

Suomen ennakkovaikuttamislinjaukset EU:n tulevaan raaka-ainealoitteeseen

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komission puheenjohtaja von der Leyen kertoi Unionin tilaa koskevassa puheessaan syyskuussa 2022 komission valmistelevan raaka-aineita koskevaa aloitetta. Aloitteen tarkka sisältö ei vielä ole tiedossa, mutta 30.9.2022 julkistetun [konsultaatiopyynnön dokumentit](#) avaavat komission keskeisiä näkemyksiä. Konsultaatio päättyi 25.11.2022.

Komission on juuri saadun tiedon mukaan tarkoitus antaa raaka-aineisiin liittyvä esityskokonaisuus 8.3.2023. Kokonaisuudella, joka sisältää todennäköisesti myös lainsäädäntöä, pyritään lisäämään ja monipuolistamaan kriittisten raaka-aineiden tuotantoketjuja, parantamaan ennakointia ja hallintoa sekä kannustamaan kriittisten raaka-aineiden talteenottoon ja kierrätykseen.

Suomen ennakkovaikuttamislinjaukset

Suomi pitää toimia kriittisten raaka-aineiden tuotantoketjujen monipuolistamiseksi ja kriittisten riippuvuuksien vähentämiseksi välttämättöminä. Suomi pitää komission toimia raaka-ainetarpeen tyydyttämiseksi tarpeellisina, mutta muodostaa erikseen tarkemmat kannat komission annettua asiaa koskevat ehdotuksensa.

Kuluneen vuosikymmenen aikana EU:n riippuvuus raaka-aineiden tuonnista on entisestään voimistunut. Raaka-aineiden saanti on kriittistä niin vihreälle kuin digitaalisellekin siirtymälle. Kriittisten raaka-aineiden saatavuus haastaa myös turvallisuus- ja puolustussektoreita (E 21/2022 vp). Suomi pitää tärkeänä, että tulevat ehdotukset perustuvat huolelliselle arvioinnille niiden vaikutuksista. On tärkeää, että myös eri aloitteiden yhteisvaikutukset arvioidaan.

Suomi pitää perusteltuna sitä, että raaka-ainehuoltoa tarkastellaan kokonaisuutena, ja raaka-aineiden tarpeen tyydyttämisessä huomioidaan kattavasti niin primääriset kuin sekundääriset tuotantomahdollisuudet (E 36/2020 vp). Suomi on aiemmissa kannoissaan (E 64/2020 vp) tuonut esiin materiaalien kiertoon perustuvan kiertotalouden merkityksen ja korostaa tätä myös raaka-ainealoitteiden valmistelun osalta.

Suomi näkee tärkeänä teknologian ja innovaatioiden entistä paremman hyödyntämisen ja yhtyy komission näkemykseen, että eurooppalaista TKI-toimintaa, investointeja vauhdittava innovaatioinfrastruktuuri mukaan lukien, tulisi vahvistaa. Suomi korostaa erityisesti tarvetta kohdistaa tutkimus- ja innovaatiotoimintaa kiertotalouden ratkaisuihin. Kierrätysmateriaalien hyödyntämistä tulisi vauhdittaa myös muilla politiikkatoimilla. TKI-toiminnassa tärkeänä näkökulmana tulisi olla myös vaihtoehtoisten materiaaliratkaisujen, kuten biopohjaisten tuotteiden kehittäminen, josta Suomessa on kannustavia esimerkkejä. Huoltovarmuuden sekä ympäristön kannalta on tärkeää painottaa uusiutuvien eurooppalaisten materiaalivirtojen hyödyntämistä uusiutumattomien sijasta.

Suomi pitää hyvänä komission säännöllisesti päivitettävää listausta kriittisiksi arvioituista raaka-aineista. Tulevaan aloitteeseen mahdollisesti sisältyvä ajatus listan hienosyisemmästä jaottelusta, eli strategisten kriittisten raaka-aineiden listaaminen, saattaisi tehostaa toimenpiteiden kohdistumista. Toisaalta raaka-aineiden toimitukset voivat kriisiytyä hyvin nopeastikin, ja tuotanto edellyttää kaikkien tarvittavien raaka-aineiden saantia. Avainkysymys on se, mitä toimia raaka-aineiden jaottelemisesta seuraisi.

Ennakointiin ja riskinhallintaan liittyen Suomi pitää tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja sujuvaa tiedonkulkua tärkeänä. On kannatettavaa ja tarpeellista, että komissio kokoaisi olemassa olevista asiantuntijatahoista verkoston, joka keräisi tietoa ja analysoisi sitä. Tiedon osalta tulisi erottaa raaka-aineiden esiintymiseen ja tuotantoon liittyvät tiedot ja toisaalta kysyntäperustaiset yrityskohtaiset tiedot, joihin voi liittyä erilaisia herkkyyksiä, kuten liikesalaisuuksia tai kansallisen turvallisuuden ja puolustuksen kannalta kriittisiä tietoja. Suomella on osaamista tiedon keräämisessä ja sen jalostamisessa sekä valmius osallistua työhön tässä asiassa EU-tasolla aktiivisesti.

Suomi suhtautuu varauksellisesti siihen alustavaan ajatukseen, että joihinkin raaka-ainehankkeisiin sovellettaisiin poikkeavia lupamenettelyitä. Yhteisten sääntöjen noudattaminen ja eri toimijoiden tasavertainen kohtelu on tärkeä eurooppalainen periaate ja tästä on huolehdittava. Suomi pitää tärkeänä yleisesti käytössä olevien menettelyiden tarkastelua ja niiden sujuvoittamista ympäristö- ja muista tavoitteista tinkimättä. EU-lähtöisten politiikkatoimien ja tavoitteiden sekä niihin perustuvan sääntelyn yhteensovittaminen voisi sujuvoittaa viranomaismenettelyitä. Valmistelussa tulisi huomioida sekä hankkeen paikalliset ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset että laajat yhteiskunnalliset hyödyt kuten globaalit ilmastovaikutukset.

Tulevalla sääntelyllä on tarkoitus myös edistää EU-tuottajien ja EU:n ulkopuolisten tuottajien välisiä tasavertaisia kilpailuolosuhteita. Suomi näkee hyvänä, että

komissio tarkastelee standardisoinnin ja kierrätysvelvoitteen tyyppisiäkin keinoja valikoimaansa. Tällaisen sääntelyn tulisi olla EU:n kansainvälisten velvoitteiden mukaista. Päällekkäistä sääntelyä tulisi välttää tulevissa toimenpide-ehdotuksissa.

Rahoitus on lupamenettelyiden ohella merkittävä yksittäisen hankkeen aikatauluun vaikuttava tekijä. Suomen näkökulmasta olisi syytä arvioida kriittisesti, miten sektorikohtaisten valtiontukikevennysten kaltaiset markkina-interventiot mahdollisesti parantaisivat kriittisten raaka-aineiden saatavuutta EU:ssa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan (E 10/2022 vp) EU:n valtiontukipolitiikka tukee EU:n talouskasvua parhaiten, kun se kohdentaa yritystuet EU:n yhteisen edun mukaisiin tavoitteisiin ja markkinoiden toimintapuutteisiin kilpailua vähiten vääristävällä tavalla. Riittävän tiukka valtiontukipolitiikka ja tehokas valtiontukien valvonta on tärkeää paitsi sisämarkkinoiden toimivuuden myös Suomen ja Euroopan kilpailukyvyn näkökulmasta.

Arvoketjujen vahvistamiseksi Suomi korostaa erilaisten kumppanuuksien ja sopimuksien tarpeellisuutta sekä korostaa toimitusketjujen monipuolistamisen merkitystä keinona vähentää strategisia riippuvuuksia yksittäisistä kolmansista maista. Arvoketjujen kehittämisen mahdollistamiseksi on tärkeää huomioida myös investointiympäristön ennakoitavuus ja investointivalmiuksien turvaaminen. Kumppanuuksien kautta EU voi pyrkiä edistämään myös toiminnan vastuullisuutta sekä hyvää hallintoa ja hyviä teknologioita. Suomi pitää tärkeänä, että EU toimii aktiivisesti myös erilaisilla yhteistyöfoorumeilla vaikuttaakseen kriittisten raaka-aineiden tuotantoketjujen monipuolistumiseen.

Osana EU:n kehityspoliittisia pyrkimyksiä EU voi omien raaka-ainehuoltoon liittyvien intressiensä ohella tukea raaka-aineiden prosessointia kehittyvillä markkinoilla. Raaka-ainetarpeen tyydyttämiseen mahdollisesti liittyviä ongelmia ei saa ulkoistaa EU:n ulkopuolelle. Ympäristö- ja sosiaalista kestävyyttä koskevat EU-säädöshankkeet ovat tärkeässä roolissa tähän ongelmaan vastaamisessa. Pakettiin mahdollisesti sisällytettävän kaupan alan sääntelyn tulisi tukea paketin ensisijaisia tavoitteita raaka-ainehuollon resilienssin vahvistamiseksi.

Kaivostoimintaan liittyvä yleinen hyväksyttävyys vaikuttaa merkittävästi hankkeiden etenemisen aikatauluun ja siten myös EU:n mahdollisuuksiin parantaa unionin raaka-ainehuollon resilienssiä. Suomi pitää tärkeänä, että komissio huomioi valmistelutyössään kaivostoiminnan ekologiset, sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset tasapainoisella tavalla, jossa korostuu kiertotalousosaamisen hyödyntäminen.

Komissio miettii erilaisia varmuusvarastointimahdollisuuksia. Suomi näkee asian lähtökohtaisesti kannatettavana, mutta tunnistaa käytännön toteutukseen liittyvät suuret haasteet. Mikäli varmuusvarastointiasiassa edettäisiin, tulisi varmistaa yhteensopivuus Suomen huoltovarmuusjärjestelmän sekä muiden EU-aloitteiden, kuten SMEI:n, kanssa.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtaja von der Leyenin Unionin tilaa koskeva puhe syyskuussa 2022 sisälsi merkittävän huolen Euroopan kriittisten raaka-aineiden saannista sekä

vahvasti, että vuoden 2023 alkupuolella komissio julkaisee tähän liittyen raaka-ainepaketin. Raaka-aineiden saanti on kriittistä niin vihreälle kuin digitaalisellekin siirtymälle. Komissio pitää EU:n kriittisiä raaka-aineita koskevaa lakipakettia välttämättömänä.

Tämän hetkinen yleinen näkemys niin Suomessa, Euroopassa kuin globaalisti on, että eräiden kriittisten raaka-aineiden maailmanlaajuinen kysyntä ylittää tuotannon, ja monet maat pyrkivät eri keinoin turvaamaan tarvitsemiensa raaka-aineiden saannin. Komissio toteaa, että EU:lta puuttuvat keinot raaka-ainehuoltoon liittyvien riskien minimoimiseksi. Tulevalla aloitteella pyritään lisäämään ja monipuolistamaan tuotantoketjuja, jotta tuotanto eri lähteistä kattaisi tulevan kysynnän, kriittisiin raaka-aineisiin liittyvä ennakointi ja hallinto paranisivat ja sääntely kannustaisi kriittisten raaka-aineiden talteenottoon.

Komission tunnistamat ongelma-alueet: globaali tuotanto on liian keskittynyttä; EU:n oma tuotanto on vähäistä; seuranta, ennakointi ja riskien hallinta ovat puutteellisia; tuotantoon liittyvät sosiaaliset ja ympäristölliset vaikutukset; sääntely ei kannusta kierrättämiseen; tutkimus- ja innovaatiopanostukset ovat riittämättömät.

Ongelmia pyritään ratkomaan neljään osa-alueeseen kohdistuvalla sääntelyllä

1. Määrittämällä prioriteetit ja tavoitteet
 - määrittämään **strategiset, kriittiset raaka-aineet** sovittuja kriteerejä käyttäen
 - lista määrittäisi muiden toimien kohteen ja viestisi EU:n priorisoiduista tarpeista
2. Parantamalla seurantaa, ennakointia ja riskien hallintaa
 - muodostetaan mm. valtioiden organisaatioista **operatiivinen verkosto** oikea-aikaiseen tiedonjakoon
 - verkosto kehittäisi seurantamenetelmiä, kuten varhaiset (hiljaiset) signaalit, toimitusketjujen stressitestit, kriittisten raaka-aineiden varantokartoitukset. Ryhmä liittyisi muihin tavoitteisiin mm. suosittamalla strategisia projekteja
3. Vahvistamalla EU:n kriittisten raaka-aineiden arvoketjua (louhinta, rikastus, jalostus, kierrätys)
 - määrittämällä **kriittisiä hankkeita**, jotka monipuolistavat raaka-ainehuoltoa ja täyttävät ympäristö- ja sosiaaliset vaatimukset
 - varmistamalla, että strategiset hankkeet hyötyvät **rahoituksesta** ja sujuvista ja ennakoitavista, ympäristö- ja osallistamistavoitteet täyttävistä **lupamenettelyistä**, sekä riskien vähentämistoimista
 - kehittämällä rahoitusmekanismit arvoketjun kehittämiseksi
 - tunnistamalla kolmansista maista strategisia projekteja, jotka voisivat hyötyä rahoituksesta, esimerkiksi ympäristö- ja sosiaalisilla meriiteillä.
4. Varmistetaan sisämarkkinoiden toimivuus ja kilpailukyky
 - kehittämällä jäte- ja kiertotaloussääntelyä: materiaalitehokas kriittisten raaka-aineiden kierrätys
 - edistämällä strategisten reservien läpinäkyvyyttä, saatavuutta ja koordinoitua toimitusketjujen häiriöiden vähentämiseksi
 - varmistamalla standardisoinnilla, kierrätysvelvoitteilla ja tuotannon hiilijalanjälkitiedoilla EU:n tuotannon kilpailukyky

Kansallinen valmistelu

Ennakkovaikuttamislinjauksista keskusteltiin EU8 kilpailukykyjaostossa 1.11.2022
Ennakkovaikuttamislinjaukset käsiteltiin EU-ministerivaliokunnassa 11.11.2022

Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotusten taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida sitten, kun ehdotus on annettu.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Riikka Aaltonen, kaivosylitarkastaja, riikka.aaltonen@gov.fi, 0295 064 216

VAHVA-tunnus

EU/1445/2022