

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

Lausunto

VN/25792/2024

Baltic Sea Action Group (Elävä Itämeri säätiö sr) on yksityinen voittoa tavoittelematon monenkeskiseen yhteistyöhön luottava toimija, jonka tavoitteena Itämeren ja ihmisen hyvinvointi ja sitä tukevat kestävät, kiertotalouteen nojautuvat elinkeinot.

BSAG kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta Valtioneuvoston asetukseksi jakeluvelvoitteen joustomekanismista ja esittää keskeisimmät huomiomme asetusluonnoksesta ja jakeluvelvoitteen joustomekanismista yleisesti painottuen kestävyys- ja ilmastotavoitteisiin, toimenpiteiden vaikutuksiin ja kriteereihin sekä todentamiseen.

Yleistä

BSAG näkee jakeluvelvoitteen joustomekanismin kestävyys siirtymää vauhdittavana kokeiluna, joka voi tuottaa oppeja markkinamekanismien käytöstä ilmasto- ja luontotavoitteiden hyväksi sekä kasvattaa toimijoiden kapasiteettia koskien vaikuttavampia ympäristöinvestointeja, tarkempaa päästö- ja sekä hiilenpoistojen laskentaa ja todentamista sekä EU:n hiilenpoistojen sertifiointijärjestelmän (CRCF) toimeenpanoon. Ilmastopäästöt maaperästä sekä maaperänielujen pienuus ovat seurausta pitkän ajan kehityksestä, harjoitetusta politiikasta ja elinkeinomalleista, jotka eivät nykytilanteessa ole kestäviä. Varsinkin maataloudessa, päästöt ja nielut eivät ole yksittäisen viljelijän vastuulla ja hallittavissa, vaan kehityksen suuntaa on muutettava yhdessä, järjestelmän joka tasolla sekä kiinnittämällä huomiota maankäyttöön. Tästä näkökulmasta on hyvä etsiä keinoja, joilla myös ilmastotavoitteita kohti voidaan kulkea hakemalla lisäisiä monihyötyisiä toimia kotimaassa.

On kuitenkin todettava, että jakeluvelvoitteen joustomekanismin käyttö ei edistä liikennesektorin todellisten päästöjen vähentämistä, joka tulisi olla ensisijainen tavoite, ja toteuttaa kestävästi, mm. liikennettä ja liikenteen (ja maatalouskoneiden) polttoaineiden (erityisesti fossiilisten) käyttöä vähentämällä.

Lisäksi haluamme painottaa, että liikenteen ja maatalouden (taakanjakosektorin) päästöjä tulee toissijaisesti vähentää edistämällä järjestelmätason toimilla ja systemaattisella EU-tason vaikuttamisella, jotka edistävät kestäviä biopolttoaineita, kuten jäte- ja lantapohjaista, ravinteita kierrättävän biokaasun ja jatkojalosteiden käyttöä. Näitä tulee Orpon hallitusohjelman mukaisesti edistää joka tapauksessa ja ensisijaisesti jakeluvelvoitteen joustomekanismista riippumatta.

Niin ikään jakeluvelvoitteen joustomekanismi (jäljempänä jm) ei tule millään tavalla ymmärtää ennakoivan eikä antaa ennakoida miten mitään toimia tulevaisuudessa säädellään ja säännellään lailla.

Maankäyttösektorilla ensisijaista on nielujen vahvistaminen ja maankäyttösektorin elinkeinojen eli pääasiassa maa- ja metsätalouden muuttaminen peruslogiikaltaan isossa kuvassa nieluja vahvistaviksi. Jm tulee soveltaa maankäyttösektorilla ensisijaisesti tätä tavoitetta tukevaksi, ei taakanjakosektorin päästövähennysten vaihtoehtona.

EU CRCF

EU:n hiilenpoistojen sertifiointin säädöskokonaisuus (CRCF, EU/2024/3012) ml. myöhemmin annettavat delegoidut ja toimeenpanoasetukset tulevat osoittamaan standardit hiilenpoistojen toimenpiteille, laskennalle, todentamiselle, kestävyysvaatimuksille, rekistereille sekä muille keskeisille järjestelmän elementeille. Jm tarjoaa mahdollisuuden pilotoida paitsi hiilenpoistojen sertifiointia, yksiköiden laskentaa, myös edistää toimenpiteiden tarkempaa hyväksilukemista KHK-inventaariossa sekä käytännössä hiilimarkkinaa. Siksi joustomekanismi tulisi kokonaisuudessaan toimeenpanna mahdollisimman hyvin linjassa CRCF:n, sen toimenpiteille asettamien kriteerien sekä kehitteillä olevien maankäyttökohtaisten (esim. turvemaat, metsät, maatalous) toimenpiteiden toteuttamista ja hiilenpoistoyksiköiden laskentaa ja todentamista määrittävien sääntöjen kanssa. CRCF:ssä on oleellista, että siinä komissio hyväksyy eri kategorioissa ja maankäyttöille toimeenpiteen ja todentamisen määrittävän metodologian (kriteerien mukaisesti), joka mahdollistaa kelle tahansa toimijalle ko. metodologian mukaisen hankkeen toteuttamisen. Joustomekanismin toimeenpanossa on myös syytä huomioida CRCF:ssä määritelty järjestelmärakenne sekä opit muista jo käytössä olevista vastaavanlaisista mekanismeista (esim. Ranskan Label Bas Carbone). Koskien jm hyödyntämistä CRCF pilottina jaamme näkemyksen mm. SSB:n lausunnon kanssa. On huomioitava, että CRCF määrittelee vain hiilen poistojen laskennan, todentamisen ja rekisterin avoimuuden, mutta ei niiden käyttöä, kuitenkin asettaen tavoitteeksi, että yhtenäinen hiilen poistojen laskentastandardi mahdollistaa ja edistäisi (erikseen sovittavien sääntöjen puitteissa, kaksoislaskenta välttämällä) yksiköiden hyväksiluvun khk-inventaariossa, scope 3 raportoinnissa ja sektoripolitiikkojen

tarpeisiin. Kannustamme miettimään miten jms voisi vauhdittaa CRCF:n hyödyntämiseen tarvittavien kapasiteettien kehittämistä Suomessa varsinaisen tavoitteensa lisäksi.

Terminologiasta

Edelliseen viitaten, korostamme (mm. ympäristöministeriön lausunnossa esitettyä) tarvetta terminologian selkeyttämiseen ja yhdentämiseen kansainvälisesti käytössä olevan termistön kanssa.

Yleistä toimenpiteistä

Yleisesti toimenpiteitä koskien toteamme, että sikäli kun jakeluvelvoite on vuosittain valvottava velvoite, se luonnollisesti ennakoii priorisoitua asemaa yksivuotisille, välittömille ja kertaluonteisille toimille. Tällaisia ei maankäyttösektorilla ei ole; myös esimerkiksi kertaluonteiseksi usein mielletty turvemaiden ennallistaminen tai turvemetsien (ja peltojen) vedenpinnan tason (vesitalouden) optimointi täytyy todentaa pidemmällä aikajaksolla. Esitöiden mukaan päästövähennys/nielu on todennettava toteutuneeksi ennen hyväksymistä jakeluvelvoitteeseen. Ellei tätä 'todennettava toteutuneeksi' määritellä tarkemmin, esimerkiksi niin, että kokonaisvaikutuksesta lasketaan vuosittain hyväksi tietty, todentamisprotokollaan perustuva osuus, tulee vaatimus käytännössä sulkemaan pois pitkäkestoiset ja laajalla pinta-alalla toteutettavat toimet. Toki tähän liittyen asetus jättää pitkäkestoisten toimien osalta muitakin aukkoja ja riskejä esim. pysyvyyden ja kumoutumisriskin hallintaan, joista huomioita jäljempänä.

Pysyvyys

Asetuksessa tulisi määritellä tarkemmin toimenpiteille vaadittu pysyvyys. Tähänkin voidaan hakea pohjaa EU CRCF:stä, jossa on ensinnäkin erotettu pysyvät ja väliaikaiset hiilenpoistot ja määritelty nimenomaan 'hiiliviljelyn' piiriin kuuluville toimille ja todentamiselle ajalliset raamit. Minimipysyvyyden määrittäminen asetuksessa selkeyttäisi sitä mitkä toimenpiteet voisivat tulla hyväksytyksi.

Toimenpidekohtaisia huomioita maa- ja metsätaloudessa toteutettavista toimista

Metsityksen osalta CRCF puitteissa on valmisteilla istuttamiseen rajautuvat metodologia, jonka tulee noudattaa yleisiä kestävyyskriteereitä. CRCF:ssä kaikkien hiiliviljelytoimien (carbon farming) tulee tuottaa myös hyötyjä luonnon monimuotoisuudelle. Tältä osin on, myös metsitystoimien osalta, estettävä hankkeet, jossa metsitys vaarantaa kohteen ekosysteemin (esim. avoimen ympäristön lajit ja elinympäristö)

Metsälannoitus on herkkä ja riskialtis toimenpide, jonka taloudellista lisäisyyttä on myös vaikea perustella, eli että nimenomaan jms mahdollistama hanke saisi aikaan lannoituksella saavutettavan lisäisen hiilinielun. Metsälannoituksessa on erityisesti varmistettava vesistöjen suojelu (ravinteiden huuhtoutumisen estäminen) toimenpiteen vaikean rajaamisen ja hallittavuuden vuoksi.

Kuten edellä huomautimme, turvemaiden pohjaveden pinnan nostaminen on isossa mittakaavassa vaikeasti todennettava toimenpide ja vaatii tarkkaa seuranta, ainakin alkuvaiheessa. Tämän lisäksi toimenpiteen vesistö- ja biodiversiteettivaikutukset on tunnettava kohdekohtaisesti ja haitalliset vaikutukset estettävä.

Edellisten lisäksi, kannustamme erityisesti harkitsemaan, turvemaiden täydellisen ennallistamisen ja kosteikkoviljelyn lisäksi, vesitalouden monitavoitteista optimointia turvemaametsissä. Tiedostaen historiallisen liian tehokkaan kuivatuksen, on useissa turvemaametsäkohteissa mahdollisuus nostaa pohjaveden pintaa, mikä hyödyttää metsätaloutta, antaa tilaa luonnon monimuotoisuudelle, parantaa vesien laatua ja edistää hiilensidontaa.

Biohiilen osalta, erityisesti koskien laajamittaista käyttöä, tulisi asettaa tiukat kriteerit biohiilen tuotannolle koko elinkaaren tasolla, painottaen kestävästi (esim. jätteistä) tuotettua biohiiltä.

Biohiilen rinnalle tulisi asettaa myös muut orgaaniset maanparannusaineet. Tässä tulisi noudattaa elinkaaritasolla tehtyä laskentaa ainesosien tasolla, jotta biogeenisten aineiden ilmastohyöty fossiilisiin verrattuna tulisi huomioiduksi.

Kannatamme, että kestävyyskriteerit (esim. CRCF) täyttäviä toimenpiteitä ei lähtökohtaisesti rajattaisi pois, vaan mahdollistetaan, kuten CRCF:ssä, kaikkien toimenpiteen ja todentamisen kriteerit täyttävien toimien hyväksyntä, edellyttäen, että toimenpiteelle on pätevä todentaja.

Toimenpidekohteiden yhdistäminen laajemmiksi hankkeiksi

Mm. St1 on huolissaan siitä, että hankkeet jäävät liian pieniksi ja hankkeet hyväksytään liian pienissä osissa. Koko mekanismin mielekkyyden, kustannustehokkuuden ja positiivisen vaikutuksen varmistamiseksi on tarkoituksenmukaista edistää yhdennettävien, samat kriteerit täyttävien toimenpiteiden yhdistämistä laajemmiksi hankkeiksi, jolloin toimenpide saadaan yhden vastuullisen toimijan toimesta toteutetuksi laajalla alalla. Tämä parantaa myös luotettavien todentamispalveluiden kehittymisen edellytyksiä.

Toimenpiteiden hyväksymisestä

Ehdotamme harkittavaksi kaksivaiheista hyväksymismenettelyä, jotta hankkeiden kokoaminen mielekkään kokoiseksi olisi mahdollista ymmärtäen kaikki vaatimukset ja toisaalta, jotta valvovalla viranomaisella olisi hankkeesta mahdollisimman tarkat tiedot. Toisessa vaiheessa olisi ilmoitettava myös toimenpiteen tarkat sijainnit.

Perusuraskenaario

Perusuran asettamiseksi on CRCF puitteissa tehty paljon työtä ja kehitetty vaihtoehtoja. Tilastoihin perustuva aluekohtainen standardiperusura olisi selkeä ja skaalautuva, mutta sen ongelma on epäsuhtaisuus toimenpiteen vaikutuksen todentamisen kanssa. Tulisi tavoitella mallia, jossa perusura ja toimenpiteen vaikutus lasketaan ja todennetaan samalla menetelmällä, samalta pohjalta. Konservatiivisuuden edellytys perusurassa, alkutilan päästöjen yliarviointi (nielun aliarviointi) on hyvä riskienhallintakeino, tosin tässä riittämättömästi määritely.

Perusuran määrittämisessä ja ehdoissa on huomioitava myös aikaperspektiivi. Käytännöt, lait ja taloudelliset reunaehdot, mutta myös ilmasto-olosuhteet muuttuvat, ja tällöin myös perusura tulee arvioida uudelleen, esim. enintään viiden vuoden välein.

Hiilivuodon välttäminen

Asetus ei aseta mitään rajoituksia tai vaatimuksia hiilivuodon välttämiseksi. Asetuksessa tulisi määritellä tarkemmin miten hankkeessa (baseline, toteuttaminen, seuranta, sopimus) hiilivuoto rajataan, arvioidaan ja estetään. Toisaalta, voisi olla yksinkertaisempaa hylätä toimet, joissa on hiilivuodon riski, eli määritellä negatiivinen poissulkeva lista ja sen lisäksi kriteerit joiden perusteella hiilivuotoriski harkitaan.

Lisäisyys

Toimenpiteen ilmastovaikutuksen todellisuus ja lisäisyys on keskeistä, koska toimella kompensoidaan (kyseisenä vuonna) tekemättä jääviä aitoja päästövähennyksiä. Myös regulatorinen lisäisyys ja taloudellinen lisäisyys (kannustinvaikutuksesta johtuen) ovat oleellisia. Lisäisyyttä – eli ilmastovaikutuksellista, regulatorista ja taloudellista lisäisyyttä – ei tule ensisijaisesti arvioida projektikohtaisesti vaan toimenpidekohtaisesti, ellei toimenpidettä toteuteta jo lähtökohtaisesti oleellisesti eri sektoreilla, eri tyyppisten toimijoiden mailla ja toimesta ja eri tyyppisiin tarkoituksiin. Tällöin lisäisyyksiä voitaisiin arvioida eri kriteereillä.

Kestävyys ja sivuhyödyt

Mekanismin luonteesta ja potentiaalisista kerrannaisvaikutuksista johtuen, yleisen hyväksyttävyyden kannalta ympäristölliset ja sosiaaliset kestävyysnäkökohdat ovat oleellisia ja huolellisesti huomioitava. CRCF vaatii hiiliviljelytoimilta myös positiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen, mikä on perusteltua myös jms toimissa koskien metsiä, metsätaloutta ja maankäytön muutoksia. Muilta toimilta tulisi edellyttää vähintään merkittävän haitan välttämistä (DNSH), mitä myös Ilmastopaneeli lausunnossaan, lakiin kirjattavaksi, esittää.

Suhde kansalliseen kasvihuonekaasuinventaarioon

Joustomekanismin toimeenpanon tulisi vauhdittaa tarkempaa KHK inventaariota ja yksittäisten toimenpiteiden (erityisesti maa- ja metsätaloudessa) huomioimista. Tämä ei tule olla kuitenkaan toiminnanharjoittajan tai projektin vastuulla, vaan tämän edistäminen tulisi olla viranomaisten ja ministeriön vastuulla.

Kumoutumisriskireservi

Kumoutumisriskireservi on tarpeellinen ja yleisesti vapaaehtoisilla hiilimarkkinoilla käytössä. Riskireservin hallinnointi ja yksiköiden palauttaminen on kuitenkin asetuksessa epämääräinen, mikä liittyy puutteeseen vaaditun pysyvyyden varmistamisesta. Nämä tulisi määritellä tarkemmin ja

katsoa sitten millä ehdoin ja missä vaiheessa reservikreditit voidaan vapauttaa/palauttaa ja halutaanko niiden käytölle asettaa joitakin ehtoja.

Todentamisesta

Laadukas todentaminen on kriittistä hyväksiluettavien ilmastotoimien toteuttamisessa. Tällä hetkellä todentajia ei ole, ja jm toimeenpano tulee edellyttämään ymmärrystä ja osaamista monenlaisista toimenpiteistä ja menetelmistä. Tähän tulee kiinnittää pikaisesti huomiota ja miettiä miten yleisesti edistämme vaadittavien kapasiteettien kehittämistä, testausta ja validointia.

Todentamisen osalta huomautamme myös KHK laskentaa koskevasta standardista ISO 14064 ISO 14064-1:2018 - Greenhouse gases.

Avoimuus ja läpinäkyvyys

Yleisesti ottaen jm toimeenpanossa sekä toimien toteuttamisessa ja todentamisessa ja kompensointiyksiköiden käytössä ja kirjanpidossa mahdollisimman suuri avoimuus on perusedellytys hyväksyttävyydelle. Tätä tulee vaatia kaikissa vaiheissa ja kaikilta toimijoilta. Kannatamme esim. WWF:n kantaa läpinäkyvyyteen liittyen.

Helsingissä, 21.3.2025

Projektipäällikkö Kaj Granholm

BSAG

Höijer Laura
Elävä Itämeri säätiö sr (Baltic Sea Action Group BSAG)