12.6.2023

Ympäristöministeriö

lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi
hallitussihteeri Sirkku Jaakkola

Eduskunnan suurelle valiokunnalle,

U 7/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle aloitteesta kriittisten raaka-aineiden turvallisen, monipuolisen, kohtuuhintaisen ja kestävän saannin varmistamiseksi: (1) Komission tiedonanto kriittisten raaka-aineiden turvallisen ja kestävän saannin varmistamisesta kaksoissiirtymän tukemiseksi (2) komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kehyksen luomisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestävän tarjonnan varmistamisesta ja asetusten (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 ja (EU) 2019/1020 muuttamisesta (kriittisiä raaka-aineita koskeva säädös)

Euroopan komissio julkaisi 16.3.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kriittisten raaka-aineiden turvallisista sekä kestävistä toimitusketjuista (raaka-ainealoite) (COM(2023) 160). Asetusehdotuksesta ja siihen kytkeytyvästä komission tiedonannosta koostuvan kriittisten raaka-aineiden paketin tavoitteena on vahvistaa raaka-aineiden arvoketjuja Euroopassa, monipuolistaa tuontia strategisten riippuvuuksien vähentämiseksi, parantaa kriittisiin raaka-aineisiin liittyvää seurantaa ja vähentää niihin liittyviä toimitusriskejä sekä varmistaa näiden raaka-aineiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla ja ympäristönsuojelun korkea taso kiertotaloutta ja vastuullisuutta edistämällä.

Ympäristöministeriö yhtyy valtioneuvoston U-kirjelmässä esittämään kantaan ja toteaa lainsäädäntöehdotuksen johdosta ja U-kirjelmän perusteella seuraavaa:

> Käsillä olevan asetusehdotuksen toimilla pyritään turvaamaan eurooppalaisen teollisuuden raaka-ainetarpeet erityisesti vihreän siirtymän ja digitaalisen siirtymän tarpeita varten sekä parantamaan unionin kriisinkestävyyttä varmistaen samalla myös ympäristönsuojelun korkea taso.
>
> Ympäristöministeriö korostaa, että vihreällä siirtymällä tarkoitetaan siirtymää kohti ekologisesti kestävää taloutta ja kasvua, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen vaan nojaa vähähiilisiin sekä kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin.
>
> *Kiertotalous*
>
> Ympäristöministeriö yhtyy valtioneuvoston kantaan korostaa kiertotalouden ratkaisujen merkitystä uusien liiketoimintamahdollisuuksien edistämisessä sekä kilpailukyvyn että luonnonvarojen kestävän käytön vahvistamisessa. Kiertotalous on keskeisessä roolissa pyrittäessä edistämään omavaraisuutta ja vähentämään riippuvuutta kriittisistä materiaaleista.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa selvennettäisiin ehdotetun säädöksen suhdetta EU-jätesääntelyyn (jätedirektiivi 2008/98/EY, kaivannaisjätedirektiivi 2006/21/EY sekä sähkö- ja elektroniikkalaiteromua koskeva direktiivi 2012/19/EU) ja täytäntöönpanolle myös turvattaisiin riittävät määräajat.

Asetusehdotuksen mukaisten kiertotaloutta koskevien kansallisten toimeenpano-ohjelmien laatiminen ja toteuttaminen tullee ympäristöministeriön näkemyksen mukaan edellyttämään merkittävää työpanosta. Ympäristöministeriö katsoo, että toimeenpano-ohjelmien sisällöstä sekä eri velvoitteiden raportoinnin oikeasuhtaisuudesta tulisi käydä vielä tarkentavia keskusteluja jatkoneuvotteluiden aikana. Toimeenpano-ohjelmissa lähtökohtana tulisi olla elinkaarinäkökulma sekä kriittisten raaka-aineiden käytön vähentäminen ja korvaavien ratkaisujen löytäminen. Kaivannaisjätteitä koskevien selvitys- ja raportointivelvoitteiden sekä käytöstä poistettuja kaivannaisjätealueita koskevan tietokannan perustamisen tulisi ympäristöministeriön näkemyksen mukaan olla oikeasuhtaisia suhteessa niiden vaatimaan työmäärään. Monia kiertotalouteen kohdistuvia velvoitteita on myös tarkoitus tarkentaa komission delegoiduilla säädöksillä tai täytäntöönpanosäädöksillä; ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että nämä olisivat saatavilla hyvissä ajoin ennen kansallisten velvoitteiden voimaantuloa.

Lupamenettelyt

Selkeät, laadukkaat ja kestoltaan kohtuulliset hallinnolliset menettelyt ovat olennainen tekijä vihreän siirtymän edistämisessä. Ympäristöministeriö tuo esiin, että ympäristöllisillä lupamenettelyillä on yleisemminkin merkittävä rooli paitsi Suomen ilmasto- ja luontotavoitteiden saavuttamisessa myös vihreän siirtymän investointien toteutumisen ja ennakoitavan toimintaympäristön, talouskasvun ja ympäristöriskien hallinnan kannalta.

Ympäristöministeriö toteaa, että kansallisesti ympäristölliset lupamenettelyt ovat tällä hetkellä hajaantuneet erilaisin aluehallintorajoin toimiviin viranomaisiin eri hallinnonaloille ja menettelyt perustuvat sektorikohtaisiin lakeihin. Ehdotuksella voidaan tunnistaa olevan merkittäviä vaikutuksia muun muassa kansalliseen ympäristöllisiä lupia koskeviin menettelyihin, joista säädetään esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa (527/2014), vesilaissa (587/2011), luonnonsuojelulaissa (9/2023), laissa vesien- ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004) ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevassa laissa (252/2017). Näiltä osin vaikutukset kohdistuvat useisiin eri toimivaltaisiin viranomaisiin. Arvion mukaan asetusehdotuksella olisi myös vaikutuksia muun muassa vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (309/2005, kemikaaliturvallisuuslaki) ja kaivoslain (621/2011) mukaisiin lupa- ja ilmoitusmenettelyihin.

Ympäristöministeriö pitää valtioneuvoston kannan mukaisesti yleisesti tärkeänä tarvetta huomioida kansalliset erityispiirteet jättämällä jäsenvaltioille riittävästi liikkumavaraa lupamenettelyjen kehittämiseen ja nopeuttamiseen.

Ehdotuksessa velvoitetaan jäsenvaltiot nimeämään kansallinen toimivaltainen viranomainen (*one stop shop*), joka toimisi keskitettynä yhteyspisteensä ja koordinoisi strategisten hankkeiden lupamenettelyjä ehdotuksen määräaikojen mukaisesti. Kuten U-kirjelmässä todetaan, ehdotus aiheuttaa tarpeen muuttaa ja täydentää kansallista lainsäädäntöä. Jatkokäsittelyssä olisi tärkeää

varmistaa, että asetusehdotus jättäisi riittävän siirtymäajan kansalliselle täytäntöönpanolle muun muassa sääntelyn ennakoitavuuden ja kansallisten lainsäädännön muutostarpeiden vuoksi.

Ympäristöministeriö toteaa valtioneuvoston kantaan viitaten, että ehdotetussa sääntelyssä on vihreän siirtymän toteutumiseksi tärkeä varmistaa ympäristön- ja luonnonsuojelun korkea taso ja johdonmukaisuus unionin muihin ympäristötoimiin ja ympäristötavoitteisiin sekä yleisön osallistumiseen nähden. Erittäin tärkeän yleisen edun periaatteen soveltamiseen tulisi jäädä riittävästi kansallista liikkumavaraa luonto- ja ympäristöarvojen huomioimiseksi. Tältä osin jatkoneuvotteluissa tulisikin huomioida periaatteen soveltaminen suhteessa Natura 2000 -alueisiin, lintu- ja luontodirektiiviin sekä vesipuitedirektiiviin. Ympäristöministeriö pitää myös tärkeänä, että ehdotuksessa mainittu vaihtoehto sovittaa yhteen eri menettelyjen ympäristövaikutusten arvioinnit säilyisi.

Sääntelyssä tulisi varmistua siitä, että lupamenettelyille asetetut enimmäismääräajat ja mahdollisuudet myöntää pidennyksiä määräaikoihin olisivat oikeassa suhteessa siihen aikaan, jonka viranomaiset tarvitsevat asian käsittelemiseksi huolellisesti. Jos lupamenettelyjen määräajat asetetaan liian tiukoiksi, riskinä on, että viranomaiset eivät pysty arvioimaan perusteellisesti luvan myöntämisen edellytyksiä esimerkiksi hankkeiden ympäristövaikutusten näkökulmasta. Kuten U-kirjelmässä lisäksi todetaan, ehdotettu mahdollinen lupahakemuksen automaattinen hyväksyntämenettely olisi ympäristöministeriön mukaan ongelmallinen perustuslain 21 §:n osalta muun muassa muutoksenhakukeinojen käyttämisen näkökulmasta sekä unionioikeuden kannalta.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että myös osallistumisoikeudet ympäristöasioissa turvataan ehdotetuissa menettelyissä. Asetusehdotuksen suhde yleissopimukseen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (ns. Århusin yleissopimus, SopS 121/2004) on jossain määrin epäselvä. Asetusehdotuksen artiklassa 11(1) asetettu määräaika kansallisen toimivaltaisen viranomaisen lausunnon antamiselle hankkeen ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta ei mahdollista arviointiohjelmasta kuulemista YVA-laissa säädetyllä tavalla ennen lausunnon antamista. Arviointiohjelmassa määritetään ympäristövaikutusten arviointimenettelyn laajuus ja tarkkuus, joihin vaikuttaminen on tärkeä osa yleisön osallistumisoikeutta ja oikeutta vaikuttaa elinympäristöönsä. Jatkokäsittelyssä olisi ympäristöministeriön mielestä tarkasteltava asetusehdotuksen vaikutuksia myös saamelaisten oikeuksia koskevaan lainsäädäntöön.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä valtioneuvoston kantaa siitä, että ehdotuksen vaikutuksia kansalliseen alueidenkäytön suunnitteluun tulisi pyrkiä jatkoneuvotteluissa selventämään. Asetusehdotuksen artiklassa 12 säädettäisiin siitä, että kaavoituksessa on soveltuvin osin otettava huomioon määräykset kriittisiä raaka-aineita koskevien projektien kehittämisestä. Kaavoitusta koskevien tehtävien on katsottu olevan osa kuntien itsehallintoa, josta säädetään perustuslain 121 §:ssä. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 20 §:n 2 momentin mukaisesti kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Jatkokäsittelyssä olisi ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tarkasteltava, kuinka asetusehdotus vaikuttaisi kuntien harkintavaltaan kaavoitusta koskevissa asioissa. Asiaa olisi arvioitava myös osana ehdotuksen oikeusperustaa sekä suhteellisuusperiaatteen toteutumista.

Ympäristöministeriö toteaa lopuksi oman hallinnonalansa lainsäädännön osalta, että lailla eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019) on määritelty ehdotuksen kaltainen yhteensovittavan viranomaisen tehtävä. Kyseinen laki mahdollistaa luvanhakijalle usean luvan yhtäaikaisen käsittelyn ns. yhden luukun periaatteella. Suomessa on lisäksi ympäristöministeriön toimialalla uutta lainsäädäntöä eräiden vihreän siirtymän hankkeiden etusijasta aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023–2026 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023–2028, joka sääntely sisältää niin ikään samankaltaisia piirteitä ehdotettavan sääntelyn kanssa. Hyväksyessään kyseisen lain eduskunta edellytti (EV 188/2022 vp), että ympäristöllisten menettelyjen kehittämistä tulee jatkaa tavoitteena menettelyjen yhdentäminen kohti valtakunnallisen mallin kautta toteutettavaa yhden luukun lainsäädäntöä ja lupaa. Ympäristöllisten menettelyjen rakenteellinen kehittäminen lausuman mukaisesti on ympäristöministeriön mukaan tarpeellista menettelyjen nopeuttamiseksi ja toimintaympäristön johdonmukaisuuden parantamiseksi sekä omiaan edistämään myös nyt käsillä olevan lainsäädäntöehdotuksen kaltaisen sääntelyn täytäntöönpanoa.

Asetusehdotuksen myötä toimivaltaisille viranomaisille asetettaisiin uusia, ehdotuksen toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. Ympäristöministeriö toteaa, että asetusehdotuksen mukaiset lupaprosessien vauhdittamiseen liittyvät mahdolliset uudet tehtävät sekä kiertotalouteen liittyvät velvoitteet tulevat aiheuttamaan lisääntyvää resurssitarvetta viranomaisissa, jota ei voida välttämättä hoitaa vain olemassa olevia resursseja uudelleen kohdentamalla.