

Talousvaliokunta

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 talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Anita Silanterä, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi, ympäristöministeriö
- tutkimusohjaaja Riku Buri, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Mission Lead, Carbon neutrality Helena Sarén, Business Finland Oy
- johtava lakimies Marko Nurmikolu, Suomen Kuntaliitto
- Vice President, International Affairs and Policy Janica Ylikarjula, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- johtava asiantuntija Päivi Wood, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- edunvalvontajohtaja Joona Turtiainen, Energiateollisuus ry
- asiantuntija, elinkeinopolitiikka Mikko Paloneva, Palvelualojen työnantajat PALTA ry
- ekonomisti Roope Ohlsbom, Suomen Yrittäjät ry
- johtaja, EU-regulaatio Jussi Mäkinen, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Huoltovarmuuskeskus
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Hansel Oy

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2023 vp

- Valmet Oyj
- Bioenergia ry
- WWF Suomi

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- Energiavirasto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 16.3.2023 ehdotuksen (COM(2023) 161 final), jonka tavoitteena on varmistaa, että EU:ssa rakennetaan nopeasti lisää niiden teknologioiden, laitteiden ja komponenttien valmistuskapasiteettia, joita tarvitaan hiilineutraalin edullisen energian tuottamiseksi energaintensiivisille teollisuudenaloille. Ehdotuksen tavoitteena on rakentaa 40 prosentin tuotantokapasiteetti vuoteen 2030 mennessä strategisten nettonollateknologioiden vuosittaisesta tarpeesta Euroopassa. Ehdotuksessa säädettäisiin esimerkiksi hallinnollisista menettelyistä ja lupien myöntämisprosessien sujuvoittamisesta sekä strategisten nettonollahankkeiden määrittelystä. Ehdotuksessa säädettäisiin myös esimerkiksi toimenpiteistä hiilidioksidin talteenottokapasiteetin lisäämiseksi, julkisten hankintojen kestävyys- ja häiriönsietokykyvaikutuksista, huutokaupoista, ammattitaitoisen työvoiman varmistamisesta, sääntelyn testiympäristöistä sekä Euroopan nettonollafoorumin perustamisesta.

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 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 kilpailukykyyn 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 erityispiir-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2023 vp

teet 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 toimita otetaan huomioon eri väestöryhmät ja toimialat laajasti.

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 muutoksenhakekeinojen käyttämisen näkökulmasta.

Sääntelyssä tulisi varmistaa ympäristön- ja luonnonsuojelun korkea taso ja johdonmukaisuus unionin muihin ympäristötoimiin ja ympäristötavoitteisiin sekä yleisön osallistumiseen nähden. Eritäin tärkeän yleisen edun periaatteen soveltamiseen tulisi jäädä riittävästi kansallista liikkumavaraa luonto- ja ympäristöarvojen huomioimiseksi. Tältä osin jatkoneuvotteluissa tulisi erityisesti

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2023 vp

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.

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.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2023 vp

Valtioneuvosto tarkentaa kantojaan neuvottelujen edetessä ja toimittaa eduskunnalle tarvittavat jatkoselvitykset.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että EU:ssa rakennetaan nopeasti lisää niiden teknologioiden, laitteiden ja komponenttien valmistuskapasiteettia, joita tarvitaan hiilineutraalin edullisen energian tuottamiseksi energiaintensiivisille teollisuudenaloille. Tarkoituksena on luoda selkeät eurooppalaiset puitteet, joiden avulla nopeutetaan vihreää siirtymää sekä EU:n vuoden 2030 ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamista. Lisäksi tavoitteena on parantaa EU:n kilpailukykyä, sisämarkkinoiden toimintaa ja puhtaan energian toimitusketjujen häiriönsietokykyä sekä vähentää EU:n riippuvuutta erittäin keskittyneestä tuonnista. Komissio perustelee ehdotusta myös sillä, että ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat teknologiat ovat geopolitiittisesti tärkeitä ja EU:n ulkopuoliset valtiot ovat jo aiemmin ryhtyneet turvaamaan näitä teknologioita koskevia hankintaketjuja, tuotantoa ja markkinoita.

Ehdotus perustuu komission helmikuussa 2023 antamaan tiedonantoon, jossa linjataan EU:n vihreän siirtymän ohjelman teollisuussuunnitelmasta ja sen toteuttamiseen liittyvistä komission lainsäädäntö- ja muista aloitteista. Kyseessä on laaja kokonaisuus, johon sisältyvät nettonollateknologioita koskevan asetusehdotuksen lisäksi muun muassa kriittisten raaka-aineiden asetusehdotus ja tiedonanto sekä jo aiemmin julkaistu ehdotus EU:n sirusäädökseksi. Ehdotuksella on yhteys myös viimeaikaisiin EU:n valtioneuvoston uudistuksiin sekä tulevaan EU:n rahoituskehityksen välitarkasteluun.

Talousvaliokunta kannattaa yllä kuvattuja ehdotuksen tavoitteita. Eurooppa on nettonollaenergiateknologian nettotuojia. Noin neljännes sähköautoista ja akuista sekä lähes kaikki aurinkosähkömoduulit ja polttokennot tuodaan Euroopan ulkopuolelta, pääosin Kiinasta. Kauppatase on viime vuosina heikentynyt myös niillä aloilla, joilla EU:n teollisuus on perinteisesti ollut vahva. Näitä aloja ovat esimerkiksi tuuliturbiinien ja lämpöpumppujen valmistus.

Talousvaliokunta toteaa, että puhtaaseen energiaan perustuvien teknologioiden kehittäminen ja nopea kaupallinen käyttöönotto on vihreän siirtymän onnistumisen, EU:n kriisin- ja häiriönsietokyvyn vahvistamisen ja sen omiin vahvuuksiin perustuvan avoimen strategisen autonomian sekä talouden kasvun ja kilpailukyvyn ehdoton edellytys. Samalla on kuitenkin varmistettava, että ehdotetut toimet ovat innovaatiotoimintaan ja investointeihin kannustavia, sisämarkkinoiden toimintaa mahdollisimman vähän vääristäviä ja että ne ovat WTO:n sääntöjen ja EU:n muiden kansainvälisten velvoitteiden mukaisia.

Vaikutustenarvioinnin puuttuminen

Komissio ei ole tehnyt ehdotuksesta vaikutustenarviointia. Se perustelee vaikutusarvioinnin puuttumista asian kiireellisyydellä ja on luvannut toimittaa arvioita ehdotuksen vaikutuksista erillisessä asiakirjassa, jonka odotetaan valmistuvan lähiviikkoina. Talousvaliokunta pitää perusteel-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2023 vp

lisen vaikutustenarvioinnin puuttumista hyvin valitettavana. Vaikutustenarvioinnin puuttuminen vaikeuttaa olennaisesti ehdotettujen muutosten ja niiden vaikutusten ennakointia sekä arviointia vaihtoehtoisten toteuttamistapojen sopivuudesta. Ehdotus sisältää useita uudentyyppisiä toimintatapoja, joilla on merkittäviä vaikutuksia markkinoiden toimintaan yleisesti, yksittäisten yritysten asemaan sekä kansallisten viranomaisten toimintaan ja menettelytapoihin. Suomelle ehdotus on merkityksellinen myös kunnallisen itsehallinnon ja Ahvenanmaan itsehallinnon näkökulmasta.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Yleisiä huomioita

Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan puhtaaseen energiaan perustuvien nettonollateknologioiden tehokas käyttöönotto ja hyödyntäminen edellyttävät, että sääntelyssä huomioidaan teknologianeutraalisuutta ja kustannustehokkuutta koskevat näkökohdat sekä omaksutaan kannustava suhtautuminen uusien nettonollateknologioiden luoviin innovaatioihin, investointeihin ja panostuksiin tutkimus- ja kehitystyöhön. Lisäksi on varmistettava, että ehdotuksen mukaisiin ja jo olemassa oleviin EU- instrumentteihin ei sisälly päällekkäistä tai keskenään ristiriidassa olevaa sääntelyä. Valiokunta keskittyy lausunnossaan oman toimialueensa kannalta keskeisiin asioihin ja kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

Soveltamisala

Ehdotetussa sääntelyssä keskitytään teknologioihin, joilla edistetään merkittävästi hiilestä irtautumista vuoteen 2030 mennessä ja jotka ovat kaupallisesti saatavilla tai lähellä markkinoille tuloa. Ehdotuksessa listataan sääntelyn soveltamisalaan kuuluvat teknologiat, jotka jaetaan kahteen ryhmään, nettonollateknologioihin ja strategisiin nettonollateknologioihin. Sekä nettonollateknologioita että strategisia nettonollateknologioita koskevat hankkeet hyötyisivät muun muassa määräaikoihin sidotusta yhden luukun lupamenettelystä, jossa hankkeen toteuttaja voisi lupia hakiessaan asioida yhden kaikkia tarvittavia lupamenettelyjä koordinoivan viranomaisen kanssa. Strategisille nettonollateknologiahankkeille myönnettäisiin nettonollateknologioiden joukossa prioriteettiasema niin, että niille varmistetaan nopeimmat lupaprosessit, jotka kattavat ympäristöarvioinnit ja hankkeiden huomioimisen aluesuunnittelussa. Näiden toimenpiteiden tavoitteena on varmistaa, että asetusehdotuksen liitteessä listattujen strategisten nettonollateknologioiden valmistuskapasiteetti unionissa on vuoteen 2030 mennessä vähintään 40 prosenttia unionin vuositaisesta käyttöönoton tarpeesta.

Talousvaliokunta korostaa teknologianeutraalin lähestymistavan tärkeyttä ja suhtautuu varauksellisesti ehdotuksen mukaiseen tapaan määrittää asetuksen soveltamisala niin, että soveltamisalaan kuuluvat vain tietyt ennalta valitut nettonollateknologiat ja strategiset nettonollateknologiat. Valiokunta toteaa, että ehdotus ei riittävällä tavalla huomioi teknologian kehitystä eikä sitä, että kaikkia puhtaan energiantuotannon teknologioita tarvitaan ilmaston neutraalisuuden saavuttamiseksi.

Talousvaliokunta yhtyy useissa asiantuntijalausunnoissa esitettyyn näkemykseen siitä, että nettonollatavoitteen saavuttamista edistävät teknologiat on määriteltävä komission ehdotuksessa sup-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2023 vp

peasti. Mikäli asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä kuitenkin pitäydytään määrittämään asetuksen soveltamisala listauksin, soveltamisalan ja erityisesti strategiset nettonollateknologiat määrittävän asetuksen liitteen tulisi kattaa mahdollisimman laajasti Suomen näkökulmasta keskeiset puhtaan energiantuotannon teknologiat. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin, että asetusehdotuksen liitteeseen strategisiksi nettonollateknologioiksi tulee sisällyttää ydinvoima kokonaisuudessaan, kestävästi tuotetut bioenergia sekä biomassa. Lisäksi soveltamisalaan tulisi kuulua kiertotalouteen liittyvät ja materiaalien käsittelyä edistävät teknologiat, liikenteen kestävät polttoaineet, energian kysyntää vähentävät teknologiat sekä puhtaan energian ratkaisut mahdollistavat digitaaliset teknologiat. Asetusehdotuksen soveltamisalan tulisi lopputuotteiden lisäksi kattaa koko arvoketju ja päästöjen vähentäminen arvoketjun eri vaiheissa.

Talousvaliokunta korostaa, että läpinäkyvät ja selkeät kriteerit strategisten nettonollateknologioiden määrittelyssä ovat olennainen edellytys sille, että parhailla teknologioilla on mahdollisuus menestyä kilpailussa ja että yritykset voivat suunnitella pitkän aikavälin toimintaansa ja investointejaan. Kriteerien tulisi myös edistää rajat ylittäviä investointeja, jotta voidaan ehkäistä epätervettä kilpailua sisämarkkinoilla.

Innovaatioita ja investointeja kannustava sekä toimenpiteiden vaikuttavuutta edistävä toimintaympäristö

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässä ja asiantuntijalausunnoissa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan ilmastoneutraaliteetin saavuttaminen edellyttää vahvaa panostusta uusien puhtaiden energiateknologioiden kehittämiseen ja nopeaan käyttöönottoon. Komission ehdotuksessa kuitenkin keskitytään lähes yksinomaan olemassa olevaan tuotantokapasiteettiin tehtäviin investointeihin ja niitä koskeviin lupamenettelyihin. Sen sijaan liian vähän huomiota kiinnitetään lähes valmiiden nettonollateknologioiden ja seuraavan sukupolven kriittisten teknologioiden kehittämiseen ja sujuvaan käyttöönottoon sekä erityisesti kiertotaloutta vahvistaviin ja edistäviin teknologioihin. Vaikka ehdotuksen ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa EU:n kasvihuonekaasujen nettopäästöjen väheneminen niin, että vuoden 2030 mukainen tavoite toteutuu, huomiota on kiinnitettävä myös vuoden 2030 jälkeiseen aikaan. Valiokunta katsoo, että tutkimuksen, kehittämisen ja innovoinnin edistämiseen tähtääviä toimia tulee vahvistaa, ja huomauttaa, että esimerkiksi EU:n sirusäädösaloitteeseen sisältyy kattavammin tutkimusta ja innovaatioita vahvistavia toimia.

Talousvaliokunta korostaa tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan keskeistä merkitystä myös EU:n globaalin kilpailukyvyn, kriisin- ja häiriönsietokyvyn sekä huoltovarmuuden näkökulmasta. Teknologinen kehitys on nopeaa ja usein myös vaikeasti ennustettavaa. Sen vuoksi uusille puhtaan energiantuotannon mahdollistaville teknologioille on luotava edellytykset niin, että eurooppalaisia innovaatioita saadaan kehitettyä ja tuotua nopeasti markkinoille. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota erityisesti Yhdysvaltojen IRA-sääntelyyn (Inflation Reduction Act), jonka tavoitteet ovat suurelta osin samoja kuin käsiteltävänä olevassa komission asetusehdotuksessa. IRA-sääntelyssä innovaatioiden ja uusien kehittyneempien puhtaiden teknologioiden merkitys on huomioitu paremmin ja sääntelyn lähtökohtana ja tavoitteena on muiden tavoitteiden ohella puhtaan energian innovaatioiden mahdollistaminen ja tiettyjen markkinavaikutusten aikaansaaminen. Talousvaliokunta toteaa, että vaikuttavuustavoitteen tulisi painottua enemmän myös EU:n sääntelyssä.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2023 vp

Ehdotuksen mukaan asetuksella perustettaisiin erityinen sääntelyn testiympäristö. Talousvaliokunta pitää ehdotuksen tavoitetta kannatettavana. Valiokunta kuitenkin yhtyy useissa asiantuntijalausunnoissa esiin tuotuun näkemykseen, jonka mukaan ehdotus ei tältä osin aidosti kannusta uusiin innovaatioihin, koska sääntelyn testiympäristöt on osoitettu yksinomaan asetusehdotuksessa määritellyille nettonollateknologioille. Sääntelyn tulisi mahdollistaa myös uusien innovatiivisten ratkaisujen nopea kehittäminen ja markkinoille tuominen. Lisäksi testiympäristöt tulisi voida yhdistää teknologiainfrastruktuureihin, esimerkiksi testialustoihin ja pilottilinjoihin. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että testiympäristöä koskeva sääntely mahdollistaa julkisen ja yksityisen sektorin tiiviin yhteistyön sekä edistää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten sekä start up -yritysten osallistumismahdollisuuksia.

Nettonollateknologioiden rahoitusta ja niille myönnettävää valtiontukea koskevia näkökohtia

Nettonollateknologioiden ja strategisten nettonollateknologioiden tuotantoketjujen rakentaminen vaatii merkittäviä pääomia. Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan kilpailukykyisten toimintaedellytysten luominen on ensisijainen keino houkutella Eurooppaan nettonollateollisuutta ja investointeja. Tämä tarkoittaa muun muassa ennakoitavaa toiminta- ja investointiympäristöä, selkeää sääntelyä, sujuvia lupamenettelyjä ja muita hallinnollisia menettelyjä, osaavaa työvoimaa sekä luotettavasti toimivaa infrastruktuuria.

On selvää, että yksityisten investointien lisäksi ilmastoneutraaliin energiantuotantoon siirtymisen edellyttää myös julkista rahoitusta sekä EU:n rahoituksena että jäsenmaiden myöntäminä valtiontukina. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että nettonollahankkeille myönnettävä julkinen rahoitus suunnataan ja toteutetaan niin, että se vääristää mahdollisimman vähän kilpailua ja sisämarkkinoiden toimintaa.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan asetusehdotus ei sisällä uusia EU-tason rahoitusvälineitä, mutta sen johdanto-osassa viitataan valmisteilla olevaan EU:n suvereniteettirahastoon ja todetaan, että suvereniteettirahasto tuo rakenteellisen vastauksen kaksoissiirtymän kannalta välttämättömien investointien, esimerkiksi nettonollateknologioiden, rahoitustarpeeseen. Johdanto-osan kirjaus jättää kuitenkin epäselväksi ja avoimeksi ehdotuksen tosiasiallisen suhteen EU:n suvereniteettirahastoon. Suvereniteettirahaston mukaisesta rahoitusmallista ei ole vielä tarkkaa tietoa, koska sitä koskevaa ehdotusta ei ole vielä annettu.

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässä esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan on mahdollista, että valmisteilla olevan suvereniteettirahaston mukainen EU-rahoitus hyödyttäisi ainoastaan komission asetusehdotuksessa listattuihin nettonollateknologioihin ja strategiaan nettonollateknologioihin perustuvia hankkeita. Talousvaliokunta suhtautuu kriittisesti EU-rahoituksen suuntaamiseen tällä tavoin, koska rahoitus ei olisi teknologianeutraalia eikä mahdollistaisi uusien puhtaiden teknologioiden ja niihin liittyvien innovaatioiden tehokasta kehittämistä ja skaalaamista.

Asetusehdotuksella on yhteys myös hiljattain uudistettuihin EU:n yleisiin valtiontukisääntöihin sekä Venäjän hyökkäyssodan vuoksi 9.3.2023 annettuihin tilapäisiin kriisi- ja siirtymäajan valtiontukipuitteisiin. Uudet valtiontukisäännökset mahdollistavat jäsenmaiden myöntämien valtiontukien suuntaamisen asetusehdotuksessa listatuille nettonollateknologioille sallivammin pe-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2023 vp

rustein kuin muihin puhtaisiin teknologioihin perustuvilla hankkeilla. Talousvaliokunta pitää valittua lähestymistapaa ongelmallisena sekä teknologianeutraliteetin toteutumisen ja kiertotaloutta tukevien teknologioiden kehittämismahdollisuuksien että toimivan kilpailun turvaamisen näkökulmasta. Valiokunta korostaa, että EU:n valtiontukisääntelyn ensisijaisena tarkoituksena tulisi olla markkinapuutteiden korjaaminen eikä strategisen tuotantokapasiteetin kasvattaminen ja kolmansien maiden tukikilpailuun vastaaminen.

Lupamenettelyt, kaavoitus ja kunnallinen itsehallinto

Ehdotuksen tavoitteena on nopeuttaa ja sujuvoittaa nettonollateknologian valmistushankkeiden rakentamiseen ja olemassa olevien tuotantolaitosten laajentamiseen liittyviä lupamenettelyjä. Ehdotuksen mukaan näitä hankkeita koskevat luvat on käsiteltävä määrääjässä, jonka pituus vaihtelee tuotantolaitoksen tuotantokapasiteetista riippuen 9 kuukaudesta 18 kuukauteen. Ehdotus sisältää myös erityisiä ympäristövaikutusten arviointia koskevia määräaikoja sekä näiden menettelyjen yhdistämis- ja yhteensovittamisvelvoitteita.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenmaiden on myös nimettävä kansallinen toimivaltainen viranomainen, joka vastaisi koordinaatiosta ja nettonollateknologiahankkeiden lupien myöntämisen sujuvoittamisesta ja toimisi hankkeen toteuttajan keskitettynä yhteyspisteenä luvan myöntämisen prosessissa sekä koordinoisi kaikkien asiaankuuluvien asiakirjojen ja tietojen toimittamista lupapäätös mukaan lukien. Lisäksi nettonollateknologiahankkeiden kannalta olennaisten lupamenettelyjä koskevien tietojen tulisi olla saatavissa keskitetysti ja digitaalisesti.

Talousvaliokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että selkeät, laadukkaat ja kestoaltaan kohtuulliset hallinnolliset menettelyt ovat olennainen tekijä vihreän siirtymän edistämässä. Valiokunta korostaa sujuvan ja kestoaltaan ennakoitavan lupamenettelyn merkitystä myös investointien toteutumisen ja ennakoitavan toimintaympäristön, talouskasvun ja ympäristöriskien hallinnan kannalta. Näiden tavoitteiden lisäksi sääntelyssä ja sen mukaisissa hallinnollisissa prosesseissa on tärkeää varmistaa ympäristön- ja luonnonsuojelun korkea taso ja johdonmukaisuus unionin muihin ympäristötoimiin ja ympäristötavoitteisiin nähden. Valiokunta toteaa, että EU:n lupaprosesseja koskeva sääntely on hajautettu useaan eri säädökseen ja lakialoitteeseen. Sen vuoksi on varmistettava, että eri lakialoitteisiin ja olemassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät sääntelyt ovat yhdenmukaisia.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä ehdotuksen mukaista mahdollisuutta sovittaa yhteen eri menettelyjen ympäristövaikutusten arvioinnit. Niin ikään osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä maanomistajien oikeuksien asianmukainen huomioiminen on olennaista hankkeiden paikallisen hyväksyttävyyden varmistamiseksi. Tämä edellyttää jäsenmaiden hallinnollisiin menettelyihin liittyvien erityispiirteiden sekä maantieteellisten, alueellisten ja paikallisten eroavuuksien huomioimista niin, että jäsenvaltioille jätetään riittävästi liikkumavaraa kehittää ja nopeuttaa kansallisia lupamenettelyjään. Talousvaliokunta huomauttaa, että kaavoituksesta ja luvituksesta ehdotetaan säädettäväksi parlamentin ja neuvoston asetuksella, jolloin säännökset olisivat jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Tämä voi osaltaan vaikeuttaa mahdollisuuksia ottaa sääntelyssä ja sen täytäntöönpanossa huomioon jäsenmaiden kaavoitus- ja lupamenettelyjen erityispiirteitä.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2023 vp

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan ehdotuksen mukaiset määräajat eivät rajoita unionin oikeudesta ja kansainvälisestä oikeudesta johtuvia velvoitteita eivätkä jäsenmaiden hallinnollisia muutoksenhakumenettelyjä tai oikeudellisia muutoksenhakukeinoja tuomioistuimessa. Valiokunta pitää tätä lähestymistapaa oikeana. Valiokunta huomauttaa, että muutoksenhakumenettelyt voivat olla eri jäsenmaissa hyvinkin erilaiset, ja pitää erittäin tärkeänä, että ehdotuksen suhde kansallisiin muutoksenhakumenettelyihin on selkeä. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston tapaan huomiota ehdotuksen 11 artiklaan, jonka nojalla komissiolle voi siirtyä toimivaltaa strategisista nettonollahankkeista päätettäessä. Lisäksi valiokunta suhtautuu kriittisesti ehdotettuun strategisten nettonollahankkeiden tunnustamista koskevien hakemusten automaattiseen hyväksymismenettelyyn, joka voi olla ongelmallinen kansallisten muutoksenhakukeinojen käyttämisen näkökulmasta. Jatkoneuvotteluissa tulee selkeyttää ehdotukseen liittyviä toimivaltakysymyksiä sekä niiden suhdetta kansalliseen muutoksenhakuun.

Asetusehdotuksen mukaan kaavoituksessa sekä muissa alueidenkäyttöä koskevissa suunnitelmissa kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten tulee tarvittaessa ottaa huomioon nettonollateknologioiden ja strategisten nettonollateknologioiden tuotantohankkeiden kehittäminen. Talousvaliokunta suhtautuu ehdotuksen kaavoitusta koskevaan sääntelyyn varauksellisesti. Valiokunta katsoo, että säännös on epäselvä ja siksi ehdotuksen vaikutuksia jäsenvaltioiden kaavoitusta koskeviin menettelyihin on vaikea arvioida. Jos asetukseen valiokunnan varauksellisesta kannasta huolimatta sisällytetään kaavoitusta koskevia säännöksiä, valiokunta pitää välttämättömänä, että säännöksiä ja niiden vaikutuksia eri toimijoiden osalta selkeytetään ja arvioidaan huolellisesti niiden vaikutukset kuntien harkintavaltaan kaavoitusta koskevissa asioissa.

Ehdotetut nettonollateknologiahankkeita koskevat lupamenettelyt ja kaavoitusta koskevat ehdotukset ovat merkityksellisiä myös kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Talousvaliokunta arvioi ehdotusta toimialansa kannalta eikä sen vuoksi tarkastele yksityiskohtaisesti ehdotuksen suhdetta kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunta kuitenkin toteaa, että kaavoitusta, lupamenettelyjä ja viranomaisten tehtävien järjestämistä koskevilla ehdotuksilla on merkitystä kuntien toiminnan ja kuntien itsehallintoon kuuluvien tehtävien hoitamisen kannalta. Valiokunta katsoo, että ehdotusta tulisi tältä osin arvioida myös suhteellisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat rakennus- ja kaavoitustointa, luonnon- ja ympäristönsuojelua sekä elinkeinotoimintaa tietyin rajoituksin. Asetusehdotuksen 4 artiklassa säädetään jäsenmaiden velvollisuudesta perustaa yksi lupamenettelyjä koordinoiva keskitetty asiointipiste eli yhteysviranomainen, joka vastaa nettonollateknologioiden valmistushankkeisiin sovellettavien lupamenettelyjen helpottamisesta ja koordinoinnista sekä neuvonnasta. Yhdessä asiantuntijalausunnossa ehdotusta on pidetty ongelmallisena siltä osin, kun se koskee Ahvenanmaan itsehallintolain soveltamisalaan kuuluvia lupamenettelyjä.

Ehdotuksen 4 artiklan 3 kohdassa säädetään mahdollisuudesta siirtää yhteysviranomaisen tehtävä toiselle viranomaiselle hankekohtaisesti. Asetusehdotuksen johdanto-osan kappaleessa 52 todetaan, että säännöksellä pyritään ottamaan huomioon yksittäisten jäsenmaiden sisäinen organisoituminen. Työ- ja elinkeinoministeriön 9.6.2023 päivätyn lisäselvityksen mukaan ehdotus tar-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2023 vp

koittaa, että jäsenvaltion alueella voi toimia useita yhteysviranomaisia, kunhan kunkin yksittäisen hankkeen osalta osoitetaan yksiselitteisesti yksi vastuuviranomainen toimimaan yhteysviranomaisena ja vastaamaan ehdotuksen 4 artiklan mukaisista tehtävistä. Näin ollen ehdotus mahdollistaa sen, että yksinomaan Ahvenanmaata koskevilla hankkeilla toimivaltaiseksi yhteysviranomaiseksi nimetään jokin Ahvenanmaan viranomainen.

Muita huomioita

Julkiset hankinnat. Ehdotuksen mukaan strategisten nettonollahankkeiden osalta hankinnan kokonaistaloudellista edullisuutta arvioitaessa on EU:n hankintalainsäädännön mukaisten arviointikriteerien ohella otettava huomioon myös paras hinta-laatusuhde sekä tarjouksen kestävyys- ja häiriönsietokyky. Talousvaliokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin varauksellisesti ehdotuksen julkisia hankintoja koskeviin säännöksiin, joissa tarjousten vertailulle asetettaisiin laadullisia, esimerkiksi tuotteiden alkuperämaahan liittyviä vaatimuksia. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan ehdotuksessa tarkoitettujen kestävyys- ja häiriönsietokykykriteerien sisältöä ja käytännön toteutettavuutta tulee tarkentaa sekä varmistaa julkisia hankintoja koskevien säännösehdoitusten yhdenmukaisuus WTO:n julkisia hankintoja koskevan sopimuksen ja EU:n muiden kansainvälisten sitoumusten kanssa.

Säädösvallan delegointi. Ehdotuksessa komissiolle delegoitaisiin säädösvaltaa esimerkiksi hiili-dioksidin talteenottoa koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn osalta. Komissiolle siirrettäisiin myös toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä. Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin välttämättömänä, että komissiolle siirrettäväksi ehdotettu toimivalta antaa delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä on oikeasuhtaista, täsmällistä ja hyvin perusteltua.

Euroopan nettonollafoorumi. Ehdotuksella perustettaisiin komission ja jäsenmaiden edustajista koostuva Euroopan nettonollafoorumi, joka koordinoi asetuksen mukaisia toimia. Talousvaliokunta korostaa teollisuuden ja yritysten keskeistä roolia asetuksen tavoitteiden saavuttamisessa ja pitää välttämättömänä, että niiden näkemykset huomioidaan nettonollafoorumin työssä riittävällä tavalla. Valiokunta katsoo, että nettonollafoorumin tulisi myös koordinoita kolmansien maiden kanssa solmittavia nettonollateollisuutta koskevia kumppanuuksia sekä huolehtia siitä, että vältetään päällekkäisyydet nettonollateknologiahankkeiden ja jo olemassa olevien EU:n teollisuuspoliittisten instrumenttien kanssa, joita ovat esimerkiksi teolliset allianssit ja IPCEI-hankkeet.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta korostaa valtioneuvoston tavoin kokonaisvaltaista näkökulmaa teollisuuden tarvitseman puhtaan energian tuottamisessa tarvittavien teknologioiden kehittämiseen ja valmistukseen. Ratkaisuja tulisi hakea EU:n teollisuuden kilpailukykyä vahvistavilla sekä mahdollisimman vähän kilpailua ja sisämarkkinoiden toimintaa vääristävillä tavoilla. Valiokunnan näkemyksen mukaan tässä onnistutaan parhaiten panostamalla EU:n omiin vahvuuksiin sekä markkinoiden toimivuutta ja avointa kansainvälistä kauppaa kannustaviin keinoihin. Valiokunta katsoo, että näin voidaan parhaiten edistää ilmastotavoitteiden kannalta keskeisten teknologioiden kehittämistä ja käyttöönottoa Euroopassa, turvata keskeisten arvo- ja toimitusketjujen häiriötön toiminta sekä vahvistaa EU:n resilienssiä ja Suomen huoltovarmuutta.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2023 vp

Valiokunnan näkemyksen mukaan nykyisessä energianmurroksessa ja geopolitisessa tilanteessa EU:n ja Suomen kilpailukyvyyn kannalta on olennaista, että EU nähdään houkuttelevana investointikohteena sekä aktiivisesti uusia innovaatioita luovana, tulevaisuuden ratkaisuja kehittävä, mahdollistavana ja hyödyntävänä toimijana. Tämä toteutuu parhaiten niin, että yrityksille luodaan ennakoitava, teknologianeutraaliin lähestymistapaan perustuva sekä innovaatioiden nopean kehittämisen ja markkinoille saattamisen mahdollistava toimintaympäristö.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 13.6.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
jäsen Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
varajäsen Tomi Immonen ps
varajäsen Antti Kangas ps (osittain)
varajäsen Tere Sammallahti kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen