Eduskunta
Talousvaliokunta

Asiantuntijalausunto
4.9.2023



**Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijalausunto valtioneuvoston selvityksestä eduskunnalle E 180/2022 vp koskien EU:n strategista autonomiaa**

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle koskien Euroopan unionin strategista autonomiaa (E 180/2022 vp).

EU:n strateginen autonomia ja sen tavoittelu sekä vahvistaminen on ohjannut viime aikoina voimakkaasti EU-tason keskusteluja eri sektoreilla. Kirjelmän mukaan strategisen autonomian termillä ei ole vakiintunutta määritelmää, mutta yleensä sillä tarkoitetaan EU:n valmiutta toimia itsenäisesti strategisesti tärkeillä politiikka-aloilla ja puolustaa omia etujaan, sekä pyrkimystä irtautua vahingollisista riippuvuussuhteista. Keskustelu strategisesta autonomiasta linkittyy vahvasti mm. keskusteluun EU:n globaalista roolista ja vaikutusvallasta, kriisivarautumisesta ja resilienssistä sekä kyvystä vastata omasta puolustuksestaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää asiantuntijalausuntonaan seuraavaa.

**Eurooppalainen strateginen kilpailukyky perustana strategiselle autonomialle**

Eurooppalaisen strategisen kilpailukyvyn ja sitä kautta saavutettavan resilienssin ja strategisen autonomian tulee perustua EU:n omille vahvuuksille ja tiiviille yhteistyölle strategisten kumppanien kanssa. Toimiviin sisämarkkinoihin ja globaaliin kilpailukykyyn perustuvan avoimen strategisen autonomian sekä talouden ja teknologisen suvereniteetin vahvistamista on edistettävä oikeasuhtaisesti lyhyen ja pitkän aikajänteen tavoitteita vasten. Erityisesti on varmistettava, että pidemmän aikavälin osaamis- ja innovaatiopolitiikan keinoja hyödynnetään taitavasti ja riittävän laajasti.

Valtiovetoinen teollisuuspolitiikka on viime aikoina alettu nähdä luontevana tapana ratkoa esimerkiksi puolijohteiden, kriittisten raaka-aineiden ja vähäpäästöisen teknologian saatavuuteen liittyviä ongelmia. Yritysten kilpailukykyä on pyritty parantamaan myös toimintaympäristön sujuvoittamisella ja edistämällä kriittisiksi määriteltyjen teknologioiden ja hankkeiden lupaprosessien ennakoitavuutta ja sujuvuutta. EU:ssa on hyväksytty jo varsin kattavasti konkreettisia toimenpiteitä ja lainsäädäntöä, joka luo pohjaa EU:n strategisen autonomian vahvistamiselle (mm. ulkomaisten investointien tarkastelu, sisämarkkinoita vääristävät ulkomaiset tuet, julkisten hankintojen vastavuoroisuus, sirusäädös). Käsittelyssä ja tulossa on edelleen ehdotuksia ja

aloitteita, joilla on vaikutusta EU:n riippumattomuuteen (mm. sisämarkkinoiden hätäapuväline SMEI, nettonollateollisuutta koskeva asetusehdotus, pakkotyö, yritysvastuu, raaka-aineasetusehdotus, Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen perustamisesta (STEP) ehdotus, taloudellista turvallisuutta koskeva aloite).

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että strategisen autonomian tavoittelun tulee perustua olemassa olevia keinojen tehokkaaseen ja kattavaan käyttöön. Kestävää kasvua rakentavat lyhyen aikavälin toimenpiteet ja puitteet konkretisoituvat erityisesti digivihreän siirtymän investointipäätöksissä. Lyhyen tähtäimen toimenpiteiden tulee olla tarkoituksenmukaisia myös pitkällä tähtäimellä, jotta ne eivät heikennä sisämarkkinoiden toimivuutta, ovat eurooppalaisten arvojen mukaisia ja rakentavat kestävää globaalia kilpailukykyä. Tämä tulee kyseeseen myös MFF-välitarkastelussa sekä mahdollisissa uusissa rahoitusvälineissä.

Avointa strategista autonomiaa tukevan EU:n teknologisen johtajuuden ja globaalin kilpailukyvyn pitkän tähtäimen kehittämiseksi tarvitaan pitkäjänteistä ja määrätietoista teknologisten vahvuusalueiden tukea. Tarvitaan osaamista, tutkimusta ja innovaatioita, mutta myös skaalautumiskykyisten kansainvälisyyttä tavoittelevien kasvuyritysten kriittistä massaa, joka houkuttelee kansainvälisiä osaajia ja yrityksiä luomaan uutta kasvua ja työpaikkoja.

Panostukset TKI-toimintaan (erityisesti Horisontti Eurooppa) antavat hyvän pohjan pitkäjänteiselle teollisuuden uudistumiselle. Kilpailtu ja laadun perusteella jaettu EU-tason rahoitus takaa parhaat mahdollisuudet edelläkävijyyteen. EU:ssa on kyettävä hyödyntämään T&K-työn tuloksia nykyistä paremmin kaupallisesti mm. vauhdittamalla teollisen mittakaavan ratkaisujen käyttöönottoa mahdollisimman markkinaehtoisesti ja kilpailua vääristämättä.

Suomelle ei ole eduksi, jos EU:n sisällä yritysten tukemisen painopiste siirtyy TKI-tuista entistä vahvemmin suuria investointeja rahoittaviin valtiontukiin. Eurooppalaisten arvoketjujen syntymisen sekä digivihreän siirtymän tukemiseksi on markkinapuutetilanteessa jo olemassa IPCEI-toimintamalli (Important Projects of Common European Interest). IPCEI-toimintamallia tulisi hyödyntää osana eurooppalaista teollisuuspolitiikkaa oikeasuhtaisesti tukemaan strategisiksi arvioitujen teknologioiden kehittymistä ja käyttöönottoa. IPCEI-prosessia on sujuvoitettava niin jäsenvaltioissa kuin komissiossakin, jotta strategisten toimialojen investointeja saadaan riittävän ripeästi liikkeelle. Rahoituksen lisäksi yritysten toimintaympäristön ja hallinnollisten prosessien sujuvoittaminen tulisi kuitenkin huomioida vähintään yhtä olennaisena keinona kilpailukyvyn turvaamisessa.

IPCEI-hankkeiden ei myöskään tule automaattisesti ohjata kaikkia EU-tason yhteisiä yrityksiin ja teollisuuteen kohdistuvia TKI-investointeja, vaan niiden on jatkossakin perustuttava avoimeen kilpailuun, korkeaan laatuun ja osaamiseen, teknologianeutraalisuuden periaatteeseen sekä monipuoliseen strategiseen vaikuttavuuteen. Uudessa ehdotetussa STEP-välineessä näkyy pyrkimyksiä ohittaa tai väljentää tämänkaltaisia nykyisten EU-TKI-rahoitusohjelmien kriteerejä strategisen autonomian tavoittelun ja maantieteellisten painotusten nimissä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kehityssuunta sisältää riskin isojen valtiontuki- tai koheesiomaiden suhteettoman suureen painoarvoon tulevaisuuden eurooppalaisissa teknologiavalinnoissa ja -investoinneissa.

Eurooppalaista yhteistyötä edistävien teollisten allianssien (esim. akku- ja vetyallianssi) toiminta on perustunut eri politiikkasektorien ja komission pää-

osastojen toimien yhteensovittamiseen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. EU on onnistunut määrätietoisin politiikkatoimin ja olemassa olevia rahoitus- ja valtiontuki-instrumentteja hyödyntäen tukemaan merkittävän kokoluokan uusia teollisuudenaloja Eurooppaan. Tästä ovat hyvänä esimerkkinä akku- ja vetytalous.

Vähähiiliratkaisujen kysyntä kasvaa nopeasti ja puhtaan teknologian markkinan arvioidaan kolminkertaistuvan vuoteen 2030 nykyisestä. Vihreä siirtymä tarjoaa eurooppalaisille yrityksille merkittäviä uusia liiketoimintamahdollisuuksia. On huolehdittava siitä, että EU:n tuotteet ja ratkaisut ovat globaalisti kilpailukykyisiä. EU:n lainsäädännössä on kuitenkin edelleen ristiriitoja ja esimerkiksi vihreän siirtymän edistämistä hidastavia tavoitteita.

Tehokas raaka-ainehuolto ja uudet materiaalit vähentävät riippuvuuksia ja edistävät EU:n kilpailukykyä. EU:n raaka-ainehuoltoa on tarkasteltava kokonaisuutena huomioiden kattavasti primääriset ja sekundääriset tuotantomahdollisuudet sekä uusiutuvien biopohjaisten materiaalien ja materiaalien kiertoon perustuvan kiertotalouden merkitys. EU:n vastuullisuusarvojen integroiminen kehittyvien, raaka-ainerikkaiden maiden kaivoshankkeisiin on huomionarvoinen prioriteetti, jota rahoitusinstrumentit eivät kuitenkaan tue riittävästi.

EU:n tulee tavoitella biotaloudessa globaalia teknologista johtajuutta. Biotalouden ja EU:n omien resurssien tarjoamat mahdollisuudet on ymmärrettävä huomattavasti nykyistä paremmin. Modernit biopohjaiset materiaalit ovat välttämätön ratkaisu kestävässä vihreässä siirtymässä. Suomen kannalta tärkeät biotalouden uudet sovellukset avaavat mahdollisuuksia siirtyä fossiilisista raaka-aineista uusiutuvaan, uudelleenkäytettävään, kierrätettävään ja kestävään tuotantoon sekä biopohjaisten raaka-aineiden tuotannosta korkean lisäarvon biopohjaisten tuotteiden tuotantoon. EU:ssa tulisi perustaa teollinen biotalousallianssi tai vastaava yhteistyöfoorumi jatkamaan arvokkaiden biotuoteinnovaatioiden, teollisuuden raja-aidat ylittävien arvoketjujen ja tarvittavien taitojen ja osaamisen kehittämistä aiemmin Horisontti-ohjelmissa ja EU:n biotalousstrategian ympärillä tehdyn tutkimus- ja kehitystyön pohjalta.

Investoinnit digiteknologiaan sekä teknologian tehokas soveltaminen ovat yritysten kilpailukyvyn ja kasvun keskiössä. Digitaalisista vahvuuksistamme huolimatta pk-yritysten investoinnit digitalisaatioon jäävät verrokkimaista. Uusien teknologioiden kuten kvanttilaskennan, robotiikan, automaatioasteen noston sekä tekoälyratkaisujen tehokas hyödyntäminen luo uutta liiketoimintaa ja tukee yritysten kilpailukykyä. 5/6G:n liiketoimintapotentiaalin arvioidaan kasvavan merkittävästi ja tässä kehityksessä EU:n on edelleen tavoiteltava asemaa globaalin kehityksen eturintamassa.

**EU tarvitsee dynaamisia sisämarkkinoita ja toimivaa kilpailua**

Tehokas EU:n valtiontuki- ja kilpailupolitiikka varmistavat EU:n markkinoiden säilymisen kilpailullisina, avoimina ja kilpailukykyisinä. EU:n kilpailusääntelyä tai sen perusperiaatteita ei tule keventää tai muuttaa siten, että kilpailu sisämarkkinoilla vähenisi muun muassa kuluttajien vahingoksi. EU:n erilaisten politiikkatavoitteiden edistäminen ei edellytä perustavanlaatuisia muutoksia EU:n kilpailusääntöihin kuten yrityskauppavalvontaan. Kilpailuvalvontaan kuuluva yrityskauppavalvonta varmistaa, etteivät yritysostot olennaisesti estä tehokasta kilpailua.

EU:n valtiontukipolitiikka tukee EU:n talouskasvua ja kilpailukykyä parhaiten, kun se kohdentaa jäsenmaiden valtiontuet EU:n yhteisen edun mukaisiin tavoitteisiin ja markkinoiden toimintapuutteisiin. Vihreää ja digitaalista

siirtymää sekä läpimurtoinnovaatioita tulee kuitenkin edistää keinoin, jotka varmistavat tasavertaiset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla ja jotka eivät ole protektionistisia. Kilpailua sisämarkkinoilla eniten vääristävien tukien tulee pysyä komission ennakkovalvonnan piirissä myös jatkossa.

EU:n kilpailu- ja valtiontukipolitiikalla on myös tärkeä rooli talouskriisien hoidossa sekä EU:n elpymisessä. Koronapandemian ja Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamien kriisien hoitamiseksi laaditut väliaikaiset säännöt ovat lieventäneet kriisien haitallisia talousvaikutuksia. Kriisit ovat lisänneet eroja jäsenvaltioiden talouspoliittisessa liikkumatilassa, mikä puolestaan lisää riskiä jäsenvaltioiden välistä kilpailua vääristävään vahingolliseen tukipolitiikkaan. On tärkeää, että kriisiajan valtiontukipolitiikka on luonteeltaan tilapäistä, keskittyy akuutin kriisinhoitoon ja sen avulla tuet kohdennetaan kriisistä eniten kärsiville yrityksille.

EU:n tulee vastata kolmansien maiden haitallisiin yritystukiin ensisijaisesti keinoilla, jotka eivät johda tukikilpailuun jäsenvaltioiden kesken tai globaalisti. Näihin keinoihin lukeutuvat esimerkiksi kauppapolitiikan instrumentit sekä toimenpiteet, joista säädetään sisämarkkinoita vääristäviä ulkomaisia tukia koskevassa asetuksessa. EU:n valtiontukisääntöjä ei tule keventää ilman selkeää vaikutusten arviointia sekä kokonaisarviota EU:n käytössä olevista politiikkakeinoista ja niiden tarkoituksenmukaisuudesta nykyisissä toimintaolosuhteissa.

EU:n kilpailu- ja valtiontukisääntöjen tehokas täytäntöönpano tukee EU:n häiriönsietokykyä, kuten toimitusketjujen monipuolistamista ja markkinoiden pysymistä avoimina. Myös EU:n haitallisiin riippuvuuksiin yksittäisistä kolmansista maista tulee puuttua kilpailua vähiten vääristävillä tavoilla.

Toimivat sisämarkkinat ovat avainroolissa EU:n häiriönsietokyvylle. Sisämarkkinoiden vapaa liikkuvuus on varmistettava myös kriisitilanteessa. On vahvistettava koordinaatiota, yhteistyötä ja tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden ja komission välillä. Kriisitilanteissa mahdollisia tuotteiden tai palveluiden saatavuusongelmia voidaan ehkäistä tehokkaimmin markkinalähtöisesti.

Sisämarkkinoiden toimintaa on tehostettava poistamalla esteitä, ehkäisemällä uusien esteiden syntymistä sekä yhdenmukaisella toimintaympäristöllä. Markkinoiden toiminnan varmistaminen vaatii jatkuvaa ja pitkäjänteistä työtä toimintaympäristön muuttuessa. Valmisteilla olevien lainsäädäntöhankkeiden ja muiden hankkeiden osalta on varmistettava, että ne tukevat toisiaan ja muodostavat yhteentoimivan sääntelykokonaisuuden. Sääntelyn tulee olla selkeää ja ennustettavaa, jotta yritykset voivat EU:n alueella toimia vakaassa investointi- ja toimintaympäristössä. Lainsäädännön kehittämisen lisäksi tarvitaan toimeenpanon vahvistamista ja sääntöjen noudattamisen tehokasta valvontaa.

**Ilmastotavoitteet ovat välttämättömiä myös EU:n strategisen autonomian kannalta**

Suomen 2035- ja EU:n 2050-hiilineutraalisuustavoitteet ovat entistäkin tärkeämpiä sekä ilmaston että EU:n strategisen autonomian kannalta.

Osa EU:n jäsenvaltioista on ollut perinteisesti erittäin riippuvaisia venäläisestä fossiilisesta energiasta, erityisesti maakaasusta ja öljystä. RePowerEU-suunnitelman tavoitteena oli katkaista mahdollisimman pian riippuvuus fossiilisten polttoaineiden tuonnista Venäjältä sekä vauhdittaa EU:n vihreää siirtymää. Vuonna 2022 tehtiinkin runsaasti erilaisia toimenpiteitä energian

säästämiseksi, energian toimitusvarmuuden edistämiseksi, energiatuotannon monipuolistamiseksi sekä uusiutuvan energian käyttöönoton ja investointien edistämiseksi.

Ukrainan sodalla on EU:n energiapolitiikan kannalta ollut EU:n yhtenäisyyttä vahvistava seuraus. Lukuisilla, erittäin nopeilla, hätätoimilla voidaan katsoa olleen strategista autonomiaa vahvistava vaikutus jäsenvaltioiden irtautuessa venäläisestä energiasta. Tätä työtä tulee edelleen jatkaa EU:ssa pitkäjänteisesti. Energian toimitusvarmuuteen ja energian hintoihin tulee liittymään haasteita lähivuosina ja niihin on vastattava investoimalla puhtaan energian tuotantoon.

**Osaamisen kehittäminen on huomioitava jatkuvana prioriteettina**

Osaajapula on ikääntyvän EU:n yhteinen haaste, ja jäsenvaltiot kilpailevat osaajista globaalisti.

Sektorikohtaisesta työelämän ja työmarkkinoiden kehittämistoimista on siirryttävä yhä tiiviimpään yhteistyöhön eri sektoreiden kesken. Osaajapulaan vastaamisessa on lisättävä sektorit ylittävää toimintaa (erityisesti maahanmuutto-työllisyys-osaaminen-sosiaaliturva-terveys). EU:ssa olisi hyvä ottaa käyttöön yhteinen lyhyen tähtäimen työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointityökalu, jolla saataisiin koottua tilannekuva tarkemmin Euroopan alueella.

Osaamisen kehittäminen korostuu yhä enemmän työssä tapahtuvana oppimisena, jonka vuoksi työelämän kehittäminen ja laatu –teema tulisi nostaa laajemmin näkyviin osaamisen kehittämisen yhteydessä. Työssä opitun ja myös muualla kuin tutkintokoulutuksessa saadun osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen tulee sisällyttää osaamisen teemavuoden aloitteisiin. Kolmansissa maissa hankittujen tutkintojen ja ammattipätevyyden tunnustamisesta odotetaan vuoden 2023 osaamisteeman mukaisesti pian aloitteita. Tällä alueella erityisesti hyvien käytäntöjen jakaminen ja muut pehmeät keinot ovat tervetulleita.

Tulevina vuosina on panostettava esimerkiksi kumppanuuksiin osaajien lähtömaiden kanssa, joita toki solmitaan pitkälti kahdenvälisesti, mutta myös EU-tason yhteistyössä (ja sitä kautta saatavassa lisärahoituksessa) on hyödyntämätöntä potentiaalia. Lisäksi EU:ssa hahmotellaan osaajareserviä, joka voisi lisätä EU:n yhteistä näkyvyyttä ja tukea Suomeakin kansainvälisten osaajien ja työnantajien kohtaamisen parantamisessa.

Kehittämispäällikkö Jonna Lehtinen

Johtava asiantuntija Leila Vilhunen