

Lausunnon johdanto

Hiilineutraalisuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää lukuisia yhteiskunnallisia keinoja, jotta voidaan vähentää päästöjä, lisätä hiilinieluja ja poistaa hiiltä ilmakehästä. Ehdotus hiilenpoiston sertifikaateista on tarpeellinen asiakirja, joka kannustaa markkinaehtoiseen toimintaan ilmastomuutoksen hillinnässä. Osaltaan se täydentää muita sääntelykeinoja, kuten suoria ohjauskeinoja sekä taloudellisia tukia ja veroja.

Ehdotukseen liittyy useita epävarmuustekijöitä, jotka tulisi huomioida. Tarkastelemme niitä mm. hyvän hiilikompensaation kriteerien pohjalta, mutta emme rajoitu pelkästään niihin.

Lausunnon pääsisältö

1) Toimenpiteet määriteltävä tarkasti

Valtioneuvosto kiinnittää suhteellisuusperiaatteen osalta huomiota siihen, että komissiolle ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan liittyvä 8 ja 15 artikloiden sääntely saattaisi johtaa liian pitkälle menevään ja liian yksityiskohtaiseen sääntelyyn ehdotuksen tavoitteisiin nähden. On kuitenkin täysin perusteltua, että sertifiointin kriteereitä säädellään nimenomaan EU:n tasolla, vaikka toimenpiteet eroaisivatkin kansallisesti.

Sertifiointin piirissä olevat maankäyttösektorin toimenpiteet tulisi määritellä tarkasti nk. ”*positive*” luettelon kautta, uusimpaan tutkimustietoon pohjautuen. Suomen oloissa näihin voisivat kuulua mm. alla olevat toimenpiteet. Niidenkin osalta tulisi määritellä tarkasti, missä olosuhteissa ne määritellään sertifiointin piiriin.

- Metsien pidennetty kiertoaika, turvemaametsien lannoittaminen ja jatkuvapeitteinen kasvatus
- Metsän istuttaminen erilaisille joustoalueille
- Hiiliviljely
- Suonpohjien ja turvepeltojen vettäminen
- Metsäojittettujen soiden ennallistaminen niiden soiden osalta, jossa nykytiedon mukaan päästöt vähenevät jo lyhyellä aikajaksolla (< 50 vuotta). Tällaisia voisivat olla esimerkiksi rehevät korvet.

Samalla tulisi määrittää nk. ”*negative*” luettelo, joka automaattisesti sulkee pois tietyt toimenpiteet, vaikka niillä olisi päästöjä vähentävä vaikutus lyhyellä aikavälillä.

- Esimerkiksi paksuturpeiden soiden kunnostusojitus

BECCS-teknologian (Bioenergy with Carbon dioxide Capture and Storage) sisällyttämistä sertifiointikehykseen pitää tarkastella monelta kannalta. Biopohjaisen hiilidioksidin hyötykäyttäminen ja jatkojalostaminen (varastoinnin sijasta) erilaisiin tuotteisiin ”vihreän vedyn” kera voi olla kaupallisesti mielenkiintoinen mahdollisuus teollisuudelle. Toisaalta taas BECCS-teknologian käyttöönoton voi nähdä heikentävän kestävyystavoitteita, sillä se voi kannustaa lisäämään puun polttoa ja hakkuita, mikä puolestaan voi aiheuttaa haasteita metsäkadon torjunnan,

hiilinielujen ylläpidon, luonnon monimuotoisuuden, vesien tilan ja sosiaalisen kestävyysnäkökulmasta. Edellä mainitut näkökohdat tuodaan esiin myös kansainvälisen Ilmastopaneelin tuoreessa raportissa (IPCC 2022).

Komission esityksen perusteella tarvitaan tarkennusta, missä määrin sertifiointikehikkoa ulotetaan *puuraaka-aineesta valmistettuihin tuotteisiin*. Myös näiden osalta tarvitaan ”positive” ja ”negative” luettelot.

- Osa puusta valmistetuista tuotteista, kuten talonrakennustuotteet, voivat olla verraten pitkäikäisiä ja voitaisiin huomioida sertifioinnissa
- Lyhytikäisten tuotteiden kuten paperi- ja kartonkituotteiden ei voida katsoa täyttävän pysyvyyden vaatimusta

2) Lisäisyys ja suhde muihin politiikkoihin on määriteltävä

Myös muut politiikat ja lakisääteiset velvoitteet voivat johtaa hiiltä poistaviin toimenpiteisiin. Esityksessä tulisi tarkemmin määritellä, milloin hiilenpoistotoimenpide ylittää artikla 5:n määrittelemän lakisäätöisen vaatimuksen. Tarvitaan määrittely, mikä osa yksityisellä rahoituksella toteutettavista toimista on lisäistä.

- Esimerkiksi, jos metsätalouden tukien tai yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) kautta rahoitetaan toimia niissä suunnitellulla tavoitealalla, voidaanko tietyn rahoituskauden tavoitealan yli menevä, yksityisellä rahoituksella toteutettu, ala tulkita lisäiseksi?
- Myös esim. Suomen hiilineutraalisuustavoite on lakisäätöinen. Asetusluonnosta tiukasti tulkiten lisäisiä olisivat vasta hiilinegatiivisuutta edistävät toimenpiteet.
- Tulisi myös täsmentää, miten sertifiointikehitys asemoituu suhteessa taksonomiaan. Lisäisyyttä, pysyvyyttä, tarkastuksia, auditointeja ja DNSH-näkökohtia koskevat vaatimukset ovat jo mukana taksonomiassa. Jos esimerkiksi metsänomistaja noudattaa taksonomiaa (ja sitä kautta saa tavallista edullisempaa rahoitusta markkinoilta), voisiko hän silti päästä sertifiointikehityksen piiriin ja myydä hiilikompensatioita?

Tulisi myös tarkentaa, millä tavalla taloudellinen lisäisyys (financial additivity) huomioidaan. Jo muutenkin taloudellisesti kannattavan toiminnan ei tulisi kuulua sertifiointikehityksen piiriin.

3) Ilmastovaikutusten aikajänne ja pysyvyys määriteltävä

Keskeistä on erottaa toisistaan ja päästöjen vähentäminen ja sen aikajänne, sekä hiilen pysyvä poisto. Suurin osa maankäyttösektorin toimenpiteistä pystyy ainoastaan vähentämään päästöjä. Toimenpiteestä riippuen vähennysten aikajänne voi vaihdella merkittävästi. Siten järkevintä olisi, että sertifiointi on määräaikainen ja tarkistettavissa.

Tulisi siis määritellä, mille ajanjaksolle päästöjen vähentäminen missäkin tapauksessa lasketaan.

- Esimerkiksi metsäojitettujen soiden ennallistamisen kohdalla päästövähennykset saattavat realisoitua vasta kymmenien tai yli sadan vuoden kuluttua. Jos laskentajakso on lyhyt, kaikkien soiden ennallistaminen ei siten kuuluisi sertifiointin piiriin, vaikka sillä on kuitenkin ilmastoa viilentävä vaikutus pitemmällä aikavälillä.

- Päästöjä vähentävät toimenpiteet erityisesti metsissä ovat verraten lyhytaikaisia, mikä tulisi huomioida sertifioinnissa asettamalla ne määräaikaiseksi. Avoin kysymys erityisesti metsien kohdalla on silloin, mitä tapahtuu sertifikaateille sen jälkeen, kun metsät aikanaan hakataan ja saavutettu hiilihyöty menetetään? Esimerkiksi EU-taksonomiassa ilmastohyödyn pysyvyys on pyritty varmistamaan vaatimuksella, että kohteen tulee säilyä metsänä, eli sitä ei saa muuntaa muuhun maankäyttöön.
- Hiiliviljelyn pysyvyydelle ei ole määritetty tavoitetta toisin kuin esimerkiksi pysyväisvarastoinnille (BECCS), jolla annetaan vaatimus pysyvyydestä useiksi sadoiksi vuosiksi. Lisäksi maaperän hiilen osalta ei ole olemassa todentamismenetelmiä, joilla hiiliviljelyn vaikutuksia maaperän hiilen pitkäaikaiseen varastoon voidaan luotettavasti arvioida. Onko tarkoituksenmukaista, että sertifikaatissa on toimia, joiden ilmastovaikutusten arviointi on hyvin epävarmaa?

4) Perusuran määrittäminen yksiselitteiseksi ja tavoitetaso päivitettäväksi

Perusuran määrittäminen tulee olla yksiselitteistä ja selkeää, jotta se sulkee pois mahdolliset virhetulkinnat lisäisyyden täyttymisestä. Perusuran ja tavoitetaso määrittäminen tulisi olla päivitettävissä säännöllisin väliajoin uusimman tutkimus- ja mittaustiedon pohjalta. Perusura tulisi myös määrittää riittävän pitkän ajanjakson perusteella, jotta voidaan varmistaa toiminnan aito lisäisyys.

- Esimerkiksi EU-Taksonomiassa perusura metsien hoidossa määritetään seuraavaksi 30 tai 100 vuodeksi. Kohteen tulee myös tämän jälkeen säilyä metsänä.

Mikäli vakioituja perusuria otetaan käyttöön, niiden tulee silti täyttää riittävä tarkkuustaso, jossa paikalliset olosuhteet ja tyypillinen toimintakehikko otetaan huomioon. Liian yleiselle tasolle vakioituneen perusuran käyttö voi johtaa siihen, että toiminnan myötä syntyneet hiilipoistot eivät ole todellisia.

5) Hiilenpoistotoimenpiteen määrällinen arviointi kaipaa selvennystä

Hiilenpoistotoimenpiteen vaikutuksen laskentaan esitetään laskukaava, jossa **perustasosta** vähennetään toimenpiteellä aikaansaatujen hiilipoistojen **kokonaismäärä** sekä toimenpiteestä aiheutuneiden **kasvihuonekaasupäästöjen lisäys**. Perustasolla ja kokonaismäärällä tarkoitetaan LULUCF-asetuksen (EU) 2018/841 tilinpitosääntöjen mukaisia kasvihuonekaasujen nettopoistumia ja -päästöjä. Voimassa oleva asetus antaa tilinpitosäännöt kuudelle tililuokalle, joiden nettotulos lasketaan kunkin tililuokan omilla säännöillä. Lisäksi kaudelle 2025–2030 on tilinpitosääntöihin tulossa merkittäviä muutoksia. Siten jää epäselväksi mihin tilinpitosääntöihin viitataan. Lisäksi on vaikea nähdä, miten LULUCF-asetuksen tilinpitosääntöjä voitaisiin soveltaa yksittäisiin hiilenpoistotoimenpiteisiin, etenkin niin, että se koskisi sekä perustasoa että kokonaismäärää.

Hiiliviljelyn osalta mahdollista biogeenistä hiilivarastoista tulevaa kasvihuonekaasupäästöjen lisäystä ei otettaisi huomioon (Art 4). Tämä tarkoittaisi, että esimerkiksi ojitetun turvemaan ennallistamistoimella vedenpinnan noston seurauksena aleneva hiilidioksidipäästö olisi mukana, kun

taas lisääntyneet metaanipäästöt eivät olisi. On mahdollista, että tämä tarkoittaa esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöistä yhdenmukaisesti LULUCF-asetuksessa kansallisia kasvihuonekaasuinventaarioita velvoittavien menetelmien kanssa. Riskinä on, että toimenpiteen vaikutukset lasketaan kyseiselle alueelle vahvasti keskiarvoistavilla menetelmillä, jolloin toimenpiteen todellinen vaikutus on joko ali- tai yliarvio. Myös luotettavien epävarmuusarvioiden tuottaminen tilastollisilla menetelmillä yksittäisen toimenpiteen vaikutuksille on haaste.

Ehdotuksen mukaan toimijoille tulisi velvoite kerätä tietoa hiilipoistoista ja kasvihuonekaasupäästöistä yhdenmukaisesti LULUCF-asetuksessa kansallisia kasvihuonekaasuinventaarioita velvoittavien menetelmien kanssa. Riskinä on, että toimenpiteen vaikutukset lasketaan kyseiselle alueelle vahvasti keskiarvoistavilla menetelmillä, jolloin toimenpiteen todellinen vaikutus on joko ali- tai yliarvio. Myös luotettavien epävarmuusarvioiden tuottaminen tilastollisilla menetelmillä yksittäisen toimenpiteen vaikutuksille on haaste.

6) Toiminta-alue rajattava tarkasti ja vuodot alueen ulkopuolelle tulee olla estettävissä ja tarkistettavissa

Ehdotuksessa tulisi tarkentaa, milloin kysymys on EU:n rajojen sisällä tapahtuvasta toiminnasta, yksittäisen jäsenvaltion rajojen sisällä olevasta toiminnasta tai yksittäisen toimijan tai metsänomistuksen rajoissa tapahtuvasta toiminnasta.

Hiilihyödyt tulisi laskea samalle toiminta-alueelle, jolle myös toimijan päästöt rajautuvat, tavoitteena estää, ettei päästöjen vuoto alueen ulkopuolelle. Sertifiointikehyksen tulisi määritellä, että toiminta ei saa johtaa hiilipäästöjä lisäävään toimintaan toiminta-alueella (esim. metsitetään yksi lohko ja raivataan toinen tilalle).

7) Tarvitaan rekisteri, jonka avulla päästövähennykset ja niiden rahoitus voidaan todentaa

Päästövähennysten seurannalle tulisi luoda luotettava järjestelmä, joka varmistaa paitsi päästövähennysten jäljitettävyyden ja sen, ettei niitä syntynyttä päästövähennystä myydä useaan kertaan, eikä hyötyä lasketa useamman kuin yhden tahon tavoitteisiin, kuin myös sen, että kohde saa rahoituksen vain yhdestä lähteestä. Esimerkiksi, metsätaloudessa kansallisia valtiontukia voidaan ohjata hiilenpoistotoimiin lisäisyyden perusteella, mutta julkisen tuen ehtona on, että maanomistaja ei saa markkinoilta korvausta saman ympäristöhyödyn tuottamisesta.

Rekisterin tulisi olla erillinen kansallisesta kasvihuonekaasuinventaariosta, joka edelleen huomioi ja laskee kaikki tapahtuvat muutokset. Olisi toivottavaa, että määritelmä markkinoiden ja kansallisten inventaarioiden suhteesta toisiinsa olisi selkeästi määritelty EU-tason sertifiointikehyksessä.

8. Asetusehdotuksen teksti kaipaa muutamia selvennyksiä

Suomennoksen terminologia: ”ylimääräisyys” pitäisi olla ”lisäisyys”.

Komission esityksen mukaan sertifiointikehyksen noudattaminen on lähtökohtaisesti vapaaehtoista, mutta jos sertifioituilla yksiköillä käydään kauppaa EU:n sisämarkkinoilla, kehyksen noudattaminen olisi pakollista. Käytännössä tämä tarkoittanee sitä, että sertifiointikehyksen noudattaminen muodostuisi ainakin valtaosalle EU-alueen toimijoista pakolliseksi, ellei kyse ole esimerkiksi yrityksen

tai muun yhteisön sellaisesta sisäisestä toiminnasta, johon ei liity markkinatransaktiota. Tältä osin komission esitys kaipaisi kuitenkin tarkennusta.

Art 2h: elävä biomassa. Tämä olisi syytä muuttaa puuvartiseksi biomassaksi.

Viitteet

IPCC2022. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf

Lausunnon tiivistelmä

Ehdotus hiilenpoiston sertifikaateista on tarpeellinen, mutta sisältää lukuisia epävarmuustekijöitä, jotka tulisi huomioida. Ehdotamme seitsemää keskeistä kohtaa pohdittavaksi ehdotuksen jatkotyöstämisessä. Lisäksi asetusehdotuksen teksti kaipaa muutamia selvennyksiä.

- 1) Toimenpiteet määriteltävä tarkasti
- 2) Lisäisyys ja suhde muihin politiikkoihin on määriteltävä
- 3) Ilmastovaikutusten aikajänne ja pysyvyys määritettävä
- 4) Perusuran määrittäminen ja tavoitetaso tulisi olla päivitettävissä
- 5) Hiilenpoistotoimenpiteen määrällinen arviointi kaipaa selvennystä
- 6) Toiminta-alue rajattava tarkasti ja vuodot alueen ulkopuolelle tulee olla estettävissä ja tarkistettavissa
- 7) Tarvitaan rekisteri, jonka avulla päästövähennykset ja niiden rahoitus voidaan todentaa