12.6.2023

Ympäristöministeriö
lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi

Eduskunnan suurelle valiokunnalle,

U 6/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä vahvistavasta toimenpidekehyksestä (nettonollateollisuutta koskeva säädös)

Komissio antoi 16.3.2023 ehdotuksen (COM(2023) 161 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimista vahvistaa Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä (Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpidekehyksen luomiseksi Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemin vahvistamiseksi COM(2023) 161 final (ns. *nettonollateollisuuden asetusehdotus, Net Zero Industry Act)* sekä 1.2.2023 tiedonannon, jossa esiteltiin kokonaisvaltainen suunnitelma Euroopan hiilineutraalin teollisuuden kilpailukyvyn edistämiseksi (E 174/2022 vp) (Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelma nettonollan aikakaudelle KOM(2023) 62 lopullinen).

Ympäristöministeriö yhtyy valtioneuvoston U-kirjelmässä esittämään kantaan ja toteaa lainsäädäntöehdotuksen johdosta ja U-kirjelmän perusteella seuraavaa:

Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että EU:ssa rakennetaan pikaisesti lisää sellaisten teknologioiden, laitteiden ja komponenttien valmistuskapasiteettia, joita tarvitaan hiilineutraalin edullisen energian tuottamiseksi energiaintensiivisille teollisuudenaloille.

Ympäristöministeriö pitää erittäin tärkeänä edistää yritysten ja toimialojen vihreää siirtymää osana Suomen ilmastolain (423/2022) mukaista tavoitetta ja tukee komission tavoitetta nopeuttaa entisestään vihreän ja digitaalisen siirtymän toteutumista.

Ympäristöministeriö korostaa, että vihreällä siirtymällä tarkoitetaan siirtymää kohti ekologisesti kestävää taloutta ja kasvua, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen vaan nojaa vähähiilisiin sekä kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin.

Lupamenettelyt

Selkeät, laadukkaat ja kestoltaan kohtuulliset hallinnolliset menettelyt ovat olennainen tekijä vihreän siirtymän edistämisessä. Ympäristöministeriö tuo esiin, että ympäristöllisillä lupamenettelyillä on yleisemminkin merkittävä rooli paitsi Suomen ilmasto- ja luontotavoitteiden saavuttamisessa myös vihreän siirtymän investointien toteutumisen ja ennakoitavan toimintaympäristön, talouskasvun ja ympäristöriskien hallinnan kannalta.

Ympäristöministeriö toteaa, että kansallisesti ympäristölliset lupamenettelyt ovat tällä hetkellä hajaantuneet erilaisin aluehallintorajoin toimiviin viranomaisiin eri hallinnonaloille ja menettelyt

perustuvat sektorikohtaisiin lakeihin. Ehdotuksella voidaan tunnistaa olevan merkittäviä vaikutuksia muun muassa kansalliseen ympäristöllisiä lupia koskeviin menettelyihin, joista säädetään esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa (527/2014), vesilaissa (587/2011), luonnonsuojelulaissa (9/2023, voimassa 1.6.2023 alkaen), laissa vesien- ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004) ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevassa laissa (252/2017). Näiltä osin vaikutukset kohdistuvat useisiin eri toimivaltaisiin viranomaisiin. Vaikutukset rajoittuvat kuitenkin nettonollateknologioiden valmistuskapasiteetin suunnittelua, rakentamista, laajentamista ja käyttöä koskeviin tilanteisiin. Ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden määrittäminen ei näyttäisi olevan kovin selkeää, mikä voi aiheuttaa epäselvyyttä sekä haasteita ehdotuksen kansallisessa täytäntöönpanossa.

Ympäristöministeriö pitää valtioneuvoston kannan mukaisesti yleisesti tärkeänä tarvetta huomioida kansalliset erityispiirteet jättämällä jäsenvaltioille riittävästi liikkumavaraa lupamenettelyjen kehittämiseen ja nopeuttamiseen.

Ehdotuksessa velvoitetaan jäsenvaltiot nimeämään kansallinen toimivaltainen viranomainen, joka toimii keskitettynä yhteyspisteensä ja koordinoi nettonollateknologiahankkeiden sekä strategisten nettonollateknologiahankkeiden lupamenettelyjä ehdotuksen määräaikojen mukaisesti. Kuten U-kirjelmässä todetaan, ehdotus aiheuttaa tarpeen muuttaa ja täydentää kansallista lainsäädäntöä. Jatkokäsittelyssä olisi tärkeää varmistaa, että asetusehdotus jättäisi riittävän siirtymäajan kansalliselle täytäntöönpanolle muun muassa sääntelyn ennakoitavuuden ja kansallisten lainsäädännön muutostarpeiden vuoksi.

Ympäristöministeriö toteaa valtioneuvoston kantaan viitaten, että ehdotetussa sääntelyssä on tärkeä 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 tulisikin huomioida periaatteen soveltaminen suhteessa Natura 2000 -alueisiin, lintu- ja luontodirektiiviin sekä vesipuitedirektiiviin. Ympäristöministeriö pitää myös tärkeänä, että ehdotuksessa mainittu vaihtoehto sovittaa yhteen eri menettelyjen ympäristövaikutusten arvioinnit säilyisi.

Sääntelyssä tulisi varmistua siitä, että lupamenettelyille asetetut enimmäismääräajat ja mahdollisuudet myöntää pidennyksiä määräaikoihin olisivat oikeassa suhteessa siihen aikaan, jonka viranomaiset tarvitsevat asian käsittelemiseksi huolellisesti. Jos lupamenettelyjen määräajat asetetaan liian tiukoiksi, riskinä on, että viranomaiset eivät pysty arvioimaan perusteellisesti luvan myöntämisen edellytyksiä esimerkiksi hankkeiden ympäristövaikutusten näkökulmasta. Kuten U-kirjelmässä lisäksi todetaan, mahdollinen lupahakemuksen automaattinen hyväksyntämenettely olisi ympäristöministeriön mukaan ongelmallinen perustuslain 21 §:n osalta muun muassa muutoksenhakukeinojen käyttämisen näkökulmasta sekä unionioikeuden kannalta.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että myös osallistumisoikeudet ympäristöasioissa turvataan ehdotetuissa menettelyissä. Asetusehdotuksen suhde yleissopimukseen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (ns. Århusin yleissopimus, SopS 121/2004) on jossain määrin epäselvä. Asetusehdotuksen artiklassa 7(1) asetettu määräaika kansallisen toimivaltaisen viranomaisen lausunnon antamiselle hankkeen ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta ei mahdollista

arviointiohjelmasta kuulemista YVA-laissa säädetyllä tavalla ennen lausunnon antamista. Arviointiohjelmassa määritetään ympäristövaikutusten arviointimenettelyn laajuus ja tarkkuus, joihin vaikuttaminen on tärkeä osa yleisön osallistumisoikeutta ja oikeutta vaikuttaa elinympäristöönsä. Jatkokäsittelyssä olisi ympäristöministeriön mielestä tarkasteltava asetusehdotuksen vaikutuksia myös saamelaisten oikeuksia koskevaan lainsäädäntöön.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä valtioneuvoston kantaa siitä, että ehdotuksen vaikutuksia kansalliseen alueidenkäytön suunnitteluun tulisi pyrkiä jatkoneuvotteluissa selventämään. Asetusehdotuksen artiklassa 8 säädettäisiin siitä, että kaavoituksessa on soveltuvin osin otettava huomioon määräykset nettonollaprojektien kehittämisestä. Kaavoitusta koskevien tehtävien on katsottu olevan osa kuntien itsehallintoa, josta säädetään perustuslain 121 §:ssä. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 20 §:n 2 momentin mukaisesti kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Jatkokäsittelyssä olisi ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tarkasteltava, kuinka asetusehdotus vaikuttaisi kuntien harkintavaltaan kaavoitusta koskevissa asioissa. Asiaa olisi arvioitava myös osana ehdotuksen oikeusperustaa sekä suhteellisuusperiaatteen toteutumista.

Ympäristöministeriö toteaa lopuksi oman hallinnonalansa lainsäädännön osalta, että lailla eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019) on määritelty ehdotuksen kaltainen yhteensovittavan viranomaisen tehtävä. Kyseinen laki mahdollistaa luvanhakijalle usean luvan yhtäaikaisen käsittelyn ns. yhden luukun periaatteella. Suomessa on lisäksi ympäristöministeriön hallinnonalalla uutta lainsäädäntöä eräiden vihreän siirtymän hankkeiden etusijasta aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023–2026 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023–2028, joka sääntely sisältää niin ikään samankaltaisia piirteitä ehdotettavan sääntelyn kanssa. Hyväksyessään kyseisen lain eduskunta edellytti (EV 188/2022 vp), että ympäristöllisten menettelyjen kehittämistä tulee jatkaa tavoitteena menettelyjen yhdentäminen kohti valtakunnallisen mallin kautta toteutettavaa yhden luukun lainsäädäntöä ja lupaa. Ympäristöllisten menettelyjen rakenteellinen kehittäminen lausuman mukaisesti on ympäristöministeriön mukaan tarpeellista menettelyjen nopeuttamiseksi ja toimintaympäristön johdonmukaisuuden parantamiseksi sekä omiaan edistämään myös nyt käsillä olevan lainsäädäntöehdotuksen kaltaisen sääntelyn täytäntöönpanoa.

Asetusehdotuksen myötä toimivaltaisille viranomaisille asetettaisiin ehdotuksen toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. Ympäristöministeriö toteaa, että asetusehdotuksen mukaiset lupaprosessien vauhdittamiseen liittyvät mahdolliset uudet tehtävät tulevat aiheuttamaan lisääntyvää resurssitarvetta viranomaisissa, jota ei voida välttämättä hoitaa vain olemassa olevia resursseja uudelleen kohdentamalla.

Hiilidioksidin talteenotto ja varastointi (CCS)

Ehdotuksessa asetettaisiin unionin tason tavoite 50 miljoonan hiilidioksiditonnin vuotuiselle hiilidioksidin varastointikapasiteetille vuoteen 2030 mennessä. Jäsenvaltioiden olisi muun muassa asetettava julkisesti saataville tiedot alueista, joilla hiilidioksidin varastointipaikat voidaan niiden alueella sallia. Ympäristöministeriö toteaa, että hiilidioksidin geologinen varastointi ei ole mahdollista Suomessa. Suomessa talteen otettu hiilidioksidi jouduttaisiin siten kuljettamaan varastoitavaksi Suomen rajojen ulkopuolelle. Komission ehdotuksella pyritään edistämään hiilidioksidin

varastointikapasiteettia EU-tasolla, mikä voi osaltaan lisätä myös mahdollisuuksia Suomessa mahdollisesti talteenotettavan hiilidioksidin varastointiin.

Hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia koskeva direktiivi (’CCS-direktiivi’) sisältää EU-tason oikeudellisen kehyksen ympäristön kannalta turvallisesti tapahtuvaa hiilidioksidin geologista varastointia varten. CCS-direktiivi on toimeenpantu kansallisesti hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia koskevalla lailla (416/2012). Ympäristöministeriö on valmistellut lain ja ohjaa sekä seuraa sen toimeenpanoa ja valvontaa.