

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä vahvistavasta toimenpidekehyksestä (nettonollateollisuutta koskeva säädös)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä vahvistavasta toimenpidekehyksestä (nettonollateollisuutta koskeva säädös) (U 6/2023 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Leila Vilhunen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Lotta Heikkonen, maa- ja metsätalousministeriö
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ympäristöministeriö
- Huoltovarmuuskeskus
- Bioenergia ry
- Metsäteollisuus ry
- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry
- Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Luonnonvarakeskus

Valiokunnan lausunto MmVL 1/2023 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 16.3.2023 ehdotuksen (COM(2023) 161 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimista vahvistaa Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä (ns. nettonollateollisuuden asetusehdotus, Net Zero Industry Act). Asetusehdotus rakentuisi seitsemälle pilarille: edellytykset, jotka ovat tarpeen nettonollateknologioiden valmistushankkeiden edistämiseksi, hallinnollisten menettelyjen ja lupien myöntämisprosessien sujuvoittamiseksi ja strategisten hankkeiden määrittelemiseksi (pilari 1); hiilidioksidin talteenottokapasiteetin lisäämiseksi (pilari 2); nettonollateknologioiden kysynnän kannustamiseksi (pilari 3); ammattitaitoisen työvoiman varmistamiseksi (pilari 4); innovaatioiden edistämiseksi (pilari 5); hallintorakenteeksi (pilari 6), sekä näiden toimenpiteiden täytäntöönpanon seurannaksi (pilari 7).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksiä asiakokonaisuuteen aikaisemmin (U 117/2022 vp sekä E 174/2022 vp ja E 102/2021 vp) seuraavasti:

Suomi on sitoutunut edistämään yritysten ja toimialojen vihreää siirtymää osana kansallisen ilmastolain (423/2022) mukaista tavoitetta saavuttaa hiilineutraalius vuonna 2035 ja tukee komission tavoitetta nopeuttaa entisestään vihreän ja digitaalisen siirtymän toteutumista. Avoimella ja sääntöihin perustuvalla kaupalla on keskeinen rooli EU:n kilpailukyvyyn turvaamisessa ja vihreän siirtymän tukemisessa. On tärkeää, että EU säilyy jatkossakin avoimena kansainväliselle kaupalle ja investoinneille.

Valtioneuvosto painottaa markkinaehtoista ja teknologianeutraalia lähestymistapaa, jossa markkinalle annetaan mahdollisuus hakea ilmasto- ja luontohaittojen vähentämiseen tehokkaita ratkaisuja. Hiilineutraalin teollisuuden toteutumisen vaatima uudistuminen ja tulevaisuuden kilpailukyky edellyttävät investointeja uuteen teknologiaan sekä monipuolisten, sektorirajat ylittävien liiketoiminta- ja innovaatioekosysteemien kehittymiseen.

Selkeät, laadukkaat ja kestoaltaan kohtuulliset hallinnolliset menettelyt ovat olennainen tekijä vihreän siirtymän edistämisessä. Valtioneuvosto korostaa tarvetta huomioida kansalliset erityispiirteet asianmukaisella tavalla jättämällä jäsenvaltioille riittävästi liikkumavaraa lupamenettelyjen kehittämiseen ja nopeuttamiseen.

Valtioneuvosto tunnistaa kokeilujen, pilotointien ja sääntelyn testiympäristöjen merkityksen uusien teknologioiden kehittämisen ja käyttöönoton vauhdittajana, sekä julkisten hankintojen merkityksen vähähiilisten ja kiertotaloustuotteiden markkinoiden luomisessa.

Valtioneuvosto pitää hyvänä unionin aktiivisia toimia nykyisiin ja tulevaisuuden haasteisiin vastaavan osaamisen varmistamiseksi sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että toiminna otetaan huomioon eri väestöryhmät ja toimialat laajasti.

Valiokunnan lausunto MmVL 1/2023 vp

Suomi kiinnittää huomiota siihen, että päästöttömien energialähteiden asema osana taksonomiaa on varmistettava teknologianeutraaliuden periaatteita noudattaen ja että epävarmuus ydinenergian kriteereistä vaikuttaa alan investointivarmuuteen.

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistuakseen asetusehdotuksen käsittelyyn neuvostossa:

Valtioneuvosto korostaa kokonaisvaltaista näkökulmaa teollisuuden tarvitseman puhtaan energian tuottamisessa tarvittavan teknologian kehittämiseen ja valmistukseen. Ratkaisuja tulisi hakea tavoilla, jotka uudistavat teollisuutta sekä vääristävät vähiten sisämarkkinoiden toimintaa ja kilpailua.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen soveltamisala edellyttää selkiyttämistä. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission esittämään lähestymistapaan, jolla määriteltäisiin soveltamisalaksi tietyt nettonollateknologiat ja strategiset hankkeet, sillä valittu tapa ei huomioisi teknologista kehitystä. Kaikkia puhtaan energiatuotannon mahdollistavia teknologioita tarvitaan siirtymässä kohti ilmastoneutraaliutta.

Valtioneuvosto tunnistaa sujuvan luvituksen merkityksen osana houkuttelevaa investointiympäristöä. Toimintaympäristön kannalta on tärkeää varmistaa lupa- ja muutoksenhakuprosessien ja niiden keston ennakoitavuus. Luvitukselle asetettavien enimmäismääräaikojen ja viranomaisten määräaikoihin myöntämien pidennysten tulisi olla oikeassa suhteessa siihen aikaan, jonka viranomaiset tarvitsevat asian käsittelemiseksi huolellisesti.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota ehdotuksen 11 artiklaan, joka mahdollisesti siirtäisi toimivaltaa strategisten hankkeiden lopullisessa määrittelyssä komissiolle. Asiaan liittyviä vastuita ja suhdetta kansalliseen muutoksenhakuun tulisi selventää neuvottelujen kuluessa. Valtioneuvosto kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotettu strategisten hankkeiden tunnustamista koskevien hakemusten automaattinen hyväksyntämenettely olisi ongelmallinen perustuslain 21 §:n osalta muun muassa muutoksenhakekeinojen käyttämisen näkökulmasta.

Sääntelyssä tulisi varmistaa ympäristön- ja luonnonsuojelun korkea taso ja johdonmukaisuus unionin muihin ympäristötoimiin ja ympäristötavoitteisiin sekä yleisön osallistumiseen nähden. Erittain tärkeän yleisen edun periaatteen soveltamiseen tulisi jäädä riittävästi kansallista liikkumavaraa luonto- ja ympäristöarvojen huomioimiseksi. Tältä osin jatkoneuvotteluissa tulisi erityisesti huomioida periaatteen soveltaminen suhteessa Natura 2000 -alueeseen, lintu- ja luontodirektiiviin sekä vesipuitedirektiiviin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksessa mainittu vaihtoehto sovittaa yhteen eri menettelyjen ympäristövaikutusten arvioinnit säilyy.

Ehdotuksen vaikutuksia kansalliseen alueidenkäytön suunnitteluun tulee pyrkiä selventämään.

Jatkokäsittelyssä etenkin kaavoitusta koskevan sääntelyn selkeyteen tulee kiinnittää huomiota ja tarkastella, kuinka sääntely vaikuttaisi kuntien harkintavaltaan kaavoitusta koskevissa asioissa. Lisäksi on tarkasteltava, kuinka ehdotukset viranomaisten tehtävien järjestämisestä ja hallinnollisista menettelyistä vaikuttaisivat kunnalliseen itsehallintoon.

Valiokunnan lausunto MmVL 1/2023 vp

Valtioneuvosto suhtautuu alustavan varauksellisesti ehdotuksen julkisia hankintoja koskeviin säännöksiin, joissa tarjousten vertailulle asetettaisiin laadullisia mm. tuotteiden alkuperämaahan liittyviä vaatimuksia. Jatkotyössä tulisi tarkentaa ehdotettujen kestävyys- ja häiriönsietokykykriteereiden sisältöä ja käytännön toteutettavuutta sekä varmistaa hankintoja koskevien säännösten yhdenmukaisuus WTO:n julkisia hankintoja koskevan sopimuksen ja EU:n muiden kansainvälisten sitoumusten kanssa.

Valtioneuvosto pitää tarpeellisenä saada tarkempaa tietoa keinoista, joilla osaamista on tarkoitus lisätä ja suhtautuu alustavan varauksellisesti uusien eurooppalaisten koulutusrakenteiden luomiseen. Sen sijaan valtioneuvosto katsoo, että tarkoituksenmukaisempaa olisi kehittää koulutuksen sisältöjä ja koulutuksen saavutettavuutta olemassa olevia kumppanuuksia ja digitalisaatiota hyödyntäen. Koska ammattipätevyysdirektiivin nojalla tunnustetaan ammattipätevyys eikä koulutusohjelmaa, ei yksittäisiä koulutusohjelmia tulisi arvioida ammattipätevyysääntelyn kautta.

Koskien sääntelyn testiympäristöjä tulee huolehtia, että toiminnalle säädettäisiin riittävän täsmälliset reunaehdot. Erityisesti testiympäristöihin osallistuvien tahojen oikeuksista ja velvollisuuksista sekä viranomaisten toimivaltuuksista tulisi säätää riittävän tarkkarajaisesti ehdotetussa asetuksessa.

Komissiolle siirrettäväksi ehdotetun toimivallan antaa delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä tulisi olla oikeasuhtaista, täsmällistä ja hyvin perusteltua.

Valtioneuvosto katsoo ehdotuksen oikeusperustan olevan lähtökohtaisesti asianmukainen. Valtioneuvosto kuitenkin arvioi ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuutta kaavoituksen osalta neuvottelujen edetessä. Valtioneuvosto katsoo, että komission asetusehdotus on nykyisellään toissijaisuusperiaatteen mukainen. Suhteellisuusperiaatteen toteutumista tulee arvioida neuvotteluiden kuluessa siltä osin kuin ehdotus koskee kaavoitusta, jäsenvaltioiden viranomaisten tehtäviä ja hallinnollisia menettelyitä.

Valtioneuvosto katsoo, että jatkoneuvotteluissa tarvitaan myös lisäselvitystä ehdotuksen suhteesta muuhun unionin sääntelyyn ja kansainväliseen oikeuteen.

Jatkokäsittelyssä on tärkeää varmistaa, että asetusehdotus jättää riittävän siirtymäajan kansalliselle täytäntöönpanolle muun muassa sääntelyn ennakoitavuuden ja kansallisten lainsäädännön muutostarpeiden vuoksi.

Valtioneuvosto tarkentaa kantojaan neuvottelujen edetessä ja toimittaa eduskunnalle tarvittavat jatkoselvitykset.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission asetusehdotuksen tavoitteena on varmistaa EU:n nykyistä parempi kyvykkyys valmistaa sellaisia teknologioita, laitteita ja komponentteja, joita tarvitaan hiilineutraalin energian tuottamiseksi energiaintensiivisille teollisuudenaloille. Tällä hetkellä Eurooppa on näiden teknologioiden osalta kolmansien maiden, pääsääntöisesti ja merkittävästi Kiinan, tuotannon ja tuon-

Valiokunnan lausunto MmVL 1/2023 vp

nin varassa, mikä lisää riippuvuusriskiä. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää niin Suomen kuin koko EU-alueen energiaomavaraisuuden kasvattamista ja sitä tukevia investointeja hiilineutraalin energian tuotantoon tärkeinä. Energian toimitus- ja huoltovarmuus ja energian hinta ovat keskeisessä asemassa energian kuluttajien eli niin kotitalouksien, maatilojen kuin metsä- ja elintarviketeollisuuden näkökulmasta.

Suomen energiajärjestelmän vahvuus on monipuolinen paletti uusiutuvia energianlähteitä sekä päästöttömiä energianlähteitä, kuten ydinenergiaa ja hukkalämmön hyödyntämistä. Maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa oman toimialansa näkökulmasta erityisesti bioenergian eli muun muassa puupolttoaineiden ja maatalousbiomassojen merkitystä. Bioenergia muodostaa 77 prosenttia uusiutuvasta energiasta Suomessa, ja se kattaa 30 prosenttia koko maan energiankulutuksesta. Suomen rooli bioenergiateknologioiden viejänä on suuri erityisesti uusiutuviissa liikennepolttoaineissa ja leijupetikattiloissa. Bioenergia edustaa myös noin 55:tä prosenttia uusiutuvan energian tuotannosta EU:ssa, ja sillä on siten merkittävä rooli koko EU:n vähähiilistämisessä.

Viime vuosien aikana komissio on esittänyt useita EU:n ilmastotavoitteiden tukemiseen ja uusiutuvan energian osuuden lisäämiseen tähtääviä lainsäädäntöaloitteita. Erityisesti bioenergiaan ja biopolttoaineisiin liittyen EU-säädösten tiheät päivitykset ja komission lukuisat esitykset delegoiduiksi säädöksiksi tekevät sääntelystä monimutkaista ja vaikeasti ennakoitavaa. Maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa biotalouden toimintaedellytysten kannalta toimintaympäristön enustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä, joiden varmistamiseksi on tärkeää huolehtia uusiutuvaa energiaa koskevan EU-lainsäädännön johdonmukaisuudesta ja yhtenäisyydestä. Uusiutuvan energian kestävyys määrittelemiseksi ei ole tarkoituksenmukaista luoda EU-tasolla useita rinnakkaisia kriteerejä.

Nettonollateollisuutta koskevassa asetusehdotuksessa määritellään varsin yksityiskohtaisesti ne teknologiat tuotantoketjuineen, jotka listattaisiin erityiskohtelun saaviksi strategisiksi nettonollateknologioiksi. Strategisiksi nettonollateknologioiksi ei kuitenkaan ole määritelty kaikkia Suomelle oleellisia vähähiiliteknologioita. Bioenergiateknologioista ainoastaan biokaasua on käsitelty esityksessä samoin kuin muita uusiutuvan energian teknologioita. EU:ssa on erityisosaamista nimenomaan bioenergiateknologian toimittajana. Strategisiksi määriteltävien teknologioiden omavaraisuuden kasvattaminen ei saa johtaa riippuvuusriskin kasvamiseen niillä aloilla, joilla EU:ssa ollaan jo maailman kärkeä. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että teknologinen kehitys on nopeaa ja uusille, puhtaan energiantuotannon mahdollistaville teknologioille on luotava edellytykset. Myös energian kysynnän vähentämiseen tarvittavat teknologiat sekä kiertotalouteen ja materiaalien käsittelyyn liittyvät valmistusteknologiat on tärkeää ottaa huomioon. Maa- ja metsätalousvaliokunta katsoo edellä esitetyn perusteella, että teknologianeutraali lähestymistapa ja kaikkien nettonollateknologioiden tasapuolinen kohtelu ovat asetusehdotuksen jatkovalmistelussa keskeisiä tavoitteita.

Nettonollateollisuutta koskevaan asetusehdotukseen sisältyy tavoite lupamenettelyiden sujuvoittamisesta ja nopeuttamisesta. Valiokunta pitää tavoitetta kannatettavana, mutta katsoo valtioneuvoston kannassa esitetyn mukaisesti, että Suomen tulee korostaa tarvetta ottaa kansalliset erityispiirteet asianmukaisella tavalla huomioon jättämällä jäsenvaltioille riittävästi liikkumavaraa lupamenettelyjen kehittämisessä ja nopeuttamisessa. Kansallisiin erityispiirteisiin kuuluvat muun muassa kaavoitukseen liittyvien tehtävien asema osana perustuslaissa turvattua kunnallista itse-

Valiokunnan lausunto MmVL 1/2023 vp

hallintoa sekä Puolustusvoimien rooli tuulivoimahankkeita koskevassa päätöksenteossa. Asetusehdotuksen perusteella ei ole vielä selvää, miten lupamenettelyille asetettavat tiukat määräajat vaikuttavat maanomistajien ja muiden asianosaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksiin kaavoituksessa ja luvituksessa. Maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa, että asianosaisten osallistumismahdollisuuksien toteutuminen tulee turvata myös lupamenettelyjä kehitettäessä.

Lupamenettelyiden kehittämiseen liittyen on esitetty myös huoli siitä, että priorisoitaessa etusijan saavien strategisten hankkeiden käsittelyä lupaviranomaisissa muiden lupahakemusasioiden käsittely viivästyy nykyisestä. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että kaikkia uusiutuvan energian hankkeita, mukaan lukien erilaisia uusiutuvan biomassan hyödyntämiseen perustuvia energiahankkeita, kohdellaan tasapuolisesti lupamenettelyitä kehitettäessä. Lisäksi on käytännössä tärkeää varmistaa myös sellaisten energiahankkeisiin liittyvien muiden investointihankkeiden lupamenettelyjen sujuvuus, joilla saattaa olla olennainen merkitys energiahankkeen toteuttamiselle. Esimerkiksi kotieläintuotannon laajennusinvestointia ei ole perusteltua käsitellä erillään biokaasulaitosinvestointihankkeessa, mikäli biokaasulaitoksen toimintaedellytys perustuu riittävään raaka-aineeseen kotieläintuotannosta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 14.6.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ritva Elomaa ps
jäsen Otto Andersson r
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Milla Lahdenperä kok
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Pinja Perholehto sd
jäsen Jenna Simula ps
varjäsen Ari Koponen ps
varjäsen Saku Nikkanen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina