

Ympäristövaliokunta

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 ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Anita Silanterä, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Jarkko Vesa, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi, ympäristöministeriö
- hallitussihteeri Sirkku Jaakkola, ympäristöministeriö
- pääjohtaja Kimmo Tiilikainen, Geologian tutkimuskeskus GTK
- johtava asiantuntija Päivi Wood, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toiminnanjohtaja Pekka Suomela, Kaivosteollisuus ry
- johtaja, EU-regulaatio Jussi Mäkinen, Teknologiateollisuus ry
- ympäristöjuristi Matti Kattainen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristövastuualueet
- Suomen Kuntaliitto
- Palvelualojen työnantajat PALTA ry

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).

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, pilotoitien 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 toimitissa 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 osallistuaan asetusehdotuksen käsittelyyn neuvostossa:

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2023 vp

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 enimmäismääraikojen 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. 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 vesipuitedirektiiviin. 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.

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.

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2023 vp

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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että EU:ssa rakennetaan pikaisesti lisää sellaisen teknologioiden, laitteiden ja komponenttien valmistuskapasiteettia, jota tarvitaan hiilineutraalin edullisen energian tuottamiseksi energiaintensiivisille teollisuudenaloille. Tällä hetkellä Eurooppa on näiden teknologioiden osalta kolmansien maiden, pääsääntöisesti ja merkittävästi Kiinan, tuotannon ja tuonnin varassa, mikä lisää riippuvuusriskiä.

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää erittäin tärkeänä tavoitetta nopeuttaa entisestään vihreän ja digitaalisen siirtymän toteutumista ympäristönsuojelun korkea taso turvaten markkinaehtoisella ja teknologianeutraalilla lähestymistavalla ja siten, että toimissa otetaan huomioon eri väestöryhmät ja toimialat laajasti. Siten esitetty lähestymistapa, jolla määriteltäisiin soveltamislakiksi vain tietyt nettonollateknologiat ja strategiset hankkeet, on teknologianeutraalius-

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2023 vp

tavoitteen kannalta haasteellinen. Kaikkia puhtaan energiatuotannon mahdollistavia teknologioita tarvitaan siirtymässä kohti ilmastoneutraaliutta.

Asetusehdotus rakentuu seitsemästä pilarista: edellytykset, jotka ovat tarpeen nettonollateknologioiden valmistushankkeiden edistämiseksi, hallinnollisten menettelyjen ja lupien myöntämisen prosessien 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); näiden toimenpiteiden täytäntöönpanon seurannaksi (pilari 7).

Valiokunta toteaa, että edellä mainituista pilareista vain hallinnollisten menettelyjen ja lupien myöntämisen prosessien sujuvoittamista ja strategisten hankkeiden määrittämistä koskeva pilari 1 kuuluu ympäristöllisten lupien ja menettelyjen osalta ympäristövaliokunnan toimialaan, joten valiokunta on rajannut tarkastelunäkökulmansa siihen. Ehdotuksessa luvan myöntämisen prosessi tarkoittaa prosessia, joka kattaa kaikki asiaankuuluvat hallinnolliset luvat suunnitella, rakentaa, laajentaa ja käyttää nettonollateknologian tuotantohankkeita, mukaan lukien rakennus-, kemikaali- ja verkkoliitäntäluvut sekä ympäristöarvioinnit ja -luvut, ja kattaa kaikki hallinnolliset hakemukset ja menettelyt hakemuksen täydellisyyden toteamisesta toimivaltaisen kansallisen viranomaisen menettelyn lopputulosta koskevan kattavan päätöksen antamiseen tiedoksi.

Komissio julkaisi nettonollateollisuuden asetusehdotuksen kanssa samaan aikaan kriittisiä raaka-aineita koskevan aloitteen. Kriittisiä raaka-aineita koskevaan lausuntoonsa viitaten (U 7/2022 vp — YmVL 1/2023 vp) valiokunta kiinnittää vastaavasti huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Komissio ehdottaa luvituksen sujuvoittamista. Jäsenvaltion olisi esimerkiksi nimettävä kansallinen toimivaltainen viranomainen, joka toimisi keskitettynä yhteyspisteenä ja vastaisi koordinaatiosta ja kriittisten raaka-aineiden hankkeiden lupien myöntämisen sujuvoittamisesta. Strategisten prosessointi- ja kierrätyshankkeiden suunnittelulle, rakentamiselle ja toiminnalle tarvittavat luvat tulisi käsitellä hankkeesta riippuen tietyn määräajan kuluessa.

Ympäristövaliokunta korostaa, että komission ehdotus johtaisi tarpeeseen muuttaa ympäristövaliokunnan toimialaan kuuluvaa lainsäädäntöä, erityisesti menettelysäännöksiä esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa (527/2014), vesilaissa (587/2011), luonnonsuojelulaissa (9/2023), laissa vesien- ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004), maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevassa laissa (252/2017). Muutostarvetta arvioidaan olevan lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla esimerkiksi kaivoslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisissa lupa- ja ilmoitusmenettelyissä.

Ympäristövaliokunta katsoo, että ympäristöllisillä lupamenettelyillä on merkittävä rooli paitsi ilmasto- ja luontotavoitteiden saavuttamisessa myös vihreän siirtymän investointien toteutumisen ja ennakoitavan toimintaympäristön, talouskasvun ja ympäristöriskien hallinnan kannalta. Tästä syystä valiokunta on pitkäjänteisesti kannustanut ympäristölupamenettelyjen kehittämiseen ja lainsäädäntöä onkin kehitetty voimakkaasti. Valiokunta on korostanut ympäristölupamenettelyn toimivuuden ja sujuvuuden kannalta olennaisina tekijöinä ajanmukaisen lainsäädännön ohella hallinnollista selkeyttä, viranomaisten riittäviä resursseja ja digitalisaation tehokasta hyödyntä-

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2023 vp

mistä. Keskittämällä hallinto yhteen valtakunnalliseen ympäristöviranomaiseen toiminnassa olisi mahdollista saavuttaa toiminnallisia ja menettelyllisiä etuja¹. Myös eräiden vihreän siirtymän hankkeiden väliaikaista etusijasääntelyä koskevassa mietinnössään² valiokunta on korostanut, että yhden valtakunnallisen viraston mallissa voidaan tehokkaasti edistää korkeatasoisen asiantuntemuksen kehittymistä ja hyödyntämistä toiminnan sijainnista riippumatta. Eduskunta myös hyväksyi mietinnön johdosta lausuman³ siitä, että ympäristöllisten menettelyjen kehittämistä tulee jatkaa tavoitteena menettelyjen yhdentäminen kohti valtakunnallisen mallin kautta toteutettavaa yhden luukun lainsäädäntöä ja lupaa. Komission ehdotus on siten lähtökohtaisesti oikeasuuntainen.

Luvitukselle asetettavien enimmäismääräaikojen ja viranomaisten määräaikoihin myöntämien pidennysten tulisi kuitenkin olla oikeassa suhteessa siihen aikaan, jonka viranomaiset tarvitsevat asian käsittelemiseksi lainsäädännön edellyttämien vaatimusten mukaisesti. Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo myös, että lupahakemuksen automaattinen hyväksyntämenettely olisi ongelmallinen perustuslain 21 §:n osalta muun muassa muutoksenhakukeinojen käyttämisen näkökulmasta. Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin sitä, että on kaikkiaan tärkeää varmistaa ympäristön- ja luonnonsuojelun korkea taso, sääntelyn johdonmukaisuus ja yhteensopivuus unionin muun ympäristösääntelyn kanssa sekä yleisön osallistumisoikeuksien toteutuminen. Lähtökohtaisesti myös tällaisia strategisia hankkeita tulee tarkastella kokonaiskestävyysnäkökulmasta siten, ettei kriittisten raaka-aineiden saatavuuden edistäminen johda luontokatoon tai merkittävään sosiaalisiin haittavaikutuksiin.

Etusijamenettelyn takaaminen joillekin hankkeille voi käytännössä tarkoittaa sitä, että muut kuin kiireelliseksi säädetyt lupa-asiat joutuvat odottamaan viranomaisen resurssien vapautumista. Valiokunta on kiinnittänyt tähän riskiin huomiota edellä mainitussa vihreän siirtymän hankkeiden etusijalainsäädäntöä koskevassa mietinnössään, jonka pohjalta eduskunta hyväksyi lausuman, jonka mukaan ympäristöministeriön tulee seurata, ettei etusijasääntely hidasta muiden asioiden käsittelyä⁴. Tästäkin syystä valiokunta korostaa valtioneuvoston kannan mukaisesti yleisesti tarvetta huomioida kansalliset erityispiirteet jättämällä jäsenvaltioille riittävästi liikkumavaraa lupamenettelyjen kehittämiseen ja nopeuttamiseen.

Valiokunta toteaa, että kaksoissiirtymä lisää kriittisten raaka-aineiden kysyntää, joten kaivostuotanto lisääntynee Euroopassa. Tässä kehityksessä on varmistettava, että harjoitettava kaivostuotinta on kestävä, luonnon monimuotoisuuden huomioivaa ja luontohaitat minimoivaa. Luvituksen nopeuttaminen ei saa johtaa puutteelliseen ympäristövaikutusten arviointiin eikä osallistumisoikeuksien heikentämiseen. Vuoropuhelu paikallisten toimijoiden ja kaivostoiminnan harjoittajien välillä on tärkeää kestävä kaivostoiminnan ympäristövaikutusten minimoimiseksi, mutta myös sen sosiaalisen hyväksyttävyyden kannalta.

1 YmVM 8/2022 vp — HE 117/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

2 YmVM 13/2022 vp — HE 128/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden vihreän siirtymän hankkeiden väliaikaista etusijaa aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023—2026 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023—2028 koskevaksi lainsäädännöksi.

3 EV 188/2022 vp.

4 EV 188/2022 vp.

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2023 vp

Valiokunta pitää tärkeänä myös valtioneuvoston kantaa siitä, että ehdotuksen vaikutuksia kansalliseen alueidenkäytön suunnitteluun tulisi pyrkiä jatkoneuvotteluissa selventämään. Vaikutuksia kuntien harkintavaltaan kaavoitusta koskevissa asioissa on siten tarpeen tarkastella.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 13.6.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hanna Holopainen vihr
varapuheenjohtaja Saku Nikkanen sd
jäsen Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Petri Huru ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Anne Rintamäki ps
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Timo Suhonen sd
jäsen Ville Väyrynen kok
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Oskari Valtola kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos