Ympäristövaliokunta LAUSUNTO

YmV@eduskunta.fi 5.10.2022 Dnro 371/2022

Asia: HE 126/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

HALLITUKSEN ESITYS KAIVOSLAIN MUUTTAMISESTA

Ympäristövaliokunta pyytää Paliskuntain yhdistyksen kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä kaivoslain muuttamiseksi. Kiitämme arvoisaa valiokuntaa mahdollisuudesta lausua ja pyydämme ottamaan huomioon lausuntomme asiassa.

Hallituksen esitys kaivoslaiksi jättää huomiotta sekä Marinin hallitusohjelman tavoitteet että lain toimivuuden arvioinnissa todetut muutostarpeet. Paliskuntain yhdistyksen työ perusteltuine esityksineen ja huomioineen kaivoslain uudistuksessa on toistuvasti jätetty huomiomatta.

Marinin hallitusohjelman tavoitteita kaivoslain uudistamisessa ovat ympäristönsuojelun tason, paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Lisäksi hallitusohjelman tavoitteena on vähentää ristiriitoja poronhoidon ja muiden maankäyttömuotojen välillä. Kaivoslain toimivuuden arvioinnista julkaistussa raportissa todetaan yksiselitteisesti: ”Poronhoidon nimenomaista huomioonottamista ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten soveltamisala olisi paliskuntien yhdenmukaisen aseman saavuttamiseksi lupamenettelyssä laajennettava koskemaan koko poronhoitoaluetta, ei vain sitä suppeampaa erityistä poronhoitoaluetta (Vihervuori 2019).”

Edellä todetut hyvät tavoitteet jäävät toteutumatta hallituksen esityksessä kaivoslaiksi. Kaivoslakiesityksen pykälässä 38 §:ssä eriarvoistaminen tulee näkyväksi: lupamenettelyssä toiminnan vaikutusten selvittäminen ja yhteistyömenettely koskevat vain poronhoitoalueen pohjoisosaa. Suomessa on yhteensä 54 paliskuntaa, joista 34 rajataan ulos 38 §:n säätämistä velvoitteista. Poronhoidon huomioon ottaminen ja paliskuntien yhdenvertainen kohtelu eivät siten toteudu. Kaivosviranomaisen lupapäätöksissä olisi välttämätöntä selvittää vaikutukset ja antaa määräykset poronhoidolle aiheutuvien haittojen estämiseksi koko poronhoitoalueella. Hallituksen esityksessä asia typistetään ilmoitusvelvollisuuteen. Myös lainsäädännön arviointineuvosto otti asiaan kantaa kesäkuussa 2022. Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksessa tulisi selvittää tarkemmin ehdotusten vaikutuksia poronhoitoon, esimerkiksi siltä osin, kuinka poronhoidolle aiheutuvia haittoja ehkäistäisiin koko poronhoitoalue huomioon ottaen. Asiaa ei ole korjattu hallituksen esitykseen.

Poronhoidon huomioon ottaminen lakiuudistuksessa

Poronhoidon harjoittamisoikeus, jonka tärkein ilmentymä on porojen vapaa laidunnusoikeus poronhoitoalueella maan omistus- tai hallintaoikeudesta riippumatta, on poronhoitolailla (PHL 848/1990, 3 §) tunnustettu ja säädetty pysyväksi oikeudeksi. Elinkeinon vuosisatainen historia tekee poronhoitajista poronhoitoalueella oikeudenhaltijoita, oikeudenomistajia. Poronhoidolla on siten koko poronhoitoalueella erilainen asema verrattuna muihin elinkeinoihin ja se tulee ottaa huomioon kaivoslakia uudistettaessa.

Käyntiosoite: Koskikatu 33 A 1 Puh: (016) 331 6000 etunimi.sukunimi@paliskunnat.fi Y-tunnus 0192404-5
Postiosoite: PL 8168, 96101 ROVANIEMI Fax: (016) 331 6060 www.paliskunnat.fi

Poronhoito perustuu laajoihin, yhtenäisiin luonnonlaitumiin ja porojen vapaaseen laidunnukseen paliskunnan eri alueilla vuodenkiertonsa eri vaiheissa. Poroille ja poronhoidolle elintärkeitä ovat laidunrauha sekä laitumien ja vesien puhtaus. Muun maankäytön levittymisen hallitumpi ohjaus on poronhoidon kestävän jatkuvuuden kannalta kohtalon kysymys.

Kaivoslain mukainen toiminta aiheuttaa aina merkittäviä uhkatekijöitä ja konkreettisia haittoja poronhoidolle. Nykyinen kaivoslaki tunnistaa ainoastaan poronhoitoalueen pohjoisimman osan, erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetun alueen.

Kaivoslain uudistuksessa muutoksia on tehty ainoastaan paliskuntien osallisuutta koskeviin lakipykäliin. Poronhoidon huomioon ottamiseksi, mitä myös Vihervuoren (2019) kaivoslain toimivuuden arviointiraportissa edellytetään, kaivoslain mukaisissa menettelyissä poronhoidolle kohdistuvat haitat tulisi selvittää yhteistyössä asianomaisen paliskunnan kanssa koko poronhoitoalueella (kaivoslain 38 § ja esityksen uudessa muodossa 34 §). Lisäksi poronhoidolle kohdistuvien haittojen estämiseksi kaivosviranomaisen tulee antaa lupapäätöksissä määräykset koko poronhoitoalueella niin malminetsinnän, kaivostoiminnan kuin kullanhuuhdonnankin osalta (kaivoslain 51 §, 52 §, 54 §). Nämä edellyttävät muutosta kaivoslain pykäliin.

Vihervuoren (2019) raportissa edellytetään paliskuntien yhdenvertaista kohtelua. Jotta tämä toteutuisi, kaivoslain mukaisesta toiminnasta on selvitettävä vaikutukset ja annettava määräykset haitallisten vaikutusten vähentämiseksi kaivoslain mukaisissa menettelyissä kaikkia paliskuntia koskien. Poronhoitolain mukaiset poronhoidon harjoittamisoikeus (PHL 3 §) ja valtion viranomaisen neuvotteluvelvollisuus (PHL 53 §) valtion mailla koskevat koko poronhoitoaluetta. Pelkät kaivoslain mukaisten tiedoksiantojen laajennukset kaikille paliskunnille eivät sen vuoksi ole riittäviä.

Ympäristön suojelun tason parantaminen

Soklin kaivoshankkeen ympäristö- ja vesitalousluvat kumottiin korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisulla KHO 2022:38. Luvat palautettiin Pohjois-Suomen AVI:lle. Päätöksessä todettiin muun muassa, että kaivoshanke voisi aiheuttaa toimintansa aikana poronhoitolaissa tarkoitettua huomattavaa haittaa paliskunnan poronhoidolle. Nyt kaivoshankkeen vireillä olevaa kaivospiiritoimitusta viedään edelleen eteenpäin vanhoilla tiedoilla aiotusta kaivostoiminnasta. Tilanne on paliskunnalle täysin kestämätön: kaivostoiminta aiheuttaisi huomattavaa haittaa, mutta siitä ollaan määräämässä toimituksessa korvauksia, jotka eivät tätä haittaa mitenkään voi korvata. Sama koskee muita alueen asukkaita ja maanomistajia: niille aiheutuvien haittojen voimakkuutta ei voida tietää ennen hankkeen ympäristö- ja vesitalousluvasta päättämistä. Myöskään hankkeen toteuttamiskelpoisuudesta ylipäätään ei ole tietoa.

Kaivospiiritoimituksen tulisi olla mahdollinen vasta, kun toiminnasta ja sen vaikutuksista ja niiden estämisestä on kaikki tiedot olemassa ennen kuin viimeinen päätös alueen varaamisesta kaivostoiminnalle tehdään. Nyt vaikutusten arviointi on sirpaleista ja johtaa käytännössä siihen, että kaikki menee läpi ilman, että kokonaisvaikutukset tulevat arvioiduiksi. Kaivosluvan perusteella muodostettavat kaivospiirit ovat niin pysyviä, ettei niitä käytännössä poisteta vaikkei toimintaa ole aloitettu vuosikymmeniin. Tämä luo kestämättömän tilanteen paikalliseen päätöksentekoon, sillä on olemassa oikeuskäytäntöä siitä, että kaivospiiri on ollut esteenä alueen kaavoittamiselle muuhun tarkoitukseen (tapaus Kuusamo).

Paliskuntain yhdistys vaatii, että kaivoslakiesitystä muutetaan siten, että kaivoslupaa ei voida myöntää ennen ympäristö- ja vesitalouslupaa. Vasta sen jälkeen on kaikki tiedot olemassa kaivosluvan

Käyntiosoite: Koskikatu 33 A 1 Puh: (016) 331 6000 etunimi.sukunimi@paliskunnat.fi Y-tunnus 0192404-5
Postiosoite: PL 8168, 96101 ROVANIEMI Fax: (016) 331 6060 www.paliskunnat.fi

edellytyksistä ja vasta sen jälkeen voidaan suorittaa kaivospiiritoimitus. Ympäristö- ja vesitalousluvat tulee lisätä mainintana kaivoslain 47 § (luvan myöntämisen edellytykset).

Malminetsintäluvat, varaukset ja kullankaivu

Paliskuntain yhdistys katsoo, että kaivoslain uudistamisessa malminetsintälupien jatkolupiin liitetty 10 vuoden jälkeinen vähintään puolen pinta-alasta maanomistajien suostumus ei ole riittävä turvaamaan maanomistajien asemaa. Yhdistys esittää vähintään 2/3 maanomistajista suostumusta 7 vuoden malminetsinnän jälkeen. Varausmaksu on oikeansuuntainen esitys, mutta sen suuruus (1 e/ha) ei ole riittävä. Pykäläkohtaisissa vaatimuksissa on lisää perusteluita.

Paliskuntain yhdistys esittää, että poronhoidolle tärkeille alueille ei tule myöntää kullankaivulupia. Jokien ja purojen varret tulisi rajata niin lapiolla kuin koneella tapahtuvan kullanhuuhdonnan ulkopuolelle erityisesti paliskuntien kesälaidunalueilla. Ensinnäkin suuri osa joista ja puroista kuuluu arvokkaisiin vaelluskalojen kutuvesistöihin, minkä takia tulisi huolehtia vaelluskalakantojen monimuotoisuudesta. Toiseksi on epäloogista, että esimerkiksi metsälain (1093/1996, 10 §) mukaan purojen varret säästetään hakkuilta, mutta kaivoslain mukaan kullanhuuhdontaa voidaan järeälläkin kalustolla ja suurin kaivumäärin toteuttaa. Jokien ja purojen varret ovat tärkeitä laidunalueita sijoittuessaan paliskuntien kesälaitumille. Paliskuntain yhdistys on erittäin huolissaan näiden luontotyyppien vähentymisestä sekä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisestä kullanhuuhdontalupien myöntämisen seurauksena.

Poronhoitoalueella on laajasti erilaista kaivoslain mukaista toimintaa. Karkeasti kolmasosa poronhoitoalueen pinta-alasta on erilaisten varausten ja lupien piirissä. Poronhoitoalue tulee rauhoittaa enemmältä kaivostoiminnalta.

Esityksen vaikutusten arviointi

Hallituksen esityksen vaikutukset muihin elinkeinoihin -kohtaan (s. 64) on kirjattu:
Kaivoslaissa suhtaudutaan poronhoitoon eri tavalla, jos alue sijaitsee poronhoitolain mukaisella poronhoitoalueella tai erityisesti poronhoitoa varten varatulla alueella, ***joista jälkimmäisen erityiskohtelu juontuu saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksista.***

Tämä on TEM:ltä virheellinen tulkinta, ja tulee muuttaa esitykseen. Erityinen poronhoitoalue on huomattavasti laajempi, kuin saamelaisten kotiseutualue. Erityisen poronhoitoalueen asettamisella on muu historia, kuin saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet. Yhtäjaksoisten alueiden varaaminen valtion maista *poronhoitoa varten* tällä alueella, joka nykyisin tunnetaan poronhoitolaissa erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettuna alueena, on mainittu jo 1945 annetussa hallituksen esityksessä ja kirjattu poronhoitolakiin vuonna 1948. Asia on siten kirjattu lakiin jo vuosikymmeniä aiemmin kuin saamelaisten kotiseutualue on määritelty.

Pykäläkohtaiset muutostarpeet

Vaikutusten arvioinnin tasoa kaivostoiminnan luvituksessa on parannettava. Lupahakemusta koskevaan 34 §:n on tarkemmin säädettävä luvanhakijan selvitysvelvollisuudesta hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutuksista poronhoidolle.

Käyntiosoite: Koskikatu 33 A 1 Puh: (016) 331 6000 etunimi.sukunimi@paliskunnat.fi Y-tunnus 0192404-5
Postiosoite: PL 8168, 96101 ROVANIEMI Fax: (016) 331 6060 www.paliskunnat.fi

34 §:n tulee lisätä seuraava momentti:

Hakemuksen kohteena olevan alueen sijaitessa poronhoitoalueella on luvanhakijan selvitettävä riittävästi 38 §:n mukaista menettelyä varten hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutukset poronhoidolle. Selvityksessä on erityisesti otettava huomioon:
1) hakemuksessa tarkoitetun alueen läheisyydessä voimassa olevat vastaavat luvat;
2) mitä poronhoidon kannalta tärkeitä alueita ja toimintoja hakemus koskee;
3) muut poronhoitoa häiritsevät alueiden käyttömuodot hakemuksessa tarkoitetulla alueella ja sen läheisyydessä.

38 §:n 3. momentti tulee muuttaa seuraavasti:

Lupaviranomaisen tulee poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä asianomaisten paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhdontaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset poronhoidolle, sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet.
Mitä ed. momentissa säädetään, koskee myös sellaisia poronhoitoalueen ulkopuolella toteutettavia hankkeita, joiden vaikutukset ulottuvat poronhoitoalueelle.

Perustelut:
Paliskuntien yhdenvertainen kohtelu haittojen selvittämisessä koko poronhoitoalueella tapahtuvassa luvituksessa ei nykytilanteessa eikä lakiuudistuksessa toteudu. Nykytilanteessa paliskuntien kuuleminen luvituksen yhteydessä vaihtelee paljon: aina paliskuntien lausuntoja ei oteta huomioon lainkaan tai otetaan huomioon vain osittain. Lupaharkinnassa on otettava huomioon muiden lupien kanssa tulevat yhteisvaikutukset sekä muiden maankäyttömuotojen aiheuttaman kumulatiiviset haitat, jotta todelliset vaikutukset poronhoitoon tulevat arvioiduksi. Paliskuntain yhdistys muistuttaa, että oikeus harjoittaa poronhoitoa koskee koko poronhoitoaluetta ja oikeutta ei voida loukata missään muodossa tai muun lainsäädännön nojalla siten, että oikeus tehdään mitättömäksi niin, että se lakkaa olemasta.

44 § vaatii lisäyksen:

Varausilmoitus on poronhoitoalueella toimitettava asianomaiselle paliskunnalle.

47 § vaatii lisäyksen:

Ympäristö- ja vesitalousluvat tulee lisätä luvan myöntämisen edellytykseksi kaivoslain 47 §:n

51 § (kohta 2) vaatii muutoksen: tulee poistaa sana "erityisellä".

2) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi ~~erityisellä~~ poronhoitoalueella ja...

Perustelut:
Jos poronhoitoa muulla poronhoitoalueella ei mainita, lain tulkitsijalle jää kuva, ettei haittojen vähentämiseksi ole tarkoitus antaa määräyksiä erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetun alueen ulkopuolella. Poronhoitajilla on pitkä kokemus siitä, ettei elinkeinoa oteta huomioon, jollei siitä ole laissa erikseen mainintaa. Vain lainsäädännöllä voidaan ohjata antamaan määräyksiä aiheutuvien haittojen vähentämiseksi. Paliskuntain yhdistys muistuttaa, että oikeus harjoittaa poronhoitoa koskee koko

poronhoitoaluetta ja oikeutta ei voida loukata missään muodossa tai muun lainsäädännön nojalla siten, että oikeus tehdään mitättömäksi niin, että se lakkaa olemasta.

52 § (kohta 4) vaatii muutoksen: tulee poistaa sana "erityisellä".

4) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi ~~erityisellä~~ poronhoitoalueella ja..

Perustelut:
Poronhoito on enemmän kuin elinkeino, sillä on ikiaikainen pysyväksi oikeudeksi tarkoitettu nautinta-oikeus. Erityisesti kaivosluvan antamisen yhteydessä korostuu vaikutusten selvitystarve, neuvottelun tarve ja haittojen estämiseksi annettavien lupamääräysten tarve. Jos poronhoitoa muulla poronhoitoalueella ei mainita, lain tulkitsijalle jää kuva, ettei haittojen vähentämiseksi ole tarkoitus antaa määräyksiä erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetun alueen ulkopuolella.
Poronhoitajilla on pitkä kokemus siitä, ettei elinkeinoa oteta huomioon, jollei siitä ole erikseen mainintaa laissa. Jos poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi ei tule lainsäädännöstä ohjausta, ei näitä määräyksiä anneta. Paliskuntain yhdistys muistuttaa, että oikeus harjoittaa poronhoitoa koskee koko poronhoitoaluetta ja oikeutta ei voida loukata missään muodossa tai muun lainsäädännön nojalla siten, että oikeus tehdään mitättömäksi niin, että se lakkaa olemasta.

54 § vaatii muutoksen: tulee poistaa sana "erityisellä".

3) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi ~~erityisellä~~ poronhoitoalueella ja...

61 a § vaatii muutoksen:

Malminetsintäluvan jatkoluville on tulossa maanomistajan suostumus 10 vuoden toiminnan jälkeen. Yhdistys katsoo, että suostumusta tulee pyytää jo kolmanteen malminetsintälupaan, eli *7 vuoden toiminnan jälkeen.* 10 vuotta on pitkä aika maanomistajalle, asukkaalle tai elinkeinonharjoittajalle olla "löysässä hirressä". Toisaalta 7 vuotta on jo riittävä aika sen selvittämiseen, löytyykö alueelta jotain merkittävää.

Malminetsintäluvan jatkolupaan tulee vaatia selvästä laajemman maanomistajajoukon suostumusta kuin puolen. Paliskuntain yhdistys *esittää 2/3 maanomistajien* suostumusta.

98 a § vaatii muutoksen:

Varausmaksun suuruus, *1 euro/ha ei ole riittävä*, kun sen tarkoitus on mm. pienentää kohtuuttoman suurten varausten pinta-alaa.

143 § vaatii lisäyksen uuteen kohtaan:

> *... siten, että suljetusta kaivoksesta ei aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle* ***tai muille elinkeinoille.***

Käyntiosoite: Koskikatu 33 A 1 Puh: (016) 331 6000 etuniimi.sukunimi@paliskunnat.fi Y-tunnus 0192404-5
Postiosoite: PL 8168, 96101 ROVANIEMI Fax: (016) 331 6060 www.paliskunnat.fi

165 § vaatii lisäykset:

7) Paliskuntain yhdistys, sillä perusteella, että on kyse laajemmin poronhoitoa elinkeinona poronhoitoalueella tai sen välittömässä läheisyydessä koskevasta hankkeesta.

Lisäksi 165 §:n tulee lisätä valitusoikeus varauspäätöksestä asianomaiselle paliskunnalle.

Perustelut:
Tällainen hanke, missä Paliskuntain yhdistyksellä tulisi olla valitusoikeus, olisi esimerkiksi uraania sisältävä kaivostoiminta. Uraania sisältävällä kaivostoiminnalla on erittäin suuria ja laajasti poronhoitoaluetta koskevia riskejä puhtaalle luonnontuotteelle poronlihalle ja sen imagolle. Paliskuntain yhdistys on poronhoitolailla perustettu yhdistys, jonka jäseniä ovat kaikki paliskunnat. Sitä kautta Paliskuntain yhdistys vertautuu poronhoidon yleisen edun valvojiin. Katsomme, että valitusoikeus olisi perusteltu myös sillä perusteella, ettei kaivoslain mukaan toiminnalla saa ”merkittävästi heikentää elinkeinooloja”.

Kaivoslain mukainen varaus luo uhkakuvia paikallisille elinkeinoille, mukaan lukien poronhoito, ja niiden jatkuvuudelle jo tässä varhaisessa vaiheessa kaivostoiminnan ketjua. Mikä on alueen poronhoitooikeudenhaltijan asema ulkopuolisen, muualta tulevan yhtiön edessä? Varaus tekee tyhjäksi tämän erityisen oikeuden, jolla on satojen vuosien historiallinen, katkeamaton ja lainsäädännöllä tunnustettu tausta.

Yhteenveto

Voimassa olevan ja uudistettavan kaivoslain tarkoitukseen (6 §) on kirjattu, että lain mukaisen toiminnan vaikutuksista on oltava riittävä selvyys ja että estetään vahingot ja toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset. Tässä lausunnossa esitetyt poronhoidon huomioon ottamista koskevat muutokset lakiesitykseen tukevat näitä kaivoslain kirjauksia. Ne tukevat myös hallituksen tavoitteita sekä työryhmän uudistukselle asetettuja tavoitteita ja toteuttavat lain toimivuuden arvioinnissa ja lainsäädännön arviointineuvoston raportissa todetut muutostarpeet poronhoidon huomioon ottamisen osalta.

Pyydämme kohteliaasti arvoisaa eduskunnan ympäristövaliokuntaa esittämään hallituksen esitykseen välttämättä tarvittavat muutokset.

PALISKUNTAIN YHDISTYS

Anne Ollila
toiminnanjohtaja

ma/ao

Käyntiosoite: Koskikatu 33 A 1
Postiosoite: PL 8168, 96101 ROVANIEMI
Puh: (016) 331 6000
Fax: (016) 331 6060
etunimi.sukunimi@paliskunnat.fi
www.paliskunnat.fi
Y-tunnus 0192404-5