VM2021-00707 Perusmuistio: Alustavia ennakkovaikuttamislinjauksia perustuen komission kestävän rahoituksen asiantuntijatyöryhmän raporttiin (tuleva taksonomian neljän ympäristötavoitteen delegoitu säädös). Liikenne- ja viestintävaliokunta, 7.2.2022

Suomen ilmastopaneeli
Markku Ollikainen, Jyri Seppälä, sihteeristö Sally Weaver

Taksonomia-asetus ja tekniset arviointikriteerit

Taksonomia-asetuksella ((EU) 2020/852) luodaan luokitusjärjestelmä ympäristön kannalta kestävinä sijoituskohteina pidettäville taloudellisille toiminnoille. Taksonomia-asetuksessa määritetään kuusi ympäristötavoitetta, joiden merkittävä edistäminen on 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. Täten taksonomia-asetus pyrkii määrittämään rahoittajille kaikkein vihreimmät toimet.

Kestävän rahoituksen foorumi julkaisi 3.8.2021 raportin EU:n kestävän rahoituksen taksonomian neljän ympäristötavoitteen teknisistä arviointikriteereistä. Raportti sisältää myös jo 4.6.2021 annettua ilmastoa koskevaa delegoitua säädöstä (E 120/2021 vp) täydentäviä teknisiä arviointikriteerejä uusille taloudellisille toiminnoille koskien taksonomian kahta ilmastoon liittyvää ympäristötavoitetta.

Suomen ilmastopaneelin yleiset huomiot Suomen ennakkovaikuttamiskantaan

Taksonomia-asetuksen avulla tavoitellaan vihreän siirtymän tehokasta toteuttamista. Monimutkaiset ympäristöön, ilmastoon ja taloudellisiin toimintoihin liittyvät asiat pyritään sovittamaan yhteen tieteelliseen tietoon perustuen. Ympäristötavoitteet linkittyvät usein toisiinsa, mutta yhden edistäminen ei aina edistä toista, vaan saattaa vaikuttaa siihen jopa heikentävästi. Taksonomia-asetuksen mukainen, innovatiivinen tapa hahmottaa vihreän siirtymää edistyviä toimia on tarpeellinen. Tasapainoisen lähestymistavan löytyminen on kuitenkin haastavaa, mutta mittavan selvitystyön nojalla ehdotetaan monimutkaiset linkittymien yhtenäistä lähestymistapa arvioida hankkeiden vihreyttä.

Perusmuistio linjaa Suomen ennakkovaikuttamisen painopisteitä delegoituun asetukseen olettaen, että asetus perustuu ympäristötavoitteiden teknisiin arviointikriteereihin. Ennakkovaikuttamisessa voisi odottaa sekä taksonomia-asetuksen proaktiivista edistämistä että kansallisten erityispiirteiden selventämistä. Rahoituksen uudelleen ohjaamisessa vihreään siirtymään olisi paljon työtä koko EU:n tasolla. Suomen ympäristötavoitteista ja käytännön kokemuksista olisi paljon hyötyä taksonomian edistämiseen. Onkin yllättävää, että tällaista juonnetta perusmuistion näkemyksistä ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta löydy. Kansallisten erityispiirteiden selventämisen sijaan tavoitteena on suojella useita Suomessakin kiistanalaisina näyttäytyviä kansallisia tai EU-tason käytäntöjä. Tässä valossa Suomen ennakkovaikuttaminen näyttäytyy enemmän jarruttajan ja vesittäjän roolissa kuin tarvittavan vihreän siirtymän ja puhtaiden käytäntöjen edistäjän roolissa. Tämä on varsin valitettavaa.

Perusmuistion taustoituksessa ei tuoda esiin taksonomian perusajatuksen ydintä. Taksonomian kriteerit on tehty sijoittajille, jotta he voisivat varmasti löytää ympäristöllisesti parhaat kohteet. Ei ole tarkoitus, että kriteerien pitäisi olla niin löysät, että jäsenmaiden kaikki kohteet täyttäisivät kriteerit. Kriteerien ulkopuolelle jäävät alueet eivät merkitse sitä, että ne olisivat kestämättömiä. Useat perusmuistiossa esitetyt linjaukset on muotoiltu siten, että tätä taksonomian lähtökohtaa ei olla otettu huomioon. Tämä taas johtaa linjauksiin, jotka vaarantavat taksonomian perimmäisen tarkoituksen.

Maakohtaisesti voi toki tuoda muutosehdotuksia kriteeristöön, mutta silloin muutosten perustelujen pitää perustua tutkittuun tietoon. Näin ei olla kuitenkaan nyt toimittu.

Ilmastopaneeli katsoo, että perusmuistiota tulee kehittää proaktiiviseen suuntaan samalla kun menneisyyteen tuijottavien käytäntöjen puolustelua tulee vähentää.

Sektorikohtaisia kommentteja

Ilmastopaneeli kiinnittää huomiota linjauksiin, jotka koskevat lähinnä ilmastokysymyksiä, ei niinkään muita ympäristövaikutuksia.

Maatalous

Maatalouden osalta ilmastopaneeli kiinnittää kriittistä huomiota perusmuistion kolmeen korostukseen.

"Maatalouden osalta korostetaan, että teknisten arviointikriteerien tulisi nojautua EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uudistuksen yhteydessä tehtyihin ratkaisuihin, esimerkiksi ympäristön ja ilmaston kannalta kestävän perustason, sekä määritelmien ja termien osalta, huomioiden kuitenkin, että teknisten arviointikriteerien on annettava luotettavat puitteet biologisen monimuotoisen tukemiseksi."

Valitettavasti YMP on heikosti kytketty EU:n ympäristöpolitiikan keskeisiin linjoihin, kuten vesipuitedirektiiviin tai ilmastopolitiikkaan. Tämä ilmenee hyvin siinä, että kummankaan päästöluokan osalta maataloudessa ei ole edistytty. Suomessa maatalouden kasvihuonekaasut eivät ole laskeneet, pikemminkin lievästi kasvaneet koko YMP:n ajan. Jotta toiminta maataloudessa toteuttaisi aidosti merkittävän parannuksen, on toiminnan oltava vaikuttavampaa kuin mitä ennen muuta taloudellisen tuen kanavointiin keskittyvä YMP voi tarjota. Pidättyminen YMP:n puitteisiin ei ole tarjoa riittävää perustaa taksonomiaa.

"Ei merkittävää haittaa -kriteereissä ei tule edellyttää luopumista turvepohjaisista kasvualustoista ja turpeen käytöstä eläinten kuivikkeena. Asiaa voidaan tarkastella uudelleen myöhemmin, jos tosiasiallisesti korvaavia materiaaleja kehitetään."

Turpeen nostaminen mihin tahansa tarkoitukseen on ilmastollisesti ja muunkin ympäristön kannalta erittäin haitallista. Kuivikekäyttöön on löydettävissä turpeesta vapaita ratkaisuja, joten tämä vaikuttamistavoitteelle ei ole perusteita.

Bioenergia

"Asiantuntijaryhmän raportissa ehdotetaan myös monimuotoisuusuutta merkittävästi edistävälle bioenergialle kriteerejä. Suomi näkee, että bioenergiaan liittyvät biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien näkökulmat käsitellään raportin teknisissä arviointikriteereissä tavalla, joka johtaa toimijoiden merkittävään hallinnollisen taakkaan."

Monimuotoisuuden edistäminen voi liittyä bioenergiaan välillisesti. Esimerkiksi lehtomaisten elinympäristöjen ennallistaminen edellyttää kuusen runko- ja energiapuun poistamista varjostuksen vähentämiseksi ja tilan luomiseksi lehtipuille ja lehdon kasveille. Perusmuistion nojalla on hankala arvioida, mitä Suomi varsinaisesti haluaa viestittää, eikä tekninen raporttikaan ole erityisen selkeä tässä suhteessa. Sekä perusmuistiota että raporttiakin olisi syytä selventää ja tarkentaa.

Biomassan kerääminen energiaksi vähentää metsään jäävää biomassaa ja vaikka olisi ilmastollisesti kestävää se heikentää monimuotoisuutta. Runkopuun käyttö bioenergiaksi ei ole kestävää ilmastollisesti. Peltobioenergian laajamittainen hyödyntäminen voi olla uhka ruoantuotannolle ja sen ilmastohyöty on kyseenalainen. Näistä syistä bioenergiaksi päätyvän biomassan alkuperän selvittäminen on oleellista, vaikkakin siitä voi aiheutua lisääntynyttä hallinnollista taakkaa.

"Jos rahoitusmarkkinat tulevat käyttämään taksonomiaa, voidaan ennakoida, että bioenergiahankkeet tulevat tavoittelemaan taksonomian mukaisuutta perustuen ilmastonmuutoksen hillinnän kriteereihin. Siten on oletettavaa, että mahdolliset monimuotoisuutta koskevat kriteerit eivät

ole ensisijainen kriteeristö, jonka perusteella sähköntuotanto bioenergiasta tavoittelisi taksonomian mukaisuutta."

Suomen osalta lämmöntuotanto lienee yhtä tärkeä kuin sähköntuotanto. Joka tapauksessa 'do no significant harm' -vaatimuksen tulee täyttyä, joten monimuotoisuuskysymykset tulevat huomion kohteeksi.

"Suomen näkemyksen mukaan biologista monimuotoisuutta merkittävästi edistävän bioenergian kriteereitä ei tule myöskään käyttää muissa EU-hankkeissa, eikä niillä tule olla laajempaa vaikutusta sääntelyn kehittymiseen."

Tämä näkemys vaatisi vankkoja perusteluita, miksi bioenergian osalta monimuotoisuus ei olisi tärkeä ja mikä on vaihtoehtoinen tapa ottaa monimuotoisuus huomioon, jos taksonomian mukainen näkemys ei kelpaa.

"Kestävän rahoituksen taksonomian tulee mahdollistaa metsätalouden ja -teollisuuden tähteiden ja jätteiden sekä metsänhoitotöiden yhteydessä syntyvän pienpuun kestävän hyödyntämisen energiantuotannossa. Lisäksi kriteerien tulee mahdollistaa nestemäisten, kaasumaisten tai kiinteiden biomassojen käyttö teknologianeutraalisti."

Muistion tämä kohta vaatii tarkennuksia sen ymmärrettävyyden osalta. Ei ole itsestään selvää, että tähteiden ja pienpuun hyödyntäminen energiantuotannossa toteuttaa merkittävän tason kriteerin ilmasto- tai monimuotoisuusnäkökulmasta, varsinkin jos sille olisi hyötykäyttöä biokemian teollisuudessa korkeamman tason tuotteissa. Tässä kohtaa esitetty teknologianeutraalius biomassojen käytössä on myös epäselvä asia. Se ei ole vakiintuneessa käytössä oleva konsepti, joten sitä tulisi avata ja selostaa, mistä on kyse ja mitä sillä tavoitellaan.

"Voimassa olevaa uusiutuvan energian direktiiviä yksityiskohtaisemmat monimuotoisuuden edistämistä koskevat bioenergian kriteerit tulee asettaa jatkossakin pohjautuen kansallisiin suosituksiin ja ohjeistuksiin."

Suomen kanta tässä kohtaa on hataralla pohjalla – kuten aiemminkin muistiossa on todettu, on sääntelyn oltava yhteensopivaa. Siten myös tähän kohtaan tarvitaan EU:n yhteiset toimintasäännöt.

Liikenne

Taksonomia-asetuksessa määritetään teknisiä kriteereitä koskien laivojen teknologiaa ja rahtikuljetuksia. Pyrkimys päästöttömiin aluksiin on erittäin tervetullut ja perusteltu, ja ilmeisesti myös Suomi kannattaa sitä. Perusmuistio on kuitenkin tyytymätön rahtikuljetuksia koskeviin kriteereihin. Perusmuistion mukaan:

"Suomen tavoitteena on, että puutavaran kuljetusta merirahtina ei rajattaisi taksonomian ulkopuolelle. Puuta ei voi pitää raaka-aineena kategorisesti ei-kestävänä, koska esimerkiksi puurakentamisen voidaan katsoa sitovan hiiltä. Lastin sisältöön perustuvat kriteerit sekä muut operatiiviset vaatimukset olisivat yleisemminkin ongelmallisia, koska aluksen käyttötarkoitus voi muuttua aluksen käyttöiän aikana."

Yllä oleva muotoilu on valitettavasti varsin hämärä. Katsooko Suomi, että taksonomia edellyttää, että laivojen käyttötarkoitus määritetään jo rakentamisvaiheessa? Puurakentamista koskeva kommentti ei kata korrektisti koko metsäkäytön ketjua. Positiivinen ilmastovaikutus edellyttää, että puutuotenielun ja korvausvaikutusten summan tulisi olla suurempi kuin rakentamista varten hakatun puuston tuoma vähennys metsän hiilinieluun, mikä ei yleensä toteudu.

Suomen kannassa sivuutetaan myös teknisissä kriteereissä puun osalta tehty varaus. Kriteereissä sanotaan selvästi, että puun kuljetusta koskeva kriteeri koskee puuta, mikäli sitä ei ole toimitettu sertifioidusta, metsäkatovapaasta metsästä. Suomella ei pitäisi olla syytä vastustaa tätä kohtaa. Tutkimusten mukaan merkittävä osa kansainvälisestä puun laittomasta salamyynnistä toteutuu juuri laivakuljetuksina metsäkatoa aiheuttavista kohteista.

Perusmuistiossa kiinnitetään huomiota siihen, että merenkulkujärjestöjä ei ole kuultu kriteereitä pohdittaessa. Ilmastopaneeli yhtyy tähän huomioon.