YM/ISO/Karoliina Anttonen

Asiantuntijalausunto
9.2.2023

Asetusehdotus hiilenpoistoja koskevan unionin sertifiointikehyksen perustamisesta

Asetusehdotuksella hiilenpoistoja koskevan unionin sertifiointikehyksen perustamisesta (COM(2022)672 final) on tarkoitus luoda EU-tason sääntelykehikko hiilenpoistojen sertifioinnista ja varmistaa hiilenpoistojen korkea laatu EU:ssa.

Eurooppalainen ilmastolaki edellyttää, että Euroopan unionista tulisi ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä. Tämä edellyttää, että kasvihuonekaasupäästöjä vähennetään merkittävästi ja että välttämättömät jäljelle jäävät päästöt ja poistumat on tasapainotettava unionissa viimeistään vuoteen 2050 mennessä. Tämän jälkeen tavoitteena on päästä negatiivisiin päästöihin.

Aloitteen päätavoitteet ovat: (i) varmistaa hiilenpoistojen korkea laatu EU:ssa ja (ii) perustaa EU:n hallinnoima sertifiointijärjestelmä ehkäisemään viherpesua soveltamalla ja panemalla täytäntöön asianmukaisesti EU:n laatuvaatimusten kriteerit luotettavalla ja yhdenmukaisella tavalla koko unionissa.

Ympäristöministeriön näkökulmasta ehdotuksessa on keskeistä sertifiointijärjestelmän vaikutus EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseen sekä vapaaehtoisiin hiilimarkkinoihin.

Ehdotuksen merkitys EU:n ja Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiselle

Hiilen poisto ilmakehästä tukee kunnianhimoisten kansallisten ja EU-tason pitkän aikavälin ilmastotavoitteiden saavuttamista. Komission esityksen mukaan päästövähennysten merkitys on hallitseva EU:n vuoden 2030 velvoitteiden saavuttamisen kannalta, mutta poistumien merkitys vuoden 2040 velvoitteelle ja vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteelle kasvaa. Ehdotus jättää kuitenkin epäselväksi, miten tällä asetuksella voidaan edistää näiden kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamista.

Ympäristöministeriö korostaa, että fossiilisten päästöjen vähentämisen tulisi olla ensisijaista ilmastotyössä. Vapaaehtoisia hiilenpoistoja ja niiden kannustimia ei tulisi käyttää korvaamaan fossiilisten päästöjen vähennystoimia.

Hiilen poisto ilmakehästä erityisesti maankäyttösektorin toimien avulla heijastuu Suomen kasvihuonekaasuinventaariossa joko vähentyneinä päästöinä tai lisääntyneenä hiilinieluna. Asetusehdotuksen tavoite on antaa jäsenvaltioille tehokkaampaa ja tulosperusteista tukea EU-tason vuoden 2030 maankäyttösektorin nettonielutavoitteen (-310 miljoonaa tonnia CO2 ekv) saavuttamiseen.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen linjausten mukaisesti maankäyttösektorin lisätoimenpiteillä saavutetaan vähintään 3 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuosittaista päästövähennystä vastaava nettomäärä vuonna 2035. Maankäyttösektorin päästövähennyksiin ja poistumien lisäämisen tähtääviä toimenpiteitä valmistellaan ja tullaan jatkossa toteuttamaan maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman mukaisesti. Osa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimista voisi potentiaalisesti olla hiilisertifioinnin alaista toimintaa.

Sertifiointijärjestelmää koskeva ehdotus jättää yksiköiden käyttötarkoituksen avoimeksi. Ehdotuksen vaikutuksia Suomen päästötaseeseen on vaikea arvioida muun muassa koska ehdotuksessa ei säädetä yksiköiden käytöstä kumoamisväittämiin.

Jos ehdotuksen mukaisia maankäyttösektorilla tuotettuja yksiköitä käytettäisiin vapaaehtoisilla hiilimarkkinoilla kumoamisväittämiin, kaksoislaskennan välttämiseksi Suomen päästötaseeseen olisi tehtävä vastaava mukautus. Vastaava mukautus tarkoittaa, ettei vapaaehtoiseen kompensaatioon käytettävää hillintätulosta lasketa isäntämaan tavoitteeseen. Kumoamisväittämiin käytetyt yksiköt eivät olisi käytettävissä Suomen kansallisten tai EU-tason tavoitteiden saavuttamiseen.

Sen sijaan ilmastotukiväittämiin käytettyjen yksiköiden perustana olevat hillintätulokset (päästövähennykset tai hiilen poistot) lasketaan mukaan maan kansallisiin ilmastotavoitteisiin. Hillintätulokset nopeuttavat kyseisen maan ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että asetusehdotusta ja sen soveltamista selkiytettäisiin siten että jäsenvaltioiden aluerajojen sisällä syntyneet yksiköt olisivat pääasiassa käytettävissä jäsenvaltioiden velvoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen riippuen käytettävästä väittämästä. EU-tavoitteiseen laskettavia yksiköitä ei tulisi käyttää vapaaehtoisella markkinalla kumoamisväittämiin (offset claim), kuten hiilineutraalisuus, vaan ilmastotukiväittämiin (contribution claim). Kaksoislaskennan merkitystä ehdotukselle tulisi tarkentaa.

Ehdotuksen merkitys vapaaehtoisille hiilimarkkinoille

Hiilisertifiointi olisi toimijoille vapaaehtoista. Kuitenkin niiden toimijoiden, jotka haluavat käydä kauppaa yksiköillään EU:n sisäisillä markkinoilla, tulisi noudattaa tätä lainsäädäntöä. Ympäristöministeriö katsookin, että komission ehdotus on merkittävä avaus vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden suuntaan.

Vapaaehtoiset hiilimarkkinat ovat toimineet lähes kaksikymmentä vuotta. Kiinnostus vapaaehtoisiin ilmastotoimiin on kasvanut viime vuosien aikana, ja samalla on lisääntynyt tarve vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden sääntelylle. Suomessa alan toimijat, vähittäiskaupan edustajat, kuluttajien edustajat sekä hallituspuolueet ovat todenneet kotimaisten vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden tarvitsevan yhteisiä pelisääntöjä luotettavuuden lisäämiseksi ja markkinan edistämiseksi. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ovat kehittäneet alan informaatio-ohjausta julkaisemalla 1. helmikuuta oppaan vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden hyvistä käytännöistä. Opas pyrkii kansainvälisten hyvien käytäntöjen kokoamiseen ja niiden selventämiseen kotimaisessa kontekstissa, jotta kotimaisten hiilimarkkinoiden luotettavuutta voidaan parantaa ja ilmastoväittämiin ja niihin liittyvien ilmastoyksiköiden tuottamiseen liittyvää epävarmuutta voitaisiin välttää. Hyvien käytäntöjen mukaiset, vakiintuneet kansainväliset minimikriteerit ovat:

1. Lisäisyys
2. Vankka perusura
3. Vankka laskentamenetelmä
4. Seuranta ja raportointi
5. Pysyvyys
6. Hiilivuodon välttäminen
7. Aitous, riippumaton todentaminen ja sertifiointi
8. Kaksoislaskennan välttäminen
9. Merkittävän haitan välttäminen (DNSH-periaate).

Myös EU:ssa on annettu ja valmistellaan sääntelyä, joka vaikuttaa vapaaehtoisiin hiilimarkkinoihin. Yritysten kestävyysraportointia koskeva direktiivi hyväksyttiin loppuvuodesta 2023. Direktiivillä velvoitetaan yritykset raportoimaan, miten niiden liiketoimintamalli vaikuttaa niiden kestävyyteen ja miten ulkoiset kestävyystekijät kuten ilmastonmuutos tai ihmisoikeuskysymykset vaikuttavat niiden toimintaan. Osana kiertotalouden toimintasuunnitelmaa komissio on antamassa alkuvuodesta 2023 aloitteen vihreistä väittämistä. EU:n vihreiden väittämien ehdotus tulee osin määrittelemään markkinakysynnän

vapaaehtoiselle hiilimarkkinalle ja miten ilmastoyksiköt ovat valtioiden käytettävissä. Vihreiden väittämien ehdotusta ja sertifiointijärjestelmää koskevaa ehdotusta tulisikin käsitellä samanaikaisesti ja suhteessa toisiinsa.

Ympäristöministeriö korostaa, että hiilenpoistojen sertifiointijärjestelmän tulisi tuottaa laadukkaita yksiköitä, jotka voivat samanaikaisesti edistää sekä ilmasto- että muita kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista.

Esitetyt laatukriteerit yksiköille kuten pysyvyys ja lisäisyys tulisi määritellä asetuksessa tarkemmin, varmistaen riittävä pysyvyys ja huomioiden riskit hiilenpoiston palautumisesta ilmakehään. Pysyvän varaston määritelmää ja menetelmiä tulisi tarkentaa ottaen huomioon, että eri toimet tuottavat pysyvyydeltään erilaisia hiilenpoistumia. Tulisi myös selventää, miten vastuu poistojen mahdollisesta ennakoimattomasta kumoutumisesta kohdentuisi.

Maankäyttösektorin poistumayksiköihin liittyy useita erityispiirteitä, joiden seurauksena niiden tuottamiseen ja käyttämiseen liittyy suurempia epävarmuuksia kuin muilla sektoreilla tuotettavissa päästövähennyksissä. Tämän seurauksena poistumayksiköiden sertifiointi vaatii erityistä laadunvarmistusta.