

## Ympäristövaliokunta

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain muuttamisesta (HE 196/2024 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Salla Koskela, ympäristöministeriö
- johtava asiantuntija Teo Kangaspunta, työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöneuvos Laura Lindström, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- juristi Minna Mättö, Suomen Kuntaliitto
- johtava asiantuntija Minna Ojanperä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ilmastoasiantuntija Nelli Immonen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Ismo Pölönen, Itä-Suomen yliopisto

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettua lakia.

Ehdotetuilla säännöksillä toimeenpantaisiin ja täydennettäisiin kriittisiä raaka-aineita koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen sääntelyä.

Ehdotettuun lakiin lisättäisiin säännökset kansallisesta kriittisten raaka-aineiden hankkeiden yhteyspisteestä ja sen tiedonsaantioikeudesta sekä strategisten hankkeiden määräaikojen seurannasta ja pidentämisestä. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset kriittisten raaka-aineiden asetuksessa tarkoitettujen strategisten hankkeiden etusijasta ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupamenettelyissä sekä hakijan velvollisuudesta toimittaa strategiseksi hankkeeksi tunnustamista koskeva hakemus ja päätös tiedoksi yhteyspisteviranomaiselle.

## Valiokunnan mietintö YmVM 14/2024 vp

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitystä täydentävään esitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 24.2.2025.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetuilla säännöksillä pannaan osaltaan täytäntöön niin sanottua kriittisten raaka-aineiden asetusta<sup>1</sup> (CRMA). Asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa sääntelyä, mutta sen toimeenpano edellyttää muun muassa eräistä menettelyistä ja toimivaltaisista viranomaisista säätämistä. Asetus jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa myös muun muassa sen suhteen, mahdollistaako jäsenvaltio asetuksessa säädettyjen strategisten hankkeiden lupamenettelyille asetettujen määräaikojen pidentämisen. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

#### *Ympäristöriskien hallinta ja puhtaan siirtymän investointien edistäminen*

Kriittisten raaka-aineiden tiedonannon ja asetuksen 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. Kriittisten raaka-aineiden asetuksessa tarkoitetuissa hankkeissa voi olla kyse kriittisten tai strategisten raaka-aineiden louhinnasta, jalostuksesta tai kierrätyksestä. Uuden hankkeen lisäksi kyseessä voi olla myös nykyisen laitoksen merkittävä laajentaminen tai käyttötarkoituksen muuttaminen.

Ympäristövaliokunta korosti asetusehdotusta koskevassa lausunnossaan (YmVL 1/2023 vp—U 7/2023 vp), että ympäristöllisillä lupamenettelyillä on merkittävä rooli paitsi ilmasto- ja luontotavoitteiden saavuttamisessa myös vihreän siirtymän investointien toteutumisen ja ennakoitavan toimintaympäristön, talouskasvun ja ympäristöriskien hallinnan kannalta. Tästä syystä valiokunta on pitkäjänteisesti kannustanut ympäristölupamenettelyjen kehittämiseen, ja lainsäädäntöä onkin kehitetty voimakkaasti. Valiokunta on korostanut ympäristölupamenettelyn toimivuuden ja sujuvuuden kannalta olennaisina tekijöinä ajanmukaisen lainsäädännön ohella hallinnollista selkeyttä, viranomaisten riittäviä resursseja ja digitalisaation tehokasta hyödyntämistä. Keskittämällä hallinto yhteen valtakunnalliseen ympäristöviranomaiseen toiminnassa olisi mahdollista saavuttaa toiminnallisia ja menettelyllisiä etuja.

Valiokunta korosti lausunnossaan myös, että kun asetuksen on arvioitu lisäävän EU:ssa tuotettujen kriittisten raaka-aineiden kysyntää, kaivostuotanto Euroopassa lisääntynee. Tässä kehitykses-

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston (EU) 2024/1252 puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestäväen tarjonnan varmistamiseksi ja asetusten (EU) N:o 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 ja (EU) 2019/1020 muuttamisesta annettu asetus.

## Valiokunnan mietintö YmVM 14/2024 vp

sä on varmistettava, että harjoitettava kaivostoiminta on kestävä, luonnon monimuotoisuuden huomioivaa ja luontohaitat minimoivaa. Luvituksen nopeuttaminen ei saa johtaa puutteelliseen ympäristövaikutusten arviointiin eikä osallistumisoikeuksien heikentämiseen. Vuoropuhelu paikallisten toimijoiden ja kaivostoiminnan harjoittajien välillä on tärkeää kestävän kaivostoiminnan ympäristövaikutusten minimoimiseksi, mutta myös kestävän kaivostoiminnan sosiaalisen hyväksyttävyyden kannalta.

Hallituksen esityksessä ehdotetuilla säännöksillä ei arvioida olevan välittömiä ympäristövaikutuksia. Aineelliseen sääntelyyn ei esitetä muutoksia, eikä esimerkiksi lupien myöntämisen edellytyksiä muuteta. Kysymys on suurelta osin suoraan sovellettavan asetuksen täytäntöönpanosta, eikä tässä yhteydessä arvioida kriittisiä raaka-aineita koskevia hankkeita laajemmin.

Hallituksen esityksessä ehdotetuilla säännöksillä nimetään kansalliseksi kriittisten raaka-aineiden yhteyspisteviranomaiseksi Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, joka hoitaa tehtävää valtakunnallisesti. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto vastaa yhteyspisteviranomaisena kriittisten raaka-aineiden asetuksessa tarkoitetylle keskitetylle asiointipisteelle säädetyistä tehtävistä. Asetus edellyttää kansallisen keskitetyn asiointipisteen nimeämistä 24.2.2025 mennessä. Koska kriittisten raaka-aineiden asetus edellyttää yhteyspisteviranomaisen nopeaa nimeämistä, on hallituksen esitys valmisteltu erillisenä, vaikka sen valmistelu muutoin liittyy kiinteästi ympäristöministeriössä käynnissä olevaan niin sanottuun yhden luukun palvelujen hankkeeseen. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti hankkeessa tavoitellaan ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun toimintamallia, jossa asiointi ja lupien haku tapahtuu keskitetysti ja digitaalisesti yhden menettelyn kautta osana valtion aluehallinnon uudistusta ja uuden Lupa- ja valvontaviraston perustamista. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston rooli yhteyspisteviranomaisena jää siten lyhytaikaiseksi, sillä perustettavan Lupa- ja valvontaviraston on tarkoitus toimia jatkossa myös kriittisten raaka-aineiden hankkeiden yhteyspisteviranomaisena ja vastata kriittisten raaka-aineiden asetuksessa säädetyistä keskitetylle asiointipisteelle säädetyistä tehtävistä. Tavoitteena on, että valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston toiminta alkaisi 1.1.2026.

### *Pilottihanke*

Edellä mainitussa yhden luukun palvelujen hankkeessa toteutetaan vuonna 2025 pilotointi, jolla kerätään kokemuksia ja tietoa yhteyspisteviranomaisena toimimisesta. Erilaisille hankkeille tarvittavat ympäristölliset menettelyt edellyttävät monenlaisia viranomaisten sujuvia yhteistyökäytäntöjä. Pilotissa kerätään tietoa siitä, miten toimintatapoja on tarpeen kehittää, kun asiointi ja asiakirjaliikenne toimivat yhden keskitetyn asiointipisteen kautta. Valiokunta pitää tärkeänä, että näiden kokemusten perusteella on mahdollista kehittää viranomaistoimintaa ja kokemukset voidaan ottaa huomioon vuoden 2025 aikana uuden Lupa- ja valvontaviraston ympäristötehtävien toimintamallien ja prosessien valmistelussa. Sääntelyn vaikutusta hankkeiden aikatauluihin ja viranomaisten toimintaan on hyödyllistä seurata.

Asetuksessa keskitetyn asiointipisteen yleisiksi tehtäviksi säädetään kriittisiä raaka-aineita koskevien hankkeiden lupamenettelyjen helpottaminen ja koordinointi. Asiointipisteen tulee auttaa hankkeen toteuttajaa myös ymmärtämään lupamenettelyn kannalta merkityksellisiä hallinnollisia seikkoja ja antaa tietoja asetuksen 18 artiklassa tarkoitetuista kriittisten raaka-aineiden hankkeiden kannalta merkityksellisistä hallinnollista menettelyistä. Tiedonsaantioikeudesta säättämi-

## Valiokunnan mietintö YmVM 14/2024 vp

sellä (ehdotuksen 2 d §) varmistetaan, että yhteyspisteviranomaisella on tiedonsaantioikeus sel-laisiin tietoihin, joiden avulla on mahdollista saada oikea ja riittävä kuva tilanteesta kriittisten raaka-aineiden asetuksessa säädettyjen määräaikojen seuraamiseksi. Määräaikojen seuranta varten yhteyspisteviranomaisella tulee olla riittävät tiedot hanketta koskevien eri lupamenettelyjen ja muiden hallinnollisten menettelyjen käsittelytilanteesta.

### *Määräajat*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kriittisten raaka-aineiden yhteyspisteviranomaisen velvollisuudesta seurata kriittisten raaka-aineiden asetuksessa strategisten hankkeiden lupamenettelylle säädettyjä määräaikoja. Asetuksessa säädetään strategisten hankkeiden lupamenettelylle asetetuista määräajoista sekä mahdollisuudesta niiden pidentämiseen eräin edellytyksin. Strategisten hankkeiden lupamenettely saa asetuksen mukaan kestää enintään 27 kuukautta sellaisten hankkeiden osalta, joihin liittyy louhintaa (kaivoshankkeet), ja enintään 15 kuukautta sellaisten strategisten hankkeiden osalta, joihin liittyy ainoastaan jalostusta tai kierrätystä. Määräajat ovat 24 kuukautta ja 12 kuukautta niiden hankkeiden lupamenettelyille, jotka olivat jo lupamenettelyssä ennen kuin ne tunnustettiin strategisiksi hankkeiksi. Asetus ei edellytä erikseen kansallisesti määräajoista säättämistä, vaan kyseiset määräajat ovat suoraan jäsenvaltioissa velvoittavia.

Asetus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden pidentää kyseisiä määräaikoja tietyin edellytyksin. Lakiehdotuksen 2 c §:n 2 momentin mukaan yhteyspisteviranomaisen voi pidentää määräaikoja asetuksen 11 artiklan 4 kohdassa säädetyin edellytyksin. Toimivaltaisen viranomaisen on esitettävä ehdotuksensa toimivallassaan olevan lupa-asian käsittelyn määräajan pidentämisestä. Määräaikojen pidentämisen mahdollistaminen on hallituksen esityksen perustelujen mukaan katsottu tarkoituksenmukaiseksi viranomaisten toimintaedellytysten, luvanhakijoiden oikeusturvan sekä hankkeiden yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Valiokunta pitää hyvänä, että määräaikojen pidentämisen mahdollisuus otetaan lakiehdotuksessa käyttöön.

Asetuksessa lupamenettelyn määrittely on laaja. Soveltamisalaan kuuluvat siten kaikki kriittisiä raaka-aineita koskevan hankkeen rakentamista ja toteuttamista koskevat asiaankuuluvat luvat, mukaan lukien rakennus-, kemikaali- ja liitännäsluvat sekä tarvittaessa ympäristöarvioinnit ja -luvat. Sääntely kattaa kaikki hakemukset ja menettelyt hakemuksen täydellisyyden tunnustamisesta siihen asti, kunnes keskitetty asiointipiste antaa tiedoksi menettelyn tulosta koskevan kattavan päätöksen. Kaavoitusta ei rinnasteta lupamenettelyyn, mikä onkin perusteltua, sillä alueellinen ja paikallinen maankäytön suunnittelu ei kuulu EU:n toimivaltaan. Kuntakaava on kuitenkin kriittisten raaka-aineiden asetuksessa tarkoitettujen kaivoslupien myöntämisen ehdoton edellytys, mutta sen ei tarvitse olla hyväksyttynä tai edes vireillä kaivoslupahakemusta jätettäessä. Asetuksen täytäntöönpanon kannalta on siis olennaista, miten kuntakaavaprosessi etenee ja miten tulkitaan esimerkiksi lupahakemuksen täydellisyydedellytystä.

Asetuksen mukaan lupamenettelyn määräajan kuluminen alkaa siitä, kun keskitetty yhteyspiste on vahvistanut hakemuksen täydellisyyden, ja päättyy siihen, kun keskitetty asiointipiste antaa tiedoksi menettelyn tulosta koskevan kattavan päätöksen. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) osalta asetuksessa säädetään omat määräaikansa eri YVA-menettelyn vaiheita koskien. CRMA-asetuksen 11 artiklan 3 kohdan mukaan, jos direktiivin 2011/92/EU nojalla edelly-

## Valiokunnan mietintö YmVM 14/2024 vp

tetään ympäristövaikutusten arviointia, mainitun direktiivin 1 artiklan 2 kohdan g alakohdan i alakohdassa tarkoitettua arviointivaihetta ei sisällytetä tämän artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuun lupamenettelyn keston. Kohdalla viitataan YVA-direktiivin säännökseen, jossa on kyse hankkeen toteuttajan suorittamasta 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatimisesta. Näin ollen ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatimista ei lasketa mukaan asetuksen 11 artiklassa tarkoitettuun lupamenettelyn keston. Suomessa on YVA-lainsäädäntö ja omaksuttu käytäntö, jossa YVA-menettely toteutetaan pääsääntöisesti kokonaisuudessaan (ympäristövaikutusten arviointiohjelma, ympäristövaikutusten arviointiselostus ja perusteltu päätelmä) ennen lupamenettelyjen alkamista. Ympäristönsuojelulaki mahdollistaa arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta kuulemisen samanaikaisesti (YSL 44 A §), mutta tätä mahdollisuutta on sovellettu harvoin. Menettely poikkeaa EU-sääntelyn taustalla olevista oletuksista ja monissa jäsenvaltioissa käytössä olevasta mallista, jossa ympäristövaikutusten arviointi on osana lupamenettelyä. Suomessa käytössä oleva menettely on tämän vuoksi haasteellinen CRMA-asetuksen mukaisissa määräajoissa pysymisen kannalta.

### *Strategisten hankkeiden etusija*

Lakiehdotuksen 2 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädetään strategisten hankkeiden etusijasta ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupamenettelyissä. Etusija tulee antaa sellaisen hankkeen ympäristölupahakemukselle tai vesitaloushankkeen lupahakemukselle, joka on kriittisten raaka-aineiden asetuksen mukaisesti saanut strategisen hankkeen aseman komission päätöksellä.

Aluehallintoviraston tulee antaa etusija strategisia hankkeita koskeville lupahakemuksille suhteessa muihin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin lupahakemuksiin. Ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa olevien viittaussäännösten kautta strategiset hankkeet on myös käsiteltävä kiireellisesti muutoksenhakutuomioistuimissa. Lisääntyvä etusijasääntely tulee ottaa huomioon tarkasteltaessa niin lupaviranomaisten kuin hallintotuomioistuinten resurssseja.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä säädetään ainoastaan etusijan antamisesta strategisille hankkeille. Komissio arvioi sille toimitetun hakemuksen perusteella, täyttääkö hanke asetuksen artiklassa 6 säädetyt perusteet. Asetuksen mukaan hanketta ei voi tunnustaa strategiseksi hankkeeksi, jos jäsenvaltio vastustaa hanketta. Asetuksessa on myös säädetty perusteista, joita vastustukselle voi esittää. Asetuksen mukaisen kansallisen vastustusoikeuden käyttämistä koskevan päätöksen tekeminen kuuluu valtioneuvoston yleisistunnolle, sillä päätöksen katsotaan olevan luonteeltaan päätös, jonka yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys tätä edellyttää. Komissio on ilmoittanut tekevänsä päätöksen ensimmäisistä strategisen aseman saaneista hankkeista maaliskuussa 2025.

### *Toimeenpanon resurssit*

Strategisia hankkeita koskevien hakemusten käsittely edellyttää toimivaltaisilta viranomaisilta myös yhteistyötä yhteyspisteviranomaisen kanssa. Kyseisiä vaikutuksia ei kuitenkaan ole arvioitu merkittäviksi, eikä niiden arvioida edellyttävän lisävoimavaratarpeita toimivaltaisiin viranomaisiin.

## Valiokunnan mietintö YmVM 14/2024 vp

Uuden tehtävän hoitaminen aiheuttaa 1 henkilötyövuoden voimavaratarpeen Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle, mikä tarkoittaa vuositasolla 80 000 euron lisäystä aluehallintovirastoille kohdennettavaan budjettirahoitukseen momentille 28.40.01. Lisäksi strategisten hankkeiden etusijan vuoksi aluehallintovirastojen voimavaroja lisätään 3 henkilötyövuotta. Kustannuksia henkilötyövuosista syntyy siten 240 000 euroa. Koska kyseessä on maksullinen toiminta, jonka alennetun omakustannusarvon mukainen tavoitehintaa on 55 prosenttia, tuloja syntyy 108 000 euroa, mikä edellyttää vuositasolla 132 000 euron lisäystä aluehallintovirastoille kohdennettavaan budjettirahoitukseen momentille 28.40.01. Yhteensä esityksestä aiheutuu siten 212 000 euron lisäys momentille 28.40.01. Näin voidaan varmistaa osaltaan, ettei muiden ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupa-asioiden käsittely viivästy. Valiokunta pitää hyvänä, että tarvittavasta resursoinnista huolehditaan, ja korostaa tarvetta arvioida resurssien riittävyttä laajemmin osana käynnissä olevaa aluehallintouudistusta.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 196/2024 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

Helsingissä 29.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Krista Mikkonen vihr  
varapuheenjohtaja Pinja Perholehto sd  
jäsen Pauli Aalto-Setälä kok  
jäsen Marko Asell sd  
jäsen Noora Fagerström kok  
jäsen Petri Huru ps  
jäsen Christoffer Ingo r  
jäsen Vesa Kallio kesk  
jäsen Hanna Kosonen kesk  
jäsen Johan Kvarnström sd  
jäsen Jorma Piisinen ps  
jäsen Merja Rasinkangas ps  
jäsen Sara Seppänen ps  
jäsen Saara-Sofia Sirén kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos