

OTM Tellervo Ala-Lahti – OTT Topi Turunen

YMPÄRISTÖLUPAMENETTELYN SUJUVOITTAMISEN ULOTTUVUUDET – STRATEGISET HANKKEET OSANA VIHREÄÄ SIIRTYMÄÄ*

Tiivistelmä. EU:n komissio on esittänyt Euroopan unionin (EU) tavoitteeksi vihreän ja digitaalisen teollisuuden siirtymän, joka edellyttää uutta teknologiaa sekä sitä vastaavia investointeja ja innovaatioita. EU:n vihreän kehityksen ohjelman teollisuussuunnitelmassa linjataan, että laajentamalla unionin nettonollateknologioiden tuotantokapasiteettia ja lisäämällä kriittisten raaka-aineiden hankintaa EU:n sisällä, helpotetaan nopeaa siirtymistä kohti ilmastoneutraaliutta ja parannetaan Euroopan teollisuuden kilpailukykyä. EU:ssa näitä tavoitteita on lähdetty edistämään sujuvoittamalla näitä tavoitteita edistäviä hankkeita. Tässä artikkelissa tarkastellaan vuonna 2024 hyväksytyissä kriittisiä raaka-aineita koskevassa asetuksessa ja nettonollateollisuusasetuksessa asetettujen sujuvoittamistoimien vaikutuksia ja arvioidaan, millaisia riskejä kyseisiin hankkeiden sujuvoittamiseen liittyy.

Kummassakin asetuksessa määritellään, että niiden tavoitteita toteuttavien hankkeiden ympäristölupamenettelyitä tulisi sujuvoittaa: 1) asettamalla enimmäiskäsittelyaika lupahakemukselle, 2) ottamalla käyttöön yhden luokun -mallin mukainen käsittely sekä 3) priorisoimalla kyseisten hankkeiden toteutumista. Artikkelissa tunnistetaan, että asetusten mukaiseen sujuvoittamiseen liittyy riski siitä, että sujuvoittamistoimet (erityisesti hankkeiden priorisointi) huonontaa paikallisen ympäristönsuojelun tasoa. Lisäksi on epäselvää missä tilanteessa sujuvoitetut hankkeet oikeasti pystyvät saavuttamaan vihreän siirtymän kannalta merkityksellisiä vaikutuksia. Sujuvoittamistoimiin liittyy myös riski siitä, että EU-asetuksia toimeenpannessaan jäsenmaat keskittyvät pääosin niissä asetettuihin menettelyitä koskeviin reunaehtoihin ympäristöllisten seikkojen sijasta.

1 JOHDANTO

Euroopan unionin (EU) teollisuuspolitiikalla pyritään korjaamaan EU:n kasvu- ja innovaatiokuilua painottamalla strategista autonomiaa, teknologista suvereniteettia ja kriit-

* Kirjoitus on referee-artikkeli. Tellervo Ala-Lahti on kirjoittanut artikkelin työskennellessään BIOS-tutkimusyksikössä, jota rahoittaa Koneen Säätiö; Topi Turunen on saanut rahoitusta tämän artikkelin kirjoittamiseen Suomen Akatemialta (Urban Symbiosis -hanke, 346924) ja Business Finlandilta (UC Mobility -hanke, 8677/31/2022). Hän ei ole osallistunut artikkelin käsittelyyn lehden toimituksessa.

tisten teollisuudenalojen suojelua.¹ Eurooppa yrittää teollisuuspolitiikan ja sääntelyn kautta kilpailla Yhdysvaltojen ja Kiinan kanssa teknologisesta johtajuudesta.² Tätä teollisuuspoliittista murrosta ovat vauhdittaneet useat kriisit, kuten vuoden 2020 maailmanlaajuinen COVID-19-pandemia, ilmastokriisi ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan.³ Mainituilla kriiseillä on ollut haitallinen vaikutus EU:n sisämarkkinoiden yhtenäisyyteen ja eheyteen.⁴ Esimerkiksi EU:n vihreän kehityksen ohjelman teollisuussuunnitelma ja REPowerEU-suunnitelma edustavat teollisuuspolitiikan kehitystä kohti kansainvälisen kilpailukyyn huomioonottamista edistämällä EU:n teknologista johtajuutta ilmastoteknologioiden kehityksen kautta.⁵

Sääntelyn sujuvoittamisella pyritään osaltaan edistämään eurooppalaisen teollisuuden omavaraisuutta sekä teknologista suvereniteettia.⁶ Vaikka EU-sääntely on perinteisesti asettanut jäsenmaille lähinnä aineellisoikeudellisia velvoitteita, voidaan EU-sääntelyn vaikuttavuuden ja tavoitteiden saavuttamisen turvaamiseksi nähdä tärkeäksi myös kansallisiin menettelyihin puuttuminen, esimerkiksi sujuvoittamisen kautta.⁷ Vihreän siirtymän yhteydessä sujuvoittamisen kestävyysyhydyiksi nähdään yhteiskunnan sähköistymisen ja uusiutuvan energian hankkeiden mahdollinen nopea eteneminen. EU:n vihreän kehityksen ohjelman teollisuussuunnitelmassa linjataan, että laajentamalla unionin nettonollateknologioiden tuotantokapasiteettia ja lisäämällä kriittisten raaka-ainesten hankintaa EU:n sisällä, helpotetaan nopeaa siirtymistä kohti ilmastoneutraaliutta ja parannetaan Euroopan teollisuuden kilpailukykyä.⁸ Teollisuussuunnitelman tavoitteet

¹ Timo Seidl – Luuk Schmitz, Moving on to not fall behind? Technological sovereignty and the ‘geo-dirigiste’ turn in EU industrial policy. *Journal of European Public Policy*, 31(8) 2024, s. 2147–2174, 2148.

² Mario Draghi, The future of European competitiveness (part A) A competitiveness strategy for Europe. September 2024, s. 6–9, 57.

³ Eva Cudlinova – Roman Buchtele – Nikola Sagapova – Miloslav Lapka – Antonin Horcica, Unexpected Challenges for the European Green Deal, s. 27–29 teoksessa Klaus Bosselmann – Kathryn Gwiazdon – Virginia Zambrano (toim.), *Ecological Integrity and International Law: Peace, Public Health, and Global Security*. Routledge 2025, s. 26–37.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2024/2747, annettu 9 päivänä lokakuuta 2024, sisämarkkinoiden hätätilaa ja sisämarkkinoiden häiriönsietokykyä koskevan toimenpidekehityksen perustamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2679/98 muuttamisesta (sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriönsietokykyä koskeva säädös) (EUVL L, 2024/2747, 8.11.2024) ELI: <<http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2747/oj>>., johdanto (1).

⁵ KOM(2023) 62 lopullinen, Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelma nettonollan aikakaudelle, s. 4; KOM(2022) 230 lopullinen, REPowerEU-suunnitelma, s. 10–13.

⁶ Ks. Jakob Edler, Science, Research and Innovation performance of the EU 2024 report, Chapter 8: Technology sovereignty of the EU: needs, concepts and pitfalls, s. 441. <https://research-and-innovation.ec.europa.eu/knowledge-publications-tools-and-data/publications/all-publications/science-research-and-innovation-performance-eu-2024-report_en>.

⁷ Stefan Zleptnig, Trans-European Networks and the Effectiveness of National Permitting Procedures: A Practitioner’s View. *European Business Law Review* 28(6) 2017, s. 785–794, 793–794.

⁸ KOM(2023) 62 lopullinen, Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelma nettonollan aikakaudelle, s. 1, 3, 6. Unionin ilmastotavoitteena on kasvihuonekaasupäästöjen vähenemistä vähintään 55 prosentilla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä ja saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä, eurooppalaisen ilmastolain tavoitteiden kanssa linjassa.

on jaettu neljään pilariin: Ensimmäinen pilari keskittyy sääntelyn yksinkertaistamiseen uusille nettonollateknologiaa valmistaville laitoksille. Toinen pilari edistää investointeja ja rahoitusta nettonollateknologian tuotantoon.⁹ Kolmas pilari kehittää tarvittavaa osaamista ja lisää ammattitaitoisten työntekijöiden määrää teollisuuden vihreässä ja digitaalisessa siirtymässä. Neljäs pilari monipuolistaa kriittisten raaka-aineiden toimitusketjuja.¹⁰

Sääntelyn sujuvoittaminen liittyy erityisesti vihreän kehityksen ohjelman teollisuussuunnitelman ensimmäiseen pilariin sääntelyn yksinkertaistamisesta. Sääntelyn yksinkertaistaminen nettonollateknologioiden edistämiseksi taas viittaa ideologiaan, jonka mukaan tiukempi ja täten monimutkaisemmin sovellettavissa oleva sääntely vie resursseja pois yritysten innovatiivisesta toiminnasta, jolloin sääntelyn on nähty heikentävän teknologista kehitystä.¹¹ Suomessa erilaisten hallinnollisten menettelyiden sujuvoittaminen on ollut eräänlainen kesto-suosikki poliittisena tavoitteena,¹² mutta käytännössä sujuvoittaminen on kuitenkin johtanut myös epätoivottuihin lopputuloksiin.¹³

Sujuvoittamistoimenpiteitä perustellaan sillä, että niiden seurauksena voitaisiin nopeuttaa investointeja ja uusien toimintojen käyttöönottoa samalla saavuttaen samat hyödyt kuin aiemmassa ”vähemmän sujuvien” lupamenettelyjen puitteissa. Sujuvoittamista koskeva keskustelu liittyy siis olennaisesti sääntelytaakaan,¹⁴ eikä niinkään siihen,

⁹ Investointeja strategisesti tärkeisiin teknologioihin on pyritty edistämään myös perustamalla Euroopan strategisten teknologioiden kehysväline (STEP). STEP-kehysvälineen on tarkoitus varmistaa, että EU säilyttää etumatkan kriittisissä ja kehitteillä olevissa teknologioissa, jotka ovat merkityksellisiä vihreän ja digitaalisen siirtymän kannalta. Ks. asetus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/795, annettu 29 päivänä helmikuuta 2024, Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen (STEP-kehysväline) perustamisesta ja direktiivin 2003/87/EY sekä asetusten (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 ja (EU) 2021/241 muuttamisesta (EUVL L, 2024/795, 29.2.2024)

¹⁰ Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelma nettonollan aikakaudelle, s. 3–4.

¹¹ Anu Bradford, *The False Choice Between Digital Regulation and Innovation*. Northwestern University Law Review 118(2) 2024, s. 377–452, 378.

¹² Ks. Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, s. 27; Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 144–146: Esimerkiksi pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa puhuttiin aktiivisesti sujuvoittamisesta ja sen hyödyistä. Myös nykyisessä pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa sujuvoittaminen on esitetty merkittävänä keinona teollisten investointien lisäämiseksi Suomessa. Orpon hallitusohjelmassa puhutaan siitä, että investointiluvituksen sujuvuutta ja ennakoitavuutta parantamalla voitaisiin Suomeen luoda kilpailuetuja lisääntyvien, erityisesti puhtaiden investointien kautta.

¹³ Esim. Sipilän hallitus poisti lupaehdoissa määrättävää tarkistusmenettelyä koskevan YSL 71 §:n ja korvasi sen 89 §:llä, 1.5.2015 voimaan tulleella ympäristönsuojelulain muutoksella (423/2015). Kyseistä muutosta perusteltiin sujuvoittamisella, mutta se johti käytännössä ympäristölupien epäämiseen KHO:ssa, sillä muutoksen seurauksena KHO katsoi, ettei hankkeesta aiheutuvia ympäristöriskejä voida nykyisen YSL:n muotoilun nojalla hallita tarvittavalla tavalla, jotta toistaiseksi voimassa oleva lupa voitaisiin myöntää. Ks. Finnulp-tapaus KHO:2019:166, 2.4 Oikeudellinen arviointi ja lopputulos.

¹⁴ Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 144–146; Ks. myös Rantala ym., *Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutki-

miten hyvin sääntely pystyy turvaamaan ympäristöluvalla tavoitellut oikeushyvät eli merkittävää ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan hankkeen lähialueen turvallisen ja terveen ympäristön. Pitkään kestävät ja monimutkaiset ympäristölupaprosessit on nähty haasteeksi vihreän siirtymän kannalta tarkoituksenmukaisten investointien saamisessa, jolloin lupaprosessien sujuvoittamisesta on tullut keskeinen kysymys.¹⁵ Ideana on, että lupamenettelyiden sujuvoittamisella tehdään vihreän siirtymän investoinneista entistä houkuttelevampia. Tässä narratiivissa ei oteta huomioon, ettei investointien nopeuttaminen ole ympäristölupajärjestelmän tarkoitus, vaan lupien tarkoituksena on paikallisten ympäristövaikutusten hallinta. Lupamenettelyt ovat myös keino saavuttaa EU:n primääritavoite korkeatasoisesta ympäristönsuojelusta¹⁶ ja toteuttaa EU:n saastuttaja maksaa -periaatetta eli aiheuttamisperiaatetta. Aiheuttamisperiaatteen mukaan pilaantumisen aiheuttajat vastaavat aiheuttamansa pilaantumisen kustannuksista, kuten pilaantumisen ehkäisemiseksi, rajoittamiseksi ja korjaamiseksi toteutettujen toimenpiteiden kustannuksista ja yhteiskunnalle aiheutuneista kustannuksista.¹⁷

Ympäristölupamenettely määrittää puitteet sille, minkälaisia ympäristövaikutuksia luvanvaraisesta toiminnasta saa seurata. EU:n tasolla eri jäsenvaltioiden myöntämiä ympäristölupia on pyritty yhdenmukaistamaan teollisuuspäästädirektiivin (2010/75/EU)¹⁸ kautta. Direktiivin mukaan maaperään, ilmaan ja veteen kohdistuvien päästöjen raja-arvot on asetettava siten, että varmistetaan, etteivät päästöt ylitä BAT-päätelmien¹⁹ (paras käytökelpoinen tekniikka) perusteella määritettyjä päästörajoja, ellei poikkeuksellisesti osoiteta, että päästörajojen saavuttaminen johtaa suhteettoman suuriin kustannuksiin verrattuna ympäristöhöyötyihin.²⁰ Vaikka teollisessa toiminnassa noudatettaisiin

mustoiminnan julkaisusarja 27/2018; Jan Tiessen – Daniel Frendl – Sebastian Ley – Sabine Mehlin – Kai Wegrich, *Quantifying the benefits of regulatory proposals*. Berlin 2013.

¹⁵ Martti Hetemäki, Investointien edistäminen. Selvitys valtiovarainministeriölle 17.9.2019; Mikko Attila – Ari Ekroos – Satu Räsänen – Kimmo Silvo – Jouko Tuomainen, Investointien tehokas lupamenettely säädetyn aikarajan puitteissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:29, 18.5.2020.

¹⁶ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta – konsolidoitu toisinto (EUVL C 202, 7.6.2016), (SEUT), artikla 191.2: ” Unionin ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen.”

¹⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuin: Saastuttaja maksaa -periaate: soveltaminen epäjohdonmukaista EU:n ympäristöpolitiikoissa ja -toimissa, Erytiskertomus 12/2021, <Special Report 12/2021: The Polluter Pays Principle: Inconsistent application across EU environmental policies and actions>., s. 4 ja 9.

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) (EUVL L 334, 17.12.2010, s. 17–119).

¹⁹ ”BAT-päätelmillä” tarkoitetaan asiakirjaa, joka sisältää BAT-tekniikkaa koskevan vertailuasiakirjan ne osat, joissa esitetään päätelmät BAT-tekniikoista, niiden kuvaus, tiedot niiden sovellettavuuden arvioimiseksi, parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvät päästötasot, siihen liittyvä tarkkailu ja kulutustasot ja tarvittaessa asiaankuuluvat laitoksen kunnostustoimet. Teollisuudenpäästädirektiivi (2010/75/EU), art. 1(12)

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010,

BAT-päätelmien mukaisia päästörajoja, voidaan päästörajat määrätä myös tiukemmiksi, jos muut ympäristölaatonormit (kuten vesienhoito- tai ilmansuojelusäädökset) tätä edellyttävät.²¹ Lisäksi lupaharkinnassa arvioidaan hankkeen vaikutukset muihin lailla suojeltuihin ympäristöarvoihin esimerkiksi lintu- ja luontodirektiivin nojalla.²²

Viranomaisten lupaharkinta keskittyy siihen, voidaanko lailla kielletyn, ympäristölle ja/tai ihmisten terveydelle vaarallisen seurauksen konkretisoitumisen riski sulkea pois tai pystytäänkö sitä hallitsemaan riittävästi lupamääräysten kautta.²³ Lisäksi varovaisuusperiaate ohjaa lupaviranomaisia ottamaan lupaharkinnassa huomioon lailla kielletyn ympäristön pilaantumisen riskin, vaikka toiminnan ja tiettyjen ympäristöhaittojen syy-yhteyttä ei olisikaan täysin osoitettu. Pohjimmiltaan erilaiset ympäristölaatonormit ja muu aineellisoikeudellinen ympäristösääntely määrittelevät tason sille, millaisia haitallisia vaikutuksia toiminnalla saa olla ympäristöön ja ihmisten terveyteen, ja varovaisuusperiaate²⁴ sen, miten suuri riski näiden haittavaikutuksien toteutumisesta on hyväksyttävä.

Tämän artikkelin keskiössä olevat EU:n kriittisiä raaka-aineita koskeva asetus (EU) 2024/1252²⁵ (KRA-asetus) ja ns. nettonollateollisuus-asetus (EU) 2014/1735²⁶ (NeNoT-asetus) pitävät sisällään useita lupamenettelyn sujuvoittamista koskevia säännöksiä. KRA-asetuksella pyritään puuttumaan KRA:isiin liittyviin ympäristöllisiin²⁷

teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) (EUVL L 334, 17.12.2010, s. 17–119), art. 15.

²¹ Teollisuuspäästödirektiivi Art. 18. Ks. Tellervo Ala-Lahti, The awkward relations between EU innovation policies and environmental law. Review of European, Comparative & International Environmental Law 33(3) 2024, s. 444. Ks. myös EU-tuomioistuimen ratkaisu asiassa Tuomio 9.3.2023, Sdruzhenie “Za Zemyata - dostap do pravosadie” ym, C-375/21, EU:C:2023:173.

²² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7–25); Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyypin sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasvisiston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–50).

²³ Ks. Ympäristönsuojelulaki (257/2014), 52 § Lupamääräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi.

²⁴ SEUT, 191.2 artikla: “[...] Unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava”; Ympäristönsuojelulain 20 § (varovaisuus- ja huolellisuusperiaate).

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1252, annettu 11 päivänä huhtikuuta 2024, 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 (EUVL L, 2024/1252, 3.5.2024).

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1735, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä vahvistavasta toimenpidekehiksestä ja asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta (EUVL L, 2024/1735, 28.6.2024).

²⁷ KRA:iin liittyvistä ympäristökysymyksistä ks. esim. V. Balaram, Rare earth elements: A review of applications, occurrence, exploration, analysis, recycling, and environmental impact. *Geoscience Frontiers* 10(4) 2019, s. 1285–1303; Shahjadi Hisan Farjana – Nazmul Huda – M. A. Parves Mahmud, A review on the impact of mining and mineral processing industries through life cycle assessment. *Journal of Cleaner Production* 231/2019, s. 1200–1217.

ja sosiaaliin haasteisiin sekä mahdollistamaan puuttuminen niiden toimitusketjuihin kriisitilanteissa.²⁸ KRA-asetus liittyy myös vihreän siirtymän mukana kasvavasta paineesta KRA:iden hankintaan: On arvioitu, että sähköautoista ja energian varastoinnista johtuva mineraalien kysyntä kasvaa vähintään kolmekymmentäkertaiseksi vuoteen 2040 mennessä ja nykyisillä kysynnän kasvun odotuksilla tiedossa olevat litium, koboltti ja nikkeli varannot saattavat huveta vuoteen 2050 mennessä.²⁹ KRA:ita tarvitaan myös muun muassa sähköön perustuvan teollisen infrastruktuurin valmistamiseen ja energian varastoinnissa erityisesti akkuihin.

NeNoT-asetuksen tarkoituksena on puolestaan luoda yksinkertaistettu sääntelykehys ja lupaprosessi asetuksen liitteessä lueteltujen strategisten nettonollateknologioiden tuotantokapasiteetille.³⁰ Tavoitteena on muun muassa tukea mahdollisen omavaraista unionin ilmastotavoitteiden saavuttamista eli kasvihuonekaasupäästöjen vähenemistä vähintään 55 prosentilla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä ja saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä, eurooppalaisen ilmastolain tavoitteiden kanssa linjassa.³¹

KRA-asetus on yhteydessä NeNoT-asetukseen, sillä KRA:ita tarvitaan nettonollateknologioiden valmistuksessa. KRA- ja NeNoT -asetuksilla pyritään yhdessä luomaan sääntelytukisynergioita koko nollapäästöteknologian valmistuksen toimitusketjuun unionissa.³² Molemmista asetuksista vahvistetaan säännöt ”strategisille” hankkeille, joiden lupamenettelyitä aiotaan sujuvoittaa asetusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tässä artikkelissa tarkastelemme edellä esitettyjen EU-asetusten sujuvoittamistoi-
mien vaikutuksia ja toteutuskelpoisuutta ympäristöoikeudellisen arviointitutkimuksen
näkökulmasta. Hahmottaaksemme erityisesti uusimpia EU:n sujuvoittamistoimia ja
niiden aiheuttamia (ympäristö)riskejä, vastaamme artikkelissa seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten ympäristölupien sujuvoittamisella, erityisesti KRA- ja NeNoT-asetuksien näkökulmasta, pyritään edistämään teollisuuden investointeja Euroopassa?
2. Millaisia menettelyllisiä ja ympäristöllisiä riskejä kyseisiin sujuvoittamistoi-
miin liittyy?

²⁸ Alessandra Zanoletti – M. Massa – Laura E. Depero – Elza Bontempi, The power law of resource abundance and their corresponding extraction: Evidence to be accounted in the frame of the critical raw materials initiatives for the energy transition. Sustainable Energy Technologies and Assessments 72/2024, s. 1–10, 8. Ks. Salminen ym., Strateginen resilienssi ja ylikansalliset arvoketjut: kohti uutta talousoikeutta. Lakimies 7–8/2023, s. 1160–1178, 1173–1175.

²⁹ International Energy Agency: The Role of Critical Minerals in Clean energy Transitions. World Energy Outlook Special Report. The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions (windows.net). (10.5.2023); Devyn Remme – James Jackson, Green mission creep: The unintended consequences of circular economy strategies for green electric vehicles. Journal of Cleaner Production 394/2023.

³⁰ NeNoT-asetus, artikla. 1(1).

³¹ NeNoT-asetus, artikla 1(1).

³² NeNoT-asetus, johdanto (11); KRA-asetus, johdanto (1–2).

Jaksossa 2 käymme läpi ympäristöluvan sujuvoittamisen osatekijöitä ja jo toteutuneita sujuvoittamistoimia niin Suomen kuin EU:n tasolla. Jaksossa 3 tarkastelemme erityisesti EU:n tuoreimpia sujuvoittamistoimia kriittisten raaka-aineiden hankinnan ja nettonolleteknologioiden valmistuksen osalta. Jaksossa 4 esitämme sujuvoittamisen aiheuttamia mahdollisia riskejä, jotka voivat johtaa ympäristölupajärjestelmän alkuperäisen tarkoituksen rapautumiseen. Viimeisessä jaksossa teemme artikkelin loppupäätelmät.

2 YMPÄRISTÖLAPIEN SUJUVOITTAMINEN JA VIHREÄ SIIRTYMÄ

2.1 Lupaprosessien sujuvoittamisesta yleisesti

Sujuvoittamista ja sääntelytaakkaa käsittelevällä keskustelulla on pyritty vaikuttamaan ympäristölupamenettelyihin monista näkökulmasta. Keskustelussa on noussut esille erityisesti lupien käsittelyn kesto.³³ Tämän lisäksi esille on nostettu lupien ennakoitavuus³⁴ sekä päällekkäiset ja rinnakkaiset menettelyt (ns. yhden luukun tavoite).³⁵ Kun ympäristösääntelystä puhutaan usein ”kuormittavana”, ei siitä aiheutuvaa sääntelytaakkaa arvioitaessa oteta useimmiten huomioon sääntelyn aiheuttamia positiivisia vaikutuksia ympäristön- ja ihmisten terveyden suojelussa.³⁶ Lupien sujuvoittamistoimien vaikutuksia suhteessa ympäristöä ja ihmisten terveyttä suojelevan sääntelyn tavoitteisiin on usein vaikea ennakolta selvittää, koska ympäristölupaharkinnassa ei ole käytettävissä yksiselitteisesti yhteismitallisia muuttujia, vaan hankkeiden ympäristövaikutukset selvitetään erikseen.³⁷ Lupien tarkoituksena on selvittää erilaisten päästökuormien ympäristöriskit ennakolta, jotta päästökuorma olisi hallittavissa.

Sujuvoittamiskeskustelussa jää usein varjoon ympäristölupaharkinnan laadun varmistaminen: Jotta lupaharkinta voidaan laadukkaasti toteuttaa, on lupaviranomaisella oltava kaikki tarvittava tieto toteuttavan hankkeen ympäristövaikutuksista. Yleisesti lupaviranomainen on riippuvainen toiminnanharjoittajan tarjoamista tiedoista luvan myöntämisen edellytyksiä ja lupaehtoja harkitessaan.³⁸ Tämä koskee sekä luvan myöntämistä, jälkivalvontaa että luvan muuttamista laissa säädetyn perusteiden. Mikäli kaikkia tarvittavia tietoja lupaharkinnan suorittamiseksi ei ole esitetty alkuperäisessä lupahake-

³³ Ks. esim. Arja Halinen, Kaivostoiminnan ympäristönsuojelu ja uudistettava kaivoslaki. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV (2021), s. 585–644, 589–590.

³⁴ Ks. esim. UTU-työryhmän loppuraportti: Ehdotus uuden päätöksentekomenettelyn luomiseksi uusiomateriaalien tuotteistamiseksi. Ympäristöministeriö 18.12.2023.

³⁵ Ks. esim. Belinskij ym., Yhden luukun periaatteen toteutuminen ympäristöasioissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016.

³⁶ Jussi Kauppila – Petrus Kautto – Essi Römpötti, Sääntelytaakan rakentuminen ympäristönsuojelussa. Lakimies 3–4/2019, s. 264–288, 265 ja 268.

³⁷ Ibid. 267.

³⁸ Toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuudesta on Suomessa säädetty kattavasti ympäristönsuojelulain (527/2014) 6 §:ssä.

muksessa, viranomainen joutuu pyytämään selvitykseen täydennyksiä, mikä voi hidastaa menettelyn etenemistä. Lupaprosessin sujuvuus on siis myös toiminnanharjoittajan itsensä vastuulla.

2.2 Aiempi lupien sujuvoittaminen teollisuuden vihreässä siirtymässä

Vihreällä siirtymällä viitataan ekologisesti kestäväan talouteen ja kasvuun, joka ei perustu fossiilisiin polttoaineisiin tai luonnonvarojen ylikulutukseen vaan muun muassa vähähiilisiin ratkaisuihin ja kiertotalouteen.³⁹ Tämän artikkelin keskiössä olevien KRA-asetuksen ja NeNoT-asetuksen lisäksi vihreään siirtymään tähtääviä hankkeita on sujuvoitettu myös muualla sääntelyssä. Suomessa on otettu käyttöön ns. vihreän siirtymän hankkeiden ohituskaista, josta säädetään vihreän siirtymän hankkeiden etusijamenettelyä koskevassa laissa (1144/2022). Lain mukaan vihreää siirtymää edistävää toimintaa⁴⁰ harjoittavat toimijat voivat pyytää etusijamenettelyn soveltamista vesitalous- tai ympäristölupahakemuksensa käsittelyssä vuosina 2023–2026. Lupamenettelyssä noudatetaan etusijasta huolimatta kuitenkin normaaleja käytäntöjä ilman erityisiä poikkeuksia. Etusija voidaan antaa vain toiminnoille, joissa otetaan huomioon ei merkittävää haittaa-periaate (Do no significant harm, DNSH).⁴¹ DNSH-periaatteen mukaan hankkeet eivät saa heikentää esim. ilmastonmuutoksen hillintää, kiertotalouteen siirtymistä tai luonnon monimuotoisuuden suojelua. Muuten kansallisesti ympäristölupamenettelyyn liittyviä keskusteluja on käyty muun muassa ns. yhden luukun kehittämishankkeissa⁴², ympäristöhallinnon uudistamishankkeissa⁴³ sekä esimerkiksi uusimateriaalien tuotteistamista koskevassa menettelyuudistuksessa⁴⁴.

³⁹ KOM(2023) 62 lopullinen. Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelma nettonollan aikakaudelle, s. 1.

⁴⁰ Etusijan voivat saada hankkeet, jotka koskevat 1. energiantuotantolaitoksia, jotka tuottavat energiaa uusiutuvalla energialla, sekä merituulivoimaloita ja niihin liittyviä vesitaloushankkeita 2. uusiutuvaan energiaan tai sähköistämiseen perustuvia fossiilisten polttoaineiden tai raaka-aineiden käyttöä korvaavia teollisuuden hankkeita 3. vedyn valmistusta ja hyödyntämistä, lukuun ottamatta vedyn valmistusta fossiilista polttoaineista, 4. hiilidioksidin talteenottoa, hyödyntämistä ja varastointia, 5. akkutehtaita ja akkumateriaalien valmistusta, talteenottoa ja uudelleenkäyttöä. <<https://avi.fi/vihrea-siirryma-2023-2026>>. (24.9.2024)

⁴¹ Ks. Ympäristöministeriö: Ohjeistus vihreän siirtymän hankkeiden lupahakemusten etusijan soveltamisesta aluehallintovirastoissa sekä Ohjeistus aluehallintovirastojen ympäristöluvat –vastuualueiden ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristö ja luonnonvarat –vastuualueiden käyttöön sekä niiden ympäristölupien ja vesilain mukaisten lupien hakijoille, jotka tavoittelevat hakemukselleen etusijaa lupakäsittelyssä. Päivitetty 16.8.2023.

⁴² Ks. esim. Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019); Jantunen ym., Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun lainsäädäntöhankkeen vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 71/2017.

⁴³ Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, luku 7.3: Hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi se, että ympäristölupakäsittely (lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävät) koottaisiin juridisesti yhtenä viranomaisena toimivaan valtakunnalliseen kokonaisuuteen.

⁴⁴ UTU-työryhmän loppuraportti: Ehdotus uuden päätöksentekomenettelyn luomiseksi uusimateriaalien tuotteistamiseksi. Ympäristöministeriö 18.12.2023.

EU:n tasolla ympäristölupien sujuvoittamiseen on pyritty myös uusiutuvan energian tuotantoa koskevien hankkeiden kohdalla.⁴⁵ Asetus (EU) 2022/2577⁴⁶ pyrkii nopeuttamaan uusiutuvaa energiaa tuottavien hankkeiden käyttöönottoa. Asetus vastaa Ukrainan sodan aiheuttamaan energiakriisiin EU:n REPowerEU-suunnitelmaa⁴⁷ toteuttamalla, vähentämällä EU:n riippuvuutta Venäjän fossiilisista polttoaineista ja edistämällä EU:n ilmastotavoitteita. Sujuvoittamistoimi on myös uusiutuvan energian käyttöönoton lisäämiseen tähtäävässä RED II -direktiivissä ((EU) 2018/2001)⁴⁸. RED II -direktiivin seurauksena jäsenmaiden on ryhdyttävä toimiin varmistaakseen, että uusiutuvan energian käyttöönottoon liittyviä hallintomenettelyitä sujuvoitetaan ja nopeutetaan.

Asetuksen (EU) 2022/2577 mukaan, jäsenvaltioiden on kiireellisen ja poikkeuksellisen energiatilanteen vuoksi mahdollista ottaa yleisen edun nimissä käyttöön poikkeuksia tietyistä ympäristölainsäädännössä asetetuista arviointivelvoitteista sellaisten uusiutuvaa energiaa koskevien hankkeiden, energian varastointihankkeiden ja sähköverkkohankkeiden osalta, jotka ovat tarpeen uusiutuvan energian integroimiseksi sähköjärjestelmään.⁴⁹ EU on siis helpottanut asetuksella luontodirektiivin (92/43/ETY)⁵⁰, vesipuidedirektiivin (2000/60/EY)⁵¹ ja lintudirektiivin (2009/147/EY)⁵² poikkeussäännöksiä soveltamista, jotta uusiutuvan energian hankkeita voitaisiin edistää. Luontodirektiivin päätavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä Euroopan unionin alueella, lintudirektiivin ensisijainen tavoite on säilyttää kaikkien luonnonvaraisten lintulajien populaatiot sellaisella tasolla, joka vastaa ekologisia, tieteellisiä ja kulttuurisia vaatimuksia ja vesipuidedirektiivin tavoitteena on estää vesivarojen laadun heikkeneminen ja parantaa niiden tilaa, saavuttaa vesistöjen hyvä ekologinen ja kemiallinen tila ja edistää kestävää vedenkäyttöä ja vähentää pilaantumista.

Se, mitkä hankkeet jäsenmaa lopulta tunnistaa yleisen edun mukaisiksi, riippuu myös kansallisista toimenpiteistä ja harkinnasta.⁵³ Ukrainan sodan aiheuttamassa kiireellisessä

⁴⁵ EU asetti väliaikaista sääntelyä nopeuttaakseen hankkeiden luvitusta. Aluksi säädettiin neuvoston asetus (EU) 2022/2577 kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi. Myöhemmin sen voimassaoloaika jatkettiin neuvoston asetuksella (EU) 2024/223. Ks. myös European Commission 2023: Technical support for RES policy development and implementation – Simplification of permission and administrative procedures for RES installations (RES Simplify), Final report.

⁴⁶ Neuvoston asetus (EU) 2022/2577, annettu 22 päivänä joulukuuta 2022, kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi (EUVL L 335, 29.12.2022, s. 36–44).

⁴⁷ KOM(2022) 230 lopullinen. REPowerEU-suunnitelma.

⁴⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (EUVL L 328, 21.12.2018, s. 82–209).

⁴⁹ Neuvoston asetus (EU) 2022/2577 kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi (EUVL L 335, 29.12.2022, s. 36–44), 1 artikla.

⁵⁰ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–50).

⁵¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1–73).

⁵² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7–25).

⁵³ Ibid. art. 3(2).

poikkeuksellisessa energiatilanteessa tietyt ympäristöarvointivaatimukset on nähty voitavan väliaikaisesti ohittaa, kunhan hanke sijaitsee erityisellä uusiutuvan energian alueella tai verkkoalueella ja alueelle on tehty strateginen ympäristöarvointi suunnitelmien ja ohjelmien arviointia (SOVA) koskevan direktiivin (2001/42/EY)⁵⁴ mukaisesti.⁵⁵ SOVA-direktiivin mukaan strateginen ympäristöarvointi on tehtävä tietyistä viranomaisten suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.⁵⁶ Samankaltaisia poikkeusmahdollisuuksia ympäristönormeista on annettu myös KRA-asetuksessa ja NeNoT-asetuksessa, joiden sujuvoittamistoimet ovat tämän artikkelin keskiössä.

Vihreän siirtymän hankkeiden lupamenettelyiden sujuvoittamisen arvioimisesta tekee hankalan se, että ympäristölupamenettelyt koskevat hankkeiden paikallisia vaikutuksia, sujuvoittamistoimilla edistettävien hankkeiden positiiviset vaikutukset olisivat globaaleja – sillä niissä edistetään ilmastomuutoksen hillitsemiseen soveltuvia teknologioita – ja parantaisivat EU:n kilpailuasetelmaa globaaleilla markkinoilla, mikä ei välttämättä tue ympäristölupamenettelyn tavoitetta.⁵⁷ Vaikka vihreän siirtymän hankkeita voidaan pitää lähtökohtaisesti tavoiteltavina, pitää niiden ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen sisällään riskin siitä, ettei paikallisia ympäristövaikutuksia oteta riittävän hyvin huomioon kokonaisuudessa. Seuraavaksi tarkastelemme KRA- ja NeNot-asetusten systematiikkaa niiden sisältämien sujuvoittamistoimien kautta. Sujuvoittamiseen liittyvistä ongelmista keskustellaan tarkemmin jaksossa 4.

3 SUJUVOITTAMINEN KRIITTISIÄ RAAKA-AINEITA KOSKEVAN ASETUKSEN JA NETTONOLLATEOLLISUUSASETUKSEN HANKKEISSA

3.1 Strategiset hankkeet

3.1.1 Strategiset hankkeet kriittisiä raaka-aineita koskevassa asetuksessa

EU hyväksyi kesällä 2024 KRA-asetuksen teollisuuden kannalta keskeisten raaka-aineiden kestäväen saatavuuden turvaamiseksi. Sääntelymotiivina oli muun muassa COVID-19-kriisin esiin nostamat ongelmat KRA:iden saannissa, joka on komission mukaan välttämätöntä, jotta EU voi johtaa vihreää ja digitaalista siirtymää. Toisaalta sääntelyn taustalla oli tarve puuttua myös KRA:isiin liittyviin ympäristö- ja sosiaali-

⁵⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (EYVL L 197, 21/07/2001, s. 30–37).

⁵⁵ Neuvoston asetus (EU) 2022/2577, johdanto (4)–(6).

⁵⁶ SOVA-direktiivi, artikla 1. Ks. myös Kai Kokko – Tellervo Ala-Lahti – Matti Vilander, Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarvioinnin soveltamisala EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV (2021), s. 315–387.

⁵⁷ Ks. Sam Bookman, Demystifying Environmental Constitutionalism. *Environmental Law* 54(1) 2024, s. 66.

siin näkökohtiin.⁵⁸ Täten EU:lla on syytä vähentää strategista riippuvuuttaan ulkoisesta tuonnista KRA:iden kohdalla ja vahvistaa niiden toimitusvarmuutta.⁵⁹ Asetuksen tavoitteena on 1) määritellä selvät tavoitteet KRA:n toimitusketjujen vahvistamiselle EU:ssa, 2) asettaa uusia keinoja toimitusketjun vahvistamiseen, 3) lisätä EU:n valmiutta ja vähentää toimitusriskejä sekä 4) asettaa hallintokehikko KRA-asioille jäsenmaiden ja komission edustajista koostuvana toimikuntana.

Asetuksessa KRA:illa tarkoitetaan materiaaleja, jotka ovat Euroopan unionin alueella taloudellisesti merkittäviä, ja joiden saatavuuteen liittyy merkittäviä toimitusriskejä.⁶⁰ Strategisilla raaka-aineilla (SRA) tarkoitetaan materiaaleja, joita käytetään muun muassa vihreässä siirtymässä, digitalisaatiossa ja puolustusteollisuuden teknologioissa, ja globaalien kysynnän ja tarjonnan välillä on kuilu.⁶¹ SRA:t on sisällytetty KRA-listaan, mutta niitä koskien on asetettu osittain tarkempia vaatimuksia.⁶²

Asetuksessa KRA:iden toimitusvarmuuteen pyritään puuttumaan luomalla Eurooppaan uusia kapasiteetteja niiden erottelulle, prosessoinnille sekä kierrätykselle. Asetuksessa tietyt hankkeen luokitellaan strategisiksi hankkeiksi, jotka nauttivat sujuvoitetusta lupamenettelystä. Strategiseksi voidaan hanke luokitella, jos se (a) edistäisi merkittävästi SRA:iden toimitusvarmuutta, (b) on teknisesti toteutettavissa kohtuullisessa ajassa, ja hankkeen tuotantomäärä voidaan arvioida riittävällä varmuudella, (c) toteutettaisiin kestävästi (mm. ympäristövaikutusten seuranta, ehkäisy ja minimointi, sosiaalisesti vastuullisten käytäntöjen noudattaminen) (d) unionissa toteutettavilla hankkeilla olisi rajat ylittäviä hyötyjä ja (e) kolmansissa maissa (jotka ovat kehittyviä markkinoita tai kehittyviä talouksia) toteutettavat hankkeet hyödyttäisivät sekä unionia että kyseistä maata. Toiminnanharjoittajan on hakemuksessaan komissiolle näytettävä mm. perusteiden täyttyminen sekä toimitettava hankkeen toteuttamisaikataulu ja hankkeen liiketoimintasuunnitelma.⁶³

Asetuksessa perustettu toimintakunta tarkastaa täyttääkö hanke perusteet strategiselle hankkeelle ja antaa lausunnon. Myös jäsenmaat voivat esittää vastutuksensa strategisen aseman myöntämiselle. Jos kyseinen jäsenmaa toimikunnan keskustelun jälkeen edelleen vastustaa strategisen aseman myöntämistä, hankkeen ei katsota olevan strateginen hanke. Komissio tekee päätöksen hankkeen luokittelemisesta strategiseksi

⁵⁸ Alessandra Zanoletti – M. Massa – Laura E. Depero – Elza Bontempi, The power law of resource abundance and their corresponding extraction: Evidence to be accounted in the frame of the critical raw materials initiatives for the energy transition. Sustainable Energy Technologies and Assessments 72/2024, s. 1–10, 8.

⁵⁹ KOM(2020) 474 lopullinen. Kriittisiin raaka-aineisiin liittyvä häiriönsietokyky: miten lisätä toimitusvarmuutta ja kestävyyttä, s. 18.

⁶⁰ Mm. antimoni, helium, fosfori sekä raskaat ja kevyet harvinaiset maametallit.

⁶¹ Mm. koboltti, kupari, litium, mangaani, luonnongrafiitti, nikkeli, platinaryhmän metallit ja harvinaiset maametallit magneeteille

⁶² KRA-asetus, artikkelit 3 ja 4 sekä asetuksen liitteet 1 ja 2.

⁶³ KRA-asetus, artikla 6.

ottaen huomioon toimikunnan lausunnon.⁶⁴ Strategiset hankkeet hyötyvät KRA-asetuksen mukaan erilaisista sujuvoittamistoimista, joita käsitellään tarkemmin myöhemmissä alaluvuissa.⁶⁵

Komissio teki päätöksen ensimmäisistä KRA-asetuksen mukaisista strategisista hankkeista 25.3.2025. EU:ssa yhteensä 47 hanketta sai strategisen hankkeen aseman. Näistä hankkeista kuusi sijoittuu Suomeen.⁶⁶

3.1.2 Strategiset hankkeet nettonollateollisuutta koskevassa asetuksessa

KRA-asetuksen lisäksi EU:ssa on säädetty myös sujuvoittamiseen tähtäävä NeNoT-asetus, joka pyrkii luomaan yksinkertaistetun sääntelykehyksen ja lupamenettelyn EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien nettonollateknologioiden tuotantolaitoksille. Asetuksen yleisenä tarkoituksena on vahvistaa nettonollateknologioiden valmistusta Euroopassa ja täten riippumattomuutta EU:n ulkopuolisten maiden tuotannosta.⁶⁷ NeNoT-asetus jakaa nettonollateknologioiden valmistushankkeet yleisiin ja strategiaan hankkeisiin. Strategiset hankkeet nauttivat sujuvoittamisesta yleisiin hankkeisiin nähden.

Yleiset nettonollateknologioiden valmistushankkeet, joihin NeNot-asetus soveltuu, luetellaan asetuksen liitteessä. Näitä ovat muun muassa aurinkosähkö- ja aurinkolämpöteknologiat, maatuuliteknologiat ja merellä tuotettavan uusiutuvan energian teknologiat, akku- tai varastointiteknologiat, hiilidioksidin talteenotto- ja varastointiteknologiat sekä sähköverkkoteknologiat.⁶⁸

Strategiset hankkeet määritellään NeNoT-asetuksessa hankkeiksi, jotka edistävät unionin ilmasto- ja energiatarvoitteiden saavuttamista ja lisäävät nettonollateknologian toimitusketjuun kuuluvan komponentin tai segmentin valmistuskapasiteettia ja parantavat näin EU:n teknologista ja teollista resilienssiä. Hankkeiden tulee lisäksi täyttää vähintään yksi kolmesta kriteeristä. Hanke voidaan määritellä strategiseksi hankkeeksi jos 1) hanke edistää unionin nettonollateknologioiden häiriönsietokykyä kasvattamalla toimitusketjuun kuuluvan komponentin tai segmentin valmistuskapasiteettia;⁶⁹ 2) hank-

⁶⁴ KRA-asetus, artikla 7.

⁶⁵ KRA-asetus, artiklat 8 ja 15.

⁶⁶ C(2025) 1904 final. Commission Decision of 25.3.2025 recognising certain critical raw material projects as Strategic Projects under Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council: Suomessa strategisiksi hankkeiksi hyväksyttiin kaksi prosessointilaitosta (grafiitti, kobaltti), kaksi yhdistettyä kaivos- ja prosessointitoimintaa (litium, nikkeli, kobaltti, kupari, platinaryhmän metallit), yksi pelkkää kaivostoimintaa koskeva toiminta (nikkeli, kobaltti) ja yksi kierrätyslaitos (litium, kupari, nikkeli ja kobaltti).

⁶⁷ NeNot-asetus johdanto (10), (32) ja (34)-(35), artikla 1(1).

⁶⁸ NeNoT-asetus, liite.

⁶⁹ NeNoT-asetus, artikla 13(1a) i–iii: Lisäehtoina on, että komponentin tai segmentin valmistus tapahtuu: ”[...] i) lisäämällä unionissa sellaisen nettonollateknologian valmistuskapasiteettia, jonka osalta unioni on riippuvainen yli 50 prosentin osuudella kolmansista maista tulevasta tuonnista; ii) lisäämällä merkittävää valmistuskapasiteettia, jolla on huomattava vaikutus unionin vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- tai energiatarvoitteisiin; tai iii) lisäämällä valmistuskapasiteettia tai päivittämällä olemassa ole-

keella on selkeä myönteinen vaikutus nettonollateollisuuden toimitusketjuun tai tuotantoketjun loppupään aloihin, koska se tarjoaa pääsyn parhaaseen saatavilla olevaan teknologiaan tai lajissaan ensimmäisessä valmistuslaitoksessa tuotettuihin tuotteisiin;⁷⁰ 3) hankkeella edistetään unionin ilmasto- tai energiatavoitteiden saavuttamista valmistamalla nettonollateknologioita käytännöllillä, joilla toteutetaan parempia ympäristökestävyys- ja ympäristötehokkuus- tai kiertotalousominaisuuksia.⁷¹ Kyseisenlaisten hankkeiden kohdalla hankkeen toteuttajan on haettava hankkeelle strategista statusta asiaankuuluvalla jäsenmaalta.⁷² Strategisiksi hankkeiksi voidaan nähdä tietyin edellytyksin myös sellaiset olemassa olevat öljyn- ja kaasuntuotantolaitokset, jotka kehittävät toimintaansa niin, ettei niiden tuottamat hiilipäästöt pääse ilmakehään täysimääräisesti, vaan hiili varastoidaan geologisin keinoin.

Kun toiminnanharjoittaja hakee hankkeelleen strategista statusta NeNoT-asetuksen mukaisesti, jäsenmaan on käsiteltävä hakemus yhden kuukauden kuluessa täydellisen hakemuksen vastaanottamisesta.⁷³ Jos jäsenmaa hylkää hakemuksen, hakijalla on oikeus toimittaa hakemus EU-komissiolle, joka arvioi hakemuksen 20 työpäivän kuluessa. Komission arviointi ei kuitenkaan vaikuta jäsenmaan päätökseen.⁷⁴

3.2 Sujuvoittamisen ulottuvuudet

3.2.1 Lupamenettelyn kesto

Useimmat sujuvoittamista koskevat toimet tähtäävät nimenomaan lupakäsittelyn nopeuttamiseen. Molemmissa käsiteltävissä asetuksissa asetetaan enimmäiskäsittelyaikoja strategisten hankkeiden lupamenettelylle. KRA-asetuksessa säädetään, että unionissa toteutettavien strategisten hankkeiden lupamenettely saa kestää enintään a) 27 kuukautta kun niihin liittyy louhintaa ja b) 15 kuukautta kun niihin liittyy ainoastaan jalostusta tai kierrätystä.⁷⁵ Kansallinen viranomainen voi pidentää määräaikoja 6 kuukautta (lou-

vaa valmistuskapasiteettia unionissa sellaisen nettonollateknologian osalta, jonka valmistuskapasiteetti unionissa muodostaa merkittävän osan maailman tuotannosta ja jolla on ratkaiseva merkitys unionin häiriönsietokyvyn kannalta.”

⁷⁰ NeNoT-asetus, artikla 13 (1b) i–ii: Lisäksi hankkeen strategiseksi määrittely edellyttää, että: ” i) siinä toteutetaan toimenpiteitä, joilla houkutellaan, sitoutetaan taikka uudelleen- tai täydennyskoulutetaan nettonollateknologioiden tarvitsemaa työvoimaa, myös oppisopimuskoulutuksen, harjoittelujaksojen sekä jatkokoulutuksen avulla, tiiviissä yhteistyössä alue- ja paikallisviranomaisten, koulutuslaitosten sekä työmarkkinaosapuolten, myös ammattiyhdistysten, kanssa;” TAI ”ii) siinä edistetään pk-yritysten kilpailukykyä osana nettonollateknologioiden toimitusketjua;”

⁷¹ NeNoT-asetus, artikla 13.

⁷² NeNoT-asetus, artikla 14.

⁷³ NeNoT-asetus, artikla 14(1)(3)(4): Jos päätöstä ei anneta määräajan kuluessa, hankkeen toteuttaja voi ilmoittaa asiasta jäsenmaalle ja pyytää viipymättä, että jäsenmaa asettaa toteuttajalle uuden määräajan. Tämä uusi määräaika ei saa ylittää 30 päivää alkuperäisestä määräajasta.

⁷⁴ NeNoT-asetus, artikla 14(5).

⁷⁵ KRA-asetus, artikla 11(2): Sellaisten hankkeiden osalta, jotka olivat lupamenettelyssä jo ennen

hinta) tai 3 kuukautta (muut) hankkeen luonteen, monimutkaisuuden, sijainnin ja koon perusteella.⁷⁶

Yleisissä nettonollateknologian valmistushankkeissa lupaprosessin enimmäiskesto on 18 kuukautta niille laitoksille, joiden vuosituotanto on vähintään 1 GW, ja 12 kuukautta alle 1 GW laitoksille. Strategisten hankkeiden kohdalla laitosten, joiden vuosituotanto on vähintään 1 GW, osalta lupamenettelyn kesto saa olla enintään 12 kuukautta, kun taas alle 1 GW laitosten osalta enimmäiskesto on 9 kuukautta. Hiilidioksidin varastointipaikkojen sekä niihin liittyvien hiilidioksidin talteenotto- ja kuljetushankkeiden lupien osalta määräaika on 18 kuukautta. Käsittelyä voidaan pidentää 3 kuukautta, jos ehdotetun hankkeen luonne, monimutkaisuus, toteutuspaikka tai koko sitä edellyttää ja 6 kuukautta, jos hanke aiheuttaa poikkeuksellisia riskejä terveydelle ja turvallisuudelle.⁷⁷

Pääsääntönä kummassakin asetuksessa on, että yleisesti määräaika alkaa siitä päivästä, kun hakemus todetaan täydelliseksi.⁷⁸ Asetuksien mukaan lupahakemuksen täydellisyyden arvioimiseen lupaviranomaisessa saa käyttää enintään 45 päivää, jonka jälkeen täydellisyys on todettava. Lupaviranomaisen on laadittava lupamenettelyn yksityiskohtainen aikataulu viimeistään kahden kuukauden kuluessa nettonollateollisuushankkeen ja yhden kuukauden kuluessa strategisen KRA-asetuksen mukaisen hankkeen hakemuksen vastaanottamisesta.⁷⁹

Jos hankkeen toteuttajalta vaaditaan ympäristövaikutusten arviointiselostusta, ei selostuksen valmisteluun tai lisätietojen toimittamiseen käytetty aika sisälly määrää-aikaan.⁸⁰ Toiminnanharjoittaja voi kuitenkin pyytää lupaviranomaista lausumaan arviointiselostuksen laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta ennen lupahakemuksen toimitamista, jolloin viranomaisen on annettava lausunto viimeistään 45 päivän kuluttua.⁸¹ Näin toiminnanharjoittaja voi pyrkiä varmistumaan siitä, että lupahakemus on kerralla mahdollisimman täydellinen. YVA-direktiivin (2011/92/EU)⁸² mukaiset ympäristövaikutusten arvioinnit ovat ennen kaikkea toiminnanharjoittajan vastuulla ja täten laatimiseen kuluvaa aikaa ei lasketa asetuksessa määriteltyihin määräaikoihin.⁸³

Sekä KRA-asetuksessa että NeNoT-asetuksessa säädetään, etteivät lupamenettelylle asetetut enimmäismääräajat rajoita jäsenmaata asettamasta lyhyempiä määräaikoja,

strategisen hankkeen aseman saamista, lupamenettelyn jäljellä olevien vaiheiden kesto sen jälkeen, kun hankkeelle on myönnetty strateginen asema, saa olla enintään a) 24 kuukautta louhintaan liittyvien hankkeiden osalta ja b) 12 kuukautta sellaisten hankkeiden osalta, joihin liittyy ainoastaan jalostusta tai kierrätystä.

⁷⁶ KRA-asetus, artikla 11.

⁷⁷ NeNoT-asetus, artikla 9(6) ja (7).

⁷⁸ NeNoT-asetus, artikla 9(10); KRA-asetus, artikla 11(6).

⁷⁹ NeNoT-asetus, artikla 9(11); KRA-asetus, artikla 11(7).

⁸⁰ NeNoT-asetus, artikla 9(9); KRA-asetus (EU) 2024/1252, artikla 11(3).

⁸¹ Nettonollateollisuus-asetus (EU) 2024/1735, artikla 10(1); KRA-asetus, artikla 12(1).

⁸² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (EUVL L 26, 28.1.2012, s. 1–21).

⁸³ Ks. esim. NeNoT-asetus, johdanto (25).

eivätkä ne rajoita hallinnollista muutoksenhakua tai muita oikeussuojakeinoja.⁸⁴ Näin ollen valitukset ja tuomioistuin käsittelyt voivat tuomioistuimeen pidentää luvan myöntämiseen tai hylkäämiseen kuluvaan aikaan huomattavastikin.

Asetuksissa asetetaan lisäksi tarkempia määräaikoja esimerkiksi hakemuksen täydellisuuden toteamiselle, YVA-tarpeen määrittämiselle sekä YVA-menettelylle. Taulukossa 1 eri määräajat on eritelty tarkemmin.

Taulukko 1.

	Strateginen KRA-hanke	Strateginen nettonollahanke	Muu kuin strateginen nettonollahanke
Koko lupamenettelyn kesto	27 kk kun kyse louhinnasta 15 kk kun hanke ainoastaan jalostusta tai kierrätystä	12 kk, yli 1 GW valmistuskapasiteetin hanke (ja hankkeet, joiden kapasiteettia ei mitata gigawatteina) 9 kk, alle 1 GW hanke 18 kk, hiilidioksidin geologiset varastointipaikat	18 kk, yli 1 GW valmistuskapasiteetin hanke (ja hankkeet, joiden kapasiteettia ei mitata gigawatteina) 12 kk, alle 1 GW hanke
Saatavilla oleva lisäaika	6 kk louhinta 3 kk muu jos perusteltua hankkeen luoteen monimutkaisuuden, sijainnin ja koon perusteella t	3 kk, jos ehdotetun hankkeen luonne, monimutkaisuus, toteutuspaikka tai koko sitä edellyttää. 6 kk, jos hanke aiheuttaa poikkeuksellisia riskejä terveydelle ja turvallisuudelle.	Sama kuin strategisten hankkeiden kohdalla.
Lupahakemuksen täydentämisen tarve	45 päivää, viranomaisen todettava onko hakemus täydellinen vai tarvitseeko se täydennystä	45 päivää, viranomaisen todettava onko hakemus täydellinen vai tarvitseeko se täydennystä	Sama kuin strategisten hankkeiden kohdalla.

⁸⁴ NeNoT-asetus, artikla 9(12) ja (13); KRA-asetus, artikla 11(10).

<p>Ympäristövaikutusten arviointi⁸⁵</p>	<p>30 päivää, YVA-tarve: jos YVA-tarvitaan 45 päivässä saatava viranomaisen lausunto sisällytettävien tietojen laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta.</p> <p>Kuulemisen määräaika 30–85 päivää.</p> <p>90 päivää tarvittavien tietojen toimittamisesta, YVA-päätelmän saaminen.</p> <p>Päätelmän antamisen määräaika voidaan pidentää 20 päivällä ja kuulemisen määräaika 40 päivällä, jos tämä on perusteltua hankkeen luonteen, sijainnin tai koon takia.</p>	<p>Keskitetyn yhteyspisteen olisi ilmoitettava päivämäärä, johon mennessä hankkeen toteuttajan on toimitettava ympäristövaikutusten arviointiselostus.</p> <p>Jos YVA tarvitaan, hankkeen toteuttajan voi pyytää toimivaltaiselta viranomaiselta lausunnon, joka toimitettava viimeistään 45 päivän kuluessa päivästä, jona hankkeen toteuttaja esitti pyyntönsä.</p> <p>Täydennyspyyntö 30 päivässä, voi toistaa kerran.</p> <p>Jos kuulemiset johtavat tarpeeseen täydentää ympäristövaikutusten arviointiselostusta lisätiedoilla, hankkeen toteuttajalle asetetaan vähintään 30 päivän määräaika lisätietojen toimittamiseksi.</p> <p>Kuuleminen: 85 päivää tai tapauskohtaisesti 90 päivää</p> <p>90 päivää: viranomainen toimittaa perustellut päätelmät merkittävistä ympäristövaikutuksista Lisäaika enintään 20 päivää.</p>	<p>Sama kuin strategisten hankkeiden kohdalla.</p>
--	---	--	--

⁸⁵ Ks. Gesa Geissler – Alexandra Jiricka-Pürre, The future of impact assessment in Austria and Germany – streamlining impact assessment to save the planet? *Impact Assessment and Project Appraisal* 41(3) 2023, s. 215–222, 217–218: Usein YVA:n nopeuttamisessa yksi keino on ollut osallistumisoikeuksiin vaikuttaminen. Tällaisia toimia ei ole kuitenkaan kummassakaan tämän tekstin keskiössä olevassa asetuksissa.

3.2.2 Yhden luukun -käsittely

Sujuvoittamista koskevassa keskustelussa nousevat usein esille myös päällekkäiset menettelyt ja useiden eri viranomaisten kanssa asioimisen vaikeus. Yhden luukun -käsittelyllä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että toimija voisi saada ympäristöluvan toimittamalla lupaan tarvittavat aineistot yhteen paikkaan ja lopulta saisi yhden päätöksen, jossa kaikki toiminnan kannalta relevantit menettelyt olisi saatettu loppuun. Lisäksi menettelyssä tulisi välttää eri säännösten mukaisia päällekkäisiä selvityksiä. Yhden luukun -käsittely mahdollistaisi sujuvamman päätöksenteon ja olisi helpompi toiminnanharjoittajille.⁸⁶ Yhden luukun menettelystä säädetään niin KRA-asetuksessa kuin NeNoT-asetuksessakin.

KRA-asetuksen mukaiset strategiset hankkeet ja muutkin KRA:ita koskevat hankkeet nauttivat ”keskitetyn asiointipisteen” hyödyistä luvituksessa. Jäsenmaiden on nimettävä yksi tai useampi kansallinen viranomainen, joka vastaa KRA:ita koskevien hankkeiden lupamenettelyn helpottamisesta. Lisäksi on varmistettava, että kaikki voimassa olevat tutkimukset, luvat tai valtuutukset, jotka on myönnetty tai toteutettu hankkeen osalta, otetaan huomioon eikä päällekkäisiä tutkimuksia, lupia tai valtuutuksia vaadita, ellei kansallisessa tai unionin lainsäädännössä muuta edellytetä.⁸⁷ KRA-asetuksen mukaan lupamenettely (ml. mahdollinen YVA) on pystyttävä hoitamaan kokonaisuudessaan asiointipisteen kanssa asioiden.

Myös nettonollateknologioiden valmistushankkeiden (strategiset ja muut) luvituksen sujuvoittamiseksi tulisi jäsenmaiden nimittää yksi tai useampi keskitetty yhteyspiste jonka kautta hankkeen toteuttajat voivat hoitaa kaikki lupaprosessiin liittyvät asiat samalla kertaa.⁸⁸ Molempien asetusten mukaisten hankkeiden ”yhden luukun” eli keskitetyn yhteyspisteen oltava hankkeen toteuttajan ainoa yhteyspiste ja autettava hankkeen toteuttajaa ymmärtämään lupamenettelyn kannalta merkityksellisiä hallinnollisia seikkoja.⁸⁹

Asetuksien mukaisesti yhdistettävät menettelyt, jotka on pystyttävä käsittelemään keskitetyssä yhteyspisteessä, sisältävät luontodirektiivin mukaisen Natura 2000 -alueiden suojeluarvioinnin, vesipuidedirektiivin mukaisen vesimuodostumien suojelun, sekä YVA-direktiivin mukaisen hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnin. Lisäksi yhdistettävään arviointiprosessiin sisältyvät jätedirektiivin (2008/98/EY)⁹⁰, lintudirektiivin, teollisuuspäästädirektiivin ja Seveso III -direktiivin (2012/18/EU)⁹¹ mukaiset menette-

⁸⁶ Samoja hyötyjä yhden luukun -käsittelyssä on tunnistettu myös esim. Santiago Salvador – Luis Gimeno – F. Javier Sanz Larruga, Streamlining the consent process for the implementation of offshore wind farms in Spain, considering existing regulations in leading European countries. *Ocean & Coastal Management* Volume 157/2018, s. 68–85, 77.

⁸⁷ KRA-asetus, artikla 9.

⁸⁸ NeNoT-asetus, johdanto (23)

⁸⁹ KRA-asetus, artikla 9(4); NeNoT-asetus, artikla 6(3) ja 10(2).

⁹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta (EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3–30).

⁹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta sekä neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta (EUVL L 197, 24.7.2012, s. 1–37).

lyt, jotka varmistavat hankkeiden ympäristöllisen turvallisuuden ja jätehuollon tehokkuuden.⁹²

Jos ympäristövaikutusten arviointia on vaadittu useiden eri direktiivien nojalla, viranomaisen on säädettävä yhteensovitetusta tai yhteisestä menettelystä, joka täyttää kyseisten unionin lakien vaatimukset. Esimerkiksi nettonollahankkeiden suunnittelu saattaa edellyttää SOVA-direktiivin mukaista strategista ympäristövaikutusten arviointia erityisesti asetuksella edistettävien nettonollateollisuuden keskittymien vuoksi. Tällöin kyseinen arviointi yhdistettäisiin muiden tarpeellisten ympäristövaikutusten arviointien kanssa, kuten luontodirektiivin ja vesipuidedirektiivin mukaisiin arviointeihin, kuitenkin pidentämättä asetuksessa määriteltyjä määräaikoja.⁹³ Muutenkin keskitetyn yhteyspisteen tulee KRA-asetuksen ja NeNoT-asetuksen mukaan sovittaa yhteen kaikki hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnit ja annettava yksi arviointi tietyn hankkeen ympäristövaikutuksista.⁹⁴

3.2.3 Hankkeiden priorisointi

Yhtenä keinona sujuvoittaa hankkeiden lupamenettelyitä on hankkeiden priorisoiminen suhteessa muihin hankkeisiin. KRA- ja NeNoT-asetusten mukaan strategiset hankkeet (sekä ei-strategiset nettonollahankkeet) voivat nauttia etusijasta muihin hankkeisiin nähden, mutta myös niiden positiiviset vaikutukset suhteessa paikallisiin ympäristövaikutuksiin avataan tulkinalle. Yhtäältä kyseisten vihreän siirtymän hankkeiden priorisointi perustellaan positiivisilla ilmastovaikutuksilla, joihin ne voivat johtaa. Toisaalta uudet vihreät siirtymän hankkeet edistävät EU:n teollista kilpailukykyä uusien teknologioiden käyttöönoton kautta, sen sijaan, että niiden ainoana sääntelymotiivina olisi ympäristönsuojelu teollisuuden päästöiltä.

Strategisten KRA-hankkeiden etusijaa on perusteltu sillä, että niiden avulla voidaan taata strategisten raaka-aineiden saatavuus ja turvata EU-sisämarkkinoiden toiminta.⁹⁵ Nettonollateollisuuden etusija perustuu unionin ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamiseen, joissa energiatehokkuus on keskeinen osa strategiaa. Hankkeiden priorisointi ohjaa käytännön toimia ja investointipäätöksiä, mikä nähdään tärkeäksi energiatehokkaiden teknologioiden (kuten lämpöpumppujen) ja älykkäiden sähköverkkoteknologioiden valmistuskapasiteetin laajentamisessa unionissa.⁹⁶

Kummassakin asetuksessa säädetään, että strategisille hankkeille tulisi antaa mahdollisimman merkittävä kansallinen asema.⁹⁷ Asetuksien mukaan kaikki strategisten hankkeiden lupamenettelyyn ja lupien myöntämiseen liittyvät riitojenratkaisumenettelyt,

⁹² KRA-asetus, artikla 12(2); NeNoT-asetus, artikla 10(2).

⁹³ Ibid. johdanto (30), artikla 17(3).

⁹⁴ KRA-asetus, artikla 12(2); NeNoT-asetus, artikla 10(2).

⁹⁵ Ks. KRA-asetus, artikla 5.

⁹⁶ NeNoT-asetus, johdanto (8).

⁹⁷ KRA-asetus, 10(4) artikla; NeNoT-asetus, artikla 15(4). Jos tällainen on olemassa kansallisessa lainsäädännössä.

oikeustoimet, muutoksenhaut ja oikeussuojakeinot kansallisissa tuomioistuimissa tai paneeleissa on katsottava kiireellisiksi.⁹⁸ Aiemmin kuvatut asetuksissa asetetut enimmäiskäsittelyajat lisäävät paineita käsittelemään asetusten mukaiset lupahakemukset ennen hakemuksia, joihin ei liity vastaavia aikataulupaineita.

NeNoT-asetuksessa hankkeiden priorisointi lähtee jo maankäytön suunnittelusta. NeNoT-asetuksen mukaan kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten, joiden tehtävänä on laatia suunnitelmia kaavoituksessa, aluesuunnittelussa ja maankäytön suunnittelussa, on tarkasteltava mahdollisuutta sisällyttää määräyksiä nettonollateknologian valmistushankkeiden kehittämisestä. Tämä kattaa strategiset nettonollahankkeet sekä tarvittavat nettonollateollisuuden keskittymät ja infrastruktuurin. Mikäli määräysten sisällyttämistä harkitaan, on ensisijaisesti priorisoitava (sijoituspaikkana) keinotekoiset ja rakennetut pinnat, teollisuusalueet sekä ympäristövaurioalueet.

Kummassakin asetuksessa säädetään, että lupaviranomaisen on katsottava asetusten mukaiset hankkeet erittäin tärkeiksi yleisen edun mukaisiksi hankkeiksi tai niiden voidaan katsoa palvelevan kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta vesipuitedirektiivin, lintudirektiivin ja luontodirektiivin poikkeusnormien tulkinnassa sekä luonnon ennallistamista koskevien unionin asetuksen (EU) 2024/1991⁹⁹ mukaisesti.¹⁰⁰ Tämä tarkoittaa käytännössä, että kyseisten direktiivien poikkeuspykälää voidaan todennäköisemmin, tapauskohtaisen harkinnan jälkeen, soveltaa strategisten hankkeiden lupaharkinnassa, jolloin direktiivien tavoitteista voidaan poiketa yleisen edun nimissä. Samaan aikaan NeNoT-asetuksen mukaisissa teollisissa keskittymissä toteutettavien hankkeiden on todistettava, ettei niillä ole merkittäviä kielteisiä ympäristövaikutuksia, joita ei voida lieventää tai kompensoida. Tämä tarkoittaa, että jos hankkeilla on potentiaalisia ympäristöriskejä, ne on hallittava ja vähennettävä asianmukaisin toimenpitein. KRA-asetuksessa puolestaan säädetään, että strategiset hankkeet tulisi toteuttaa ”kestävästi”.¹⁰¹

⁹⁸ Jos tällaisista kiireellisistä menettelyistä säädetään kansallisessa lainsäädännössä ja edellyttäen, että tavanomaisesti sovellettavia yksityishenkilöiden tai paikallisyhteisöjen puolustautumisoikeuksia kunnioitetaan.

⁹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1991, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2024, luonnon ennallistamisesta ja asetuksen (EU) 2022/869 muuttamisesta (EUVL L, 2024/1991, 29.7.2024).

¹⁰⁰ NeNoT-asetus, art. 15(2). KRA-asetus, artikla 10(2). Ennallistamisasetuksessa yleinen etu huomioidaan siten, että Natura 2000 -alueiden ulkopuolisilla alueilla uusiutuvan energian tuotantohankkeet, kuten laitokset ja niiden verkot, oletetaan pakottavan yleisen edun mukaisiksi. Tämä mahdollistaa poikkeuksia jatkuvaa ympäristön paranemista ja heikentymisen estämistä koskevista velvoitteista. Jäsenvaltiot voivat vapauttaa nämä hankkeet myös vaatimuksesta arvioida vähemmän haitallisia vaihtoehtoja, jos hankkeelle on tehty ympäristövaikutusten arviointi tai strateginen ympäristöarviointi. Poikkeuksia voidaan soveltaa myös kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen liittyviin hankkeisiin, jotka katsotaan pakottavan yleisen edun mukaisiksi, edellyttäen, että vaikutuksia lievennetään mahdollisuuksien mukaan.

¹⁰¹ KRA-asetuksen liitteen III kohdassa 5 täsmennetään mitä ”kestävällä” tarkoitetaan, eikä kestävyden arviointi juurikaan puutu paikallisympäristönsuojeluun Euroopassa sijaitsevan kaivannaistoinnin osalta. Kuitenkin komissio voi myöhemmin täydentää liitteen III sisältöä ja näin muuttaa strategisille hankkeille asetettuja vaatimuksia.

Asetuksissa siis osin poistetaan jäsenmaiden tapauskohtainen harkinta sen osalta, missä tapauksessa sujuvoitetut hankkeet olisivat yleisen edun mukaisia. Toisaalta tapauskohtaista harkintaa tullaan tekemään komissiossa (KRA-asetuksen mukaisesti) ja kansallisesti (NeNoT-asetuksen mukaisesti) sen osalta, että minkälaiset hankkeet saavat strategiset hankkeen aseman kummankin asetuksen nojalla. Näitä sääntöjä on tarkoitus täsmentää komission delegoiduissa asetuksissa eikä ole vielä selvää millainen harkinnanvara kansalliselle viranomaiselle jää. KRA-asetuksen osalta käytännössä kuitenkin strategisten hankkeiden osalta yleisen edun mukaisuuden harkinta poistetaan kansallisilta viranomaisilta ja siirretään EU:n komissiolle.

Kyseiset sääntelyratkaisut tuovat eittämättä ympäristönsuojelua koskevien poikkeussäännösten soveltamisalaan uusia toimintoja. On kuitenkin pidettävä mielessä, että pelkkä yleisen edun mukaisuus ei mahdollista poikkeaman soveltamista vaan aineellisoikeudellisessa ympäristösääntelyssä määrittellään poikkeukselle myös muita ehtoja, joiden olisi täyttyvä myös strategisten hankkeiden kohdalla. Näiden ehtojen täyttämisen kannalta kansallisella viranomaisella on harkintavaltaa.

Strategisten hankkeiden luokittelemisella yleisen edun mukaisiksi on kovin erilaisia vaikutuksia riippuen siitä mistä aineellisoikeudellisen ympäristösäädöksestä on milloinkin kysymys.¹⁰² Esimerkiksi luontodirektiivin ja lintudirektiivin näkökulmasta viranomaisille jätetään vähemmän harkintavaltaa yleisen edun mukaisen hankkeen poikkeuksia koskien kuin esimerkiksi vesiputedirektiivin poikkeuksien osalta.

4 LUPIEN SUJUVOITTAMISEN ONGELMAKOHTIA

4.1 Aluksi

Tässä luvussa syvennymme lupien sujuvoittamisen ongelmakohtiin osana ympäristöoikeudellista järjestelmää. Ensin käymme läpi vanhojen lupien pysyvyyteen liittyvät ongelmat suhteessa uusien lupien sujuvoittamiseen, minkä jälkeen siirrymme arvioimaan KRA- ja NeNoT-asetusten sisältämiä riskejä ympäristöoikeudellisen lupajärjestelmän näkökulmasta, ottaen huomioon sekä menettelylliset että ympäristöriskit.

¹⁰² Käytännössä kansallisen viranomaisen harkinnan varaan jäävät seuraavat asiat: Luontodirektiivin 6(4) artiklan mukaiset poikkeukset: Onko vaihtoehtoisia ratkaisuja? Milloin on toteutettu kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000 -alueiden yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä? Luontodirektiivin 16(1c) artiklan mukaiset poikkeukset: Onko muuta tyydyttävää ratkaisua? Vesiputedirektiivin 4(7) artiklan mukaiset poikkeukset: Onko kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet toteutettu vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi? Onko muutosten syyt erityisesti lueteltu ja perusteltu vesipiirin hoitosuunnitelmassa? Voidaanko kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla? Lintudirektiivin 9(1a) artiklan mukaiset poikkeukset: Onko muuta tyydyttävää ratkaisua?

4.2 Lupien pysyvyys

Lupapäätösten pysyvyys perustuu periaatteellisesti luottamuksensuojaan eli perusteltujen odotusten suojaan.¹⁰³ Lupaprosessien kohdalla luottamuksensuoja tarkoittaa toiminnanharjoittajan tai ympäristönkäyttäjän hallinnolliseen lupapäätökseen perustuvaa suojaa jälkikäteisiä luvan muuttamis- tai peruuttamisvaatimuksia vastaan.¹⁰⁴ Tämä tarkoittaa käytännössä, että kun toiminnalle on myönnetty ympäristölupa, on luvitetun toiminnan ja sen ympäristövaikutusten poistaminen ja vähentäminen hankalaa. Vanhojen lupien nauttiessa luottamuksensuojaa, uusia hankkeita luvitettaessa luvanmyöntämisedellytyksiin vaikuttavat jo olemassa olevien toimintojen aiheuttamat päästöt. Olemassa oleva (teollinen) toiminta on lupien puitteissa jo saastuttanut lähiympäristöä, jolle uusi hanke tulisi aiheuttamaan lisäkuormitusta. Lisäksi olemassa olevien toimintojen lupaharkinta on usein perustunut aikoinaan löyhemmille ympäristönsuojeluvaatimuksille ja/tai alueen paikallisympäristön matalammalle kuormitukselle, kun muita toimintoja alueella ei ole vielä ollut. Täten yritysten, jotka hakevat ympäristölupaa ensimmäistä kertaa, on tyypillisesti vanhoja laitoksia hankalampi saada lupaa samalle alueelle, sillä ympäristöluvassa voidaan ottaa huomioon myös paikalliseen ympäristöön kohdistuva kokonaiskuormitus.

Suomessa oli 1940-luvulla paine lisätä vesivoiman rakentamista nopealla aikataululla, jolloin vesivoimalle myönnettiin lukuisia lupia. Kuitenkin jälkikäteen monet näistä vesivoimaluvista on katsottu ongelmallisiksi vaelluskalojen kulun kannalta ja niiden lupapäätöksiä on ruvettu tarkastelemaan kriittisessä valossa.¹⁰⁵ Tilanne muistutti osittain tällä hetkellä olevaa painetta vihreään siirtymään, jonka avulla edistää ilmastotavoitteita ja unionin omavaraisuutta energiasta ja muusta tuotannosta. Sujuvoitettavien vihreän siirtymän hankekokonaisuuksien kohdalla ei välttämättä tapahdu samalla tavalla, kuin 1940-luvulla myönnettyjen vesilupien kanssa, mutta on tärkeää ottaa huomioon lupapäätösten tarkoituksenmukaisuus myös paikallisen ympäristönsuojelun näkökulmasta. Sujuvoittamiseen liittyy nimittäin paine antaa lupapäätös mahdollisimman nopeasti, mikä aiheuttaa riskin huolimattomasti toteutusta lupaharkinnasta. Lupaviranomaisten resurssit ovat rajalliset ja harkinta vaatii moniulotteista asiantuntevuutta hankkeen ympäristövaikutuksista.

Olemassa oleva oikeudellinen kehys suojaa siis jo myönnettyjä ympäristölupia ja tarjoaa vain rajoitetusti kannustimia olemassa olevalle saastuttavalle teollisuudelle investoida toimintansa ympäristövaikutusten vähentämiseen (esimerkiksi tehokkaampiin puhdistusteknologioihin). Jos vihreän siirtymä halutaan toteuttaa ympäristön kannalta

¹⁰³ Luottamuksensuojalla viitataan yksityisen oikeussubjektin luottamukseen hallinnollisen päätöksen pysyvyydestä ja turvaan julkisen toiminnan odottamattomia muutoksia kohtaan. Ks. Kari Kuusiniemi, Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede-Jurisprudentia* XXXIV (2001), s. 155–306, 234.

¹⁰⁴ *Ibid.* s. 235.

¹⁰⁵ Niko Soinen – Antti Belinskij – Anssi Vainikka – Hannu Huuskonen, Bringing back ecological flows: migratory fish, hydropower and legal maladaptivity in the governance of Finnish rivers. *Water International* 44(3) 2019, s. 324.

kestävästi, uutta vihreän siirtymän mukaista teollisuutta ei tulisi rakentaa ainoastaan vanhan teollisuuden lisäksi, vaan osin myös sen tilalle ja sen yhteyteen, uudenlaisia teollisia synergioita luoden.¹⁰⁶

Ympäristölupien määräaikaaisuutta on esitetty yhdeksi ratkaisuksi lupien pysyvyyden tuomaan ongelmaan.¹⁰⁷ Suomen ympäristönsuojelulain (257/2014) 9 luvussa säädetään ympäristöluvan voimassa olosta. YSL 87 §:n (423/2015) mukaisesti lupa voidaan määrätä määräaikaiseksi toiminnanharjoittajan hakemuksesta tai jos siihen on toiminnan erityisiin ominaisuuksiin, siinä käytetyn tekniikan tai käytettyjen menetelmien uutuuteen tai toiminnan haitallisten vaikutusten arvioinnin vaikeuteen liittyvä painava syy. Muissa tapauksissa lupa on toistaiseksi voimassa.¹⁰⁸ Määräaikainen lupa on kuitenkin suurien teollisuushankkeiden kohdalla hyvin epätoivottu vaihtoehto, sillä silloin lupa voidaan menettää määräajan umpeutuessa, jolloin suunniteltua tai jo aloitettua toimintaa ei voida enää jatkaa.

4.3 Uuden teollisuussäätelyn riskeistä

4.3.1 Sujuvoittamisen tavoitteet

KRA- sekä NeNoT-asetuksien päätavoitteiksi voi lukea yhtäältä teollisen toiminnan ilmastovaikutukset minimoimisen, ja toisaalta EU:n teollisen kilpailukyvyyn lisäämisen digitalisaation aikakaudella. Kilpailukyvyyn katsotaan paranevan sitä mukaa, mitä enemmän KRA:ita ja nettonollateknologioita on saatavilla EU:n sisämarkkinoilla, jolloin EU:n riippuvuus kolmansista maista vähenee. Asetuksissa sujuvoitettavien hankkeiden positiivisiksi ympäristövaikutuksista voidaan nähdä vihreän siirtymän globaalit vaikutukset: mahdollinen fossiilitaloudesta irti kytkeytyminen ja ilmastonmuutoksen hillintä. KRA- ja NeNoT-asetukset eivät kuitenkaan sisällä aineellisoikeudellisia vaatimuksia ympäristönsuojeluun, vaikka niillä on vaikutuksia ympäristöön paikallisella ja laajemmalla tasolla. Sen sijaan asetukset keskittyvät ajamaan em. paikallisympäristöä laajempia tavoitteita lisäämällä asetusten mukaista teollista toimintaa lupamenettelyitä sujuvoittamalla.

EU:n teollisuuspoliittisen suunnitelman holistisuus ympäristöpäästöjen näkökulmasta on kyseenalaistettavissa. Ympäristölupajärjestelmän sujuvoittaminen ei välttämättä ole oikea työkalu globaalien positiivisten ympäristövaikutusten aikaansaamiseksi. Ympäristöluvuissa pystytään tehokkaasti puuttumaan vain siihen mitä laitoksen porttien sisällä tapahtuu ja minkälaisia vaikutuksia kyseisellä toiminnalla on lähiympäristössä

¹⁰⁶ Synergioista ks. Angela Neves – Radu Godina – Susana G. Azevedo – João C.O. Matias, A comprehensive review of industrial symbiosis. *Journal of cleaner production* 247/2020.

¹⁰⁷ Ks. Salvador – Gimeno – Larruga 2018, s. 71: Saksassa off-shore tuulivoimalle voidaan saada enintään 25 vuoden lupa kerrallaan.

¹⁰⁸ Luvan raukeamisesta säädetään YSL (257/2014) 88 §:ssä.

(gate-to-gate -näkökulma)¹⁰⁹, jolloin suunniteltavan hankkeen positiivisia ilmastovaikutuksia ei arvioida osana lupaprosessia. Idean tasolla uusien, vihreän siirtymän mukaisten, hankkeiden toteuttamisessa on mukana ajatus trade off -tilanteesta, jossa paikallisen ympäristön tilaa huonontamalla voidaan saavuttaa ilmastolle hyödyllisiä vaikutuksia.¹¹⁰ Punnintaa ilmasto- sekä taloudellisten hyötyjen ja paikallisten ympäristöpäästöjen välillä ohjataan nyt lupaprosessien sujuvoittamisen kautta EU:n korkeimpien poliittisten elinten toimesta, joiden näkemysten mukaan ympäristönsuojelu paikallisella tasolla ei näyttäyty yhtä tärkeänä kuin globaalin kilpailukyvyn parantaminen (ilmasto)teknologioiden valmistusta ja käyttöönottoa edistämällä.

Lähtökohtana menettelyiden sujuvoittamisessa olisi oltava, ettei sujuvoittamistoi-
mien käyttöönotto heikentäisi ympäristönsuojelun korkeaa tasoa.¹¹¹ Tavoite voi vaarantua, jos asetettavien määräaikojen puitteissa ei ole mahdollista suorittaa kaikkia tarvittavia arviointeja, joilla voidaan turvata ympäristönsuojelun korkea taso. Toiseksi tavoitteen voi vaarantaa aineellisten ympäristönormien poikkeuspykälien systemaattinen hyödyntäminen, jossa päästökuorman kokonaisvaikutukset kadotetaan. Vaikka molemmat tässä artikkelissa käsiteltävistä asetuksista mainitsevat tavoitteen ympäristönsuojelun korkean tason saavuttamisesta, sen saavuttamisen varmistamiseksi ei esitetä tehokkaita keinoja. Asetuksissa todetaan ainoastaan, ettei strategiseksi hankkeeksi määrittely saisi vaikuttaa asiaankuuluviin hankkeisiin sovellettaviin lupaehtoihin, jotka määräytyvät ympäristöä suojelevan aineellisen oikeuden kautta.¹¹²

Vaikka asetusten nojalla on selvää, että niiden välittöminä tavoitteina on ympäristölupamenettelyiden kestosta sääntely, vihreän siirtymän näkökulmasta sujuvoittamisen rooli on se, että sujuvimilla menettelyillä voidaan nopeuttaa siirtymää tosiasiallisesti kestävämpiin toimintoihin. Tässä yhteydessä on syytä tarkastella sääntelykehikon vaikuttavuutta ja tavoitteita laajemmassa ympäristösääntelyn kehikossa. Se, mitä asetukset velvoittavat jäsenmailta (esim. tiettyjen enimmäiskäsittelyaikojen saavuttaminen) ei välttämättä vastaa sääntelyn perusteluna käytettyä syytä (vihreä siirtymä). Suppeasta näkökulmasta voitaisiin katsoa, että jäsenmaat, jotka saavuttavat käsittelyajalle (ym.)

¹⁰⁹ Ks. Dahlbo ym., Promoting non-toxic material cycles in the preparation of Best Available Technique Reference Documents (BREFs). Reports of the Finnish Environment Institute 24/2021, s. 44–48: Gate-to-gate -näkökulma rajoittaa merkittävästi sitä mihin ympäristölupiin liittyvissä ohjauskeinoissa voidaan keskittyä.

¹¹⁰ Trade-off -vaikutuksia paikallisten ja laajempien ympäristövaikutusten välillä on pohdittu myös mm. vesivoimaa koskevissa kysymyksissä. Ks. Kaisa Huhta – Niko Soiminen – Seita Vesa, The ecological sustainability of the energy transition in EU law: pro et contra hydropower. *Journal of Energy & Natural Resources Law* 43(1) 2024. Tämän lisäksi esimerkiksi KRA:iden louhimisen osalta on tunnistettu jäsenvaltioiden mahdolliset punnintatilanteet ympäristönsuojelun ja sosiaalisten näkökohtien sekä taloudellisten etujen välillä. Ks. Alessandra Hool – Christoph Helbig – Gijsbert Wierink, Challenges and opportunities of the European Critical Raw Materials Act. *Mineral Economics* 37(3) 2024, s. 661–668, 665.

¹¹¹ Ympäristönsuojelun korkeasta tasosta EU:n primäärioikeudellisena tavoitteena säädetään SEUT, artikla 191(2).

¹¹² NeNoT-asetus, johdanto (21); KRA-asetus, johdanto (25).

asetetut vähimmäisvaatimukset, ovat riittävällä tavalla panneet asetuksien vaatimukset täytántöön, vaikkei merkittäviä askelia vihreää siirtymää kohden otettaisikaan.

Jäsenmailla on käytännössä paljon harkinnanvaraa siinä, miten se päättää saavuttaa KRA- ja NeNot- asetuksien menettelyitä koskevat sujuvoittamisvaatimukset. Vihreän siirtymän hankkeiden sujuvoittamiseen liittyy siksi race-to-the-bottom -henkinen tendenssi¹¹³, jossa kilpailu laskee sääntöjen tai vaatimusten tasoa, jolloin vähiten vaatimuksia sisältävät ja sujuvimmat ympäristölupaprosessit omaava jäsenmaa saisi eniten uusia investointeja. Tämä ajatustapa voi motivoida jäsenmaita ottamaan käyttöön kevyitä ja nopeita (aineellisoikeudellisen ympäristösääntelyn hengen, tai jopa normien, vastaisia) lupamenettelyitä, joissa ympäristönsuojelua koskeva sääntelynmukaisuuden tarkastelu perustuu osaltaan riittämättömiin arvioihin, investointien houkuttelemiseksi.¹¹⁴ Tätä riskiä lisää se, ettei kumpikaan asetuksista aseta erityisen vahvoja velvoitteita ympäristönsuojelun osalta tai edes vihreän siirtymän laajempien tavoitteiden saavuttamiseksi.¹¹⁵ Esimerkiksi NeNot-asetuksessa ei tehdä eroa erilaisten ilmastoteknologioiden valmistushankkeiden välille sen perusteella, mitkä ovat valmistettavan teknologian tosiasialliset ilmastohyödyt ja millaisia epävarmuuksia teknologioiden käyttöönottoon liittyy. Esimerkiksi CCS, CCU-teknologiat ja vihreän vedyn tuotanto ovat suurelta osin vasta kehitysasteella, jolloin niiden käyttöönoton aikataulua tai tulevia kestävyshyötyjä osana teollista toimintaa ei pystytä tässä vaiheessa aukottomasti arvioimaan.¹¹⁶

4.3.2 Yleisen edun mukaisuus ja enimmäiskäsittelyajat

KRA- ja NeNoT-asetuksien mukaisten hankkeiden näkeminen ”yleisen edun mukaisina” voi tuoda mukanaan ongelmia. Kun otetaan huomioon asetusten mukaisten toimintojen

¹¹³ Ks. Hans Vedder, To take to sea in a sieve: environmental law and competition, 293–295 teoksessa Julian Nowag (toim.), Research Handbook on Sustainability and Competition Law. Edward Elgar Publishing 2024, s. 284–301.

¹¹⁴ Ks. Ismo Pölönen, How to avoid missteps of accelerated EIA and permitting? – Reflections on the proposal for the EU’s Critical Raw Material Act. CEELL Blog 11.10.2023. <<https://sites.uef.fi/cceel/how-to-avoid-missteps-of-accelerated-eia-and-permitting-reflections-on-the-proposal-for-the-eu-critical-raw-material-act/>>. Kirjoituksessaan Pölönen arvioi, että ainakin komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisessa sanamuodossaan KRA-asetus todennäköisesti aiheuttaisi YVA-menettelyiden ja ympäristölupahakemusten matalampaa tasoa ja näin lisäksi entisestään kaivostoimintaan liittyviä konfliktitilanteita ja näin sujuvoittamisen sijaan hidastaisi hankkeiden luvittamista.

¹¹⁵ Esimerkiksi KRA-asetuksen päätavoitteet on kohdistettu jäsenmaiden sijasta EU:lle itselleen eikä ole täysin selvää miten toimitaan tilanteessa, jossa tavoitteita ei saavuteta määräaikaisten puitteissa. KRA-asetus, artikla 5. Ks. Topi Turunen – Johanna Suikkanen, EU and Recycling of Critical Raw Materials: Stuck in Legal Limbo? European Energy and Environmental Law Review 33(3) 2024, s. 100–149, 148.

¹¹⁶ CCS- ja CCU-teknologioiden kehitysasteesta ks. Bartosz Dziejarski – Renata Krzyżyńska – Klas Andersson, Current status of carbon capture, utilization, and storage technologies in the global economy: A survey of technical assessment. Fuel 342/2023; Vihreän vedyn kehitysasteesta ks. B. S. Sainal ym., Recent advancement and assessment of green hydrogen production technologies. Renewable and Sustainable Energy Reviews 189(A) 2024.

haitalliset vaikutukset paikallisympäristöön sekä niiden vahvistettu ”yleisten etujen mukaisuus”¹¹⁷, olisi tärkeää, että sujuvoittamiskeinoilla myös todellisuudessa edistettäisiin vihreää siirtymää. Esimerkiksi vesiputiedirektiivin implementoinnissa jäsenmaat ovat keskittyneet pääosin menettelyllisen kehyksen toimeenpanemiseen ja toisinaan sääntelyn päätavoitteet ovat jääneet vähemmälle huomiolle kansallisessa implementaatiossa.¹¹⁸ Ongelma korostuu entisestään, kun sääntelyn primääritavoitetta ei ole ilmaistu täsmällisesti.¹¹⁹

Käytännössä asetuksen sallima yleisen edun mukaisuuteen perustuva aineellisoikeudellisten ympäristödirektiivien poikkeuspykälien soveltaminen voi yksittäistapauksissa helpottaa luvan saamista, vaikka alue olisi vaarassa kuormittua lainvastaisesti.¹²⁰ *Ismo Pölönen* on tässä yhteydessä argumentoinut, että ”(l)akiteknisesti laadukas yhdistelmä menettelysääntelyn ja aineellisen sääntelyn uudistuksia ohjaisi vihreän siirtymän hankkeet herkimpien alueiden ulkopuolelle”.¹²¹ Tästä huolimatta KRA- ja NeNoT-asetukset todellisuudessa laajentavat ”yleisen edun mukaisiksi” nähtyjien hankkeiden käsitteen soveltamisalaa merkittäväällä tavalla tapauskohtaisesta poikkeusharkinnasta (suppea tulkinta)¹²² tietyt hankekatgoriat sisällään pitäväksi. Esimerkiksi KRA-asetuksen alla ”yleisen edun mukaiseksi” tulisi strategisten hankkeiden luokittelun mukana niin kiertäyslaitoksia kuin kaivostoimintojakin. Erityisesti kaivostoiminnalla on usein suuria vaikutuksia paikallisympäristöön.¹²³ Täten yksi sujuvoittamissääntelyn haasteista on sen yhteensovittaminen aineellisoikeudelliseen sääntelyyn ympäristönsuojelua koskien. On selvää, että sujuvoittamissääntelyllä on pystyttävä navigoimaan aineellisoikeudellisessa sääntelyssä asetettujen suojelua koskevien puitteiden sisällä Pölösen kuvailemalla tavalla.

Aineellisoikeudellisen sääntelyn ilmeinen kritiikki ympäristönsuojelun näkökulmasta on, että pääosa tiukimmistakin ympäristönsuojelunormeista mahdollistaa haitalliset vaikutukset ympäristöä kohtaan rajatussa määrin. Koska sujuvoittamissääntelyn yhtenä olennaisena tavoitteena on nimenomaan lisätä uusien hankkeiden ja investointien määrää EU:n sisällä, on näistä uusista hankkeista käytännössä välttämättä seuraamassa haitallisia vaikutuksia paikallisympäristöön jäsenmaissa. Paikallisympäristöön kohdistuvat

¹¹⁷ Osa asetusten sujuvoittamista toimista voisivat varmasti olla ”yleisen edun mukaisia” jo nykyäänntelyn puitteissa, mutta esimerkiksi KRA-louhintatoimien osalta tämä ei välttämättä olisi tapaus.

¹¹⁸ Suvi-Tuuli Puharinen, *Normative Environmental Quality as a Regulatory Strategy in EU Environmental Law – Legal Implications of Water Status Objectives*. University of Eastern Finland 2024, s. 65.

¹¹⁹ *Ibid.*, s. 110.

¹²⁰ Poikkeuspykälien soveltamisesta ks. tämän artikkelin jakso 2.2. ja 3.2.3.

¹²¹ Ismo Pölönen, *Vihreän siirtymän vauhti ja ympäristömenettelyjen laatu – Miten sujuvoittaminen, hyväksyttävyyys ja ympäristönsuojelu yhdistetään? Akordin Oy:n julkaisuja 2024*, s. 23.

¹²² Ks. mm. Tuomio 15.12.2005, komissio v. Suomi, C-342/05, EU:C:2009:778, kohta 25; Tuomio 8.6.2006, WWF Italia ym., C-60/05, EU:C:2006:378.

¹²³ Teoreettisemmalla tasolla ei ole selvää kenen sitten pitäisi pystyä määräämään tai arvioimaan milloin mikäkin toimi on ”yleisen edun” mukainen. Ks. Christoph Bezemek – Tomas Dumbrovsky, *The Concept of Public Interest* (September 28, 2020). Graz Law Working Paper No 01-2020, Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper, s. 18–19.

ympäristövaikutukset voisivat pienentyä ainoastaan tilanteessa, jossa uudet yleisen edun mukaiset laitokset suoraan korvaisivat aiemmat ympäristövaikutuksiltaan haitallisemmat toiminnot tai ne luvitettaisiin kestäväällä tavalla niiden yhteyteen. Tähän ei kuitenkaan suoraan pyritä kummassakaan asetuksessa.

Kuten jakso 3 osoittaa, sekä KRA- että NeNoT-asetuksessa asetetaan erilaisia enimmäiskäsittelyaikoja lupien käsittelyn eri vaiheille. Eri ympäristösäädösten vaatimat vaikutustenarvioinnit ovat olennainen osa ympäristölupaprosessia, koska niiden kautta pyritään saamaan tieteellinen varmuus siitä, ettei laittomia ympäristövaikutuksia synny. Siksi herää huoli, että KRA- ja NeNoT-asetuksissa asetetut määräajat kyseisten selvitysten arvioimiselle viranomaisissa voivat vaikuttaa arviointien laatuun, vaikka tavoite kummassakin asetuksessa onkin laadun säilyttäminen.¹²⁴ Tuoreessa selvityksessään *Pölönen* on tästä huolimatta arvioinut, että ”(v)ihreän siirtymän ympäristömenettelyjä ja hankkeiden aloittamismahdollisuuksia on mahdollista olennaisesti nopeuttaa useilla tavoilla heikentämättä ympäristönsuojelulle asetettuja vaatimuksia - - -”.¹²⁵ Väite saattaa olla osin totta, sillä esimerkiksi yhden luukun -periaate ei välttämättä itsessään heikennä ympäristövaikutusten arviointien laatua, jos kaikki tarvittava osaaminen on kyetty asianmukaisesti keskittämään yhteen viranomaiseen, jossa kunnioitetaan aineellisoikeudellisen ympäristösääntelyn asettamia reunaehtoja luvan myöntämiselle. Asiantuntemus ei kuitenkaan takaa, että kaikkea saatavilla olevaa asiantuntemusta ehditään hyödyntämään määräajassa laadukkaasti lupaharkinnan varmistamiseksi. Riskinä on lisäksi, että KRA- ja NeNot-asetusten tarjoamia poikkeusmahdollisuuksia eri aineellisoikeudellisista ympäristönormeista lähdetään soveltamaan asetusten määrittämien teollisuushankkeiden lupaharkinnassa systemaattisesti, jolloin EU:n primääritavoite ympäristönsuojelun korkeasta tasosta ja sen osatavoitteet, kuten kaikkien pintavesien hyvä tila, voivat vaarantua.

4.3.3 *Sujuvoittamista vai kapuloittamista?*

Sujuvoittamistoimien käyttöönotossa tulisi ottaa huomioon myös niiden tarkoituksenmukaisuus toiminnanharjoittajien näkökulmasta, koska sujuvoittamiseen tähtäävät toimet voivatkin johtaa myös menettelyiden kapuloittamiseen.¹²⁶ Kapuloittamisena voidaan pitää esimerkiksi monitulkintaisten ja monimutkaisten rinnakkaisten (tai jopa pääl-

¹²⁴ Ks. Hool –Helbig – Wierink 2024, s. 666.

¹²⁵ Pölönen 2024, s. 23.

¹²⁶ Suomessa tuoreessa rakentamislain muutoksessa (897/2024) säädetään puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta, jonka kunta voi myöntää ja jolla puhtaan siirtymän teollisuushankkeen alueidenkäyttölinen tarkastelu voitaisiin tehdä prosessia sujuvoittaen ilman asemakaavaa tai sellaista yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena. Pahimmillaan sijoituslupa voisi kuitenkin aiheuttaa vain lisää hallinnollista taakkaa, jos vasta sijoitusluvan myöntämisen jälkeen tutkitaan ympäristövaikutukset ja ympäristöluvan myöntämisen edellytykset. Sujuvoittamistoimena sen voidaan nähdä olevan hyvin epävarma.

lekkäisten) sujuvoittamisenmenettelyiden luomista.¹²⁷ Pölönen korostaa, että useiden eri sujuvoittamiskeinojen poikkeaminen toisistaan hanketyypistä riippuen EU-sääntelyssä voi aiheuttaa hankaluuksia kansallisten viranomaiskäytäntöjen tehostamisessa.¹²⁸ Toisaalta uuden lainsäädännön toimeenpanoon liittyy aina tietty jakso epävarmuutta ennen kuin tulkintakäytännöt ja uudet rutiinit vakiintuvat.¹²⁹ On kuitenkin argumentoitu, että ympäristölupamenettelyiden sujuvoittamisessa tulisi keskittyä enemmän liian monimutkaisen (aineellisoikeudellisten) järjestelmän epäselvien säännösten selventämiseen.¹³⁰ KRA- ja NeNoT-asetusten mukaisten hankkeiden tulisi (sujuvoitetun) ympäristölupamenettelyn lisäksi myös esimerkiksi hakea hankkeilleen strategisen hankkeen statusta ennen kuin ne voisivat hyötyä asetuksien täysmääräisistä sujuvoittamistoimista.

Huomioon on myös otettava, että nopeutettu käsittely voi käytännössä johtaa tilanteeseen, jossa nopeutetussa aikataulussa suoritettu menettely ja myönnetty ympäristölupa voidaan riitauttaa hallintotuomioistuimissa.¹³¹ Näissä tilanteissa on selvää, että lainvoimaisen hallintopäätöksen saaminen vie pidempään kuin luvan myöntäminen ilman tuomioistuinkäsittelyä, vaikka strategisia hankkeita koskevat tapaukset voitaisiin käsitellä tuomioistuimissa kiireellisinä tapauksina.¹³² Jäsenmailla on siis syytä pitää huoli siitä, että toimeenpannessaan asetuksen vaatimuksia ne pystyvät takaamaan selvitysten laadun ja ympäristönsuojelun korkean tason. Erityisesti riittämättömät tai epälaadukkaat selvitykset johtavat todennäköisimmin lupapäätöksen riitautukseen tuomioistuimissa, jolloin sujuvoittamisella tavoitellut hyödyt jäävät varmasti toteutumatta.

¹²⁷ Ks. Salvador – Gimeno – Larruga 2018, s. 79: Se, että vaatimuksia asetetaan eri lainsäädäntökokoaisuuksiin voi myös vaikuttaa menettelyn sujuvuuteen.

¹²⁸ Ibid, s. 24.

¹²⁹ Johanna Liljenfeldt, Legitimacy and Efficiency in Planning Processes—(How) Does Wind Power Change the Situation? *European Planning Studies* 23(4) 2015, 811–827, 825.

¹³⁰ Reinhard Ruge, The Reality Gap: Simplification of Environmental Law as Key for the Acceleration of Permit Procedures for Europe’s Green Deal. *European Energy and Environmental Law Review* 31(4) 2022, s. 258–269, 259. Tarkempia ehdotuksia siihen miten tämä selventäminen tapahtuisi, ks. s. 267–269.

¹³¹ Bernhard Tröster – Simela Papatheophilou – Karin Küblböck, In search of critical raw materials: What will the EU Critical Raw Materials Act achieve? An analysis of legal and factual implications of the CRMA. Research Report 18, ÖFSE 2024, s. 26: Muutenkin on kyseenalaistettu, että miten paljon enimmäisaikojen asettaminen todellisuudessa nopeuttaa lupien käsittelyä, koska hallinnollinen lupamenettely kattaa vain osan ajasta, joka kuuluu hankkeen suunnittelusta sen toteuttamiseen.

¹³² Sujuvoittamisen yhteydessä ei ehdoteta poikkeuksia laajoista valitusoikeuksista ympäristöasioissa. Laajat osallistumisoikeudet on nähty yhdeksi olennaiseksi keinoksi välttää jälkikäteen menettelyssä ilmenevät ongelmat. Ks. Kauppila – Kautto – Römpötti 2019, s. 273–274: Tästä näkökulmasta osallistumisoikeuksien rajaamisella voi olla jopa negatiivisia vaikutuksia toiminnan ”sujuvuuteen”. Ks. myös Áine Ryall, A Brave New World: The Aarhus Convention in Tempestuous Times. *Journal of Environmental Law* 35(1) 2023, s. 161–166, 165–166: Tästä huolimatta on mahdollista tehostaa esim. kuulemismenettelyn toteuttamista ympäristöasioissa, sillä tavalla, että se olisi perusteltua eikä se ei johtaisi osallistumisoikeuksien huonontumiseen.

5 LOPPUPÄÄTELMÄT

Tällä hetkellä on käynnissä useita eri sääntelyprosesseja, joiden tarkoituksena on edistää teollisuuden vihreää siirtymää Euroopan unionissa. Vihreän siirtymän tavoitteena on muuttaa aiempi ”saastuttavampi” teollisuus ”puhtaaksi” teollisuudeksi. Samalla vihreässä siirtymässä tähdätään Euroopan omavaraisuuteen teollisuuden kannalta välttämättömien materiaalien ja teknologioiden näkökulmasta. Tässä tekstissä vihreän siirtymän sujuvoittamisen trendiä on katsottu erityisesti uusien KRA- ja NeNoT-asetusten näkökulmasta. Kummassakaan asetuksessa ei niinkään aseteta aineellisoikeudellisia ympäristösäännöksiä vaan keskitytään menetelmällisten kehikkojen rakentamiseen. Asetuksissa määritellään hankekatgoriat, jotka nauttivat lupamenettelyiden sujuvoittamisesta. Niiden osalta asetetaan jäsenmaille velvoitteita koskien lupamenettelyn enimmäiskäsittelyaikaa, käsittelyä yhdessä viranomaisessa sekä hankkeiden priorisointia.

Sinänsä sujuvoittamispyrkimyksissä ei ole mitään uutta. Vihreää siirtymää edistävien hankkeiden sujuvoittamista on perusteltu sillä, että vihreän siirtymän hankkeilla olisi globaalilla tasolla positiivisia ilmastovaikutuksia. Lupaprosessien sujuvoittaminen tuo mukanaan merkittäviä riskejä, jotka voivat vaarantaa ympäristönsuojelun korkean tason. Vanhojen lupien pysyvyys asettaa haasteita uusien hankkeiden luvittamiselle erityisesti alueilla, joilla ympäristökuormitus on jo korkea. Lisäksi jäsenmaiden välinen kilpailu kevyempien sääntöjen hyödyntämisestä voi heikentää lupaprosessien laatua. Nopeutetut prosessit, kuten KRA- ja NeNoT-asetukset, pyrkivät edistämään vihreää siirtymää, mutta samalla kiire uhkaa ympäristövaikutusten huolellista arviointia, ja aineellisoikeudellisten normien poikkeuskäytäntöjen hyödyntäminen voi johtaa ympäristöhaittojen aliarviointiin. Se, että asetusten mukaiset strategiset hankkeet tulisi nähdä ”yleisen edun” mukaisina suhteessa ympäristöä suojelevien direktiivien poikkeusnormeihin herättää huolen paikallisympäristön mahdollisesta aiempaa suurempaa kuormituksesta. Herää kysymys siitä, miten uudet hankkeet on mahdollista toteuttaa esimerkiksi vesipuite-direktiivin ja luontodirektiivin tavoitteita samalla edistäen. Uutta teollisuutta ei rakenneta tyhjiöön vaan olemassa oleva teollisuus aiheuttaa päästöpolkuriippuvuuden, johon uusien hankkeiden on sopeuduttava.

On selvää, että esimerkiksi KRA:iden louhimisen lisääminen EU:n alueella tulee aiheuttamaan merkittävää paikallista ympäristökuormitusta jäsenmaissa. Vihreää teollisuutta ei siksi tulisi rakentaa kohtuuttoman paikallisympäristön kuormituksen päälle ja lisäksi, vaan osin sen tilalle ja yhteyteen. Aineellisoikeudellisen ympäristösääntelyn tulisi varmistua siitä, ettei teollisuudesta aiheutuva kokonaispäästökuormitus nouse hallitsemattomaksi. Sujuvoittamisen ei tulisi johtaa huonompaan aineellisoikeudellisen ympäristönsuojelusääntelyn toimeenpanoon.

Sujuvoittamistoimien onnistumista arvioitaessa tulisi ottaa myös huomioon niiden vaikutus vihreään siirtymään. Sen lisäksi, etteivät hankkeet johda huonompaan paikallisympäristönsuojeluun, sujuvoittamistoimien yhteydessä olisi pidettävä huoli, että vihreän siirtymän hankkeet todellisuudessa johtaisivat tavoiteltuihin laajoihin vaikutuksiin ilmastopolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä on erittäin tärkeää ottaen huomioon,

että sujuvoittamistoimissa lisätään merkittävä joukko hankkeita sellaisten hankkeiden joukkoon, jotka voivat poiketa ympäristönsuojeluun tähtäävien aineellisoikeudellisten vaatimusten toteuttamisesta. Kyseiset poikkeukset näyttävät vähintään arveluttavilta tilanteesta, joissa hankkeiden positiivisia ympäristövaikutuksia globaalilla tasolla ei pystytä todentamaan. Tätä ei kuitenkaan ole KRA-asetuksessa tai NeNoT-asetuksessa vaadittu, vaan on mahdollista, että jäsenmaat voivat argumentoida panneensa asetukset toimeen vain noudattamalla niissä asetettuja menettelyitä koskevia reunaehtoja.