U7/2023 vp
Ympäristöjuristi Matti Kattainen
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
Eduskunnan ympäristövaliokunta 6.6.2023

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle kriittisiä raaka-aineita koskeva säädöksestä

Valtioneuvoston kanta

Komission esitys edistäisi kiertotaloutta ja erityisesti kierrätystä. Kannatamme asetusehdotuksen tavoitteita lisätä kansallisia kiertotaloustoimia ja kaivannaisjätteiden sisältämien kriittisten raaka-aineiden hyödyntämistä. Siinä on kuitenkin monia ongelmia, joista monia on otettu huomioon Suomen kannan luonnoksessa.

Katsomme myös, että Ruotsin komission ehdotukseen tekemät muutosehdotukset ovat pääosin kannatettavia.

Yleistä

Ehdotuksen tavoite turvata kriittisten raaka-aineiden saatavuus strategisilla aloilla, kuten uusiutuva energia, digitaaliteollisuus, avaruus- ja puolustusalat sekä terveydenhuoltoala aiheuttama käytännön vaikutus Euroopan unionin muihin tavoitteisiin, kuten luonnonsuojeluun on epäsuhtainen Euroopan unionin muiden tavoitteiden kanssa. Komission vaikutusarvioinnin mukaisesti Suomesta pelkästään löytyisi useita potentiaalisia strategisia hankkeita, joiden toteuttaminen katsottaisiin automaattisesti erittäin merkittävän yleisen edun mukaiseksi. Edellisestä seuraa, että ehdotuksen tavoitteen toteutuminen vaikeuttaisi usean eri strategisen hankkeen myötä esimerkiksi Natura 2000-suojelualueverkoston heikkenemistä erityisesti Suomessa ja EU:n alueella. Ehdotuksen tavoite on siten mahdoton toteuttaa yhdessä Euroopan unionin muiden tavoitteiden kanssa. Kriittisten raaka-aineiden saatavuuden turvaamisessa tulisikin vahvistaa kiertotalouden mukaisia keinoja entisestään, koska nykyinen ehdotus on mahdoton toteuttaa ympäristön kannalta kestävästi.

Asetusehdotus sivuuttaa useat kaivosten lupaprosesseihin liittyvät perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat

Luvituksen nopeuttamisessa keskeistä olisi yhdistää eri lupia ja niiden menettelyjä yhteen. Valtion ympäristöllisten lupien lisäksi jatkossakin tarvitaan aina myös kunnan päätöksiä. Ne perustuvat maankäytön monopoliin ja kaavoitusvaltaan. Tätä “kaavapakkoa” vahvistettiin hiljattain kaivoslain muutoksessa. Kaivosten *kaavoituspakon tavoitteena oli vahvistaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.* Komission ehdotus ehdotetussa muodossa vesittäisi edellisen tavoitteen. Huomattakoon, että maankäyttö kuuluu yhteisöoikeudessa jäsenmaille, eikä EU:lla ole siihen perussopimuksissa mandaattia.

Lupiin ja kaavoihin liittyy myös aina mahdollisuus kielteisestä päätöksestä. Lähtökohtana ei tule olla luvan myöntäminen oletuksella, että lupa on hyväksyttävä laillisista puutteista huolimatta. Jotta luvitus olisi tehokasta, tulee lupaviranomaisella olla oikeus hylätä lupahakemus, jos selvityksiä ei ole toimitettu kohtuullisessa ajassa.

Määräajat eivät ole lähtökohtaisesti hyvä ajatus. Kokemustemme mukaan paljon viivästyksiä tapahtuu puutteellisista selvityksistä ja yhtiöiden tekemistä täydennyksistä. Jos luvitukselle asetettaisiin jäykät enimmäiskäsittelyajat, se johtaisi kielteisten päätösten lisääntymiseen. Laajoissa kaivoshankkeissa määräajat voisivat myös tulla esteeksi hankkeiden käsittelylle ja viranomaisen pitäisi hylätä hakemus puutteellisena kokonaan, kuten Hannukaisen tapauksessa[1]. Luvitukseen määrätty aika tulee olla lupaviranomaisen harkinta-aikaa, eikä siihen tule laskea aikaa, jonka yhtiö käyttää luvan edellettymien täydennysselvityksein tuottamisen eli asioihin jotka olisi tullut esittää lupahakemuksessa. Luvituksen lyhentäminen ei voi tarkoittaa lupaprosessin heikentämistä entisestään.

Asetusehdotuksen 10(4) artiklan nojalla, jos jäsenvaltio ei tekisi kokonaisvaltaista päätöstä prosessointia ja kierrätystä koskevien strategisten projektien luvituksen osalta asetuksessa säädettyjen määräaikojen kuluessa, katsottaisiin luvan myöntämistä koskeva hakemus automaattisesti hyväksytyksi. Asetusehdotuksessa tarkoitettu automaattinen hyväksyntämenettely ei ole yleisesti käytössä kansallisessa hallintomenettelyssä. Artiklan osalta jaamme valtioneuvoston huolen erityisesti perustuslain 20 §:n mukaisen vastuun ympäristön kannalta. Lupa-automaatti sivuuttaisi ympäristönäkökulmat lupaprosesseista perustuslain vastaisesti menettelyajan vähäisenkin ylityksen perusteella ja voisi johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin. Epäkohdat voisivat johtaa myös pitkiin ja kaikille osapuolille hankaliin jälkivalvontamenettelyihin. Ehdotus kuvastaa asetusehdotuksen keskeneräisyyttää ja jatkovalmistelun tarvetta, jotta edes kohtuullinen tasapaino ympäristön edun ja asetuksen vaikutusten välillä voidaan saavuttaa.

Asetusehdotuksen 8(6) artiklassa säädettäisiin lupien myöntämistä koskevien riitojen ratkaisuun ja tarvittaessa vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyitä. Ehdotus laajentaisi Suomessa sovittelua ja sopimusta sellaiseen lainkäyttöön, joihin perustuslain ja erilaisten ympäristöllisten sektorilakien mukaan kuuluu yleisen edun valvontaa. Ympäristön yleinen etu sitoo julkisen vallan käyttöä, eikä siten voida yleissäädösellä sivuuttaa.

[1] https://yle.fi/a/74-20033325

Ympäristölainsäädännössä ympäristön yleisen edusta on poikkeaminen onkin järjestetty vakiintuneesti poikkeussäädöksillä, kuten esimerkiksi Natura-säätelyllä.

Ehdotus kaventaisi merkittävästi Suomen harkintavaltaa ympäristöä koskevassa päätöksenteossa

Asetusehdotuksen 7 artiklan 2 kohta tarkoittaisi, että valtioneuvoston harkintavalta tältä osin kaventuisi. Sama koskisi luonnonsuojeluviranomaisen harkintavaltaa siltä osin, kun on kyse luonnonsuojelulailla suojeltujen lajien suojelusta poikkeamisesta luonnonsuojelulain 49 §:n mukaisesta luontodirektiivin 16(1) artiklan ja lintudirektiivin 9(1) artiklan edellytyksin.

Suomessa vesipuitedirektiivin (2000/60/EY) 4 artiklan 7 kohdan mukainen poikkeaminen on tällä hetkellä mahdollista vain vesienhoidon suunnittelumenettelyssä. Parhaillaan käynnissä on säädöshanke, jossa valmistellaan säännökset menettelystä poikkeamisasiassa ja toimivaltaisesta viranomaisesta suunnittelumenettelyn ulkopuolella. Muutokset joustavoittaisivat poikkeamisasian käsittelyä. Asetusehdotuksen 7 artiklan 2 kohta tarkoittaisi, että kansallinen harkintavalta poikkeuksen edellytysten harkinnassa kaventuisi tämän edellytyksen osalta

Edellisestä seuraa, että EU:n sääntelyyn perustuva luonnonsuojeluohjauskeinot, kuten Natura 2000-sääntely menettäisivät strategisten mineraalien osalta merkityksensä ja kaventaisivat Suomen mahdollisuuksia toteuttaa perustuslain 20 §:n mukaista vastuuta ympäristöstä sekä kansallisesti vastata Suomen kainsainvälisoikeudellisista luonnon monimuotoisuusvelvoitteista.

Asetusehdotus ei huomioi luvituksen todellisia ongelmakohtia ja lisäisi vain tarpeetonta sääntelytaakkaa.

Asetusehdotuksen 8(6) artiklassa säädettäisiin myös kansallisille toimivaltaisille viranomaisille asetetusta velvollisuudesta perustaa yksinkertaisia tapoja luvan myöntämisprosessia. Pelkkä lupaprosessien yhteiskäsittely ei kuitenkaan sujuvoita lupaprosesseja ilman ja sektorilakien aineellisten säädösten yhteensovittamista.

Suomessa on ympäristölainsäädännön osalta jo olemassa ehdotuksen kaltainen yhteensovittavan viranomaisen tehtävä, joka on määritelty lailla eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019). Kyseinen laki mahdollistaa luvanhakijalle usean luvan yhtäaikaisen käsittelyn, ns. yhden luukun periaatteella. Luvanhakijat eivät kuitenkaan ole käyttäneet lain 3 vuoden voimassa olon aikana mahdollisuutta yhtäaikaiseen kuin kerran koko ympäristölupasektorilla, joten ei ole todennäköistä, että asetusehdotuksen tavoitetta ei tulla saavuttamaan säätämällä samasta asiasta EU-tasolla. Nykyinen käytäntö kaivoslupien myöntämisestä ilman tietoa ympäristöluvasta on lähtökohtaisesti kestämätön ja ongelmallinen esim. suhteessa vapaakauppasopmuksiin. Parempi ratkaisu olisikin yhdistää kaivoksen vaatiman ympäristöluvan ja kaivosluvan käsittely pakolliseksi menettelyksi myös kokonaan.

Raaka-ainealoitteen tavoiteet johtavat markkinahäiriöihin ja EU:n muiden kestävyystavoitteiden vaarantumiseen

Lähtökohtana tulee olla kokonaiskestävyys. Ilmastotavoitteiden edistäminen ei saa johtaa luontokatoon tai merkittäviin sosiaalisiin ongelmiin. Kaivostoiminnan riskit ja vaikutukset tulee ymmärtää ja esittää avoimesti

EUn vihreässä siirtymässä on yleinen haittojen vähentämisen periaate DNSH (do no significant harm). Tämä tarkoitti, että hankkeet eivät voi olla primäärisiä kaivoshankkeita. Kaivoshankkeille on ominaista erittäin suuret ja pitkäaikaiset ympäristöhaitat. Näitä on koetettu lieventää kaivannainnaisjätedirektiivillä, mutta valitettavasti sen täytäntöönpanosta EU:ssa ei vaikuta olevan yhtään esimerkkiä. Missä ovat Suomen tai EU:n esimerkit modernisti luvitetuista kaivoksista, joissa olisi tuotettu edes jonkinlainen varmuus direktiivin normien mukaisesti, ettei hankkeet jätteet pilaa pinta- ja pohjavesiä sekä maaperää hyvin pitkiä aikoja kaivoksen sulkemisen jälkeen?

Komission tulee harkita toimiensa kestävyyttä myös ilmaston kannalta kokonaisuutena. Suomen ilmastopaneeli on laskenut, että kuluttajan kohtuullinen jäljellä oleva hiilitase seuraavaksi kolmeksikymmeneksi vuodeksi oli 2020 länsimaissa luokkaa 16 tonnia tai 43 tonnia kaikille maailman ihmisille laskien[2]. Sähköautojen vaatiman mineraalien tuottaminen primäärilähteistä veisi valtaosan edellisestä hiilitaseesta, joten ilmastotavoitteiden kannalta onkin välttämätöntä siirtyä kiertotalouteen myös vihreän siirtymän mineraalien osalta.

EUn tulisi esittää tavoitteena kunkin kriittisen raaka-aineen kulutuksen vähentäminen kokonaisuudessaan sekä tuotekohtaisesti sekä näitä edistävä tutkimus- ja kehitystoiminta. EUn panostuksien tulee kohdistua uusimpiin seuraavien sukupolvien akkuteknologioihin.

Maailman markkinoilla vanhan teknologian kopiointi tai niissä aasialaisten alihankkijoiksi pyrkiminen ei ole kaupallisesti järkevä strategia.

Raaka-aineiden todellisen tarpeen ennakoiminen ja listojen perustelut

Raaka-aineiden listat perustuvat markkinahypeen, joka on joidenkin raaka-aineiden osalta jo hiipumassa joko kapasiteetin kasvaessa ja raaka-aineiden vaihtuessa. Komission tulee pystyä läpinäkyvästi perustelemaan raaka-aineiden listaus. Raaka-aine pitää myös pystyä nopeasti poistamaan listalta sen tarpeen hiipuessa. Tarvitaan yksityiskohtainen selvitys raaka-aineiden tulevasta tarpeesta huomioiden markkinoiden tulevat teknologiat. Esimerkiksi louhitun grafiitin merkittävä kilpailija on metsäteollisuuden sivuvirroista saatava ligniini. Rautafosfaatti-akut ovat korvaamassa nikkeli-koboltti-materiaaleja[3]. Kiinalainen autoteollisuus vaikuttaa olevan siirtymässä litiumista natriumiin[4]. Komission asetuksen perusteluissa olisi tullut olla selvitys markkinoille seuraavan viiden ja kymmenen vuoden kuluessa tulevat teknologiat ja niiden vaikutus raaka-aineiden tarpeeseen.

EUn strategiana ei tule olla 50 vuotta vanhojen koboltti-nikkelityyppisten teknologioiden

[2] YLE Ilmastopaneeli 2020
[3] https://edition.cnn.com/2022/06/01/cars/tesla-lfp-battery/index.html
[4] https://cleantechnica.com/2023/04/22/the-sodium-ion-battery-is-coming-to-production-cars-this-year/

suosiminen ja kopiointi vaan panostukset uusimpaan ja tehokkaimpaan teknologiaan. Onko Komission paras näkemys todella, että tulee pyrkiä avaamaan suuri määrä grafiitti- ja kobolttikaivoksia vuoteen 2030 mennessä ja näille kaivoksille olisi tämän jälkeen kysyntää vuosikymmeniksi?

Lopuksi esotyksestä jää epäselväksi miten yteisostojärjestelmän avulla voidaan edes taata, että kriittiset ja strategiset raaka-aineet päätyvät vihreän siirtymän edellyttämiin hankkeisiin tai käyttökohtaisiin tai edes käyttöön sisämarkkinoille, kun raaka-aineita säätelevät globaalit markkinat ja kysyntä?

Lisätietoja

- ympäristöjuristi Matti Kattainen, puh. 044 7785013, matti.kattainen@sll.fi