

Lapin liitto

Saamelaisen ilmastoneuvoston lausunto Lapin aurinko- ja tuulivoimaselvityksestä (2023–2024)

Tausta ja selvityksen tavoitteet

Lapin liitto on teettänyt pääasiassa Ympäristöministeriön rahoittamana konsulttityönä aurinko- ja tuulivoimaselvityksen kartoittaakseen uusiutuvan energian mahdollisuuksia Lapissa. Selvityksessä on tunnistettu potentiaalisia energiantuotantoalueita myös saamelaisten kotiseutualueilla. Ne sijoittuvat kymmenen saamelaisten kotiseutualueen paliskunnan alueelle. Selvityksen on tarkoitus toimia taustatietona ja siten kunta- ja maakuntakaavoituksen tukena, mutta sillä ei itsessään ole oikeusvaikutteista asemaa.

Ilmastolain nojalla perustetun saamelaisen ilmastoneuvoston tehtävänä on tuottaa tietoa ilmastonmuutoksesta saamelaiskulttuurin näkökulmasta viranomaisille ja saamelaisyhteisölle päätöksentekoa varten ja lisätä tietoisuutta ilmastonmuutoksen vaikutuksista saamelaiskulttuurille. Saamelainen ilmastoneuvosto tuottaa tietoa raporttien ja lausuntojen muodossa, jotka tukevat saamelaiskulttuuria ilmastonmuutokseen sopeutumisessa ja sen hillinnässä. Saamelainen ilmastoneuvosto edistää tieteen ja saamelaiseen perinteisen tiedon välistä vuorovaikutusta. Ilmastoneuvoston toiminta ja julkaisut perustuvat tutkittuun tietoon ja saamelaiseen perinteiseen tietoon.

Saamelaisen ilmastoneuvoston keskeisiä huomioita selvityksestä

Vihreän siirtymän hankkeet energiantuotannossa ovat merkittävässä roolissa, kun tehdään päästövähennyksiä, jotta valtion tasolla päästäisiin asetettuihin hiilineutraalisuustavoitteisiin. Lapin aurinko- ja tuulivoimaselvityksessä on kuitenkin merkittäviä vaikutustenarvioinnin puutteita, sillä siinä ei huomioida riittävässä laajuudessa saamelaiskulttuurin, -kielen ja poronhoidon erityispiirteitä. Vaikutukset saamelaiskulttuuriin on arvioitu pinnallisesti luvussa 7.3.4. Selvityksen johtopäätöksissä todetaankin, että alueiden soveltuminen tuulivoima- ja aurinkovoimakäyttöön edellyttää tarkempia selvityksiä poronhoidolle kohdistuvien vaikutusten osalta, eikä kaikkia esitettyjä kohteita ole mahdollista edistää kielteisten vaikutusten takia. Saamelainen ilmastoneuvosto yhtyy johtopäätöksen tulkintaan lisäten, että hankkeiden edistäminen edellyttää myös vaikutusten yksityiskohtaisempaa selvittämistä saamelaiskulttuurille ja oikeudenmukaisuuskysymysten arviointia. Tuulivoima- ja aurinkovoimapotentiaalia arvioitaessa arviota ei voi perustaa vain tuuliolosuhteisiin tai teknisiin lähtökohtiin, vaan huomioitava on ympäristöolosuhteiden, oikeudenmukaisuuden ja saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskulttuurin asettamat reunaehdot. Selvityksessä on arvioitu tuulivoimaloiden vaikutuksia poronhoitoon kahden

Ruotsissa tehdyn julkaisun avulla, mutta sellaista tutkimustietoa, jossa huomioidaan myös poronhoitajien tietotaitoa, olisi saatavilla erityisesti Ruotsin ja Norjan saamelaisalueilta laajemminkin.¹ Selvityksen lähdeluettelo ei ole täydellinen viitatus kirjallisuuden osalta.

Saamelaisen ilmastoneuvoston tehtävänä on siitä annetun asetuksen mukaan mm. tuottaa tietopohjaa saamelaisten kotiseutualuetta koskevista paikallisista ja alueellisista ilmastosuunnitelmista tai ilmastotoimista², mutta ilmastoneuvostoa ei ole osallistutettu selvityksen laadintaan. Selvityksen tietopohja saamelaisten kotiseutualueen osalta on puutteellinen, minkä vuoksi sitä ei voi soveltaa yksityiskohtaisemman kaavoituksen pääasiallisena tietolähteenä eikä se anna riittäviä edellytyksiä jatkovalmisteluun.

Poronhoito on saamelaisten kotiseutualueen pääasiallinen maankäyttömuoto, jonka toimintaedellytyksiin vaikuttavat ilmastomuutos ja muut kilpailevat maankäyttömuodot. Tällaisia maankäyttömuotoja ovat esimerkiksi koneellinen kullankaivu, metsätalous, matkailu (erityisesti massamatkailukohteet ja koiravaljakkotoiminta), metsästysturismi, infrastruktuuri mukaan lukien tiestö ja sähkölinjat, sekä puolustusvoimien alueiden käyttö sotaharjoituksia varten. Aurinko- ja tuulivoimaselvityksessä esitetyt kohteet toteutuessaan lisääisivät edellä mainittujen syiden ohella laidunten pirstaloitumista, poronhoidon häiriintymistä ja vähentäisivät elinkeinon kannattavuutta. Kaikki saamelaisten kotiseutualueen paliskuntien alueet ovat poronhoidon käytössä. Alueen kilpailevat maankäyttömuodot aiheuttavat jo huomattavaa haittaa poronhoidolle, ja tutkimusten mukaan porot karttavat tuulivoimaloita ympäröivää häiriöaluetta erityisesti vasomisaikana.³

Tuulivoimalla on laajat maisemavaikutukset ja saamelaisessa kulttuurimaisemassa ne vaikuttavat alueen erämaisyyteen, saamelaiseen kulttuurimaisemaan, viihtyisyyteen ja myös matkailuun. Aluetaloudellisesti voimat tuovat tuloja kunnalle kiinteistöverojen myötä, mikäli nykyinen voimaloiden kiinteistöverotusjärjestelmä pidetään voimassa. Tuulivoimapuistot voivat kuitenkin pienentää matkailusta saatavia tuloja. Saamelainen ilmastoneuvosto korostaa, että saamelaisten kotiseutualueelle suunniteltujen hankkeiden osalta on aina laadittava maisema-analyysi, jossa huomioidaan saamelaiskulttuurin kulttuurimaisemäisyys.

Fosen Vind -tuulivoimalapuiston rakentamisen ihmisoikeusvaikutukset ja oikeudenmukaisuuskysymykset saamelaisalueelle Norjan Trondheimin alueella ovat ajankohtainen esimerkki ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuskysymyksistä, jotka tulevat myös Suomessa pohdittavaksi, mikäli aurinko- ja tuulivoimapuistoja sijoitetaan saamelaisten

¹ Esim. Eftestol, S., Tsegaye, D., Flydal, K., & Colman, J. E. (2023). Effects of Wind Power Development on Reindeer: Global Positioning System Monitoring and Herders' Experience. *RANGELAND ECOLOGY & MANAGEMENT*, 87, 55–68. <https://doi.org/10.1016/j.rama.2022.11.011>;

Normann, S. (2021). Green colonialism in the Nordic context: Exploring Southern Saami representations of wind energy development. *Journal of Community Psychology*, 49(1), 77–94. <https://doi.org/10.1002/jcop.22422>;

Skarin A, Sandström P, Alam M. 2018. Out of sight of wind turbines—Reindeer response to wind farms in operation. *Ecol Evol*. 8, 9906–9919. <https://doi.org/10.1002/ece3.4476>.

² Valtioneuvoston asetus saamelaisesta ilmastoneuvostosta 435/2023, 1 §.

³ Skarin A, Sandström P, Alam M. Out of sight of wind turbines—Reindeer response to wind farms in operation. *Ecol Evol*. 2018; 8: 9906–9919. <https://doi.org/10.1002/ece3.4476>.

kotiseutualueelle. Norjan korkein oikeus ratkaisi, että tuulivoimarakentaminen rikkoi saamelaisten kulttuurisia oikeuksia, erityisesti poronhoito-oikeuksia, jotka on taattu kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa. Oikeuden ratkaisu on toimeenpantu Norjassa siten, että Nord-Fosenin siidalle osoitetaan uusia talvilaitumia siidan poronhoitoalueen ulkopuolelta ja lisäksi osoitetaan taloudellisia korvauksia vahingoista.⁴ Tuulivoima on tärkeä osa vihreää siirtymää, mutta Norjan korkeimman oikeuden ratkaisun perusteella tuulivoimarakentaminen ei saa loukata saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä osoittaa sen, että oikeudenmukaisuuskysymyksiä tulee pohtia suunnitteluvaiheessa ennen vihreän siirtymän hankkeiden aloittamista ja pohdinnoissa on huomioitava kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteet, vaikka itse sopimukset eivät käsittelekään ilmastonmuutosta.⁵

Ilmastolain keskeisinä tavoitteina on varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus sekä turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.⁶ Vihreän siirtymän oikeudenmukaisuuskysymyksiä tulisi tarkastella etupainotteisesti suunniteltaessa ilmastopolitiikkaa ja ilmastotoimia, jo alkuvaiheen suunnitelmissa. Suomen ilmastopaneelin raportissa *Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi* tuodaan esille keskeiset tekijät, jotka on huomioitava, jotta ilmastopolitiikka on oikeudenmukaista.⁷ Raportissa esitettyä mallia voidaan soveltaa laajemminkin ilmastotoimiin ja saamelainen ilmastoneuvosto esittää, että Lapin liitto ottaa menetelmän käyttöön, mikäli ryhtyy edistämään vihreän siirtymän hankkeita kaavoituksella ja yksityiskohtaisemmalla suunnittelulla saamelaisten kotiseutualueella.

Saamelainen poronhoito on riippuvainen siitä alueesta, jolla sitä harjoitetaan. Ei ole olemassa yhtä yhtenäistä saamelaista poronhoitoa, vaan perinteinen poronhoito on muotoutunut kullekin alueelle tyypilliseksi vallitsevien luonnonolosuhteiden, sekä kieliryhmien ja kulttuurien perusteella. Saamelainen poronhoito perustuu luonnonlaitumiin ja laidunkiertoon. Saamelaisella poronhoidolla on merkitystä ilmastonmuutoksen hillinnässä, koska porojen laidunnus ja tallaaminen hillitsee metsittymistä ja pensastumista ja tulokaslajien tuloa alueelle sekä vaikuttaa lämpötasapainoon⁸. Laidunten pirstaloituminen

⁴ Tuulivoimayhtiö korvaa taloudellisesti Nord-Fosenin siidalle poronhoidon laidunalueen menetysten aiheuttamista vahingoista. Norjan valtio on päättänyt, että haittojen minimoiseksi tuulivoimatuotannosta ohjataan 0,2 äyriä/kWh paikalliselle luonnolle, poronhoidolle ja muihin toimintoihin, joihin tuulivoima vaikuttaa suoraan. Norjan valtio tulee myös esittämään, että 0,1 äyriä/kWh ohjataan suoraan poronhoidolle, mikäli tuulivoimatuotanto aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia poronhoitoon.

⁵ Fjellheim, E. M. 2022. Green colonialism, wind energy and climate justice in Sápmi. IWGIA – International Work Group for Indigenous Affairs. <https://www.iwgia.org/en/news/4956-green-colonialism,-wind-energy-and-climate-justice-in-s%C3%A1pmi.html>;

Government of Norway 2024. Agreement between Nord-Fosen siida and Roan Vind. Saatavilla: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/agreement-between-nord-fosen-siida-and-roan-vind/id3028614/>;

Näkkäläjäjärvi, K., Jaakkola J., Juntunen, S. 2024. Ilmastonmuutoksen vaikutukset Suomen saamelaiskulttuuriin. Selvitys saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:45.

⁶ Ilmastolaki 432/2022 2 §.

⁷ Kivimaa, P., Heikkinen, M., Huttunen, S., Jaakkola, J. J. K., Juhola, S., Juntunen, S., ... & Vainio, A. 2023. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2023. Saatavilla: <https://doi.org/10.31885/9789527457184>.

⁸ Cohen, J., Pulliainen, J., Ménard, C. B., Johansen, B., Oksanen, L., Luojus, K. & Ikonen, J. 2013. Effect of reindeer grazing on snowmelt, albedo and energy balance based on satellite data analyses. Remote Sensing of Environment, vol. 135, 107–117. <https://doi.org/10.1016/j.rse.2013.03.029>;

haittaa tai jopa estää laidunkiertoa toteutumasta, mikä voi osaltaan lisätä paljakka-alueiden pusikoitumista ja siitä seuraavaa ilmasto- ja lämmittävää vaikutusta.⁹ Mikäli selvityksessä esitetyt hankkeet aiotaan edistää saamelaisien kotiseutualueella, se edellyttää saamelaisen ilmastoneuvoston tuottaman tietopohjan huomioimista ja oikeusvaikutusten arviointia.

Saamelainen ilmastoneuvosto pitää ilmastomuutoksen hillintää välttämättömänä, ja vihreällä energialla on tässä keskeinen rooli. Lappi on sitoutunut saavuttamaan hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä¹⁰. Lapissa n. 90 % energiasta saadaan uusiutuvasta energiasta (vesivoima).¹¹ Kasvava energiantarve Lapin alueella liittyy erityisesti kaivoshankkeisiin ja matkailuhankkeisiin, jotka kohdistuvat saamelaisien kotiseutualueen ulkopuolelle Kittilään, Kolariin, Tornioon ja Sodankylän eteläosiin.¹² Saamelaisien kotiseutualueelle ei olla suunnittelemassa energiantensiivistä teollisuutta tai hankkeita, ja tarkasteluun nouseekin alueellinen oikeudenmukaisuus ja oikeudenmukainen taakanjako. Vihreän siirtymän energiahankkeet edellyttävät siirtoyhteyksiä ja mahdollisesti kantaverkon vahvistamista. Vihreän siirtymän energiahankkeiden osalta energiantuotannon investoinnit tulee kohdistaa ensisijaisesti alueille, jossa energiantensiivistä teollisuutta sijoitetaan.

Selvityksestä tehty päätelmä

Selvitys ei anna edellytyksiä tuuli- ja aurinkovoimatuotannon kehittämiseksi saamelaisien kotiseutualueelle, koska se ei tuota riittävää tietopohjaa kuvattujen hankkeiden kokonaisvaikutuksista saamelaisien oikeuksiin.

1. Saamelainen ilmastoneuvosto edellyttää, että tehdään tapauskohtaisia selvityksiä, joissa tarkastellaan hankkeiden vaikutuksia saamen kieleen (saamen kielilaki 1086/2003), saamelaiskulttuuriin (perustuslaki 17 §) ja poronhoitoon (poronhoitolaki 848/1990 ja poronhoitoasetus 883/1990) ja ilmastomuutokseen (ilmastolaki 423/2022, sekä erityisesti asetus saamelaisesta ilmastoneuvostosta 435/2023). Selvityksissä tehtäisiin edellä olevaan lainsäädäntöön liittyen selkoa, missä tapauksissa vihreän siirtymän hankkeet, kuten tässä tapauksessa aurinko- ja tuulivoimaloiden rakentaminen, olisivat mahdollisia.
2. Rakentaminen keskeisille saamelaisen poronhoidon ja kulttuurin ydinalueille aiheuttaisi huomattavia haittoja poronhoidolle, luonnon monimuotoisuudelle ja kulttuurimaisemille. Selvityksessä potentiaalisia aurinko- ja tuulivoima-alueita on sijoitettu etäälle jo valmiiksi rakennetusta infrasta, minkä vuoksi uhanlaisten tunturiluontotyyppien ja saamelaisien kotiseutualueen porolaidunten pirstoutuminen lisääntyisi merkittävästi. Tämä olisi merkittävä uhka luonnon monimuotoisuudelle ja

⁹ Kaarlejärvi, E., Hoset, K. S. & Olofsson, J. 2015. Mammalian herbivores confer resilience of Arctic shrub-dominated ecosystems to changing climate. *Global Change Biology*, vol. 21, no. 9, 3379–3388.

¹⁰ Lapin liitto, <https://www.lapinliitto.fi/hankkeet/kansalliset-hankkeet/lapin-ilmasto-ja-energiastrategia-hanke/>.

¹¹ <https://www.tequ.fi/fi/project-bank/solarctic/lapin-sahko/>.

¹² Työ- ja elinkeinoministeriö 2024. Alueelliset kehitysnäkymät keväällä 2024, s. 201–2012. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165594/TEM_2024_18.pdf.

sen säilymiselle. Selvitys painottuu suoraan ihmiseen kohdistuvien haittojen rajaamiseen, mutta ei ota kokonaisvaltaisesti huomioon minkälaisia vaikutuksia rakentamisesta olisi poronhoidolle tai saamelaiselle kulttuurimaisemalle.

Loppuhuomio

Saamelainen ilmastoneuvosto korostaa saamelaisten perinteisen tiedon haltijoiden ja tiedeyhteisön osallisuuden tärkeyttä maankäytön suunnittelussa saamelaisten kotiseutualueella. Saamelainen perinteinen poronhoito perustuu laidunten kestäväälle käytölle, jota ylläpidetään laidunnuksen vuotuis kierrolla. Mikäli poronhoitoalueen muuta maankäyttöä lisätään voimakkaasti, poronhoidon käytössä olevien laidunmaiden määrä vähenee entisestään, mikä lisää laidunnuspainetta.

Olemassa olevan tutkimustiedon ja saamelaisten perinteisen tiedon haltijoiden mukaan ilmastonmuutos vaikuttaa saamelaiseen poronhoitoon ja poronhoidolla on alueellisesti ilmastonmuutosta hillitsevä vaikutus. Vihreän siirtymän hankkeet eivät lähtökohtaisesti ole myönteisiä alkuperäiskansa saamelaisten kannalta. Ennen hankkeiden suunnittelua ja toteutusta tulee tehdä huolellinen selvitystyö niiden vaikutuksista ja soveltuvuudesta saamelaisten kotiseutualueelle, minkä jälkeen päätöksenteko voidaan tehdä tietoperusteisesti. Saamelaisen ilmastoneuvoston tehtävät on määritelty ilmastoneuvoston asetuksessa (435/2023) ja siten saamelainen ilmastoneuvosto tulee katsoa osalliseksi ja tietopohjan tuottajaksi vihreän siirtymän hankkeiden suunnitelmissa saamelaisten kotiseutualueella ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen kannalta. Poronhoito on elinkeino, joka kuuluu saamelaiseen kulttuurimuotoon (HE 248/1994) ja sen vuoksi myös saamelaisen ilmastoneuvoston tehtäväkenttään kuuluu tarkastella poronhoidon toimintaympäristöä ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen kannalta.