

Sivistysvaliokunta

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

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle aloitteesta kriittisten raaka-aineiden turvallisen, monipuolisen, kohtuuhintaisen ja kestävä saannin varmistamiseksi: (1) Komission tiedonanto kriittisten raaka-aineiden turvallisen ja kestävä saannin varmistamisesta kaksoissiirtymän tukemiseksi (2) komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kehyksen luomisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestävä tarjonnan varmistamisesta ja asetusten (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 ja (EU) 2019/1020 muuttamisesta (kriittisiä raaka-aineita 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 sivistysvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle aloitteesta kriittisten raaka-aineiden turvallisen, monipuolisen, kohtuuhintaisen ja kestävä saannin varmistamiseksi: (1) Komission tiedonanto kriittisten raaka-aineiden turvallisen ja kestävä saannin varmistamisesta kaksoissiirtymän tukemiseksi (2) komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kehyksen luomisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestävä tarjonnan varmistamisesta ja asetusten (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 ja (EU) 2019/1020 muuttamisesta (kriittisiä raaka-aineita koskeva säädös) (U 7/2023 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Jarkko Vesa, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Leila Vilhunen, työ- ja elinkeinoministeriö
- opetusneuvos Päivi Bosquet, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Ulla-Jill Karlsson, opetus- ja kulttuuriministeriö

Valiokunnan lausunto SiVL 1/2023 vp

- opetusneuvos Katri Tervaspalo, opetus- ja kulttuuriministeriö
- yli-insinööri Arto Pekkala, Opetushallitus
- professori Päivi Leino-Sandberg

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
- Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry
- Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry

VALTIONEUVESTON KIRJELMÄT

Ehdotus

U 6/2023 vp

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).

Komissio julkaisi 1.2.2023 tiedonannon, jossa esiteltiin kokonaisvaltainen suunnitelma Euroopan hiilineutraalin teollisuuden kilpailukyvyyn edistämiseksi (E 174/2022 vp). Suunnitelma kattaa neljä pilaria: i) ennakoitava ja yksinkertaistettu sääntely-ympäristö; ii) nopeampi riittävän rahoituksen saanti; iii) osaamisen kehittäminen; iv) avoin kansainvälinen kauppa ja häiriönsietokykyiset toimitusketjut. Nettonollateollisuuden asetusehdotus on osa tiedonannon yhteydessä ilmoitetuista toimista, joilla pyritään yksinkertaistamaan sääntelyä sellaisten teknologioiden valmistuksen osalta, jotka ovat avainasemassa unionin ilmastonutraaliustavoitteiden saavuttamisessa ja hiilidioksidipäästöttömän energiajärjestelmän kestävyuden varmistamisessa.

Eurooppa on tällä hetkellä nettonollaenergiateknologian nettotuojaa, sillä noin neljännes sähköautoista ja akuista sekä lähes kaikki aurinkosähkömoduulit ja polttokennot tuodaan enimmäkseen Kiinasta. Aurinkosähköteknologian ja niiden komponenttien osalta EU:n riippuvuus ylittää 90 prosenttia tuotteista tietyissä arvoketjun osissa, kuten harkot ja kiekot. Muilla aloilla, joilla EU:n teollisuus on edelleen vahva, kuten tuuliturbiinit ja lämpöpumput, EU:n kauppataase on heikkenemässä.

Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että EU:ssa rakennetaan nopeasti lisää niiden teknologioiden, laitteiden ja komponenttien valmistuskapasiteettia, joita tarvitaan hiilineutraalin edullisen energian tuottamiseksi energiantensiivisille teollisuudenaloille (esimerkiksi teräs, sementti ja lannoitteet). Komissio perustelee valmistuskapasiteetin kasvattamisen tarvetta sillä, että nämä teknologiat ovat geostrategisesti tärkeitä ja että EU:n ulkopuoliset valtiot ovat jo turvaamassa näitä koskevia hankintaketjujaan, tuotantoaan ja markkinoita. Tällä hetkellä Eurooppa on näiden teknologioiden osalta kolmansien maiden, pääsääntöisesti ja merkittävästi Kiinan, tuotannon ja tuonnin varassa, mikä lisää riippuvuusriskiä. EU-tason toimenpiteitä perustellaan yhtenäisen tavoitteen sekä sisämarkkinat kattavan koordinaation ja pirstaleisen kehityksen estämisen tarpeella.

Valiokunnan lausunto SiVL 1/2023 vp

Nettonollateknologian osaamisen vahvistamiseksi ehdotetaan säädettäväksi muun muassa Euroopan nettonolla-akatemioiden, ammattipätevyyden tunnustamisesta ja nettonollafoorumista (23—25 artiklat).

Perustettavaksi tulevien eurooppalaisten nettonollateollisuusakatemioiden tavoitteena olisi kehittää koulutusohjelmia ja koulutusmateriaaleja nettonollateknologioiden koulutusta, kehitystä, tuotantoa, käyttöönottoa ja kierrätystä varten sekä toimivaltaisten viranomaisten valmiuksien tukemiseksi luvituksessa ja julkisissa hankinnoissa. Teollisuusakatemit voisivat kehittää ja ottaa käyttöön osaamiskokonaisuuksia työpaikkojen välisen liikkuvuuden sekä rajat ylittävän liikkuvuuden edistämiseksi esimerkiksi Euroopan työvoimapaalveluverkoston (EURES) ja EURA-XESS-työkalun kautta.

Jäsenvaltioiden tulisi arvioida säännöllisesti, vastaavatko teollisuusakatemioiden kehittämät koulutusohjelmat nettonollateknologioiden aloille säädetyt kansalliset ammattipätevyysvaatimukset. Vastaavuuden toteutuessa jäsenvaltion tulisi edesauttaa osaamiskokonaisuuden tunnustamista ammattipätevyysdirektiivin (2005/36/EY) 3(1) artiklan a alakohdan mukaisesti hyväksymällä osaamiskokonaisuus riittävänä todisteena muodollisesta pätevydestä.

Mikäli nettonollateknologioiden kannalta tärkeä ammattiryhmä on säännelty ammattipätevyysdirektiivin 3(1) artiklan a alakohdan mukaisesti, jäsenvaltioiden tulisi pyrkiä kehittämään yhteisiä vähimmäisvaatimuksia, joita tarvitaan tämän tietyn ammatin harjoittamiseen ammattipätevyysdirektiivin 49a artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen yhteisten koulutuspuitteiden luomiseksi ja pätevyyden automaattiseksi tunnustamiseksi.

Euroopan nettonollafoorumi toimisi komission sekä teollisuusakatemian tukena mm. tuottamalla osaavan työvoiman kysyntään ja tarjontaan liittyvää tietoa. Foorumi toimisi tiedonvälittäjänä teollisuusakatemioiden ja kansallisten koulutuksen tarjoajien välillä ja edistäisi teollisuusakatemioiden koulutusohjelmien toimeenpanoa. Foorumi edistäisi myös teollisuusakatemioiden koulutuskokonaisuuksien tunnustamista jäsenvaltioissa sekä eurooppalaisilla työmarkkinoilla. Foorumi voisi edesauttaa tarvittavien ammattiprofiilien kehittämistä keskeisimmille nettonollateknologioiden aloille.

U 7/2023 vp

Euroopan komissio julkaisi 16.3.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kriittisten raaka-aineiden turvallisista sekä kestävästä toimitusketjuista (raaka-ainealoite) (COM(2023) 160) sekä siihen liittyvän tiedonannon (COM(2023) 165). Ehdotukseen liittyy myös komission vaikutustenarviointiraportti (SWD(2023) 161).

Asetusehdotuksesta ja komission tiedonannosta koostuvan kriittisten raaka-aineiden paketin tavoitteena on vahvistaa raaka-aineiden arvoketjuja Euroopassa, monipuolistaa tuontia strategisten riippuvuuksien vähentämiseksi, parantaa kriittisiin raaka-aineisiin liittyvää seurantaa ja vähentää niihin liittyviä toimitusriskejä sekä varmistaa näiden raaka-aineiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla ja ympäristönsuojelun korkea taso kiertotaloutta ja vastuullisuutta edistämällä.

Valiokunnan lausunto SiVL 1/2023 vp

Ehdotetuilla toimilla pyrittäisiin turvaamaan eurooppalaisen teollisuuden raaka-ainetarpeet kaksoisiirtymää ja puolustusteollisuuden tarpeita varten sekä parantamaan koko unionin kriisinkestävyyttä. Tähänastiset ei-lainsäädännölliset toimet tavoitteiden saavuttamiseksi ovat komission arvion mukaan olleet riittämättömiä.

Komissio pitää tärkeänä osaamisen kehittämistä koko arvoketjussa. Keinoina osaamisen kehittämiseen tuodaan esiin nettonolla-akatemia perustettava ns. raaka-aineakatemia (Raw Materials Academy) sekä erilaiset muunto- ja täydennyskoulutukset. Tutkimus- ja innovaatiopuolenkeinoina arvoketjun vahvistamiseen nostetaan esiin Horisontti Eurooppa -ohjelma sekä koordinoitu ja strateginen toimintasuunnitelma, jossa huomioitaisiin vaihtoehtoiset ja kehittyneet materiaalit. Lisäksi kehitettäisiin suunnitelma tulevaisuuden TKI -tarpeiden ohjaamiseen.

Valtioneuvoston kanta

U 6/2023 vp

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksiä asiakokonaisuuteen aikaisemmin asioissa 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 ilmastonlain (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 edistämiseksi. 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 toimissa otetaan huomioon eri väestöryhmät ja toimialat laajasti.

Valiokunnan lausunto SiVL 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 selvittää neuvottelujen kuluessa. Valtioneuvosto kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotettu strategisten hankkeiden tunnustamista koskevien hakemusten automaattinen hyväksyntämenettely olisi ongelmallinen perustuslain 21 §:n osalta muun muassa muutoksenhakeinon käyttämisen näkökulmasta.

Sääntelyssä tulisi varmistaa ympäristön- ja luonnonsuojelun korkea taso ja johdonmukaisuus unionin muihin ympäristötoimiin ja ympäristötavoitteisiin sekä yleisön osallistumiseen nähden. Erittäin 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 vesipuidedirektiiviin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksessa mainittu vaihtoehto sovittaa yhteen eri menettelyjen ympäristövaikutusten arvioinnit säilyy.

Ehdotuksen vaikutuksia kansalliseen alueidenkäytön suunnitteluun tulee pyrkiä selvittämään.

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 SiVL 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 tarpeellisena 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.

U 7/2023 vp

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksiä asiakokonaisuuteen aikaisemmin mm. E-selvityksissä E 180/2022 vp, E 174/2022 vp, E 160/2022 vp ja E 66/2022 vp sekä U 44/2022 vp, U 117/2022 vp, U 35/2022 vp, U 57/2021 vp ja U 81/2022 vp todeten seuraavaa:

Valiokunnan lausunto SiVL 1/2023 vp

Suomi pitää toimia kriittisten raaka-aineiden tuotantoketjujen monipuolistamiseksi ja kriittisten riippuvuuksien vähentämiseksi välttämättöminä. Raaka-aineiden saanti on kriittistä niin vihreälle kuin digitaalisellekin siirtymälle. Kriittisten raaka-aineiden saatavuus haastaa myös turvallisuus- ja puolustussektoreita.

Keskinäisriippuvuuksien maailmassa EU:n eriyttäminen globaaleista tuotantoketjuista ei ole realistista tai tavoiteltavaa. Strategisen autonomian vahvistaminen edellyttää kuitenkin riippuvuuksien kriittistä tarkastelua. Toimitusketjujen ja kriisinkestävyyden vahvistamiseksi tulisi haitallisia riippuvuuksia vähentää erityisesti kriittisimmillä sektoreilla. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää kehittää EU:n olemassa olevia kumppanuuksia sekä pyrkiä luomaan uusia. Samalla on tärkeää, että globaalia keskinäisriippuvuutta tarkastellaan EU:ssa kokonaisvaltaisesti myös vastuullisuuden näkökulmasta.

Osana EU:n kehityspoliittisia pyrkimyksiä EU voi omien raaka-ainehuoltoon liittyvien intressiensä ohella tukea raaka-aineiden prosessointia kehittyvillä markkinoilla. Kumppanuuksien kautta EU voi pyrkiä edistämään myös toiminnan vastuullisuutta sekä hyvää hallintoa ja hyviä teknologioita.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU toimii aktiivisesti myös erilaisilla yhteistyöfoorumeilla vaikuttaakseen kriittisten raaka-aineiden tuotantoketjujen monipuolistumiseen. Kumppanuuksia voidaan vahvistaa ja tuotantoketjuja monipuolistaa parhaassa tapauksessa myös uudentyypisillä yhteistyöaloitteilla. On tärkeää, että neuvotellut sopimukset saadaan toimeenpantua ja käynnissä olevat neuvottelut päätökseen.

Suomi korostaa kiertotalouden ratkaisujen merkitystä uusien liiketoimintamahdollisuuksien edistämässä sekä kilpailukyvyyn että luonnonvarojen kestävästä käytöstä vahvistamisessa. Kiertotalous voi myös edistää omavaraisuutta ja vähentää riippuvuutta kriittisistä materiaaleista.

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

Valtioneuvosto näkee varmuusvarastoinnin lähtökohtaisesti kannatettavana, mutta tunnistaa käytännön toteutukseen liittyvät suuret haasteet. Valtioneuvosto korostaa, ettei unionin tason yhteinen varautuminen kriiseihin korvaa tai rajoita jokaisen jäsenvaltion vastuuta omasta kansallisesta varautumisestaan.

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

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistuakseen asetusehdotuksen käsittelyyn neuvostossa:

Valiokunnan lausunto SiVL 1/2023 vp

Omavaraisuuteen ja kriittisten raaka-aineiden saatavuuteen yksi osaratkaisu on luvituksen nopeuttaminen. Valtioneuvosto tunnistaa sujuvan luvituksen merkityksen osana houkuttelevaa investointiympäristöä. Toimintaympäristön kannalta on tärkeää varmistaa lupaprosessien 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 siihen, että ehdotettu lupahakemuksen automaattinen hyväksyntämenettely olisi ongelmallinen perustuslain 21 §:n osalta muun muassa muutoksenhakukeinojen käyttämisen näkökulmasta.

Sääntelyssä tulisi varmistaa ympäristön- ja luonnonsuojelun korkea taso ja johdonmukaisuus unionin muihin ympäristötoimiin ja ympäristötavoitteisiin sekä yleisön osallistumiseen nähden. Erittäin tärkeän yleisen edun periaatteen soveltamiseen tulisi jättää 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.

Asetusehdotuksessa säädettäisiin tiettyjen tietojen julkaisuvelvoitteista avoimissa tietokannoissa tai verkkosivustoilla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa, etteivät julkaisuvelvoitteet vaarantaisi tiedon luottamuksellisuutta.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota toimijoille asetettujen velvoitteiden laajuuteen ja hallinnollisen taakan lisääntymiseen etenkin elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan toteutumisen osalta sekä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Ehdotetuissa kiertotaloutta koskevissa artikloissa osoitettaisiin jäsenvaltioille ja toimijoille useita velvollisuuksia, joiden oikeasuhtaisuutta ja vaikutuksia sekä suhdetta jätesääntelyyn tulee tarkastella ehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Varmuusvarastoinnissa tulisi varmistaa yhteensopivuus Suomen huoltovarmuusjärjestelmän sekä muiden EU-aloitteiden, kuten sisämarkkinoiden hätäapuvälinettä koskevan lainsäädäntöpakettin (ns. SMEI-paketti, Single Market Emergency Instrument) kanssa.

Valtioneuvosto korostaa, että uusien järjestelyjen tulee olla yhteensopivia Maailman kauppajärjestön (WTO) sääntöjen kanssa. On tärkeää, että kumppanuuksien kehittämistä tukevat erilaiset EU-välineet ja strategiat, kuten Global Gateway.

Jatkokäsittelyssä tulisi selvittää, mitkä asetusehdotukseen sisältyvien aineellisten velvoitteiden rikkomukset olisivat sanktioitavia.

Valiokunnan lausunto SiVL 1/2023 vp

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotuksessa komissiolle siirrettävät toimivaltuudet olisivat laajoja, minkä vuoksi jatkokäsittelyssä on tarkasteltava toimivaltuuksien oikeasuhtaisuutta. Komissiolle annettavien toimivaltuuksien tulisi olla myös täsmällisiä ja hyvin perusteluja. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota siihen, kuinka selkeä sääntelykokonaisuudesta muodostuu ja onko sääntely ennakoitavaa toimijoille.

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. Lisäksi valtioneuvosto pitää tarpeellisenä huolehtia, ettei epäselvyyttä sovellettavuudesta suhteessa muuhun EU-sääntelyyn synny.

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

Yleistä

Sivistysvaliokunta on käsitellyt U-kirjelmät U 6/2023 vp ja U 7/2023 vp toimialaansa liittyviltä osin ja kirjelmät yhdistäen, koska niiden osaamista ja koulutusta koskevat ehdotukset liittyvät toisiinsa. Kyseisiin U-kirjelmiin sisältyy komission ehdotukset Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemistä sekä Euroopalle kriittisten raaka-aineiden tarjonnan varmistamisesta. Esitykset ovat osa Vihreän kehityksen ohjelman teollisuussuunnitelmaa (Green Deal Industrial Plan). Esitetyssä kokonaisuudessa sivistysvaliokunnan kannalta merkityksellisiä ovat ehdotukset osaamisen varmistamisesta ja koulutustarjonnan kehittämisestä.

Osaavasta työvoimasta on pulaa, ja sen saatavuus paitsi vihreän siirtymän ja raaka-aineiden alalla myös muun muassa kyberturvallisuudessa, akkuteollisuudessa, digitaalisten taitojen osalta, opettajien osaamisessa sekä esimerkiksi avaruusalalla on noussut komission aloitteissa viime aikoina keskiöön. Osaamisen vahva rooli EU:n elinkeino- ja innovaatioteemoissa on tärkeä ja kannatettava. Nyt käsiteltävinä oleviin ehdotuksiin osaamisen tarpeeseen vastaamisesta liittyy kuitenkin eräitä lausunnossa jäljempänä esitettäviä kysymyksiä.

Valiokunnan lausunto SiVL 1/2023 vp

Akatemiat

Ehdotuksessa (U 6/2023 vp) esitetään perustettavaksi nettonolla-akatemiaita, joiden tehtävänä on kehittää nettonollateknologia- ja raaka-aineosaamista sekä julkisten viranomaisten alan lupaprosessissa tarvittavaa osaamista. Kriittisiä raaka-aineita koskevassa asetusehdotuksessa (U 7/2023 vp) ei ole mainintaa raaka-aineakatemiasta, mutta raaka-aineosaamisen kehittäminen sisältyy nettonolla-akatemiaita (U 6/2023 vp) koskevan asetusehdotuksen 23 artiklaan.

Valiokunta pitää tärkeänä turvata osaamisen laadullinen ja määrällinen riittävyys, mutta kiinnittää huomiota siihen, että akatemiaita koskevasta ehdotuksesta ei käy ilmi niiden käytännön toteutus. Epäselväksi jää mm. komission aikomus esittää sellaisten ”koulutusohjelmien kehittämistä ja tarjoamista, jotka koskevat työvoiman uudelleen- ja täydennyskoulutusta kriittisten raaka-aineiden arvoketjun laajentamiseksi Euroopassa”. Tällaisten kysymysten on vakiintuneesti katsottu kuuluvan jäsenvaltioiden toimivaltaan koulutuspolitiikan alalla, vaikka niihin on osin ohjattu eurooppalaista rahoitusta. Ehdotuksesta ei käy ilmi myöskään akatemian tai akatemioiden organisoituminen ja asema suhteessa kansalliseen koulutusjärjestelmään.

Asiantuntijalausunnon mukaan komissio on järjestämässään erillisessä keskustelutilaisuudessa (25.5.2023) todennut, että akatemioiden tuottaman koulutuksen on tarkoitus olla vapaaehtoisesti jäsenmaissa hyödynnettävää ja tukea jäsenmaissa käynnissä olevia toimia alan osaamisen lisäämiseksi. Komissio antaa akatemioille ns. siemenrahoitusta, mutta rahoitus ei tule komission mukaan olemaan pysyvää. Koulutustarjonnan kehittämisen ja hyödyntämisen rahoitus jatkossa on siis epäselvää.

Valiokunta aikaisempiin lausuntoihinsa (esim. SiVL 36/2022 vp — E 151/2022 vp ja SiVL 6/2021 vp — VNS 7/2020 vp) viitaten painottaa, että päätöksenteko koulutuspolitiikasta tulee pitää jäsenmaissa. Koulutus kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjaossa kansallisen toimivallan ydinalueisiin, ja unionin toimivalta näillä aloilla on kevyttä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan varauksellisesta suhtautumisesta uusien eurooppalaisten koulutusrakenteiden luomiseen ja korostaa, että jatkovalmistelussa on tärkeä tuottaa lisätietoa osaamisen kehittämistä koskevien ehdotusten suhteesta kansallisiin koulutuksen järjestäjiin, rahoitus mukaan lukien. On tärkeä tiedostaa, että myös muodollisesti ei-sitovalla — rahoituksella tai muulla instrumentilla tapahtuvalla — EU:n ohjauksella voi olla kansallisesti käytännön vaikutusta esimerkiksi silloin, kun sillä ohjataan säädösten tulkintaa (SiVL 36/2022 vp — E 151/2022 vp).

Työmarkkinoiden nopeat osaamistarvemuutokset tarvitsevat tutkintoon johtavan koulutuksen rinnalla myös dynaamisempaa koulutustarjontaa ja oppimismahdollisuuksia. Valiokunta valtioneuvoston kantaa yhtyen katsoo, että uusien rakenteiden sijaan ja päällekkäisten toimintojen välttämiseksi olisi hyödyllisempää kehittää koulutuksen sisältöjä ja saavutettavuutta olemassa olevia tutkintoja ja koulutuksia kumppanuuksia ja digitalisaatiota hyödyntäen. Yksittäisten osaamisalojen kehittämistä tulee tehdä koulutusjärjestelmän kokonaisuus sekä työelämän eri alojen tarpeet huomioon ottaen.

Valiokunnan lausunto SiVL 1/2023 vp

Valiokunta korostaa korkeakoulutuksen koulutustarjonnan tutkimusperustaisuutta sekä huolehtimista siitä, että tiedot koulutuspalvelujen sisällöistä ja koulutuksen tuottamista pätevyyksistä ovat selkeitä ja läpinäkyviä koulutuksiin osallistuville.

Ammattipätevyysdirektiivi

Käsiteltävinä olevista kirjelmistä ensimmäiseen, U 6/2023 vp, sisältyy ehdotus nettonollateollisuuden säännellyistä ammateista ja ammattipätevyyden tunnustamisesta (24 artiklan 1 kohta). Sen mukaan jäsenvaltioiden tulisi määritellä säännöllisesti, vastaavatko nettonolla-akatemioiden kehittämät koulutusohjelmat nettonollateollisuuden aloille säädettyjä kansallisia ammattipätevyysvaatimuksia. Mikäli vastaavat, jäsenmaiden tulisi edesauttaa koulutusohjelmien tunnustamista hyväksymällä osaamiskokonaisuus riittävänä todisteena muodollisesta pätevyydestä.

Ehdotuksessa mainittua ammattipätevyyskysien tunnustamisesta annettua direktiiviä on muutettu viimeksi vuonna 2015 sekä tämän jälkeen viidellä komission delegoidulla säädöksellä. Kyseisessä direktiivissä ”vahvistetaan säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltion, joka vaatii säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi alueellaan määrättyä ammattipätevyyttä (jäljempänä ”vastaanottava jäsenvaltio”), on tunnustettava kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamiseen ja sen harjoittamiseen ammattipätevyys, joka on hankittu yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa (jäljempänä ”kotijäsenvaltio”) ja joka antaa kyseisen pätevyyden haltijalle oikeuden harjoittaa siellä samaa ammattia”. Direktiiviä sovelletaan ensisijaisesti niihin EU-jäsenvaltion kansalaisiin, jotka haluavat harjoittaa säänneltyä ammattia joko itsenäisinä ammatinharjoittajina tai palkattuina työntekijöinä, vapaiden ammattien harjoittajat mukaan luettuina, muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa he ovat hankkineet ammattipätevyytensä.

Asiantuntijalausunnon mukaan komission säädösehdotuksen tavoitteet ovat edellä todettua laajemmat. Ehdotetussa toiminnassa näyttää olevan kyse uudesta menettelytavasta, joka voisi direktiivin voimaan tullessa laajeta myös muille aloille vaikuttaen myös kansallisiin ammattipätevyysvaatimuksiin, jotka voivat sisältää muitakin vaatimuksia kuin koulutusvaatimuksia. Valiokunta saamaansa asiantuntijalausuntoon yhtyen katsoo, että menettelystä ja sen vaikutuksista kansalliseen lainsäädäntöön tulee saada lisää tietoa. Päällekkäisiä toimia tulee välttää myös ammattipätevyyden tunnistamismenettelyissä.

Nettonollafoorumi ja osaaminen

Komissio esittää Euroopan nettonollafoorumin luomista asetuksessa esitettyjen toimien läpiviemisen tueksi. Asetuksen mukaan foorumi toimisi komission sekä teollisuusakatemian tukena mm. tuottamalla osaavan työvoiman kysyntään ja tarjontaan liittyvää tietoa. Foorumi toimisi tiedonvälittäjänä teollisuusakatemioiden ja kansallisten koulutuksen tarjoajien välillä ja edistäisi teollisuusakatemioiden koulutusohjelmien toimeenpanoa. Foorumi edistäisi myös teollisuusakatemioiden koulutuskokonaisuuksien tunnustamista jäsenvaltioissa sekä eurooppalaisilla työmarkkinoilla. Foorumi voisi edesauttaa tarvittavien ammattiprofiilien kehittämistä keskeisimmille nettonollateknologioiden aloille.

Valiokunta asiantuntijalausuntoon viitaten pitää tarpeellisena saada komissiolta selventäviä tietoja Euroopan nettonollafoorumin suhteesta kansallisiin koulutuksen järjestäjiin. On tärkeä tie-

Valiokunnan lausunto SiVL 1/2023 vp

dostaa, että Suomessa kansallinen koulutussuunnittelu perustuu jo nyt arviointiin, seurantaan ja ennakkointiin sekä elinkeino- ja työelämän kanssa tehtävään yhteistyöhön.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Sivistysvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 6.6.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Paula Risikko kok
jäsen Jaana Strandman ps
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Ritva Elomaa ps
varajäsen Anna-Kristiina Mikkonen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen