Ympäristövaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä (HE 196/2024 vp) laiksi ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain muuttamisesta

Esitän hallituksen esityksestä HE 196/2024 vp lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Vaikka Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa sääntelyä, niissä asetettujen vaatimusten tehokas noudattaminen edellyttää usein erillisiä kansallisia lainsäädäntömuutoksia ja muita täytäntöönpanotoimia. Arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä (HE 196/2024 vp) ehdotetuilla säännöksillä toimeenpantaisiin ja täydennettäisiin kriittisiä raaka-aineita koskevaa sääntelyä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (2024/1252) puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestävän tarjonnan varmistamiseksi ja asetusten (EU) N:o 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 ja (EU) 2019/1020 muuttamisesta (Critical Raw Materials Act, CRMA).

Hallituksen esityksen valmistelu on tehty osana ympäristöministeriössä käynnissä olevaa yhden luukun palvelujen hanketta, johon kuuluu osaltaan myös kriittisten raaka-aineiden asetuksen täytäntöönpano. Uudistetun valtion aluehallinnon rakenteen mukaisten viranomaisten on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2026 alussa. Koska CRMA:ssa edellytetään kuitenkin toimia jo aiemmin, on nyt käsillä oleva ehdotus valmisteltu erillisenä. Asetuksessa (9 artiklan 1 kohta) velvoitetaan jäsenvaltioita nimeämään kansallisen toimivaltaisen viranomaisen, joka toimii asetuksessa tarkoitettuna keskitettynä yhteyspisteenä 24.2.2025 mennessä. Yhden luukun palvelujen hankkeen myötä perustettavan uuden Lupa- ja valvontaviraston on tarkoitus toimia jatkossa myös kriittisten raaka-aineiden hankkeiden yhteyspisteviranomaisena ja vastata kriittisten raaka-aineiden asetuksessa säädetyistä keskitetylle asiointipisteelle säädetyistä tehtävistä. Ensimmäinen huomioni kohdistuu

siihen, että erillisvalmistelu vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista CRMA:ssa asetettujen vaatimusten täytäntöönpanon kokonaisuudesta.

CRMA:n täytäntöönpanon jatkovalmistelun kannalta keskeinen ja kriittinen näkökohta näyttäisi liittyvän lupamenettelyjen määräajoille asetettujen velvoitteiden noudattamiseen. CRMA:ssa säädetään erityisistä määräajoista niiden kriittisten raaka-aineiden hankkeiden lupamenettelylle, jotka on tunnustettu strategisiksi hankkeiksi. Pääsääntöisesti Unionissa toteutettavien strategisten hankkeiden lupamenettely saa kestää asetuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan enintään

a) 27 kuukautta sellaisten strategisten hankkeiden osalta, joihin liittyy louhintaa;
b) 15 kuukautta sellaisten strategisten hankkeiden osalta, joihin liittyy ainoastaan jalostusta tai kierrätystä.

Asetuksen 11 artiklan 4 kohdassa on säädetty määräaikojen pidentämismahdollisuudesta. Jos strategisen hankkeen luonne, monimutkaisuus, sijainti tai koko sitä edellyttää, jäsenvaltiot voivat poikkeustapauksissa ennen niiden päättymistä ja tapauskohtaisesti pidentää

a) 1 kohdan a alakohdassa ja 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja määräaikoja enintään kuudella kuukaudella ja
b) 1 kohdan b alakohdassa ja 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja määräaikoja enintään kolmella kuukaudella.

CRMA:n tehokkaan täytäntöönpanon kannalta ydinkysymyksiin kuuluu se, miten Suomen monivaiheinen ja kaavoitukseen kytkeytyvä YVA- ja lupajärjestelmä mahdollistaa asetuksen määräaikojen noudattamisen ottaen huomioon määräaikojen pidentämismahdollisuudelle (poikkeustapauksessa) asetetut edellytykset.

Määräaikojen täytäntöönpanon osalta tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä (s. 7) todetaan, ettei asetus edellytä erikseen kansallisesti määräajoista säätämistä, vaan kyseiset määräajat ovat suoraan jäsenvaltioissa velvoittavia. Esityksessä katsotaan, että ”[l]upamenettelyjen määräaikojen noudattamisenvarmistamiseksi olisi kansallisesti kuitenkin säädettävä määräaikojen seurannasta. […] Kansallisesti ei ole tarpeen säätää erikseen määräaikojen noudattamisesta toimivaltaisissa viranomaisissa.”

Hallituksen esityksessä ei ole tarkastelu Suomen YVA- ja lupajärjestelmän rakenteellisia rajoitteita, jotka voivat merkittävästi vaikeuttaa tai tehdä jopa käytännössä mahdottomiksi asetuksen mukaisten määräaikojen saavuttamisen, vaikka yhteyspiste tehokkaasti seuraisi ja ohjaisi määräajoissa pysymistä. Ongelmakohta kulminoituu luvan käsitteen laajaan merkityssisältöön CRMA:ssa ja Suomen YVA- ja lupajärjestelmän pirstaloituneisuuteen ja menettelyjen ajallisiin keskinäissuhteisiin.

CRMA 1 artiklan 18 kohdan mukaan lupamenettelyllä tarkoitetaan asetuksessa ”menettelyä, johon sisältyvät kaikki kriittisiä raaka-aineita koskevan hankkeen rakentamista ja toteuttamista koskevat asiaankuuluvat luvat, mukaan lukien rakennus-, kemikaali- ja liitäntäluvat sekä tarvittaessa ympäristöarvioinnit ja -luvat, ja joka kattaa kaikki hakemukset ja menettelyt hakemuksen täydellisyyden tunnustamisesta siihen asti, kun keskitetty asiointipiste antaa tiedoksi menettelyn tulosta koskevan kattavan päätöksen.”

Lausuttavana olevan hallituksen esityksen (s. 7) mukaan ”Kaivoksen perustamiseen ja kaivostoiminnan harjoittamiseen tarvitaan kaivoslain (621/2011) mukainen kaivoslupa. Kaivoksen rakentamiseen ja tuotannolliseen toimintaan on oltava lisäksi kaivoslain mukainen kaivosturvallisuuslupa. Kaivostoiminta edellyttää myös ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaista ympäristölupaa. Usein kaivoshankkeet tarvitsevat myös vesilain (2011/587) mukaisen vesiluvan ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005, jäljempänä kemikaaliturvallisuuslaki) mukaisen luvan. Kaivoshankkeilta, joista voi aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, edellytetään myös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017, jäljempänä YVA-laki) mukaista ympäristövaikutusten arviointia. Hankkeissa on huomioitava myös luonnonsuojelulain (9/2023) sääntely ja ne voivat edellyttää luonnonsuojelulain mukaista poikkeusta.” Hallituksen esityksessä (s. 9-10) on edelleen kuvattu kaivostoiminnan edellyttämiä lupamenettelyjä ja niiden tilastollista kestoa Suomessa. Esityksessä todetaan, että CRMA:ssa tarkoitetun koko lupamenettelyn kesto on huomattavasti yksittäisten lupamenettelyjen kestoa pidempi.

Hallituksen esityksen tarkastelusta puuttuu Suomessa kaivostoimintaan sovellettavien menettelyjen ajallisten suhteiden tarkastelu. Tältä osin on ensinäkin syytä kiinnittää huomiota kaivosturvallisuusluvan ja kaivosluvan ajalliseen suhteeseen (ns. kategorinen edellytyssuhde). Kaivoslain (621/2011) 124.3 §:n mukaan kaivosturvallisuuslupaa ei saa myöntää ennen kuin kaivoslupa on saanut lainvoiman.

CRMA:n täytäntöönpanon jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida ko. edellytyssuhteen lisäksi kaavoituksen ja sen lainvoimaisuuden suhdetta kaivosluvan myöntämisen ajankohtaan. Kaivoslupahakemus voi tulla ympäristölupahakemuksen tavoin vireille (täyttäen kaikki kaivoslaissa- ja asetuksessa kaivoslupahakemukselle asetetut sisältövaatimukset) ennen kuin kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty kaavoituksessa. Samanaikaisesti kaivostoiminnan tulee kaivoslain 47.5 §:n (796/2023) nojalla perustua sellaiseen alueidenkäyttölain mukaiseen asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Kuntakaava on siis kaivosluvan myöntämisen ehdoton edellytys[1], mutta sen ei tarvitse olla hyväksyttynä tai edes vireillä kaivoslupahakemusta jätettäessä. Tältä osin CRMA:n tehokkaaseen täytäntöönpanoon liittyy kysymys siitä, miten kuntakaavoitus suhteutuu lupahakemuksen täydellisyyskysymykseen ja lupamenettelyn alkamisajankohtaan.[2]

Kaivostoimintaan sovellettavien menettelyjen ajallisten suhteiden tarkastelussa olisi tarvetta arvioida myös rakennuslupamenettelyn ajallista suhdetta kaivos- ja ympäristölupamenettelyihin sekä (asema)kaavoitukseen. Tältä osin otettava huomioon muun ohella rajoitteet käsitellä rakentamislupahakemusta ennen kuin kaivosalueen ja kaivoksen apualueen määräytymiseen liittyvät seikat on ratkaistu kaivoslupaharkinnassa ja pilaantumisvaaraa aiheuttavien toimintojen ohjaus (ml. toimintojen sijainnin ohjaus alueella) on tehty ympäristölupaharkinnassa.

Kaiken kaikkiaan CRMA:n järjestelmään sisäänrakennettu ajatus integroiduista tai samanaikaisesti etenevistä lupamenettelyistä (mistä näkökulmasta asetuksessa asetetut määräajat eivät näyttäydy erityisen tiukkoina) ei sellaisenaan sovellu Suomen fragmentoituneeseen suunnittelu-, YVA- ja lupajärjestelmään, johon on kuulunut asteittain täsmentyvän suunnittelun, vaikutusten arvioinnin ja lupamenettelyjen periaate (yleispiirteinen kaavoitus => yksityiskohtainen kaavoitus / hanke-YVA => kaivos-/kemikaaliturvallisuus-/ympäristölupa => kaivosturvallisuuslupa / rakentamisluvat). Vaikka lainsäädäntö mahdollistaa muun muassa YVA:n ja kaavoituksen yhdistämisen sekä

[1] Asemakaavan tai oikeusvaikutteisen yleiskaavan tulee olla pääsääntöisesti lainvoimainen ennen kaivosluvan myöntämistä (ellei kaavapäätöstä ole määrätty täytäntöönpanokelpoiseksi HE 126/2022, s. 103.

[2] CRMA:n 11 artiklan 6 kohdan mukaan ”[v]iimeistään 45 päivän kuluttua strategista hanketta koskevan lupahakemuksen vastaanottamisesta asianomaisen keskitetyn asiointipisteen on vahvistettava, että hakemus on täydellinen, tai, jos hankkeen toteuttaja ei ole toimittanut kaikkia hakemuksen käsittelyyn tarvittavia tietoja, pyydettävä hankkeen toteuttajaa ilman aiheetonta viivytystä toimittamaan täydellinen hakemus ja ilmoitettava, mitkä tiedot puuttuvat. Jos toimitettu hakemus katsotaan toisen kerran puutteelliseksi, asianomainen keskitetty asiointipiste ei saa pyytää tietoja aihepiireistä, joita ensimmäinen lisätietopyyntö ei kata, ja sillä on oikeus pyytää ainoastaan lisänäyttöä puuttuviksi havaittujen tietojen täydentämiseksi.” Määräaikaan sidottu lupamenettely alkaa edellä viitatun vahvistamisen ajankohdasta.

kaivosluvan, kemikaaliturvallisuusluvan ja ympäristölupamenettelyn samanaikaisen etenemisen, Suomen järjestelmään sisältyy edelleen täsmentyvien menettelyjen logiikka. Tätä ilmentää osaltaan YVA-lainsäädännön ja -käytäntöjen pääsääntö toteuttaa YVA-menettely kokonaisuudessaan (ympäristövaikutusten arviointiohjelma, ympäristövaikutusten arviointiselostus ja perusteltu päätelmä) ennen lupamenettelyjen alkamista (ajallisesti lupamenettelyistä eriytetyn YVA:n malli). CRMA:n järjestelmä rakentuu sen sijaan integroidun mallin olettamalle ja YVA-lainsäädännössä tarkoitetun perustellun päätelmän laatiminen kuuluu lupamenettelyn piiriin määräaikojen näkökulmasta.[3] CRMA:n täytäntöönpanoon liittyvissä jatkotarkasteluissa olisikin tarpeen kaivostoimintaan sovellettavien ympäristömenettelyjen kokonaisuuden ja sen rakenteellisten ongelmakohtien ja ratkaisuvaihtoehtojen tarkastelu CRMA:n määräaikavaatimusten näkökulmasta. Tämä tarkastelu olisi tarpeen tehdä olennaisesti hallituksen esityksessä (HE 196/2024 vp) esitettyä syvällisemmin.

Joensuussa 26.11.2024

Ismo Pölönen

Ympäristöoikeuden professori
Oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

[3] Tämä voidaan päätellä tulkitsemalla lupamenettelyn (CRMA:n 1 artiklan kohta 18) määritelmää yhdessä asetuksen 11 artiklan 8 kohdan kanssa, jonka mukaan ”ajanjaksoa, joka alkaa ympäristövaikutusten arviointiselostuksen toimittamiselle asetetusta määräpäivästä ja päättyy silloin, kun kyseinen selostus toimitetaan, ei oteta huomioon laskettaessa tämän artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua lupamenettelyn kestoa.”