Pohjois-Pohjanmaan ELY

Lausunto

21.03.2025

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

ELY-keskusten valtakunnallinen ilmastoyksikkö kiittää mahdollisuudesta lausua kahdesta jakeluvelvoitteen joustomekanismia tarkentavasta valtioneuvoston asetusluonnoksesta. Keskitymme lausunnossamme maankäyttösektoria ja maataloussektoria koskeviin toimiin.

Jakeluvelvoitteen joustomekanismilla ei suoranaisesti edistetä ilmastotavoitteita tai kokonaisuudessaan hillitä ilmastonmuutosta, mutta mekanismilla voi olla merkitystä maankäyttösektorin ja maatalouden vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden pilotoijana sekä vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden lainsäädännön ja hyvien käytäntöjen kehittymisessä. Toteutuessaan joustomekanismin toimet voisivat edistää maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman tavoitteita sekä laajemminkin Suomen maankäyttösektorin ja maataloussektorin päästöjen vähentämistä ja poistumien kasvattamista. Markkinaehtoiset toimintamallit olisivat tärkeitä ennen kaikkea hiilimarkkinoiden pilotoinnin näkökulmasta, jotta yrityksiltä tulevaa rahoitusta ilmastotoimenpiteiden toteuttamiselle maankäyttösektorilla voitaisiin lisätä.

ELY-keskusten valtakunnallinen ilmastoyksikkö kuitenkin toteaa, että asetusluonnoksessa ehdotetun joustomekanismin hyödyntämisen monimutkaisuus ja tarkkojen määritelmien puute vaikeuttavat markkinoiden kehittymistä. Tämä lisää epävarmuutta, jolloin jää epäselväksi, onko mekanismi houkutteleva ja missä määrin tai milloin sen hyödyntäminen voisi olla kannattava polttoaineen jakelijoille.

Lainsäädännöllä voitaisiin nopeuttaa kansallisten maankäyttösektorin hiilimarkkinoiden arvoketjun kehittymistä. Valmistelumuistiossa todetaankin, että joustomekanismin hyödyntämisen

kehittyminen vaatisi ensin FINASin akkreditoimia ja Energiaviraston hyväksymiä päästövähennystoimien todentajia. Joustomekanismin avulla todentajille voitaisiin luoda kannustimet hakea FINAS-akkreditointia, jolloin EU:n hiilenpoistojen sertifiointikehikon vaatimia kolmannen osapuolen arvioijia voisi olla nopeammin saatavilla.

ELY-keskusten valtakunnallinen ilmastoyksikkö korostaa, että jakeluvelvoitteen joustomekanismia tarkentavassa asetuksessa tulisi määritellä selkeät ja yhteismitalliset kriteerit, jotta toimenpiteiden yhdenmukainen arviointi voitaisiin toteuttaa. Tarkentavassa asetuksessa olevien kriteerien valmistelussa tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida tulevat EU:n hiilenpoistojen sertifioinnin asetuksen tekniset kriteerit, jotta kestävien hiili- ja hiiliviljelymarkkinoiden kehittymistä ei hidasteta luomalla rinnakkaisia kansallisia markkinoita maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteille.

Seuraavassa muutamia nostoja jakeluvelvoitteen joustomekanismin asetusehdotuksesta.

1 § käsittelee hyväksyttäviä joustomekanismitoimia. Metsiin liittyvissä toimissa, kuten metsitys, metsälannoitus ja kiertoaikojen pidennys, päästövähennyksen tuottaminen kestää pitkän ajan, jolloin on kyseenalaista, kannattaako polttoaineiden jakelijoiden odottaa, jotta he saavat päästövähennykset hyödynnettyä. Useille metsätoimenpiteille myös selkeän perusskenaarion määrittäminen on vaikeaa, jolloin toimenpiteiden lisäisyys ja pysyvyys voivat jäädä tulkinnanvaraiseksi, lisäten näin toimenpiteisiin liittyviä epävarmuuksia sekä toimijoille että viranomaisille. Koska useiden metsätoimenpiteiden ilmastovaikutukset toteutuvat vasta pitkällä aikavälillä, muodostuu myös riski toivottujen ilmastovaikutuksien kumoutumisesta.

Katsomme, että ruokinnalliset keinot kotieläinten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, eli käytännössä tällä hetkellä 3-NOP-lisäaineen käyttäminen lypsylehmien metaanipäästöjen vähentämiseksi, on seosrehuruokintaa käyttävillä lypsykarjatiloilla (pl. luomutilat) nopeasti metaanipäästöjä vähentävä ja suhteellisen helposti todennettava toimi, joka edistää myös keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman tavoitetta. Tutkimukset Luonnonvarakeskuksen vetämässä IRMA-hankkeessa osoittavat, että 3-NOP-lisäaine vähentää metaanipäästöjä myös suomalailla maitotiloilla. Hankkeen suosituksen mukaisesti lisäaineen käyttö kannattaa ohjata seosrehutiloille, koska jatkuva lisäaineen saanti toteutuu seosrehuruokinnassa, mutta ei erillisruokinnassa.

Turvemaiden pohjavedenpinnan säätely ja nostaminen on tehokas keino vähentää päästöjä etenkin maatalousmailla ja entisillä turvetuotantoalueilla, mutta vedenpinnan korkeuden seuraaminen ja todentaminen asettavat haasteita. Ojitettujen turvemaametsien ennallistaminen puuttomiksi soiksi ei taas laskutavasta riippuen todennäköisesti vähennä ilmastopäästöjä lyhyellä aikavälillä. Muissa tapauksissa näemme vedenpinnan säätelytoimenpiteessä kuitenkin hyvän pilotointimahdollisuuden.

Biohiilen käyttö maanparannusaineena on toistaiseksi kallista ja viljan viljelyssä sen käyttö maanparannusaineena ei välttämättä tällä hetkellä ole taloudellisesti kannattavaa, koska mahdolliset satohyödyt tulevat vasta jonkin ajan kuluttua. Jakeluvelvoitteen joustomekanismin

tyyppiset ohjauskeinot voisivat tehdä biohiilen hyödyntämisen maanomistajille taloudellisesti kannattavammaksi. Tässä tapauksessa tulisi kuitenkin huomioida lisäisyyden määrän arviointi, eli olisiko biohiilen lisääminen pitkällä aikavälillä taloudellisesti kannattava investointi ilman joustomekanismin luomaa markkinaa. Tämä esimerkki kuvastaakin lisäisyyden määrittelyn haasteita, joista lausumme lisäisyyttä käsittelevän asetusluonnoksen viidennen pykälän yhteydessä.

3 § käsittelee perusuraskenaariota. Perusuraskenaarion muodostaminen maankäyttösektorin ilmastoimille on erittäin haastavaa, koska toteutuvat päästöt ja poistumat riippuvat voimakkaasti ilmasto- ja sääolosuhteista, jotka vaikuttavat esimerkiksi puuston kasvuun. Toimenpiteistä kotieläinten ruokinnalliset keinot sekä turvemaiden pohjavedenpinnan säätely ja nostaminen olisivat perusskenaarion määrittämisen näkökulmasta yksinkertaisimpia toteuttaa. Riittävän tarkkojen mutta yksinkertaisten perusskenaarioiden määrittäminen olisi tärkeää, jotta toimenpiteiden toteuttaminen ja siihen liittyvät viranomaisprosessit olisivat mahdollisimman houkuttelevia toimijoille sekä yksiselitteisiä niin toimijoille kuin viranomaisillekin.

4 § käsittelee hiilivuodon välttämistä, jonka arvioiminen on lisäisyyttäkin monimutkaisempaa, lisäten eri toimenpiteiden välistä tulkinnanvaraisuutta ja hallinnollisia kustannuksia arvioinnissa. Hiilivuodon määrittämiseksi tarvitaan erilaisten skenaarioiden tuottamista, joiden laajuus, niin ajassa kuin paikassa, vaihtelee eri toimijoiden toteuttamana ilman selkeää ohjeistusta. Hiilivuodon määrittämisessä tarvitaan kansainvälisten arvoketjujen ympäristövaikutuksien arviointia, joihin kuuluu paljon erilaisten lähtöoletuksien tekemistä arvioinnin toteuttamiseksi. Nämä arviot sisältävät huomattavaa epävarmuutta, joten hiilivuodon määrittämistä tulisi rajata ja selkeyttää tarkentavassa asetuksessa, jotta hiilivuodon välttämistä voitaisiin arvioida yhdenmukaisemmin sekä yhteisten toimintamallien pohjalta.

5 § käsittelee lisäisyyttä. Lisäisyyden todentaminen on osassa toimenpiteitä, erityisesti metsälannoituksen ja kiertoajan pidentämisen osalta, haastavaa ja riippuu voimakkaasti perusuraskenaariosta. Perusskenaarioiden määrittämiseen tulisi kehittää läpinäkyvät kriteerit, jotta toimenpiteiden auditoijat ja arvioijat voisivat toimia yhdenmukaisesti. Tämä vähentäisi myös toimenpiteisiin liittyvää epävarmuutta, niin ilmastohyötyjen kuin niiden soveltuvuuden osalta, ja lisäisi toimenpiteiden mielekkyyttä.

6 § käsittelee kumoutumisriskiä. Ilmastonmuutoksen edetessä luonnonoloista riippuvien olevien toimenpiteiden kumoutumisriski kasvaa ajan myötä. Kumoutumisriskin minimointi- tai estämistoimet esimerkiksi metsissä ovat erittäin haastavia, ja ne tulisi määritellä tarkemmin.

ELY-keskusten valtakunnallinen ilmastoyksikkö näkee, että markkinapohjaisten mekanismien kehittäminen olisi tärkeää, jotta yksityiselle sektorille luotaisiin kannustimet ja markkinat maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteiden toteuttamiselle. Uusien toimintamallien ja rahoituskanavien löytäminen on tärkeää, jotta maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman päästövähennystoimenpiteitä voitaisiin toteuttaa

laajemmin. Jakeluvelvoitteen joustomekanismilla voi olla rooli ennen kaikkea maankäyttösektorin ja maatalouden vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden pilotoijana ja edistäjänä, vaikka sen vaikutukset kansallisen hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseksi eivät kokonaisuudessaan olisikaan välttämättä kasvihuonekaasupäästöjä vähentäviä.

Lausunnon valmistelijat:

Johtava ilmastoasiantuntija Paula Ollila, ilmastoasiantuntija Pentti Linnamaa ja ilmastoasiantuntija Antti Miettinen

Syvälä Riitta
Pohjois-Pohjanmaan ELY

Ollila Paula
Pohjois-Pohjanmaan ELY - Valtakunnallinen ilmastoyksikkö