

Asia: VN/22879/2021-MMM-1 Lausuntopyyntö Luonnonvarakeskukselta koskien EU:n LULUCF-asetusehdotuksen raportointivelvoitteita

Lausunto

1 Johdanto

Euroopan komissio julkaisi 14.7.2021 ehdotuksen (COM (2021) 554 final) niin kutsutun LULUCF-asetuksen (EU) 2018/841 ja hallintomalliasetuksen (EU) 2018/1999 muutoksista. Muutokset koskevat eurooppalaisen ilmastolain vuoden 2030 nettopäästövähennystavoitteen (55 %) toimeenpanoa. Komission esityksen liitteessä III esitetään uusia raportointivelvoitteita jäsenvaltioille.

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Luonnonvarakeskusta esittämään arvionsa komission ehdottamista muutoksista raportoinnin osalta koskien komission esityksen liitettä III. Lausunnossa tarkastellaan ehdotuksen vaikutuksia Suomen kasvihuonekaasuinventaariossa Luonnonvarakeskuksen vastuulla olevan maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous -sektorin sekä soveltuvin osin maataloussektorin kasvihuonekaasupäästöjen ja -poistumien laskennan ja raportoinnin kannalta.

2 Lausunto

Komission ehdotuksen (COM (2021) 554 final) liitteen III sisällöllä korvataan hallintomalliasetuksen (EU) 2018/1999 liitteen V osa 3 Seuranta- ja raportointimenetelmät LULUCF-alalla. Vaatimusta maankäytön muutostietojen maantieteellisestä täsmällisyydestä on täydennetty vaatimuksella kasvihuonekaasuinventaarion perustumisesta sähköisiin tietokantoihin ja paikkatietojärjestelmiin käsittäen seurantajärjestelmän paljon hiiltä sisältäville maille (perustuen ns. RED II -direktiivi EU 2018/2001) sekä seurantajärjestelmän erilaisille suojeltaville alueille (perustuen ns. RED II -direktiivi EU 2018/2001, luontodirektiivi 92/43/EEC, ympäristövastuudirektiivi 2004/35/EC, lintudirektiivi 2009/147/EEC ja vesipuitedirektiivi 2000/60/EC), ennallistettaville alueille (perustuen ns. lintudirektiivi 2009/147/EEC, luontodirektiivi 92/43/EEC, ympäristövastuudirektiivi 2004/35/EC, vesipuitedirektiivi 2000/60/EC, taksonomia-asetus EU 2020/852) sekä korkean ilmatoriskin alueille (perustuen ns. lulucf-asetus EU 2018/841, tulvadirektiivi 2007/60/EC).

Liitteen mukaan edellä mainittujen alojen kaikkien hiilivarastojen muutosten laskentaan tulee käyttää 2006 IPCC-ohjeistuksen mukaisia Tier 3 -tason menetelmiä ja kaikkien muiden alojen hiilivarastojen muutosten laskentaan vähintään Tier 2 -tason menetelmiä vuoden 2026 raportoinnista eteenpäin. Asetusehdotuksen mukaan maankäyttö- ja maataloussektorit yhdistyvät vuonna 2031, jolloin vaatimus ulottuu koskemaan myös nykyisen maataloussektorin päästöjä.

Esityksen yhteensopivuus kasvihuonekaasuinventaarion kanssa

Suomen kasvihuonekaasuinventaarion nykyinen maankäytön ja maankäytön muutosten seuranta ja pinta-alojen estimointimenetelmä täyttää 2006 IPCC-ohjeen vaatimuksen maantieteellisestä täsmällisyydestä, joten ehdotuksen vaatimus maantieteellisestä täsmällisyydestä ei sinällään edellytä muutoksia nykyiseen järjestelmään.

Sen sijaan käytetystä muotoilusta ei suoraan voi päätellä millä tasolla maantieteellistä täsmällisyyttä kohdissa a-d mainittujen alueiden kohdalla edellytetään.

Liitteessä III ei tarkemmin määritellä, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan sähköisillä tietokannoilla ja paikkatietojärjestelmillä, joten tekstiä tulee tältä osin tarkentaa. Lisäksi tulee varmistaa, että asetus mahdollistaa inventaarion perustumisen kansallisiin seurantoihin, tietokantoihin ja järjestelmiin.

Tietojen saatavuus kansallisista järjestelmistä

Tietojen saatavuus eri direktiiveihin liittyvistä raportoinneista on epäselvää, eikä kaikkien osalta pystytty tässä aikataulussa selvittämään, millaista paikkatietoa on saatavilla.

Suomen ympäristökeskus raportoi komissiolle esimerkiksi vesipuitedirektiivin, tulvadirektiivin, luontodirektiivin ja lintudirektiivin toimeenpanosta. Vaikka osa tiedoista on saatavilla paikkatietona, edellyttää tietojen tuominen kasvihuonekaasuinventaarioon uusien tietotuotteiden kehittämistä. Työn haastavuutta lisää se, että paikkatietorajaukset muuttuvat ajassa ja aikasarja tulee muodostaa. Liitteessä III ei mainita, seurataanko tietoja takautuvasti. Kasvihuonekaasuinventaario raportoidaan vuodesta 1990 lähtien.

Esityksen tuottama lisäarvo LULUCF-asetuksen seurantaan ja toimenpanoon

Liitteen III raportoinnin toteutuessa kyseessä olevien erityisalueiden kasvihuonekaasujen päästöt ja poistumat arvioitaisiin Tier 3 -tason menetelmillä kaikissa jäsenmaissa, jolloin voitaisiin katsoa näiden alueiden raportoinnin olevan erityisen tarkkaa ja luotettavaa.

LULUCF-tavoitteen kannalta osa näistä alueista ja hiilivarastoista on hyvin pienimerkityksellisiä, jolloin lisäarvo seurannan tarkentumisen kannalta voi jäädä pieneksi suhteutettuna käytettyihin resursseihin. Iso osa jäsenmaista soveltaa pääosin Tier 1- ja Tier 2 -menetelmiä, joten ei ole kovin realistista olettaa, että nämä maat pystyisivät uskottavasti raportoimaan Tier 3 -menetelmillä esimerkiksi maaperän hiilivaraston muutoksia kosteikoille.

Esityksen mukaisen raportoinnin edellyttämä tutkimus ja järjestelmien kehitys

Liitteessä III lueteltujen direktiivien tarkoittamat alueet sijaitsevat eri maankäyttöluokissa, jolloin käytännössä kaikille maankäyttöluokille ja kaikille hiilivarastojen muutoksille ja kasvihuonekaasujen päästöille tulisi kehittää erityisesti direktiivien tarkoittamia alueita kuvaavat Tier 3 -menetelmät. Lisäksi vuodesta 2031 eteenpäin velvoite koskisi myös nykyisiä maataloussektorin raportointiluokkia.

Tier 3 -menetelmät perustuvat käytännössä mallinnukseen, joten uusia malleja tulisi kehittää ja käytössä olevia päivittää kasvihuonekaasuinventaarion käyttöön. Tarvitaan tutkimusta ja mittauksia kansallisten päästöjen selvittämiseen, sillä Tier 3 -menetelmissä ei voi soveltaa IPCC:n oletuskertoimia. Tällä hetkellä kasvihuonekaasuinventaarioraportointiin tulisi varmistaa erillisessä verifiointissa.

On myös huomattava, että esityksen ehdottamien raportointivaatimusten täyttäminen vaatii aikaa. Tutkimushankkeet kestävät useita vuosia ja erityisesti tilanteessa, jossa tarvitaan uutta näytteenottoa, vertaisarvioitua tieteellisiä artikkeleita julkaistaan usean vuoden kuluttua hankkeen aloituksesta.

Arvioitu työmäärä ja kustannukset laskentaan ja raportointiin

Liitteen III mukaisten kasvihuonekaasuinventaarioraportointijärjestelmien (direktiivien mukaisten pinta-alaseurantojen) tulee olla valmiina vuonna 2027, kun kauden 2021–2025 tiedot tarkastetaan. Tällöin tulee myös tärkeimpien luokkien raportoinnin olla Tier 2 -tasolla. Tier 3 -menetelmien tulee olla käytössä vuonna 2031, kun kauden 2026–2030 tiedot tarkastetaan.

Arviot tarvittavista työmääristä esityksen vaatimusten täyttämiseen henkilötyövuosina:

Direktiivien mukaisten alueiden seuranta järjestelmän kehittäminen: 2 htv.

Tutkimukseen perustuva Tier 3 -menetelmäkehitys (sisältäen mittauksia): 10 htv.

Menetelmien implementointi inventaarioraportointiin: 1,5 htv.

Siinä vaiheessa, kun kehitystyö on tehty ja viety inventaarioon, inventaarioraportoinnin työmäärä lisääntyisi laskennan ja raportoinnin osalta pysyvästi vuositasolla noin 1–2 henkilötyövuotta.

Yhden post-doc tasoisen tutkijan vuosittaiset kustannukset ovat noin 125 000 euroa (sisältäen palkkakustannukset, sivukulut ja muut lakisääteiset kustannukset, lisäksi kustannukseen sisältyy Luonnonvarakeskuksen yleiskustannukset).

Jos esityksen vaatima työpanos kehitykseen olisi noin 13,5 htv, tarkoittaisi tämä noin 1,7 miljoonan euron lisäkustannusta. Tämän jälkeen lisäkustannus raportointiin olisi 125 000–250 000 euroa vuodessa.

Muut huomioitavat näkökohdat

IPCC-ohjeissa suositellaan, että vähintään Tier 2 -tason menetelmiä sovelletaan merkittävimpien, ns. avainluokkien päästöjen ja poistumien laskennassa. Direktiivien tarkoittamista alueista osa voi olla hyvin pieniä ja pienimerkityksellisiä, jolloin resurssien käyttö ei välttämättä kohdistu tehokkaasti ilmastotavoitteiden kannalta.

Ehdotuksesta jää epäselväksi, miksi näitä ns. erityisalueita tulisi monitoroida erikseen. Vaikuttaa myös siltä, että laatijat eivät ole ymmärtäneet sitä tosiasiaa, että IPCC ei tarjoa valmiita Tier 3 -menetelmiä kyseisille alueille vaan Tier 3 -menetelmät perustuvat kansalliseen tutkimukseen, joka usein on hyvin puutteellista koskien ehdotuksen kohteena olevia "erityisalueita".



Jani Lehto
johtaja, Biotalous ja ympäristö

Lausunnon valmistelijat: Paula Ollila, Aleksi Lehtonen, Sofia Vikfors ja Tarja Tuomainen