

VALITUS ja VAATIMUS TÄYTÄNTÖÖNPANON KIELTÄMISEKSI 9.2.2018

Suomen Luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry
Kansankatu 8
96100 Rovaniemi
puh. 040 823 2443
sähköp. lappi@sll.fi

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

pohjois-suomi.hao@oikeus.fi

Päätös johon haetaan muutosta

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) päätös malminetsintäluvasta (jatkoaika) ja sitä koskevasta täytäntöönpanomääräyksestä 12.1.2018, lupatunnus ML2013:0041, alueen nimi Kairamaat 2-3 (liite 1)

Selvitys valitusajasta

Päätös on annettu 12.1.2018 ja valitusaika (30 vrk) lasketaan sitä päivää lukuun ottamatta, huomioiden että 11.2. on sunnuntai. Siten valitusaika päättyy 12.2.2018.

Vaatimukset

Ensisijaisesti vaadimme Tukesin päätöksen ML2013:0041 kumoamista luonnonsuojelu- ja kaivoslain vastaisena.

Toissijaisesti vaadimme asian palauttamista lupaviranomaiselle uuteen käsittelyyn, kunnes edellytyksenä oleva Natura-arviointi on asianmukaisesti saatettu loppuun.

Lisäksi vaadimme Tukesin samalla päätöksellä myöntämän täytäntöönpanomääräyksen välitöntä kumoamista. Malminetsintä on alueella kiellettävä, kunnes luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen arviointi on saatu asianmukaisesti päätökseen ja valituksemme on ratkaistu.

Tausta

Hankealueen lupahakemusalueista Kairamaat 2-3- malminetsintäalue sijaitsee käytännössä kokonaisuudessaan Mustiaapa-Kaattasjärven Natura-alueella (FI 130 1301). Kyseisen Natura 2000- alueen suojeluperusteina on lukuisia lintulajeja, saukko, viitasammakko, uhanalaisia lajeja ja useita luontotyyppejä. Lupa-alue sisältyy kokonaisuudessaan vanhojen metsien suojelualueelle. Mawson Oy on tehnyt alueella malminetsintätutkimusta vuodesta 2010 lähtien ja hakee alueelle jatkolupaa.

Mawsonin malminetsintäaikajaksot asian selkeyttämiseksi:

Valituksessa ilmaisu	käytettävä	Etsintäaika	Selvitys Mawsonin tekemistä toimenpiteistä
Ennen ensimmäistä lupaa		1.6.2010 – 26.9.2011	Etsintäyötä ilman lupaa. Mawsonin 19.7.2013 päivätyn hakemuksen mukaan Mawson on tehnyt tänä aikana mm. moreenitutkimuksia ja uraaninäytteenottoa.
Ensimmäinen lupa		31.10.2011- 30.10.2014	Tukesin valtauspäätös 31.10.2011 KaivNro 8837 . Mawsonin 19.7.2013 päivätyn hakemuksen mukaan Mawson on tehnyt tänä aikana mm. syväkairauksia Kairamaat 1 ja 3 alueilla, yhteensä 90 reikää ja yhteensä 8.159,60 metriä.
Jatkolupa 20.9.2016		20.9.2016- 3.10.2017	Tukesin malminetsintälupa (ML2013:0014), ennen lupaa yhtiö teki malminetsintätutkimusta Tukesin täytäntöönpanomääräyksen (3.10.2014) nojalla.

Perustelut malminetsintäluvan kumoamiseksi*Lupaharkinnan yleiset lähtökohdat*

Riittävät ja asianmukaiset kartoitukset ja selvitykset ovat välttämätön edellytys sille, että malminetsinnän vaikutuksia Mustiaapa – Kaattasjärven Natura-alueella voidaan arvioida. Sama koskee mahdollisesti myönnettävän luvan lupamääräyksiä. Tukes on myöntänyt malmisetsintäluvan puutteellisiin selvityksiin perustuen. Erytisen merkittävä tosiseikka tältä osin on vaadittavan Natura-arvioinnin puutteellisuus, sillä sekä ELY-keskus että Metsähallitus edellyttävät lausunnoissaan arvioinnin täydennystä, ennen kuin vaikutukset Natura-alueen suojeluarvoinhin ovat arvioitavissa. Arvioinnin ollessa vielä puutteellinen, lupaa ei varovaisuusperiaate huomioon ottaen voi myöntää. Menettelytapa, jossa lupa myönnetään ennen Natura-arvioinnin päättymistä, ei vastaa lainsäädännön vaatimuksia.

Natura-arvioinnin ja selvitysten puutteet – kaivoslain 11 §:n ja luonnonsuojelulain 65 §:n vastaisuus

Malminetsintäluvan edellytyksistä säädetään kaivoslain 11 §:ssä. Sen mukaan malminetsinnästä ei saa aiheutua esimerkiksi merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa eikä harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista. Näiden edellytysten täyttymistä arvioitaessa on keskeinen merkitys asianmukaisilla kartoituksilla.

Kaivoslain 3 §:n mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on lisäksi noudatettava mm. luonnonsuojelulakia. Luonnonsuojelulain 64 a §:n mukaan Natura-alueen merkittävä heikentäminen on kielletty. Saman lain 65 §:n 1 momentin mukaan ”jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue

on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan *on asianmukaisella tavalla* arvioitava nämä vaikutukset. Saman pykälän 2 momentin mukaan ”luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän *viranomaisen on valvottava*, että 1 momentissa tarkoitettu arviointi tehdään”.

Katsomme, että asiassa tehty Natura-arviointi ei ole lain tarkoittamalla tavalla asianmukainen ja riittävä, eikä viranomaisen olisi siten tullut myöntää hankkeelle lupaa. Lupahakemuksen yhteydessä tehty Natura-arviointi on Lapin ELY-keskuksen ja Metsähallituksen lausuntojen (liitteet 3 ja 4) mukaan edelleen puutteellinen eikä myöskään malminetsintäsuunnitelmasuunnitelmaa ole päivitetty lupaprosessin yhteydessä vastaamaan muutettua lupahakemusta. Päätöksessä olevien tietojen mukaan hakija on viimeksi täydentänyt hakemustaan 15.11.2017. ELY-keskus ja metsähallitus ovat vastanneet täydennykseen 14.12.2017 ja 20.12.2017, joissa molemmat ovat todenneet Natura-arvion olevan yhä puutteellinen ja vaativan täydennystä. ELY-keskuksen ja metsähallituksen lausunnot on siis annettu hakijan viimeisen täydennyksen jälkeen. Tästä huolimatta Tukes on myöntänyt luvan ja antanut myös lainvastaisen määräyksen täytäntöönpanosta.

Vaikka Tukes on asiassa päätöksen tekevä lupaviranomainen, on toimivaltaisena ympäristöviranomaisena toimivan ELY-keskuksen ja alueen haltijana toimivan Metsähallituksen eksplisiittisesti lausunnoissaan ilmaiseman täydentämisvaatimuksen ohittaminen selkeä virhe. Tukes ei omaa riittävää asiantuntemusta voidakseen tehdä päätöksen vastoin ELY-keskuksen ja Metsähallituksen lausuntoja. Vaikka Tukes on sisällyttänyt päätökseensä eräät ELY-keskuksen ja Metsähallitusten lausunnoissa esitetyt lupamääräysehdotukset, se ei kuitenkaan mainitse lainkaan näiden esittämiä laajempia huomioita Natura-arvioinnin puutteista tai täydentämisvaatimuksista. On hyvin kyseenalaista jättää nämä hakemuksen kannalta negatiiviset tekijät pois päätöksestä.

ELY-keskus ja Metsähallitus toteavat lausunnoissaan yksiselitteisesti, että Natura-arviota on vielä täydennettävä. Metsähallitus toteaa (liite 4, s. 4) antavansa lausuntonsa vasta kun Natura-arviointiprosessi on saatettu loppuun ja yhtiö on päivittänyt hakemuksensa vastaamaan muuttunutta hankekuvausta. Samoin ELY-keskus, joka toteaa (liite 4, s. 3) ettei se ei pidä Natura-arviointimenettelyä edelleenkaan loppuun käsiteltynä, koska siinä on yhä täydennystarvetta. Näin ollen voidaan katsoa, että kyseessä on myös hallintolain 31.1 §:n selvittämisvelvollisuus huomioon ottaen luonnonsuojelulain 65 §:n 2 momentin vastainen menettelyvirhe, koska lopullista lausuntoa asiassa ei ole annettu lausunnonantajasta riippumattomasta syystä. Luvan myöntänyt viranomainen (Tukes) ei ole päätöstä tehdessään huolehtinut riittävällä tavalla asian selvittämisestä, koska Natura-arviointi on yhä puutteellinen. Siten se ole LSL 65.1 §:n edellyttämällä tavalla asianmukainen, eikä LSL 66.1 §:n mukaiselle päätöksen tekemiselle ole ollut edellytyksiä.

Asian arvioinnissa on otettava huomioon myös vallitseva oikeuskäytäntö. Esimerkiksi KHO:n päätöksessä 26.1.2009 on linjattu, että vaikutukset Romppaiden ja Mustiaapa-Kaattasjärven Natura 2000 -alueiden suojeluperusteena oleviin lajeihin, luontotyyppeihin ja Natura-alueen yhtenäisyyteen, tulee olla selvillä jo valtausta koskevaa päätöstä tehtäessä, eikä sitä voida jättää myöhempien menettelyiden varaan. Käytännössä sama linjaus on tehty Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksessä 15.12.2014, jossa oli kyse Tukesin myöntämästä malminetsintäluvasta (ML2012:0036) Sakatti Mining Oy:lle. Päätöksessä todetaan seuraavalla tavalla:

”Valituksenalainen päätös on perustunut 6.2.2013 päivättyyn Natura-arviointiin, jossa ei ole selvitetty ja arvioitu tutkimustoimenpiteiden vaikutuksia edellä mainittujen 140 kairauspisteen osalta. Valituksenalaista päätöstä tehtäessä Tukesilla ei siten ole ollut käytettävissään luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentissa ja luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua asianmukaista Natura-arviointia hankkeen kokonaisvaikutuksista.”

Käsillä oleva valituksenalainen lupapäätös on tähän verrattavissa, koska asiassa toimivaltaiset viranomaiset katsovat, että Natura-arviointia tulee vielä täydentää, ennen kuin arviota vaikutuksia voidaan tehdä.

Arvioinnin asianmukaisuuteen vaikuttaa myös Metsähallituksen ja ELY-keskuksen toteamus Natura-arvioinnin vaikeaselkoisuudesta, minkä vuoksi sitä tulisi selkeyttää ja koota yhdeksi dokumentiksi. Yksityiskohtaisen malminetsintäsuunnitelman puuttuessa ei ole myöskään kyetty tarkentamaan pääkulkureittien lisäksi kairauspaikoille johtavia vaihtoehtoisia reittejä eikä sulanmaan aikaisten kairausten sijainteja. Metsähallituksen lausunnon mukaan keskeinen arviointiin liittyvä epävarmuus liittyy myös siihen, että kartoituksia ei ole kohdennettu kairauspaikoille eikä siten voida tietää riskiä uhanalaisten lajien esiintymispaikkojen puutteista. Myös luontotyyppikohtaisista arvioista puuttuvat kulkemisen vaikutukset sekä päällekkäisyydet Natura-luontotyyppien kanssa ja luontodirektiivin lajeihin kohdistuvissa vaikutusten arvioinnissa on Metsähallituksen mukaan edelleen puutteita. Selvitysten puutteet ja paikkatietohallinnan vajavaisuudet ovat toiminnan epävarmuustekijä, mikä tulee ottaa luonnonsuojelulain 66 §:n mukaisessa lupaharkinnassa huomioon.

Luonnonsuojelulain 66 §:n vastaisuus

Luonnonsuojelulain 66 §:n 1 momentin mukaan ”Viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.” Tukes toteaa päätöksessään (s. 4), että ”Natura-arviointi ja siitä tehty lausuntomenettely ei osoita hankkeen esitetyn suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon”. Tämä toteamus on harhaanjohtava ja virheellinen. Kuten olemme edellä todenneet, arviointi- ja lausuntomenettely on yhä puutteellinen ja keskeneräinen. Koska arviointi- ja lausuntomenettely on yhä kesken, ei ole myöskään edellytyksiä arvioida sitä, heikentääkö hanke alueen luontoarvoja kielletyllä tavalla vai ei. Arvioinnin keskeneräisyys ei ole syy todeta, ettei vaikutuksia ole esitetty. Päinvastoin, päätöksenteosta tulee pidättäytyä kunnes epävarmuudet on riittävästi poistettu.

Lupaharkinnassa on luonnonsuojelulain 66 §:n osalta kiinnitettävä erityistä huomiota hankkeen korkeaan hyväksymiskynnykseen, jota on merkittäväällä tavalla täsmennetty Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (mm. C-127/02, *Waddenzee* ja C-258/11, *Sweetman*). Asiaa ei kuitenkaan ole Tukesin lupapäätöksessä millään tavoin käsitelty. Mainittujen unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteella suunnitelmat tai hankkeet on ensinnäkin arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin, *mikäli objektiivisten seikkojen perusteella ei ole poissuljettua, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa*. Vaikka tämä koskee 6 artiklan 3 kohdan ja LSL 65 §:n mukaista arviointivelvollisuuden määräytymistä, se on huomioitava myös saman hankkeen hyväksymispäätöksessä, koska se määrittää vaikutusten merkittävyyden arviointia. Ratkaisussa todetaan edelleen, että mikäli suunnitelmasta tai hankkeesta kyseisen alueen koskemattomuudelle aiheutuvien *haitallisten vaikutusten puuttuminen on*

epävarmaa, suunnitelma tai hanke voidaan hyväksyä vain sillä edellytyksellä , että *toimivaltainen viranomaisena on varma siitä, ettei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä siitä , että haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen ei aiheudu.* On selvää, että tässä malminetsintä lupaa koskevassa Tukesin päätöksessä tämä edellytys ei täyty, koska jo arviointi itsessään on keskeneräinen. Näin ollen ei myöskään ole varmuutta siitä, ettei haitallisia vaikutuksia kyseiselle Natura-alueelle aiheudu. Tältä osin päätös on siten lainvastainen.

Syväkairausta Natura-alueella koskevien ohjeiden puutteet

Päätöksen ohjeet vaikutuksia lieventävistä toimista (s. 11–12) ovat epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Tukes esimerkiksi toteaa, että kotkan vaihtopesän ympäristössä (>150 m) saa harjoittaa hakemuksen mukaista syväkairausta 15.2.-25.3., mikäli havaintoa linnusta ei tehdä. ELY-keskuksen lausunnossa kuitenkin (14.12.2017) ehdotetaan, että malminetsintätoiminnasta tulee vetäytyä 1100 metrin suojavyöhykkeellä siihen saakka, että Metsähallituksen petoasiantuntija ilmoittaa toiminnan jatkamisen olevan mahdollista ilman riskiä pesinnän vaarantumisesta.

Ohjeissa myös todetaan, että Natura-alueella sallitaan syväkairaus raskailla laiteilla vain talviaikana, kohteen ollessa jäätyneenä ja riittävän lumipeitteen suojaamana. Toisaalla kuitenkin todetaan, että Natura-alueella reittien pohjat tulee tampata/jäädyttää, mikäli ne eivät ole lumen suojaamia tai jäätyneet riittävästi ennen siirtymistä alueelle. Nämä ohjeet ovat ristiriidassa keskenään.

Maanpinnan kantavuuden ohjeistuksessa on myös otettava huomioon joulukuussa 2016 tapahtunut onnettomuus, jossa Mawson Oy:n kaivinkone upposi ja myös apuun tullut tamppari paloi Mustiaapa-Kaattasjärven Natura-alueella. On ensijaisen tärkeää huolehtia siitä, että vastaavaa ei pääse uudestaan tapahtumaan. Tältä osin lupamääräykset eivät ole riittäviä.

Metsähallituksen 20.12.2017 päivätyn lausunnon mukaan Mawson Oy ei ole myöskään toimittanut Metsähallituksen pyynnöistä huolimatta kasvillisuuden seurantaan varten perustetuilta ruuduilta kerättyä aineistoa. Mawson Oy on ainoana yhtiönä Lapin Luontopalveluiden alueella viime lupakautena kairannut kevyellä kairauslaitteistolla myös sulan maan aikana. Toiminnan vaikutusten kuvaaminen ja seuranta on osa luontotyyppien vaikutusten arviointia.

Malminetsintäluvan lupamääräysten puutteet

Edellä esittämiemme näkökohtien pohjalta toteamme, että päätöksen lupamääräykset ovat monin paikoin puutteellisia ja tulkinnanvaraisia. Lupamääräyksissä annetaan ennemminkin suosituksia kuin määräyksiä ja ne ovat muotoilultaan avoimia. Päätös on lupamääräysten osalta vaikeaselkoinen, sillä päätöksestä on vaikeaa saada käsitystä lupamääräysten täsmällisestä sisällöstä. Esimerkiksi viitasammakon osalta lupamääräyksistä ei käy riittävällä täsmällisyydellä ilmi, miten laajoiksi näiden lisääntymis- ja levähdyspaikat katsotaan ja millaiset toimenpiteet niiden lähistöllä on kielletty. On otettava huomioon, että nämä alueet ovat pelkkiä lammikoita laajempia ja niiden hävittämis- ja heikentämiskielto on voimassa suoraan lain nojalla. Tästä tulisi siksi antaa selkeämpiä määräyksiä, jotta voidaan varmistua siitä, ettei kieltoa rikota.

Lupamääräys 4: Lupaprosessin aikana ei ole päivitetty jättesuunnitelmaa uusien suunnitelmien mukaiseksi, joten lupamääräys 4 ei täyty.

Lupamääräys 5: Pelkkä tiedottamisvelvollisuus viranomaisille ei ole riittävää. Toimittaessa suojelualueella toimijan tulee neuvotella Metsähallituksen Luontopalvelujen ja Lapin ELY-keskuksen luonnonsuojeluyksikön kanssa tarkemmasta suunnitelmasta.

Lupamääräys 8: Koska asiassa ei ole hankittu riittäviä selvityksiä, ei myöskään voida todeta, ettei kaivoslaissa tai luonnonsuojelulaissa kiellettyjä vaikutuksia ole.

Lupamääräys 9: Tukes on katsonut päätöksessään (s. 7), että ”Tutkimusalueella suoritettuja luontokartoituksia ja niiden pohjalta tehtyjä vaikutusten arviointeja voidaan pitää riittävinä suunniteltuihin toimenpiteisiin nähden.” Kuten edellä esitimme, Tukesin johtopäätös on kyseenalainen. Tukesilla ei ole riittävää asiantuntemusta luonto- ja lajiselvityksissä, eikä se ole ottanut riittävästi huomioon asiantuntijatahojen (ELY ja Metsähallitus) lausuntoja.

Maakotkan pesä

Maakotkan pesän osalta päätöksessä viitataan Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden aiempaan päätökseen 22.5.2017. Päätöksessä katsottiin, ettei kyseinen pesä olisi ollut kotkan elämäkierron kannalta tärkeä paikka, eikä myöskään säännöllisessä käytössä, joten sen ei katsottu tarvitse van luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentin mukaista poikkeuslupaa. Ensinnäkin on huomattava, että kyse on vain hallinto-oikeuden tulkinnasta, joka voidaan kyseenalaistaa. Se, että päätöksestä ei valitettu, koska pesintää ei tapahtunut, ei anna aihetta laajempiin johtopäätöksiin. Toiseksi, ottaen huomioon KHO:n päätökset 2015:3 sekä 2015:124, voidaan asiasta esittää myös vastakkainen käsitys. On myös jokseenkin kummallista, ettei mainitussa Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksessä ole otettu huomioon näitä aiemmin annettuja KHO:n päätöksiä, ainakaan tekstissä mainiten. Katsomme että maakotkan pesäpuun määrittely ja sen potentiaalisen häirinnän tulkinta on hallinto-oikeuden päätöstä laveampaa.

Edellä esitetyn valossa malminetsintäpäätöksen maakotkan pesän 150 metrin suojavyöhykettä koskeva määräys on riittämätön. Suojavyöhyke on liian suppea, koska toiminta näin lähellä potentiaalista pesää saattaa jo itsessään estää maakotkan hakeutumisen pesään. Etenkin em. KHO:n päätösten ja lintudirektiivin tulkintavaikutuksen valossa voidaan katsoa, että kyse on luonnonsuojelulain 39 §:n 1 ja 2 momenteissa kielletystä tahallisesta häiritsemisestä, eikä lupaa tälläkään perusteella voida myöntää. Vähintäänkin päätöksen lupamääräykset tulisi maakotkan osalta muuttaa ELY-keskuksen ehdotuksen mukaisesti siten, että malmisetsintää ei tehdä 1100 metrin suojavyöhykkeen sisällä 15.2. lukien, kunnes Metsähallituksen petoasiantuntija ilmoittaa toiminnan jatkamisen olevan mahdollista ilman riskiä pesinnän vaarantumisesta. Mutta luonnonsuojelulain 49 §:n sisältämä heikentämis- ja hävittämiskielto on voimassa suoraan lain nojalla, joten se on otettava joka tapauksessa toiminnassa huomioon.

Perustelut täytäntöönpanomääräyksen välittömälle kumoamiselle

Yleistä

Tukes on antanut päätöksen yhteydessä myös määräyksen sen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta. Päätös on välittömästi kumottava ja kiellettävä toimenpiteiden suorittaminen alueella, kunnes valitusasia on ratkaistu. Muussa tapauksessa päätös tekee muutoksenhaun hyödyttömäksi, koska alueen luontoarvot saattavat tuhoutua. Toisin kuin Tukes päätöksessään toteaa, alueen oloja on käytännössä mahdoton palauttaa ennalleen. Tätä seikkaa ei myöskään päätöksessä ole miltään osin perusteltu. Koska Natura-arvio on keskeneräinen, tietoa luontoarvoista ja niihin kohdistuvista vaikutuksista ei ole riittävästi, jotta täytäntöönpano voitaisiin sallia. Myöskään ELY-keskus ja Metsähallitus eivät lausunnoissaan puoltaneet täytäntöönpanomääräyksen antamista, koska ne katsovat malminetsinnän Natura-alueella edellyttävän lainvoimaista lupaa. Yhdymme tähän näkemykseen.

Perusteltu syy ja muutoksenhaun turvaaminen huomioitu puutteellisesti

Täytäntöönpanomääräys voidaan kaivoslain mukaan antaa vain perustellusta syystä, eikä se saa tehdä muutoksenhakua hyödyttömäksi. Tukes on kuitenkin päätöksessään viitannut laajasti vain hakijan esittämiin seikkoihin perustellun syyn käsillä olosta. Tukes ei kuitenkaan ole itse esittänyt perusteluja sille, miksi nämä syyt olisivat hyväksyttävissä. Hakija viittaa lähinnä toiminnan keskeytymisestä mahdollisesti seuraaviin taloudellisiin syihin, sekä itselleen että myös paikallistaloudelle. Hakija jopa toteaa yleisen edun edellyttävän täytäntöönpanon sallimista. Vaikka taloudelliset syyt saattavat osin olla todellisia, yleinen etu ei täytäntöönpanoa vaadi. Päinvastoin, yleistä etua edustaa Natura-alueen luontoarvojen turvaaminen ainakin siihen asti, kunnes arviointi on hyväksyttävä ja osoittaa ettei vaikutuksia ole. Arvioitaessa sitä, onko täytäntöönpanolle olemassa perusteltu syy, on otettava huomiin myös muut kuin hakijan esittämät syyt.

Tukesin olisi lupaviranomaisena tullut päätöksessään ottaa kantaa hakijan esittämiin taloudellisiin perusteisiin. Sen olisi pitänyt myös perustella näkemystään siitä, miksi se katsoo, ettei täytäntöönpano aiheuta muutoksenhakuoikeuden tosiasiallista kaventumista, koska olot ovat palautettavissa. Sen sijaan päätös näyttää tukeutuvan vain hakijan selvitykseen sekä jossain määrin yllättäen sen puolusteluun, että hakija on jo tehnyt mittavia selvityksiä. Tämä argumentaatio ei vakuuta, koska se toistaa vain hakijan näkemyksen. On myös huomioitava, että määrä ei korvaa laatua ja viranomaisten näkemys on, että arviointia on yhä täydennettävä.

Muita huomioita

Päätöksessä viitataan myös asiassa aiemmin annettuun KHO:n päätökseen (20.9.2016), jossa valitukset on hylätty. Tukes ei kuitenkaan perustele, miten se vaikuttaa juuri käsillä olevaan asiaan. Kyseisen KHO:n päätöksen osalta on huomioitava, että sen Natura-arviointia pidettiin esim. ELY-keskuksen lausunnossa riittävänä, toisin kuin nyt. Tämä muuttaa koko asetelman täysin toiseksi, eikä aiempi KHO:n päätös sellaisenaan sovellu tämän asian arviointiin. On kestäväntöntä ja myös oikeudellisesti perusteetonta sallia päätöksen täytäntöönpano Natura-alueella, vaikka asiaa valvovat viranomaiset ovat todenneet vaatimuksena olevan Natura-arvioinnin olevan yhä puutteellinen. Toisin kuin päätöksessä todetaan, annettujen tietojen keskeneräisyydestä johtuen toiminnan kaikki vaikutukset eivät ole arvioitavissa. Tämä vaikuttaa välittömästi myös muutoksenhaun turvaamisen edellytyksiin. Mikäli toiminta tuhoaa suojeluarvoja, niitä ei voi palauttaa.

Päätöksensä kohdassa ”Määräys päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta” Tukes toteaa (s. 16), että ’Luvan hakija on toimittanut kattavan Natura-arvioinnin malminetsinnän vaikutuksista’. Väite on harhaanjohtava, kuten jo edellä olemme esittäneet. Hakija on tehnyt 15.6.2017 päivätyn Natura-arvioinnin jälkeen useita täydennyksiä Natura-arvioon, joista ELY-keskus ja Metsähallitus ovat lausuneet useaan otteeseen (ks. liitteet). Lukuisat täydennykset (joista kaikkea ei ole ollut saatavilla tätä valitusta tehdessä) sekä epäjohdonmukaisesti laadittu hankekuvaus antavat erittäin sekavan kuvan lupaprosessista sekä toiminnan toteuttamisesta. Myöskään malminetsintäsuunnitelmaa ei ole päivitetty lupaprosessin yhteydessä.

Esimerkiksi Lapin ELY-keskus on nostanut aiemmassa lausunnossaan (19.6.2017) esiin mm. seuraavia seikkoja: Mawsonin hankekuvauksesta on vaikea muodostaa kokonaiskuvaa, Natura-arviossa malminetsintätutkimuksia ei ole esitelty lupakohtaisesti, arvioinnissa ei ole

ilmoitettu haettavana olevan lupajakson kestoja kullakin alueella, kairausten määriä, näytteenottopaikoilla käytettävää laitteistoa ja tarkkoja sijainteja ei ole esitetty eikä myöskään reitistöä ole tarkennettu, hankkeessa esitetyt tiedot eivät ole riittävän tarkat vaikutusalueen määrittelyn ja luontotyyppeihin ja lajien kohdistuvien merkittävyyden arvioimiseksi, esitettyjen aineistojen kattavuuteen ja käytettävyyteen liittyy epävarmuustekijöitä, käytetyssä herkkyyssuokituksessa on ristiriitaisuuksia ja puutteita ja yhteisvaikutusten arviointi on puutteellista.

Täydennysten jälkeen Mawson Oy on tarkentanut etsintäaluettaan sekä tarkentanut tietoja saukon, kahden luontodirektiivin liitteen II kasvilajin sekä lintudirektiivin liitteen I uhanalaisen lintulajin osalta. Viimeisimmässä lausunnossaan (14.12.2017) ELY-keskus ei kuitenkaan pidä Natura-arviointimenettelyä edelleenkin loppuun käsiteltynä, vaan toteaa arvioinnissa edelleen olevan täydennystarvetta. Lisäksi Ely-keskus toteaa, että hakijan tulisi päivittää lupahakemus vastaamaan muuttunutta malminetsintäsuunnitelmaa, jotta Natura-arviointi on kohdennettavissa oikein.

Metsähallitus puolestaan toteaa lausunnossaan (20.12.2017), että Mawson Oy:n toimittamat täydennysdokumentit eivät edelleenkin ole asianmukaisia ja riittäviä Natura-arviointiprosessia varten ja antaa lausuntonsa malminetsintälupasta vasta kun Natura-arviointiprosessi on saatettu loppuun ja malminetsintälupahakemus on päivitetty vastaamaan 15.11.2017 muuttunutta hankekuvausta. Näistä selvistä puutteista huolimatta Tukes on myöntänyt malminetsintälupalle jatkoajan sekä sitä koskevan täytäntöönpanomääräyksen.

Lapin luonnonsuojelupiiri katsoo, että Tukesin täytäntöönpanomääräys tulee välittömästi kumota. Natura-alueella tehtävän malminetsinnän tulee perustua lainvoimaiseen lupaan.

Yhteenveto

Päätös ja asiassa annettu täytäntöönpanomääräys eivät täytä niille kaivoslaissa ja luonnonsuojelulaissa asetettuja edellytyksiä. Kyseessä on EU:n Natura 2000 -verkoston kuuluva alue, jonka luontoarvojen merkittävä heikentäminen on kielletty. Varovaisuusperiaatteella on päätöksenteossa keskeinen, oikeuskäytännössä vakiintunut merkitys. Asiassa vaadittava LSL 65 §:n mukainen arviointimenettely on viranomaisten näkemyksen mukaan yhä keskeneräinen, joten toiminnan vaikutukset alueen suojeluarvoihin eivät myöskään ole arvioitavissa. On kyseenalaista, että lupaviranomainen toimii vastoin yleistä etua valvovan ja asiassa toimivaltaisen viranomaisen sekä alueen omistajana olevan metsähallituksen näkemystä, myöntäen luvan puutteellisiin selvityksiin perustuen. Tämä seikka ja sen mukanaan tuomat epävarmuustekijät ovat niin mittavia, että lupaviranomainen ei olisi saanut myöntää malminetsintälupaa eikä antaa sitä koskevaa täytäntöönpanomääräystä.

Näin ollen katsomme, että myönnetty malminetsintälupa tulee ensisijaisesti kumota. Toissijaisesti asia on palautettava lupaviranomaiselle uuteen käsittelyyn, kunnes Natura-arviointi on saatettu asianmukaisesti loppuun. Lisäksi asiassa annettu täytäntöönpanomääräys on kumottava ja alueella jo aloitettu toiminta kiellettävä.

Varaamme itsellemme oikeuden täydentää valitustamme jatkossa.

Rovaniemellä 9.2.2018

Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry:n puolesta

Seppo Aikio

Anna Bagge

puheenjohtaja

toiminnanjohtaja

LIITTEET

- Tukes: Päätös malminetsintäluvan voimassaoloajan jatkamisesta ja määräys täyttääntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta. ML2013:0041.
- Mawson Oy:n Naturavaikutusten arvio. 15.6.2017
- Lapin Ely-keskus: Luonnonsuojelulain 65§ mukainen lausunto Natura-arvioinnista, Mawson OY:n malmitutkimukset Mustiaavan-Kaattasjärven Natura 2000-alueella. 19.6.2017, 8.11.2017 ja 14.12.2017.
- Metsähallituksen lausunto 6.11.2017 ja 20.12. 2017