

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

Luonnonvarakeskuksen asiantuntijalausunto

Lausunto 21.3.2025

Asia: VN/25792/2024 Luonnos valtioneuvoston asetukseksi 1) jakeluvelvoitteen joustomekanismista sekä 2) maankäyttösektorin toimien voimaantulosta.

1. Tausta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Luonnonvarakeskukselta lausuntoa aiheesta VN/25792/2024: 1) Luonnos valtioneuvoston asetukseksi jakeluvelvoitteen joustomekanismista sekä 2) luonnos valtioneuvoston asetukseksi maankäyttösektorin toimien voimaantulosta.

2. Lausunto

2.1 Yleistä

Luonnonvarakeskus ei ole aiemminkaan kannattanut yleisen jakeluvelvoitteen sekä lisävelvoitetasojen laskemista tai seuraamusmaksujen alentamista, eikä myöskään jakeluvelvoitteen joustomekanismin käyttöönottoa.

Fossiilisten päästöjen nopea vähentäminen ja käytännössä niiden nollaaminen on ainoa mahdollisuus hiilineutraaliuden saavuttamiseksi. Sähkön- ja lämmöntuotannon sekä teollisuuden siirtyessä käyttämään yhä enemmän fossiilitonta energiaa, liikenteestä on muodostumassa suurin fossiilisia päästöjä tuottava toimiala. Nykyisetkään liikenteen päästövähennystavoitteet eivät riitä

päästöjen nollaamiseen 2035 mennessä, ja tavoitteiden heikentäminen siirtää hiilineutraaliuden saavuttamista yhä kauemmas.

Maankäyttösektorin nieluja ei lähtökohtaisesti pitäisi käyttää fossiilisten päästöjen kompensointiin, eikä nielujen toteuttaminen saa hidastaa fossiilista irtautumista ja fossiiliriippuvuuden purkamista. Koska metsien hiilinielun voidaan odottaa heikkenevän lähitulevaisuudessa metsien ikärakenteesta johtuvan kasvun heikkenemisen ja luonnonpoistuman lisääntymisen sekä kiihtyvien maaperän päästöjen seurauksena, on entistä tärkeämpää nopeuttaa fossiilisten päästöjen vähentämistä. Jakeluvelvoitteen heikentäminen tai joustomekanismin käyttöönotto eivät palvele näitä tavoitteita.

2.2 Joustomekanismimalli

Jakeluvelvoitteen joustomekanismin sijaan taakanjako- ja maankäyttösektorin toimia tulisi edistää ensisijaisesti muuta kautta. Koska joustomekanismiin tulisi ottaa mukaan vain pysyviä päästövähennyksiä, on vaihtoehtoja vähän. Esimerkiksi vaikka 3NOP-lisäaineen käyttö nautojen metaanipäästöjen vähentämisessä olisi toimenpiteenä pysyvä, sen lisäinen ilmastovaikutus ei ole pysyvä, koska metaanin ilmastoa lämmittävä vaikutus on joka tapauksessa lyhytaikainen. Maaperän tai kasvillisuuden hiilensidontaan tai maaperän päästöjen vähentämiseen liittyvät toimenpiteet eivät myöskään täytä pysyvyyssuhteita. EU:n CRCF-asetus selkeästi määrittelee nämä toimenpiteet ei-pysyviksi. Nykyisin käytettävistä hiilenpoistokeinoista pysyvyyssuhteiden täyttävät ainoastaan teknologisten hiilinielujen (BECCS, DACCS) avulla toteutetut hiilivarastot, sekä mahdollisesti lausunnolla olevassa asetusluonnoksessa hyväksyttäväksi joustomekanismitoimeksi esitetty biohiili (biohiilen käyttö maanparannusaineena). Joustomekanismin toteuttamisessa olisi välttämätöntä pitäytyä CRCF-kriteerit täyttävissä toimenpiteissä erityisesti hiilimarkkinoita silmällä pitäen. Kaksinkertaisen päästövähennyksen vaatimus maankäytön toimenpiteille ei siis riitä poistamaan pysyvyyssuhteiden asettamia vaatimuksia.

Myös Suomen tulkinta päästökompensaatioiden kaksoislaskentasäännöstä lähtökohtaisesti estää maankäyttösektorin toimien käyttämisen jakelijan päästöjen kompensoimisessa, koska nämä toimet ovat joka tapauksessa osa maankäyttösektorin kansallisia tavoitteita, ja niiden huomioiminen myös jakelijan hiilitaseessa olisi kaksoislaskentaa. Jakelija ei siis voi tehdä päästöjen kumoamisväitettä, jos päästövähennys huomioidaan myös LULUCF-sektorin tavoitteissa.

Erityisesti maankäyttösektorin toimenpiteet ovat pääsääntöisesti kustannustehokkuudeltaan hyvin kilpailukykyisiä suhteessa arvioituun 300–1000 €/tCO₂-ekv hintaan biopolttoaineissa, mikä voi lisätä joustomekanismin käytön houkuttelevuutta. Asetusluonnoksessa ilmastohankkeille ei kuitenkaan aseteta vähimmäislaatuvaatimuksia tai määritellä täsmällisiä menetelmiä ilmastovaikutusten laskemiseksi. Nykymuodossaan asetus antaa toimijoille laajat vapaudet hankkeiden toteuttamiseen ja ilmastovaikutusten arviointiin, jolloin lopputuloksen laatu ja mekanismin tuottamat päästöhyödyt tai -haitat riippuvat voimakkaasti sekä riippumattomien todentajien että valvovien viranomaisten asiantuntemuksesta. Asetuksen muistion mukaan Suomessa on verrattain vähän todentajaorganisaatioita ja -henkilöitä suhteessa tarpeeseen, mikä voi muodostua merkittäväksi haasteeksi joustomekanismijärjestelmän käytännön toimivuudelle ja luotettavuudelle.

Asetusluonnos ei sisällä kirjauksia asiakirjojen julkisuudesta tai hyväksymishakemusten ja todentajan lausuntojen julkaisemisesta. Joustomekanismin uskottavuuden ja ilmastohyötyjen todentamisen varmistamiseksi tulisi säätää keskeisten tietojen julkisesta arvioitavuudesta tai ohjeistaa viranomaisia julkaisemaan riittävät yhteenvedot toimien vaikutuksista. Julkinen rekisteri olisi keino ehkäistä kaksoislaskentaa ja parantaa läpinäkyvyyttä. Lisäksi se voisi tuottaa tarpeellista tietoa päätöksentekijöille, virkahenkilöstölle, tutkijoille ja yksityiselle sektorille.

Asetusluonnos on hiilivuodon osalta ristiriidassa jakeluvetoilain kanssa: laki edellyttää, ettei vaihtoehtoinen päästövähennystoimi saa aiheuttaa kasvihuonekaasupäästöjen lisääntymistä tai hiilinielujen pienenemistä toimen ulkopuolella, kun taas asetus sallii hiilivuodon, mikäli sen määrä arvioidaan ja vähennetään laskennallisesti. Tämä poikkeama ei ole linjassa lain yksiselitteisen kieltoehdon kanssa.

3. Yhteenveto

Yhteenvetona Luonnonvarakeskus toteaa, että joustomekanismi heikentää ilmastotoimia, sillä saavutetut hyödyt eivät korvaa tuotettuja ilmastohaittoja. Liikenteessä esitys kasvattaa fossiilisen polttoaineen osuutta ja hidastaa liikenteen sähköistymistä, ja taakanjakosektorin muilta osilta on haastava löytää lisäisiä ilmastotoimia. Myöskään maankäyttösektorilla tuotetut toimet eivät olisi lisäisiä eikä pysyviä.

Luonnonvarakeskus haluaa korostaa, että vaadittavien ilmastotoimien toteutumisen kannalta liikenteen päästöjen vähentäminen ja muut taakanjakosektorilla toteutettavat päästövähennykset eivät ole vaihtoehtoisia, vaan ne kaikki on välttämätöntä toteuttaa. Tämän vuoksi jakeluvetoilain täyttäminen rahoittamalla muita vähennystoimia ei tuota lisäisiä ilmastotoimia. Joustomekanismin todentamiskustannukset voivat myös nousta korkeiksi.

Lopuksi, asetusluonnoksen epäselvät pysyvyyden ja lisäisyyden määritelmät sekä puutteelliset laatuvaatimukset uhkaavat mahdollistaa järjestelyt, joissa fossiiliset päästöt liikenteessä kasvavat ilman todellisia, todennettavia ilmastohyötyjä – heikentäen ilmastopolitiikan uskottavuutta ja vaikuttavuutta.

