Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriö
Erityisasiantuntija Katja Tuokko, energiaosasto

Lausunto

TALOUSVALIOKUNNAN ASIANTUNTIJAKUULEMINEN 23.11.2021

Asia: E 120/2021 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n kestävän rahoituksen taksonomia: Ilmastoa koskeva delegoitu säädös

Tausta

Taksonomian tarkoituksena on ohjata yksityisiä pääomia ympäristön kannalta kestävään taloudelliseen toimintaan sekä tukea Pariisin sopimuksen tavoitteita ja siirtymää kestävämmän kasvun talouteen. EU:n vihreän kehityksen ohjelman mukaan EU:ssa tarvittaisiin vuosittain 260 miljardia euroa ilmasto- ja energiatavoitteita tukevia sijoituksia, jotta EU:n ilmastotavoitteet saavutettaisiin.

Kestävän rahoituksen kriteereillä pyritään luomaan luokittelujärjestelmä, sille mitkä taloudelliset toiminnot voidaan rahoitusmarkkinoilla määritellä kestäviksi. Taksonomia-asetuksessa määritetään kuusi ympäristötavoitetta, joiden merkittävä edistäminen olisi asetuksen mukaan ympäristön kannalta kestävää: 1. ilmastonmuutoksen hillintä, 2. ilmastonmuutokseen sopeutuminen, 3. vesivarojen ja merten luonnonvarojen kestävä käyttö ja suojelu, 4. siirtyminen kiertotalouteen, 5. ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen sekä 6. biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelu ja ennallistaminen. Jotta taloudellinen toiminta voisi olla ympäristön kannalta kestävää taksonomia-asetuksen tarkoittamassa mielessä, sen tulisi merkittävästi edistää yhtä tai useampaa edellä mainittua ympäristötavoitetta, eikä se saisi aiheuttaa yhdellekään ympäristötavoitteista merkittävää haittaa.

Euroopan komissio antoi kesäkuussa 2021 delegoidun säädöksen koskien kestävän rahoituksen kriteeriä ilmastonmuutoksen hillinnän ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen osalta (ns. taksonomia).

Valtioneuvoston alustava kanta on esitetty eduskunnalle 17.11.2021 toimitetussa E-kirjelmässä. Työ- ja elinkeinoministeriö on osallistunut Suomen kantojen valmisteluun ja sen näkemykset on huomioitu valmistelun yhteydessä.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemykset

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa E-kirjelmän kantojen osalta erityisesti seuraavia seikkoja:

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä kestävän rahoituksen hankkeen tavoitetta luoda kunnianhimoinen kehikko ohjaamaan rahoitusvirtoja kohti vihreämpiä sijoituskohteita. Yksiselitteinen ja selkeä kestävän rahoituksen kehikko voi tukea toimijoita kansallisten ja EU-tason kunnianhimoisten ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamisessa. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kestävän rahoituksen ilmastonmuutoksen hillintää koskeva kriteeristö tulisi määrittää niin että se osaltaan

vauhdittaa investointeja vihreään siirtymään. Komission ehdottamassa kriteeristössä on useilta osin riski, että hallinnollisesti raskas kriteeristö ei tue siirtymää kohti vähäpäästöistä yhteiskuntaa.

Hallinnollinen taakka

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myönteisenä valtioneuvoston kantaa, että teknisten arviointikriteerien tulisi olla ymmärrettäviä, helppokäyttöisiä, yksitulkintaisia ja teknologianeutraaleja edistäessään samalla merkittävästi ympäristötavoitteita. Komissio ehdottaa esimerkiksi energiasektorille 25 kriteeristöä eri taloudellisille toiminnoille ja 17 eri kriteeriä koskien teollista tuotantoa. Osa kriteereistä on selkeitä (esimerkiksi aurinkovoima ja tuulivoima) kun taas osa kriteereistä on tulkinnanvaraisia (esimerkiksi vesivoima).

Yleisen hallinnollisen taakan lisäksi tiettyihin taloudellisiin toimintoihin, kuten vesivoimaan, kohdistuu erillisiä raportointivelvoitteita.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka kestävän rahoituksen kriteeristö on vapaaehtoinen kehys muille yrityksille kuin yleisen edun kannalta merkittäville yhteisöille, joilla on yli 500 työntekijää, sillä on todennäköisesti vaikutuksia myös muihin yrityksiin. Muun muassa alihankintaketjujen kautta kriteeristö voi tulla sovellettavaksi myös PK-yrityksissä.

Tällä hetkellä on vaikea arvioida, miten taksonomia ja sen tekniset arviointikriteerit vaikuttaisivat yritysten hallinnollisiin kustannuksiin. Joiltakin osin tekniset arviointikriteerit poikkeavat sektorilla noudatetuista raportointikäytänteistä, mikä tarkoittaisi merkittävää hallinnollisen taakan lisäystä niitä soveltaville.

Teknologianeutraalius ja ydinvoiman asema taksonomiassa

Huomioitavaa on, että komission delegoitu säädös ja sen liite eivät sisällä arviointikriteerejä ydinenergialle. Komission yhteinen tutkimuskeskus julkaisi maaliskuussa 2021 raportin, joka kartoitti ydinvoiman vaikutuksia ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen kannalta. Raportti oli arvioitavana EU:ssa EURATOM-sopimuksen 31 artiklan asiantuntijatyöryhmässä ja muun massa terveys- ja ympäristöriskejä käsittelevässä SCHEER-komiteassa (the Scientific Committee on Health, Environmental and Emerging Risks), jotka antoivat lausuntonsa raportista heinäkuun alussa. Asiantuntijalausunnot mahdollistavat ydinvoiman sisällyttämisen taksonomiaan, mutta aloitteen tekemisestä vastaa komissio.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä valtioneuvoston kantaa siitä, että on valitettavaa, ettei komissio ole sisällyttänyt ydinenergiaa koskevia teknisiä arviointikriteerejä ilmastoa koskevaan delegoituun säädökseen. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy valtioneuvoston kantaan, että komission tulisi antaa asiasta täydentävän delegoidun säädösehdotuksen viivytyksettä. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että päästöttömien energialähteiden asema osana taksonomiaa on varmistettava teknologianeutraaliuden periaatteita noudattaen. Epävarmuus ydinenergian kriteereistä vaikuttaa alan investointivarmuuteen. Tämän hetken tiedon mukaan komissio olisi antamassa ydinenergiaa ja maakaasua koskevan täydentävän delegoidun säädöksen vuoden 2021 aikana. Komissio ei ole kuitenkaan tarjonnut jäsenvaltioille lisää tietoa prosessista tai aikataulusta.

Ilmastonmuutoksen hillintää koskeva liite ei laajemminkaan edistä teknologianeutraaliutta. Kriteerit katsovat taloutta yksinkertaistaen ja teknologiakohtaisesti, vaikka tosiasiassa elinkeinoelämän hankkeissa eri tuotantomuotoja ja käyttötarkoituksia yhdistellään. Kriteerit huomioivat myös eri arvoketjuja epäyhteneväisesti, esimerkiksi sisällyttäen tietyn tuotteen valmistusprosessin, mutta ei sen eri käyttövaihtoja. Tutkimus ja innovaatiotoiminta on pääosin suljettu kriteerien ulkopuolelle ja uusien ratkaisuiden käyttöönotto, jotka eivät ole yleisesti tunnettuja, ovat merkittäviltä osin taksonomian ulkopuolella.

Taksonomian suhde olemassa olevaan EU-lainsäädäntöön

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä valtioneuvoston kantaa, että kriteerien ei tulisi luoda ristiriitaa olemassa olevan EU-lainsäädännön kanssa. Bioenergiaa koskevat arviointikriteerit eivät kaikilta osin ole linjassa EU:n uusiutuvan energian direktiivin kanssa. Luvun 4.8, 4.20 ja 4.24 toiminnot sisältävät vaatimuksen siitä, että taksonomian mukaista, kiinteää biomassaa voisi käyttää vain ainoana polttoaineena sähkön tuotannossa, yhteistuotannossa ja erillisessä lämmön ja jäähdytyksen tuotannossa. Kriteeristöjen mukaan jätteen poltto, kierrätyspolttoaineiden käyttö ja fossiilisten käyttö eivät siis olisi mahdollista samassa kattilassa biomassan kanssa. Nykyisessä uusiutuvan energian direktiivissä vastaavaa vaatimusta ainoastaan biomassan käytölle ei ole, eikä myöskään heinäkuussa 2021 annetussa uusiutuvan energian direktiivin muutosehdotuksessa. Suomessa monipolttoainekattiloiden on katsottu olevan kustannustehokkaita ja pienentävän riippuvuutta yhdestä ainoasta polttoainelähteestä. Monipolttoainekattilat parantavat energian toimitusvarmuutta.

Lisäksi bioenergian käyttöä sähköntuotannossa koskevan toiminnon (4.8) kriteeristö on voimassa olevaa uusiutuvan energian direktiiviä tiukempi pienten laitosten osalta. Kun uusiutuvan energian direktiivin mukaan biomassaa käyttävät alle 20 MW kokonaislämpötehon rajan alittavat laitokset ovat nykyisen uusiutuvan energian direktiivin soveltamisalan ulkopuolella, taksonomian arviointikriteereissä tällaista alarajaa biomassaa käyttäville laitoksille ei ole asetettu. Uusiutuvan energian direktiivin päivityksessä komissio ehdottaa, että alle 5 MW laitokset jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että eroavaisuudet olemassa olevassa lainsäädännössä ja taksonomiakriteereissä aiheuttavat monitulkintaisuutta ja epävarmuutta toimijoille. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että Suomen ja EU:n kunnianhimoiset ilmasto- ja energiatavoitteet vaativat vähäpäästöisten ja kestävien investointien vauhdittamista. Epäselvyys voi jarruttaa investointeja puhtaisiin teknologioihin.

Taksonomian laajempi soveltaminen ja taksonomiaperiaate

Kestävän rahoituksen kriteerit ovat rahoitusmarkkinoille tarkoitettua vapaaehtoista sääntelyä. Tämän hetken arvion mukaan taksonomian kriteerit eivät merkittävästi tällä hetkellä näy yksityisten rahoittajien rahoituspäätöksissä. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että useissa julkisissa hankkeissa taksonomian periaatteita, kriteeristöä ja ”ei merkittävää haittaa” –periaatetta esitetään sovellettaviksi. EU-tasolla keskustellaan esimerkiksi siitä, että osa taksonomian periaatteista tulisi osaksi EU:n elpymisvälinettä, EU:n 8. ympäristöohjelmaa, valtiontukisuuntaviivojen päivitystä ja IPCEI-hankkeita koskevaa tiedonantoa. Tämä toimintatapa laajentaa taksonomia soveltamista huomattavasti virallisesti määriteltyä soveltamisalaa laajemmalle.

EU:n elpymis- ja palautumisvälineen rahoitusta ei voida suunnata hankkeisiin, jotka eivät noudata taksonomia-asetuksessa yleisellä tasolla määriteltyä ”ei merkittävää haittaa”-periaatetta. Käytännössä elpymis- ja palautumisohjelmassa ”ei merkittävää haittaa”-periaatetta ei sovelleta yhtenevästi delegoidun säädöksen liitteen vaatimusten kanssa, vaan ohjelmassa komissio on määritellyt erillisiä asioita, jotka huomioimalla ”ei merkittävää haittaa”-periaatetta toteutetaan.

Yllämainituista syistä työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä valtioneuvoston kantaa siitä, että delegoidun säädöksen hyväksymistä nykyisessä muodossaan tulee vastustaa.