

Asia: VN/25792/2024

1) Luonnos valtioneuvoston asetukseksi jakeluvelvoitteen joustomekanismista sekä 2) luonnos valtioneuvoston asetukseksi maankäyttösektorin toimien voimaantulosta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa seuraavaa:

Asetusluonnoksen mukaan joustomekanismin nojalla jakelijat voisivat täyttää 5,5 prosenttiyksikköä vaihtoehtoisilla päästövähennystoimilla. Joustomekanismeissa mahdollistettaisiin joustot myös maankäyttösektorin puolelle 1 prosenttiyksikön edestä. Jakeluvelvoitteen joustomekanismi pitää sisällä useita riskejä ja epävarmuuksia, eikä asetusta Suomen luonnonsuojeluliiton näkökulmasta tule antaa nykyisessä muodossaan, vaan se on palautettava valmisteluun.

Asetuksen ilmastovaikutukset:

Suomi on sitoutunut puolittamaan liikenteen päästöt vuoteen 2030 mennessä. Kuten myös vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksessa todetaan, Suomi ei ole saavuttamassa taakanjakosektorin tavoitteitaan, ja jakeluvelvoite on päästökehityksen kannalta avainasemassa. Jakeluvelvoite on keskeisin liikenteen hiilidioksidipäästöjen alentamisen keino, ja jakeluvelvoitteeseen tehdyt vähimmäistasojen muutokset heikentävät suoraan sekä liikenteen että koko taakanjakosektorin vuoden 2030 päästövähennystavoitteiden saavuttamisen mahdollisuuksia. Siksi on erittäin tärkeää, ettei jakeluvelvoitetta heikennetä joustomekanismeilla entisestään.

Samaan aikaan maankäyttösektorien nielujen heikkeneminen on Suomen ilmastopolitiikan suurin kipukohta. Toimia hiilinielun vahvistamiseksi tarvitaan välittömästi, mutta jakeluvelvoitteen joustomekanismi ei ole tähän toimiva työkalu.

On positiivista, että jakeluvelvoitelaisissa (5 d §) joustomekanismin alaisilta toimilta edellytetään, että ne tuottavat kaksinkertaisen ilmastohyödyn verrattuna yhden megajoulen dieselin aiheuttamaan kasvihuonekaasupäästöön. Vaatimuksen toteutuminen käytännössä jää kuitenkin epävarmalle pohjalle, koska mekanismia koskevassa asetuksessa esitettyjä ilmastohankkeiden laatuvaatimuksia ei määritellä riittävän tarkasti.

Koska järjestelmä on määritelty hyvin yleisellä tasolla ilman tarkkoja vaatimuksia joustomekanismin alaisille toimille, hankkeiden toteuttajille jää laaja harkintavalta sekä toteutustavan että ilmastovaikutusten arvioinnin suhteen. Tämä heikentää järjestelmän luotettavuutta ja ennustettavuutta. Asetukseen tulee sisällyttää selkeämmät vaatimukset ja niiden täsmälliset määritelmät ennen sen toimeenpanoa.

Mekanismin alaiset toimet:

Asetuksen 1§ mukaan toimet, jotka voitaisiin hyväksyä osana joustomekanismia. Pykälässä listataan sekä taakanjakosektorin (kohdat 1-3) sekä maankäyttösektorin toimia (kohdat 4-9). Lisäksi kohta 10 mahdollistaa myös muiden kuin listattujen toimien käyttöönoton osana mekanismia.

Luonnonsuojeluliiton näkökulmasta hyväksyttävät toimenpiteet tulisivat olla tarkasti määriteltyjä. Siten asetusluonnoksen §1 avoimeksi jätetty kohta 10 tulee ehdottomasti poistaa. Lisäksi Luonnonsuojeluliitto suosittelee, että jos joustomekanismi päädytään ottamaan käyttöön, sen alaiset toimet rajattaisiin taakanjakosektorille (§1 kohdat 1-3).

Luonnonsuojeluliitto katsoo, ettei maankäyttösektorin nieluja lisäämällä tule lykätä pakollisia ja kiireellisiä toimia fossiilisten päästöjen vähentämiseksi. Jouston ulottaminen maankäyttösektoriin esityksen mukaisesti vaikeuttaisi ratkaisevasti taakanjakosektorin ilmastotoimien seurantaa. Maankäyttösektorin nieluja tulisi sen sijaan vahvistaa muun muassa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman päivittämisen kautta. On myös huomionarvoista, että maankäyttösektorin toimiin liittyy epävarmuuksia niiden pysyvyyden kannalta.

Lisäksi Luonnonsuojeluliitto huomauttaa, että maankäyttösektorin toimien aikajänne tekee niiden sisällyttämisen joustomekanismiin haastavaksi. Kuten myös muistiossa todetaan, esimerkiksi metsityksen päästövähennykset toteutuvat vasta pitkän ajan kuluessa. Koska jakeluvelvoitelaki (5c §) edellyttää, että päästövähennykset ovat toteutuneet ja todennettu ennen niiden hyödyntämistä jakelijan jakeluvelvoitteen täyttämiseen, maankäyttösektorin toimien pitkä aikajänne tulee aiheuttamaan haasteita jos ne sisällytetään mekanismiin.

Puutteelliset laatuvaatimukset:

Luonnonsuojeluliiton näkökulmasta asetusluonnoksesta tekee heikon sen puutteelliset laatuvaatimukset joustomekanismin alaisille toimille. Luonnoksessa listatuille päästövähennys- ja nielutoimenpiteille ei määritellä vaatimuksia, jotka varmistaisivat toimien yhdenmukaisuuden ja yhteiset ilmastovaikutusten laskentatavat. Sen sijaan menetelmän toteutus ja ilmastovaikutusten arviointitapa voidaan asetusluonnoksen määritellä varsin vapaasti tapauskohtaisesti kullekin hankkeelle.

Laatuvaatimuksia tulee tarkentaa huomattavasti, ja niiden tulee perustua läpinäkyviin ja riippumattomasti kehitettyihin menetelmävaatimuksiin. Kuten Finnwatch osuvasti lausunnossaan toteaa, laatuvaatimusten osalta tulisi nojata olemassa oleviin kansainvälisille hiilimarkkinoille kehitettyihin menetelmäkuvauxiin (esim. Gold Standard tai Verra VCS) ja parhaillaan kehitettäviin menetelmäkuvauxiin (esim. Pariisin sopimuksen PACM-hankkeet tai pysyvien poistojen osalta EU:n hiilenpoistumien sertifiointiviitekehityksen CRCF-hankkeet).

Hiilivuodon riski (2 §, 4 §):

On huomionarvoista, että asetusluonnoksen hiilivuotoriskiä koskeva § 4 on ristiriidassa jakeluvelvoitelain kanssa. Laissa todetaan, että joustomekanismin alaisten toimien ei tule aiheuttaa kasvihuonepäästöjen kasvua tai hiilinielun pienenemistä toiminnan rajojen ulkopuolella. On siis ristiriitaista, että asetusluonnoksen 2 § mukaan hyväksymishakemukseen olisi esitettävä arvio hiilivuodon määrästä sekä sen hallinnasta. Myös asetuksen 4 § todetaan, että osana hakemusta toiminnanharjoittajan on huomioitava mahdollinen hiilivuoto ”vähentämällä päästövähennyksestä tai poistumien lisäyksestä hiilivuotoa vastaava määrä”.

Luonnonsuojeluliitto toteaa, että juuri maankäyttösektorin toimissa on merkittävä hiilivuodon riski. Maankäyttösektorin toimet tulisi tästäkin syystä jättää asetuksen ulkopuolelle. Tämä selkeyttäisi myös hakijoiden ja Energiaviraston tehtäviä.

Toimien lisäisyys (5 §):

Asetusluonnoksessa toimilta edellytetään lisäisyyttä, eli että toimella aikaansaadut päästövähennykset tai poistumien lisäykset johtuvat vaihtoehtoisen päästövähennystoimen toteuttamisesta eivätkä ulkoisista tekijöistä, ja ettei toimea toteutettaisi ilman jakeluvelvoitteen joustomekanismin kannustinvaikutusta. Tästä edellytyksestä huolimatta joustomekanismi uhkaa heikentää ilmastotoimia, sillä sen kautta saavutetut hyödyt eivät välttämättä korvaa tuotettuja

ilmastohaittoja. Luonnonsuojeluliitto huomauttaa, että taakanjakosektorilla on haastavaa löytää aidosti lisäisiä ilmastotoimia.

Pysyvyys ja kumoutumisriski (6 §, 7§)

Laissa uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä todetaan, että ilmastovaikutusten tulee olla pysyviä (5 d §, vaatimus 1). Pysyvyysvaatimus tulisi määritellä täsmällisesti asetusluonnoksessa, mutta siihen ei nykyisessä luonnoksessa viitata sanallakaan.

On huomionarvoista, ettei maankäyttösektorin hiilensidonta ole pysyvää, eikä maankäyttösektorin toimia siten tulisi sisällyttää joustomekanismiin. Jos maankäyttösektorin toimet kuitenkin päädytään sisällyttämään mekanismiin, on ensisijaisen tärkeää että toimien pysyvyyden raja-arvot määritellään asetuksessa selkeästi. Raja-arvon määrittelyssä olisi perusteltua käyttää lähtökohtana esimerkiksi valtioneuvoston julkaisema hiilimarkkinaopasta (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164604>). Oppaan mukaan käytäntö on edellyttänyt yli sadan vuoden pysyvyyttä.

Kumoutumisriskin osalta asetuksessa tulee täsmentää, kuinka pitkälle tulevaisuuteen kumoutumisriskistä on huolehdittava. Kumoutumisriskin ja kumoutumisriskireservin tulisi olla linjassa pysyvyysvaatimusten kanssa, eli kattaa vastaavasti yli sadan vuoden ajanjakso. Kuten muistiossa todetaan, kansainvälisissä hiilimarkkinastandardeissa tyypillisesti toimintaan osallistujien on tehtävä arvio kumoutumisriskistä, johon sisältyy suunnitelma riskin minimoimisesta, sekä arvioinnin pohjalta esitetään riskiluokitus. Riskiarviointia ei kuitenkaan asetuksessa edellytetä hakemuksen yhteydessä joustomekanismin 'rajatun luonteen' vuoksi, vaan hakijan tulee ainoastaan esittää perusteltu arvio kumoutumisriskin merkittävydestä. Luonnonsuojeluliiton näkökulmasta asetukseen tulee lisätä kirjaus riskiarvoinnin edellyttämisestä.

6§ kohtaa tulee myös tarkentaa. Nykyinen muotoilu "Energiavirasto voi hylätä" kumoutumisriskihallinnan osalta riittämättömän hankkeen tulee korjata muotoon "Energiaviraston tulee hylätä". Lisäksi läpinäkyvyyden vuoksi myös kumoutumisriskireservistä tulisi tehdä avoin, ja pykälän 1 kirjaus "kumoutumisriskireserviä hallinnoisi ja siihen pääsisi käsiksi vain Energiavirasto" tulee tältä osin muuttaa.

Kaksoislaskennan riski ja läpinäkyvyys:

Luonnonsuojeluliitto on huolissaan esitysluonnoksen esittämän järjestelmän läpinäkyvyydestä. Jos joustomekanismin alaisia toimia ei listata julkisesti ja avoimesti, järjestelmä on altis kaksoislaskennalle eikä järjestelmän ilmastovaikutuksia olisi mahdollista arvioida

ulkopuolisten ja riippumattomien tahojen toimesta. Kaksoislaskenta tarkoittaisi käytännössä sitä, että yksittäisen toimen ilmastovaikutus laskettaisiin useampaan eri paikkaan, esimerkiksi kahdelle eri yritykselle.

Lain uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä muutoksen yhteydessä siihen lisättiin lausuntopalautteen perusteella 5 f § ja siihen seuraava kohta: "Energiaviraston on julkaistava verkkosivuillaan vuosittain tiedot hyväksyttyjen päästövähennystoimien hanketyypeistä." Luonnonsuojeluliitto pitää lisäystä tärkeänä mekanismin avoimuuden kautta. Kirjaus tulisi sisällyttää myös asetukseen, ja sitä tulee tarkentaa. Energiaviraston tulisi kehittää kattava julkinen rekisteri, josta on mahdollista nähdä julkisesti joustomekanismin alaiset hankkeet sekä ajantasaiset tiedot niiden ilmastovaikutuksista, todentamisesta ja valvonnasta. Tämä auttaisi kaksoislaskennan riskin minimoimisessa.

Toimien todentaminen:

Luonnonsuojeluliitto huomauttaa, että joustomekanismin alaisten toimien todentaminen tulee olemaan haastavaa ja vaatimaan valtavia resursseja. Kuten myös muistiossa todetaan, tällä hetkellä Suomessa ei ole sellaisia todentajia, jotka voisivat todentaa joustomekanismin päästövähennystoimia. Voidakseen toimia joustomekanismin todentajana, tulisi yrityksen hakea hyväksyntää Energiavirastolta. Koska todentajia ei nykyisellään ole, tahojen kouluttaminen tulee vaatimaan mittavia resursseja. Myös Energiavirasto on aiemmassa lausunnossaan todennut, että puutteelliset resurssit, korkeat päätösmaksut, ruuhkautuva hakemustilanne ja mahdollinen puute todentajista ja asianmukaisesta valvonnasta tulevat vaikeuttamaan joustomekanismimallin toteutumista käytännössä.

Resurssien tarvetta ja todentajien työtakkaa lisää osaltaan se, että asetusluonnokseen sisältyvä hankkeiden joukko on laaja ja hyvin epämääräisesti määritelty.

Luonnonsuojeluliitto suosittelee myös tästä näkökulmasta, ettei asetusta joustomekanismista nykymuodossaan annettaisi. Jos mekanismi päädytään ottamaan käyttöön, sen alaisia toimia tulisi rajata ja niiden määrittelyä tarkentaa huomattavasti. Tämä selkeyttäisi järjestelmää ja myös keventäisi todentajien työtaakkaa.

Sundström Edda
Suomen luonnonsuojeluliitto ry

