



Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

- Asia:** Saamelaiskäräjien lausunto ehdotuksesta ympäristönsuojelulain muutokseksi koskien kullankaivua
- Viite:** Ympäristöministeriön lausuntopyyntö YM9/400/2016

Saamelaiskäräjien kanta

Lapin Kullankaivajain Liitto ry:n esityksessä ympäristönsuojelulain muutokseksi kullankaivun osalta esitetään, että ympäristölupaa ei tarvittaisi koneelliselle kullankaivulle, jos käsiteltävä maamäärä olisi alle 1000 m³/vuosi, toimintapäiviä vähemmän kuin 50/vuosi, käytetty kone olisi alle 4 tonnin pyörä- tai kumitela-alustainen kaivinkone ja rikastus tehtäisiin perinteisellä painovoimisella menetelmällä ilman kemikaaleja. Lisäksi esitetään, ettei ympäristölupaa (tai vesilupaa) tarvittaisi, mikäli toiminta ei sijoitu vesistön läheisyyteen eikä vesistöä otettaisi vettä prosessiin. Esitystä perustellaan sillä, että se vähentäisi lupakäsittelyä ja keventäisi hallintoa. Esityksessä annetaan ymmärtää, että kullanhuhdontaluvan sisältö vastaa ympäristöluvan sisältöä ja laajuutta siinä määrin, ettei ympäristölupamenettelyä tarvittaisi.

Saamelaiskäräjät katsoo, että esityksen tarkoituksena on ensisijaisesti helpottaa koneellisen kullanhuhdonnan harjoittamista rajaamalla osa koneellisesta kullanhuhdonnasta ympäristöluvanvaraisuuden ulkopuolelle. Tämä kuitenkin tarkoittaisi sitä, ettei tiettytyyppisen koneellisen kullanhuhdonnan vaikutuksia ympäristönsuojelulain mukaisesti enää arvioitaisi. Sen sijaan vaikutustenarviointi perustuisi ainoastaan kaivoslakiin. Vaikka kaivoslaki mahdollistaakin toiminnan vaikutusten kokonaisvaltaisen arvioinnin, perustuu arvioinnin laajuus kaivosviranomaisen harkintavaltaan. Sen sijaan ympäristönsuojeluasetuksessa on säädetty kaivoslainsäädäntöä yksityiskohtaisemmin hakemukseen liitettävistä selvityksistä toiminnan haitallisten ympäristövaikutusten tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi. Mikäli osa koneellisesta kullanhuhdonnasta edellyttäisi ainoastaan kaivoslain mukaisen luvan, tulisi kaivosviranomaisella olla nykyistä laajempi asiantuntemus myös ympäristöasioissa ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamiseksi tarvittavien ympäristönäkökohtien huomioimiseksi lupaharkinnassa. Ympäristönäkökohtien tunnistaminen on välttämätöntä sen arvioimiseksi, heikentääkö toiminta olennaisesti saamelaisten edellytyksiä harjoittaa kieltään ja kulttuuriaan, sillä saamelainen kulttuuri edellyttää puhdasta ja monimuotoista luontoa. Kokemus kaivoslain 38 ja 50 §:ien toimeenpanosta saamelaisten kotiseutualueen lupaharkinnassa on tähän mennessä osoittanut, ettei kaivosviranomaisella em. asiantuntemusta ole, eikä esitystä siksi voida hyväksyä.

Saamelaiskäräjät muistuttaa, että esityksen toteuttamiskelpoisuutta on arvioitava ensisijaisesti ympäristönsuojelun tarkoituksen sekä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisen näkökul-

masta. Toteutuessaan esitys heikentäisi ympäristönsuojelulain tarkoituksen sekä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista, sillä kaivoslain mukainen vaikutustenarviointi ei nykyisellään yksin riitä ennaltaehkäisemään ympäristön pilaantumista ja turvaamaan saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista.

Esityksen vaikutukset ympäristönsuojeluun sekä saamelaisten alkuperäiskansa- ja osallistumisoikeuksiin

Lain tarkoituksena on 1) ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, ehkäistä ja vähentää päästöjä sekä poistaa pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja; 2) turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, tukea kestäväää kehitystä sekä torjua ilmastonmuutosta; 3) edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia; 4) tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena; sekä 5) parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Lakia sovelletaan teolliseen ja muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista (YSL 2.1 §). Ympäristönsuojelulain 28 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava ympäristölupa. Ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 1 §:n 1 momentin 7 kohdan a alakohdan mukaan kaivostoiminta ja koneellinen kullanhuuhtonta (ympäristönsuojeluasetuksessa kullankaivu) edellyttää aina ympäristölupaa.

Koneellisen kullanhuuhtonnan luvanvaraisuus ei perustu toiminnan laajuuteen, vaan siihen, että toiminnasta saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan sellaista päästöä, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa a) terveyshaittaa; b) haittaa luonnolle ja sen toiminoille; c) luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista; d) ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä; e) ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä; f) vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle; tai g) muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus. Vaikka kaivoslain ja ympäristönsuojelulain lupamenettelyissä on monia päällekkäisyyksiä, ei kaivoslaki täysin korvaa ympäristölupamenettelyä ympäristön pilaantumisen ja jätteistä aiheutuvien haitallisten vaikutusten ennaltaehkäisemiseksi: Ympäristönsuojeluasetuksessa on säädetty kaivoslainsäädäntöä yksityiskohtaisemmin hakemukseen liitettävistä selvityksistä toiminnan haitallisten ympäristövaikutusten tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi. Vaikka kaivosviranomaisella on kaivoslaissa säädetty laaja harkintavalta ympäristönäkökohtien suhteen, on muistettava, että kaivosviranomaisen asiantuntemus liittyy ensisijaisesti kaivostoimintaan. Näin ollen, mikäli osa koneellisesta kullanhuuhtonnasta edellyttäisi ainoastaan kaivoslain mukaista lupaa, vaarana on, ettei kaikkia ympäristönäkökohtia osattaisi ottaa asianmukaisesti huomioon lupaharkinnassa eikä ympäristön pilaantumista voitaisi ehkäistä ennalta.

Saamelainen kulttuuri on luontosidonnaista ja saamen kielen ja kulttuurin ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttävät puhdasta ja monimuotoista luontoa. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisen näkökulmasta on erittäin tärkeää, että koneellinen kullanhuuhtonta on ympäristöluvanvaraista, sillä se aiheuttaa tutkitusti ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristön pilaantumista.

Muun muassa Lemmenjoen kansallispuistossa tehtyjen selvitysten mukaan kullanhuuhdonta on aiheuttanut vesistön rehevöitymistä, kuormitettujen alueiden lajiston monimuotoisuuden alenemista ja jokivesien vedenlaadun heikkenemistä. Lemmenjoella muun muassa sameus- ja kiintoainepitoisuudet olivat kaivutoiminnan vaikutusalueilla 10–50-kertaiset, raudan 2-30-kertaiset ja alumiinin 4-70-kertaiset luonnontilaisiin alueisiin verrattuna. Metsähallituksen mukaan konekaivu on heikentänyt jokivesien vedenlaatua jopa jo siinä määrin, ettei se täytä enää talousvedelle asetettuja vaatimuksia. Elokuussa 2016 veden samentuminen oli silmin nähtävissä myös Morgamjärnessä, minkä johdosta Lapin ELY-keskus antoi huomautuksen Puskuäytsin varressa toimivalle kaivospiirille. Lisäksi kullankaivun on todettu edistävän alkuperäisten lajien korvautumista kulttuurivaikutteisille pihuille ja tienvarsille ominaisilla lajeilla, erityisesti tehokkaasti leviävillä pioneerilajeilla.

Kullanhuuhdonnan on todettu heikentävän kalakantoja ja niiden monimuotoisuutta, sillä pohjan lietyminen tuhoaa lohikaloille sekä siialle ja harjukselle tärkeitä kutu- ja poikastuotantoalueita. Esimerkiksi Vaskojoen taimentuotanto on pienentynyt kullankaivun johdosta. Lemmenjoella kuormitettujen vesialueiden alumiinipitoisuudet ylittivät kirjolohelle määritetyn LC50-arvon (pitoisuus, jossa 50 % koe-eläimistä kuolee). Vaikka liukoisen alumiinin osuus kuormasta jääkin epäselväksi, on tutkimuksen mukaan todennäköistä, että korkeat alumiinipitoisuudet yhdessä samentumisen ja sedimentaation kanssa haittaavat kalaston lisääntymistä kuormitetuilla alueilla. Metsähallituksen mukaan kaivutoiminnan jatkuminen ja lisääminen vähentää kalakantojen monimuotoisuutta ja vaarantaa osaltaan alkuperäisten kalakantojen selviytymistä. ELY-keskuksen kalatalousviranomaisen mukaan koneellisen kullankaivun vesistövaikutuksista aiheutuu huomattavaa vahinkoa kalastolle ja kalastukselle ja vaarana on, että arvokalakannan tuottavuus alenee pysyvästi, kun kalasto ei pysty sopeutumaan koneellisen kullankaivun aiheuttamiin, usean sukupolven yli ulottuviin elinympäristössä ja lisääntymisolosuhteissa tapahtuviin haitallisiin muutoksiin. Ottaen huomioon koneellisesta kullanhuuhdonnasta tutkitusti syntyvät ympäristövaikutukset sekä viranomaisten arviot todennäköisistä vaikutuksista mm. kalastoon, on koneellisen kullanhuuhdonnan ympäristöluvanvaraisuuden säilyttäminen välttämätöntä ympäristönsuojelulain tarkoituksen toteuttamiseksi.

Ympäristönsuojelulain mukaisessa menettelyssä koneellisen kullanhuuhdonnan ympäristövaikutukset selvitetään ja luvan myöntämisen esteet saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytysten näkökulmasta arvioidaan (YSL 49 § 6 kohta). Ympäristönsuojelulaki sisältää ns. saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon, jonka tarkoituksen on turvata saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutuminen. Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulaiksi (s. 112) todetaan, että ”[e]hdotettava säännös takaa sekä perustuslaista että KP-sopimuksesta johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutumisen. Säännöksen sisältämät olennaisuusvaatimukset asettavat melko korkean kynnyksen saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiselle luvan myöntämisen esteitä arvioitaessa.” Esityksen mukaan olennaisuuskriteerijä on tulkittava ja sovellettava perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö. Sopimuksen valvontaelimen, YK:n ihmisoikeuskomitean vakiintuneen käytännön mukaan kyseinen säännös koskee saamelaisia ja kulttuuriin luetaan myös sen aineelliset edellytykset eli saamelaisten kohdalla mm. poronhoito. Artiklan rajoitus on ehdoton siinä mielessä, että jos toimenpiteet kieltävät oikeuden nauttia kulttuurista, on merkityksetöntä, onko toimenpiteellä vahvaa tukea valtaväestön keskuudessa. Harkittaessa rikkooko toimenpide 27 artiklaa, tulee ottaa huomioon aiempien ja muiden suunniteltujen toimenpiteiden vaikutus. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien kannalta säädös on merkittävä,

koska saamelaiskulttuuri on luontosidonnainen ja edellyttää puhdasta luontoa selviytyäkseen. Vaikka em. saamelaiskulttuurin heikentämiskielto sisältyy myös kaivos- ja vesilakiin¹, tarkastellaan toiminnan vaikutuksia eri lakien perusteella eri tavalla. Näin ollen ympäristönsuojelu-, kaivos- sekä vesilain saamelaisia koskevat säädökset täydentävät toinen toisiaan, eikä esimerkiksi kaivoslain menettelyn voida katsoa korvaavan ympäristönsuojelulain mukaista menettelyä. Mikäli osa koneellisesta kullanhuhdonnasta vapautetaan ympäristöluvanvaraisuudesta, ei em. vaikutuksia arvioida ympäristönsuojelulain näkökulmasta, eikä siten myöskään aiheutuvaa ympäristön pilaantumista ja sen vaikutuksia saamelaiskulttuuriin voida ennaltaehkäistä.

Valtioneuvoston kanslian (2016) julkaiseman Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa -raportin mukaan (s. 8) erityisesti ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin perustuvat lupamenettelyt ovat niin ikään keskeisessä asemassa toiminnan ympäristöhallinnan sekä eri osapuolten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta. Esitystä arvioitaessa tulee myös arvioida, heikentääkö se eri osapuolten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan lupaviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä Saamelaisien kotiseutualueella, ja Kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa (253/1995) tarkoitettulla koltta-alueella. Lain 48 §:n 1 momentin mukaan asiassa annetut lausunnot on otettava huomioon lupaharkinnassa. Koska koneellisella kullanhuhdonnalla on tutkimusten mukaan suoria ja pitkäaikaisia negatiivisia vaikutuksia alueen ympäristöön, mm. alueen luontotyypeihin, kasvillisuuteen ja lajistoon, veden laatuun, vesistöjen pohjaeläimistöön sekä kalastoon, erityisesti taimenkantaan, ja siten saamelaisten edellytyksiin harjoittaa kieltään ja kulttuuriaan, heikentäisi esitys toteutuessaan myös saamelaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Lopuksi

Edellä esiintuodun perusteella Saamelaiskäräjät katsoo, ettei edellytyksiä ympäristönsuojelulain muuttamiseksi koneellisen kullanhuhdonnan osalta ole. Saamelaiskäräjät katsoo, että toteutuessaan esitys heikentäisi olennaisella tavalla saamelaisten oikeuksia ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Ympäristönsuojelulakia ei saa muuttaa siten, että se heikentäisi saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia.

¹ Kaivoslaki, 50 §: Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdantalupaa ei saa myöntää, jos luvan mukainen toiminta: 1) yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria; 2) heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella; 3) aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Lupa voidaan kuitenkin myöntää 1 momentissa tarkoitettusta esteestä huolimatta, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksen.

Vesilaki, 3 luku 8 §: Saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuva tai vaikutuksiltaan sinne ulottuva vesitaloushanke on toteutettava siten, että se ei vähäistä suuremmassa määrin heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.

Inarissa 27.9.2016

Merk.
Tiina Sanila-Aikio
puheenjohtaja

Merk.
Anni-Helena Ruotsala
ympäristösihteeri

Puheenjohtaja päätti lausunnosta 27.9.2016.