan huomioon suunnitelman tai ohjelman sisältö, tarkoitus ja yksityiskohtaisuus. SOVA-asetuksen 4 §:ssä on säännelty tarkemmin tiedoista joita ympäristöselostuksessa on tarpeellisessa määrin esitettävä. Näihin kuuluvat muiden ohessa sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset muun muassa väestöön, yhdyskuntarakenteeseen ja luonnonvarojen hyödyntämiseen. Mawson pitää huomionarvoisena sitä, että käsillä olevassa asiassa asetuksen valmistelijat ovat olleet tietoisia siitä, että asetuksen vaikutuksen kohteena oleville alueille kohdistuu myös muunlaisia kuin luonnonsuojelullisia maankäytön paineita sekä siihen liittyviä mittavia investointeja. Tältä osin Mawson katsookin, että asetuksen kielteisten vaikutusten arviointi olisi tullut tulkita erityisen tarpeelliseksi erityisesti edellä

mainittujen seikkojen osalta ja että myös nämä seikat osoittavat, että asetuksesta olisi tullut suorittaa ympäristöarviointi.

4.6

Johtopäätös

Edellä olevan perusteella on selvää, että SOVA-direktiivin mukaisen ympäristöarvioinnin tekemättä jättäminen YM:n valmisteleman VN asetuksen yhteydessä olisi SOVA-direktiivin ja näin ollen EU-oikeuden vastaista.

EU-oikeudessa on vakiintuneesti omaksuttu niin sanottu tulkintavaikutus. Tämä on vahvistettu jo tapauksessa 14/83 *von Colson ja Kamann* josta ilmenee, että kansallisten viranomaisten tulee vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla tulkita ja soveltaa direktiivien toimeenpanemiseksi säädettyä kansallista lainsäädäntöä sopusoinnussa eurooppaoikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Vastaavasti tapauksesta C-106/89 *Marleasing SA* ilmenee, että jäsenvaltioiden tulee niin paljon kuin mahdollista tulkita kansallista lainsäädäntöä direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti. Edellä kuvattu tulkintavaikutus on myös vahvistettu suomalaisessa oikeuskäytännössä, esimerkiksi tapauksessa KHO:2017:87 jossa todetaan, että ”Direktiivin tulkintavaikutus edellyttää tällaisessa tapauksessa, että joustavaa säännöstä tulkitaan mahdollisimman pitkälle niin, että direktiivin tehokas vaikutus kansalliseen oikeusjärjestykseen voitoteutua”.

Edellä olevasta seuraa, että SOVA-lain 4 ja 5 §:iä on tulkittava SOVA-direktiivin mukaisesti siten, että YM:n valmisteleman VN asetuksen valmistelun yhteydessä tehdään SOVA-direktiivin ja SOVA-lain mukainen ympäristöarviointi. Ennen tätä Asetusluonnosten valmistelua ei voida jatkaa.

5

Natura 2000 ja malminetsintä (kaivostoiminta)

5.1

EU-tason ohjeistus

Kuten edellä on esitetty, YM:n Asetusluonnosten valmisteluprosessissa pitäisi pyrkiä arvioimaan, ovatko nykyiset suojelutoimenpiteet riittäviä vai tarvitaanko täydentäviä suojelutoimenpiteitä ja valmisteluprosessissa pitäisi pyrkiä tasapainottamaan suojelutoimenpiteiden valintaa suhteessa suojelutarkoituksiin ja alueiden muihin käyttötarkoituksiin. Kuten edellä kohdassa 3 ja 4 on jo todettu on selvää, että YM:n valmistelutyö on monessa suhteessa puutteellista. Valmistelutyössä on erilaisten maankäyttömuotojen yhteensovittamisen lisäksi kokonaan jätetty huomioimatta esimerkiksi unionin poliittiset linjaukset jotka koskevat konfliktialueilta peräisin olevien mineraalien torjuntaa ja riippumattomuuden saavuttamista tiettyjen keskeisten metallien ja mineraalien suhteen sekä unioninlaajuiset pyrkimykset ilmastonmuutoksen pysäyttämiseksi.

Euroopan komissio on pannut merkille luonnonsuojelun ja kaivosteollisuuden välisten ristiriitojen mahdollisuuden. Heinäkuussa 2010 se julkaisi ohjeistuksen ”*Undertaking Non-energy Extractive Activities in Accordance with Natura 2000 Requirements*” (**Komission Ohjeistus**) jossa todetaan, että EU:n alueella louhitaan vain muutamia niin sanottuja metallisia mineraaleja ja että Euroopan mantereen geologia on lisäksi sellainen, että vain Itävallan, Suomen, Kreikan, Irlannin, Puolan, Portugalin ja Ruotsin metallikaivosteollisuuksien osuus on suurempi kuin yksi prosentti tietyn yksittäisen metallisen mineraalin globaalista tuotannosta.

Komission Ohjeistuksessa todetaan, että kaivosteollisuus rajoittuu paikkoihin, joissa on havaittu kaupallisesti hyödynnettävä esiintymä. Kaupallisesti hyödynnettävä esiintymä on aina geologinen poikkeavuus. Mineraaliesiintymää ei voida siirtää toiseen paikkaan luontoarvoihin kohdistuvien vaikutusten välttämiseksi. Teollisuus ei näin ollen voi pyrkiä toimimaan (vain) alueilla joissa ristiriitaa muun maankäytön kanssa ei olisi. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että alle yksi

prosentti EU-alueesta on kaivosteollisuuden käytössä²⁵ kun taas Natura 2000 -verkoston osuus nousee yli 18 prosenttiin EU:n maa-alueesta ja kuuteen prosenttiin sen merialueesta²⁶. Näin ollen on tärkeää huomata, kuten Euroopan komissio on useaan kertaan todennut, että Natura 2000 -verkosto ei ole pelkkä tiukka luonnonsuojelualueiden järjestelmä josta kaikki ihmisen toiminta on suljettu järjestelmällisesti pois²⁷. Komission Ohjeistuksessa todetaan lisäksi, että kaivostoimet voivat täyttää ”erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin” liittyvät, luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaiset perusteet, ja että jäljempänä mainitun Raaka-ainestrategiaa (määritelty jäljempänä) koskevan tiedonannon oleelliset näkökohdat voidaan ottaa huomioon tässä arvioissa.

Muuhun kuin energiantuotantoon suuntautuvasta kaivosteollisuudesta saadaan valmistusta ja teollisuutta varten raaka-aineita joita ilman eurooppalainen teollisuus olisi riippuvaisempi EU:n ulkopuolisesta tuonnista. Euroopan komissio otti käyttöön raaka-ainestrategian marraskuussa 2008 (**Raaka-ainestrategia**)²⁸. Strategiassa todetaan, että ”EU on erittäin riippuvainen tuonnista, kun on kyse strategisesti merkittävistä raaka-aineista, joiden markkinoilla esiintyy entistä enemmän vääristymiä ” ja että ”EU on hyvin riippuvainen ”high-tech” -metallien kuten koboltin, platinan, harvinaisten maametallien ja titaatin tuonnista”.

Euroopan komissio on todennut, että Euroopan riippuvaisuus tuonnista on ongelmallista erityisesti joidenkin ilmastomuutoksen torjunnassa olennaisten metallien osalta. Esimerkiksi koboltin osalta pääasialliset esiintymät sijaitsevat sellaisissa valtioissa, joissa kaivosteollisuus ei ole niin säänneltyä ja valvottua kuin EU:ssa tai OECD:ssä, ja joissa kaivostoiminnasta saatuja voittoja voidaan käyttää taloudellisten konfliktien rahoittamiseen.

Euroopan komissio toteaa 17.5.2018 julkaistun tiedonannon (KOM(2018) 293 lopullinen) liitteessä 2, että yksi sen akkustrategian tavoitteista on ”turvata raaka-aineiden saatavuus sellaisista EU:n ulkopuolisista maista, joissa on runsaasti luonnonvaroja, **ja helpottaa eurooppalaisten raaka-ainelähteiden ja uusioraaka-aineiden saatavuutta** (alleviivaus ja lihavointi tässä) **akkujen kiertotaloudessa tehtävällä kierrätyksellä**”²⁹. Toukokuussa 2017 EU hyväksyi uuden asetuksen jonka tarkoituksena on pysäyttää konfliktialueilta peräisin olevien mineraalien ja metallien pääsy EU-alueelle. Asetusta on noudatettava 1.1.2021 alkaen³⁰. Kulta on yksi edellä mainitun asetuksen piiriin kuuluvista metalleista.

On selvää, ettei Mawson toistaiseksi ole hakenut luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaista vapautusta sillä malminetsintätyöt ovat edelleen käynnissä eikä mahdollisen tulevan kaivoksen tarkkaa sijaintia tai vaadittua infrastruktuuria pystytä tässä vaiheessa täysin määrittelemään. YM:llä on kuitenkin velvollisuus arvioida Asetusluonnosten vaikutuksia. Riittäväksi arvioinniksi ei katsota pelkkää toteamusta siitä, että malminetsintätyöt sallitaan, jos Metsähallitus myöntää luvan. Jos YM olisi suorittanut asianmukaiset arvioinnit se olisi havainnut Mawsonin malminetsintäalueen potentiaalin (ks. kohta 6.2) ja se olisi voinut myös päätellä, että hanke etenee todennäköisesti luvitusvaiheeseen viiden vuoden kuluessa, mikä myös olisi osoittanut, että tiukka suojelujärjestelmä on tässä vaiheessa suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Mawson toteaa vielä, että kaivokset ja luonnonvarojen kaivostoimet on hyväksytty Natura 2000 -alueilla myös aiemmin. Mawsonin tiedossa on kolme tällaista

²⁵ Undertaking Non-energy Extractive Activities in Accordance with Natura 2000 Requirements, s. 14.

²⁶ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm, 1.6.2018

²⁷ Undertaking Non-energy Extractive Activities in Accordance with Natura 2000 Requirements, s.17, ja muun muassa http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm, 1.6.2018

²⁸ KOM(2008) 699 lopullinen

²⁹ KOM(2018) 293 lopullinen (liite 2), s. 3.

³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/821, annettu 17 päivänä toukokuuta 2017, unionin tuojiin, jotka tuovat konfliktialueilta ja korkean riskin alueilta peräisin olevia tinaa, tantaalia ja volframia, niiden malmeja sekä kultaa, sovellettavien toimitusketjun due diligence -velvoitteiden vahvistamisesta

hanketta: Kumovgradin kultahanke Bulgariassa, Prosper Haniel -hanke³¹ Saksassa ja Mechelse Heide Zuid -kvartsihiekkalouhos Belgiassa.

5.2

Kotimainen luonnonsuojelu ja malminetsintä (kaivostoiminta)

Perustelumuiustiossa YM viittaa LSL:n 15 §:än ja toteaa, että malminetsintätyöt sallitaan myös Perustelumuiustion hyväksymisen jälkeen edellyttäen, että hakija on hankkinut luvan Metsähallitukselta. YM ei ole Perustelumuiustiossa lainkaan arvioinut miten tämä luvitusjärjestelmä toimisi käytännön tasolla tai miten se liittyisi Kaivoslain mukaisesti myönnettävään malminetsintälupaan, tarvittaisiinko Metsähallitukseen lisäresursseja tämän tyyppistä luvitusta varten tai kuinka Metsähallituksen rooli luvituksessa nivoutuisi ELY-keskusten rooliin Natura 2000 -asiantuntijaviranomaisena Suomessa. Mawsonin tietojen mukaan Metsähallitus ei ole koskaan antanut lupaa malminetsintätöihin LSL:n 15 §:n mukaisesti³². Asianmukaista ohjeistusta ja lainsäädännöllistä viitekehystä luvitukselle olisi näin ollen tullut kehittää osana Asetusluonnoksien valmisteluja. Siinä yhteydessä olisi myös pitänyt arvioida olisiko LSL:n 15 §:ä tarpeen muuttaa. On myös syytä huomata, että hallituksen esityksessä HE 79/1996 todetaan yksinkertaisesti, että 15 §:ssä on samanlaisia poikkeuksia kuin kumotussa luonnonsuojelulaissa (71/1923, muutoksineen).

Kysyttäessä, miten vaadittava poikkeusluvitus järjestetään, Metsähallituksen Lapin luontopalvelut ei ole pystynyt antamaan varmaa vastausta edes vaadittavan hakemustyyppin tai luvitusaikataulun osalta. Metsähallituksen Lapin luontopalveluiden toiminnasta saadun kokemuksen perusteella Mawson katsoo, että Metsähallituksella ei ole tällä hetkellä sellaisia malminetsintätöitä ja geologisia tutkimuksia koskevia tietoja joita tarvitaan tämän tyyppisen luvan antamiseksi. Tämä käy erityisen selväksi Metsähallituksen äskettäin antamista lausunnoista joissa esitetään muun muassa, että Mawsonille ei koidu haittaa siitä, että se ei malminetsintäluvasta annetun täytäntöönpanomääräyksen keskeyttämisestä johtuen pääse tutkimaan päätutkimusalueitaan, koska yhtiö voi yhtä hyvin tutkia jotakin toista aluetta.

Kun YM jättää asianmukaisen luvitusjärjestelmän kehittämättä se tosiasiallisesti siirtää luvitusjärjestelmän kehittämisen lainsäätäjältä (missä sen tulisi olla) korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Mawson toteaa myös, että jos malminetsintäluvan kohteena oleva alue on Metsähallituksen hallinnassa on malminetsintäluvan haltija velvollinen maksamaan maahaltijalle, eli Metsähallitukselle, korvausta, jos malminetsintälupa on myönnetty ja se on täytäntöönpanokelpoinen vaikka malminetsintätöitä ei voi aloittaa tilanteessa jossa Metsähallitus ei ole myöntänyt LSL:n 15 §:n mukaista poikkeuslupaa etsintätöille tai sen lupapäätöksestä on valitettu. LSL:n nojalla myönnettyt luvat eivät ole täytäntöönpanokelpoisia (liite F).

6 Mawsonin kannalta merkitykselliset alueet, joihin sovelletaan ehdotettua asetusta

6.1 Mawsonin tämänhetkiset malminetsintäalueet

Mawsonin Rompas-Rajapalojen tutkimusalue koostuu yhteensä 12 malminetsintälupa- ja lupahakemusalueesta joiden yhteispinta-ala on 16 344 hehtaaria. Tällä hetkellä alueista lainvoimaisina on kolme lupa-aluetta joiden yhteispinta-ala on 4 031 hehtaaria: yksi alueista on muutoksenhaun alaisena Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa, yhden alueen lupapäätöksen valitusaika päättyy 23.5.2019 ja

³¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/prosper_haniel_en.pdf

³² Luonnonsuojelulain 15 §:n mukaisesti annetut luvat näyttävät yleisesti rajoittuvan korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO 2016:87 kaltaisiin asioihin. Kyseinen päätös eroaa selvästi malminetsintätöistä.

lopun alueet ovat vielä lupahakemusvaiheessa. Alueet on kuvattu liitteen G kartassa.

Asetusluonnosten mukaisesti perustettavat luonnonsuojelualueet sijoittuvat Mawsonin lupa- ja lupahakemusalueille ML2013:0041 Kairamaat 2-3, ML2014:0033 Hirvimaata, ML2014:0060 Rompas, ML2014:0100 Kaitajärvi E-M-W ja ML2015:0042 Uusi Rumavuoma. Mawsonin malmitutkimusten painopiste on viime vuosina kohdistunut pääosin Rajapaloissa sijaitsevalle lupa-alueelle ML2013:0041 Kairamaat 2-3 jonne sijoittuu myös yhtiön joulukuussa 2018 julkistama ensiarvio kulta-kobolttimineraalivarannosta.

ML2014:0033 Hirvimaata -nimiselle lainvoimaiselle malminetsintälupa-alueelle sijoittuu asetusluonnokseen sisältyviä alueita jotka eivät kuulu Natura 2000 -verkostoon. Hirvimaata rajoittuu suoraan Kairamaat 2-3 -alueeseen ja on siten merkittävä malminetsinnän kohdealue koska jo tunnetun kulta-kobolttimineralisaation jatkeet kallioperässä saattavat hyvin ulottua sinne. Samoin Natura 2000 -verkostoon sisällymättömä, METSO-ohjelmaan kuuluva Palokan suojelumetsä, sijoittuu osiin yhtiön lupahakemusalueelle ML2014:0100 Kaitajärvi E-M-W.

Mawson on laatinut malminetsintähankkeestaan Rajapaloissa sen luvituksen eri vaiheissa kaksi LSL 65§:n mukaista ns. Natura-arviointia joiden molempien loppupäätelmäksi on tullut, että hankkeesta ei kaivoslain mukaisen malminetsintäluvan lupamääräysten mukaan toimittaessa todennäköisesti aiheudu merkittävästi heikentäviä vaikutuksia niille luontoarvoille, joiden takia alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Hankkeen tällä hetkellä käynnissä olevasta vaiheesta laadittu Natura-arviointi on tausta-aineistoiltaan ja aiheen käsittelyltään arvioitu sekä luonnontieteellisen huippuasiantuntijan toimesta, että tieteellisessä vertaisarvioinnissa erittäin korkealaatuiseksi.

6.2 Todennäköisyys sille, että alueelle perustetaan kaivos

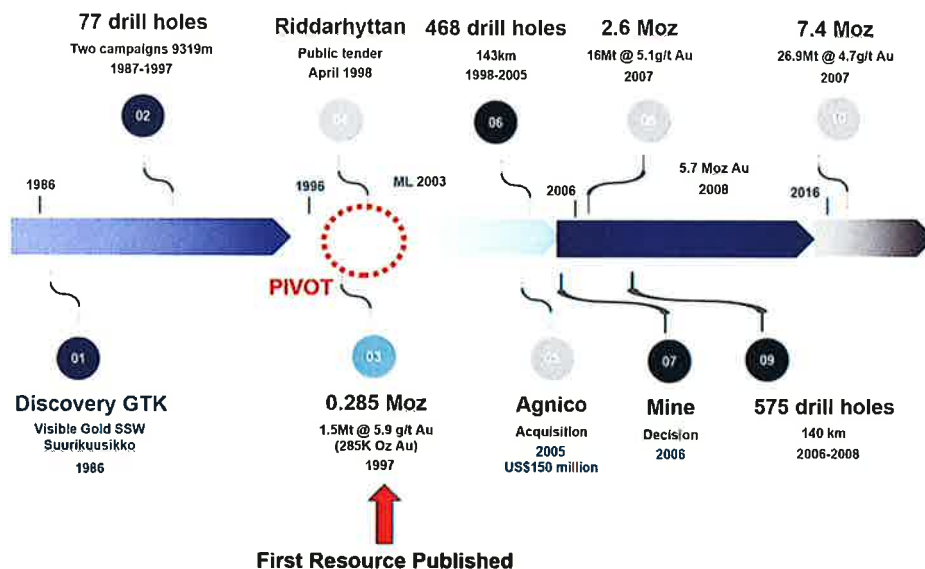
6.2.1 Yleistä

Rajapalot on Suomelle merkittävä ja strateginen kulta- ja kobolttivaranto. Joulukuussa 2018 julkistettu ensiarvio mineraalivarannosta nostaa jo itsessään hankkeen Suomen kolmen tärkeimmän kultavarannon joukkoon pitoisuutensa ja kultamääränsä perusteella ja yhdeksi harvoista kansainvälisen NI 43-101 -arviointistandardin mukaisesti arvioiduista kobolttivarannoista Euroopassa.

Hanke etenee ripeästi. Tammikuun ja huhtikuun 2019 välisenä aikana kairauksia on jatkettu 3 miljoonan euron arvosta ja ne ovat työllistäneet 70 henkilöä pääosin Ylitornion ja Rovaniemen alueilla.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Kittilän kultakaivoksen ensimmäinen mineraalivaranto vuonna 1997 oli pienempi kuin Rajapalojen ensimmäinen mineraalivaranto vuonna 2018. Kaivostoiminta aloitettiin Kittilässä vuonna 2006. Vuonna 2017 tehtyjen lisäkairausten myötä Kittilän kaivos on nyt Euroopan suurin kultakaivos ja se työllistää 819 henkilöä; kerrannaisvaikutusten myötä tosiasiallinen työllisyysvaikutus Kittilän kunnassa on 2 500 henkilöä.

Copenhagen Economicsin vuonna 2018 toteuttaman tutkimuksen mukaan Rajapalot voisi olla elinkaareltaan samankaltainen kuin Kittilä, jolloin Mawson saattaisi sijoittaa mahdolliseen malminetsintään, kaivoksen kehittämiseen ja kaivostoimintaan Suomessa vielä 760–1 000 miljoonaa euroa seuraavien 15 vuoden aikana (liite H). Tämä vastaa keskimäärin noin yhtä prosenttia Suomeen tulevista suorista ulkomaisista investoinneista. Kaivoksen arvioidun elinkaaren (yli 25 vuotta) aikana kaivos tarjoaisi välittömästi 600–800 työpaikkaa. Se loisi alueelle yhteensä 1 200–1 600 työpaikkaa ja toisi jopa 13 miljoonan euron verran vuotuisia verotuloja.



Kuten jo aikaisemmin on todettu, Mawson suorittaa alueella malminetsintää sille myönnettyjen malminetsintälupien puitteissa. Mawson päättää lähivuosina kaivosluvan³³ edeltävän ympäristövaikutustenarviointimenettelyn (**YVA-menettely**) käynnistämisestä. Mawsonin tämänhetkinen suunnitelma on suorittaa LSL 65 §:n mukainen arviointi mahdollisuuksien mukaan YVA-menettelyn osana tai rinnakkain YVA-menettelyn kanssa. Tämänhetkisen tiedon valossa on mahdotonta ottaa kantaa siihen heikentääkö tuleva hanke merkittävästi Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon ottaen huomioon, ettei kaivosrakenteiden sijoittamisesta taikka louhintaratkaisusta (avolouhos tai maanalainen louhos) malmitutkimusten tässä vaiheessa ole voitu vielä tehdä minkäänlaista arviointia tai suunnitelmaa. Mawsonin alustava näkemys on kuitenkin se, että LSL 66 §:n edellytykset voidaan täyttää ottaen huomioon Rajapalojen asema strategisesti merkittävänä kulta- ja kobolttivarantona sekä myös se, että hankkeen vaikutukset tulevat luultavasti kohdistumaan vain pieneen osaan Natura-aluetta.

6.2.2

Kulta ja koboltti – miksi Suomessa sijaitseva kulta- tai kobolttikaivos olisi tärkeä Suomelle ja EU:lle

Kehittyneissä yhteiskunnissa edellytetään, että tarvittavia mineraaleja tuotetaan kestävästi ja eettisesti. Niin ikään useiden metallien hankinta on eri puolilla EU:a strategisessa asemassa. Maailma sähköistyy kiihtyvällä vauhdilla ja hiilipäästöjä pyritään rajoittamaan. Tästä seuraa, ettei metallien tarve jatkossakaan vähene vaan pikemminkin kasvaa. Eniten kasvaa akkumetallien, kuten kobolttin, tarve.

Suomella on keskeinen asema maailmanlaajuisessa kobolttin toimitusketjussa ja se jalostaa puolet Kiinan ulkopuolella jalostettavasta kobolttista. Maailman suurin kobolttijalostamo sijaitsee Kokkolassa, 400 kilometriä etelään Rajapaloista. Tutkimusyhtiö CRU arvioi, että Kokkolan jalostamo jalostaa vuosittain 22 734 tonnia kobolttia, mikä on noin 18 prosenttia maailman jalostetun kobolttin tuotannosta.

³³ Mawson on hyvin tietoinen siitä, että tuleva hanke tulee vaatimaan kaivosluvan lisäksi useita muita lupia.

Tämä on ristiriidassa sen tosiseikan kanssa, että Suomessa louhitaan vain 650 tonnia eli 0,5 prosenttia maailman koboltista vuosittain. Rajapalojen varanto tarjoaa mahdollisuuden tukea Suomen tavoitteita hankkia eettisesti ja kestävästi tuotettua kobolttia.

Kokkolan jalostamon raaka-aineesta peräti 90 prosenttia on peräisin Kongon demokraattisessa tasavallassa sijaitsevista kiinalaisomisteisista kaivoksista. Ihmis-oikeusjärjestö Amnesty International on todennut, että kongolaisten kaivosten koboltti jota louhitaan kurjissa oloissa ja usein lapsityövoimaa käyttäen, päätyy monien maailman tunnetuimpien tuotemerkkien tuotantoketjuihin.³⁴

Kobolttia on tarkoitus tuottaa Suomessa myös Terrafamen Sotkamon-kaivoksella³⁵. Sotkamossa akkukemikaaleja tuotetaan kuitenkin niin, ettei Kokkolassa tehtävän kaltaiselle perinteiselle jalostamiselle ole enää tarvetta, vaan tuotteet myydään suoraan akkuvalmistajille.

Rajapalojen hankkeen strateginen merkitys tunnustettiin kun Mawson valittiin äskettäin mukaan Suomen BATCircle-konsortioon, tutkimushankkeeseen, jonka tavoitteena on tuottaa lisäarvoa Suomen akkumetalliteollisuuden kiertotaloudelle. BATCircle-hankkeessa Mawsonin Rompas-Rajapalot-hankkeen tuotekehitysrahoituksen määrä on 500 000 euroa mikä käsittää 250 000 euroa yhtiön omarahoitussuutusta (50/50-rahoitus). Rahoitus on tarkoitettu jatkotutkimuksiin ja metallurgisiin selvityksiin Rompas-Rajapalojen alueen kulta- ja koboltti-hankkeessa.

BATCircle perustettiin Aalto-yliopiston johdolla koordinoimaan akkumetallien kiertotalouden tutkimusta malminetsinnästä kierrätykseen. BATCircleen kuuluu 22 yritystä, neljä yliopistoa, kaksi tutkimuslaitosta ja kaksi kaupunkia. Hanke on kaksivuotinen ja sen kokonaisbudjetti on yli 20 miljoonaa euroa. Euroopan komission mukaan Euroopan akkumarkkinoiden arvo voi nousta 250 miljardiin euroon vuoteen 2025 mennessä. BATCircle-hankkeen tavoitteena on, että siitä vähintään viisi miljardia euroa syntyy Suomeen.

Kun myös kullan merkitys teknologiasovelluksissa kasvaa, Rajapalojen hanke pystyy tarjoamaan maailmanmarkkinoille eettisesti ja kestävästi tuotettua kultaa. Kultaa kulutetaan matkapuhelimissa ja kannettavissa tietokoneissa tällä hetkellä vuosittain enemmän (lähes 11 miljoonaa unssia/vuosi) kuin koko Kittilän esiintymässä kaikkiaan on (7,2 miljoonaa unssia).

6.2.2.1 Maailmanlaajuinen ja EU:n laajuinen mineraalistrategia

EU:n raaka-aineita koskeva aloite (EU Raw Material Initiative) on EU:n toimintaohje jonka tavoitteena on varmistaa raaka-aineiden kestävä saatavuus. Lista kriittisistä raaka-aineista laadittiin vuonna 2011 ja sitä on päivitetty vuosina 2014 ja 2017. EU:n kriittisten raaka-aineiden vuoden 2017 luettelosta annetussa komission tiedonannossa koboltti mainittiin yhtenä 27 kriittisestä raaka-aineesta.³⁶

EU:lle on tärkeää turvata luotettava ja esteetön pääsy raaka-aineisiin. EU:ssa on vähintään 30 miljoonaa työpaikkaa jotka ovat riippuvaisia raaka-aineiden saatavuudesta. Euroopan komission toimenpiteet raaka-aineiden kestävä tarjonnan varmistamiseksi voidaan jakaa kahteen osaan jotka ovat yhteydessä toisiinsa: raaka-aineita koskevaan aloitteeseen ja Euroopan raaka-aineita koskevaan innovaatiokumppanuuteen.

³⁴<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/11/industry-giants-fail-to-tackle-child-labour-allegations-in-cobalt-battery-supply-chains/>

³⁵ <https://www.terrafame.com/news-from-the-mine/news/2018/10/terrafame-decides-to-invest-in-battery-chemicals-plant.html>

³⁶ http://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical_en

Vuonna 2008 komissio hyväksyi raaka-aineita koskevan aloitteen jossa laadittiin strategia raaka-aineiden saatavuuteen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi EU:ssa. Strategia koostuu kolmesta pilarista joilla pyritään varmistamaan kestävällä pohjalla oleva raaka-aineiden saanti globaaleilta markkinoilta tasapuolisin ehdoin sekä eurooppalaisista lähteistä saatavien raaka-aineiden kestävä tarjonta, luonnonvarojen käytön tehostaminen ja uusioraaka-aineiden saatavuus kierrätystä lisäämällä.

Strategia kattaa kaikki Euroopan teollisuudessa käytetyt raaka-aineet lukuun ottamatta maataloustuotannosta peräisin olevia ja polttoaineina käytettyjä raaka-aineita. EU:n kilpailukyvyyn ja talouskasvun ja Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden kannalta on ratkaisevan tärkeää varmistaa näiden raaka-aineiden kestävällä pohjalla oleva saatavuus.

Komissio julkaisee lisäksi säännöllisesti luetteloa kriittisistä raaka-aineista EU:ssa. Kun maailma sähköistyy kiihtyvällä vauhdilla ja hiilipäästöjä pyritään rajoittamaan, metallien tarve ei jatkossakaan vähene vaan pikemminkin kasvaa. Akkumetallit, kuten koboltti, ovat EU:n kriittisten raaka-aineiden listan kärjessä.

Maa-ilmankannanpankki on kiinnittänyt huomionsa mineraalien ja metallien rooliin ilmastomuutoksen torjuntatyössä kesäkuun 2017 julkaisussa *"The Growing Role of Minerals and Metals for a Low Carbon Future"*. Julkaisun sivulla 35 tuodaan esille, kuten myös edellä on mainittu, että suurin osa tuotetusta koboltista tulee tällä hetkellä Kongon demokraattisesta tasavallasta ja 12 suurimman tuottajan listalla ei ole yhtään EU-valtiota. EU on siis tällä hetkellä hyvin riippuvainen sen ulkopuolelta tulevasta koboltista. Kuten yllä on todettu, EU:n konfliktimineraaleja koskeva asetus rajoittaa tulevaisuudessa kullon tuontia EU:n alueelle. Näin ollen myös kullon osalta EU:n sisäiset resurssit ovat tärkeässä asemassa.

EU on ns. Pariisin ilmastopöytäkirjan³⁷ osapuoli ja on täten sitoutunut ilmaston lämpenemisen rajoittamiseen. Kuten aikaisemmin on tuotu esille, CO₂-neutraalin energiantuotannon suurimpia haasteita on tällä hetkellä tuotetun energian varastointi. Kuten yllä on esitetty, Mawson on vahvasti mukana EU-tasoisissa hankkeissa. Hankkeilla pyritään löytämään uusia ratkaisuja joilla voitaisiin tehokkaasti varastoida suuria määriä esimerkiksi tuulivoimalla tuotettua sähköenergiaa.

6.2.2.2 Kullon ja kobolttin käyttökohteet³⁸

Kulta on käytetty maksuvälineenä jo ainakin 6000 vuoden ajan ja se on yleisesti tunnettu korumetalli. Kullalle on jatkuvasti löytynyt myös muita käyttökohteita. Suurin osa kullon nykyisistä käyttökohteista on syntynyt vasta kahden–kolmen viime vuosikymmenen aikana. On todennäköistä, että tämä trendi jatkuu vielä pitkään. Kullalle löytyy uusia käyttökohteita sitä mukaa kuin yhä hienostuneempien ja luotettavampien materiaalien kysyntä kasvaa.

Teollisuudessa kullon merkittävin käyttökohde on elektroniikan valmistuksessa. Kulta on erinomainen johde: se johtaa erittäin hyvin matalataajuisista sähkövirtaa ja kestää hyvin korroosiota. Vuosittain valmistetaan esimerkiksi lähes miljardi matkapuhelinta joista suurimmassa osassa on noin 50 sentin arvosta kulta. Tietokoneiden kautta eri komponenttien välillä nopeasti ja tarkasti kulkeva digitaalinen tieto edellyttää tehokkaita ja luotettavia johteita. Kaikista metalleista juuri kulta täyttää nämä vaatimukset parhaiten. Kullalla on myös lasinvalmistuksessa lukuisia käyttökohteita.

³⁷ SopS 75/2016

³⁸ Lähteet: <https://geology.com/minerals/gold/uses-of-gold.shtml> ja <https://www.cobaltinstitute.org/core-applications.html>

Kultaa käytetään kaikissa NASA:n laukaisemissa avaruusaluksissa satoihin eri tarkoituksiin sillä avaruudessa on olemattomat mahdollisuudet laitteiden säännölliseen ylläpitoon. Avaruusalusten rakentamisessa on käytettävä äärimmäisen luotettavia materiaaleja.

Kultaa käytetään laajasti lääketieteessä ja hammaslääketieteessä koska se on kemiallisesti inertti, sitä on helppo työstää, eikä se aiheuta allergiaa. Kulta on todellinen tulevaisuuden metalli.

Kongon demokraattinen tasavalta tuottaa tällä hetkellä 63 prosenttia maailman koboltista. Sen markkinaosuus voi kasvaa jopa 73 prosenttiin saakka vuoteen 2025 mennessä mikäli kaivosyhtiöiden suunnittelemat laajennukset toteutuvat. Autojen sähköistäminen ja uusiutuvan energian varastointitarve lisäävät koboltin kysyntää koko maailmassa niin, että seuraavien 13 vuoden aikana kysyntä voi nousta jopa 47 kertaa nykyistä suuremmaksi. Koboltti on yksi keskeisimpiä litium-ioniakkujen raaka-aineita minkä vuoksi koboltin ja erityisesti eettisesti tuotetun koboltin kysyntä on kasvanut räjähdysmäisesti.

Kobolttia käytetään myös metalliseosten valmistuksessa; puolet vuosittain käytetystä koboltista päätyy metalliseoksiin. Eräitä metalliseoksia käytetään suihkumoottoreiden ja kaasuturbiinimoottoreiden valmistuksessa. Alnico puolestaan on vahvasti magneettinen koboltiseos. Alnico-magneetteja käytetään kuulolaitteissa, kompasissa ja mikrofoneissa. Kobolttia, kromia ja volframia sisältäviä stelliittiseoksia voidaan käyttää leikkuuvälineissä.

Lääketieteessä koboltiseoksia käytetään titaanin ja ruostumattoman teräksen ohella ortopedisissä implanteissa. Koboltti-60 on koboltin radioaktiivinen muoto jota käytetään eräiden syöpätyyppien hoitamiseen. Sillä voidaan myös steriloida lääkintätarvikkeita. Myös koboltti on todellinen tulevaisuuden metalli.

6.2.3 Perustettavan kaivoksen sijainti ja edellyttämät rakenteet

Mawsonin hanke on edelleen malminetsintävaiheessa. Tämänhetkisen käsityksen mukaan mahdollinen kaivos sijoittuisi kuitenkin todennäköisesti Mustiaapa-Kaattasjärven Natura 2000 -alueelle koska arvioitu varanto ja valtaosa tähän mennessä löydetystä kullasta sijaitsevat kyseisen alueen eteläisen osan koillis-kulmassa. Kultaa ja kobolttia löytyy valtausalueelta laajemminkin, mutta on jo selvää, että Mustiaapa-Kaattasjärven Natura 2000 -alueella sijaitsee mahdollisesti maailmanluokan kulta- ja kobolttiesiintymä.

6.3 Romppaat - Natura 2000 -alue FI1302107

6.3.1 Romppaiden luontoarvot

Koodi FI 130 2107

Kunta Ylitornio

Pinta-ala 256 ha

Aluetyyppi SCI

Natura-alueen kuvaus:

Romppaiden vanhojen metsien alueella metsät ovat reheviä ja runsaspuustoisia kuusikoita, joissa on myös haapaa ja muita lehtipuita. Lahopuuta on paikoin runsaasti.

Paloromppaan lehdon alueella kasvillisuus vaihtelee vallitsevista tuoreista GDT- ja GT-lehdoista (kurjenpolvi-imarretyyppin- ja metsäkurjenpolvityypin -lehto)

kosteisiin GFIT-lehtoihin (metsäkurjenpolvi-mesiangervotyyppin -lehto) sekä lehtokorpiin. Valtapuu on kuusi, jonka joukossa paikoin runsaasti myös mäntyä ja etenkin notkelmissa lehtipuista: koivua, haapaa, raitaa, pihlajaa ja harmaaleppää.

Kuusikkoromppaiden lehtoalueella kasvillisuus on pääosin tuoretta GT-lehtoa, paikoin GDT-lehtoa. Puusto vaihtelee kuusikoista sekametsiin ja koivikoihin.

Tuorerommaksen soidensuojelualue on kehittynyt vaaran rinteen painanteisiin, puron rannoille ja lähteikköihin. Kalkkiperäisyydestä johtuen alueella on runsaasti erityyppisiä lettolaikkuja. Alueen kasvillisuus on poikkeuksellisen edustava. Siellä tavataan monia eteläisiä lajeja pohjoisimmilla kasvupaikoillaan, sekä harvinaisia lettosammalia ja putkilokasveja.

Romppaat on Lapin kolmion alueella sijaitseva monimuotoinen metsä- ja suoluontokokonaisuus.

Kohdassa "Muuta lajistoa" mainitut kasvilajit ovat alueellisesti uhanalaisia lajeja.

Suojelutilanteen tarkennus ja toteutuskeinot:

Romppaat-Natura 2000 -alue muodostuu:

- Tuorerommaksen perustetusta soidensuojelualueesta (SSA),
- Palorommaksen perustetusta lehtojensuojelualueesta (LHA), sekä
- Kuusikkorommaksen alueesta, joka kuuluu lehtojensuojeluohjelmaan (LHO) ja
- Romppaat -nimisestä vanhojen metsien suojeluohjelmaan (VHO) kuuluvasta alueesta.

VN asetus kohdistuu Romppaiden alueella olemassa olevien kansallisten suojelualueiden ulkopuolelle, Natura-alueen eteläiseen puoliskoon ja osin myös sen Natura-alueen ulkopuolisille metsätalousalueille.

VN asetusehdotusalueen itälaidalla on laajalla alueella nähtävissä vielä selkeät metsätaloustoiminnan jäljet. Aurauksen jäljet ovat tuoreita ja hyvin havaittavissa, jopa joillain Natura 2000 -alueen sisäpuolisilla osilla. Natura-alueen itälaita ja Naturan ulkopuolisten alueiden puustorakenne ja sen ikäjakauma on pääasiassa hyvin yksipuolista, enimmäkseen mäntyvaltaista varttunutta taimikkoa ja kasvatusmetsää. VN asetusehdotusalueella on paikoin arvokasta putkilokasvilajistoa ja tärkeitä elinympäristöjä. Luontoarvot sijoittuvat kuitenkin hyvin paikallisesti ja pienialaisille kohteille. Koko eteläosan, mukaan lukien Natura 2000 -alueen ulkopuoliset osat, kansallinen suojelu ei ole tarpeen näiden arvojen turvaamiseksi. Malminetsinnällä ei ko. luontoarvoja vaaranneta.

Romppaat-Natura 2000 -alueella esiintyvät luontodirektiivin luontotyytit (suojeluperusteena olevat luontotyytit):

Letot
Kalkkikalliot
*Luonnonmetsät
Lehdot
Pikkujoet ja purot
Lähteet ja lähdesuot
Huurresammallähteet
*Puustoiset suot

* priorisoitu luontotyyppi

Luontodirektiivin liitteen II lajit (suojeluperustelajit):

saukko

lettorikko

alueella 2 uhanalaista putkilokasvilajia (neidonkenkä ja tikankontti)

Lisäksi:

Lintudirektiivin liitteen I linnut (alue ei ole suojeltu lintudirektiivin nojalla):

Ampuhaukka, palokärki, helmipöllö, pohjantikka, hiiripöllö, pyy, liro, suokukko, metso, varpuspöllö

Lintudirektiivinliitteessä I mainitsemattomat säännöllisesti esiintyvät muuttolinnut:

Mustaviklo, tuulihaukka

Muuta lajistoa:

Isokäpylintu, kuukkeli, tilhi, leppälintu, pikkukäpylintu, rantasipi, taviokuurna

Karhu

Hentokorte

Siperiankirjosara

6.3.2 Alueen nykyinen käyttö (malminetsintä mukaan luettuna)

VN asetusehdotusalueiden maankäyttö:

Luonnonsuojelun lisäksi alueilla on vuosikymmeniä, jopa -satoja harjoitettu muun muassa malminetsintää, metsätaloutta, poronhoitoa ja metsästystä. Malminetsinnän osalta tutkimuksia on toteutettu varmuudella aina 1850-luvulta lähtien erilaisissa jaksoissa kohdentuen eri asioihin ja erilaisilla menetelmillä. Romppaat VN asetusehdotuskohde sijoittuu osittain nykyisille metsätalousalueille joilla päämaankäyttömuoto on ja on ollut satoja vuosia metsätalous. Metsätalouden jälkeä on selkeästi havaittavissa myös luonnonsuojelu- ja Natura 2000 -alueiden puolella. Tosin luonnonsuojeluarvoja löytyy myös suojelualueiden ulkopuolisilta alueilta. Metsästys ja poronhoito kohdistuvat luonnollisesti kokonaisuudessaan VN asetusehdotusalueelle. Porojen tekemät polut ja laidunnus näkyvät joillakin alueella jonkin verran.

Yhtiö ei ole vuosien aikana tavannut alueella virkistyskäyttäjiä muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Metsästys-, marjastus- ja sienestysaikoihin satunnaiset kulkijat ovat mahdollisia.

6.3.3 Suojeluhistoria

Romppaiden Natura 2000 -alue perustettiin 20.8.1998 annetulla valtioneuvoston päätöksellä Suomen ehdotuksesta Euroopan unionille alueista jotka voitaisiin sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Mawsonin käsityksen mukaan Romppaiden Natura 2000 -alue koostuu useista suojelualueista, jotka on perustettu kumotun luonnonsuojelulain (71/1923, muutoksineen) mukaisesti säädettyjen luonnonsuojeluohjelmien nojalla. NATA-lomakkeen mukaan Romppaiden Na-

tura 2000 -alueen kokonaispinta-ala on 256 hehtaaria. NATA-lomakkeen mukaan Romppaat-nimiseen Natura 2000 -alueeseen sisältyy Tuorerommaksen kosteikko, Palorommaksen ja Kuusikkorommaksen lehdot sekä Romppaiden vanhojen metsien alue sekä pieni yksityisomistuksessa oleva alue.

Tuorerommaksen kosteikkoa suojeltiin lailla eräiden valtion omistamien alueiden muodostamisesta soidensuojelualueiksi (676/1981). Palorommaksen lehtoa suojeltiin asetuksella lehtojensuojelualueista (503/1992). Tuorerommaksen kosteikon pinta-ala on edellä mainitun lain mukaan noin 120 hehtaaria (NATA-lomakkeen mukaan 118 hehtaaria) ja Palorommaksen lehdon pinta-ala on edellä mainitun asetuksen mukaan 68 hehtaaria (NATA-lomakkeen mukaan 67 hehtaaria). Lehtojen suojelua koskevassa hallitusohjelmassa todetaan, että Palorommaksen lehdon koko on 56,4 hehtaaria ja että Palorommaksen alue kuuluu myös soidensuojelualueita koskevan ohjelman piiriin.

Kooltaan 16,7 hehtaarin kokoinen Kuusikkorommaksen lehto sisällytettiin 13.4.1989 annettuun valtioneuvoston päätökseen jolla lehtojensuojeluohjelma hyväksyttiin. Asetuksen (503/1992) liitteenä olevan kartan ja YM:n Esa Niinivirralta saatujen tietojen (sähköposti 13.4.2018) mukaan Kuusikkorommaksen lehto yhdistettiin asetusta (503/1992) varten Palorommaksen lehtoon. Kuusikkorommaksen lehtoa on näin ollen jo asianmukaisesti suojeltu asetuksen (503/1992) nojalla.

6.3.4 Nykyinen suojeluasema

NATA-lomakkeen mukaan Romppaiden Natura 2000 -alue käsittää 256 hehtaaria. Tästä alueesta 185 hehtaaria suojellaan tällä hetkellä lomakkeen kohdassa 8.4.3 mainittujen lakien ja asetusten nojalla eli kyseessä ovat Tuorerommaksen soidensuojelualue ja Palorommaksen lehtojensuojelualue. NATA-lomakkeen mukaan Romppaiden vanhojen metsien suojeluohjelmaan kuuluvaa 66 hehtaarin kokoista aluetta ja Kuusikkorommaksen 16,6 hehtaarin kokoista lehtoa ei ole suojeltu lakien ja asetusten nojalla. Tältä osin vaikuttaa siltä, että NATA-lomakkeen tiedot olisivat osittain virheellisiä sillä YM on vahvistanut, että Kuusikkorommaksen lehto yhdistettiin Palorommaksen lehtoon suojeluasetusta varten.

6.3.5 VN asetus

Perustelumuistiossa olevan taulukon 1 mukaan Romppaiden luonnonsuojelualueen pinta-ala olisi 150,9 hehtaaria. Perustelumuistiosta ilmenee, että Romppaiden Natura 2000 -alue (FI1302107) olisi pinta-alaltaan 136,5 hehtaaria, mutta YM:n tarkoituksena on luultavasti vain viitata alueeseen, johon VN asetusta sovellettaisiin, sillä ymparisto.fi-verkkosivuston ja NATA-lomakkeen mukaan Natura 2000 -alue FI 1302107 käsittää 256 hehtaaria. VN asetuksen 4 §:n mukaan VN asetuksella kumotaan lehtojensuojelualueista annettu asetus 503/1992 muun muassa Palorommaksen lehtojensuojelualueen osalta. Mawson olettaa tämän tarkoittavan sitä, että myös edellinen Kuusikkorommaksen lehtoa koskeva suojelupäätös kumotaan vaikka tätä ei ole mainittu Perustelumuistiossa. VN asetuksella muutetaan näin ollen nykyistä suojelutoimenpidettä. Esittelijämuistiossa ei yksilöidä noin 68 hehtaarin osalta miksi tätä muutosta pidettiin tarpeellisena. Toisin sanoen muutoksen perusteluita ei ole analysoitu tapauskohtaisesti. Tältä osin on myös huomattava, että VN asetus ei muuta Tuorerommaksen kosteikkoon sovellettavia suojelutoimenpiteitä (suojelutoimenpiteiden säilyttämistä muuttumattomina ei ole perusteltu). VN asetus ei näin ollen kata Romppaiden Natura 2000 -aluetta kokonaisuudessaan.

Kuten edellä on jo useaan kertaan todettu esittelijämuistiossa käydään asioita läpi hyvin yleisellä tasolla. Siinä ei myöskään analysoida tapauskohtaisesti vaikutuspiiriin lukeutuvia alueita. Esittelijämuistion sivulla 3 todetaan yksinkertaisesti, että ehdotetut alueet täyttävät LSL:n 10 §:ssä säädetyt edellytykset ja lyhyesti, hieman yli yhden sivun verran on selostettu, kuinka YM on päätenyt tähän lopputulokseen. Kun otetaan huomioon, että VN asetuksen tarkoituksena on

siirtää yli 70 000 hehtaaria tiukan suojelun järjestelmään, perustelut ovat täysin riittämättömiä eikä edellä kohdassa 3 esitettyjä hyvän säädösvalmistelun periaatteita ole noudatettu.

Kuten edellä on myös jo useaan kertaan todettu, Perustelumuistion luvussa 6 YM esittelee tämän uuden tiukan suojelujärjestelmän vaikutuksia. Analyysi on jälleen kerran lyhyt, vain hieman yli yhden sivun mittainen. Kuten edellä kohdissa 3 ja 4 on esitetty, YM:tä ei ole vapautettu suorittamasta asianmukaista ehdotuksen vaikutuksia koskevaa vaikutusanalyysiä pelkästään sillä perusteella, että kyseiset alueet ovat pääasiassa Metsähallituksen omistuksessa. Pelkkä perustelematon toteamus vaikutusten vähäisyydestä ei ole riittävä. Jo kahden tässä lausunnossa analysoidun alueen kohdalla voidaan todeta tiukan suojelujärjestelmän sosioekonomisten vaikutusten olevan merkittäviä. Esimerkkinä mainittakoon suoraan työllistyvien määrä joka todennäköisesti merkittävästi vähenee Ylitornion kunnassa mikäli suojeluasetukset tulevat voimaan.

YM ei missään kohtaa esittelijämuistiossa esitä todellisia perusteluja sille miksi tiukka suojelujärjestelmä on tarpeellinen kyseiselle noin 72 000 hehtaarin alueelle. Kuten edellä kohdassa 6.2 on jo esitetty, YM ei myöskään anna mitään tietoja siitä, miten malminetsinnän kaksoisluvitusjärjestelmän (Kaivoslain ja LSL:n) mukainen lupajärjestely käytännössä toteutettaisiin toimivasti.

6.3.6 Lisäsuojelutoimenpiteiden tarve

NATA-lomakkeen mukaan Romppaiden Natura 2000 -alue koostuu pääasiassa valtion omistamasta ja Metsähallituksen hallinnoimasta maasta.

Mawson katsoo jäljempänä esitettyyn perustuen Asetusluonnosten olevan suhteellisuusperiaatteen vastainen. Toisin sanoen YM käyttää tavoitteen saavuttamiseksi keinoja jotka ovat liioiteltuja ja rajoittavat tarpeettomasti muuta maankäyttöä. Luontoarvot, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkkoon, ovat jo osittain suojeltuja eikä jäljellä olevan alueen menestyminen edellytä tiukkaa suojelujärjestelmää muutamaa jäljempänä tarkemmin kuvailtua poikkeusta lukuun ottamatta.

Mawson toteaa, että LSL:n 68 §:n mukaisesti Suomella on velvollisuus suojella Natura 2000 -alueita kyseisen Natura 2000 -alueen suojelutavoitteita vastaavalla tavalla. Euroopan komission Natura 2000 -alueiden hallintaa koskevan ohjeistuksen ja edellä kohdassa 5 tarkemmin esitetyn mukaisesti suojelutoimenpiteitä voi olla ainakin kahdenlaisia: i) tarpeelliset lainsäädännölliset, hallinnolliset tai sopimusoikeudelliset toimenpiteet ja ii) tarvittaessa tarkoituksenmukaiset käyttösuunnitelmat. Suomessa lainsäätäjä on hallituksen esityksessä 77/2014 katsonut, että sellaisilla Natura-alueilla, joihin ei liity erityisiä toimenpidetarpeita, NATA-arviointia voidaan jo sellaisenaan pitää riittävänä suojelun toimeenpanovälineenä eli hallinnollisena suojelutoimenpiteenä.

Kuten edellä on todettu, pääasiallinen alue jota varten ei ole olemassa tiukkoja lakisääteisiä suojelutoimenpiteitä, on Romppaiden vanhojen metsien alue. Romppaiden vanhojen metsien alueeseen sovelletaan kuitenkin NATA-arviointia. Vanhojen metsien alueiden luontoarvot kehittyvät parhaiten kun alueen annetaan ikääntyä itsenäisesti. Muita suojelutoimenpiteitä ei tarvita sen varmistamiseksi, että alue jätetään sellaiseksi kuin se on. Mawsonin mukaan edellä esitetty hallinnolliset suojelutoimenpiteet ovat sellaisinaan riittäviä varmistamaan, että luontoarvot, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkkoon, eivät vaarannu ottaen huomioon, että vanhojen metsien alueet eivät vaadi juurikaan aktiivista hoitoa ja että alue on kokonaan Metsähallituksen omistuksessa, jolloin vanhojen metsien alueisiin ei enää kohdistu pääasiallista uhkaa (hakkuuta).

Mawsonin suorittamat malminetsintätoimet on suoritettu Romppaiden Natura 2000 -alueen ulkopuolella. Alue on tästä huolimatta Mawsonille hyvin tuttu ja

Mawson tuntee alueen luontoarvot hyvin. Romppaiden Natura 2000 -alue koostuu useista pienistä arvokkaista luontotyypeistä joita ympäröivät tyypilliset Länsi-Lapin metsäalueet. Mawson katsoo, että Romppaiden vanhojen metsien alueen sisällä on alueita jotka voisivat hyötyä täydentävästä hallinnollisesta suojelutoimenpiteestä tai selkeästä käyttösuunnitelmasta.

Kuten jo myös aiemmin on todettu, suojelutoimenpiteen valinnan on perustuttava ekologiin tarpeisiin ja suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen. Natura 2000 -alueiden hallinnan helpottaminen siten, että jokainen alue kuuluisi saman tiukan suojelujärjestelmän piiriin, ei ole asiaankuuluva peruste hyväksyttävää suojelutoimenpidettä määritettäessä.

6.4 Palokas – Natura 2000 -alue FI1301301 (Mustiaapa-Kaattasjärvi)

6.4.1 Palokkaan luontoarvot

Koodi: FI 130 1301

Kunta: Rovaniemi, Ylitornio

Pinta-ala: 6 117 ha

Aluetyyppi: SCI ja SPA

Alueen kuvaus

Palokkaan VN asetusehdotusalue sisältyy pääosin Mustiaapa-Kaattasjärven Natura 2000 -alueeseen muodostaen kokonaisuudessaan sen eteläisen osan. Palokkaan ehdotusalue ylittää joiltain osin olemassa olevan Natura 2000 -alueen rajat ulottuen muun muassa metsätalouden alueille sekä vanhojen metsien suojeluohjelma-alueelle.

Alue sijaitsee boreaalisella vyöhykkeellä. Alueen suot kuuluvat pääosin Pohjanmaan aapasuovyöhykkeeseen. Alueen suo- ja metsäluonto on melko tavanomaista sisältäen tyypillistä boreaalisen vyöhykkeen lajistoa. Natura-alueen ja Palokkaan VN asetusehdotusalueen luoteislaidalla kulkee luode-kaakko-suuntainen kalkkikalliojakso ja tämän alueen metsät ovat reheviä ja lehtipuustoisia. Jaksolla kasvaa myös vanhoja järeitä haapoja. Luode-kaakko suuntainen jakso on havaittavissa selkeästi myös lajistossa ja merkittävimpien luontoarvojen sijoittumisessa nimenomaan ko. jaksolle (ks. kartta liite I).

Alueen isommat vesistöt ovat tärkeitä linnustolle runsaan kahlaajalajistonsa ja pesivien hanhien takia.

Alueen suojeluperusteet

Suojeluperusteena ovat luontodirektiivin luontotyytit:

Humuspitoiset lammet ja järvet

Vuorten alapuoliset tasankojoet, joissa on *Ranunculon fluitantis* ja *Cal-litricho-Batrachium*-kasvillisuutta

*Aapasuot

*Boreaaliset luonnonmetsät

*Puustoiset suot

Vaihtelumuissuot ja rantasuot

Lähteet ja lähdesuot

Letot

Lehdot

Metsäluhdet*

* priorisoitu luontotyyppi

Luontodirektiivin liitteen II lajit:

Ilves, karhu, saukko

Alueella esiintyy 2 uhanalaista lajia (neidonkenkä, tikankontti)

Lintudirektiivin liitteen I linnut (suojeluperustelajit):

kuikka (*Gavia arctica*)

joutsen (*Cygnus Cygnus*)

jouhisorsa (*Anas acuta*)

tukkasotka (*Aythya fuligula*)

uivelo (*Mergus albellus*)

sinisuohaukka (*Circus cyaneus*)

maakotka (*Aquila chrysaetos*)

tuulihaukka (*Falco tinnunculus*)

ampuhaukka (*Falco columbarius*)

nuolihaukka (*Falco subbuteo*)

muuttohaukka (*Falco peregrinus*)

pyy (*Bonasa bonasia*)

teeri (*Tetrao tetrix*)

metso (*Tetrao urogallus*)

kurki (*Grus grus*)

kapustarinta (*Pluvialis apricaria*)

jänkäsirriäinen (*Limicola falcinellus*)

suokukko (*Philomachus pugnax*)

jänkäkurppa (*Lymnocyptes minimus*)

mustaviklo (*Tringa erythrops*)

liro (*Tringa glareola*)

suopöllö (*Asio flammeus*)

helmipöllö (*Aegolius funereus*)

palokärki (*Dryocopus martius*)

pohjantikka (*Picoides tridactylus*)

keltavästäräkki (*Motacilla flava*)

hiiripöllö (*Surnia ulula*)

pohjansirkku (*Emberiza rustica*)

Alueella 2 uhanalaista lajia (maakotka, muuttohaukka)

6.4.2 Alueen nykyinen käyttö

VN asetusehdotusalueiden maankäyttö:

Luonnonsuojelun lisäksi alueilla on vuosikymmeniä, jopa –satoja, harjoitettu muun muassa malminetsintää, metsätaloutta, poronhoitoa ja metsästystä. Malminetsinnän osalta tutkimuksia on toteutettu varmuudella aina 1850-luvulta lähtien erilaisissa jaksoissa kohdentuen eri asioihin ja erilaisilla menetelmillä. Malmitutkimukset ovat kohdentuneet alueella kokonaisuudessaan hyvin laajoille pinta-aloille, pitäen sisällään muun muassa kaikki VN asetusehdotuskohdet. VN asetusehdotuskohdet sijoittuvat osittain nykyisille metsätalousalueille, joilla päämaankäyttömuoto on ja on ollut satoja vuosia metsätalous. Metsätalouden jälkiä on selkeästi havaittavissa myös luonnonsuojelu- ja Natura 2000 -alueilla eli kaikilla yhtiön tutkimustoiminnan kannalta kriittisillä VN asetusehdotusalueilla (Palokas, Romppaat ja Kaitajärvi). Metsästys ja poronhoito kohdistuvat luonnollisesti kokonaisuudessaan kaikille VN asetusehdotusalueille. Porojen tekemät polut ja laidunnus näkyvät joillakin alueilla selkeästi. Metsästyksellä on omat vaikutukset alueiden suojeluperusteina olevien lintukantojen kokoon. Palokkaan VN asetusehdotusalueen viivasuora raja on määritetty kuntarajan mukaisesti, ei suojeluperusteisesti. Rajan toisella puolella Rovaniemellä alueet ovat normaalissa metsätalouskäytössä.

Millään asetusehdotusalueista ei ole hyvin satunnaisia ulkoilijoita lukuun ottamatta juurikaan virkistyskäyttöä. Kesällä ja syksyllä Palokkaan alueella tavataan yksittäisiä marjanpoimijoita ja sienestäjiä, ja kevättalvella samaten muutamia hiihtäjiä tai läpikulkumatalla olevia moottorikelkkailijoita. Palokkaan alueella myös metsästetään syksyisin mm. hirviä ja kanalintuja. Alue on todella laaja, ja pinta-alan nähdessä kävijöitä on huomattavan vähän. Alueella sijaitsevan taukotuvan vieraskirjaan ilmestyy vuosittain noin 10-20 kirjoitusta joista osa on yhtiön tai Metsähallituksen omia kirjoituksia. Suurin vuosittainen tapahtuma alueella on yhtiön järjestämät avoimet ovet jolloin paikallista väestöä saapuu alueelle tutustumaan tutkimustoimintaan ja siitä saatuihin tuloksiin.

6.4.3 Suojeluhistoria

Mustiaapa-Kaattasjärven alueen kosteikkoalue, Kaunismaan luonnonhoito-metsä ja Palokkaan vanhojen metsien suojelualue sisällytettiin Mustiaapa-Kaattasjärvi-nimisenä 20.8.1998 annettuun valtioneuvoston päätökseen Suomen ehdotuksesta Euroopan unionille alueista, jotka voitaisiin sisällyttää Natura 2000-verkostoon.

Mawsonin käsityksen mukaan Mustiaapa-Kaattasjärven Natura 2000 -alueen historiallinen tausta käy ilmi Metsähallituksen 12.4.1973 antamasta päätöksestä jolla perustettiin Mustiaavan luonnonhoitometsä, Kaattasjärven havaintometsä (ojitusrauhoidusalue) ja Kaattasjärven aarnialueen suojelualueet.

Mustiaava-Kaattasjärven aluetta suojeltiin lailla eräiden valtion omistamien alueiden muodostamisesta soidensuojelualueiksi (852/1988) ja siihen liittyvällä asetuksella (852/1988). Palokas-nimellä tunnettu alue jätettiin tämän suojelupäätöksen ulkopuolelle, sillä se ei ole kosteikkoalue. Metsähallitukselta (Esa Härkönen 12.4.2018) saatujen tietojen mukaan edellä mainitun lain säätämisen yhteydessä jäljelle jääneistä alueista muodostettiin Kaunismaan luonnonhoitometsä tai ne sisällytettiin siihen. Metsähallituksen (Esa Härkönen 12.4.2018) mukaan Kaunismaan luonnonhoitometsä lakkautettiin Metsähallituksen aluejohtajien 21.4.1997 antamalla päätöksellä. Metsähallituksen (Esa Härkönen 12.4.2018) mukaan nämä alueet muodostavat nykyisin osan Palokkaan vanhojen metsien suojelualueesta (AMO 120201).

Palokkaan vanhojen metsien suojelualue sisältyi työryhmän mietintöön III vanhojen metsien alueiden suojelusta. Mietinnön liitteenä olevan kartan mukaan Palokkaan alue käsittää 2 894 hehtaaria josta 1 107 hehtaaria on metsämaata.

Alue sisällytettiin Natura 2000 -verkostoon joten Metsähallitus on sisällyttänyt joitain alueita Metso-ohjelmaan Metsähallituksen tekemien päätösten nojalla.

6.4.4 Nykyinen suojeluasema

Mustiaapa-Kaattasjärven Natura 2000 -alue käsittää sitä koskevan NATA-lomakkeen mukaan 6 117 hehtaaria josta vesialueiden osuus on 384 hehtaaria. Alue koostuu pääasiassa vuonna 1988 perustetusta ja 3 067 hehtaarin kokoisesta Mustivaara-Kaattasjärven soidensuojelualueesta ja 2 915 hehtaarin kokoisesta Palokkaan vanhojen metsien suojelualueesta (AMO120201). Näiden lisäksi on olemassa 221 hehtaarin kokoinen alue joka NATA:n mukaan kuuluu Natura 2000 -alueeseen muttei Palokkaan vanhojen metsien suojelualueeseen. Alueella on SL-merkintä lainvoimaisessa Länsi-Lapin maakuntakaavassa, jossa se on merkitty myös kaivostoiminnan kehittämisen vyöhykkeeseen kuuluvaksi (ek).

Valtioneuvoston 26.3.1981 pidetyn ja soidensuojeluohjelman täydennystä koskevan yleisistunnon pöytäkirjan mukaan suojelumääräykset sellaisille alueille, jotka on jo rauhoitettu Metsähallituksen tekemien päätösten nojalla, laaditaan noudattamalla olemassa olevien suojelupäätösten tarkoitusta ja sisältöä. Lisäksi todetaan kuitenkin myös, että Metsähallituksen suojelupäätösten mukainen lupamääräys ei välttämättä ole riittävä arvokkaimpien kosteikkojen suojelemiseksi, sillä ne eivät ole yhtä sitovia kuin kumotun luonnonsuojelulain mukaiset lupamääräykset. Valtioneuvoston 26.3.1981 pidetyn yleisistunnon pöytäkirjan sivulla 389 todetaan, että soidensuojeluohjelman täydennykseen sisällytetään seuraavat Metsähallituksen päätöksen nojalla rauhoitetut alueet: Kaattasjärven aarnialue, Kaattasjärven ojitusrauhoidusalue ja Mustiaavan luonnonhoitometsä. Pöytäkirjan perusteella kosteikot käsittävät 2 220 hehtaaria edellä mainituista alueista. Lisäksi 672 hehtaarin kokoinen alue määriteltiin valtion omistamaksi kosteikoksi.

Kuten kohdassa 6.4.3 on todettu, Metsähallitus on ilmoittanut Mawsonille, että Kaattasjärven aarnialueen, Kaattasjärven ojitusrauhoidusalueen ja Mustiaavan luonnonhoitometsän alueista, joita ei käytetty silloin, kun Mustiaava-Kaattasjärven soidensuojelualue perustettiin lain ja asetuksen nojalla, muodostettiin Kaunismaan luonnonhoitometsä tai ne sisällytettiin siihen ja tästä alueesta muodostui myöhemmin Palokkaan vanhojen metsien suojelualue (AMO 120201).

Metsähallituksen Esa Härkönen on toimittanut Mawsonille Metsähallituksen Länsi-Lapin aluejohtajien päätöksen jonka mukaan aluejohtajat ovat 21.4.1997

päättäneet muuttaa noin 341 hehtaarin kokoisen Kaunismaan luonnonhoitometsän talousmetsäksi samalla päätöksellä jolla noin 427 hehtaarin kokoinen Kaitajärven luonnonhoitometsä muutettiin aarnialueeksi. Metsähallituksen aluejohtajien huhtikuussa 1997 tekemä päätös ei muodosta oikeusperustetta päätökselle. Uusi luonnonsuojelulaki astui voimaan 1.1.1997. Vuonna 1997 Metsähallituksen toimintaan sovellettiin Metsähallituksesta annettua lakia (1169/1993), Metsähallituksesta annettua asetusta (1525/1993) ja muun muassa luonnonsuojelualueiden hankinnasta, hallinnasta ja hoidosta annettua asetusta (296/1996). Uusi luonnonsuojelulaki keskitti luonnonsuojeluun liittyvät päätökset YM:lle ja alueellisille ympäristöviranomaisille. Uuden luonnonsuojelulain myötä Metsähallituksella on edelleen lain 23 §:n mukainen oikeus perustaa luonnonmuistomerkki. Metsähallituksella ei kuitenkaan ole oikeutta kumota vanhoja suojelupäätöksiä. Tällainen oikeus ei käy myöskään ilmi vuonna 1997 voimassa olleista laista ja asetuksesta Metsähallituksesta tai edellä mainitusta luonnonsuojelualueita koskevasta asetuksesta. Voidaan pitää siis epätodennäköisenä, että Metsähallituksen aluejohtajilla vuonna 1997 oli oikeus muuttaa Kaunismaa luonnonhoitometsää koskevaa suojelupäätöstä. Tämä tarkoittaa siis sitä, että alkuperäinen päätös on edelleen voimassa. Palokkaan vanhojen metsien alue tai osa siitä on näin ollen jo rauhoitettu suojelupäätöksen nojalla.

Edellä mainitun lisäksi osia Mustiaapa-Kaattasjärven Natura 2000 -alueesta on myös sisällytetty Metso-ohjelmaan Metsähallituksen antamien päätösten nojalla.

6.4.5 VN asetus

Perustelumuistion taulukon 1 mukaan Mustiaapa-Kaattasjärven Natura 2000 -alueen oleellinen osa on 3 040,7 hehtaaria ja ehdotetun asetuksen nojalla suojeltava alue olisi 3 559,7 hehtaaria. Ehdotetun asetuksen mukainen ja 433,9 hehtaarin alue on nimeltään METSO 10000 (valtion omistamia maita koskeva METSO-toimintaohjelma alue 2009).

Kuten edellä on jo useaan kertaan todettu, esittelijämuistiossa käydään asioita läpi hyvin yleisellä tasolla. Siinä ei myöskään analysoida tapauskohtaisesti vaikutuspiiriin lukeutuvia alueita. Esittelijämuistion sivulla 3 todetaan yksinkertaisesti, että ehdotetut alueet täyttävät LSL:n 10 §:ssä säädetyt edellytykset ja hie-man yli yhden sivun verran on selostettu kuinka YM on päätenyt tähän lopputulokseen. Kun otetaan huomioon, että Asetusluonnoksien tarkoituksena on siirtää noin 72 000 hehtaaria tiukan suojelun järjestelmään, perustelut ovat täysin riittämättömiä, eikä edellä kohdassa 3 esitettyä hyvän säädösvalmistelun periaatteita ole noudatettu.

Viittaamme Palokkaan osalta myös muuhun edellä kohdassa 6.3.5 todettuun.

6.4.6 Lisäsuojelutoimenpiteiden tarve

Mustiaapa-Kaattasjärven Natura 2000 -alueen omistaa NATA-lomakkeen mukaan Suomen valtio ja sitä hallinnoi Metsähallitus.

Mawson katsoo jäljempänä esitettyyn perustuen YM:n ehdottaman suojelua koskevan asetuksen olevan suhteellisuusperiaatteen vastainen. Toisin sanoen YM käyttää tavoitteen saavuttamiseksi keinoja, jotka ovat liioiteltuja ja rajoittavat tarpeettomasti muuta maankäyttöä. Luontoarvot joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon, ovat jo suojeltuja tai niitä voidaan suojella vähemmän rajoittavin keinoin.

Mawson toteaa, että LSL 68 §:n mukaisesti Suomella on velvollisuus suojella Natura 2000 -alueita suojelutavoitteitaan vastaavalla tavalla. Euroopan komission Natura 2000 -alueiden hallintaa koskevan ohjeistuksen ja edellä kohdassa 3.3.2 tarkemmin esitetyn mukaisesti suojelutoimenpiteitä voi olla ainakin kahdenlai-

sia: i) tarpeelliset lainsäädännölliset, hallinnolliset tai sopimusoikeudelliset toimenpiteet ja ii) tarvittaessa tarkoituksenmukaiset käyttösuunnitelmat. Kuten hallituksen esityksessä 77/2014 on todettu, sellaisilla Natura-alueilla, joihin ei liity erityisiä toimenpidetarpeita, NATA-arviointia voidaan jo sellaisenaan pitää riittävänä suojelun toimeenpanovälineenä.

Kuten edellä kohdassa 6.4.4 on todettu, ehdotetun asetuksen kartassa määritellyn Palokkaan alueen rasiitteina ovat jo suojelutoimenpiteet. Nykyisiin suojelutoimenpiteisiin lukeutuvat maakuntakaava, Kaunismaan luonnonhoitometsää koskeva Metsähallituksen suojelupäätös sekä METSO-ohjelmaan ja NATA-arviointiin liittyvät Metsähallituksen päätökset. Mawsonin mielestä tämän alueen suojelutoimenpiteet voidaan saavuttaa olemassa olevilla suojelutoimenpiteillä. YM ei ole myöskään todennut Perustelumuiistossa miksi lainsäädännöllinen toteuttamiskeino on valittu ensisijaiseksi vaihtoehdoksi. Lainsäädännöllisten toteuttamiskeinojen käyttöä ei myöskään ole perusteltu valtioneuvoston 5.12.2018 annettuun päätökseen sisältyvässä Natura-lomakkeessa jossa todetaan yksinkertaisesti näin: *”Suurin osa alueesta on toteutettu muodostamalla siitä luonnon-suojelulain mukainen suojelualue. Muun alueen suojelu tullaan toteuttamaan myös luonnonsuojelulain nojalla.”* Tämän tyyppinen selittävä toteamus, jota ei ole perusteltu millään tavoin, ei ole hyvää hallintokäytäntöä tai hyvää lainvalmistelua. Euroopan komissio korostaa luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan soveltamista koskevissa ohjeissaan yleisön osallistumisen ja julkisen keskustelun tarvetta suojelutoimenpiteiden ja suojelutoimien toteuttamisen osalta. Toimintatapa on myös tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (*Århusin yleissopimus*, SopS 122/2004) tavoitteiden vastainen.³⁹

Kuten edellä kohdassa 6.4.1 on todettu, Palokkaan vanhojen metsien alue on suurimmaksi osaksi tyypillinen länsilappilainen metsäalue ja suurimmaksi osaksi alueen luontoarvot kehittyvät parhaiten kun alueen annetaan ikääntyä itsenäisesti. Mawsonin mukaan edellä esitetty hallinnolliset suojelutoimenpiteet ovat sellaisinaan riittäviä varmistamaan, että luontoarvot, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon, eivät vaarannu ottaen huomioon, että vanhojen metsien alueet eivät vaadi paljonkaan aktiivista hoitoa. Alue on myös kokonaan Metsähallituksen omistuksessa, jolloin vanhojen metsien alueisiin ei enää kohdistu pääasiallista uhkaa (hakkuuta).

Kuten edellä kohdassa 6.4.1 on todettu, Palokkaan alueeseen sisältyy joitakin alueita, joiden luontoarvot ovat vähemmän tavanomaisia Länsi-Lapissa. Mawson on sitä mieltä, että jos nykyisten suojelutoimenpiteiden lisäksi on tarpeen soveltaa muita suojelutoimenpiteitä jäljempänä määritellyt ja kuvaillut alueet tulisivat kysymykseen.

6.5 Kaitajärvi

Kaitajärven asetusehdotusalue sijoittuu osittain Mawsonin malminetsintäluupahakemusalueen ML2014:0100 Kaitajärvi E-M-W päälle. Yhtiöllä ei ole tällä hetkellä tiedossa, että Kaitajärven alueelle sijoittuisi sellaisia luontoarvoja joihin malminetsinnällä voitaisiin vaikuttaa. Alueen lisäsuojelu ei ole tarpeen niiltä osin kuin yhtiön tutkimusalueet sijoittuvat päällekkäin suojeluasetusehdotuksen kanssa. Kaitajärven alueeseen kohdistuvat maankäytön paineet eivät ole muuttuneet eikä perinteisillä maankäyttömuodoilla muuteta alueen ekologiaa tai niitä toimintoja jotka ylläpitävät alueen tuottamia ekosysteemipalveluja.

³⁹ Muistio, s. 6

Kuten yllä on tuotu esille, Mawsonin kiinnostuksen kohteena olevilla alueilla Luontodirektiivin 6 (1) artiklan tarkoittamat tarvittavat suojelutoimenpiteet ovat jo olemassa. Jos Asetusluonnoksia olisi valmistettu asianmukaisesti ja jos Asetusluonnoksista olisi suoritettu EU-lainsäädännön ja oikeuskäytännön edellyttämä SOVA-arviointi YM olisi omassa valmistelussaan voinut ottaa huomioon jo olemassa olevat ”tarvittavat suojelutoimenpiteet⁴⁰”. Metsähallituksen ilmeinen tarve tehostaa hallintoaan ei ole lainmukainen syy alueiden perustamiselle kansallisiksi luonnonsuojelualueiksi. Kuten professori Mäenpää on asiantuntijalausunnossaan, liite D, tuonnut esille ”[P]erustamisasetuksen valmistelussa ja sen vaikutusten arvioinnissa on edellä esitettyjen lähtökohtien mukaisesti otettava huomioon myös muut kuin yksinomaan luonnonsuojeluun liittyvät intressit ja vaikutukset. Tällaisia intressejä ovat erityisesti luonnonvarojen kestävä käyttö kuten malminetsintä ja kaivostoimintaan liittyvät intressit, mikäli perustamisasetuksella voi olla vaikutusta niihin valmistelun kohteena olevalla alueella.” Kuten yllä on tuotu esille YM:n on omassa toiminnassaan noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Tältä osin on myös huomioitava, että Europan komissio katsoo etteivät Natura 2000 -alueet lähtökohtaisesti ole tiukan suojelun alueita⁴¹. YM toimii tässä tosin perustelematta käsitystään ja suhteellisuusperiaatteen vastaisesti. YM on perustamassa laajoille alueille uusia tiukan suojelun alueita, vaikka alueiden ekologiset vaatimukset eivät (ainakaan Mawsonin kiinnostuksen kohteena olevilla alueilla) edellyttäisi tiukkaa suojelua. Mawson pyytää YM:tä huomiomaan, että virkamiehen on myös säädösvalmistelussa perustuslain 2 § 3 momentin mukaisesti noudatettava tarkoin lakia.

Helsingissä 10. päivänä toukokuuta 2019

MAWSON OY

Laati


Matias Wallgren
asianajaja, Helsinki


Heidi Malmberg
asianajaja, Helsinki

⁴⁰ Luontodirektiivi artikla 6(1)

⁴¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm

Liitteet

- (A)** Karttaliite - suojelun ulkopuolelle jätettävät alueet
- (B)** Karttaliite - olemassa olevat suojelutoimenpiteet ovat riittävät
- (C)** Karttaliite - alueen mineraaliarvot ovat luonnonsuojeluarvoja arvokkaampia (sisältää salassa pidettävää lajitietoa)
- (D)** Asiantuntijalausunto – professori Olli Mäenpää 30.5.2018
- (E)** Asiantuntijalausunto - professori Maria Rosário Partidário 8.6.2018
- (F)** Kaavio - uusi luvitusjärjestelmä käytännössä
- (G)** Kartta - malminetsintäalueet
- (H)** Economic potential of the Rompas-Rajapalot project 11.4.2018
- (I)** Karttaliite - Palokas luontoarvot (sisältää salassa pidettävää lajitietoa)