

Asia: VN/11908/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta (jakeluvelvoite)

Lausunnonantajan lausunto

1. Koko esitysluonnosta koskevat lausunnot

Lausunto jakeluvelvoitteen joustomekanismista

28.6.2024

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/11908/2023

Asia: Lausuntopyyntö luonnos hallituksen esitykseksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta (jakeluvelvoite)

Compensate-säätiö kiittää mahdollisuudesta lausua tässä asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Compensate-säätiö on yleishyödyllinen asiantuntijaorganisaatio, joka on vuodesta 2018 lähtien edistänyt vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden integriteettiä ja tuonut esiin niiden ongelmia. Säätiö on saavuttanut kansainvälisen ajatusjohtajan aseman alalla. Viimeisen reilun vuoden aikana säätiö on laajentanut toimintaansa luontoarvomarkkinan sääntelyn kehittämiseen.

Jakeluvelvoitteen joustomekanismin merkitys

Compensate-säätiön lausunto keskittyy hallituksen esityksen jakeluvuoroituksen joustomekanismiin. Säätiö pitää jakeluvuoroituksen joustomekanismia erittäin tervetulleena uudistuksena. Jakeluvuoroituksen täyttäminen biopolttoaineilla, erityisesti uusiutuvalla HVO:lla, on nykyisen lainsäädännön puitteissa ilmaston ja ympäristön kannalta kyseenalaista.

Suomessa ei rajoiteta palmuöljyn rasvahappotisleen (Palm Oil Fatty Acid Distillate PFAD) käyttöä HVO:n (Hydrotreated Vegetable Oil) raaka-aineena, toisin kuin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa ja Hollannissa. Hollannissa PFAD on luokiteltu korkean ILUC-riskin (epäsuorasti metsäkatoa aiheuttavaksi) raaka-aineeksi vuodesta 2022 alkaen, jolloin sitä ei saa enää sisällyttää kansalliseen liikenteen uusiutuvan energian tavoitteeseen. Jakelijoiden vuosi- ja vastuullisuusraporteista on pääteltävissä, että jopa kolme neljäsosaa Suomessa myytävän uusiutuvan dieselin raaka-aineesta on PFAD:tä.

Joustomekanismin myötä on hyvin todennäköistä, että ainakin osa jakelijoiden velvoitteista kohdistuu vaikuttavampiin ja kustannustehokkaampiin kotimaisiin ilmastotoimiin, sen sijaan että sillä tuettaisiin metsäkatoon linkittyvää palmuöljytuotantoa. Kestämätön palmuöljytuotanto on merkittävä syy maailman metsäkatoon. PFAD:n tuotannolla on kiistattomia kytköksiä metsäkatoon, aivan kuten itse palmuöljyllä. Monessa Suomen verrokkimaassa, kuten Ruotsissa ja Norjassa, PFAD rinnastetaan palmuöljyyn.

Kun joustomekanismin kautta kohdennetaan jakeluvuoroituksen synnyttämiä varoja kotimaisiin toimiin, vähennetään samalla riippuvuutta biopohjaisen dieselin raaka-aineista, jotka ovat pääosin tuontitavaraa.

Luomalla jakeluvuoroituksen joustomekanismin kautta velvoitteeseen perustuvaa kysyntää taakanjakosektorin ja maankäyttösektorin tehokkaille ilmastotoimille, mahdollistetaan kotimaisen hiilimarkkinan kehittyminen sääntelyn alaisuudessa ja siten hallittu kasvu. Kotimaista vapaaehtoista hiilimarkkinaa on vaivannut sääntelyn puute ja siten markkina on toiminut villisti ja viherpesu on ollut mittavaa. Nyt markkinaa on joustomekanismin luoman kysynnän ja lakiin perustuvan sääntelyn kautta mahdollista kehittää vastuulliseksi ja aitoja lisäisiä ilmastovaikutuksia tuottavaksi. Samalla luodaan myös edellytyksiä luontoarvomarkkinan kehittymiselle, sillä monet hanketyypit erityisesti maankäyttösektorilla voivat palvella molempia markkinoita.

Riskit ja haasteet

Jakeluvuoroituksen joustomekanismin potentiaalin lisäksi siihen liittyy myös merkittäviä riskejä, jotka tulisi huomioida hallituksen esityksessä.

Compensate-säätiö on arvioinut asiantuntijapaneelinsa tukemana 180 kansainvälistä vapaaehtoisilla hiilimarkkinoilla toimivaa ilmastohanketta, todeten valtaosan niistä hyvin puutteellisiksi. Säätiön tarjotessa kuluttajille ja yrityksille kompensatiopalvelua (vuosina 2019–2023), se kelpuutti vain noin seitsemän prosenttia arvioimistaan johtavilla vapaaehtoisen hiilimarkkinan standardeille sertifioituista hankkeista riittävän laadukkaiksi käytettäväksi säätiön hankeportfoliossa. Kuvaavaa on, ettei yksikään kotimainen hanke päässyt laatuongelmien takia mukaan Compensate-säätiön palveluun, vaikka mahdollisuutta tutkittiin lukuisia kertoja.

Suurimmat haasteet liittyvät hankkeiden lisäisyyteen. Lisäisyys tarkoittaa sitä, kuinka paljon erikseen toteutettava hanke vähentää päästöjä verrattuna tilanteeseen, jossa sitä ei olisi. Tämä edellyttää hankkeiden lainsäädännöllisten olosuhteiden, rahoituksen, esteiden ja teknologian analysointia. Aitojen ilmastovaikutusten synnyttäminen edellyttää, että joustomekanismeissa käytetään aidosti lisäisiä päästövähennyksiä tai hiilensidontaa, jotka menevät voimassa olevaa lainsäädäntöä pidemmälle, eivät ole taloudellisesti kannattavin vaihtoehto ja joita ei todennäköisesti toteutettaisi ilman päästöyksikön myynnistä saatavan maksun tarjoamaa lisätukea. Lisäksi tarvitaan luotettavia menetelmiä päästövähennysten tai hiilensidontan mittaamiseen sekä riippumattoman kolmannen osapuolen suorittamaa todentamista.

Riittävä varmuuskerroin

Täysin riskittömiä hankkeita ei ole. Myös hyvissä hankkeissa on puutteita, ja yksi tapa huomioida nämä riskit on käyttää varmuuskerrointa.

Hallituksen esityksessä esitetään, että ollakseen joustomekanismiin kelpaavan toimen kasvihuonekaasupäästövähennyksen on oltava kaksinkertainen yhden megajoulen dieselin aiheuttamaan kasvihuonekaasupäästöön verrattuna. Tällä pyritään varmistamaan toimien vaikuttavuus ja hyväksyttävyyys.

On selvää, että kokemukset vapaaehtoisilta hiilimarkkinoilta puoltavat tällaisen varmuuskertoimen käyttöä. Yksi ja sama kerroin kaikille toimille on kuitenkin huono ratkaisu, sillä se ei huomioi hanke- ja metodologiakohtaisia eroja.

Compensate-säätiö on kehittänyt tieteellisen asiantuntijapaneelin kanssa hankkeiden pisteytystavan, jonka avulla voidaan käyttää hankekohtaisia kertoimia. Pisteytys otti huomioon muun muassa lisäisyyteen, pysyvyyteen ja hiilivuotoon liittyvät hankekohtaiset riskit. Hankekohtainen pisteytys voi jakeluvulvoitteen joustomekanismin yhteydessä olla liian raskas hallinnoitavaksi, mutta ainakin hanketyyppikohtainen pisteytys ja sen myötä hanketyyppikohtainen kerroin tulisi ehdottomasti ottaa käyttöön.

Joustomekanismin hankkeiden arviointi

Joustomekanismiin kelpaavien ilmastotoimien arvioinnissa on turvauduttava riippumattomiin ja tieteellisiin arviointeihin. Energiavirastolla ei ole aikaisempaa kokemusta vastaavasta työstä ja sen rooli kannattaa rajata vain ylätasoin järjestelmän valvontaan, ei tarkempien asetusten valmisteluun tai hankkeiden laatuksymysten arviointiin. Laatuksymykset tulee jättää itsenäisten ja riippumattomien asiantuntijoiden tehtäväksi. Hallituksen esitys antaa laajat valtuudet hallitukselle määrittellä joustomekanismin yksityiskohtia myöhemmin annettavassa valtioneuvoston asetuksessa. Tämän asetuksen valmistelussa on niin ikään turvauduttava laajaan asiantuntija- ja sidosryhmäkuulemiseen.

Joustomekanismin hyödyntäminen

Hallituksen esityksessä ennakoitaan, että joustomekanismin hyödyntäminen ei kiinnosta kaikkia jakelijoita, erityisesti sellaista jakelijaa, jolla on omaa mittavaa HVO:n tuotantoa. Joustomekanismin hyödyntäminen tulee kuitenkin huomattavasti halvemmaksi kuin HVO:n käyttö, joten tätä hallituksen esityksen päättelyä on syytä epäillä. Lukuisten taakanjako- ja maankäyttösektorin toimien hinta per CO₂-tonni jää jopa selvästi alle sadan euron. Vaikka näihin toimiin kohdistuisikin kaksinkertainen kerroin, jää hinta huomattavasti alle HVO:n maailmanmarkkinahinnan. Tämä lisää varmasti joustomekanismin houkuttelevuutta.

Vaikka joustomekanismi tuo kustannustehokkuutta jakeluvelvoitteen kautta syntyviin ilmastotoimiin, on ilmastoon kannalta kuitenkin haitallista, jos tämä johtaa polttoaineiden hinnan alenemiseen, mikä voi hidastaa siirtymistä pois fossiilisiin polttoaineisiin. EU-tasolla käyttöön otettava liikenteen päästökauppa aikanaan lieventää tätä mahdollista joustomekanismin vaikutusta.

Joustomekanismiin kelpaavat toimet

Joustomekanismiin kelpaavia taakanjakosektorin aidosti lisäisiä toimia saattaa olla hankala löytää. Olisi syytä harkita maankäyttösektorin osuuden nostamista nykyisestä yhdestä prosentista, esimerkiksi niin, että puolet joustomekanismin toimista kohdistuisivat taakanjakosektorille ja puolet maankäyttösektorille.

Myös maankäyttösektorilla on oltava lisäisyyden suhteen tarkkana, sillä useimmat hiilimarkkinoilla esiintyneet metsien kasvuun kohdistuvat hankkeet eivät täytä lisäisyyden kriteerejä. Myös pysyvyysvaatimus sulkee pois monia metsähankkeita. Uusien metsien istutukseen keskittyvien hankkeiden haasteena taas on, että vaikka ne eivät päätyisi talouskäyttöön, riittävä ilmastovaikutus

syntyy vasta vuosikymmenten päästä. Joustomekanismin tulisi kohdistua ainoastaan niin sanottuihin ex-post-toimiin, joissa ilmastovaikutus voidaan jo mitata ja todentaa.

Tarkempia joustomekanismiin kelpaavia menetelmiä määriteltäessä, valtioneuvoston asetuksessa tulisi tukeutua tuoreeseen EU:n hiilenpoistojen sertifiointikehikkoon. Compensate-säätiö suosittaa lisäksi, että hallitus harkitsee ja selvittää ainakin seuraavien ilmastotoimien kelpoisuutta joustomekanismiin:

- Turvemaiden vettäminen
- Kosteikkoviljely
- Soiden ennallistaminen
- Biohiilen valmistus

Joustomekanismin tarjonta

Hallituksen esityksessä todetaan, että joustomekanismi hyödyttäisi vain pientä määrää vaihtoehtoisia päästövähennyksiä tuottavia yrityksiä, sillä markkina on rajattu polttoainejakelijoihin. Tässä ei kuitenkaan huomioida, että monet joustomekanismiin soveltuvista ilmastotoimista ja -hankkeista soveltuvat todennäköisesti myös hiili- ja luontoarvomarkkinoille. Luodessaan sääntely- ja velvoitepohjaista kysyntää, joustomekanismi vähentää riskiä tuottaa ilmastoyksiköitä pelkästään vapaaehtoisia markkinoita varten ja näin ollen se voi epäsuorasti edesauttaa suuresti näiden markkinoiden kasvua ja kehittymistä.

Joustomekanismin käyttö jakelijoiden viestinnässä

Jakeluvelvoiteen täyttäminen kotimaisilla ilmastotoimilla pitkätli tuontiraaka-aineisiin perustuvan biopolttoaineen sijaan voi luoda jakelijoille houkutuksen hyödyntää tätä vastuullisuusviestinnässään ja -markkinoinnissaan. Tässä on vaarana, että jakelijat luovat mielikuvaa vapaaehtoisesta ja lisäisestä vastuullisuusteosta, vaikka kyse on lakisääteisen veloitteen täyttämisestä. Hallituksen esityksessä tulisi huomioida tämä riski, ja varmistaa, että jakelijat eivät viesti joustomekanismin hyödyntämisestä tällaisessa viherpesutarkoituksessa.

Lopuksi

Compensate-säätiö kannattaa jakeluvelvoitteen joustomekanismin käyttöönottoa. Jatkovalmistelussa on kuitenkin edettävä huolella ja otettava opiksi lukuisista hiilimarkkinoilla tehdyistä virheistä. Compensate-säätiö kehottaa hallitusta tukeutumaan laajasti asiantuntijoihin ja tieteeseen laatiessa valtioneuvoston asetusta, jolla tarkennetaan joustomekanismin yksityiskohtia ja siihen kelpaavia ilmastotoimia.

Lisätietoja antaa:

Niklas Kaskeala

Hallituksen puheenjohtaja

Compensate-säätiö

2. Mitä mieltä olette ehdotetusta joustomekanismimallista?

Mitä mieltä olette erityisesti ehdotetuista hyväksymiskriteereistä, niiden toimivuudesta, todentamisesta, valvonnasta ja hyväksymismenettelystä?

Kts kohta 1.

3. Mitä mieltä olette ehdotetusta RFNBO-polttoaineita koskevasta vähimmäisosuusvelvoitteesta (ml. välituotevety) ja sille asetettavasta seuraamusmaksutasosta?

-

4. Mitä mieltä olette ehdotetusta mallista lisätä uusiutuva liikennesähkö osaksi jakeluvelvoitetta?

-

Kaskeala Niklas
Compensate-säätiö