

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 ympäristökeskuksen lausunto

Suomen ympäristökeskus (Syke) kiittää mahdollisuudesta lausua 1) luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi jakeluvelvoitteen joustomekanismista sekä 2) luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi maankäyttösektorin toimien voimaantulosta. Jakeluvelvoitelakiin on nykyisellään sisällytetty joustomekanismi, jolla jakelija voi täyttää jakeluvelvoitetta enintään 5,5 prosenttiyksiköllä rahoittamalla Suomessa toteutettavia muita vaihtoehtoisia päästövähennystoimia ensisijaisesti taakanjakosektorilla. Maankäyttösektorin päästövähennystoimilla voidaan täyttää 5,5 prosenttiyksiköstä enintään 1 prosenttiyksikkö. Toimilta edellytetään, että ne tuottavat kaksinkertaisen hyödyn verrattuna yhden megajoulen dieselin aiheuttamaan kasvihuonekaasupäästöön. Alla Suomen ympäristökeskus lausuu luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi jakeluvelvoitteen joustomekanismista. Lausuttavat seikat ovat asetusluonnoksen asiajärjestyksessä.

1 §. Hyväksyttävät joustomekanismitoimet

Pykälässä säädettäisiin, millaiset taakanjako- ja maankäyttösektorin toimet voisivat tulla hyväksytyiksi jakeluvelvoitteen joustomekanismeissa.

Pykälän 1 kohdan mukaan joustomekanismiin voitaisiin hyväksyä toimet, jotka liittyvät fossiilisesta öljylämmityksestä luopumiseen pientaloissa sekä kuntien, seurakuntien ja yhdistysten omistamissa rakennuksissa. Pykälän 2 kohdan mukaan joustomekanismiin voitaisiin hyväksyä toimet, jotka liittyvät asuinrakennusten energiatehokkuutta parantaviin korjaushankkeisiin. Suomen

ympäristökeskus pitää tärkeänä fossiilisesta öljylämmityksestä luopumista sekä asuinrakennusten energiatehokkuutta parantavia korjaushankkeita, joita molempia kirjaus joustomekanismitoimeksi voi vauhdittaa. Taloudellisen lisäisyyden osoittamisessa voi kuitenkin olla haasteita, silloin kun toimet ovat taloudellisesti kannattavia. Tällaisissa tapauksissa mahdollisesti hyödynnettävän esteanalyysin käyttöön tulisi mekanismissa antaa tarkempaa sääntelyä, sillä uhkana on esteiden arvioinnin spekulatiivisuus.

Pykälän 4 kohdan mukaan joustomekanismiin voitaisiin hyväksyä toimet, jotka liittyvät metsitykseen. Suomen ympäristökeskus pitää tärkeänä metsitystä, jota kyseinen kirjaus joustomekanismitoimeksi voi vauhdittaa. Samalla olisi kuitenkin edellytettävä ei merkittävää haittaa –periaatteen täyttymistä erityisesti luonnon monimuotoisuuden osalta, jotta metsitys ei kohdistuisi avoimina elinympäristöinä arvokkaisiin kohteisiin. Metsityksen merkittävyys joustomekanismissa jäänee kuitenkin marginaaliseksi, sillä kuten VNA-muistiossa todetaan, jakeluvetoilaki edellyttää, että päästövähennykset ovat toteutuneet ja todennettu ennen niiden hyödyntämistä jakelijan jakeluvetoitteessa. Metsityshankkeissa voi mennä varsin pitkään ennen todennettavissa olevia hiilen poistoja, mikä vähentää merkittävästi niiden sovellettavuutta joustomekanismissa.

Pykälän 5 kohdan mukaan joustomekanismiin voitaisiin hyväksyä toimet, jotka liittyvät metsälannoitukseen. Suomen ympäristökeskus pitää ongelmallisena, ettei tämän (eikä muidenkaan toimien) yhteydessä asetuksessa eksplisiittisesti vaadita ei merkittävää haittaa –periaatteen täyttymistä. Kivennäismaiden typpilannoitusten vesistövaikutukset voivat olla hyvin merkittäviä, joten ehtona tällaisten toimien sisällyttämisessä joustomekanismiin tulisi olla ainakin ehto olla käyttämättä nitraatteja sisältäviä lannoitteita. Metsiin kertyvä hiilimäärä ei myöskään ole suoraviivaisesti arvioitavissa typpilannoituksen myötä lisääntyneestä maanpäällisen biomassan kasvusta, koska maaperän hiilimäärä saattaa lannoituksen vuoksi vähentyä. Terveyslannoitukseen ei ole riskitöntä, sillä niukkaliukoisilla ravinteilla on taipumus varastoitua maaperään, mikä lisää vesistökuormitusta pidemmällä aikavälillä. Terveyslannoitukseen on myös saatavissa Metkatukijärjestelmästä tukea, joten sen lisäisyyteen tulisi suhtautua kriittisesti.

Pykälän 6 kohdan mukaan joustomekanismiin voitaisiin hyväksyä toimet, jotka liittyvät turvemaiden pohjavedenpinnan säätelyyn ja nostamiseen. Pykälän 9 kohdan mukaan joustomekanismiin voitaisiin hyväksyä toimet, jotka liittyvät metsien kiertoaikojen pidennykseen. Suomen ympäristökeskus pitää tärkeänä turvemaiden päästöjen hallintaa ja metsien kiertoaikojen pidennystä, joita molempia kirjaus joustomekanismitoimeksi voi vauhdittaa. Asetusteksti ja VNA muistio jättävät kuitenkin täysin avoimeksi, miten kiertoajan pidennyksen ilmastovaikutus joustomekanismia varten lasketaan. Jos perusuraksi otetaan metsänkäsittely, jossa tehtäisiin heti päätehakkuu, positiivinen ilmastovaikutus tulee hiilivaraston säilymisestä metsässä kiertoajan pidennyksen verran pidempään. Lisäksi positiivista vaikutusta tulee kasvamaan jäävään puustoon sitoutuvasta hiilestä, verrattuna perusuran uudistusalaan, jossa taimikon kasvu päätehakkuun jälkeen on ensimmäisinä vuosina hidasta, ja maaperäpäästöt voivat olla merkittäviä. On haastava ongelma laskea kiertoajan pidentämisestä joustomekanismiin soveltuva ilmastovaikutus. Myös pykälän 6 mukaiset turvemaiden pohjavedenpinnan säätelyn ja nostamisen toimet sisältävät monia erilaisia ratkaisuja (esim. ennallistaminen, kosteikkoviljely, metsänkäsittely), joiden ilmastovaikutukset riippuvat olennaisesti

turvemaan tyypistä sekä toimenpiteestä. Eri toimien ilmastovaikutusten laskentatapa ja epävarmuuden huomiointi on ensiarvoisen tärkeää.

Ilmastovaikutuksen pysyvyyden määrittely on kriittinen kysymys maankäyttösektorin toimien kannalta yleisesti, ja erityisesti asetusluonnoksessa esimerkeiksi annettujen turvemaiden pohjavedenpinnan säätelyn ja metsien kiertoaikojen pidennyksen osalta. On asetusluonnoksen perusteella epäselvää, millaista pysyvyyttä maankäyttösektorille kohdistuvilta toimilta edellytetään. Asetusluonnoksesta puuttuu pykälä, joka määritteli yksiselitteisesti jakeluvelvoitelaissa vaaditun pysyvyyden. Tällä hetkellä asetusluonnoksesta voi saada sen kuvan, että pysyvyys on määriteltä vain hankkeen toimikauden ajaksi, koska pysyvyyksriskien hallitsemiseksi hankkeesta kumoutumisreserviin siirretyt päästövähennykset tai poistumien lisäykset palautetaan toimikauden päättyessä jakelijalle. Hankkeen toimikauden minimipituutta ei myöskään säädelä asetusluonnoksessa, mikä vaikeuttaa asetuksen mahdollisten ympäristövaikutusten arviointia.

Pykälän 10 kohdan mukaan joustomekanismiin voitaisiin hyväksyä toimet, jotka liittyvät muihin päästövähennys-, hiilensidonta- ja hiilivaraston ylläpitotoimiin taakanjako- ja maankäyttösektorilla. Suomen ympäristökeskus pitää ongelmallisena, ettei toimia ole millään tavalla rajattu (muutoin kuin sen osalta, että täytetään lain varsin yleisluontoiset vaatimukset). Tämä tekee luotettavien laskentamenetelmävaatimusten asettamisen käytännössä mahdottomaksi, koska mahdollisia toimia ja niiden vaatimia laskentamenetelmiä on periaatteessa loputon määrä.

Pykälissä 3–6 säädettäisiin perusraskenaariosta, hiilivuodon välttämisestä, lisäisyydestä, sekä kumoutumisriskin hallinnasta. Suomen ympäristökeskus pitää hyvänä sitä, että nämä kriteerit tulee huomioida hakemuksissa. On kuitenkin syytä havaita, että kyseisten kriteerien täyttymisen arvioiminen ja todentaminen ovat vaativia tehtäviä. Esimerkiksi lisäisyysvaatimukseen liittyy merkittävää tulkinnanvaraisuutta siitä, miten erilaiset kansalliset politiikkatoimet tulisi huomioida lisäisyyden arvioinnissa. Kriteerien täyttymisen arvioimisen haasteet lisäävät joustomekanismiin liittyvää epävarmuutta siitä, tuottavatko mekanismeissa olevat toimet todellisia päästövähennyksiä tai poistumia.

Lausunnon laativat erikoistutkija Sampo Pihlainen ja tutkija Fredric Mosley.

Pihlainen Sampo
Suomen ympäristökeskus SYKE