

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

WWF kiittää mahdollisuudesta lausua työ- ja elinkeinoministeriölle ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1) Luonnos valtioneuvoston asetukseksi jakeluvelvoitteen joustomekanismista

Yleisiä huomioita asetusluonnoksesta

WWF kiittää, että asetusluonnoksessa käsitellään päästövähennystoimien luotettavuutta parantavia periaatteita, kuten lisäisyyttä, pysyvyyttä ja todennettavuutta. Asetusluonnoksessa on kuitenkin vielä huomattavia puutteita, joten valmistelua on jatkettava.

WWF suhtautui varauksellisesti joustomekanismin lainvalmistelun aikana ja asetusvaihe on vahvistanut epäilyjä. Haluamme tässä vaiheessa muistuttaa muun muassa siitä, ettei asetuksessa esitetä mitään mekanismia, joka varmistaisi sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulman toteutumisen. Polttoaineita myyvät yritykset päättäisivät esimerkiksi siitä, mihin asuinrakennusten energiatehokkuutta parantavat korjaushankkeet tai lämmitystaparemontit kohdistetaan.

Lain mukaan Energiaviraston päätökset joustomekanismiin hyväksyttävistä toimista kuuluvat muutoksenhaun piiriin. Tämä on erittäin tärkeää järjestelmän uskottavuuden kannalta. WWF:n mielestä laaja läpinäkyvyys on edellytys joustomekanismin käyttöönotolle. Ilman julkista tietoa ei voida varmistua siitä, ettei samaa päästövähennystoimea myydä sekä jakeluvelvoitteeseen että toiselle yritykselle vapaaehtoiseksi hyvitystoimeksi. Läpinäkyvyyden lisäämiseksi Energiavirastolle tulee asettaa velvoite luoda julkinen rekisteri, joka sisältää Energiaviraston hyväksymät

päästövähennystoimien hyväksymishakemukset liitteineen. Myös jakelijoiden kasvihuonekaasujen vapautumistapahtumia koskevat ilmoitukset, todentajien tiedot sekä todentajien lausunnot tulee julkaista.

Tarkempia pykäläkohtaisia kommentteja:

Hyväksyttävät joustomekanismitoimet (1 §)

WWF esittää, että asetusluonnoksen ensimmäisestä pykälästä poistetaan kohta 10, joka mahdollistaa muut kuin 1–9 kohdassa mainitut päästövähennys-, hiilensidonta- ja hiilivaraston ylläpitotoimet taakanjako- ja maankäyttösektorilla. Nyt valmistellaan asetuksen ensimmäistä versiota, jossa täytyy taata selvät pelisäännöt vaihtoehtoisten päästövähennystoimien toteuttamiselle. Asetukseen ei pidä tässä vaiheessa lisätä kohdan 10 kaltaista kaatoluokkaa. Hyväksyttävien toimien listaa voidaan myöhemmin saatujen kokemusten perusteella laajentaa, mikäli uusia toimivia päästövähennystoimia kehitetään ja mikäli järjestelmän valvonta on osoitettu riittäväksi.

WWF ei hyväksy joustomekanismin ulottumista maankäyttösektorille. Asetusluonnoksen 1. pykälän kohdat 4–6 ja 9 liittyvät maankäyttösektorilla tilastoitaviin päästöihin tai poistoihin, joten niiden toimeenpano vaatii erillistä asetusta. Emme kannata erillisen asetuksen hyväksymistä tässä vaiheessa. Lainsäädännön ymmärrettävyyden kannalta olisikin suotavaa tässä vaiheessa poistaa maankäyttösektorin toimia koskevat kohdat tästä asetuksesta. Korostamme, että erityisesti näiden toimien lisäisyyden ja pysyvyyden varmistamiseen liittyy perustavanlaatuisia riskejä, joita asetusluonnoksen pykälät eivät riittävällä tavalla ratkaise.

Lisäksi WWF haluaa kiinnittää huomiota siihen, että jakeluvelvoitelaki (5 f §) edellyttää, että päästövähennykset ovat toteutuneet ja todennettu ennen niiden hyödyntämistä jakelijan jakeluvelvoitteen täyttämiseen. Kuten asetusluonnoksen muistiossakin todetaan, saattavat metsityshankkeet olla haastavia jakeluvelvoitteen näkökulmasta, sillä metsitetyt kohteet alkavat tuottamaan päästövähennyksiä vasta pitkän ajan kuluessa. Siinä tilanteessa EU:n fossiilisten polttoaineiden päästökauppa (ETS2) on kenties jo tehnyt biokomponenttien jakeluvelvoitteen tarpeettomaksi. WWF huomauttaa, että sama haaste pätee yleisemminkin maankäyttösektorin toimiin.

Lisäksi WWF huomauttaa, että vaihtoehtoisten päästövähennystoimien toteutusmenetelmille ja ilmastovaikutusten laskennalle ei ole asetettu tarkkoja ja yhtenäisiä vaatimuksia. Koska nyt ollaan luomassa täysin uutta järjestelmää, on erityisen tärkeää varmistaa, että saman kategorian päästövähennystoimissa käytetään samoja menetelmiä ja toimien ilmastovaikutukset lasketaan samalla tavalla.

Jakelijan joustomekanismia koskeva hyväksymishakemus (2 §)

WWF pitää tärkeänä, että asetuksessa täsmennetään jakelijoiden olevan vastuussa hankkeiden suunnittelusta ja toteuttamisesta, vaikka toimenpiteet toteuttaisivat joku muu kuin jakelija. Tämä on olennaista järjestelmän luotettavuuden ja toimivuuden kannalta.

Kaksoislaskennan riskin vähentämisen kannalta on hyvä, että toimen tarkka sijainti tulee ilmoittaa hyväksymishakemuksessa. Tämän periaatteen toimeenpanoa ei kuitenkaan ole riittävän hyvin selostettu muistiossa. Epäselväksi jää muun muassa se, miten asuinrakennusten energiatehokkuutta parantavien korjaushankkeiden sijainti ilmoitetaan hakemuksessa. Kohteita voi olla satoja tai jopa tuhansia.

Asetuksen mukaan hyväksymishakemukseen tulee myös sisällyttää kuvaus ja perustelut toimen uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007) 5 d §:n 2–4 momentissa tarkoitettujen vaatimusten täyttymisestä. Lain mukaan toimen ilmastovaikutuksen on oltava kaksinkertainen verrattuna yhden megajoulen dieselin aiheuttamaan kasvihuonekaasupäästöön. WWF katsoo, että asetusluonnokseen sisältyvät laatuvaatimukset eivät riittävän hyvin takaa lain vaatimusten täyttymisen.

Perusskenaario (3 §)

Perusskenaarion asettamiseen tarjotaan asetusluonnoksessa kolme mahdollista lähestymistapaa, joiden lisäksi annetaan mahdollisuus käyttää jotakin muuta tapaa. Mikäli jakelija käyttää perusuraskenaarion laatimisessa muuta kuin esitettyjä kolmea tapaa, tulee hakemuksessa asetusluonnoksen mukaan esittää riittävän tarkka kuvaus muun muassa perusskenaarion asettamiseen käytetyistä oletuksista, laskentamenetelmistä sekä epävarmuustekijöistä. Asetusta tulee täsmentää siltä osin, että edellä kuvatut vaatimukset vaaditaan aina huolimatta siitä, mitä tapaa jakelija käyttää.

Hiilivuodon välttäminen (4 §)

WWF huomauttaa, että asetusluonnos (2 § ja 4 §) on ristiriidassa jakeluvuotoilain (5 d § 4 mom.) kanssa. Jakeluvuotoilain mukaan kasvihuonekaasupäästövähennemän tulee olla sellainen, ettei toimi aiheuta kasvihuonepäästöjen kasvua tai hiilinielun pienenemistä toiminnan rajojen ulkopuolella. Asetusluonnoksen 2 § mukaan hyväksymishakemukseen olisi esitettävä arvio hiilivuoden määrästä ja kuvaus hiilivuoden hallinnasta. Näiden tietojen perusteella Energiaviraston tulisi pystyä hylkäämään kaikki sellaiset toimet, joissa hiilivuotoa ei pysty ehkäisemään. Lain ehdottomasta kiellosta huolimatta asetusluonnokseen on lisätty 4 §, ilmeisesti ratkaisemaan tilanteita, jossa hiilivuotoa kuitenkin esiintyisi. Koska asetuksen 2 § viittaa toiminnanharjoittajan hakemukseen, voidaan olettaa, että 4 § on luotu tarkentamaan Energiaviraston roolia hyväksymisprosessissa. Asetusluonnoksen mukaan Energiaviraston tulee toiminnanharjoittajan antamien tietojen pohjalta arvioida, voiko sittenkin ilmetä lainvastaista hiilivuotoa ja tarvittaessa päättää miten paljon päästövähennystoimien tuloksesta pitää sen perusteella vähentää. WWF katsoo, että ehdotettu menettely voi osoittautua äärimmäisen työlääksi ja ehdottaa sen sijaan suoraviivaisempaa prosessia, jossa hiilivuotoriskitoimia ei hyväksyttäisi.

Lisäisyys (5 §)

Asetusluonnoksen 5 §:llä toimeenpantaisiin lain (5 d § 4 mom. 1 kohta) vaatimuksen toimen lisäisyydestä. Asetusluonnoksen muotoilu on – perustelumuiston tuella – oikeansuuntainen, mutta WWF ennakoi, että tämän pykälän toimeenpano tulee osoittautumaan erittäin haastavaksi, sillä sääntely-ympäristö muuttuu jatkuvasti. Toimi, joka perustellusti todetaan lisäiseksi tiettyinä ajankohtana, voi jo seuraavana vuotena sisältyä perusuraan. Näin ollen eri toiminnanharjoittajat voivat saada Energiavirastolta erilaisia ratkaisuja samankaltaisista toimista.

Toinen - huomattavasti vakavampi - skenaario on, että jakeluvelvoitteeseen hyväksytyt toimet saavat erityisen aseman Suomen ilmastopolitiikassa. Suomeen ei pidä luoda mekanisme, jossa toiminnanharjoittajat voisivat vaatia, ettei uutta sääntelyä kohdisteta joustomekanismiksi hyväksytyihin päästöjenvähentämistoimiin. Poliittista harkintaa ei pidä kahlita.

Muistiossa ei ole WWF:n mielestä riittävästi analysoitu miten taakanjakosektorin päästökauppa (ETS2) vaikuttaa lisäisyysvaatimuksen toimeenpanoon.

WWF toteaa, että jakeluvelvoitelain lisäisyysvaatimus on yksi painava syy sille, ettei joustomekanismeja tule tässä vaiheessa ulottaa maankäyttösektorille.

Kumoutumisriskin hallinta (6 §, 7 §)

WWF muistuttaa, että jakeluvelvoitelain (5 d § 4 mom. 1 kohta) mukaan vaihtoehtoisten päästövähennystoimien on oltava pysyviä. Koska täydellistä pysyvyyttä on käytännössä vaikea määrittää tarkasti, esitetään asetusluonnokseen (6 §) kumoutumisriskin hallintaan käytettävää mekanisme. Vastaavaa mekanisme on jo sovellettu muissa vastaavissa järjestelmissä, kuten Pariisin Sopimuksen markkinamekanismeissa (art 6.4) sekä EU:n CRCF-asetuksessa.

Kumoutumisriskireservin käyttöönotto vaatii erittäin järeitä menetelmiä riskiarvioinnissa ja niihin liittyy aina subjektiivisia osia. Siksi käytettävät menetelmät ja vaatimukset tulee julkaista Energiaviraston julkisessa rekisterissä (ks. kohta 2 Valitusoikeus ja järjestelmän läpinäkyvyyttä).

WWF esittää, että asetuksen 6 §:n 2 momentti muutetaan muotoon:

Jos kumoutumisriski on merkittävä tai jos riskin minimoiminen tai estäminen ei ole riittävää, Energiaviraston tulee hylätä jakelijan hyväksymishakemus.

WWF mielestä asetuksessa ei ole riittävän tarkasti määritelty kuinka pitkään kumoutumisriskistä on huolehdittava. Tätä olisi syytä täsmentää 6 §:n 1 momentissa. WWF arvioi, että asetuksen 7 § on kumoutumisriskin hallinnassa keskeinen. 7 §:n 3 momentin mukaan Energiavirasto palauttaa kaikki kumoutumisreserviin siirretyt yksiköt päästövähennystoimien toimikauden päättyessä. WWF huomauttaa, että toimikautta ei ole määritelty tarkemmin laissa eikä asetuksessa.

2) Luonnos valtioneuvoston asetukseksi maankäyttösektorin toimien voimaantulosta

WWF vastustaa maankäyttösektorin toimien voimaantuloa. Jakeluvelvoitelain tarkoituksena on vähentää päästöjä nimenomaan liikenteessä. Liikenteen päästövähennystavoitteita ei tule vesittää toteuttamalla vaihtoehtoisia toimia maankäyttösektorilla.

WWF pitää erittäin tärkeänä, että luonnollisia nieluja vahvistetaan ja rahoitusta nieluja vahvistaviin toimiin lisätään. Nielujen lisääminen ei kuitenkaan saa tapahtua fossiilipäästöjen vähentämisen kustannuksella, kuten joustomekanismin maankäyttösektorin toimilla ollaan tekemässä.

Nordman Bernt
WWF Suomi - Elina Erkkilä, suojelujohtaja