

Ohjeluonnos jakeluvelvoitteen joustomekanismista

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua Energiavirastolle jakeluvelvoitteen joustomekanismia koskevan ohjeen luonnoksesta. Ohjetta tulee vahvistaa, jotta lain tavoitteleva kaksinkertainen ilmastovaikutus voidaan luotettavasti saavuttaa. Järjestelmän uskottavuuden kannalta on tärkeää, että järjestelmästä tehdään mahdollisimman läpinäkyvä. Tämä tulisi huomioida kattavasti sekä lausuttavassa ohjeistuksessa että muussa toteutuksessa.

Esitämme huomiomme seuraten ohjeluonnoksen väliotsikointia.

2.3.2 Jakeluvelvoitteen joustomekanismi ja sitä koskevat vaatimukset

On hyvä, että ohjeessa viitataan valtioneuvoston julkaiseman hiilimarkkinaoppaan kriteereihin, sillä ne ovat kattavammat kuin jakeluvelvoitetta koskevan lain ja sen joustomekanismia koskevan asetuksen vaatimukset. Ohjeen kriteeriä 9 olisi kuitenkin syytä tarkentaa. Suluissa mainittu DNSH-kriteeristö ”merkittävän” haitan välttämisestä kattaa¹ ainoastaan haitalliset ympäristövaikutukset eikä siten vastaa listan alla olevan tekstin viittausta ”muihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin”.

Edellämainitusta syystä johtuen ohjeistuksessa olisi syytä mainita vielä erikseen, että toimijoiden tulee sitoutua kunnioittamaan ihmisoikeuksia ja välttämään haitallisia ihmisoikeusvaikutuksia huolellisuusveloitteprosessilla². Kirjaus on tarpeen, sillä merkittäviä ihmisoikeusriskejä voi liittyä esimerkiksi sekä vihreän teknologian arvoketjuihin että maankäyttösektorilla Suomessa käytettävään erityisesti ulkomaalaiseen työvoimaan.

2.3.3 Hyväksyttävät joustomekanismit

On hyvä asia, että ohjeisiin on kirjattu hankkeiden tapauskohtainen tarkastelu. On tärkeää, ettei toimen listaaminen asetuksessa tai Energiaviraston aiempi hyväksyntä tarkoita automaattista hyväksyntää. Jokaisen hankkeen vaatimustenmukaisuus tulee arvioida erikseen.

On myös hyvä, ettei Energiavirasto käytä pysyvyyden osalta riittämätöntä ja kansainvälisistä standardeista poikkeavaa määritelmää (”useita vuosia”) mukaan vaan tulkitsee, että

¹ EU-lainsäädännössä DNSH-kriteerit on määritelty taksonomia-asetuksen 17 artiklassa.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:02020R0852-20200622>

² Jos tämäkin viittaus halutaan tehdä taksonomia-asetuksen vaatimuksia hyödyntäen, voidaan viitata asetuksen artiklan 18 mukaisesti ”vähimmäistason suojatoimiin”, jotka ”ovat menettelyjä, jotka taloudellista toimintaa harjoittava yritys toteuttaa sen varmistamiseksi, että noudatetaan OECD:n toimintaohjeita monikansallisille yrityksille sekä yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevia YK:n ohjaavia periaatteita, myös periaatteita ja oikeuksia, jotka vahvistetaan Kansainvälisen työjärjestön työelämän perusperiaatteita ja -oikeuksia koskevassa julistuksessa yksilöidyissä kahdeksassa keskeisessä yleissopimuksessa sekä kansainvälisessä ihmisoikeusasiakirjassa”.

pysymysvaatimuksen tulisi olla pidempikestoinen. Toisaalta kirjaukset siitä, että pysyvyyden tulisi olla "vähintään kymmeniä vuosia" kuten myös se, että tarkka minimiaika ratkaistaan "aina erikseen" hakemusten käsittelyssä, ei vastaa lain tavoitetta tai ole tieteellisesti perusteltua. Pysyvysvaatimuksen tulee olla aina sama ja perustua tieteellisesti arvioiden siihen, että vaikutus kestää yhtä pitkään kuin haitta, jota pyritään kumoamaan. Mekanismin hyödyntäminen kasvattaa liikenteen fossiilisia päästöjä, joiden pysyvyys ilmakehässä määritellään tyypillisesti sadoiksi vuosiksi. Lain vaatimus kaksinkertaisesta kasvihuonekaasupäästövähennyksestä ei toteudu mikäli hyväksyttävä hiilensidonta kattaa vain murto-osan tästä ajanjaksosta.

Käytännöllisistä syistä voi olla kuitenkin perusteltua asettaa raja selkeästi määritellylle ja hallittavalle ajanjaksolle, esimerkiksi sataan vuoteen kuten hiilimarkkinoilla tyypillisesti tehdään. Hankkeilta tulisi edellyttää hyväksymishakemuksessa suunnitelmaa siitä, miten pysyvyys taataan toteutuskauden jälkeen.

2.3.4 Joustomekanismin hyväksymishakemus

Hyväksymishakemusten sisältövaatimuksia koskeva lista on puutteellinen, sillä siitä puuttuvat valtioneuvoston oppaan "hyvissä käytännöissä" listatut kaksoislaskennan välttäminen ja haittojen välttäminen (DNSH ja ihmisoikeudet). Nämä voisi käsitellä joko erillisinä kohtina tai tarkkailusuunnitelmaa koskevassa kohdassa 12. Hakemuksessa tulisi siis ensiksikin edellyttää selvitystä siitä, miten ilmastovaikutuksen moninkertainen hyödyntäminen vältetään. Käytännössä niin sanottua kaksoislaskentaa voisi syntyä esimerkiksi maankäyttösektorin hankkeessa, jos sama hankkeessa syntyvä ilmastovaikutus hyödynnetään joustomekanismeissa ja myydään lisäksi myös vapaaehtoisille hiilimarkkinoille. Toisekseen hakemuksessa tulisi edellyttää kuvausta siitä, millaisia DNSH-kriteereihin tai ihmisoikeuksiin liittyviä riskejä on tunnistettu ja miten ne huomioidaan toteutuksessa.

Kohdissa 8 (Laskenta- ja mittausmenetelmät) ja 11 (Arvioitu päästövähennys) olisi hyvä edellyttää suunnitellusta toiminnasta aiheutuvien päästöjen huomioimista. Kohdassa 11 tulisi edellyttää erittelyä, josta kävisi ilmi sekä tavoitellun ilmastovaikutuksen (päästövähennys tai hiilensidonta) suuruus että suunnitellun toteutustavan aiheuttamat scope 1, 2 ja 3 -päästöt eikä ainoastaan hankkeen nettovaikutus. Tämä auttaisi varmistamaan jo hyväksymisvaiheessa, että myös toiminnan päästöt on uskottavasti huomioitu eivätkä ne syö hankkeen arvioitua nettohyötyä.

Ohjeeseen tulisi lisäksi kirjata, että hyväksymishakemukset julkaistaan Energiaviraston verkkosivuilla heti hakemuksen jättämisen jälkeen. Hankkeiden kattava julkisuus on olennaista, jotta järjestelmän toimintaa ja uskottavuutta voidaan arvioida myös median ja kansalaisyhteiskunnan toimesta. Hankkeet tulisi koota myös erilliseen rekisteriin tai karttapalveluun, mikä auttaisi vapaaehtoisen hiilimarkkinan asiakkaita tunnistamaan tapaukset, joissa samaa hanketta yritetään myydä hiilimarkkinoille useampaan kertaan. Asiakirjojen laaja julkisuus on vakiintunut käytäntö vapaaehtoisilla hiilimarkkinoilla.

2.3.5 Perusuraskenaario ja 2.3.6 Lisäisyys

Muun muassa teknologian kehittymisen ja tukipolitiikan muutosten vuoksi sekä perusuran että lisäisyyden perusteluissa tulisi pyrkiä ennakoimaan mahdollisia muutoksia ja niiden vaikutuksia.

Lisäisyysarviossa edellytetään huomioitavan “kansalliset politiikkatoimet”, mutta kohtaa olisi syytä täydentää muotoon “kansalliset ja EU-tason politiikkatoimet”, sillä paljon relevanttia sääntelyä tapahtuu juuri EU-tasolla.

Ainakin suurimpien hankkeiden kohdalla olisi syytä järjestää julkinen kuuleminen, jotta perusuran ja lisäisyyden arvioinnin perusteet ovat varmasti kattavasti huomioituit.

2.3.8 Päästövähennystoimen validointi ennen hakemuksen laatimista

Metodologiakuvaudet tulisi määritellä julkisiksi. Viitattujen kansainvälisten sertifiointiohjelmien metodologiakuvaudet ovat jo julkisia, joten samaa tulisi edellyttää myös muilta käytettäviltä metodologioilta.

2.3.9 Toimet, jotka kohdistuvat useaan sijaintiin

Ohjeessa todetaan, että toteuttajan rekisteriin “voidaan myös lisätä uusia kohteita, mikäli se sallitaan hyväksymispäätöksessä”. Jotta tämä kirjaus ei avaa takaporttia ohi hyväksymis- ja valvontaprosessin, tulisi ohjeisiin kirjata, että uusien kohteiden lisääminen on mahdollista vain tietyissä hanketyypeissä. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi remonttihankkeet, joissa on jo hyväksymisvaiheessa mukana useita kymmeniä kohteita. Sen sijaan esimerkiksi muutaman kohteen hankkeissa maankäyttösektorilla mahdollisuutta ei tulisi antaa.

2.3.10 Joustomekanismin päästövähennystoimen hyväksyminen ja todentaminen

Toimien toteuttamista (ja mahdollisia puutteita) koskevat todentajien lausunnot tulisi julkaista Energiaviraston verkkosivuilla. Todentajien lausunnot antavat näkymää järjestelmän uskottavuuteen ja kehitystarpeisiin, mikä on tärkeää, sillä hiilimarkkinoilta saadun opin mukaan tällaisen mekanismin käytön ilmastovaikutuksiin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Asiakirjojen laaja julkisuus on vakiintunut käytäntö vapaaehtoisilla hiilimarkkinoilla.

2.3.11 Vapautumisriskireservi

Poistumien kohdalla vapautumisriskireserviin kerättyjä hillintätuloksia ei tule palauttaa ennen kuin hankkeelle määritelty pysyvyysvaatimus on saavutettu. Hillintätuloksia tulee säilyttää reservissä panttina, jolla varmistetaan se, ettei hiilivarasto vapaudu toteutuskauden jälkeen ennen pysyvyysvaatimuksen täyttymistä.

2.3.12 Vapautumisriskireservin käyttö ja ilmoitusvelvollisuus vapautumistapahtumista

Ilmoitusvelvollisuuden tulee määritellä jatkuvan kunnes hankekohtainen pysyvyysvaatimus on saavutettu.